



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 62

(2002–2003)

Om lov om endringer i straffeloven og
straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot
organisert kriminalitet og
menneskehandel, gjengangerstraff mv.)

Innhold

1	Hovedinnholdet i proposisjonen	5	4.5.2.3 Departementets syn nå	26
2	Bakgrunnen for forslagene	7	4.5.3 Nærmere om utformingen av	
2.1	Organisert kriminalitet og		bestemmelsen	27
	menneskehandel mv.	7	4.5.3.1 Høringsnotatet 10. desember 2002	27
2.1.1	Innledning	7	4.5.3.2 Høringsinstansenes syn	31
2.1.2	Høringsnotatet 10. desember 2002	8	4.5.3.3 Departementets syn nå	32
2.1.3	Høringen	9	4.6 Kriminalisering av	
2.2	Gjengangerstraff og		medvirkningshandlinger?	33
	rettshåndhevelsesarrest	10	4.6.1 Høringsnotatet 10. desember 2002	33
2.2.1	Innledning	10	4.6.2 Høringsinstansenes syn	33
2.2.2	Høringsnotatet 10. september 2002	11	4.6.3 Departementets syn nå	34
2.2.3	Høringen	11	4.7 Bør adgangen til å bruke	
2.3	Borgerlige rettskrav	12	ekstraordinære	
3	Kort om kriminalitetsutviklingen ..	13	etterforskningsmetoder utvides?	35
4	Straff for deltakelse i organiserte		5	Straffskjerpelse for lovbrudd som
	kriminalitet	15		begås i tilknytning til organisert
4.1	Gjeldende rett	15		kriminalitet
4.1.1	Innledning	15	5.1 Gjeldende rett	36
4.1.2	Straffeloven §§ 104 a og 330	15	5.2 Rettstilstanden i andre nordiske land .	37
4.1.3	Medvirkning	16	5.2.1 Sverige	37
4.1.4	Forsøk	16	5.2.2 Finland	37
4.2	Konvensjonsforpliktelsen	17	5.2.3 Danmark	38
4.3	Rettstilstanden i EU og i andre land ..	17	5.3 Forslaget i høringsnotatet	38
4.3.1	Innledning	17	5.4 Høringsinstansenes syn	43
4.3.2	EU-initiativ i kampen mot organisert		5.5 Departementets syn nå	50
	kriminalitet	17	6	Handel med mennesker
4.3.3	Danmark	19	6.1 Hva er menneskehandel?	55
4.3.4	Sverige	19	6.2 Protokoll til FNs konvensjon for å	
4.3.5	Finland	19	forebygge, bekjempe og straffe	
4.3.6	Storbritannia	20	handel med mennesker, særlig	
4.3.7	Tyskland	20	kvinner og barn	56
4.3.8	Nederland	21	6.3 Kreves lovendringer for å	
4.3.9	Frankrike	21	gjennomføre FN-konvensjonen med	
4.4	Forholdet til Grunnloven og		protokollen om menneskehandel?	56
	menneskerettighetene	21	6.4 Eget straffebud mot menneskehandel	57
4.4.1	Foreningsfriheten som konstitusjonell		6.4.1 Gjeldende rett	57
	skranke?	21	6.4.2 FN-protokollen artikkel 5,	
4.4.2	Forholdet til menneskerettighetene		artikkel 3	58
	og folkerettslige forpliktelser	22	6.4.3 Utenlandsk rett	58
4.5	Valg av gjennomføringsmåte	24	6.4.4 Forslaget i høringsnotatet	59
4.5.1	Generelle utgangspunkter	24	6.4.5 Høringsinstansenes syn og	
4.5.2	Forbudsbestemmelse eller forbud		departementets vurdering	60
	mot å delta i en organisert kriminell		6.5 Nærmere om utformingen av	
	gruppe?	24	straffebudet	61
4.5.2.1	Høringsnotatet 10. desember 2002	24	6.5.1 Hvilke handlinger bør rammes?	61
4.5.2.2	Høringsinstansenes syn	25	6.5.1.1 Forslaget i høringsnotatet	61

6.5.1.2	Høringsinstansenes syn	62	10	Rettsåndhevelsesarrest	87
6.5.1.3	Departementets vurdering	63	10.1	Gjeldende rett	87
6.5.2	Formål for utnyttelsen	64	10.2	Høringsnotatet 10. desember 2002	88
6.5.2.1	Forslaget i høringsnotatet og høringsinstansenes syn	64	10.3	Høringsinstansenes syn	88
6.5.2.2	Departementets vurdering	65	10.4	Departementets syn nå	89
6.5.3	Situasjonen der personer under 18 år er utsatt for utnyttelse	65	11	Behandlingen av borgerlige rettskrav i ankeinstansen	91
6.5.4	Overlapping med andre straffebud – særlig om forholdet til straffeloven § 202	66	12	Økonomiske og administrative konsekvenser av lovforslagene	92
6.5.5	Strafferamme	67	12.1	Forslagene i tilknytning til organisert kriminalitet og menneskehandel mv. .	92
7	Midlertidig overføring av fengslede personer	68	12.2	Forslagene i tilnyting til gjengangerstraff og rettsåndhevelsesarrest mv.	92
7.1	Bakgrunn	68	13	Merknader til de enkelte bestemmelsene	93
7.2	Høringsnotatet 10. desember 2002	68	13.1	Til endringene i straffeloven	93
7.3	Høringsinstansenes syn	69	13.2	Til endringene i utleveringsloven	99
7.4	Departementets syn nå	69	13.3	Til endringen i straffeprosessloven	99
8	Schengenkonvensjonen	70	13.4	Til endringen i utlendingsloven	100
8.1	Bakgrunn	70	13.5	Til endringen i politiloven	101
8.2	Gjeldende rett	70	13.6	Til endringen i veterinærloven	101
8.3	Endringsforslaget	70	13.7	Til ikrafttredelsesbestemmelsen	101
8.4	Høringsnotatet 10. desember 2002	71			
8.5	Høringsinstansenes syn	71			
8.6	Departementets syn nå	72			
9	Straffskjerpelse for gjengangerkriminalitet	73			
9.1	Innledning	73			
9.2	Bør straffenivået for gjengangerkriminalitet skjerpes?	73			
9.3	Minstestraffer?	75			
9.4	Endringer i reglene om deldom?	75			
9.5	Skjerpet straff ved gjentakelse?	76			
9.5.1	Gjeldende rett	76			
9.5.2	Generell bestemmelse om straffskjerpelse?	76			
9.5.2.1	Bør det innføres en generell bestemmelse om straffskjerpelse?	76			
9.5.2.2	Nærmere om utformingen av en generell straffskjerpelses- bestemmelse	78			
9.5.2.3	Prosessuelle og materielle konsekvenser av å skjerpe straffen	81			
9.5.2.4	Bør enkelte særregler om gjentakelsesstraff beholdes?	83			
9.5.2.5	Bør reglene om prøvetid endres?	85			
				Forslag til lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot organisert kriminalitet og menneskehandel, gjengangerstraff mv.) ..	102
				Vedlegg	
			1	De Forente Nasjoners konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet	106
			2	Protokoll for å forebygge, bekjempe og straffe handel med mennesker, særlig kvinner og barn, som supplerer de forente nasjoners konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet	144



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 62

(2002–2003)

Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot organisert kriminalitet og menneskehandel, gjengangerstraff mv.)

*Tilråding fra Justis- og politidepartementet av 11. april 2003,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Hovedinnholdet i proposisjonen

I proposisjonen her foreslår departementet endringer i straffeloven, straffeprosessloven, politiloven, utleveringsloven mv. Endringene faller i to hovedgrupper.

Den første hovedgruppen gjelder organisert kriminalitet og menneskehandel mv. (punktene 4–8). Hovedformålet er å bidra til en mer effektiv bekjempelse av organisert kriminalitet, i tillegg til å oppfylle våre internasjonale forpliktelser etter FNs konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet og konvensjonens protokoll om menneskehandel. Disse forslagene kan i sin tur deles inn i fem undergrupper:

Departementet foreslår et nytt straffebud i straffeloven som vil ramme det å inngå forbund (avtale) om å begå alvorlige straffbare handlinger som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe (punkt 4). For å sikre at bestemmelsen ikke rekker for vidt, inneholder lovutkastet en definisjon av uttrykket «organisert kriminell gruppe».

For det annet foreslår departementet en ny generell bestemmelse om straffskjerping for handlinger som er utøvet som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe (punkt 5). Etter forslaget

heves strafferammen inntil det dobbelte i slike tilfeller, men likevel ikke med mer enn 5 års fengsel. Bakgrunnen for lovforslaget er den økte straffverdigheten som normalt kjennetegner handlinger som er begått som ledd i organisert kriminalitet.

For det tredje foreslår departementet et nytt straffebud mot menneskehandel (punkt 6). Det foreslåtte straffebudet rammer bakmenn og andre som bidrar til at mennesker utnyttes til f.eks. prostitusjon eller tvangsarbeid. Straffebudet går videre enn protokollen ved at det også rammer den som ved vold, trussel, misbruk av sårbar stilling eller annen utilbørlig atferd utnytter en person til nærmere bestemte formål.

For det fjerde foreslår departementet å utvide adgangen til midlertidig overføring av fengslede personer for å bistå til å fremskaffe bevis til bruk for etterforskning eller rettsforfølgning i en annen konvensjonsstat (punkt 7).

For det femte foreslår departementet å utvide adgangen til grenseoverskridende observasjon, slik at utenlandske polititjenestemann vil kunne spane på andre enn den mistenkte dersom det er skjellig grunn til å tro at dette vil bidra til å identifisere eller

oppspore den mistenkte (punkt 8). Endringen på dette punktet følger opp en endring i Schengenkonvensjonen artikkel 40.

Den andre hovedgruppen gjelder gjengangerstraff og rettshåndhevelsesarrest mv. (punktene 9–11). Forslagene her faller i tre undergrupper:

For det første går departementet inn for å skjerpe straffen for gjengangerkriminalitet (punkt 9). Departementet foreslår å ta inn i straffeloven § 61 en generell straffskjerpingsregel som gir anvisning på at strafferammen skjerpes med inntil det dobbelte dersom en tidligere domfelt person på ny begår en straffbar handling av samme art som han tidligere er domfelt for. Selv om endringen er generell, er formålet særlig å skjerpe straffen for gjentatte vinnings-, volds- og seksualforbrytelser.

Etter departementets syn bør straffskjerpingen først og fremst skje i form av en betydelig betinget fengselsstraff. Hensikten er at flere gjengangere skal avstå fra ytterligere kriminalitet når de ser at

de risikerer å måtte sone et betydelig tillegg av fengselsstraff hvis de fortsetter den kriminelle løpbane. Departementet foreslår samtidig at det gjøres klart i straffeloven § 53 at gjentakelse er blant de forhold som gjør det berettiget å fastsette en lengre prøvetid enn to år. Den lengste prøvetiden som kan fastsettes, er fem år.

For det annet foreslår departementet å endre straffeprosessloven § 172 om såkalt rettshåndhevelsesarrest (punkt 10). Etter departementets syn bør det komme klarere til uttrykk i loven at det ved vurderingen av om den mistenkte skal pågripes og fengsles, skal legges vekt på hensynet til allmennhetens rettsfølelse og den utrygghet en eventuell løslatelse vil kunne lede til.

For det tredje foreslår departementet å rette opp en inkurie i straffeprosessloven § 434 om adgangen til å få behandlet borgerlige rettskrav i en ankesak (punkt 11).

2 Bakgrunnen for forslagene

2.1 Organisert kriminalitet og menneskehandel mv.

2.1.1 Innledning

Fremveksten av organisert kriminalitet stiller samfunnet overfor særlige utfordringer. Organisert kriminalitet utgjør generelt sett en større trussel mot samfunnet og den enkelte enn annen kriminalitet, og den kan være vanskeligere å bekjempe, jf. punkt 3 nedenfor. Kriminelle organisasjoner har ofte en hard, indre justis med bruk av trusler og vold, som gjør at miljøene blir svært lukkede og dermed vanskelige å trenge inn i. Organiserte kriminelle grupper opptrer dessuten i mange tilfeller på tvers av landegrensene.

I Sem-erklæringen kapittel 12 gis det uttrykk for at utviklingen av den organiserte kriminaliteten må møtes med mottiltak:

«Enkelte typer særlig grov og samfunnsskadelig kriminalitet er i ferd med å bli mer utbredt. Denne organiserte kriminaliteten med sterke innslag av vold, trusler og represalier, er en alvorlig trussel mot rettsstaten, og må bekjempes konsekvent og effektivt, nasjonalt og internasjonalt.»

I Budsjett-innst. S. nr. 4 (2002–2003) uttaler Stortingets justiskomite i punkt 3.4:

«Komiteen ser med bekymring på økningen i den organiserte kriminaliteten, som ofte er grenseoverskridende. Organisert kriminalitet representerer en langt større trussel mot samfunnet og samfunnsordenen enn tradisjonell kriminalitet, samtidig som den er vanskeligere å bekjempe. Den organiserte kriminaliteten omfatter alt fra narkotika- og spritsmugling, hvitvasking av penger og annen økonomisk kriminalitet, menneskesmugling og handel med kvinner. Det finnes også forbindelser til terrorvirksomhet innenfor denne kategorien av kriminalitet. De benytter seg av avansert teknologi og knytter gjerne sin aktivitet til aktiviteter som er, eller fremstår som, lovlig. [...]

Komiteen vil påpeke at det er svært viktig at Norge fortsetter å ta aktivt del i et internasjonalt justissamarbeid som tar sikte på å bekjempe alvorlig kriminalitet og internasjonal terrorisme. [...]

Komiteen er kjent med at Norge sammenlignet med andre land på flere felt har lavere straffnivå innen organisert kriminalitet. For lave strafferammer innen organisert kriminalitet kan medføre at politiet ikke kan bruke utradisjonelle og ofte nødvendige metoder, som kan være påkrevd for å avdekke kriminelle nettverk. [...]

Komiteen er kjent med at Regjeringen innen kort tid vil legge frem en handlingsplan for å bekjempe handel med kvinner og barn for seksuell utnyttelse (trafficking). Slik handel innebærer grove brudd på grunnleggende menneskerettigheter, og denne formen for kriminalitet krever samarbeid på tvers av landegrensene.»

I Innst. S. nr. 9 (2002–2003) uttalte forsvarskomiteen og justiskomiteen følgende ved behandlingen av St.meld. nr. 17 (2001–2001) om samfunnsikkerhet :

«Komiteene har merket seg at begrepet organisert kriminalitet ikke har noe entydig innhold, og at det i Norge ikke finnes lovfestet definisjon av begrepet. Det sentrale er imidlertid at det dreier seg om alvorlig vinningsmotivert kriminalitet som baseres på nettverk, ofte på tvers av landegrensene.

Komiteene ser det som en skremmende utvikling at den organiserte kriminaliteten øker så kraftig i mange deler av verden. I mange tilfeller brukes vold, trusler om vold og korrupsjon. Når korrupsjonskulturen flere steder sprer seg like fort blant offentlige tjenestemenn og politikere, kan slik kriminalitet bidra til å destabilisere statsstyret, med derav økt fare for sikkerhetspolitiske kriser. Det er ellers kjent at flere terroristorganisasjoner finansierer sin virksomhet gjennom organisert kriminalitet, for eksempel narkotikahandel. I mange tilfeller blir utbyttet hvitvasket i tilsynelatende lovlig næringsvirksomhet. Dette gir norske myndigheter store nasjonale og internasjonale utfordringer.

Komiteene vil understreke viktigheten av at Norge deltar på de sentrale internasjonale arenaer for å styrke landenes samarbeid til å bekjempe organisert kriminalitet, korrupsjon og hvitvasking. Dette gjelder særlig opp mot EU, Europarådet og FN.

Komiteenes medlemmer fra Fremskrittspartiet mener organisert kriminalitet i dag er en

stor og voksende trussel i vårt samfunn. Disse medlemmer mener at det for å få en bredest mulig forståelse for denne kriminalitetens omfang, bør forskes på hvor store økonomiske konsekvenser denne kriminalitet medfører.»

Departementet slutter seg til justiskomiteens og forsvarskomiteens vurderinger. I proposisjonen her fremmer derfor departementet forslag om lovendringer som vil kunne bidra til kampen mot organisert kriminalitet, og til å gjøre det vanskeligere for organiserte kriminelle grupper å etablere seg eller få ytterligere fotfeste i Norge.

Også internasjonalt arbeides det med tiltak for å bekjempe organisert kriminalitet. FNs generalforsamling vedtok 9. november 1998 å etablere en ad hoc-komité som skulle utarbeide folkerettslige bindende instrumenter for å bekjempe organisert kriminalitet. Arbeidet munnet ut i én konvensjon om grenseoverskridende organisert kriminalitet og tre protokoller om henholdsvis menneskehandel, menneskesmugling og ulovlig befatning med våpen. Konvensjonen og de to første protokollene ble vedtatt av Generalforsamlingen 15. november 2000, mens skytevåpenprotokollen ble vedtatt 31. mai 2001.

Konvensjonens offisielle navn er «United Nations Convention Against Transnational Organized Crime». Konvensjonen ble undertegnet av Norge 13. desember 2000. (Åpningen for undertegning skjedde i Palermo, og konvensjonen kalles derfor av og til for Palermo-konvensjonen). Den inneholder straffebestemmelser, straffeprosessuelle bestemmelser og bestemmer om internasjonalt samarbeid i saker om grenseoverskridende kriminalitet. Blant annet pålegger konvensjonen statene å gjøre det straffbart å inngå forbund (avtale) om å begå alvorlige straffbare handlinger som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe. De artikkelene i konvensjonen som har hatt betydning for lovarbeidet, blir gjennomgått nedenfor i tilknytning til de ulike spørsmålene som drøftes. For en nærmere oversikt over konvensjonen vises det til stortingsproposisjon om samtykke til ratifikasjon.

FNs konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet har *tre protokoller*. Protokollene kalles «Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children», «Protocol against Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air» og «Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Ammunition».

Protokollen for å forebygge, bekjempe og straf-

fe handel med mennesker, særlig kvinner og barn (menneskehandelsprotokollen), ble undertegnet samtidig med konvensjonen, 13. desember 2000. For å kunne ratifisere denne er det nødvendig med en lovendring, jf. punkt 6 nedenfor.

Også protokollen mot smugling av mennesker over land, sjøveien og luftveien (menneskesmuglingsprotokollen) ble undertegnet 13. desember 2000. Protokollen faller i hovedsak under Kommunal- og regionaldepartementets ansvarsområde. Kommunaldepartementet har ikke funnet at det kreves lov- eller forskriftsendringer for å kunne ratifisere protokollen.

Protokoll mot ulovlig produksjon av og handel med skytevåpen og deres deler, komponenter og ammunisjon (skytevåpenprotokollen) ble undertegnet av Norge 10. mai 2002. Politidirektoratet har sendt på høring et forslag til endring i våpenforskriften som er nødvendig for å kunne oppfylle forpliktelsene i protokollen. Høringsfristen er 30. april 2003. For øvrig er det ikke behov for regelendringer for å ratifisere skytevåpenprotokollen.

Konvensjonen og protokollen om menneskehandel er vedlagt proposisjonen i engelsk tekst og norsk oversettelse.

Proposisjonen her tar for seg konvensjonen og protokollen om menneskehandel. Departementet vurderer også om det bør gjennomføres andre lovendringer for mer effektivt å kunne bekjempe organisert kriminalitet, utover de krav som konvensjonen stiller. Regjeringen har nettopp lagt frem en handlingsplan mot handel med kvinner og barn. Spørsmål om andre tiltak mot menneskehandel vil derfor ikke bli tatt opp i proposisjonen her, men er vurdert i handlingsplanen.

Proposisjonen tar dessuten for seg en endring i Schengenkonvensjonen artikkel 40 om grenseoverskridende observasjon, og inneholder forslag til gjennomføring av endringen i norsk rett.

2.1.2 Høringsnotatet 10. desember 2002

Departementet sendte 10. desember 2002 på høring forslag til endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. Høringsnotatet inneholdt bl.a. forslag om straffebestemmelser som retter seg mot organisert kriminalitet og menneskehandel, og en bestemmelse som skjerper strafferammen for slik kriminalitet. I tillegg ble det foreslått endringer i utleveringsloven og i politiloven.

Departementet kommer nærmere tilbake til innholdet i høringsnotatet ved behandlingen av de enkelte lovforslagene senere i proposisjonen.

Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot organisert kriminalitet og menneskehandel, gjengangerstraff mv.)

2.1.3 Høringen

Høringsnotatet ble sendt på høring til følgende høringsinstanser:

Arbeids- og administrasjonsdepartementet
Barne- og familiedepartementet
Finansdepartementet
Helsedepartementet
Kommunal- og regionaldepartementet
Sosialdepartementet
Utenriksdepartementet

Høyesterett
Lagmannsrettene
Tingrettene
Domstolsadministrasjonen

Riksadvokaten
Statsadvokatembetene
Politidirektoratet

Barneombudet
Likestillingsombudet
Likestillingssenteret

Datatilsynet
Kredittilsynet

Sosial- og helsedirektoratet
Toll- og avgiftsdirektoratet
Utlendingsdirektoratet

Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo
Det juridiske fakultet, Universitetet i Bergen
Det juridiske fakultet, Universitetet i Tromsø
Institutt for kriminologi, Universitetet i Oslo
Institutt for menneskerettigheter, Universitetet i Oslo
Psykososialt senter for flyktninger
Senter for kvinneforskning, Universitetet i Oslo
Politi høgskolen

Den Norske Advokatforening
Den norske Dommerforening
Den rettsmedisinske kommisjon
Forsvarergruppen av 1977
Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)
Juss Hjelpa i Nord-Norge
Juss-Buss
Jussformidlingen i Bergen
Norges Juristforbund
Norges Lensmannslag
Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund
Norsk forening for kriminalreform (KROM)
Norske kvinnelige juristers forening

Politiembetsmennesenes Landsforening
Politiets fellesforbund
Rettspolitisk forening

Amnesty International Norge
Antirasistisk Senter
Den Norske Helsingforskomite
Det Norske Menneskerettighetshuset
Flyktningerådet
NGO-forum for menneskerettigheter
Norges Røde Kors
Norsk Folkehjelp
Redd Barna
Senter mot etnisk diskriminering

Kirkens Nødhjelp
Kirkens bymisjon

Aksjon mot barnepornografi
DIXI ressurscenter for voldtatte
FOKUS
Human Rights Service
Kirkens Ressurssenter mot vold og seksuelle overgrep
Kompetansesenter for voldsofferarbeid
Kontaktutvalget mellom innvandrere og norske myndighetene (KIM)
Krisesentersekretariatet
Kvinnefronten i Norge
Landsforeningen for voldsofre
Landsrådet for Barne- og Ungdomsorganisasjoner
Nettverk i nord mot prostitusjon og vold
MiRA Ressurssenter for innvandrere og flyktningkvinner
Nasjonalt ressurscenter for seksuelt misbrukte barn
Norges kvinne- og familieforbund
Norsk Krisesenterforbund
Norsk institutt for kvinne- og kjønnsforskning (NIKK)
NORUT Samfunnsforskning AS
PRO-Sentret
Prostituertes interesseorganisasjon (PION)
Straffedes organisasjon i Norge (SON)
Støtteforeningen for seksuelt misbrukte barn

Den norske lægeforening
Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere
Landsorganisasjonen i Norge (LO)

Høringsfristen var satt til 20. februar 2003. Følgende instanser har kommet med realitetsmerknader til høringsnotatet:
Barne- og familiedepartementet

Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot organisert kriminalitet og menneskehandel, gjengangerstraff mv.)

Finansdepartementet
Kommunal- og regionaldepartementet
Utenriksdepartementet

Agder lagmannsrett
Borgarting lagmannsrett
Drammen tingrett
Domstolsadministrasjonen

Riksadvokaten
Hordaland statsadvokatembeter
Oslo statsadvokatembeter
Vestfold og Telemark statsadvokatembeter
Politidirektoratet
Kripos
Prosjekt CATCH

Hordaland politidistrikt
Oslo politidistrikt

Barneombudet
Likestillingsombudet
Likestillingssenteret

Datatilsynet

Toll- og avgiftsdirektoratet
Utlendingsdirektoratet (UDI)

Den Norske Advokatforening
Den norske Dommerforening
Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)
Politiets fellesforbund

Redd Barna

Aksjon mot barnepornografi
FOKUS
Krisesentersekretariatet
Kvinnefronten i Norge
MiRA Ressurssenter for innvandrere- og flyktningkvinner
Norsk forening for kriminalreform (KROM)
PRO-Sentret
Prostituertes interesseorganisasjon (PION)

Landsorganisasjonen i Norge

Departementet har dessuten mottatt høringssvar fra Politiets sikkerhetstjeneste, som ved en feil ikke sto på listen over høringsinstanser.

Følgende høringsinstanser har gitt uttrykk for en generell støtte til departementets forslag, uten å kommentere de enkelte forslagene nærmere:
Utlendingsdirektoratet

Politiets Fellesforbund
Landsorganisasjonen i Norge

Følgende høringsinstanser har gitt uttrykk for at de ikke har realitetsmerknader:
Arbeids- og administrasjonsdepartementet
Helsedepartementet
Sosialdepartementet
Høyesterett
Politi høyskolen
Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund

Innholdet i høringsuttalelsene blir behandlet i tilknytning til de enkelte lovforslagene. Hovedinntrykket etter høringen er at de fleste høringsinstansene støtter departementets forslag. Det har imidlertid vært en viss uenighet om hvordan et skjerpet straffansvar for deltakelse i organisert kriminalitet skal gjennomføres.

2.2 Gjengangerstraff og rettshåndhevelsesarrest

2.2.1 Innledning

Regjeringen har i Sem-erklæringen gått inn for å endre straffeloven «slik at det i tillegg til den ubetingede straff for gjengangere i vinnings-, volds- og sedelighetsforbrytelser kan idømmes en betinget straff, som utløses ved gjentatte forbrytelser», jf. erklæringen s. 39.

Forslaget i Sem-erklæringen er todelt: De nevnte gruppene av gjengangere skal straffes strengere enn i dag. Og straffskjerpingen skal særlig skje i form av en betydelig betinget fengselsstraff som skal komme i tillegg til ubetinget fengselsstraff. Den enkelte lovbrøteren bør altså – i tillegg til en ubetinget fengselsstraff – idømmes en betinget fengselsstraff som er vesentlig høyere enn etter dagens straffutmålingspraksis. Hensikten er at flere gjengangere skal avstå fra ytterligere kriminalitet, når de ser at de risikerer å måtte sone et betydelig tillegg av fengselsstraff hvis de fortsetter på den kriminelle løpebane.

Straffeloven § 52 nr. 2 har regler om deldom, dvs. dom på dels ubetinget, dels betinget fengselsstraff. Domstolene har bare i begrenset grad benyttet deldom slik forslaget i Sem-erklæringen tilkjenner. Forslaget i Sem-erklæringen kan oppfattes slik at det tar sikte på særregler om deldom for gjentatte vinnings-, volds- og seksualforbrytelser. Men forslaget kan også oppfylles på andre måter.

I brev 5. februar 2002 til riksadvokaten ba departementet om riksadvokatens syn på en ordning med en særskilt deldom overfor gjengangere. De-

Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot organisert kriminalitet og menneskehandel, gjengangerstraff mv.)

departementet tok dessuten opp spørsmålet om alternative ordninger som ivaretar hensynene bak forslaget i Sem-erklæringen.

I svarbrev 7. mai 2002 ga riksadvokaten uttrykk for et ønske om å justere straffenivået for gjentatt kriminalitet. Men riksadvokaten er skeptisk til å endre reglene om deldom. En regel som generelt skjerper strafferammen ved gjentakelse er etter hans syn å foretrekke, jf. punkt 3.4.3.1 nedenfor.

Bakgrunnen for den foreslåtte endringen i straffeprosessloven § 172 om rettshåndhevelsesarrest er et ønske om å bidra til at hensynet til allmennhetens rettsfølelse sikres tilstrekkelig gjennomslag i praksis.

2.2.2 Høringsnotatet 10. september 2002

Departementet sendte 10. september 2002 på høring forslag til endringer i straffeloven og straffeprosessloven. I høringsnotatet gjorde departementet rede for ulike måter en straffskjerpelse for gjengangere kan gjennomføres på. Departementet foreslo også en klargjøring av straffeprosessloven § 172, men understreket samtidig at endringen ikke var ment å innebære noen realitetsendring i gjeldende rett.

Departementet kommer nærmere tilbake til innholdet i høringsnotatet ved behandlingen av de enkelte lovforslagene nedenfor.

2.2.3 Høringen

Høringsnotatet ble sendt på høring til følgende instanser:

Departementene

Høyesterett
Lagmannsrettene
Bergen tingrett
Brønnøy tingrett
Fredrikstad tingrett
Oslo tingrett
Kristiansand tingrett
Stavanger tingrett
Trondheim tingrett
Tromsø tingrett

Riksadvokaten
Statsadvokatene
ØKOKRIM
Kripos
Agder politidistrikt
Hordaland politidistrikt
Oslo politidistrikt
Rogaland politidistrikt

Sør-Trøndelag politidistrikt
Troms politidistrikt
Vestfold politidistrikt

Regjeringsadvokaten

Sivilombudsmannen

Amnesty International Norge
Bergen Forsvarerforening
Den Norske Advokatforening
Den norske Dommerforening
Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo
Det juridiske fakultet, Universitetet i Bergen
Det juridiske fakultet, Universitetet i Tromsø
Det kriminalitetsforebyggende råd
Forsvarergruppen av 1977
Juridisk rådgiving for kvinner (JURK)
Jussformidlingen i Bergen
Juss-Buss
Jusshjelpa i Nord-Norge
Krisesentersekretariatet
Likestillingsombudet
Norges Juristforbund
Norges Kristelige Juristforbund
Norges Lensmannslag
Norske Kvinnelige Juristers Forening
Norsk Fengselstjenestemannsforbund
Norsk forening for kriminalreform (KROM)
Norsk forening for voldsofre
Politiets fellesforbund
Næringslivets Hovedorganisasjon
Politiembetsmennes Landsforening
Rettspolitisk forening
Straffedes organisasjon i Norge (SON)

Høringsfristen var satt til 13. desember 2002. Følgende instanser har kommet med realitetsmerknader til høringsnotatet:

Agder lagmannsrett
Borgarting lagmannsrett
Gulating lagmannsrett
Oslo tingrett

Riksadvokaten
Kripos
ØKOKRIM

Hordaland politidistrikt
Oslo politidistrikt
Rogaland politidistrikt

Den Norske Advokatforening
Den norske Dommerforening

Likestillingsombudet

Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot organisert kriminalitet og menneskehandel, gjengangerstraff mv.)

Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund
Norsk forening for kriminalreform (KROM)
Politiembetsmennesenes Landsforening
Straffedes organisasjon i Norge (SON)

Høyesterett

Næringslivets Hovedorganisasjon
Eiendomsmeglerforetakenes Forening

Etter foreleggelse fra Samferdselsdepartementet har også Luftfartstilsynet avgitt høringssvar. I tillegg har departementet mottatt høringssvar fra Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon.

Følgende høringsinstanser har gitt uttrykk for at de ikke har realitetsmerknader:

Arbeids- og administrasjonsdepartementet
Barne- og familiedepartementet
Forsvarsdepartementet
Helsedepartementet
Landbruksdepartementet
Nærings- og handelsdepartementet
Samferdselsdepartementet
Sosialdepartementet
Utdannings- og forskningsdepartementet
Utenriksdepartementet

Innholdet i høringsuttalelsene blir behandlet i tilknytning til de enkelte lovforslagene. Hovedinntrykket etter høringen er at de fleste høringsinstansene støtter departementets forslag om å skjerpe straffen for gjengangerkriminalitet. Også forslaget om å klargjøre bestemmelsen om rettshåndhevelsesarrest i straffeprosessloven § 172 har fått bred støtte.

2.3 Borgerlige rettskrav

Departementet foreslår å rette opp en inkurie i straffeprosessloven § 434 om adgangen til å få behandlet borgerlige rettskrav i en ankesak. Dette spørsmålet har ikke vært på høring.

3 Kort om kriminalitetsutviklingen

I NOU 1997: 15 Etterforskningsmetoder for bekjempelse av kriminalitet s. 23–24 beskriver Metodeutvalget hva som typisk kjennetegner den organiserte kriminaliteten:

«Organisert kriminalitet forbindes ofte med velorganiserte mafialignende organisasjoner i utlandet. Målet er profitt, og bruk av vold er ofte et middel. Hard og brutal atferd skaper frykt så vel innad som utad. I noen land er det heller ikke uvanlig at bakmenn i kriminelle grupperinger innehar betydningsfulle posisjoner i det politiske liv eller i offentlig tjeneste. Utbredt korrupsjon i mange land, blant annet innenfor politiet, gjør det ofte vanskelig å bekjempe denne type kriminalitet. Fortjenesten fra straffbare handlinger blir i mange tilfeller investert i lovlig forretningsmessig virksomhet og derved hvitvasket. Det er også eksempler på at terrororganisasjoner involverer seg i grove kriminelle handlinger for å finansiere sin terrorvirksomhet. I de senere år har dette særlig skjedd innenfor narkotikakriminaliteten. Det er f.eks. påvist sammenhenger mellom ulovlig våpenhandel og narkotikakriminalitet.

[...]

Selv om det ikke finnes noen entydig definisjon av begrepet organisert kriminalitet, finnes det en del særtrekk som kjennetegner slik kriminalitet slik vi kjenner den fra utlandet:

- kriminaliteten forøves av flere i forening
- det foreligger en hierarkisk organisering med klare kommandolinjer
- organisasjonen er oppbygd slik at forbindelsen mellom ledelsen og de ytre ledd hvor kriminaliteten begås, skjules
- en del av organisasjonen driver lovlig virksomhet hvor det kriminelle utbyttet kan investeres og hvitvaskes
- organisasjonen kjennetegnes ved hard disiplin, hvor organisasjonen og dens virksomhet beskyttes med voldsutøvelse og trusler innad og utad
- det er tale om alvorlig kriminalitet som gir et betydelig økonomisk utbytte, som f.eks. narkotika, omfattende vinningskriminalitet, sprit, spill, våpenhandel og menneskesmugling
- utførelsen av kriminaliteten er teknisk avansert, ressurskrevende og ofte internasjonal

Noen av disse kjennetegnene finner vi også igjen i det norske kriminalitetsbildet. I kriminelle grupperinger i Norge finner man organisasjoner med en fast struktur og med en hard indre justis, hvor organisasjonen beskyttes med voldsutøvelse og trusler både innad og utad, samt at kriminaliteten forøves av flere i forening. Videre er det tale om alvorlig kriminalitet som gir betydelig økonomisk utbytte, som f.eks. innførsel og omsetning av narkotika, flere former for vinningskriminalitet og ulovlig innførsel og omsetning av sprit.»

Metodeutvalget peker videre på at enkelte kriminelle miljøer er mer lukkede enn før, og at det av den grunn kan være vanskelig å etterforske organisert kriminalitet:

«Mange etniske miljøer er svært lukkede og derved vanskelige for politiet å skaffe seg informasjon fra og om. Store kulturforskjeller og manglende innsikt og forståelse fra politiets side, samt en betydelig skepsis til politiet i mange etniske miljøer, gjør politiets etterforskning av kriminelle handlinger begått i slike miljøer svært vanskelig. Frykt for represalier og voldsanvendelse gjør at politiet i liten grad får bistand fra vitner eller andre som kan hjelpe politiet i en etterforskning.

[...]

I forbindelse med etterforskning av kriminell virksomhet i tilknytning til slike miljøer, vil gjengmedlemmer svært ofte nekte å avgi forklaring for politiet. I fall de avgir forklaring gis det ingen opplysninger som er av verdi for etterforskningen. Det lar seg ikke skjule at denne bevisste holdningen til ikke å bidra under en etterforskning skaper betydelige problemer for oppklaringen av alvorlige forbrytelser. Eksempler på saker hvor denne bevisste holdningen er kommet til uttrykk, er den såkalte 'Vietnameser-saken' på Oslo S, flere skyteepisoder innenfor MC-miljøet og episoder innenfor det nasjonalistiske miljø.

Vi har også sett flere eksempler på at norske grupperinger, særlig ungdommer, har organisert seg i gjenger hvor mye av aktiviteten er knyttet til kriminelle handlinger.

Et hovedproblem med gjengkulturen er at miljøene blir svært lukkede og derfor vanskelig å trenge inn i. En annen tendens som har vist

seg i de senere år er at det oppstår nær kontakt mellom forskjellige kriminelle gjenger. Politiet har opplysninger som indikerer en nær kontakt mellom kriminelle medlemmer av MC-klubber og andre kriminelle grupperinger. Politiet antar at denne kontakten bl a kan dreie seg om et samarbeid i forbindelse med salg av narkotika og torpedovirksomhet.»

Et annet trekk ved utviklingen er at organiserte kriminelle grupper i mange tilfeller opptrer på tvers av landegrensene, og dermed også de berørte staters jurisdiksjon. Også dette kan gjøre strafforfølgning vanskelig, jf. utredningen s. 25:

«Et typisk trekk ved de kriminelles metoder er nå raske forflytninger av personer, narkotika og penger mellom de forskjellige nasjoner. Dette er en utvikling som setter krav til likhet i lovgivningen og et tettere internasjonalt samarbeid, herunder raske og ubyråkratiske kommunikasjonssystemer, samt gode koordineringsrutiner mellom de forskjellige lands politimyndigheter.

For øvrig er det også en økende tendens til større mobilitet hos de kriminelle innenlands, på tvers av politidistrikter.»

Den organiserte kriminaliteten spenner over en rekke forskjellige forbrytelseskategorier, jf. statusrapporten «Organisert kriminalitet – utvikling og utfordring» utarbeidet av Seksjon for analyse og forebygging ved Politidirektoratet (Oslo 2002) s. 13–14:

«Innen følgende områder av organisert kriminalitet finnes det kriminelle aktører eller nettverk som virker i, fra eller mot Norge:

- narkotikakriminalitet (inkl. smugling av dopingsmidler og narkotikaklassifiserte legemidler)
- smugling av alkohol og tobakk
- bedragerier og annen økonomisk kriminalitet
- handel med stjalne kjøretøy
- ran og tyveri (inkl. heleri), bl.a. rettet mot eldre, samt visse serietyverier
- menneskesmugling
- handel med kvinner (inkl. prostitusjon)
- forfalskning
- hvitvasking av penger
- drap og mishandling
- ulovlig våpenhandel
- miljøkriminalitet

[...]

Utenlandske kriminelle aktører styrer en omfattende internasjonal virksomhet, og opererer ofte som forholdsvis små enkeltgrupper. Sentrale personer i disse har imidlertid et svært godt nettverk, med gode kontakter i store geografiske områder både i Norge og andre land.

Gruppene kan se ut til å drive 'selvstendig', men politiet mistenker at en del av gruppene samarbeider om kriminell aktivitet og fordeler «territorier» seg imellom. Større sakskomplekser viser at gruppene som opererer i Norge sjelden har mer enn 10 medlemmer/involverte.»

I NOU 2002: 4 Ny straffelov s. 91–98 gjengir Straffelovkommisjonen utdrag fra en utredning av professor Erling Johannes Husabø om kriminalisering av forberedelseshandlinger, herunder bestemmelser om forbund og om deltakelse i kriminelle organisasjoner. Etter hans syn er fremveksten av organisert kriminalitet ett av de forhold som kan gjøre det nødvendig å kriminalisere foreberedelseshandlinger i større utstrekning enn før, jf. s. 93–94:

«Metodeutvalet held fram at vi også i Norge har kriminelle organisasjonar med ein fast struktur og ein hard, indre justis. Den moderne organiserte kriminaliteten har ofte ein internasjonal karakter, og nyttar gjerne moderne kommunikasjonsmetodar (GSM-telefon, internett m v). Det blir stadig oftare nytta vald og truslar for å sikre egne interesser, og for å hindra politiet si etterforskning. Eit hovudområde for organisert kriminalitet er narkotikabrotsverk. Men ei rekke andre former for kriminalitet spring ofte ut av dette, typisk vinningskriminalitet. Også organisert innføring og produksjon av ulovleg sprit er eit omfattande problem. Dei siste åra har det dessutan blitt avdekt alvorlege former for organisert kriminalitet med utspring i høgrevirksomme miljø, satanistgrupper og visse motorsykkelklubber.

Kriminalitet som er organisert, representerer generelt ein større trussel mot samfunnet enn brotsverk som blir planlagt og utført av enkeltpersonar. Kriminaliteten blir førebudd og utført med større innsikt og innsats. Gjennom organisasjonen og den enkelte forbryterske avtalen blir det dessutan skapt bindingar mellom partane, som gjer sannsynet for ei gjennomføring av planane større. Vanskane med å avdekke kriminaliteten blir også større når førebuinga skjer i eit frå før lukka miljø. Utviklinga innan den organiserte kriminaliteten må difor følgjast nøye av styresmaktene, og møtast med mottiltak.»

Selv om det kan være vanskelig å tallfeste eksakt omfanget av organisert kriminalitet, gir utviklingen grunn til bekymring. Som Metodeutvalget peker på, utgjør denne formen for kriminalitet en større trussel mot samfunnet og den enkelte enn annen kriminalitet, og den kan være vanskeligere å bekjempe. For å forhindre at kriminelle organisasjoner etablerer seg ytterligere i Norge, foreslår derfor departementet at utviklingen blir møtt med lovtiltak.

4 Straff for deltakelse i organiserte kriminalitet

4.1 Gjeldende rett

4.1.1 Innledning

Den som deltar i en organisert kriminell gruppe, vil naturligvis kunne straffes for de handlinger som gruppen begår og som vedkommende selv deltar i, f.eks. drap eller ulovlig innførsel av sprit og narkotika. Dette krever ingen nærmere drøftelse, og skal ikke forfølges nærmere her.

Spørsmålet er imidlertid om også selve *deltakelsen* i gruppen kan være straffbar, uavhengig av om deltakeren kan knyttes til (andre) konkrete lovovertreddelser. Et slikt straffansvar kan tenkes å følge av de særlige bestemmelsene i straffeloven §§ 104 a og 330 (punkt 4.1.2 nedenfor). Straffansvar kan også oppstå etter de alminnelige reglene om medvirkning (punkt 4.1.3) og forsøk (punkt 4.1.4). I det følgende gjøres det nærmere rede for rekkevidden av disse bestemmelsene.

4.1.2 Straffeloven §§ 104 a og 330

I dagens straffelovgivning finnes det to straffebestemmelser som direkte retter seg mot deltakelse i ulike former for kriminelle organisasjoner. Den ene er straffeloven § 104 a, som retter seg mot deltakelse i private militære organisasjoner mv. Den andre er straffeloven § 330, som bl.a. retter seg generelt mot det å delta i foreninger som har til formål å begå straffbare handlinger.

Straffeloven § 104 a er blitt til etter mønster av den danske straffeloven § 114. Første ledd rammer den som danner, deltar i eller støtter en «privat organisasjon av militær karakter». En organisasjon kan være av «militær karakter» selv om den ikke er væpnet, såfremt den tar sikte på militær opplæring, jf. Ot.prp. nr. 79 (1950) s. 14. «Støtter» omfatter blant annet det å gi økonomiske bidrag og andre handlinger som kommer organisasjonen til gode. Medvirkning er ikke nevnt, men noen bistandshandlinger kan likevel rammes som «støtte» til gruppen. Derimot vil den som påvirker en annen til å delta i en privat militær organisasjon, ikke kunne straffes, se *Bratholm/Matningsdal*: Straffeloven med kommentarer, bind II (Oslo 1995) s. 84.

Siden første ledd krever at organisasjonen må

ha en «militær karakter», vil bestemmelsen bare sjelden kunne anvendes overfor organiserte kriminelle grupper. Den kan imidlertid tenkes å få betydning overfor paramilitære grupperinger som begår eller har til formål å begå straffbare handlinger, f.eks. innenfor nynazistiske miljøer.

Straffen etter første ledd er fengsel inntil 2 år, men i en del tilfeller inntil 6 år, for eksempel dersom organisasjonen har våpen eller sprengstoff.

Paragraf 104 a annet ledd fastsetter den samme straff for den som danner, deltar i eller støtter en forening eller sammenslutning som har til formål «ved sabotasje, maktanvendelse eller andre ulovlige midler å forstyrre samfunnsordenen eller oppnå innflytelse i offentlige anliggender». Etter dette leddet er det ikke et vilkår at foreningen har en militær karakter. Det er noe uklart om det samfunnskadelige formålet må være det eneste formålet med organisasjonen, hovedformålet eller ett av flere formål, se *Husabø*: Straffeansvarets periferi (Bergen 1999) s. 329–330. Ved lov 3. desember 1999 nr. 82 fikk bestemmelsen en tilføyelse om at foreningen mv. må ha tatt skritt for å realisere formålet med ulovlige midler for at straffansvar skal komme på tale. I forarbeidene gis det uttrykk for at endringen er ment som en presisering og ikke som en endring av gjeldende rett, jf. Ot.prp. nr. 64 (1998–99) s. 136.

Paragraf 104 a må ses i sammenheng med den mer generelle og mildere bestemmelsen i straffeloven § 330. Etter § 330 første ledd annet alternativ er det bl.a. straffbart å stifte eller delta i en «Forening ... hvis Formaal er Forøvelse eller Opmuntring til straffbare Handlinger». Bestemmelser rekker vidt, og omfatter enhver straffbar handling, også forseelser. Uttrykket «Forening» kan neppe tolkes antitetsk, og omfatter antakelig en rekke ulike sammenslutninger. Trolig er det ikke et krav at foreningens formål utelukkende er å begå straffbare handlinger, såfremt dette er ett av flere formål for foreningen. Men i juridisk teori er det noe omtvistet om uttrykket «Handlinger» innebærer at formålet må være å begå flere straffbare handlinger, eller om det er tilstrekkelig med én. I teorien er det videre hevdet at formålet må være å begå handlingen(e) «innen en rimelig fremtid», jf. *Kjerschow*: Straffeloven med kommentarer (Oslo 1930) s. 798, men en slik begrensning er uten støtte i ordlyden.

Bestemmelsens tredje alternativ rammer den som stifter eller deltar i en forening «hvis Medlemmer forpligter sig til ubetinget Lydighed mod nogen». Med ubetinget lydighet forstås de tilfeller hvor medlemmene har «fraskrevet sig retten til selv å underkaste ordren nogensomhelst prøvelse», jf. *Kjerschow*: Straffeloven med kommentarer s. 798. Bestemmelsen må tolkes innskrenkende, slik at bl.a. yrkes- eller næringsmessige foreninger ikke rammes.

Medvirkning er ikke nevnt. Strafferammen er bøter eller fengsel inntil 3 måneder, men inntil 6 måneder dersom foreningens formål er å «forøve eller opmuntre til Forbrytelser», jf. § 330 annet ledd.

Deltakelse i eller stifting av organiserte kriminelle grupper som har som formål å begå forbrytelser, vil etter dette ofte kunne rammes av bestemmelsen, særlig annet straffalternativ. Tredje straffalternativ vil især kunne tenkes å ramme mafialiggende organisasjoner.

4.1.3 Medvirkning

Utenfor området for straffeloven §§ 104 a og 330 vil den som deltar i organiserte kriminelle grupper, etter omstendighetene kunne straffes for medvirkning, eventuelt forsøk på medvirkning, til de handlingene som gruppen begår. Medvirkningen kan være fysisk eller psykisk.

I norsk rett har vi ingen alminnelig bestemmelse om når medvirkning er straffbart. Rammene for medvirkningsansvaret kan derfor ikke fastlegges generelt, men beror på en tolkning av det straffebudet som kan være overtrådt. Noen straffebud nevner uttrykkelig at medvirkning er straffbart, mens andre ikke har et slikt medvirkningstillegg. Er medvirkning ikke nevnt, er handlinger som naturlig må karakteriseres som medvirkningshandlinger, likevel straffbare hvis de faller innenfor gjerningsbeskrivelsen i straffebudet.

De fleste bestemmelsene som er aktuelle når det gjelder organisert kriminalitet, inneholder et eget medvirkningstillegg. I så fall vil både fysisk og psykisk medvirkning være straffbar. Fysisk medvirkning kan det være tale om dersom deltakeren bidrar til eller på annen måte legger forholdene til rette for gjennomføringen av den straffbare handlingen. A stiller f.eks. sin lastebil til rådighet for en smuglerliga. Psykisk medvirkning kan det være tale om dersom deltakelsen oppfattes som en form for støtte eller aksept av en bestemt straffbar handling, som senere gjennomføres.

Om det er grunnlag for medvirkningsansvar eller ikke, vil variere fra sak til sak. Dersom hoved-

mannen er på forberedelsesstadiet eller på forsøksstadiet, foreligger det ikke straffbar medvirkning i lovens forstand. Derimot vil det kunne foreligge forsøk på medvirkning, jf. straffeloven § 49. I eksemplet ovenfor vil dette være tilfelle om smuglerne stanses med det ulovlige varepartiet på svensk side av grensen. Det samme gjelder hvor hovedmannen har fullbyrdet handlingen, men hvor medvirkningen ikke fikk noen betydning for hendelsesforløpet. Dette vil være situasjonen om smuglerne velger å bruke Bs lastebil i stedet for As.

4.1.4 Forsøk

Hovedregelen i norsk rett er at forberedelse til straffbare handlinger ikke er straffbart. Ved forbrytelser inntreffer straffbarheten normalt først når det foreligger forsøk, jf. straffeloven § 49 første ledd, ved forseelser i utgangspunktet først ved fullbyrdet overtredelse, jf. § 49 annet ledd. Som hovedregel er det derfor ikke straffbart å inngå avtale om å begå en bestemt forbrytelse. En slik avtale vil i utgangspunktet måtte anses som straffri forberedelse.

Det finnes imidlertid enkelte særlige forbundsbestemmelser i straffelovgivningen. For eksempel er det etter straffeloven § 223 tredje ledd straffbart å inngå forbund (avtale) om å begå langvarig eller særlig alvorlig frihetsberøvelse, jf. annet ledd. Straffen er fengsel inntil 10 år. Paragraf 233 a rammer forbund om å begå drap eller grov legemsbeskadigelse, jf. §§ 231 og 233. Strafferammen er også her fengsel inntil 10 år. Disse reglene ble innført ved lov 3. desember 1999 nr. 82, og bygger blant annet på Sikkerhetsutvalgets utredning NOU 1993: 3 Strafferettslige regler i terroristbekjempelsen, jf. Ot.prp. nr. 64 (1998–99) s. 131–133. Straffeloven har også andre forbundsbestemmelser. Etter § 269 nr. 1 er det straffbart å inngå forbund med noen om å begå ran. Strafferammen er fengsel inntil 3 år. Paragraf 159 fastsetter en straff av fengsel inntil 10 år for den som inngår forbund om å begå nærmere angitte allmennfarlige forbrytelser.

Enkelte forberedelseshandlinger er straffbare selv om det ikke dreier seg om forbund: Straffeloven § 161 rammer den som skaffer sprengstoff, våpen mv. i den hensikt å begå en forbrytelse. Straffen er fengsel inntil 6 år, men inntil 10 år dersom det foreligger særdeles skjerpende omstendigheter. Medvirkning er straffbart. Etter § 140 er det straffbart offentlig å oppfordre til, forherlige eller tilskynde til iverksettelsen av «en straffbar Handling». Det samme gjelder det å offentlig tilby å utføre straffbare handlinger eller offentlig tilby bistand til utførelse av straffbare handlinger. Strafferammen er fengsel inntil 8 år. Medvirkning er likestilt med fullbyrdet overtredelse.

4.2 Konvensjonsforpliktelsen

Konvensjonen artikkel 5 nr. 1 lyder:

«1. Each State Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences, when committed intentionally:

- (a) Either or both of the following as criminal offences distinct from those involving the attempt or completion of the criminal activity:
 - (i) Agreeing with one or more other persons to commit a serious crime for a purpose relating directly or indirectly to the obtaining of a financial or other material benefit and, where required by domestic law, involving an act undertaken by one of the participants in furtherance of the agreement or involving an organized criminal group;
 - (ii) Conduct by a person who, with the knowledge of either the aim and the general criminal activity of an organized criminal group or its intention to commit the crimes in question, takes an active part in:
 - (a) Criminal activities of the organized criminal group;
 - (b) Other activities of the organized criminal group in the knowledge that his or her participation will contribute to the achievement of the above-described criminal aim;
- (b) Organizing, directing, aiding, abetting, facilitating or counselling the commission of serious crime involving an organized criminal group.»

Artikkel 5 pålegger statene å kriminalisere deltakelse i visse organiserte kriminelle grupper (bokstav (a)), og medvirkning til enkelte av de handlingene som gruppen begår (bokstav (b)).

Bokstav (a) gir statene en viss frihet når det gjelder valg av gjennomføringsmåte. Konvensjonsstatene kan enten kriminalisere det å inngå forbund om å begå en alvorlig forbrytelse dersom formålet er å oppnå en uberettiget økonomisk vinning (underpunkt i). Med alvorlig forbrytelse menes en forbrytelse som kan medføre frihetsberøvelse i minst fire år, jf. artikkel 2 bokstav (b). Eller statene kan kriminalisere det å delta aktivt i en organisert kriminell gruppe, dersom deltakelsen enten knytter seg til gruppens kriminelle virksomhet, eller til gruppens virksomhet for øvrig og gjerningspersonen vet at han på denne måten bidrar til å gjennomføre gruppens kriminelle formål (underpunkt ii).

Etter bokstav (b) plikter statene å kriminalisere det å organisere, lede, legge til rette for, gi råd eller

på annen måte medvirke til gjennomføringen av en alvorlig forbrytelse der en organisert kriminell gruppe er innblandet. Selv om uttrykket «the commission of serious crime» kan være noe uklart, antar departementet at statene må kunne kreve at medvirkeren iallfall er på forsøksstadiet. I motsatt fall ville forpliktelsen hatt en tilnærmet uoverskuelig rekkevidde, og rukket langt videre enn det som er konvensjons formål, som er å «promote cooperation to prevent and combat transnational organized crime more effectively», jf. artikkel 1.

4.3 Rettstilstanden i EU og i andre land

4.3.1 Innledning

På bakgrunn av de ulike internasjonale initiativene for å bekjempe organisert kriminalitet, har mange land satt i gang et arbeid for å gjennomgå og eventuelt foreta nødvendige lovendringer i sin nasjonale lovgivning på området. Det varierer hvor langt de ulike landene har kommet i dette arbeidet.

I de fleste rettssystemer åpnes det for å dømme til strengere straff når forbrytelsen begås som ledd i organisert kriminalitet, enten gjennom lovgivning eller rettspraksis. Imidlertid har dette i en rekke land blitt ansett utilstrekkelig i kampen mot organisert kriminalitet, slik at flere land har særskilte straffebestemmelser som rammer deltakelse i organiserte kriminelle grupper.

Av de nordiske land er det bare Finland som har en straffebestemmelse som i sin alminnelighet rammer deltagelse i organiserte kriminelle grupper, se punkt 4.3.5.

Innenfor EU er det tatt flere initiativ for å bekjempe organisert kriminalitet. Sentral er fellesaksjon 21. desember 1998 (1998/733/RIA) hvor partene blant annet forplikter seg til å kriminalisere ulike former for deltakelse i og bistand til organiserte kriminelle grupper, se nærmere nedenfor.

4.3.2 EU-initiativ i kampen mot organisert kriminalitet

Det Europeiske Råd vedtok 21. desember 1998 en fellesaksjon mot organisert kriminalitet (98/733/RIA). Rådet erklærte at bekjempelse av organisert kriminalitet skal være et høyt prioritert mål for Den Europeiske Union. Særlig fremheves nødvendigheten av å styrke samarbeidet mellom medlemslandene i forhold til ulovlig narkotikahandel, menneske-

handel, terrorisme, ulovlig handel med kunstverk, hvitvasking av penger, grov økonomisk kriminalitet og utpressing og andre voldshandlinger.

Fellesaksjonen inneholder en definisjon av kriminell organisasjon og forplikter medlemslandene til å kriminalisere ulike former for deltakelse i en slik organisasjon. I tillegg er det i artikkel 3 forpliktelser om juridiske personers straffansvar, mens artikkel 4 gjelder jurisdiksjon.

Det foreligger et forslag om å endre Schengenkonvensjonens (Avtale 18. mai 1999 mellom Rådet for den europeiske union og Republikken Island og Kongeriket Norge om de sistnevnte statenes tilknytning til gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengen-regelverket) artikkel 1 nr. 2 bokstav c strekpunkt 5, slik det er nedfelt i EUs fellesaksjon. Forslaget er ikke vedtatt, og er dermed ikke formelt bindende for Norge. Departementet har imidlertid i sine vurderinger tatt dette forslaget samt EUs fellesaksjon i betraktning. Den organiserte kriminalitets globale karakter gjør at ny norsk straffelovgivning langt på vei bør svare til lovgivningen i bl.a. de andre nordiske landene. Det vil kunne gi uheldige signaler dersom norsk lovgivning i større grad enn lovgivningen i EU-landene tillater organisert kriminalitet. I prinsippet kan det oppstå fare for at kriminelle organisasjoner vil bruke Norge som base for sine ulovlige aktiviteter, og mildere lovgivning mot organisert kriminalitet enn i EU-landene kan på lengre sikt vanskeliggjøre norsk deltakelse i ulike former for strafferettslig og straffeprosessuelt samarbeid. På denne bakgrunnen gjør departementet nedenfor nærmere rede for EUs fellesaksjon.

Fellesaksjonen artikkel 1 definerer kriminell organisasjon slik:

«Within the meaning of this joint action, a criminal organisation shall mean a structured association, established over a period of time, of more than two persons, acting in concert with a view to committing offences which are punishable by deprivation of liberty or a detention order of a maximum of at least four years or a more serious penalty, whether such offences are an end in themselves or a means of obtaining material benefits and, where appropriate, of improperly influencing the operation of public authorities.

The offences referred to in the first subparagraph include those mentioned in Article 2 of the Europol Convention and in the Annex thereto and carrying a sentence at least equivalent to that provided for in the first subparagraph.»

Vilkårene for at en sammenslutning skal regnes som en kriminell organisasjon er at den er strukturert og av en viss varighet. Hva som ligger i kravet

om at sammenslutningen må være «structured», er noe usikkert, og forståelsen av begrepet synes å variere noe mellom de ulike medlemslandene. Trolig må det stilles visse krav til en hierarkisk struktur. Sammenslutningen må videre bestå av mer enn to personer som handler i forening med sikte på å begå straffbare handlinger som i medlemslandenes rett er belagt med fengsel i minst 4 år. Det er uten betydning hva formålet med de straffbare handlingene er. Etter ordlyden omfattes dermed svært forskjellige virksomheter. Det er ikke stilt noe krav om økonomisk vinning, slik at også politisk orienterte organisasjoner omfattes. Det presiseres at det ikke er noe vilkår for straffeansvar at organisasjonen faktisk har utført en kriminell handling, jf. artikkel 2 bokstav a.

Artikkel 2 regulerer hvordan de enkelte medlemsland skal oppfylle kravene til kriminalisering av deltakelse i en kriminell organisasjon:

«1. To assist the fight against criminal organisations, each Member State shall undertake, in accordance with the procedure laid down in Article 6, to ensure that one or both of the types of conduct described below are punishable by effective, proportionate and dissuasive penalties:

- a) conduct by any person who, with intent and with knowledge of either the aim and the general criminal activity of the organisation or the intention of the organisation to commit the offences in question, actively takes part in:
 - the organisation's criminal activities falling within Article 1, even where that person does not take part in the actual execution of the offences concerned and, subject to the general principles of the criminal law of the Member State concerned, even where the offences concerned are not actually committed,
 - the organisation's other activities in the further knowledge that his participation will contribute to the achievement of the organisation's criminal activities falling within Article 1;
- b) conduct by any person consisting in an agreement with one or more persons that an activity should be pursued which, if carried out, would amount the commission of offences falling within Article 1, even if that person does not take part in the actual execution of the activity.

2. Irrespective of whether they have elected to make the type of conduct referred to in paragraph 1(a) or (b) a criminal offence, Member States will afford one another the most comprehensive assistance possible in respect of the offences covered by this Article, as well as those

offences covered by Article 3(4) of the Convention relating to extradition between Member States of the European Union, drawn up by the Council on 27 September 1996.»

Nr. 1 oppstiller to alternative gjennomføringsmåter: Forbud mot deltakelse i en organisasjon som begår straffbare handlinger som nevnt i artikkel 1 (handling med strafferamme på mer enn 4 år), jf. bokstav a, og/eller forbud mot avtaleinngåelse (forbund) om å begå slike handlinger, jf. bokstav b.

Alternativet i bokstav a krever kriminalisering av aktiv deltakelse i organisasjonens kriminelle aktiviteter, men også deltakelse i andre av organisasjonens aktiviteter, såfremt disse bidrar til å gjennomføre den kriminelle aktiviteten. Straff skal kunne ilegges selv om personen ikke deltar i selve utførelsen av de straffbare handlingene.

Gjennomføringsalternativet i bokstav b – å kriminalisere forbund om å begå handlinger med strafferamme på fengsel i minst 4 år – kom inn etter påtrykk fra Storbritannia. Bakgrunnen var at man i den angloamerikanske rettstradisjon ofte lovregulerer organisert kriminalitet ved å kriminalisere inngåelse av forbund.

4.3.3 Danmark

Danmark har ikke ratifisert FN-konvensjonen, og det er etter det opplyste noe usikkert når dette vil skje.

Dansk rett har ingen straffebestemmelse som i sin alminnelighet rammer deltakelse i en kriminell organisasjon.

Den danske straffeloven § 21 regulerer forsøk, og forsøksbegrepet er etter denne bestemmelsen svært vidt. En rekke forberedelseshandlinger vil kunne straffes etter § 21. For eksempel vil det å inngå avtale om en forbrytelse rammes.

Den danske straffeloven § 23 regulerer medvirkning. Et vilkår for at medvirkeren kan dømmes direkte etter den enkelte straffebestemmelse, er at den kriminelle handlingen er fullbyrdet. Imidlertid kan en medvirker dømmes for forsøk på medvirkning dersom hovedmannen ikke har overskredet grensen for forsøk.

I Danmark er det lagt til grunn at lovendringer ikke er nødvendige for å gjennomføre forpliktelsene etter EUs fellesaksjon artikkel 2 nr. 1 bokstav b (forbundsbestemmelsen), jf. Justitsministeriets redegørelse 15. mai 1998 s. 2.

4.3.4 Sverige

I Sverige er det for tiden under arbeid en promemoria om FN-konvensjonen og dens forhold til svensk rett. Det tas sikte på å legge frem en proposisjon for riksdagen i løpet av våren 2003.

Sverige har ingen straffebestemmelse som i sin alminnelighet rammer deltakelse i organiserte kriminelle grupper. Spørsmålet om å innføre en generell straffebestemmelse mot deltakelse i kriminelle organisasjoner er nylig utredet, jf. SOU 2000:88. Denne utredningen konkluderte med at en slik regel ikke burde innføres. Blant annet fremheves det i utredningen at en slik kriminalisering ville kunne medføre et generelt forbud mot visse organisasjoner, idet det lovteknisk ble funnet vanskelig å definere begreper i en slik bestemmelse på en måte som gir en hensiktsmessig avgrensning mot lite straffverdig deltakelse i en kriminell organisasjon. Utover dette tok man i betraktning det eksisterende ansvar for forberedelses- og medvirkningshandling i svensk rett.

Svenske myndigheter har lagt til grunn at forpliktelsene etter EUs fellesaksjon artikkel 2 nr. 1 bokstav a, er oppfylt fordi medvirkningsansvaret er vidtrekkende i svensk rett, jf. Skr 1998/99:60 s. 265. Medvirkningsansvaret er regulert i brottsbalken 23 kap, dels i form av en tradisjonell medvirkningsbestemmelse (4 §), og dels i form av en bestemmelse som retter seg mot forberedelseshandlinger (2 §). Den sistnevnte bestemmelsen er nylig blitt noe utvidet for å bli mer effektiv i kampen mot organisert kriminalitet, jf. Prop. 2000/01:85 s. 42.

De forberedelseshandlingene som rammes, er inngåelse av forbund (stämpling) samt konkret angitte forberedelseshandlinger. For eksempel rammes det å betale noen for å begå en forbrytelse eller å ta imot slik betaling. I realiteten vil nesten enhver befatning med hjelpemidler som er særskilt egnet til å begå den aktuelle forbrytelsen, medføre straffansvar. Imidlertid gjelder straffansvaret bare forberedelseshandlinger i tilknytning til alvorlige straffbare handlinger (en oppregning finnes i SOU 2000:88 s. 132), og det må avgjøres for hver enkelt handling om den generelle forberedelsesbestemmelsen får anvendelse.

4.3.5 Finland

I Finland er det fra 1. mars 2003 trådt i kraft et nytt straffebud som i sin alminnelighet rammer deltakelse i en organisert kriminell sammenslutnings virksomhet (lov nr. 142/2003), se RP 183/1999. Ny 1 a § i straffelagen 17 kap. lyder:

Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot organisert kriminalitet og menneskehandel, gjengangerstraff mv.)

Deltagande i en organisert kriminell sammanslutnings virksomhet

Den som

1. gjennom att grunda eller bygga upp en organisert kriminell sammanslutning eller gjennom att värva eller försöka värva medlemmar till sammanslutningen,
2. genom att utrusta eller försöka utrusta en organisert kriminell sammanslutning med explosiva varor, vapen, skjutförmådenheter eller ämnen eller förmådenheter som är avsedda för tillverkning av sådana eller med andra farliga föremål eller ämnen,
3. genom att ordna eller försöka ordna utbildning för en organisert kriminell sammanslutning eller ge en organisert kriminell sammanslutning utbildning för brottslig virksomhet,
4. genom att för en organisert kriminell sammanslutning skaffa eller försöka skaffa eller genom att till en organisert kriminell sammanslutning överlåta lokaler eller andra utrymmen som den behöver eller fordon eller andra hjälpmedel av synnerlig vikt för sammanslutningens virksomhet,
5. genom att direkt eller indirekt tillhandahålla eller samla in tillgångar för att finansiera den brottsliga virksomheten i en organiserad kriminell sammanslutning,
6. genom att ha hand om en organiserad kriminell sammanslutnings viktiga ekonomiska angelägenheter eller genom att ge ekonomiska eller juridiska råd som är av synnerlig vikt för sammanslutningens virksomhet, eller
7. genom att begå ett brott som avses i 32 kap. 1 § 2 mom. 1 eller 2 punkten,

deltar i en organiserad kriminell sammanslutnings virksomhet i vilken syftet är att begå ett eller flera brott för vilka det föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst fyra år, eller ett eller flera brott som avses i 11 kap. 8 §, och om ett sådant brott eller ett straffbart försök till ett sådant brott begås, skall för deltagande i en organiserad kriminell sammanslutnings virksomhet dömas till böter eller fängelse i högst två år.

Vad som i 1 mom. 6 punkten föreskrivs om juridisk rådgivning gäller inte uppdrag som juridiskt biträde eller ombud vid förundersökning eller domstolsbehandling av brott eller straffverkställighet.

Vad som föreskrivs i 1 mom. tillämpas inte om ett lika strängt eller strängare straff för gärningen föreskrivs på något annat ställe i lag.

Med organiserad kriminell sammanslutning avses en strukturerad sammanslutning, inrättad för en viss tid, bestående av minst tre personer, som handlar i samförstånd för att begå brott som avses i 1 mom.

Etter det departementet har fått opplyst vil det på bakgrunn av FN-konvensjonen bli foretatt tilleggsendringer i 1 a § 17.kap. Det antas at dette lovforslaget vil bli vedtatt i løpet av våren 2003.

4.3.6 Storbritannia

Storbritannia har ikke ratifisert FN-konvensjonen ennå, men det ventes at det vil skje i løpet av 2003, noe avhengig av når man får vedtatt en ny lov om utlevering.

Storbritannia har ikke noe særskilt straffebud som rammer deltakelse i kriminelle organisasjoner, og det tas visstnok heller ikke sikte på å kriminalisere deltakelse i kriminelle organisasjoner. I stedet vil man bygge på konvensjonens artikkel 5 nr. 1 bokstav a alternativ (i), som man anser dekket i den eksisterende lovgivningen om «conspiracy laws».

I Criminal Act fra 1977 Section 1 er «conspiracy» nærmere regulert. Kjernen i bestemmelsen er at en avtale mellom to eller flere personer om å utføre en straffbar handling er straffbelagt. Trolig er det et vilkår at en av avtalepartene må kunne bli holdt ansvarlig som hovedmann. Medvirkning til «conspiracy» er også straffbart. I praksis blir ofte tiltale for «conspiracy» reist i de tilfeller der det er vanskelig å føre bevis for den enkeltes rolle ved gjennomføringen av en begått straffbar handling.

4.3.7 Tyskland

Tyskland har ikke ratifisert FN-konvensjonen ennå.

Den tyske straffeloven har et eget straffebud rettet mot oppbygging av eller deltakelse i kriminelle organisasjoner («Bildung krimineller Vereinigungen»), jf. § 129 StGB (Strafgesetzbuch). I tillegg er det egne straffebud rettet mot oppbygging av eller deltakelse i terroristiske organisasjoner («Bildung terroristischer Vereinigungen») og oppbygging av eller deltakelse i væpnede grupper («Bildung bewaffneter Gruppen»), jf. hhv. § 129a og § 127 StGB.

Paragraf 129 om kriminelle organisasjoner gjelder organisasjoner som har som formål å begå straffbare handlinger, eller som har straffbare handlinger som virksomhet. Bestemmelsen omfatter ikke politiske partier som den tyske forfatningsdomstolen ikke har besluttet er forfatningsstridig. Bestemmelsen omfatter heller ikke organisasjoner hvor det å begå straffbare handlinger bare er et underordnet formål eller en mindre viktig del av virksomheten. På den annen side kreves det ikke at de straffbare handlinger skal være organisasjonens hovedformål eller hovedbeskjeftigelse. Det som kreves, er at kriminaliteten er en ikke ubetydelig

del av organisasjonens virksomhet eller formål, og at organisasjonen representerer en viss fare for den offentlige sikkerheten. Typiske eksempler er organisert narkotikaomsetning eller organiserte biltyverier.

Etter rettspraksis er en organisasjon i denne bestemmelsens forstand enhver «organisatorisk sammenslutning» av minst 3 personer, som ved å underordne sin egen vilje under fellesskapets, forfølger felles mål og står i et slikt forhold til hverandre at de føler seg som en enhetlig sammenslutning. At de involverte er enige om å begå en forbrytelse er ikke i seg selv nok til å kunne betegne dem som en kriminell organisasjon. Det må et visst minimum av organisasjonsstruktur til, og det må foreligge et visst element av at medlemmene underkaster seg organisasjonens vilje. Bestemmelsen setter straff for flere former for «oppbygging» av en slik organisasjon – fra å grunnlegge eller opprette den, være medlem i den eller propagandere for den, til å støtte den (ved for eksempel å finansiere organisasjonens aktiviteter eller deler av disse). Strafferammen går opp til 5 års fengsel.

4.3.8 Nederland

Nederland har ratifisert FN-konvensjonen.

Den nederlandske straffeloven (Strafwetboek) artikkel 140 første ledd rammer den som deltar i en organisasjon som har til formål å begå straffbare handlinger. Etter en lovendring i 1988 er bestemmelsen blitt anvendt relativt ofte. Straffebudet er særlig blitt benyttet overfor narkotikaorganisasjoner, terroristorganisasjoner og ulike former for organisert økonomisk kriminalitet. Bestemmelsen kan særlig være praktisk hvor påtalemyndigheten ikke har kunnet føre tilstrekkelig bevis for den enkeltes deltakelse i konkrete straffbare handlinger.

Etter bestemmelsens ordlyd oppstilles det intet krav om at organisasjonen må være en juridisk person. Imidlertid er det i rettspraksis oppstilt krav om at det må foreligge et strukturert og varig samarbeid, men ikke slik at noe særskilt hierarki må foreligge. Det er ikke oppstilt noen nedre grense for antallet personer som må være tilknyttet gruppen.

Av ordlyden følger det at organisasjonen må ha som formål å begå straffbare handlinger. I rettspraksis er dette tolket relativt vidt. For eksempel er det blitt ansett tilstrekkelig at en gruppe har hatt som formål å begå flere straffbare handlinger i tilknytning til et parti narkotika. Det kreves ikke at formålet må være det eneste eller det hovedsaklige formålet for organisasjonen.

For at en person skal anses for å delta i organisasjonen kreves det at personen bidrar til organisa-

sjonens virksomhet. Medlemskap er i seg selv ikke tilstrekkelig. På den annen side kreves det ikke noen direkte sammenheng mellom personens handlinger og de straffbare handlinger som organisasjonen begår. Hvorvidt mer perifere bidrag rammes, er imidlertid noe usikkert.

Artikkel 140 første ledd får anvendelse selv om organisasjonen (ennå) ikke har begått noen straffbar handling eller har påbegynt utførelsen av en slik handling.

For at en person skal kunne straffes for deltakelse i en kriminell organisasjon, kreves det subjektivt at vedkommende har kunnskap om organisasjonens kriminelle formål, samt at han forstår at de handlinger han utfører, bidrar til organisasjonens virksomhet.

Artikkel 140 kan anvendes sammen med øvrige straffebestemmelser som grunnlag for høyere straff. Strafferammen etter artikkel 140 første ledd er bøter eller fengsel opptil 5 år.

4.3.9 Frankrike

Frankrike har ratifisert FN-konvensjonen.

Den franske straffeloven (Code pénal) har en bestemmelse som rammer deltakelse i en kriminell organisasjon, jf. Art. 450–1 (association de malfaiteurs).

4.4 Forholdet til Grunnloven og menneskerettighetene

4.4.1 Foreningsfriheten som konstitusjonell skranke?

Retten til å danne og delta i foreninger er ikke grunnlovsfestet i norsk rett. Det er antatt at foreningsfriheten heller ikke på ulovfestet grunnlag nyter noe alminnelig grunnlovsmessig vern, jf. *Andenæs*: Statsforfatningen i Norge, 8. utgave (Oslo 1998) s. 326. I utgangspunktet er det derfor ikke noe konstitusjonelt til hinder for å kriminalisere det å delta i organiserte kriminelle grupper.

Når det gjelder politiske partier, er stillingen mer uklar. I Rt. 1997 s. 1821 (Kjuuskjennelsen) la mindretallet til grunn at retten til å organisere politiske partier «antakelig [er] garantert av konstitusjonell sedvanerett», uten å ta endelig stilling til spørsmålet. Heller ikke departementet finner det nødvendig å gå nærmere inn på dette. Selv om retten til å danne og delta i politiske partier har nær sammenheng med utøvelsen av grunnleggende demokratiske rettigheter, f.eks. ytringsfriheten, kan en slik rett uansett ikke gjelde uten begrensinger.

Foreningsfriheten er på linje med andre demokratiske rettigheter ikke til hinder for at lovgiverne kan gi visse regler som begrenser borgernes handlingsfrihet. Etter departementets syn må det være klart at et parti som har som sitt eneste eller hovedsaklige formål å begå alvorlige straffbare handlinger, ikke kan nyte noe konstitusjonelt vern.

4.4.2 Forholdet til menneskerettighetene og folkerettslige forpliktelser

Flere menneskerettskonvensjoner har regler som er av betydning for et forbud mot å danne, delta i og rekruttere personer til en organisert gruppe. Sentral er den europeiske menneskerettskonvensjon 4. november 1950 (EMK), som ble inkorporert i norsk lovgivning ved lov 21. mai 1999 nr. 30 § 2. Men også FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter 16. desember 1966 (SP) og FN-konvensjonen om rasediskriminering har bestemmelser om foreningsfrihet. Videre er organisasjonsretten vernet etter ILO-konvensjonene nr. 87 og nr. 98, samt etter Den europeiske sosialpakt fra 1961.

Særlig er EMK artikkel 11 av betydning for et forbud mot å danne og delta i organiserte kriminelle grupper. I det følgende legges det til grunn at FN-konvensjonene og de øvrige folkerettslige reglene ikke går lenger enn EMK.

EMK artikkel 11 nr. 1 beskytter retten til å forene seg med andre. Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har uttalt at artikkel 11 må tolkes slik at foreningsfriheten ikke blir teoretisk eller illusorisk, men praktisk og effektiv. Artikkel 11 må for øvrig ses i lys av og tolkes i samsvar med artiklene 10 og 9. Et viktig formål med retten til foreningsfrihet er å beskytte ytringsfriheten, tankefriheten og religionsfriheten. EMD har ved flere anledninger pekt på viktigheten av å se disse bestemmelsene i sammenheng.

Retten til foreningsfrihet omfatter ikke bare det å danne en forening, men også det å slutte seg til og delta i foreningen. Når en gruppe skal anses som en «forening» i konvensjonens forstand, beror på en sammensatt vurdering. Det kan legges til grunn at begrepet omfatter «any voluntary association by several natural and/or legal persons for a certain period of time with a an institutional structure and for common purposes», jf. P. van Dijk og G.J.H. van Hoof: *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights* (Haag 1997) s. 592. Selv om en forening arbeider eller har som formål å arbeide mot fundamentale verdier i samfunnet, er den likevel i utgangspunktet vernet etter artikkel 11 nr. 1. I dommen *United Communist Party of Turkey and others v. Tyrkia* (RDJ 1998 s. 1) heter det i avsnitt 27:

«The Court notes on the other hand that an association, including a political party, is not excluded from the protection afforded by the Convention simply because its activities are regarded by the national authorities as undermining the constitutional structures of the State and calling for the imposition of restrictions.»

Man må imidlertid skille mellom det å arbeide for endringer i samfunnet med lovlige midler, og det å begå alvorlige straffbare handlinger for å nå slike mål, jf. dom 13. februar 2003 *Refah Partisi (the Welfare Party) and others v. Turkey* avsnitt 98:

«On that point, the Court considers that a political party may promote a change in the law or the legal and constitutional structures of the State on two conditions: firstly, the means used to that end must be legal and democratic; secondly, the change proposed must itself be compatible with fundamental democratic principles. It necessarily follows that a political party whose leaders incite violence or put forward a policy which fails to respect democracy or which is aimed at the destruction of democracy and the flouting of the rights and freedoms recognised in a democracy cannot lay claim to the Convention's protection against penalties imposed on those grounds (see *Yazar and Others v. Turkey*, nos. 22723/93, 22724/93 and 22725/93, § 49, 9 April 2002, unreported, and, *mutatis mutandis*, the following judgments: *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria*, nos. 29225/95 and 29221/95, § 97, ECHR 2001-IX, and *Socialist Party and Others v. Turkey*, judgment of 25 May 1998, Reports 1998-III, pp. 1256–57, §§ 46 and 47).»

Et tilsvarende syn er lagt til grunn i juridisk teori, jf. Harris, Boyle, Warbrick: *Law of the European Convention On Human Rights* (London 1995) s. 422:

«There is no right to associate for a purpose that is illegal in national law but there ought to be right to associate to campaign for a change in the law, however difficult it may be to draw the line between the two.»

Selv om en er vernet etter artikkel 11 nr. 1, er retten til frihet til forening ikke absolutt. Artikkel 11 nr. 2 åpner for at offentlige myndigheter på nærmere vilkår kan gripe inn i foreningsfriheten.

For det første må inngrepet være «foreskrevet ved lov». I dette ligger et krav om at lovbruddet må være noenlunde klart definert ved rettsregler som er tilgjengelige for allmennheten. Kravet til klarhet er relativt, og vil kunne variere etter hvilken type rettighet som det gripes inn i og hvor inngripende myndighetsutøvelse det er tale om. Kravet til klar

hjemmel for å illegge straff synes i utgangspunktet å være spesielt strengt. I dommen *Kokkinakis v. Greece* (A 260- A, 1993) heter det i avsnitt 52:

«It [art. 7–1] also embodies, more generally, the principle that only the law can define a crime and prescribe a penalty (nullum crimen, nulla poena sine lege) and the principle that the criminal law must not be extensively construed to an accused's detriment, for instance by analogy; it follows from this that an offence must be clearly defined in law. This condition is satisfied where the individual can know from the wording of the relevant provision and, if need be, with the assistance of the courts' interpretation of it, what acts and omissions will make him liable.»

Kravet til klarhet innebærer at hjemmelen ikke må være for skjønnsmessig utformet. Men EMD har i flere saker lagt til grunn at vage ord og uttrykk ikke uten videre er i konflikt med konvensjonen. I saken *Müller v. Switzerland* (A 133, 1988) som gjaldt artikkel 10 nr. 2 heter det i avsnitt 29:

«In the applicants' view, the terms of Article 204 § 1 of the Swiss Criminal Code, in particular the word 'obscene', were too vague to enable the individual to regulate his conduct and consequently neither the artist nor the organisers of the exhibition could foresee that they would be committing an offence. This view was not shared by the Government and the Commission.

According to the Court's case-law, 'foreseeability' is one of the requirements inherent in the phrase 'prescribed by law' in Article 10 § 2 (art. 10–2) of the Convention. A norm cannot be regarded as a 'law' unless it is formulated with sufficient precision to enable the citizen – if need be, with appropriate advice – to foresee, to a degree that is reasonable in the circumstances, the consequences which a given action may entail (see the *Olsson* judgment of 24 March 1988, Series A no. 130, p. 30, § 61 (a)). The Court has, however, already emphasised the impossibility of attaining absolute precision in the framing of laws, particularly in fields in which the situation changes according to the prevailing views of society (see the *Barthold* judgment of 25 March 1985, Series A no. 90, p. 22, § 47). The need to avoid excessive rigidity and to keep pace with changing circumstances means that many laws are inevitably couched in terms which, to a greater or lesser extent, are vague (see, for example, the *Olsson* judgment previously cited, *ibid.*). Criminal-law provisions on obscenity fall within this category.»

Artikkel 11 nr. 2 krever videre at inngrepet er «nødvendig ... i et demokratisk samfunn», og at det

tjener bestemte formål. Blant de formålene bestemnelsen nevner, er hensynet til «å forebygge uorden og kriminalitet» og hensynet til å «beskytte andres rettigheter og friheter». Det kan neppe være tvilsomt at et straffebud som kriminaliserer deltakelse i organiserte kriminelle grupper, oppfyller formålsskravet. Spørsmålet er om straffebudet er «nødvendig» i konvensjonens forstand.

EMD har ved flere anledninger utdypet hva som ligger i begrepet «nødvendig i et demokratisk samfunn». I dom 20. desember 2001 *Gorzelik & others v. Poland* avsnitt 57 og 58 sammenfattes rettsstanden slik:

«57. The term 'necessary' in Article 11 does not have the flexibility of expressions such as «useful» or «desirable». In addition, pluralism, tolerance and broadmindedness are hallmarks of a «democratic society». Although individual interests must on occasion be subordinated to those of a group, democracy does not simply mean that the views of a majority must always prevail: a balance must be achieved which ensures the fair and proper treatment of minorities and avoids any abuse of a dominant position (see the *Young, James and Webster v. the United Kingdom* judgment of 13 August 1981, Series A no. 44, p. 25, § 63; and *Chassagnou and Others v. France* [GC], nos. 25088/95, 28331/95 and 28443/95, ECHR 1999-III, p. 65, § 112).

58. Consequently, the exceptions set out in Article 11 are to be construed strictly; only convincing and compelling reasons can justify restrictions on the freedom of association.

Thus, in determining whether a necessity within the meaning of Article 11 § 2 exists, States have only a limited margin of appreciation, which goes hand in hand with rigorous supervision by the Court.[...]

I flere saker er det dessuten slått fast at inngrepet må tjene «a pressing social need». Ved vurderingen av om inngrepet er lovlig må det derfor foretas en proporsjonalitetsvurdering, der borgerens forventning om å kunne danne, delta og rekruttere personer til en organisasjon på den ene side, må avveies mot samfunnets behov for å kriminalisere deltakelse i organiserte kriminelle grupper for å bekjempe alvorlig kriminalitet på den annen. Statene er i denne sammenheng innrømmet en begrenset («limited») skjønnsmargin, jf. sitatet ovenfor.

Ved vurderingen er det naturlig å ta utgangspunkt i at grupper som begår organisert kriminalitet, i seg selv utgjør et betydelig samfunnsproblem, og at de gjennom sin virksomhet kan krenke andre borgeres rettigheter. Jo mer alvorlig kriminalitet det er tale om, desto lengre kan statene gå i å kriminalisere deltakelse i slike grupper. Etter departe-

mentets syn er det derfor ikke tvilsomt at et straffebud som rammer deltakelser i grupper som har til formål å begå alvorlig kriminalitet, eller hvor virksomheten består i å begå slike handlinger, i utgangspunktet står seg i forhold til artikkel 11. Dette kan likevel stille seg annerledes om det kriminelle formålet eller den kriminelle virksomheten bare utgjør en helt underordnet del av gruppens formål eller virksomhet.

Lovforslaget er utformet slik at det ikke vil komme i konflikt med EMK. Men fortolkningen av skjønsmessige begreper i lovforslaget må skje på bakgrunn av EMK, jf. også straffeloven § 1 annet ledd, straffeprosessloven § 4 og menneskerettsloven § 3.

4.5 Valg av gjennomføringsmåte

4.5.1 Generelle utgangspunkter

Konvensjonen artikkel 5 inneholder to hovedelementer. Etter bokstav a må statene enten kriminalisere det å inngå forbund om alvorlige straffbare handlinger, det vil si straffbare handlinger med en strafferamme på fengsel i fire år eller mer (punkt i, jf. artikkel 2 bokstav (b)), eller det å delta aktivt i en organisert kriminell gruppe (punkt ii). Etter artikkel 5 bokstav b må statene i tillegg kriminalisere det å medvirke til gjennomføringen av straffbare handlinger som involverer en organisert kriminell gruppe. Uansett hvilken gjennomføringsmåte som foretrekkes, vil det være behov for lovendringer.

Departementet nevner innledningsvis at de handlinger som rammes av artikkel 5 nr. 1, systematisk sett kan karakteriseres som forberedelseshandlinger. Etter norsk rett er slike handlinger normalt straffrie. Et grunnleggende synspunkt er at straffelovgivningen ikke skal ramme flere handlinger enn det reelt sett er grunn til å kriminalisere. Straff er samfunnets skarpeste reaksjon mot uønsket atferd, og bør av flere grunner brukes med varsomhet. Særlig varsom bør man være med å kriminalisere rene forberedelseshandlinger. Slike handlinger krenker normalt ikke beskyttelsesverdige interesser, og det kan være usikkert om den straffbare handlingen som forberedes, vil bli gjennomført. Etter departementets syn må disse synspunktene få betydning både for valg av gjennomføringsmåte og for den nærmere utforming av straffebestemmelsen.

Samtidig kan endringer i kriminalitetsbildet lede til at man i visse tilfeller bør utvide området for det straffbare, og dermed også adgangen til å be-

nytte straffeprosessuelle tvangsmidler, mer enn det som ellers ville ha vært naturlig. Etter departementets oppfatning er fremveksten av organisert kriminalitet et utviklingstrekk som krever mottiltak fra samfunnets side. Denne formen for kriminalitet utgjør som nevnt i punkt 3 en større trussel mot samfunnet og den enkelte enn annen kriminalitet, og den kan være vanskeligere å bekjempe. Kriminelle organisasjoner har en hard, indre justis som gjør at miljøene blir svært lukkede og dermed vanskelige å trenge inn i. Organiserte kriminelle grupper opptrer dessuten i mange tilfeller på tvers av landegrensene.

Disse synspunktene leder til at man ikke uten videre bør nøye seg med å gjennomføre konvensjonens forpliktelser. Det sentrale må være at samfunnets behov for beskyttelse mot organisert kriminalitet varetas på en forsvarlig måte, innenfor de rammer bl.a. hensynet til den enkeltes rettssikkerhet og personvern setter.

Uansett hvilken rekkevidde straffebudet får, vil hensynet til lovskravet i Grunnloven § 96 og den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 7 stå sentralt ved utformingen. For departementet er det derfor viktig at det objektive gjerningsinnholdet i straffebestemmelsen beskrives så presist som mulig.

4.5.2 Forbudsbestemmelse eller forbud mot å delta i en organisert kriminell gruppe?

4.5.2.1 Høringsnotatet 10. desember 2002

Som nevnt kan artikkel 5 nr. 1 bokstav a enten gjennomføres ved en forbundsbestemmelse eller ved en bestemmelse som kriminaliserer deltakelse i organiserte kriminelle grupper. Det er fordeler og ulemper ved begge gjennomføringsmåter. I høringsnotatet 10. desember 2002 ble dette drøftet slik:

«En forbundsbestemmelse vil ramme det å inngå en avtale om å begå en alvorlig forbrytelse, altså forbrytelser med en strafferamme på minst 4 år. Systematisk er det naturlig å karakterisere slike avtaler som forberedelseshandlinger. Det finnes flere eksempler på forbundsbestemmelser i dagens straffelovgivning, se f.eks. straffeloven §§ 94 første ledd, 139 første ledd, 147 a fjerde ledd, 159, 223 tredje ledd, 225 tredje ledd, 233 a og 269 nr. 1. En bestemmelse som kriminaliserer det å inngå avtale om å begå alvorlige straffbare handlinger, er derfor ikke uten tradisjoner i norsk strafferett.

Likevel vil en så generell forbundsregel bryte vesentlig med den lovgivningspraksis man har fulgt til nå. Hittil har vi i Norge vært varsom-

me med å kriminalisere forbund. De forbundsbestemmelser vi har, knytter seg til konkrete straffbare handlinger, som flykapring og drap. En generell forbundsbestemmelse vil gå langt i motsatt retning, og vil i prinsippet kunne få anvendelse i de fleste tilfellene hvor flere i fellesskap planlegger en alvorlig straffbar handling. Dette får selvstendig betydning når ingen av de impliserte har kommet lengre enn til forberedelsesstadiet, og når medvirkning ikke er straffbart. Betydningen av dette må imidlertid ikke overdrives. En avtale om å begå straffbare handlinger vil ofte kunne rammes som psykisk medvirkning, eventuelt som forsøk på medvirkning, i de tilfellene hvor medvirkning er straffbart.

En annen innvending mot en forbundsbestemmelse er at gjerningsbeskrivelsen langt på vei måtte knytte seg til rent subjektive forhold uten noen form for ytre manifestasjon, fordi det trolig sjelden vil foreligge noen skriftlig avtale mellom partene. Vurderingen av om det er inngått en avtale eller ikke, vil derfor i praksis som oftest måtte skje ut fra slutninger basert på de ytre omstendigheter i saken. Selv om dommeren skal la all rimelig tvil komme den tiltalte til gode, kan denne usikkerheten innebære en viss risiko for uriktige domfellelser, jf. NOU 2002: 4 Ny straffelov s. 96–97. Men risikoen vil neppe være større enn i andre saker hvor det er spørsmål om å anvende forbundsbestemmelser, eller i saker om psykisk medvirkning. For øvrig vil betydningen av rent subjektive forhold i prinsippet kunne reduseres ved å kreve at det i tillegg til avtalen må være tatt skritt for å gjennomføre den. Det er imidlertid tvilsomt om konvensjonen åpner for dette, jf. nedenfor.

En bestemmelse som kriminaliserer deltakelse i organiserte kriminelle grupper, innebærer at deltakere i gruppen kan straffes selv om de ikke kan knyttes til noen av de straffbare handlingene som gruppen har begått eller har til formål å begå. Dermed vil man kunne ramme deltakere som rent faktisk har deltatt i den kriminelle aktiviteten, men som påtalemyndigheten ikke kan bevise at har gjort noe straffbart. Man vil også kunne straffe den som faktisk ikke selv har hatt befattning med den kriminelle virksomheten, men som er en aktiv del av den kriminelle organisasjonen og som dermed har bidratt til organisasjonens eksistens. Det finnes enkelte slike bestemmelser i straffelovgivningen allerede, jf. straffeloven §§ 104 a og 330.

En fordel med denne måten å gjennomføre konvensjonsforpliktelsen på, er at gjerningsbeskrivelsen i noe større grad vil knytte seg til rent objektive forhold. Samtidig byr denne løsningen på lovtekniske utfordringer, især når det gjelder beskrivelsen av hvilke grupper straffebudet skal omfatte. En annen ulempe kan være at konvensjonen neppe gir anledning til å kreve

at gruppen skal ha tatt skritt for å realisere formålet med ulovlige midler, før straffansvar inntrer.

Departementet har ikke tatt endelig stilling til hvilket gjennomføringsalternativ som er å foretrekke, og har derfor utformet forslag til to alternative straffebud. Vi ber om høringsinstansenes syn på hvilket forslag som er å foretrekke, eventuelt forslag til andre gjennomføringsmåter.»

Forbundsalternativet ble foreslått utformet slik, jf. punkt 4.5.3 i høringsnotatet (s. 33–36):

«Den som inngår forbund med noen om å begå en handling som kan straffes med fengsel i minst 4 år, og som er egnet til å gi en uberettiget vinning, straffes med fengsel inntil 4 år.

På samme måte straffes den som medvirker til en straffbar handling som gruppen begår, med mindre forholdet går inn under en strengere straffebestemmelse.

Med kriminell gruppe menes en organisert gruppe på tre eller flere personer som har som et hovedformål å begå en handling som kan straffes med fengsel i minst 4 år, eller hvor en vesentlig del av virksomheten består i å begå slike handlinger.»

Det andre alternativet (kriminalisering av deltakelse i kriminelle grupper) ble foreslått utformet slik, jf. punkt 4.5.4 i høringsnotatet (s. 37–44):

«Den som danner, deltar aktivt i eller rekrutter medlemmer til en kriminell gruppe, straffes med fengsel inntil 4 år. På samme måte straffes den som medvirker til en straffbar handling som gruppen begår, med mindre forholdet går inn under en strengere straffebestemmelse. Med kriminell gruppe menes en organisert gruppe på tre eller flere personer som har som et hovedformål å begå en handling som kan straffes med fengsel i minst 4 år, eller hvor en vesentlig del av virksomheten består i å begå slike handlinger.»

4.5.2.2 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene er delt i synet på hvilket gjennomføringsalternativ som bør foretrekkes. *Riksadvokaten*, *Politidirektoratet*, *Oslo statsadvokatembeter*, *Oslo politidistrikt* og *Den Norske Advokatforening* foretrekker alternativ 1 (kriminalisering av forbund) fremfor alternativ 2 (kriminalisering av deltakelse i kriminelle grupper):

Riksadvokaten uttaler:

«Alternativ 2 om aktiv deltakelse i kriminelle grupper byr på vanskelige avgrensningsspørsmål i forhold til hvilke grupper som skal ram-

mes av bestemmelsen, slik departementet også påpeker. 'Holgersen-utvalget' har som kjent vurdert om det bør innføres forbud mot rasistiske organisasjoner, men gikk ikke inn for dette. Flere av argumentene mot et slikt forbud har også gyldighet i forhold til forslaget alternativ 2. En annen svakhet ved forslaget er at det lett kan oppstå avgrensingsproblemer i forhold til hvem som skal anses som aktive deltakere i gruppen.

Alternativ 1 byr ikke på de samme avgrensingsproblemene. Det er som kjent også andre straffebud som rammer forbund, og en har derfor i Norge en viss erfaring med anvendelse av forbundsregler. [...]»

Politidirektoratet uttaler:

«Politidirektoratet mener at alternativ 1 til utforming av ny § 162 c om kriminalisering av forbund fremstår som det mest hensiktsmessige forslaget da denne bestemmelsen tar utgangspunkt i et konkret straffebud. Både bevismessige, praktiske og ressursmessige hensyn taler etter vårt syn for denne løsningen.»

Også *Prosjekt CATCH* foretrekker alternativ 1, og viser til at «alternativ 2 antas å ville by på mange praktiske og juridiske problemer».

Oslo statsadvokatembeter uttaler:

«Av de her oppstilte alternativ, vil man klart foretrekke alternativ I. Første ledd bygger her på en begrepsbruk som er kjent fra andre deler av straffeloven – 'inngå forbund'. Denne lovteksten vil fange opp handlinger som i noen sammenhenger i dag vil være straffri forberedelse. For alle praktiske formål vil påtalemyndigheten måtte bevise forhold som regelmessig vil dreie seg om medvirkning til straffbare handlinger. 'Inngåelse av forbund' vil strafferettslig bli å anse [s]om 'psykologisk tilskyndelse' til straffbare handlinger.»

Den Norske Advokatforening viser til at forbundsalternativet gir en klarere avgrensning av området for det straffbare:

«Advokatforeningen er av den oppfatning at alternativ 1, forbundsbestemmelsen, gir en klarere avgrensning av den type kriminalitet som bør rammes, særlig fordi det her er tatt inn et krav om vinningsforsett. Det ville imidlertid være å foretrekke at bestemmelsen ble avgrenset slik at den gjaldt forbund om nærmere bestemte straffbare handlinger slik at ikke strafferammen alene er avgjørende for om handlingene omfattes. Som eksempel på en forbundsbestemmelse med konkret avgrensning kan vises til strl. § 159.»

Finansdepartementet, Utenriksdepartementet,

Agder lagmannsrett, Borgarting lagmannsrett, Domstolsadministrasjonen, Kripos, Vestfold og Telemark statsadvokatembeter, Hordaland politidistrikt, Den norske Dommerforening og Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) støtter derimot alternativ 2 (kriminalisering av deltakelse i kriminelle grupper).

Agder lagmannsrett uttaler:

«Ved valget av gjennomføringsmåte har vi en preferanse for alternativ 2, som retter seg mot deltakelse i kriminelle grupper, fremfor en alminnelig forbundsbestemmelse som foreslått i alternativ 1. Straffelovkommisjonen har uttalt seg mot en alminnelig kriminalisering av avtaler om å begå straffbare handlinger. Alternativ 2 bygger på mer objektive kriterier og rammer mer direkte slike handlinger som FN-konvensjonen tar sikte på.»

Også *Den norske Dommerforening* fremhever som en fordel at gjerningsbeskrivelsen i alternativ 2 bygger på mer objektive kriterier enn alternativ 1.

Kripos og Vestfold og Telemark statsadvokatembeter viser til at de subjektive elementene i forbundsalternativet kan reise vanskelige bevismessige spørsmål, og at dette kan svekke bestemmelsens praktiske betydning.

JURK peker på at en forbundsbestemmelse vil rekke svært vidt, og at det normalt ikke er grunn til å kriminalisere selve avtaleinngåelsen i større utstrekning enn det som følger av de alminnelige reglene om psykisk medvirkning. Velger man dette gjennomføringsalternativet, bør man samtidig gjøre straffansvaret betinget av at det er tatt skritt for å gjennomføre avtalen.

Tollvesenet gir for sin del uttrykk for at begge alternativer har gode grunner for seg, men tar ikke stilling til hvilket alternativ som er å foretrekke.

4.5.2.3 Departementets syn nå

Etter departementets syn er det ikke uten videre gitt hvilket gjennomføringsalternativ som bør foretrekkes. Det er fordeler og ulemper ved begge alternativer. Dette illustreres ved at høringsinstansene er delt i synet på hvordan konvensjonens forpliktelser best kan gjennomføres.

Riksadvokaten, Oslo statsadvokatembeter og Den Norske Advokatforening foretrekker forbundsalternativet, og viser til at denne bestemmelsen gir en klarere angivelse av området for det straffbare. Departementet er enig i det. En straffebestemmelse som retter seg mot deltakelse i organiserte kriminelle grupper, vil uvegerlig bli mer skjønnsmessig og vurderingspreget. I tillegg til at gjerningsbeskrivelsen vil kunne utformes på en mer presis må-

te, har dessuten både påtalemyndigheten og domstolene en viss erfaring med å anvende forbundsbestemmelser, som det fra før finnes flere av i straffeloven.

En annen fordel ved forbundsalternativet er at den forberedelseshandlingen som i tilfelle rammes, vil knytte seg til en straffbar handling som gjerningspersonen selv skal begå eller medvirke til å begå. Den som deltar aktivt i en organisert kriminell gruppe vil derimot, slik forslaget i høringsnotatet var utformet, kunne straffes selv om vedkommende aldri har deltatt i gruppens kriminelle virksomhet, og kanskje tar avstand fra den. Forbundsalternativet er derfor også best i samsvar med det strafferettslige prinsippet om at den enkelte bare skal måtte svare for egne handlinger.

Etter departementets syn er det riktignok begrenset hvor langt dette argumentet rekker. Den som deltar aktivt i en kriminell gruppe, støtter ofte faktisk og psykologisk sett opp om gruppens virksomhet og bidrar på den måten til å holde den kriminelle virksomheten i gang. Det kan i seg selv være straffverdig – uavhengig av om medlemmet også deltar i den kriminelle aktiviteten eller ikke. Likevel vil det ofte være en del personer i ytterkretsen til en organisert kriminell gruppe som det ikke vil være rimelig å straffe, men som det kan være vanskelig å avgrense mot. Problemet kommer på spissen når en organisert kriminell gruppe også driver med helt lovlige aktiviteter.

En fordel ved å kriminalisere deltakelse i organiserte kriminelle grupper, er at gjerningsbeskrivelsen vil kunne bygge på mer objektive kriterier enn forbundsalternativet. Dette momentet er bl.a. fremhevet av Agder lagmannsrett og Den norske Dommerforening. Departementet er enig i det, selv om betydningen av dette momentet ikke må overdrives. Praktisk sett vil nok forbund som er inngått uten at det er tatt skritt for å gjennomføre avtalen, og uten at det foreligger andre objektive holdpunkter for at det er inngått en avtale, bare sjelden komme til politiets kunnskap. Etter departementets syn er det derfor neppe naturlig å legge avgjørende vekt på dette argumentet.

Departementet mener på denne bakgrunn at de beste grunner taler for forbundsalternativet, og har utformet lovforslaget i samsvar med det.

4.5.3 Nærmere om utformingen av bestemmelsen

4.5.3.1 Høringsnotatet 10. desember 2002

I høringsnotatet ble utformingen av en forbundsbestemmelse drøftet slik:

«Som det er gjort rede for i punkt 3, er det å inngå avtale om å begå en straffbar handling i mange tilfeller straffbart etter gjeldende rett, enten etter særlige forbundsbestemmelser eller som psykisk medvirkning eller forsøk på medvirkning til den handlingen avtalen gjelder. Men utenfor området for disse bestemmelsene, vil en slik avtale måtte anses som straffri forberedelse. Dermed oppfyller norsk rett ikke fullt ut dette alternativet.

Velger man dette gjennomføringsalternativet, vil det derfor være nødvendig med et nytt straffebud.

Straffebudet kan lyde slik:

‘Den som inngår forbund med noen om å begå en handling som kan straffes med fengsel i minst 4 år, og som er egnet til å gi en uberettiget vinning, straffes med fengsel inntil [...] år.’

Lovutkastet er utformet etter mønster av de forbundsbestemmelsene som finnes allerede, og skal langt på vei forstås på samme måte. Avtalen kan være uttrykkelig eller underforstått. Det kreves heller ikke at avtalen er inngått skriftlig, eller at den avklarer alle detaljer med hensyn til selve gjennomføringen. Etter departementets oppfatning bør det være tilstrekkelig at det lar seg fastslå at den gjelder en alvorlig forbrytelse av den type lovutkastet nevner. En avtale om innførsel av et betydelig kvantum narkotika vil dermed kunne rammes selv om partene ennå ikke har bestemt seg for når selve handlingen skal begås, eller hvilket transportmiddel som skal benyttes. Forbrytelsen vil være fullbyrdet i det øyeblikk avtalen er inngått. Derfor er det uten betydning for straffbarheten om avtalepartene senere skulle ombestemme seg og skrinlegge planene.

Lovutkastet omfatter bare forbund om handlinger som kan straffes med fengsel i minst 4 år. Bestemmelsen oppfyller dermed konvensjonens minimumsforpliktelse, jf. formuleringen ‘agreeing ... to commit a serious crime’ sammenholdt med definisjonen i artikkel 2 bokstav b. Statene står imidlertid fritt til å gå lengre enn det konvensjonen krever. Hadde man fastsatt en lavere grense, slik at også forbrytelser med en strafferamme på fengsel i 3 år eller mer ble omfattet, ville det i tillegg blitt straffbart å inngå forbund om bl.a. alminnelige vinningsforbrytelser. Etter departementets oppfatning vil dette være å gå for langt, og det fremmes derfor ikke forslag om dette.

Lovutkastet må imidlertid ses i sammenheng med utkastet til ny § 60 a, som vil innebære at strafferammen for handlinger som foretas som ledd i organisert kriminalitet, forhøyes med inntil det dobbelte. Forhøyelsen av maksimumsstraffen skal etter utkastet få betydning i forhold til lovbestemmelser som tillegger straf-

ferammen rettslig virkning. Indirekte vil dermed forbund om forbrytelser med en strafferamme på fengsel i 2 år eller mer omfattes, men bare dersom gjerningspersonen vet eller holder det for mest sannsynlig at avtalen gjelder en handling som skal begås som ledd i organisert kriminalitet.

Konvensjonen rammer bare forbund om å begå alvorlige straffbare handlinger med det formål å oppnå en økonomisk fordel. Det er imidlertid ikke noe folkerettslig til hinder for å gå lengre enn det konvensjonen krever, f.eks. ved å inkludere forbund om alle forbrytelser med en strafferamme på fengsel i fire år eller mer. Etter departementets syn vil imidlertid dette være å gå for langt. Lovutkastet gjelder derfor bare forbund om handlinger som skal begås for å oppnå en 'uberettiget vinning'. Dette begrepet er også brukt andre steder i straffeloven, blant annet i § 257 om tyveri, og skal forstås på samme måte. Departementet legger til grunn at 'uberettiget vinning' dekker 'som direkte eller indirekte er forbundet med å oppnå en økonomisk eller annen materiell fordel' i artikkel 5. For eksempel vil ikke bare forbund om å begå vinningsforbrytelser omfattes, men også forbund om andre handlinger som direkte eller indirekte vil gi gjerningspersonen en økonomisk fordel. Bestemmelsen vil blant annet kunne ramme en torpedo som mot vederlag påtar seg et innkrevningsoppdrag, selv om grensen mellom straffri forberedelse og forsøk ikke er overtrådt i relasjon til noe annet straffebud.

Et spørsmål for seg er om det bør kreves hensikt i forhold til den uberettigede vinningen, slik konvensjonen legger opp til, eller om det bør være tilstrekkelig med alminnelig forsett. I NOU 2002: 4 Ny straffelov s. 168 og s. 175–176 drøfter Straffelovkommisjonen om det er grunn til å videreføre hensiktskravet i straffebud som rammer forberedelseshandlinger, slik en forbundsbestemmelse vil gjøre. Etter kommisjonens oppfatning bør hensiktskravet bare beholdes når den straffbare handlingen kun er straffverdig når den foretas i den hensikt straffebudet nevner. Forbund om å begå alvorlige straffbare handlinger er klart straffverdige selv om gjerningspersonen ikke har til hensikt å oppnå en uberettiget vinning, siden forsettskravet vil innebære at han må ha holdt det for sikkert eller mest sannsynlig at forbundet ville lede til slik vinning. Etter departementets foreløpige oppfatning bør derfor alminnelig forsett være nok.

Etter konvensjonen kan straffansvaret gjøres betinget av at en av partene i avtalen har begått en handling i samsvar med avtalen eller som involverer en organisert kriminell gruppe, dersom internrettslige bestemmelser gjør det nødvendig. Slike bestemmelser finnes ikke i norsk rett, og det er heller ikke stilt slike til-

leggskrav i de forbundsbestemmelser vi har. Departementet antar på denne bakgrunn at det ikke er folkerettslig adgang til å begrense straffebudets rekkevidde på denne måten, og har derfor ikke fremmet forslag om det.

De fleste av lovens forbundsbestemmelser har en strafferamme på fengsel i 10 år. De eneste unntakene er § 139 første ledd (bøter, hefte eller fengsel inntil 1 år) og § 269 nr. 1 (fengsel inntil 3 år). En overtredelse av utkastet til ny forbundsbestemmelse vil som regel utgjøre en mer alvorlig forbrytelse enn de handlinger som rammes av §§ 139 og 269 nr. 1, samtidig som det neppe er naturlig å fastsette en strafferamme på fengsel i 10 år. Etter departementets oppfatning taler både hensynet til forholdsmessighet mellom lovbrudd og straff (proporsjonalitet) og hensynet til forholdsmessighet mellom straffen for ulike lovbruddstyper (ekvivalens) for at strafferammen i utgangspunktet settes til fengsel i 4 år. Strafferammen vil dermed ikke overstige strafferammen for noen av de lovbrudd gruppen har begått eller har til formål å begå, men den kan etter omstendighetene være lavere. Systematisk sett er imidlertid det å delta i en kriminell gruppe en forberedelseshandling, og er derfor mindre straffverdig enn det å fullbyrde en (annen) forbrytelse.

[...]

Når det gjelder plasseringen av straffebudet, er departementet foreløpig av den oppfatning at bestemmelsen bør utgjøre en ny § 162 c. Bakgrunnen er at den som deltar i organisert kriminalitet, deltar i en allmennfarlig virksomhet som kan krenke en rekke ulike offentlige og private interesser.

Forbrytelsens alvorlige karakter taler dessuten for at bestemmelsen føyes til i straffeloven § 12 første ledd nr. 4. Dette vil sikre at det er mulig for norske domstoler å pådømme internasjonal organisert kriminalitet. I tillegg er det viktig for norske myndigheters adgang til å gi rettslig bistand i slike saker at overtredelser av ny § 162 c er straffbare selv om de er begått i utlandet.

Endringene gir adgang til å pådømme samlet kompliserte internasjonale saker, med tiltalte fra mange land. En slikt samlet pådømmelse må anses hensiktsmessig. Så vel hensynet til den tiltalte som ressurs hensyn, taler for samlet pådømmelse. I en del saker vil det også kunne være vanskelig å avgjøre hvor selve avtalen er inngått. Endringene i § 12 gjør at slike bevissspørsmål ikke får avgjørende betydning for hvorvidt overtredelser av ny § 162 c kan pådømmes i Norge. – Kongen i statsråd avgjør spørsmålet om å reise tiltale for overtredelse av ny § 162 c som er begått av utlending i utlandet, jf. henvisningen i § 13 første ledd til § 12 første ledd nr. 4 bokstav a.»

I høringsnotatet ble definisjonen av «kriminell gruppe» drøftet slik (i forbindelse med alternativ 2 om kriminalisering av deltakelse i kriminelle grupper):

«Det er mange måter å organisere kriminell virksomhet på. Noen forbrytternettverk har et stort antall medlemmer, med en relativt fast hierarkisk struktur og med forgreninger i mange land, jf. NOU 1997: 15 Etterforskningsmetoder for bekjempelse av kriminalitet s. 23–24. Andre nettverk består bare av noen få medlemmer, og kan være langt løsere organisert. Atter andre er store med en løs organisasjon, eller små med en fast.

Man kan også skille mellom de gruppene som utelukkende eller hovedsakelig har kriminell virksomhet som formål, og de som driver en mer eller mindre blandet virksomhet. Et grunnleggende spørsmål når det gjelder utformingen av en straffebestemmelse om deltakelse i organiserte kriminelle grupper, er derfor hvilke grupper loven skal ramme.

Skal man først kriminalisere deltakelse i organiserte kriminelle grupper, kan det etter departementets oppfatning ikke være tvilsomt at bestemmelsen iallfall må omfatte grupper med en fast organisatorisk struktur, som har bestått over lang tid og som utelukkende har kriminalitet for øye. Slike mafialiknende organisasjoner utgjør en særlig fare for samfunnet, og det er av den grunn klart straffverdig å delta i dem.

Spørsmålet er hvor den nedre grensen skal trekkes. Jo løsere et nettverk er organisert, og jo mer blandet formålet med virksomheten er, desto mer tvilsomt er det om det er tilstrekkelig grunn til å ramme selve deltakelsen med straff. I slike tilfeller kan det være mer naturlig å falle tilbake på de alminnelige reglene om forsøk og medvirkning, herunder forsøk på medvirkning.

I konvensjonen artikkel 2 bokstav a er uttrykket 'organized criminal group' definert som en 'structured group of three or more persons, existing for a period of time and acting in concert with the aim of committing one or more serious crimes or offences established in accordance with this Convention, in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit'. Norge er ikke folkerettslig forpliktet til å benytte en tilsvarende definisjon, så lenge det norske straffebudet oppfyller artikkel 5. Likevel kan det etter departementets oppfatning være hensiktsmessig å ta utgangspunkt i denne definisjonen ved utformingen av den norske straffebestemmelsen.

Det første spørsmålet som oppstår, er om loven bør kreve at gruppen må være organisert med en viss fasthet, eller om også løsere sammensatte nettverk bør omfattes. I konvensjonens definisjon er det et vilkår at det må forelig-

ge en 'structured group'. Dette uttrykket er definert i konvensjonen artikkel 2 bokstav c, og omfatter 'a group that is not randomly formed for the immediate commission of an offence and that does not need to have formally defined roles for its members, continuity of its membership or a developed structure'. Konvensjonen omfatter dermed ikke grupper som er tilfeldig opprettet for umiddelbart å begå et lovbrudd, men krever at gruppen må ha eksistert i en viss tid, jf. også artikkel 2 bokstav a ('existing over a period of time'). De øvrige elementene i definisjonen innebærer at det ikke er nødvendig at medlemmene i gruppen har nærmere angitte oppgaver eller at gruppen har en spesiell organisatorisk struktur, eller at det er kontinuitet i medlemsmassen.

I EUs fellesaksjon 21. desember 1998 (98/733/RIA) artikkel 1 defineres uttrykket 'criminal organisation' på tilsvarende måte. Et av vilkårene er her at gruppen utgjør en 'a structured association, established over a period of time'.

Etter departementets syn bør heller ikke en norsk bestemmelse ramme grupper uten en viss struktur og varighet. De særlige hensyn som gjør det straffverdig å delta i organiserte forbrytternettverk, har for eksempel ingen bærekraft overfor dem som tilfeldig møtes på gaten og som uten forutgående overveielser bestemmer seg for å begå en straffbar handling i fellesskap. Etter departementets oppfatning bør det derfor kreves at det er en så nær tilknytning mellom deltakerne at de naturlig utgjør en organisert gruppe.

Ved denne vurderingen vil det være av betydning om det er etablert en viss organisatorisk struktur, om det er avtalt en bestemt arbeidsfordeling, om gruppen har tilknytning til bestemte lokaler, om deltakerne møtes jevnlig mv. Også tidsaspektet vil kunne være av betydning i denne sammenheng. Jo lengre en gruppe har eksistert, desto lettere vil det foreligge en organisert gruppe i lovens forstand. Derimot er det neppe grunn til å kreve at gruppen er organisert på en bestemt måte. Det samfunnsskadelige ved organisert kriminalitet har ikke først og fremst sammenheng med måten gruppen er organisert på, men på at medlemmene i gruppen overhodet er organisert.

En rekke enkeltelementer kan dermed være av betydning for om gruppen er organisert. Departementet finner det ikke naturlig å ta elementene med i lovens definisjon. Derimot bør elementene fremheves i de spesielle merknadene i den proposisjonen der straffebudet eventuelt blir foreslått.

Det følger av dette at departementet heller ikke går inn for å kreve som et vilkår i loven at gruppen skal ha eksistert i en viss tid. Momen- tet bør i stedet gå inn i en helhetsvurdering av

om gruppen er organisert. Departementet ser ikke bort fra at det kan eksistere grupper som er så fast organisert at det er naturlig å la dem omfattes av et straffebud mot deltakelse i organiserte kriminelle grupper, selv om gruppen bare har eksistert i kort tid.

Dernest angir artikkel 2 bokstav a at gruppen må bestå av 'three or more persons'. For å sikre at den norske gjennomføringsbestemmelsen lojalt oppfyller konvensjonsforpliktelsene også på dette punkt, er det naturlig at den inneholder et tilsvarende krav. Man kunne riktignok valgt å gå lenger enn det konvensjonen krever, og la det være tilstrekkelig med to deltakere, men dette vil etter departementets syn være å gå for langt. Den foreslåtte løsningen bringer for øvrig norsk lovgivning i samsvar med definisjonen i EUs fellesaksjon, som krever at organisasjonen består av 'more than two persons'.

I konvensjonens definisjon er det et vilkår at medlemmene i gruppen handler i fellesskap 'with the aim of committing one or more serious crimes or offences established in accordance with this Convention, in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit'. I EUs fellesaksjon artikkel 1 er det på samme måte et vilkår at organisasjonen har til formål 'to committing offences which are punishable by deprivation of liberty or a detention order of a maximum of at least four years or a more serious penalty'. I tillegg presiserer fellesaksjonen at det er uten betydning 'whether such offences are an end in themselves or a means of obtaining material benefits and, where appropriate, of improperly influencing the operation of public authorities'. På dette punkt går formodentlig fellesaksjonen noe videre enn konvensjonen.

Også en norsk bestemmelse bør være begrenset til å ramme organiserte grupper som begår alvorlig kriminalitet, altså handlinger som kan straffes med fengsel i fire år eller mer. Etter departementets oppfatning er det imidlertid neppe grunn til å avgrense mot grupper som ikke har til formål å oppnå en økonomisk fordel. Også grupper som har til formål å begå f.eks. allmennfarlige forbrytelser, jf. straffeloven kapittel 14, eller forbrytelser mot liv, legeme og helbred, jf. straffeloven kapittel 22, bør omfattes av det nye straffebudet. At departementet går inn for en annen løsning her enn under forbundsalternativet, jf. punkt 4.5.3 ovenfor, henger sammen med at bestemmelsen om deltakelse i organiserte kriminelle grupper har et mer begrenset anvendelsesområde.

Det er et spørsmål om det skal kreves at gruppen har som formål å alvorlige forbrytelser eller at den faktisk kun begår slike forbrytelser. En mulighet er å likestille disse alternativene.

Etter departementets syn bør bestemmel-

sen iallfall rette seg mot organiserte grupper som har som formål å begå alvorlige forbrytelser.

I utgangspunktet bør det være uten betydning om gruppen har enkelte lovlige formål ved siden av formålet om å begå alvorlige straffbare handlinger. De lovlige formålene gjør ikke det kriminelle formålet mindre straffverdig. Dette kan imidlertid stille seg annerledes hvor det å begå kriminalitet ikke utgjør gruppens hovedformål. Slike grupper er ikke like farlige for samfunnet som grupper som utelukkende eller i hovedsak har til formål å begå alvorlige straffbare handlinger. Også hensynet til EMK artikkel 11 om foreningsfrihet taler imot å kriminalisere deltakelse i grupper hvor hovedformålet ikke er å begå alvorlige kriminelle handlinger. Etter tysk rett faller slike grupper uttrykkelig utenfor straffebestemmelsen om kriminelle grupper, som gjør unntak når det å begå straffbare handlinger bare er et formål eller en virksomhet av underordnet betydning ('wenn die Begehung von Straftaten nur ein Zweck oder eine Tätigkeit von untergeordneter Bedeutung ist'), jf. Strafgesetzbuch § 129. Departementet er foreløpig av den oppfatning at den norske bestemmelsen bør avgrenses på samme måte, men ber om høringsinstansenes syn.

Ofte kan det være vanskelig å bevise hvilket formål en gruppe har, især hvor formålet ikke er angitt i vedtekter, programmer eller på annen måte, slik det sjelden vil være i denne sammenhengen. Da vil man uten andre bevis være henvist til å trekke slutninger om formålet først og fremst ut fra den virksomheten gruppen inntil da har utfoldet, jf. også konvensjonen artikkel 5 nr. 2. I tillegg til de gruppene som har til formål å begå straffbare handlinger, antar derfor departementet at bestemmelsen også bør omfatte organiserte grupper som rent faktisk driver alvorlig kriminell virksomhet, selv om formålet skulle være et annet eller eventuelt ikke lar seg bevise. Det å delta i slike grupper kan være mer straffverdig enn det å delta i grupper som har et kriminelt formål, men som aldri har tatt skritt for å gjennomføre dette.

Etter lovutkastet er det vilkår at en vesentlig del av virksomheten består i å begå straffbare handlinger. Derfor vil det ikke være tilstrekkelig at noen innenfor rammen av en gruppe begår straffbare handlinger på vegne av gruppen, dersom gruppen for øvrig driver en lovlig virksomhet. På den måten unngår man at enkeltstående straffbare handlinger kommer de øvrige deltakerne til skade.

Videre bør det være en forutsetning at de straffbare handlingene er begått på vegne av gruppen – enten av gruppen som sådan, eller av personer som kan handle på vegne av den. Derfor er det ikke tilstrekkelig at personer med en

Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot organisert kriminalitet og menneskehandel, gjengangerstraff mv.)

mer eller mindre løs tilknytning til gruppen på egen hånd har begått en handling av den type loven nevner. I et slikt tilfelle vil det ikke være rimelig om alle medlemmene i gruppen uten videre skal kunne straffes.

Etter dette foreslår departementet at uttrykket 'kriminell gruppe' defineres slik:

'Med kriminell gruppe menes en organisert gruppe på tre eller flere personer som har som et hovedformål å begå en handling som kan straffes med fengsel i minst 4 år, eller hvor en vesentlig del av virksomheten består i å begå slike handlinger.'

4.5.3.2 Høringsinstansenes syn

Riksadvokaten gir uttrykk for at utkastet til forbundsbestemmelse går for langt i en retning, og for kort i en annen:

«Forslaget går for langt når bestemmelsen ikke er begrenset til å gjelde handlinger som er ledd i organisert kriminalitet. Konvensjonens artikkel 5 nr. 1 bokstav a punkt i) åpner for at det kan stilles vilkår om at en organisert kriminell gruppe er innblandet dersom det kreves av nasjonal lovgivning. Slik en forstår departementet (side 35) antas det at det folkerettslig ikke er adgang til å begrense lovbudets rekkevidde nå, men at det ville stilt seg annerledes hvis vi allerede hadde slike regler. Riksadvokaten har vanskelig for å se at det kan være i strid med konvensjonen å vedta regler som beskrevet i artikkel 5 i forbindelse med lovendringen – særlig sett på bakgrunn av at konvensjonen omhandler nettopp organisert kriminalitet. Forbundsregelen kan lett slå uheldig ut hvis den ikke begrenses til å gjelde forbund mellom personer i en 'kriminell gruppe'. Bestemmelsen kan f.eks. ramme to kamerater som avtaler å gjøre et innbrudd i en kiosk. Selv om de ombestemmer seg og avstår fra innbruddet, har de allerede fullbyrdet forbundet etter § 162 c. Etter riksadvokatens syn bør bestemmelsen forbeholdes forbund som inngås av personer som hører til en 'kriminell gruppe', eller en annen form for tilsvarende kvalifisering. Selv om begrepet kan by på avgrensingsproblemer, er ikke betenkelighetene de samme som ovenfor når det samtidig kreves at de involverte skal ha inngått et forbund om en straffbar handling. Bestemmelsen går på den annen side ikke langt nok når den begrenses til å gjelde handlinger som er egnet til å gi en uberettiget vinning. Straffbare handlinger som begås for å redusere oppdagelsesrisikoen kan være mist like alvorlige som vinningsforbrytelsene, og det er vanskelig å se gode grunner for de foreslåtte avgrensningen.

Hvis f.eks. personer i et kriminelt gjengmiljø inngår forbund om legemsbeskadigelse, vil forbundet rammes av § 162 c hvis hensikten er å inndrive narkotikagjeld, men ikke hvis hensikten er å hevne en vitneforklaring.»

Heller ikke *Utenriksdepartementet* er av den oppfatning at bestemmelsen bør begrenses til forbund som er egnet til å gi en uberettiget vinning.

Når det gjelder utkastet til definisjon av uttrykket «kriminell gruppe», uttaler *Oslo statsadvokater*:

«Generelt sett vil en bemerke at det er en uheldig lovgivningsteknikk å kriminalisere handlinger dersom disse ikke lar seg formulere i relativt presise begreper. I sin ytterste konsekvens kan dette innebære at straffelovgiver blir tilside-satt av domstolene under henvisning til Gr.l. § 96. Departementet er selv inne på problemstillingen på side 32 i høringsnotatet. Utover disse hensyn er det også betenkelig å utforme straffebud slik at resultatet – av rettslige årsaker – blir uforutsigbart.

Kjernebegrepet i begge alternativer i utkastet bygger på begrepet 'kriminell gruppe', som er definert i utkastets siste ledd. Det understrekes at det bare er aktuelt å ramme grupper 'av en viss struktur og varighet'. Hva som egentlig skal kreves, er stadig uklart. 'En viss struktur' er særdeles uklart, og departementet gir da heller ingen angivelse utover dette. Det sier seg selv at slike vage og upresise kriterier blir svært vanskelig å praktisere for domstoler og påtalemyndighet. Rettssikkerhetsmessig er også slik lovgivning betenkelig. Som et minimumskrav, må det imidlertid angis i selve lovteksten at man krever grupper med 'en viss struktur og varighet'. Slik ordlyden nå er formulert, vil den omfatte det meste av den kriminalitet som involverer flere personer som gjerningsmenn.»

De andre høringsinstansene er mer positive til definisjonsutkastet. *JURK* uttaler:

«JURK er enig i departementets syn om at en norsk bestemmelse ikke bør ramme grupper uten en viss struktur og varighet. Det bør derfor kreves at det er en så nær tilknytning mellom deltakerne at de naturlig utgjør en organisert gruppe. Ved vurderingen av om det eksisterer en kriminell gruppe preker departementet på at det neppe er grunn til å kreve at gruppen er organisert på en bestemt måte. JURK deler departementets oppfatning. Det samfunnsskadelige ved organisert kriminalitet har ikke først og fremst sammenheng med måten gruppen er organisert på, men på at medlemmene i gruppen overhodet er organisert.»

JURK gir videre uttrykk for at det ikke bør være

noe vilkår at det kriminelle formålet er gruppens hovedformål:

«Til tross for at det å begå kriminalitet ikke er en gruppes hovedformål, gjør ikke dens lovlige formål det kriminelle formålet mindre straffverdige. Dets kriminelle handlinger kan være like alvorlige og farlige for samfunnet, selv om virksomheten er av mindre omfang. Det kan finnes grupper hvor en legal bedrift er opprettet som skalkeskjul for å kunne begå alvorlige kriminelle handlinger, uten at den kriminelle virksomheten utgjør gruppens hovedformål. Typisk kan det tenkes en restaurant hvor et av dens formål er hvitvasking av det kriminelle utbyttet.»

Både *Vestfold og Telemark statsadvokatembeter* og *JURK* støtter forslaget om at bestemmelsen ikke bør være begrenset til grupper som har til formål å begå straffbare handlinger, men at den også bør omfatte grupper som rent faktisk driver alvorlig kriminell virksomhet. *JURK* er videre enig i at det i så fall bør være et vilkår at en vesentlig del av virksomheten er av denne karakter, og at den de straffbare handlingene er begått på vegne av gruppen.

Finansdepartementet gir uttrykk for at det ikke bør stilles for strenge organisatoriske krav til gruppen.

Den Norske Advokatforening advarer mot å knytte definisjonen av uttrykket «kriminell gruppe» til strafferammen for de handlinger gruppen begår eller har til formål å begå:

«Det er betenkelig hvis denne avgrensningen bare skjer på grunnlag av at organisasjonens virksomhet i lovgivningen er forbudt og gjort straffbar med reaksjoner av en viss alvorlighetsgrad. Det er jo opp til lovgivningen til en hver tid å definere hva som skal være straffbart og hvor streng straffen skal være. Det ville være ønskelig å foreta en materiell avgrensning av den type kriminalitet som skal rammes.»

MiRA Ressurssenter for innvandrere og flyktningkvinner gir for sin del uttrykk for at definisjonen bør være begrenset til «profesjonelle kriminelle», og iallfall ikke omfatte «gutte/jentegjenger som begår kriminelle lovbrudd».

4.5.3.3 Departementets syn nå

Departementet er enig i at bestemmelsen bør begrenses til å gjelde forbund hvor minst én av partene har tilknytning til en kriminell gruppe, slik riksadvokaten foreslår. Uten en slik begrensnings vil bestemmelsen rekke betydelig lengre enn det formålet tilsier. Departementet legger til grunn at en slik kvalifikasjon er forenlig med konvensjonen.

Under forutsetning av at bestemmelsens rekkevidde begrenses på denne måten, er departementet enig med riksadvokaten i at straffeloven § 162 c neppe i tillegg bør begrenses til å gjelde forbund som er egnet til å gi en uberettiget vinning. Bestemmelsen bør f.eks. også ramme forbund om å begå allmennfarlige forbrytelser, jf. straffeloven kapittel 14, eller forbrytelser mot liv, legeme og helse, jf. straffeloven kapittel 22, selv om handlingen ikke er økonomisk motivert. Slike handlinger kan være like straffverdige som handlinger som er egnet til å gi en uberettiget vinning.

Når det gjelder definisjonen av uttrykket «kriminell gruppe», kan departementet ikke se at den delen av bestemmelsen vil «innebære at straffelovgiver blir tilsidesatt av domstolene under henvisning til Grl. § 96», slik Oslo statsadvokatembeter gir uttrykk for. Departementet er videre enig med riksadvokaten i at betenkelighetene med en skjønnsmessig avgrensning er mindre dersom «kriminell gruppe» brukes som et tilleggsvilkår i en forbundsbestemmelse enn om begrepet skal danne hovedstammen i et straffebud som retter seg mot selve deltakelsen i den kriminelle gruppen.

Departementet er imidlertid enig i at det er en lovteknisk utfordring å angi presist hvilke grupper loven skal omfatte. Som departementet ga uttrykk for i høringsnotatet, bør ikke grupper uten en viss struktur og varighet omfattes av definisjonen. Departementet er likevel i tvil om bestemmelsen vil bli vesentlig klarere om man føyer til ordene «en viss struktur og varighet» i lovteksten, slik Oslo statsadvokatembeter foreslår. Et slikt kriterium vil neppe gi særlig veiledning i praksis. Departementet fastholder derfor forslaget i høringsnotatet på dette punkt. Etter lovutkastet er det et vilkår at gruppen enten har «som et hovedformål å begå en handling som kan straffes med fengsel i minst 4 år», eller at «en vesentlig del av virksomheten består i å begå slike handlinger.» Når det gjelder den delen av definisjonen som knytter seg til gruppens formål, fastholder departementet at det kriminelle formålet må være hovedformålet. Selv om utkastet til ny § 162 c ikke rammer selve deltakelsen i en kriminell gruppe, mener departementet at det vil være å gå for langt å inkludere forbund som involverer grupper hvor det å begå straffbare handlinger er en helt underordnet eller ubetydelig del av formålet.

Departementet fastholder videre forslaget om å føye til § 162 c i oppregningen i § 12 første ledd nr. 3 og 4. Overtredelse av denne bestemmelsen kan dermed straffes i Norge uavhengig av om forbrytelsen er begått av norske statsborgere eller av utlendinger, og uavhengig av om forbrytelsen er begått i Norge eller i utlandet.

Endringen vil gjøre det mulig for norske domstoler å pådømme organisert kriminalitet med tilknytning til flere land. En slikt samlet pådømmelse må anses hensiktsmessig. Så vel hensynet til den tiltalte som ressurs hensyn, taler for samlet pådømmelse. Siden norske statsborgere som hovedregel ikke kan utleveres til land utenfor Norden, jf. utleveringsloven § 2, er det dessuten viktig å sikre at nordmenn som overtrer § 162 c i utlandet, kan strafforfølges i Norge og sone her.

I en del saker vil det kunne være vanskelig å avgjøre hvor det straffbare forbundet er inngått. Endringene i § 12 gjør at slike bevissspørsmål ikke får avgjørende betydning for hvorvidt overtredelser av ny § 162 c kan pådømmes i Norge. Endringen innebærer dessuten at norske myndigheters vil kunne gi rettslig bistand til andre lands myndigheter under etterforskningen av organisert kriminalitet, jf. utleveringsloven § 24.

Kongen i statsråd avgjør spørsmålet om å reise tiltale for overtredelse av § 162 c som er begått av utlending i utlandet, jf. henvisningen i § 13 første ledd til § 12 første ledd nr. 4 bokstav a.

4.6 Kriminalisering av medvirkningshandlinger?

4.6.1 Høringsnotatet 10. desember 2002

Etter konvensjonen artikkel 5 nr. 1 bokstav b skal konvensjonsstatene kriminalisere det å medvirke til gjennomføringen av straffbare handlinger som involverer en organisert kriminell gruppe, og som kan straffes med fengsel i minst fire år.

I høringsnotatet ble gjennomføringen av denne bestemmelsen drøftet slik:

«Norsk rett har som nevnt i punkt 4.1.3, ingen generell bestemmelse om når medvirkning er straffbart. Dersom en straffebestemmelse ikke har et eget medvirkningstillegg, beror det som nevnt på en tolkning av bestemmelsen om det man naturlig vil kalle medvirkningshandlinger, er straffbare eller ikke.

De fleste aktuelle bestemmelser i straffelovgivningen med en strafferamme på fengsel inntil fire år eller mer, sier uttrykkelig at medvirkning er straffbart, se f.eks. straffeloven §§ 162 annet og tredje ledd jf. femte ledd og 224. På disse punktene oppfyller norsk rett utvilsomt den forpliktelse som ligger i artikkel 5 nr. 1 bokstav b. Riktignok inneholder ikke de norske straffebestemmelsene en oppregning av de medvirkningshandlingene konvensjonen nevner, nemlig det å organisere, lede, legge til rette

for og å gi råd om gjennomføringen av en straffbar handling. Men medvirkningsansvaret etter norsk rett er vidt nok til å omfatte slike handlinger. I tillegg vil nok det å organisere eller lede gjennomføringen av en straffbare handling, ofte omfattes direkte av gjerningsbeskrivelsen i straffebudet. Et eksempel på det er straffeloven § 317 om heleri, som er så vidt formulert at den også omfatter typiske medvirkningshandlinger.

Norsk rett er dermed stort sett i samsvar med de krav konvensjonen stiller. Det vil imidlertid kunne oppstå spørsmål om medvirkning i relasjon til bestemmelsene i straffeloven kapittel 11 om forbrytelser i den offentlige tjeneste. Også andre eksempler kan i prinsippet tenkes. For å sikre at Norge lojalt oppfyller sine folkerettslige forpliktelser, antar departementet at det er nødvendig med en lovendring.

Hvordan en slik lovbestemmelse skal utformes, vil bero på hvilket gjennomføringsalternativ som velges. Foretrekkes alternativ 1 (kriminalisering av forbund), kan bestemmelsen utformes slik:

‘På samme måte straffes den som medvirker til en straffbar handling som gruppen begår, med mindre forholdet går inn under en strengere straffebestemmelse. [...]’

[...]

Foretrekkes derimot alternativ 2 (kriminalisering av deltakelse i kriminelle grupper), kan bestemmelsen utformes slik:

‘På samme måte straffes den som medvirker til en straffbar handling som gruppen begår, med mindre forholdet går inn under en strengere straffebestemmelse.’»

4.6.2 Høringsinstansenes syn

Agder lagmannsrett uttaler:

«Bestemmelsen har en grei formell utforming, men kan få svært vidtrekkende konsekvenser og reiser noen problemstillinger som etter vår oppfatning bør overveies ved en eventuell lovendring.

I motsetning til første ledd som rammer deltakelse i gruppen, forutsetter medvirkningsalternativet at det er begått en straffbar handling. Vi går ut fra at det må avgjøres etter tradisjonelle kriterier om vilkårene for å statuere medvirkningsansvar er til stede etter det straffebud det er tale om. For å rammes av ny § 162 c må det da i tillegg kreves at handlingen er begått av en kriminell gruppe, og at medvirkeren er klar over dette. Antakelig forutsettes forsett på dette punkt, selv om det dreier seg om medvirkning til en straffbar handling som har uaktsomhet som skyldkrav.

I praksis kan man gå ut fra at det som regel vil dreie seg om handlinger som rammes av straffebud med eget medvirkningsalternativ. I så fall oppstår spørsmål om forholdet mellom § 162 c og spesialbestemmelsen. Reservasjonen 'med mindre forholdet går inn under en strengere straffebestemmelse', må bety at § 162 c ikke skal anvendes i konkurrens med f. eks. § 257, jf. § 258 ved medvirkning til et grovt tyveri som gruppen begår.

Hvis strafferammen i spesialbestemmelsen derimot er lavere enn i § 162 c, er det spørsmål om man bare skal bruke § 162 c som en strengere spesialregel som konsumerer medvirkning til den spesielle overtredelsen. Dette er vel en nærliggende tolkning. Ellers ville strafferammen for medvirkning til et simpelt tyveri begått av en kriminell gruppe bli strengere enn om tyveriet var grovt. Det kan likevel bli et betydelig misforhold mellom strafferammen for direkte overtredelse i det aktuelle straffebudet og strafferammen for medvirkning i et tilfelle hvor handlingen er begått av en gruppe. Det skyldes at lovforslaget går lenger enn konvensjonen krever, idet artikkel 5 nr. 1 (b) er begrenset til å gjelde medvirkning til 'serious crime', som defineres i art. 2 (b) som handlinger som kan medføre maksimumsstraff på mer enn fire års fengsel.

Størst selvstendig betydning får medvirkningstillegget i § 162 c dersom spesialbestemmelsen ikke omfatter medvirkning. Det vil ikke være nok at handlingen er begått av et medlem av gruppen, hvis den ikke kan anses begått av gruppen som kollektiv. Den må være begått av gruppen eller på vegne av gruppen. Det kan være forskjellige grunner til at et straffebud ikke retter seg mot medvirkning. Enkelte forbrytelser har kanskje et så vidt personlig preg at det virker unaturlig eller uhensiktsmessig å ramme medvirkning. I så fall kan det virke kunstig å si at handlingen er begått av gruppen. Kan man f. eks. i et tilfelle hvor føreren av en ransbil er beruset, si at overtredelsen av vegtrafikkloven § 22 første ledd er begått av gruppen og straffe den som medvirker til kjøringen etter § 162 c med inntil fire år?

Som nevnt av departementet (s. 45), rammer de fleste aktuelle bestemmelsene i straffeloven med strafferamme over fire år medvirkning. I andre tilfeller er medvirkningshandlingen kriminalisert som selvstendig straffebud, se f. eks. § 125 og § 128. Med en generell medvirkningsbestemmelse som foreslått av Straffelovkommisjonen, vil medvirkningstillegget i § 162 c være unødvendig for å oppfylle FN-konvensjonen. Det er grunn til å tro at en slik bestemmelse kommer til å bli vedtatt i ny straffelov. Man står derfor overfor en problemstilling av midlertidig art som etter alt å dømme vil forekomme

sjelden. Hensett til de betenkeligheter som knytter seg til forslaget, er det mye som taler for å avstå fra å gi en slik regel nå.

Subsidiært burde medvirkningstillegget i § 162 c begrenses i henhold til det som er nødvendig for å oppfylle konvensjonen.»

Den norske Dommerforening gir uttrykk for tilsvarende synspunkter.

Oslo statsadvokater uttaler:

«En vil for øvrig bemerke at utkastet til 2. ledd gjennomgående vil være dekket i forhold til gjeldende lovgivning, og dermed fremstå som overflødig. Departementet peker på at etter gjeldende rett vil visse forbrytelser kunne falle utenfor. Det bør her påpekes at det er en mer hensiktsmessig fremgangsmåte å innføre et medvirkningstillegg på de aktuelle straffebestemmelser. Alternativt vurdere spørsmålet om en generell bestemmelse om straffbar medvirkning som trekker opp rammene for de straffbare medvirkningsansvaret.»

Riksadvokaten tar ikke stilling til om det er behov for bestemmelsen, men har synspunkter på plasseringen av bestemmelsen og på innholdet:

«Medvirkningsbestemmelsen i annet ledd passer systematisk ikke inn i § 162 c. Bestemmelsen gjelder ikke medvirkning til forbund, men medvirkning til overtredelser av andre straffebud. Medvirkningsregelen bør inntas i en egen bestemmelse. Det bør også presiseres i lovteksten at bestemmelsen gjelder medvirkning til straffbare handlinger som har en strafferamme på fengsel i minst 4 år.»

4.6.3 Departementets syn nå

Departementet har merket seg at alle de høringsinstansene som har uttalt seg om spørsmålet – Agder lagmannsrett, Oslo statsadvokatembeter og Den norske Dommerforening – mener at det er unødvendig med en særskilt medvirkningsbestemmelse i utkastet til § 162 c. Departementet antar på denne bakgrunn at det foreløpig ikke er behov for en slik bestemmelse, men vil komme tilbake til spørsmålet om utviklingen skulle gi grunn til det. Når det gjelder straffeloven kapittel 11, som ble særskilt nevnt i høringsnotatet, vil departementet våren 2003 fremme forslag om en ny alminnelig straffebestemmelse om korrupsjon. Det vil bli foreslått at denne bestemmelsen også skal ramme medvirkning.

4.7 Bør adgangen til å bruke ekstraordinære etterforskningsmetoder utvides?

Departementet foreslår som nevnt at strafferammen for overtredelse av utkastet til straffeloven § 162 c første og annet ledd bør være fengsel inntil 4 år. I høringsnotatet 10. desember 2002 reiste departementet spørsmålet om det likevel kunne være grunn til å åpne for bruk av enkelte ekstraordinære etterforskningsmetoder:

«Organiserte kriminelle miljøer kan være svært lukkede, og utstrakt bruk av vold og trusler gjør det vanskelig å få vitner til å stå frem, jf. punkt 3. En mulighet kunne derfor være å åpne for teknisk sporing av kjøretøyer, gods eller gjenstander etter straffeprosessloven § 202 b og kommunikasjonskontroll som ikke er avlytting etter straffeprosessloven § 216 b, innenfor de rammer kravet til forholdsmessighet i straffeprosessloven § 170 a setter. Departementet ber om høringsinstansenes syn på spørsmålet om ny § 162 c bør føyes til i straffeprosessloven §§ 202 b første ledd og 216 b første ledd bokstav b. Departementet vil ellers avvente de eventuelle forslag som Lundutvalget og Pedersenutvalget vil fremme mht. ekstraordinære etterforskningsmetoder.»

Alle de høringsinstansene som uttalte seg om spørsmålet, støtter forslaget om å utvide adgangen til teknisk sporing og kommunikasjonskontroll som ikke er avlytting. Dette gjelder *Utenriksdepartementet, Politidirektoratet, Vestfold og Telemark statsadvokatembeter og Oslo politidistrikt*.

Politidirektoratet uttaler:

«Direktoratet mener det er av stor betydning for politiet å kunne benytte disse etterforskningsmetodene. I arbeidet med bekjempelse av organisert kriminalitet kan en på grunn av den indre justis i de kriminelle gruppene ikke regne med at medlemmene selv bidrar til en oppklaring av saken. Ved bruk av kun tradisjonelle etterforskningsmetoder kan kriminalitetsbekjempelsen bli ineffektiv, både med henblikk på bredden av bevis som kan sikres, og fordi det er større fare for at den pågående etterforskningen vil bli avslørt av de kriminelle og at mulighetene for en vellykket etterforskning reduseres betraktelig.

Teknisk sporing etter straffeprosessloven § 202 b og kommunikasjonskontroll som ikke

er avlytting etter § 216 b, vil sammen med tradisjonell etterforskning for det første kunne øke effektiviteten i etterforskningen ved at en vil øke bredden og tilgangen på bevis. For det andre vil dette redusere muligheten for å få spolert den videre etterforskningen. For det tredje vil polititjenestemennenes sikkerhet bedre kunne ivaretas ved at det i mindre grad vil være behov for spaning som vil kunne medføre fare for å bli avslørt.»

Oslo politidistrikt uttaler:

«Departementet har bedt om høringsinstansenes syn på om ny § 162 c bør føyes til i straffeprosessloven § 202 b første ledd og 216 b første ledd bokstav b. Oslo politidistrikt støtter [...] en slik løsning idet det er nødvendig at man får adgang til å benytte disse etterforskningsmetodene, hvis man skal få en effektiv bekjempelse av denne type kriminalitet.

Det skal imidlertid bemerkes at etter forslag til ny § 60 a vil saker hvor det er skjellig grunn til mistanke om organisert kriminalitet, få doblet strafferammen og således vil det for en rekke av de saker bestemmelsen tar sikte på (med strafferamme fengsel i minst 4 år) være grunnlag for å bruke de nevnte etterforskningsmetoder allikevel.»

Departementet viser til at alle høringsinstansene enten støtter forslaget om å utvide adgangen til å bruke visse ekstraordinære etterforskningsmetoder eller ikke har gitt uttrykk for innvendinger mot forslaget. Organiserte kriminelle grupper er ofte svært lukkede. Utstrakt bruk av vold og trusler gjør at vitner sjelden vil stå frem. Høringen bekrefter at det vil være et behov for å bruke etterforskningsmetodene teknisk sporing, jf. straffeprosessloven § 202 b, og kommunikasjonskontroll som ikke er avlytting, jf. § 216 b, i slike saker. Er de øvrige vilkårene oppfylt, særlig kravet om at inngrepet ikke må være uforholdsmessig, jf. § 170 a, er det etter departementets syn heller ikke betenkelig å åpne for bruk av de aktuelle metodene ved etterforskning av saker etter utkastet § 162 c. Ikke minst gjelder det dersom den forbrytelsen avtalen gjelder, er svært alvorlig. Departementet viser for øvrig til de argumentene som har kommet frem under høringen og fremmer forslag i tråd med synspunktene foran.

5 Straffskjerpelse for lovbrudd som begås i tilknytning til organisert kriminalitet

5.1 Gjeldende rett

Norsk straffelovgivning har ingen generelle bestemmelser om straffen for organisert kriminalitet. Derimot finnes det noen bestemmelser som regulerer straffen for enkelte nærmere angitte forbrytelser som er begått i tilknytning til organisert kriminalitet.

Ingen bestemmelse i straffeloven nevner uttrykkelig organisert kriminalitet som straffskjerpelsesgrunn. Men § 132 a om motarbeiding av rettsvesenet hever ved særdeles skjerpende omstendigheter strafferammen til fengsel i 10 år, jf. fjerde ledd. Og ved avgjørelsen av om slike omstendigheter foreligger, skal det blant annet legges vekt på om overtredelsen er begått «av flere i fellesskap eller har et systematisk eller organisert preg», jf. fjerde ledd tredje punktum i.f. Bakgrunnen for at disse momentene er fremhevet, er at bruk av vold og trusler for å påvirke rettspleien eller som represalier mot de som har deltatt i en sak, er særlig utbredt i organiserte kriminelle miljøer, jf. Ot.prp. nr. 40 (1999–2000) s. 89.

Heller ikke i særlovgivningen er det vanlig at straffebudene angir betydningen av at handlingen er organisert. Utlendingsloven 24. juni 1988 nr. 64 § 47 fjerde ledd retter seg imidlertid mot den som «i vinnings hensikt driver organisert virksomhet med sikte på å hjelpe utlendinger til ulovlig å reise inn i riket eller til annen stat», og fastsetter i slike tilfeller en strafferamme på bøter eller fengsel i 5 år. Til sammenligning er strafferammen bøter eller fengsel i 3 år hvis virksomheten ikke er organisert, jf. tredje ledd. Om bakgrunnen for straffskjerpingen heter det i Ot.prp. nr. 46 (1986–87) s. 185:

«Departementet mener dessuten at det er behov for en egen straffebestemmelse som rammer organisert virksomhet som drives i vinnings hensikt og som går ut på mot betaling å hjelpe utlendinger til å komme til Norge.»

Bestemmelsen ble opprinnelig vedtatt som § 47 annet ledd bokstav d i utlendingsloven. Ved endringslov 10. januar 1997 nr. 5 ble bestemmelsen skilt ut i et nytt tredje (nå fjerde) ledd, og strafferammen ble økt fra 2 til 5 år. I Ot.prp. nr. 38 (1995–96) på s. 35 begrunnes dette med at den dagjelden-

de strafferamme ikke var «tilstrekkelig i forhold til bakmenn og andre som utfører alvorligere former for – eller omfattende – menneskesmugling».

Fremveksten av organisert kriminalitet har i enkelte tilfeller vært motivet for å skjerpe strafferammene, selv om dette ikke har kommet direkte til uttrykk i straffebudet. Et eksempel på dette er alkolloven 2. juni 1989 nr. 27 § 10–1. Strafferammen i denne bestemmelsen ble hevet fra 2 til 6 års fengsel ved lov 15. mars 1991 nr. 5, og i forarbeidene er det blant annet henvist til et innspill fra påtalemyndigheten, jf. Ot.prp. nr. 56 (1989–90) s. 40:

«Det fremgikk av forslaget fra politimesteren at Oslo politikammer i de senere årene – og spesielt den siste tiden – har hatt under etterforskning en rekke store saker om innsmugling av sprit og produksjon av hjemmebrent. I flere saker er det tale om en velorganisert kriminalitet med betydelig profitt. Det kan synes som om bare en minimal del av denne kriminelle virksomheten blir oppdaget og straffet. De som blir dømt, synes dessuten å fortsette med samme type overtredelser også etter løslatelsen.»

Utviklingen hadde ifølge politimesteren «skapt behov for straffebestemmelser med langt høyere strafferammer enn det som kan anvendes i dag, og hvor man kan fange inn graden av organisering, omfanget i tid og den enorme profitt som er drivkraften bak kriminaliteten». I forbindelse med lovendringen uttalte justiskomiteen følgende, jf. Innst. O. nr. 25 (1990–91) s. 7:

«Det vises til at det har vært en rekke store saker om smugling av sprit og produksjon av hjemmebrent. Det dreier seg om velorganisert kriminalitet med betydelig profitt. Den ulovlige innsmugling og omsetning av alkohol står ofte i forbindelse med annen alvorlig kriminell virksomhet.»

Finansdepartementet har vist til denne argumentasjonen i Ot.prp. nr. 38 (2002–03) side 3, hvor strafferammen i tolloven 10. juni 1966 nr. 5 § 66 på tilsvarende måte foreslås hevet fra 2 til 6 års fengsel for grove (forsettlige og grovt uaktsomme) overtredelser av §§ 61 til 65. Men heller ikke her foreslås det tatt inn noe om dette i lovteksten. Justiskomite-

en slutter seg til dette i Innst. O. nr. 69 (2002–2003). Lovendringen ble vedtatt 1. april 2003.

Tilsvarende lovteknikk ble anvendt i forhold til våpenloven 9. juni 1961 nr. 1 § 33, hvor strafferammen ved lov 5. juni 1998 nr. 35 ble hevet fra bøter eller fengsel i 3 måneder til bøter eller fengsel i 4 år. Det går frem av forarbeidene at endringen først og fremst tok sikte på å ramme «den profesjonelle og organiserte ulovlige innførsel og omsetning av skytevåpen», jf. Ot.prp. nr. 74 (1996–97) s. 28 og omtalen av Våpenlovutvalgets utredning, jf. proposisjonen s. 26:

«Utvalget viser til at kriminalitetsutviklingen de siste årene viser en økende grad av internasjonalisering, og den organiserte kriminaliteten er blitt mer fremtredende og voldelig innenfor flere områder. Det foreligger klare erfaringer og opplysninger om en økt bruk og besittelse av illegale våpen i bl.a. narkotika- og spritmiljøene samt innenfor den såkalte torpedovirksomheten.»

At den straffbare handlingen er ledd i en organisert virksomhet, er for øvrig et generelt straffutmålingsmoment som tillegges betydelig vekt i rettspraksis. Høyesterett har blant annet fremhevet dette momentet i Rt. 1992 side 1718 (tyveri), Rt. 1995 s. 516 (innførsel av narkotika), Rt. 1998 s. 1673 (salg av stjalne biler), Rt. 1999 side 5 (innførsel av narkotika), Rt. 1999 s. 1556 (salg av narkotika) og Rt. 2002 s. 160 (innførsel av narkotika). I saken som er gjengitt i Rt. 1999 s. 5, ble en tidligere ustraffet mann idømt ubetinget fengsel i tre år og seks måneder for å ha medvirket til ulovlig innførsel av ca. 13 kg. hasj (straffeloven § 162 annet ledd, jf. første og femte ledd). Høyesterett uttalte:

«Som et skjerpende moment legger jeg vekt på at vi står overfor en kriminell virksomhet som tydelig har vært godt organisert i flere land, og som domfelte ytet sine tjenester overfor. (...) I alvorlige narkotikasaker veier de allmennpreventive hensyn tungt. Jeg viser her spesielt til lagmannsrettens uttalelse at smuglertrafikk med organisert medvirkning fra Øst-Europa nå er et alvorlig problem i kraftig vekst.»

5.2 Rettsstilstanden i andre nordiske land

5.2.1 Sverige

I Sverige er straffebudene i stor grad delt inn i vanlige og grove overtredelser. Det forhold at forbrytelsen «begått med viss systematik eller forslagen-

het eller liknande» kan medføre at forbrytelsen blir å regne som grov, og derved utløse en strengere strafferamme. Hvis forbrytelsen derimot ikke er å betrakte som grov, eller det ikke forekommer en slik sonndring i det aktuelle straffebudet, vil det forhold at handlingen er utøvet som ledd i organisert kriminalitet, bli tatt hensyn til som et hvilket som helst annet straffskjerpende moment innenfor den ordinære strafferammen. Sverige har en generell straffutmålingsbestemmelse der det angis hvilke momenter som kan medføre at straffen skjerpes. Bestemmelsen ble føyd til brottsbalken (1962:700) ved lov 2002:332, jf. 29 kap. 2 § (se nr. 6):

«Såsom försvårande omständigheter vid bedömningen av straffvärdet skall, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp, särskilt beaktas

1. om den tilltalade avsett att brottet skulle få betydligt allvarigare följder än det faktiskt fått,
2. om den tilltalade visat särskild hänsynslöshet,
3. om den tilltalade utnyttjat någon annans skyddslösa ställning eller särskilda svårigheter att värja sig,
4. om den tilltalade grovt utnyttjat sin ställning eller i övrigt missbrukat ett särskilt förtroende,
5. om den tilltalade förmått någon annan att medverka till brottet genom allvarligt tvång, svek eller missbruk av dennes ungdom, oförstånd eller beroende ställning,
6. om brottet utgjort ett led i en brottslig verksamhet som varit särskilt noggrant planlagd eller bedrivits i stor omfattning och i vilken den tilltalade spelat en betydande roll, eller
7. om ett motiv för brottet varit att kränka en person, en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller annan liknande omständighet.»

5.2.2 Finland

I Finland er det en generell straffskjerpelsesgrunn at den straffbare handlingen er foretatt av et medlem i en kriminell organisasjon som har til hensikt å begå alvorlige forbrytelser. Men straffskjerpingen kan bare skje innenfor den ordinære strafferammen, jf. den finsk strafflag 19. desember 1889 nr. 39 6 kap. 2 §:

«Straffskärpningsgrunder är:

1. planmässighet i den brottsliga verksamheten;
2. att brottet begåtts av medlem i en för allvarliga brott organiserad grupp;

3. att brottet begått mot belønning; samt
4. gärningsmannens tidligere brottslighet, såframt förhållandet mellan denna och det nya brottet med anledning av att brotten är likartade eller eljest hos gärningsmannen utvisar uppenbar likgiltighet för förbud och påbud i lag.»

5.2.3 Danmark

I Danmark er det et straffskjerpende moment innenfor den ordinære strafferammen at handlingen er begått av flere i fellesskap, jf. den danske straffeloven § 80 annet ledd:

«At gerningen er udført af flere i forening, vil i reglen være at anse som en skærpende omstændighed.»

5.3 Forslaget i høringsnotatet

Departementet reiste i høringsnotatet først spørsmål ved om strafferammen i det hele tatt bør skjerpes når lovbruddet er begått som ledd i organisert kriminalitet, jf. høringsnotatet s. 50. Spørsmålet ble besvart bekreftende, særlig under henvisning til den økte straffverdigheten som normalt gjør seg gjeldende i slike saker:

«Ved ellers like omstendigheter vil det normalt være mer straffverdig at lovbruddet er begått som ledd i organisert kriminalitet enn om dette ikke er tilfelle. Et typisk trekk ved denne type kriminalitet er at de straffbare handlingene er planlagte og veloverveide, gjerne over lang tid. Dessuten er det ofte tale om gjentatte lovbrudd over en lengre tidsperiode. Videre er gjerningspersonen normalt en av mange som begår straffbare handlinger. Selv om den enkelte deltaker ikke har noe strafferettslig ansvar for de handlingene som begås av andre medlemmer i gruppen, må straffverdigheten av vedkommandes egen handling ses i lys av at han som regel er klar over at han opptrer som del av et større eller mindre forbrytternettverk.

Fremveksten av organisert kriminalitet er et svært uheldig utviklingstrekk i samfunnet. Ved at organisasjonene i mange tilfeller opptrer på tvers av landegrensene, etableres det ressurssterke nettverk som har blitt stadig vanskeligere å bekjempe.

Det er viktig å bekjempe denne utviklingen og å motvirke at denne type organisasjoner får etablere seg i Norge. Dette tilsier at det slås hardt ned på lovbrudd som er begått innenfor organiserte rammer. Spørsmålet er om dette nødvendigvis gjør lovendringer.

De fleste straffebudene har relativt vide strafferammer. Stort sett er det derfor mulig å skjerpe straffenivået uten å heve strafferammen. På den annen side er det ofte vanskelig å påvirke straffutmålingspraksis uten å endre loven. Dessuten er det som nevnt betegnende for organisert kriminalitet at handlingene har karakter av å være særlig alvorlige. Derfor vil det lettere enn ellers kunne tenkes at man 'stanger i taket' når straffen skal utmåles for denne type lovbrudd.

Den økte straffverdigheten som gjennomgående er til stede i slike saker, bør etter departementets syn komme til uttrykk ved at strafferammen heves for lovbrudd som er begått som ledd i organisert kriminalitet.»

Videre drøftet departementet om straffskjerpingen bør gå frem av det enkelte straffebud eller av en generell straffskjerpingsregel, jf. høringsnotatet s. 50–51. Departementet gikk inn for at det utarbeides en generell regel som tas inn som ny § 60 a i straffeloven:

«Straffen for organisert kriminalitet kan skjerpes på flere måter: Det kan gå uttrykkelig frem av det enkelte straffebud at strafferammen heves dersom lovbruddet er begått som ledd i organisert kriminalitet. Eller det kan innføres en mer eller mindre generell bestemmelse i straffelovens alminnelige del som skjerper strafferammen i disse tilfellene.

Skal den foreslåtte regelen ha anvendelse i relasjon til samtlige straffebud av betydning for organisert kriminalitet, er det mest hensiktsmessig med en generell bestemmelse. Dette vil være den lovteknisk enkleste løsningen. Man slipper å bebyrde lovteksten i hvert enkelt av de aktuelle straffebudene. Dessuten vil en slik generell regel sikre at straffen skjerpes i alle tilfeller hvor en forbrytelse er begått som ledd i organisert kriminalitet. Skulle man regulere forholdet i hvert enkelt straffebud, risikerer man å utelate straffebud hvor straffen burde vært skjerpet.

Riktignok har noen former for lovbrudd en hyppigere tilknytning til organisert kriminalitet enn andre. Men selv om det innføres en generell straffeskjerpelsesregel, vil dette ikke ha andre følger enn at det er disse handlingene som oftest vil bli møtt med høyere strafferammer. Det grunnleggende vilkåret om at lovbruddet må være begått som ledd i organisert kriminalitet, vil hindre at strafferammen skjerpes i andre tilfeller enn det formålet tilsier. Dersom det er behov for å vurdere individuelt for hvert lovbrudd om straffen bør skjerpes ved organisert kriminalitet, vil det tale imot å innføre en generell straffeskjerpelsesregel. Departementet kan ikke se at det foreligger noe slikt behov.

Departementet går på denne bakgrunnen inn for at det innføres en generell straffeskjerpelsesregel.

Straffskjerpingsregelen foreslås tatt inn som ny § 60 a i straffeloven, jf. lovutkastet nedenfor.»

Departementet foreslo at strafferammen skal forhøyes inntil det dobbelte dersom den straffbare handlingen er utøvet som ledd i organisert kriminalitet, jf. høringsnotatet s. 51–52:

«Når flere lovbrudd pådømmes under ett (konkurrens), øker strafferammen med en halv gang, jf. straffeloven § 62. I Ot.prp. nr. 109 (2001–2002) har departementet foreslått å endre § 62 slik at strafferammen skal kunne forhøyes inntil det dobbelte. I Justisdepartementets høringsnotat om gjengangerkriminalitet mv., som ble sendt på høring 10. september 2002, foreslås det en generell straffskjerpingsregel for gjentakelse. Etter forslaget skal den ordinære lengstestrafen også her kunne overskrides med inntil det dobbelte, jf. s. 5 i høringsnotatet. Etter departementets oppfatning bør strafferammene på tilsvarende måte kunne forhøyes inntil det dobbelte dersom den straffbare handlingen er utøvet som ledd i organisert kriminalitet, jf. punkt 3 og 4.5.1 foran om alvorligheten av denne type lovbrudd.

Et eksempel på en bestemmelse hvor en slik straffskjerpelse er særlig ønskelig, er straffeloven § 204, for så vidt gjelder befatning med barnepornografi. Når dette foregår organisert, kan den nåværende strafferammen på bøter eller 2 års fengsel i de groveste sakene være for lav. Ofte vil § 204 riktignok kunne anvendes i konkurrens med andre bestemmelser i straffeloven kapittel 19 om seksualforbrytelser. For eksempel vil utbredelse av barnepornografi ofte også kunne rammes som medvirkning til overtreddelse av § 192 om voldtekt og §§ 195 eller 196 om seksuell omgang med mindreårige. Men uavhengig av om dette er aktuelt, bør det være anledning til å idømme strengere reaksjoner enn 2 års fengsel når befatningen med barnepornografi skjer organisert.»

Departementet mente at straffskjerpingsregelen bør ramme handlinger som foretas av deltakere i en organisert kriminell gruppe, selv om medlemskapet i seg selv skulle bli kriminalisert, jf. pkt. 4.5.2.1 om forslaget til ny § 162 c i straffeloven. Departementet gikk imidlertid inn for at disse bestemmelsene ikke bør kunne anvendes sammen. På den annen side mente departementet at ny § 60 a bør kunne anvendes ved siden av § 62 om sammenstøt av forbrytelser.

Når det gjelder hvilke handlinger som bør rammes av straffskjerpingsregelen, ga departementet uttrykk for at den nærmere grensedragningen må

overlates til rettspraksis. Som retningslinjer uttalte departementet blant annet at det ikke bør være noe vilkår at gjerningspersonen er aktiv deltaker i en organisert gruppe, og at det heller ikke bør være noe krav at det er etablert noen strukturert gruppe som handlingen har tilknytning til. Departementet mente for øvrig at regelen om straffskjerpelse i § 60 a ikke burde begrenses til alvorlige forbrytelser gjennom en slik strafferammebegrensning som ble foreslått for § 162 c:

«Den foreslåtte straffeskjerpelsesregelen bør komme til anvendelse på handlinger som foretas av deltakere i en organisert kriminell gruppe, jf. punkt 4.5 foran om forslaget til ny § 162 c i straffeloven. Dette gjelder likevel ikke dersom handlingen åpenbart ikke har noen direkte tilknytning til organisasjonens virksomhet. For eksempel bør det ikke kunne ilegges noen høyere straff for promillekjøring, selv om gjerningspersonen deltar aktivt i et nettverk av spritsmuglere.

Bestemmelsen bør imidlertid rekke lenger enn forslaget til ny § 162 c. Den foreslåtte straffskjerpingen bør ikke som ny § 162 c bare komme til anvendelse når straffebudet har en strafferamme på 4 års fengsel eller mer. Etter departementets oppfatning er det for eksempel rimelig at strafferammen for organisert naskeri er dobbelt så høy som ved vanlig naskeri, selv om lovbruddet i seg selv ikke er så alvorlig at en eventuell deltakelse i en slik gruppe bør være straffbart.

Etter departementets syn bør det heller ikke være noe vilkår at gjerningspersonen deltar aktivt i gruppen. Også personer som har sporadisk kontakt med gruppen, bør rammes av straffskjerpingen når de begår straffbare handlinger i regi av dette nettverket. Men i disse tilfellene vil det nok oftere enn ellers kunne oppstå tvil om gjerningspersonen har opptrådt med den nødvendige skyld. Hvis strafferammen skal kunne forhøyes etter den nye bestemmelsen, må skylden også dekke den straffskjerpemde omstendighet at handlingen er begått som ledd i organisert kriminalitet.

Endelig bør det heller ikke være noe krav at det er etablert noen strukturert gruppe som handlingen har tilknytning til. Godt planlagte enkeltoperasjoner vil etter omstendighetene også kunne karakteriseres som organisert kriminalitet. Dette vil normalt forutsette at aksjonen er relativt omfattende, har mange involverte og er planlagt over lang tid, uten at det derved kan sies å være etablert noen gruppe i lovens forstand, jf. punkt 4.5.4.2 foran om hvordan dette skal forstås i utkastet til ny § 162 c.

Departementet foreslår på denne bakgrunnen at straffen skal kunne skjerpes når en hand-

ling er utøvet som ledd i organisert kriminalitet.

Selv om de faktiske omstendighetene ved handlingen er på det rene, vil det kunne by på vanskeligheter å avgjøre om handlingen er utøvet som ledd i organisert kriminalitet. De nærmere grensene for dette må imidlertid overlates til rettspraksis. Høringsinstansene oppfordres til å komme med innspill til hvordan vilkåret bør praktiseres.

Det er ikke bare de såkalte bakmennene som vil bli rammet av den foreslåtte straffskjerpingen. Bestemmelsen forutsettes å komme til anvendelse på alle som deltar i utøvelsen av organisert kriminalitet, i prinsippet også de som for eksempel selger den enkelte brukerdosen med narkotika. En annen sak er at skyldkravet her lettere kan tenkes å komme på spissen, jf. foran.

Med formuleringen 'ledd' i organisert kriminalitet er det ikke meningen å oppstille noe krav om at det må være begått mer enn én straffbar handling. Men om så er tilfelle, og gjerningspersonen er den samme ved begge (alle) handlingene, oppstår spørsmålet om bestemmelsen skal anvendes i tillegg til straffeloven § 62 om sammenstøt av forbrytelser, eller om disse bestemmelsene utelukker hverandre i forhold til samme handling. Spørsmålet kommer ikke på spissen i forhold til ulikeartet konkurrens, hvor bestemmelsene åpenbart må anvendes ved siden av hverandre. Departementets foreløpige oppfatning er at reglene også ved likeartet konkurrens bør virke sammen, slik at strafferammen økes både på grunn av at handlingen er utøvet som ledd i organisert kriminalitet og på grunn av konkurrens. I motsatt fall vil ikke strafferammen heves etter en ny straffbar handling, noe departementet anser som prinsipielt uheldig. De gjeldende bestemmelsene i straffeloven utelukker da heller ikke en slik 'dobbel skjerpning' av straffen, i saker hvor det både foreligger konkurrens og forhøyet strafferamme ved særlig skjerpende omstendigheter, herunder organisert virksomhet.

Et særlig spørsmål er om ny § 60 a skal kunne anvendes i konkurrens med ny § 162 c om deltakelse i organiserte kriminelle grupper. Departementet antar at dette bør være utelukket. Ved å skjerpe strafferammen til det dobbelte vil det være tilstrekkelig anledning til å vektlegge den omstendighet at handlingen er utøvet som ledd i organisert kriminalitet. Da vil det ikke være behov for i tillegg å straffe vedkommende for selve deltakelsen i organisasjonen.»

Departementet ba videre om høringsinstansenes synspunkter på om det bør gjøres endringer i de straffebudene som selv nevner som straffskjerpende moment at handlingen har karakter av å være organisert, jf. høringsnotatet s. 53–54:

«Noen straffebud nevner selv som straffskjerpende moment at handlingen har karakter av å være organisert, jf. punkt 5.2 foran. Dette momentet vil da være hensyntatt ved fastsettelsen av den ordinære strafferammen. Noen ytterligere heving av strafferammen vil ikke være påkrevet. Det er et spørsmål om disse straffebudene bør endres, slik at det straffskjerpende ved at handlingen har skjedd organisert, ikke reguleres i straffebudet selv, men bare omfattes av en ny § 60 a. Spørsmålet reiser seg blant annet i forhold til straffeloven § 132 a fjerde ledd om motarbeiding av rettsvesenet. Blant andre straffebud man også må forholde seg til, er utlendingsloven § 47, jf. foran. Departementet ber om høringsinstansenes syn.

Som nevnt under punkt 5.2 foran, er det i forarbeidene til enkelte straffebud forutsatt at organisert virksomhet skal være et moment ved vurderingen av om strafferammen skal forhøyes som følge av særdeles skjerpende omstendigheter, slik mange bestemmelser gir anledning til. Hvis dette momentet anses avgjørende, kan det ikke være anledning til en ytterligere skjerpelse av strafferammen på bakgrunn av ny § 60 a. Men hvis andre momenter er tilstrekkelig til å konstatere at det foreligger særdeles skjerpende omstendigheter, stiller dette seg annerledes. Resultatet må bero på alminnelig lovtolkning, hvor det avgjørende må være at samme faktiske forhold ikke kan forsvare en straffskjerpelse i 'to omganger'.

Når det gjelder straffeloven § 162 om narkotikaforbrytelser, legger departementet til grunn at det normalt ikke vil være anledning til å skjerpe strafferammen som følge av ny § 60 a. Straffeloven § 162 annet ledd om grov narkotikaforbrytelse har en strafferamme på 10 års fengsel, og ved grovhetsvurderingen skal det blant annet legges særlig vekt på overtredelsens karakter. Ved vurderingen vil det være et sentralt moment at virksomheten er organisert. Dersom det er tale om et meget betydelig kvantum narkotika, og det foreligger særdeles skjerpende omstendigheter, forhøyes strafferammen til 21 års fengsel, jf. tredje ledd. I Ot.prp. nr. 23 (1983–84) s. 29 uttales det at dette straffalternativet primært tar sikte på tilfeller hvor man skulle 'komme over en av de virkelig store bakmenn bak narkotikaomsetningen'. Noen ytterligere straffskjerpelse etter ny § 60 a vil derfor sjelden være aktuelt når det gjelder narkotikaforbrytelser.»

Departementet gikk deretter gjennom de materielle og prosessuelle konsekvensene av å innføre en slik straffskjerpingsregel, jf. høringsnotatet s. 54–59:

«Strafferammene har ikke bare den betydning

gen at de angir rammene for domstolenes utmåling av straff. Hvor høye strafferammer det er tale om, har i mange tilfeller også prosessuelle og materielle konsekvenser. Her gjøres det kortfattet rede for strafferammenes betydning. En mer omfattende redegjørelse er gitt i Straffelovkommisjonens delutredning VII (NOU 2002: 4 Ny straffelov) s. 102 flg., jf. også s. 464. Utredningen ble sendt på høring 13. juni 2002. Se også høringsnotatet om gjengangerkriminalitet s. 7–11.

Strafferammene har for det første prosessuell betydning. Mange tvangsmidler er gjort betinget av at saken gjelder et lovbrudd som kan føre til fengselsstraff av en viss lengde. Eksempler på dette er straffeprosessloven

- § 171, jf. § 184 om pågripelse og varetekt, som krever at strafferammen er høyere enn 6 måneders fengsel,
- § 194 om razzia, som krever at strafferammen er på 8 års fengsel eller mer,
- § 195 om ransaking av person, som krever at strafferammen er høyere enn 6 måneders fengsel for ransaking av andre enn den mistenkte selv,
- § 202 a om skjult fjernsynsovervåkning, som krever at strafferammen er høyere enn 6 måneders fengsel,
- § 211 om beslag av korrespondanse, som krever at strafferammen er høyere enn 6 måneders fengsel, og
- § 220 om forvaltning av den siktedes formue, som har som alternativt vilkår at strafferammen er på 2 års fengsel eller mer.

Ekstraordinære etterforskningsmetoder forutsetter gjennomgående høyere strafferammer enn for tradisjonelle metoder, jf. foran. Eksempler på dette er straffeprosessloven

- § 200 a om hemmelig ransaking, som krever at strafferammen er på 10 års fengsel eller mer, med mindre forholdet rammes av enkelte uttrykkelig oppregnede straffebud,
- §§ 202 b og 202 c om teknisk sporing, som krever at strafferammen er på henholdsvis 5 og 10 års fengsel eller mer,
- § 216 a om kommunikasjonsavlytting, som krever at strafferammen er på 10 års fengsel eller mer, med mindre forholdet rammes av enkelte uttrykkelig oppregnede straffebud, og
- § 216 b om annen kommunikasjonskontroll, som krever at strafferammen er på 5 års fengsel eller mer, med mindre forholdet rammes av enkelte uttrykkelig oppregnede straffebud.

Flere av disse paragrafene bestemmer at forhøyelse av maksimumsstraffen ved gjentakelse eller sammenstøt av forbrytelser ikke kommer i betraktning. Se for eksempel straffeprosesslo-

ven §§ 200 a, 202 b og 216 a (alles første ledd annet punktum). Flere eksempler er nevnt på side 8 i høringsnotatet om gjengangerkriminalitet mv.

Departementet går ikke inn for noen tilsvarende reservasjon når det gjelder forhøyelse av maksimumsstraffen som følge av at den straffbare handlingen er utøvet som ledd i organisert kriminalitet, jf. forslaget til ny § 60 a i straffeloven. Den økte straffverdigheten som gjør seg gjeldende for denne type handlinger, bør ikke bare føre med seg strengere straffereaksjoner, men også medføre at det kan tas i bruk de etterforskningsmetoder som er beregnet på handlinger av en slik alvorlighetsgrad. Når det er fastsatt strafferammevilkår i bestemmelsene om tvangsmidler, er jo det nettopp uttrykk for at inngrepene bør stå i forhold til handlingens straffverdighet. Først og fremst er det lovbruddets objektive grovhet og gjerningspersonens skyld i gjerningsøyeblikket som påvirker lovbruddets alvor. Om gjerningspersonen tidligere er dømt for et lovbrudd av samme art, eller dømmes for flere lovbrudd under ett, har mindre betydning i denne sammenhengen. Det er en vesentlig forskjell på å skjerpe straffen fordi handlingen er utøvet som ledd i organisert kriminalitet og å skjerpe straffen som følge av gjentakelse eller konkurrens, hvor reservasjonene dekker den situasjonen at det er foretatt flere handlinger som hver for seg ikke betraktes som så straffverdige at de berettiger å bruke den aktuelle etterforskningsmetoden.

I tillegg kommer at det er et særlig behov for å kunne ta i bruk ekstraordinære etterforskningsmetoder ved organisert kriminalitet. Som nevnt i kapittel 3 er slik kriminalitet gjerne komplisert å etterforske og tradisjonelle etterforskningsmetoder kommer ofte til kort.

Departementet foreslår på denne bakgrunnen at forhøyelse av maksimumsstraffen ved organisert kriminalitet får anvendelse i forhold til bruken av ekstraordinære etterforskningsmetoder og andre tvangsmidler.

Adgangen til å bruke tvangsmidler vil dermed bli utvidet i saker om organisert kriminalitet. For eksempel vil man når vilkårene ellers er oppfylt, kunne foreta kommunikasjonskontroll i flere saker enn i dag. Vilkåret i straffeprosessloven § 216 a om kommunikasjonsavlytting er som nevnt at strafferammen er på 10 års fengsel eller mer (med mindre forholdet rammes av enkelte uttrykkelig oppregnede straffebud). Dermed vil det ved organisert kriminalitet bli adgang til telefonavlytting mv. i alle saker som gjelder lovbrudd med en strafferamme på 5 års fengsel, fordi strafferammen ved organisert kriminalitet da blir på 10 års fengsel eller mer, jf. for eksempel straffeloven § 271 om grovt bedrageri.

Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot organisert kriminalitet og menneskehandel, gjengangerstraff mv.)

På tilsvarende måte vil adgangen til pågrep og fengsling bli større enn etter gjeldende rett, jf. for eksempel ved organisert brudd på straffeloven § 390 a om skremmende eller plagende opptreden mv., hvor strafferammen vil bli hevet fra fengsel i 6 måneder til fengsel i 1 år.

Hvis den ordinære fengselsstrafferammen derimot begrenser seg til fengsel i 3 måneder, vil adgangen til å pågripe være betinget av at straffebudet også hjemler adgang til å idømme bot. Det er ikke tilstrekkelig at denne adgangen følger av straffeloven § 26 a første ledd, jf. annet ledd. For eksempel vil det ikke være adgang til å bruke slike virkemidler ved organisert overtredelse av straffeloven § 391 første ledd første straffalternativ om lite skadeverk. Departementet antar imidlertid at problemstillingen sjelden vil komme på spissen, siden det er mindre tenkbart at handlinger med så lav strafferamme vil bli begått i organiserte former.

Også påtalekompetansen beror til en viss grad på strafferammene. Hovedregelen er at politiet har påtalekompetanse i forseelsaker, mens statsadvokaten har påtalekompetanse i forbrytelsessaker, jf. straffeprosessloven §§ 66 og 67. Politiets kompetanse er imidlertid utvidet i foreleggssaker, ved at politiet som hovedregel kan utferdige forelegg i forbrytelsessaker som har en lengstestraff på 1 år eller mindre, jf. § 67 tredje ledd. I tillegg har politiet delegert påtalekompetanse i noen forbrytelsessaker med høyere strafferamme, jf. § 67 annet ledd. Ved forbrytelser med en strafferamme på 21 år tar riksadvokaten ut tiltale, jf. § 65 nr. 1. Kompetansen til å unnlate påtale i disse sakene er lagt til Kongen i statsråd, jf. § 64 annet ledd.

Når loven gir anvisning på en strengere strafferettslig bedømmelse hvis handlingen er begått under særdeles skjerpene omstendigheter, hører avgjørelsen prosessuelt til straffespørsmålet, jf. Andenæs: Norsk Straffeprosess, bind I s. 155. Etter gjeldende rett er det derfor riksadvokaten som må ta ut tiltale for overtredelser av straffebud som har en strafferamme på 21 års fengsel i slike tilfeller, jf. for eksempel straffeloven § 233 om forsettlig drap. Dette stiller seg annerledes hvis slike omstendigheter er skilt ut i egne bestemmelser om grove overtredelser, jf. for eksempel tolloven § 66. Det er sikker rett at spørsmålet om en overtredelse er vanlig eller grov hører til skyldspørsmålet, jf. Andenæs samme sted og Hov: Rettergang 2 s. 283. Tilsvarende er det hvis straffebudet forhøyer strafferammen ved bestemte skjerpene omstendigheter, jf. for eksempel straffeloven § 192 tredje ledd bokstav a som fastsetter at strafferammen er 21 år for voldtekt som er begått av flere i fellesskap. Hvis påtalemyndigheten vil nedlegge påstand om (fullbyrdet) overtredelse av § 192 tredje ledd, må riksadvokaten selv rei-

se tiltalen, i motsatt fall kan statsadvokaten gjøre det.

Den straffskjerpingsregelen departementet går inn for, jf. utkastet til ny § 60 a i straffeloven, må – om ikke annet blir bestemt – forstås på samme måte. Skal hovedregelen om straffskjerpelsesreglers betydning for påtalekompetansen gjelde, vil påtalekompetansen dermed bero på om det nedlegges påstand om at den straffbare handlingen er utøvet som ledd i organisert kriminalitet eller ikke.»

Det ble særlig bedt om synspunkter på konsekvensene for politiets påtalekompetanse:

«Også politiets påtalekompetanse vil i utgangspunktet bli beskåret som følge av den nye straffskjerpingsregelen med mindre det gis særregler. Den delegerte påtalekompetansen knytter seg ikke til strafferammer, men til konkrete straffebud, og vil derfor ikke være berørt av endringen. Derimot vil foreleggskompetansen bli noe innskrenket. Politiet vil som hovedregel miste denne kompetansen i forhold til organiserte lovbrudd som har en ordinær strafferamme på ett års fengsel.

I forhold til den foreslåtte straffskjerpingsregelen ved gjentakelse, jf. høringsnotatet som nevnt under punkt 5.4.3 foran, er det på s. 10 lagt til grunn at det vil være uheldig om politiets foreleggskompetanse innsnevres som følge av den foreslåtte regelen. Situasjonen er noe annerledes når det organiserte elementet gjør handlingen som sådan mer alvorlig, jf. tilsvarende synspunkter foran når det gjelder etterforskningsmetodene.

Det samme gjelder den innsnevringen som vil skje i politiets påtalekompetanse når det gjelder forseelser i særlovgivningen. Ifølge straffeloven § 2 første ledd er overtredelser av særlovgivningen som hovedregel forseelser, når strafferammen er på 3 måneders fengsel eller mindre. Hvis ny § 60 a i straffeloven medfører at denne strafferammegrensen overskrides, må lovbruddet antakelig betraktes som en forbrytelse, jf. tilsvarende synspunkter i Bratholm/Matningsdal: Straffeloven med kommentarer bind I s. 4. Departementets foreløpige synspunkt er at det ikke bør gjøres unntak for disse følgene, men vi ber om høringsinstansenes synspunkter.

Et annet spørsmål er om politiets påtalekompetanse generelt bør utvides i forhold til gjeldende rett. Departementet vil om kort tid sende ut et høringsnotat som tar opp dette spørsmålet.»

Om strafferammens strafferettslige betydning ble uttalt følgende:

«Strafferammene har også strafferettslig betyd-

ning. Blant annet forekommer det at strafferammen i ett straffebud har betydning for hvilket straffalternativ som er anvendelig ved overtredelse av et annet straffebud. For eksempel forhøyes maksimalstraffen i § 131 om medvirkning til fangeflukt fra 3 til 5 år dersom fangen er sikket eller dømt for en forbrytelse som kan straffes med fengsel i 21 år. Unntaksvis setter også strafferammen i ett straffebud grenser for straffbarheten etter et annet. Til illustrasjon kan nevnes straffeloven § 227 om trusler, som retter seg mot den som truer med å begå en straffbar handling som kan medføre høyere straff enn fengsel i 6 måneder.

Strafferammene har også betydning for adgangen til å foreta utvidet inndragning, jf. straffeloven § 34 a, som har som alternativt vilkår at vedkommende har foretatt – eller forsøkt å foreta – en eller flere handlinger som samlet kan medføre fengsel i 6 år eller mer. Som allerede nevnt, har strafferammen også betydning for skillet mellom forbrytelser og forseelser i særlovgivningen, noe som igjen har betydning både strafferettslig og straffeprosessuelt. Dessuten avhenger foreldelsesfristens lengde av strafferammen for det enkelte lovbrudd, jf. straffeloven §§ 67 flg.

Også andre lover enn straffeprosessloven og straffeloven bruker strafferammer som kriterium. Sentral er utleveringsloven 13. juni 1975 nr. 39, som i flere sammenhenger setter som vilkår for utlevering at det dreier seg om en straffbar handling som kan føre til fengselsstraff av en nærmere angitt lengde, se §§ 3 og 11. Tilsvarende regler er gitt i lov 3. mars 1961 nr. 1 om utlevering av lovbrytere i Norden §§ 2 og 6.

Også i forhold til disse rettsvirkningene bør straffskjerpingen etter ny § 60 a i straffeloven komme i betraktning. Strafferammen forhøyes som følge av økt straffverdighet. Da bør det være uten betydning at straffskjerpingen går frem av en felles bestemmelse, og ikke av det enkelte straffebudet.

Departementet foreslår på denne bakgrunnen bare å gjøre unntak fra straffskjerpelsesfølgene etter ny § 60 a når det gjelder fordelingen av påtalekompetansen. Disse reglene står imidlertid i en særstilling, siden de ikke berører forholdet til lovovtrederen, men til fordelingen av ressurser mellom de enkelte nivåene innad i påtalemyndigheten.»

5.4 Høringsinstansenes syn

Finansdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Utenriksdepartementet, Toll- og avgiftsdirektoratet, Vestfold og Telemark statsadvokatembeter,

Oslo politidistrikt, Politidirektoratet, Prosjekt Catch, KRIPOS, Politiets Sikkerhetstjeneste, Advokatforeningen, JURK og MiRA-Senteret støtter forslaget om en egen straffskjerpingsregel for de tilfellene der lovbruddet er begått som ledd i organisert kriminalitet. Enkelte av disse høringsinstansene har imidlertid kommet med forslag til endringer i bestemmelsens innhold.

Som begrunnelse for å støtte en straffskjerpingsregel ved organisert kriminalitet, viser *Utenriksdepartementet* til faren for at Norge ellers trekker til seg denne type virksomhet:

«Organisert kriminalitet, særlig den grenseoverskridende, er et sterkt økende samfunnsproblem. (...) Norge bør ikke ha et straffenivå for organisert kriminalitet som ligger markert lavere enn land vi kan sammenligne oss med. Et lavt straffenivå kan medvirke til at kriminelle grupperinger velger å organisere hele eller deler av virksomheten fra Norge og svekke vår internasjonale troverdighet i kampen mot bl.a. menneskesmugling-, terror- og andre nettverk.»

Hensynet til sammenhengen i straffelovgivningen tilsier etter Utenriksdepartementets oppfatning at straffskjerpingen omfattes av en egen bestemmelse, og ikke av det enkelte straffebud.

Finansdepartementet peker på at organisert samarbeid kan gjøre økonomisk kriminalitet atskillig mer effektiv, og at det derfor er behov for strenge straffereaksjoner. Departementet er enig i at strafferammene i en viss utstrekning er for lave til å dekke den maksimale straffverdighet ved organisert kriminalitet, og peker på at den vanlige strafferammen på 6 års fengsel ved grov økonomisk kriminalitet kan trenge en forhøyelse i saker hvor svært store verdier er angrepet i organisert form. En generell straffskjerpingsregel er etter departementets oppfatning å foretrekke:

«Skjerpelse i form av konkret økt strafferamme i hvert straffebud kunne medføre påfallende høye strafferammer også for den typiske enkeltovrettedelse i uorganisert form. Skjerpelse i form av et nytt, forhøyet straffealternativ i det enkelte straffebud ved organisert overtredelse ville komplisere en del av disse straffebudene.»

Kommunal- og regionaldepartementet slutter seg til begrunnelsen i høringsnotatet, og understreker at straffverdigheten av straffbare handlinger øker dersom de er utøvet som ledd i organisert kriminalitet. Departementet sier seg videre enig i «høringsbrevets presisering av reglens rekkevidde og innhold.»

Oslo politidistrikt mener at forslaget er et viktig bidrag i kampen mot organisert kriminalitet. Politi-

distriktet ser det særlig som viktig at straffskjerpingsregelen vil øke muligheten til å innhente bevis ved bruk av flere etterforskningsmetoder, siden trusler fra de organiserte kriminelle miljøene i mange tilfeller gjør det vanskelig å basere seg på vitneforklaringer. I tillegg peker Oslo politidistrikt på at man med en slik straffskjerpingsregel får gitt uttrykk for den økte straffverdighet som ligger bak det å inngå forbund med andre for å begå kriminelle handlinger.

Prosjekt Catch har erfart det som et betydelig problem at man innenfor rammene av dagens lovverk – på en rekke områder som omfattes av den organiserte kriminaliteten – har vært fratatt praktisk viktige etterforskningsmetoder, som for eksempel bruk av kommunikasjonskontroll:

«Litt forenklet kan man kanskje si at dagens lovverk på enkelte områder – og kanskje særlig når det gjelder utradisjonelle etterforskningsmetoder – synes å bære preg av at man har tenkt narkotikakriminalitet, og delvis har «glemt» andre viktige strafferettsområder. Det er for eksempel et paradoks at man i Norge i dag kan drive kommunikasjonskontroll mot en person som omsetter noen gram med heroin, men samtidig er avskåret fra å avlytte telefonen til den samme personen når han smugler millioner av liter 96% sprit til Norge, driver omfattende menneskesmugling eller aktivt planlegger og forbereder væpnet ran i mangemillionersklassen.»

Prosjekt Catch mener at den nye straffskjerpingsregelen vil kunne avhjelpe en del av manglene med dagens lovverk, ved at adgangen til bruk av utradisjonelle etterforskningsmetoder knyttes til hvor alvorlig og grov overtredelsen er, fremfor ensidig å fokusere på hva som er objektet for den straffbare handlingen:

«Det er Prosjekt Catch sin klare oppfatning at mange kriminelle er «multikriminelle», dvs de utøver sin kriminalitet der hvor fortjenesten er stor, faren for å bli oppdaget er liten og straffenivået er lavt. Overfor disse kriminelle bør samfunnet ha en aktiv og offensiv holdning, og lovverket bør være innrettet på en måte som gjør bekjempelsen effektiv. Prosjekt Catch mener som nevnt at dette best kan skje ved å rette fokus mer på den profesjonelle måten disse lovbrysterne driver sin gjeskjeft på, snarere enn ensidig å fokusere på gjenstandens art.»

Politiets Sikkerhetstjeneste (PST) mener at både individual- og allmennpreventive hensyn tilsier at strafferammen skjerpes når lovbruddet er begått som ledd i organisert kriminalitet, og sier seg enig i at straffskjerpingen bør fremgå av en generell be-

stemmelse, slik at skjerpelsen får betydning for samtlige straffebud.

JURK understreker viktigheten av å ha tilstrekkelig høye strafferammer i slike saker, og støtter forslaget om en generell straffskjerpingsregel. *JURK* ser det som positivt at en skjerpelse av strafferammene vil kunne bidra til å høyne straffutmålingspraksis i saker om organisert kriminalitet:

«Det er riktig som departementet påpeker, at de fleste straffebudene allerede har vide strafferammer, og at det således er rom for å heve straffenivået uten at strafferammene skjerpes. *JURK* ser det imidlertid som svært viktig at strafferammene i seg selv ikke skal være et hinder for høye straffer i disse tilfellene. Ved ikke å høyne strafferammene kan det tenkes at dette kan bli utfallet i noen av de alvorligste sakene. En annen side ved dette, er at domstolene ofte ikke utnytter strafferammene fullt ut. Ved å heve strafferammene vil man, slik departementet også fremhever, kunne 'tvinge' frem en endring i utmålingspraksis i saker om organisert kriminalitet. Å skjerpe strafferammene for lovbrudd med visse ytre likhetstrekk, har en viktig signaleffekt overfor domstolene. *JURK* er derfor helt enige med departementets begrunnelse og standpunkt i dette spørsmålet. Den økte straffverdighet som i det alt vesentlige er til stede i disse sakene, bør føre til at strafferammen heves for lovbrudd som er begått som ledd i organisert kriminalitet.

Til spørsmålet om hvordan en skjerpelse av strafferammene skal innføres, er det *JURKs* mening at man bør velge det alternativ som lovteknisk gir den enkleste løsning. Den lovteknisk mest heldige løsningen, vil være en generell bestemmelse som er gyldig i forhold til samtlige straffebud av betydning for organisert kriminalitet. Som departementet også nevner, vil man da slippe å belaste lovteksten i hvert enkelt straffebud. Dessuten vil det etter *JURKs* mening være en fordel at man har en hovedbestemmelse for skjerpelse, for på denne måten å markere og understreke alvoret i slik organisert kriminalitet. En slik hovedbestemmelse om skjerpelse, vil også representer den gevinst at man er garantert en skjerpelse av strafferammen i alle aktuelle tilfelle. Og like viktig: samtidig som lovverket favner så vidt at det omfatter alle handlinger som også er ledd i organisert kriminalitet, vil det sikre at strafferammen kun skjerpes i disse tilfellene, jfr. også departementets anmerkninger. Vi synes det er av stor betydning at man gjennom en hovedbestemmelse har et klart uttalt grunnvilkår, noe som er i tråd med legalitetsprinsippet i norsk strafferett. Videre er vi enige med departementet i at det ikke foreligger noe behov for å vurdere individuelt for

hvert lovbrudd om straffen bør skjerpes ved organisert kriminalitet. JURK går etter dette inn for at det innføres en generell straffskjerpingsregel som tas inn som ny § 60 a i straffeloven.»

Agder og Borgarting lagmannsretter, Dommerforeningens utvalg for strafferett, riksadvokaten og Oslo og Hordaland statsadvokatembeter sier seg derimot uenig i at det innføres en generell straffskjerpingsregel.

Agder lagmannsrett mener at strafferammen i de enkelte straffebud, med skjerpede siderammer for kvalifiserte overtredelser, bør være tilstrekkelig til å fange opp også det moment at forholdet er ledd i organisert kriminalitet, særlig tatt i betraktning av den nylig innførte skjerpelsen av strafferammene ved konkurrens. I den utstrekning dette likevel er tilfelle, mener retten at strafferammene i de aktuelle bestemmelsene i stedet bør oppjusteres:

«Strafferammen i de enkelte straffebud med skjerpede siderammer for kvalifiserte overtredelser bør være tilstrekkelige til å fange opp også det moment at forholdet er ledd i organisert kriminalitet. Dette momentet står ikke mht. straffverdighet i en helt annen stilling enn andre skjerpende momenter. Det oppleves ikke som noe alminnelig problem at aktuelle strafferammer er utilstrekkelige. Enn mindre vil dette gjelde etter at strafferammen ved konkurrens nylig ble skjerpet ved endring av straffeloven § 62. Hvis man på enkelte områder, som f. eks. ved profesjonelt organisert spritsmugling, mener at maksimumsstraffen for grove overtredelser er for lav i forhold til det kriminalitetsbilde man nå ser, bør dette avhjelpes ved en mer målrettet aksjon.»

Lagmannsretten viser til at en regel som foreslått vil bidra til inflasjon i strafferammene og gi opphav til tolkingsproblemer knyttet til begrepet «organisert kriminalitet». Retten mener også at forslaget har prosessuelle konsekvenser som kan gi prosessøkonomiske ulemper som ikke står i forhold til det man vil oppnå:

«Bruk av § 60 a vil medføre at strafferammen for mange vanlige formuesforbrytelser vil overstige 6 år. Dette vil med dagens prosessregler medføre at f. eks. de som dømmes for grove tyverier eller bedragerier som ledd i organisert kriminalitet, etter straffeprosessloven § 321 tredje ledd vil få krav på ankebehandling i lagmannsretten, enten med lagrette ved bevisanke eller med meddomsrett ved straffutmålingen, selv om de idømte straffer ikke ligger på et nivå som tilsier at de siktede bør ha krav på automatisk overprøving. Allerede i dag er den samlede saksbehandlingstiden et betydelig problem i

straffesaker, og utvidelsen vil være lite ønskelig.»

Lagmannsretten mener også at den foreslåtte bestemmelsen bryter med den systematikken Straffelovkommisjonen går inn for:

«Straffelovkommisjonens forslag bygger på en differensiering av strafferammene hvor straffebudene mer konsekvent enn i dagens straffelov inndeles etter straffverdighet i grov, vanlig og i noen tilfeller liten overtredelse. Dagens sidestrafferammer for særdeles skjerpende eller formildende omstendigheter, gjentakelse og uforsettlig følgeskader foreslås opphevet. Maksimumsstraffen for grov overtredelse forutsettes fastsatt slik at den utgjør en realistisk øvre grense for de mest alvorlige overtredelser av straffebudet. Etter vår oppfatning er dette et godt forslag. Å innføre en generell regel om straffskjerpelse ved organisert kriminalitet, bryter klart med denne systematikken og bør ikke gjennomføres like i forkant av behandlingen av NOU 2002:4 når det ikke er påvist noe klart behov.»

Borgarting lagmannsrett slutter seg til høringsuttalelsen fra *Agder lagmannsrett*.

Også *Dommerforeningens utvalg for strafferett* uttrykker skepsis til å innføre en ny straffebestemmelse med et slikt innhold som forslaget til ny § 60 a, og begrunner dette på samme måte som *Agder lagmannsrett*, jf. foran.

Riksadvokaten uttaler at han ikke ser behov for å doble strafferammene for å oppnå den ønskede heving av straffenivået i visse saker som gjelder organisert kriminalitet. Riksadvokaten går i stedet inn for å innføre en straffutmålingsregel etter samme prinsipp som straffeloven § 59 annet ledd om tilståelse, eller å øke strafferammene med et visst antall år etter mønster av straffeloven § 232:

«En dobling av strafferammene er dyptgripende, særlig når en ser dette i sammenheng med at §§ 60 a og 62 etter forslaget skal anvendes i konkurrens, slik at strafferammen dobles to ganger hvis det er begått to eller flere handlinger som ledd i organisert kriminalitet.

Regelen vil paradoksalt nok få størst effekt for mindre alvorlige handlinger som har en lav strafferamme, f.eks. simple tyverier, hvor strafferammen øker fra 3 år for ett tyveri til 12 år for to tyverier begått som ledd i organisert kriminalitet. Effekten avtar ved alvorligere forbrytelser. F.eks. får den økte strafferammen etter § 60 a ikke virkning i en sak som gjelder to grove ran. Da er strafferammen allerede 20 år, jf. straffeloven §§ 62 og 17 første ledd bokstav a, og kan ikke øke ytterligere.»

Riksadvokaten reiser spørsmål om den foreslåtte regelen vil forrykke den innbyrdes sammenhengen mellom strafferammen, og uttaler videre:

«Departementet uttaler (på side 50) at man kan 'stange i taket' når straffen skal utmåles for organisert kriminalitet. Påtalemyndighetens erfaring er imidlertid ikke at det er strafferammene som utgjør den største begrensningen, men utmålingspraksis og hensynet til konsekvens og harmoni i rettssystemet. F.eks. kan straffutmålingsnivået i drapssaker være et argument mot å idømme for streng straff i saker som gjelder alvorlig, organisert kriminalitet. Ønsker man en vesentlig heving av straffenivået i saker som gjelder organisert kriminalitet, kommer man derfor neppe utenom å vurdere straffenivået for annen alvorlig kriminalitet som f.eks. forsettlig drap.»

Oslo statsadvokatembeter støtter heller ikke forslaget om en generell straffskjerpingsregel, og viser for det første til at det ikke er godtgjort noe behov for dette:

«Det synes å være bred enighet om at straffbare handlinger som utføres i en 'organisert' form, bør straffes strengere enn mer tilfeldige straffbare handlinger. Dette ligger godt innenfor gjeldende straffutmålingspraksis. Det er ikke dokumentert noe eksempel fra rettspraksis som etter departementets oppfatning skulle tilsi økede strafferammer. Det er derfor vanskelig å ha noen begrunnet oppfatning om det konkrete behovet for høyere strafferammer. En har merket seg at departementet gir straffeloven § 204 som eksempel på behovet for å skjerpe straffene ved overtredelse av denne bestemmelsen i noen tilfelle. Det ville være vesentlig enklere å gjøre dette der, enn å innføre en generell straffskjerpelse etter upresise kriterier. Vårt inntrykk her er egentlig at det sentrale poeng heller må være at domstolene anvender lovens strafferammer i større skala enn det som i dag synes å være tilfellet.»

Begrepet «organisert kriminalitet» er etter høringsinstansens oppfatning for upresist til at det bør knyttes rettsvirkninger til det:

«Det er åpenbart og heller ikke uventet at man i høringsbrevet ikke har klart å gi begrepet et så presist innhold at det er anvendelig i praksis. En vil i den forbindelse bemerke at når departementet ikke selv har lyktes med å formulere en presis lovtekst, vil det være lite trolig at domstolene skulle kunne klare dette noe vesentlig bedre. Problemet er egentlig at begrepet 'organisert kriminalitet' ikke lar seg definere på en slik måte at det kan anvendes som et rettslig verktøy for påtalemyndighet og domstoler. Prinsipi-

elt sett er det uheldig at lovgivningen bygger på en begrepsbruk med lavt og uklart presisjonsnivå. I noen sammenhenger er det selvsagt vanskelig å forme dekkende og presise begreper, men dersom dette blir en dominerende faktor, vil det gjøre strafferettssystemet uforutsigbart og lite anvendelig. Å fremme saker med slike lovgivningsverktøy blir risikabelt og kan lett medføre frifinnelser eller nedsatt straff. Dette har også den ikke uvesentlige sideeffekt at belastningen på domstoler og påtalemyndighet vil øke idet ankesakene blir 'prosedable'. Dersom et vagt og upresist begrep blir avgjørende for straffutmålingen slik at den øker vesentlig ved bruk av kriteriet 'organisert kriminalitet', er det trolig at domstolene under enhver omstendighet vil vise forsiktighet ved lovanvendelsen under straffutmålingen.»

Statsadvokatembetet foreslår – i likhet med riksadvokaten – at det i stedet innføres en ny straffutmålingsregel for disse tilfellene:

«En slik bestemmelse vil også ha den fordel at det da ikke vil være av så stor betydning å gi helt presise definisjoner av begrepet 'organisert', da dette ikke vil ha avgjørende betydning for den konkrete straffutmåling. Dette vil likevel aksentuere og tydeliggjøre at den lovgivende myndighet i lovs form ønsker en skjerpelse av straffene der den kriminelle virksomhet skjer i organisert form.»

Heller ikke *Hordaland statsadvokatembeter* ser noe praktisk behov for en generell bestemmelse om høyere strafferamme ved handlinger som er utøvet som ledd i organisert kriminalitet. Ved behov bør strafferammene heller heves i det enkelte straffebud, for eksempel ved å innta et nytt straffalternativ med en høyere strafferamme.

Under forutsetning av at det skal innføres en straffskjerpingsregel, har høringsinstansene fremmet en rekke merknader til bestemmelsens innhold. Når det gjelder spørsmålet om hva som skal regnes som organisert kriminalitet, viser *Politidirektoratet* til de vurderingene som er gitt i dokumentet «Nasjonal trusselvurdering», og anbefaler at dette legges til grunn. Det samme gjør *riksadvokaten*, som også viser til Metodeutvalgets momentliste, som ble gjengitt på side 10 i høringsnotatet. Riksadvokaten mener videre at en eventuell straffskjerpingsregel ikke bør ramme personer med en perifer tilknytning til den kriminelle organisasjonen:

«Lovbrytere som velger å begå organisert kriminalitet er ofte ressurssterke personer. Blant gruppen som begår organisert kriminalitet vil det ikke sjelden befinne seg ressursvake per-

soner som utnyttes av bakmennene. Dette reiser spørsmålet om alle som deltar i organisert kriminalitet skal rammes av § 60 a, eller om bestemmelsen skal forbeholdes hovedmennene. Bestemmelsen vil etter sin ordlyd (og ifølge eksempelet i høringsnotatet side 53) ramme f.eks. en narkoman som selger en brukerdose for å finansiere eget forbruk, hvis han innser eller holder det for overveiende sannsynlig at han er det siste leddet i en gruppe som driver organisert narkotikaomsetning. Bestemmelsen vil også ramme en ressurs svak unggutt som brukes som 'løpegutt' av hovedmennene i en kriminell gjeng, hvis han vet eller holder det for mest sannsynlig at han medvirker til organisert kriminalitet. Etter riksadvokatens syn bør bestemmelsen avgrenses slik at den ikke omfatter denne personkretsen. Dette kan riktignok medføre bevisvansker i enkelte saker, men i de fleste saker er det ikke vanskelig å skille ut disse personene fra de øvrige i gruppen. En for vidt favnende regel kan gi uheldige utslag, og vil dessuten lett utvanne bestemmelsen og på sikt gjøre den mindre slagkraftig.»

Prosjekt Catch mener at det med den nåværende utformingen av bestemmelsen må forventes at det i mange fremtidige straffesaker vil bli et sentralt og vanskelig bevisstema om lovbrøteren inngår i et organisert, kriminelt miljø, og om lovbrøteren i den konkrete sak har begått den kriminelle handling som ledd i organisert kriminalitet. Det pekes på at politiet vil måtte bruke mye ressurser på å belyse personers tilhørighet til organiserte miljøer, hvilket i mange tilfeller antas å bli både vanskelig og ressurskrevende. Den nåværende utformingen av bestemmelsen danner angivelig grunnlag for vanskeligheter knyttet til spørsmål om bevisavskjæring:

«Slik Prosjekt Catch ser det, vil det ikke minst bli et stort problem at det fra forsvarersiden vil kunne bli påberopt bevisavskjæring under en hovedforhandling, og at dette spørsmålet vil kunne forbli uavklart til man har gjennomført en ankeforhandling flere år frem i tid.

For å illustrere problemstillingen nærmere kan man tenke seg at påtalemyndigheten under etterforskningen av en alvorlig spritsak får forhørsretten med på at geskjeften til Peder Ås er organisert kriminalitet, som under henvisning til § 60 a åpner for bruk av kommunikasjonskontroll. Kommunikasjonskontrollen avdekker videre at hovedpersonen Peder Ås smugler inn større mengder sprit, og han blir etter hvert pågrepet av politiet.

Advokat Lurifaks vil her – i forbindelse med sedvanlig politiavhør – regelmessig råde sin klient til ikke å avgi politiforklaring, og det med begrunnelsen at politiets viktigste bevismateria-

le kanskje ikke står seg under en hovedforhandling. Peder Ås kan nemlig med styrke anføre at han ikke ønsker å forklare seg opp mot beviser som kanskje uansett ikke vil kunne brukes.

Poenget blir således at dersom retten – under den etterfølgende hovedforhandlingen – anser det som klart mest sannsynlig, men likevel ikke finner det bevist utover enhver rimelig tvil at spritsmuglingen til Peder Ås fortjener betegnelsen organisert kriminalitet, men hva blir da konsekvensene? Skal bevismaterialet avskjæres fullt og helt? Skal bevisene likevel tillates ført? En slik uavklart situasjon vil være lite holdbar for så vel politi- og påtalemyndighet som siktede selv, og kan medføre at politi- og påtalemyndighet i enkelte større saker står ganske ribbet igjen når saken en gang blir rettskraftig.»

Prosjekt Catch mener at det bør søkes å lage et regelverk hvor bevisstemaer som har en direkte og avgjørende prosessuell betydning, får en rettslig avklaring lenge forut for en hovedforhandling. Alternativt bør man vurdere å nøye seg med bevisgraden «skjellig grunn» i relasjon til bevisstemaet «organisert kriminalitet», for så vidt gjelder de prosessuelle sidene som følger av § 60 a. Det sistnevnte forslaget får for øvrig tilslutning av *Politidirektoratet*.

MiRA-Senteret anbefaler på sin side at lovteksten tydeliggjøres slik at det er den profesjonelt organiserte kriminaliteten som rammes:

«Vi ber Departementet klargjøre hvordan det skal unngås at gutte/jentegjenger som begår kriminelle lovbrudd ikke straffes under straffebudene om organisert kriminalitet og hvordan preventive tiltak kan forhindre at disse gruppene dannes eller går over til å utøve organisert kriminalitet.»

Når det gjelder selve straffskjerpingen, mener *Advokatforeningen* at det er tilstrekkelig at strafferammen forhøyes til halvannen gang det som gjelder i det enkelte straffebud:

«Advokatforeningen er av den oppfatning at strafferammene i norsk strafferett generelt er romslige og at det vanskelig kan påvises et behov for så sterk forhøyelse som det her er gitt adgang til. For den type alvorlig kriminalitet som en sikter på å ramme, vil en lett få det resultat at en fordobling av strafferammen støter an mot maksimumsgrensen på 20 år i strl. § 17. Det kan gå inflasjon i straffbare handlinger der lovens aller strengeste straff kommer til anvendelse. Advokatforeningen vil på denne bakgrunn foreslå at adgangen til forhøyelse av strafferammen begrenses til halvannen gang det som gjelder i det enkelte straffebud.»

Finansdepartementet peker på at en generell dobling neppe er helt treffsikker i forhold til det konkrete straffskjerpelsesbehovet ved organisert kriminalitet, ettersom en slik regel slår svært variabelt ut avhengig av hvilken strafferamme man tar utgangspunkt i. En økning av den øverste maksimalstraff fra 21 til 30 års fengsel, uten å la straffesammene i de enkelte straffebud følge etter, vil etter departementets oppfatning avhjelpe noe av denne virkningen.

Flere av høringsinstansene uttaler seg om forslagens prosessuelle konsekvenser. *Agder og Bortgating lagmannsretter* og *Dommerforeningens utvalg for strafferett* mener som nevnt at dette taler mot en straffskjerpingsregel overhodet, jf. foran. Også *riksadvokaten* advarer sterkt mot å gi en eventuell økt strafferamme prosessuell betydning. Det vil etter hans oppfatning ikke bidra til en mer effektiv bekjempelse av organisert kriminalitet, men snarere være egnet til å komplisere straffeforfølgningen og gi en faktisk reduksjon av straffenivået:

«Dersom økt strafferamme tillegges prosessuell betydning, vil det blant annet innebære at et stort antall av disse sakene vil bli behandlet i to rettsinstanser og med lagrette, jf. straffeprosessloven §§ 321 tredje ledd og 352, og sakene skal i utgangspunktet aktorer av en statsadvokat, jf. straffeprosessloven § 76 tredje ledd. Selv om mange av disse sakene også i dag behandles i to instanser og aktorer av statsadvokaterne, er det ikke tvilsomt at den foreslåtte regelen vil innebære at ankesakene vil omfatte flere forhold enn i dag. Det er vanskelig å unngå økt saksbehandlingstid, som i seg selv er uheldig. Økt saksbehandlingstid vil dessuten lett «spise opp» gevinsten av et økt straffutmålingsnivå, og kan endog medføre redusert nivå.»

Riksadvokaten peker videre på at en generell straffskjerpingsregel vil gi opphav til mange vanskelige spørsmål om konkurrans:

«Departementet antar f.eks. at § 60 a normalt ikke kan anvendes i konkurrans med straffeloven § 162, idet det ved grovhetsvurderingen etter § 162 annet ledd vil være et sentralt moment om virksomheten er organisert (side 54). Etter riksadvokatens syn kan imidlertid oppbevaring av f.eks. 100 gram hasjij neppe subsumeres under annet ledd selv om oppbevaringen skjer som ledd i organisert kriminalitet. De ulike bedømmelsene av konkurransspørsmålet for en såvidt enkel og praktisk bestemmelse som straffeloven § 162, viser etter riksadvokatens oppfatning hvor vanskelig håndhevelsen av konkurransreglene kan bli i praksis.»

Riksadvokaten viser til at konkurransreglene

riktignok får betydning uavhengig av om økt strafferamme gir prosessuelle konsekvenser, men at det er først når reglene har prosessuelle betydning, at spørsmålet kommer på spissen:

«Hvis f.eks. påtalemyndigheten, tingretten og lagmannsretten legger til grunn at et tyveri er å anse som grovt fordi det er begått som ledd i organisert kriminalitet, og Høyesterett kommer til at § 60 a skulle vært anvendt fordi det i tillegg forelå andre omstendigheter som gjorde at tyveriet var grovt, kan man få den situasjon av dommen(e) oppheves (etter domfeltes anke – paradoksalt nok) fordi § 60 a skulle vært anvendt og skyldspørsmålet dermed skulle vært avgjort av en lagrette. Gis den økte strafferammen derimot ikke prosessuell betydning, kan feil forståelse av konkurransreglene eventuelt få betydning for straffutmålingen, men det vil ikke utgjøre en opphevelsesgrunn.»

Forslagets konsekvenser for konkurrans-tilfellene kommenteres også av *Finansdepartementet*, som foreslår at anvendelsen av den nye regelen kan erstatte eller begrense skjerpelsesregelen for konkurrans.

Oslo statsadvokatembeter fremhever at bestemmelsen vil ha flere straffeprosessuelle sidevirkninger når det gjelder etterforskningsmetoder for politiet, og reiser spørsmål ved om dette reelt sett er ett av hovedmotivene for forslaget. Departementet kritiseres for ikke å ha drøftet disse konsekvensene på et mer prinsipielt grunnlag. Særlig pekes det på at anvendelsen av en ny § 60 a vil utløse et ubetinget krav på full ankebehandling etter straffeprosessloven § 321 tredje ledd. Etter Oslo statsadvokatembeters oppfatning er det i noen tilfeller behov for å utvide adgangen til å bruke ekstraordinære etterforskningsmetoder, men det advares sterkt mot at dette skjer som en «sidevirkning» av en kriminalisering som synes å ha andre formål. Inngangskriteriet for bruk av tvangsmidler anses for øvrig å være «ytterst uklart» når dette beror på om kriminaliteten er «organisert».

Hordaland statsadvokatembeter (som også går imot straffskjerpingsregelen) mener at den i hvert fall ikke bør ha prosessuell betydning:

«Slik forslaget er utformet i høringsbrevet vil for eksempel et enkelt grovt tyveri som er utøvet som ledd i organisert kriminalitet få en strafferamme på 9 år og skal ved anke behandles med lagrette uten adgang til siling av anken. Et slikt regelverk vil være lite forenlig med departementets målsetning om en hurtigere og mer effektiv strafferettspleie.»

Politiets Sikkerhetstjeneste (PST) er derimot po-

sitiv til at straffskjerpningen vil få betydning for bruken av etterforskningsmetoder og andre tvangsmidler, og viser til at dette erfaringsmessig vil kunne være avgjørende for oppklaring av saker mot «lukkede miljøer». Også *Toll- og avgiftsdirektoratet* gir uttrykkelig støtte til at forslaget utvider adgangen til bruk av slike metoder.

Heller ikke *JURK* går inn for å gjøre noen reservasjoner i forhold til de prosessuelle konsekvensene som en ny straffskjerpingsregel vil medføre:

«Ved gjentakelse eller sammenstøt av forbrytelser vil en forhøyelse av maksimumsstraffen ikke komme i betraktning, jfr. departementets redegjørelse for dette. *JURK* mener som departementet, at når en forhøyelse av maksimumsstraffen er en direkte følge av at den straffbare handling er utøvet som ledd i organisert kriminalitet, bør det ikke være noen tilsvarende reservasjon. De hensyn som begrunner at mer ekstraordinære etterforskningsmetoder kan tas i bruk, er tilstede ved de handlinger vi her står overfor. Alvorsgraden og det forsterkede straffverdige ved å begå organisert kriminalitet, gjør det naturlig å tillate slike etterforskningsmetoder som ellers ikke anses akseptable. Når det er fastsatt vilkår om strafferammer i bestemmelsen om tvangsmidler, er det uttrykk for at inngrepene bør stå i forhold til handlingens straffverdighet, jfr. departementets bemerkninger. De etterforskningsmetoder som det åpnes for i og med skjerpelse av strafferammen, er et resultat av en prosess hvor hensynet til gjerningspersonens rettssikkerhet, er veid opp mot hensynet til det straffverdige i handlingen. *JURK* ser det som viktig at påtalemakten gis de nødvendige redskaper til effektivt å kunne bekjempe den voksende organiserte kriminaliteten. Det er, slik departementet også er inne på, et særlig behov for ekstraordinære etterforskningsmetoder nettopp ved bekjempelsen av den organiserte kriminaliteten. Den organiserte kriminaliteten fordrer i mange tilfeller mer avanserte strategier og hjelpemidler for å få tak i de involverte. Brikkene i dette kompliserte puslepillet krever med andre ord at politi- og påtalemyndighet har mulighet til å komme med mindre gjennomskuende mottrekk.»

Kommunal- og regionaldepartementet er også enig i at § 60 a må komme i betraktning ved regler som tillegger strafferammen betydning, og er særlig opptatt av utlendingslovens bestemmelser:

«På utlendingsrettens område får dette spesiell betydning for reglene om utvisning. Det vises til at strafferammen er et sentralt kriterium for om en utlending skal utvises som følge av straffbare forhold, jf. utlendingsloven § 29 første ledd bokstav b og c og § 30 annet ledd bokstav b. Depar-

tementet er enig i at straffskjerpelse etter ny § 60 a må komme i betraktning hva gjelder rettsvirkninger i utlendingsloven og andre lover når strafferammen er brukt som kriterium. Det vises til høringsbrevets begrunnelse som fremhever at strafferammen forhøyes som følge av økt straffverdighet, og at det da bør være uten betydning at straffskjerpelsen går frem av en felles bestemmelse, og ikke av det enkelte straffebudet.»

Vestfold og Telemark statsadvokatembeter mener at det som følge av straffskjerpingsregelen bør foretas en fornyet vurdering av den delegerte påtalekompetansen. Det tas til orde for å vurdere om straffbare forhold som ledd i organisert kriminalitet bør forelegges for statsadvokaten, noe som foreslås gjennomført ved en endring i påtaleinstruksen § 22–2 tredje ledd. Når det gjelder den innsnevringen som vil skje i politiets påtalekompetanse for forseelser i særlovgivningen, er *Vestfold og Telemark statsadvokatembeter* enig i at det ikke bør gjøres unntak for disse følgene.

Politidirektoratet ønsker heller å komme tilbake til disse spørsmålene i forbindelse med høringen om politijuristenes påtalekompetanse.

Når det gjelder selve utformingen av straffskjerpingsregelen, har *Finansdepartementet* enkelte forslag til forbedringer. Blant annet foreslås det å unngå den formulering at handlingen er utøvet «som ledd» i organisert kriminalitet, siden dette ikke passer så godt når meningen er at også en enkeltstående overtredelse skal kunne rammes. Videre tas det til orde for å avklare forholdet mellom straffskjerpingsregelen og straffebud som forhøyer strafferammen når overtredelsen er begått av flere i fellesskap.

Når det gjelder de straffebudene som allerede nevner som straffskjerpene moment at handlingen har karakter av å være organisert, går *Utenriksdepartementet*, *Toll- og avgiftsdirektoratet*, *Vestfold og Telemark statsadvokatembeter*, *Kripos* og *JURK* uttrykkelig inn for at disse endres, og derved tilpasses den nye straffskjerpingsregelen. *Oslo politidistrikt* og *Politidirektoratet* går på den annen side inn for at det ikke gjøres endringer i disse bestemmelsene ennå, men at man heller kommer tilbake til dette spørsmålet når bestemmelsene har virket sammen en tid, slik at man sikrer seg at virkeområdet deres ikke innsnevres.

Prosjekt Catch mener for øvrig at straffskjerpningen etter ny § 60 a ikke er tilstrekkelig når det gjelder § 269 nr. 1 om forberedelse til ran, og går inn for at strafferammen heves til 5 års fengsel. Alternativt tas det til orde for at overtredelse av dette straffebudet skal være et selvstendig grunnlag for å

kunne anvende kommunikasjonskontroll, det vil si at det tas inn henvisninger til straffebudet i aktuelle bestemmelser i straffeprosessloven kapittel 16 a:

«Prosjekt Catch er av den oppfatning at det er en begrenset gruppe personer som står bak et vesentlig antall av de tyngste væpnede ranene i Norge. Prosjekt Catch er videre av den klare oppfatning at dette er ressurssterke, godt organiserte og farlige miljøer som utvilsomt faller innenfor definisjonen 'organisert kriminalitet'. Mange års erfaring viser også at tradisjonell etterforskning ofte ikke fører frem i disse sakene.

Dersom politiet skal kunne legge et reelt trykk på disse miljøene og øke antall oppklaringer i disse sakene, må lovverket åpne for at politi- og påtalemyndighet gis større anledning til å skaffe seg informasjon *forut for* den straffbare handlingen (dvs drive proaktiv etterforskning). (...)

I praksis kan altså ikke politiet under dagens lovverk – selv om man har klare indikasjoner på hva som er i ferd med å skje – gjennomføre viktige etterforskningsskritt som å avlytte telefonene til personer som planlegger f. eks. å rane/tømme Norges Bank og således avdekke/avverge/opplære noen av de mest alvorlige straffesakene man har. Lovverket hjemler kun bruk av slike metoder *etter* at handlingen er begått, og da vil det ofte være for sent. Miljøet er i praksis så profesjonelle at man unnlater å røpe seg på telefon i etterkant av begåtte ran.»

Det påpekes at Metodeutvalget i sin tid fremmet et lignende forslag, som imidlertid ikke fikk gjennomslag i Stortinget. *Politidirektoratet* mener at de erfaringene man senere har gjort seg, blant annet i forbindelse med Prosjekt Catch, bør tillegges vekt ved en ny vurdering av dette spørsmålet. *Politidirektoratet* slutter seg til de forslagene som er fremmet på dette punkt.

Se også pkt. 2.1.3 om de høringsinstansene som har kommet med generelle synspunkter på forslagene i høringsnotatet.

5.5 Departementets syn nå

Organisert kriminalitet er svært samfunnsskadelig og bør slås hardt ned på. I en del sakstyper bør straffen skjerpes i forhold til i dag. Departementet viser her særlig til riksadvokatens høringsuttalelse. Dagens strafferammer er vide, men en lovendring kan likevel være ønskelig eller nødvendig for å påvirke straffutmålingspraksis. En skjerping som domstolene selv foretar gjennom rettspraksis, vil etter praksis foregå gradvis, jf. Rt. 1994 s. 1552 og

senere avgjørelser. Departementet ser heller ikke bort fra at en i enkelte tilfeller av organisert kriminalitet vil kunne «stange i taket». Departementet holder på denne bakgrunnen fast ved at det er behov for å skjerpe strafferammene ved organisert kriminalitet. Departementet viser for øvrig til begrunnelsen for dette i høringsnotatet og til uttalelsene under høringen.

Det er spørsmål om skjerpelsen bør skje i enkelte utvalgte straffebud hvor det er et særlig behov for å skjerpe straffen, eller om det bør innføres en generell straffskjerpingsregel.

Departementet er enig med de høringsinstanser som anfører at strafferammer ikke bør skjerpes uten at det er dokumentert et behov for det. Departementet har imidlertid foran kommet til at det kan være behov for å skjerpe straffene for organisert kriminalitet på flere områder. Men det kan være vanskelig på en fullgod måte å plukke ut alle de aktuelle straffebud. En generell straffskjerpingsregel vil derimot sikre at straffen kan skjerpes der det er behov for det. Dermed risikerer man ikke å utelate straffebud hvor straffen burde vært skjerpet. En generell straffskjerpingsregel har også lovtekniske fordeler.

Departementet legger vekt på at en generell straffskjerpingsregel bare vil utvide domstolenes fullmakter; ikke pålegge domstolene å ilegge en strengere straff i den enkelte sak enn det er grunnlag for. Domstolene vil fortsatt måtte utmåle straffen konkret ut fra hva som er rimelig og rettfærdig. Vi har i Norge lange tradisjoner for å ha vide strafferammer. Departementet føler seg trygg på at domstolene – med Høyesterett i siste instans – vil praktisere en generell straffskjerpingsregel på en forsvarlig måte.

Utvides strafferammene, vil også adgangen til å anvende ekstraordinære etterforskningsmetoder utvides. Etter departementets syn er en slik utvidelse både forsvarlig og hensiktsmessig, jf. nedenfor. En utvidet adgang til å ta i bruk etterforskningsmetoder taler derfor etter departementets syn ikke imot å skjerpe straffen. Og hadde så vært tilfelle, kunne man ha gjort unntak fra denne prosessuelle konsekvensen. Men ønsket om å utvide bruken av etterforskningsmetodene fremstår heller ikke for departementet som noen hovedbegrunnelse for en generell straffskjerpelse. Den bærende begrunnelsen er behovet for å skjerpe straffen. Hadde ønsket bare vært å utvide hjemlene for å bruke etterforskningsmetodene, ville den naturlige fremgangsmåten være å endret reglene for metodebruken i stedet.

De høringsinstanser som er imot forslaget om å innføre en generell straffskjerpingsregel, synes i re-

lativt stor utstrekning å legge vekt på andre straffereettslige og prosessuelle konsekvenser av en slik regel og på at departementets forslag i høringsnotatet ikke var presist nok utformet. Departementet foreslår i proposisjonen her flere endringer i forholdet til forslaget i høringsnotatet som er ment å ta hensyn til disse innvendingene, se nærmere nedenfor.

Departementet går etter dette i likhet med et flertall av høringsinstansene inn for at det innføres en generell straffskjerpingsregel. Bestemmelsen bør tas inn som en ny § 60 a i straffeloven. På bakgrunn av høringsrunden foreslås det flere viktige endringer i forhold til det opprinnelige forslaget.

Det er for det første et spørsmål hvor mye strafferammen bør skjerpes. Etter departementets oppfatning er det – relativt sett – størst behov for å heve strafferammene ved organisert kriminalitet når lovbruddet i utgangspunktet har en lav strafferamme. Ellers vil det som oftest være tilstrekkelig anledning til å ta høyde for dette straffskjerpande momentet innenfor de alminnelige strafferammene. Departementet har på denne bakgrunn en vurdert alternative utforminger av bestemmelsen.

En mulighet er å begrense regelens anvendelsesområde til straffebud med strafferammer under et visst nivå, for eksempel inntil 6 års fengsel. Et alternativ er at det gis en fast skjerpet strafferamme for lovbrudd som er begått organisert, for eksempel på tre års fengsel. Det er imidlertid vanskelig å finne et nivå på straffskjerpingen som ikke kan virke urimelig for enkelte lovbrudd. For eksempel vil en skjerpelse på tre år innebære en syvdobling av et grunndelikt som opererer med en strafferamme på fengsel i 6 måneder, samtidig som et lavere tillegg vil gi en for liten markering i forhold til alvorligere lovbrudd. Den beste løsningen er etter departementets oppfatning å ha en generell straffskjerpingsregel som doubler strafferammen ved organisert kriminalitet, slik som foreslått i høringsnotatet. Men i tillegg bør det fastsettes et absolutt tak for hvor mange år strafferammen kan bli utvidet med på dette grunnlaget.

Etter departementets oppfatning vil 5 år være en rimelig øvre grense. En slik begrensning vil først få betydning når strafferammen er høyere enn 5 års fengsel. Et vanlig ran har for eksempel i dag en strafferamme på 5 års fengsel, jf. § 268 første ledd. Hvis ranet er begått som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe, vil strafferammen bli fordoblet til 10 års fengsel med den nye regelen. Dette innebærer at strafferammen forhøyes med 5 års fengsel; begrensningen på 5 år har mao. ingen betydning. Et grovt tyveri har til sammenligning en strafferamme på 6 års fengsel, jf. § 258,

mens et organisert, grovt tyveri etter forslaget vil ha en strafferamme på 11 års fengsel.

For straffebud med en strafferamme på 10 år, vil forskjellen bli større. Straffen for organisert kriminalitet vil skjerpes til 15 år, ikke til 20 år. Ved en strafferamme på 15 års fengsel vil begrensningen derimot ikke ha noen selvstendig betydning. Strafferammen vil uansett ikke bli forhøyet til mer enn 20 års fengsel, jf. utkastet til § 17 første ledd bokstav a og nærmere nedenfor.

I forhold til de høyeste strafferammene ville det også med det opprinnelige forslaget gjelde en viss begrensning, jf. straffeloven § 17. Riksadvokaten har i sin høringsuttalelse lagt til grunn at øvre strafferamme med en slik straffskjerpingsregel vil være 15 år, jf. § 17 første ledd bokstav a. Etter departementets oppfatning er ikke en slik tolkning selv sagt. Lengstestrafen på inntil 21 års fengsel kan ifølge § 17 første ledd bokstav b idømmes «i tilfelle hvor det er særlig bestemt». Dette forstås slik at det må være uttrykkelig hjemmel for straffskjerpingen i straffebudet, eller i hvert fall i en særskilt straffskjerpingsregel, slik som i § 232 om særlig grove legemskrenkelser. Departementet har vanskelig for å se at dette skulle stille seg annerledes når straffskjerpingen av lovtekniske grunner fremgår av en felles bestemmelse i lovens alminnelige del i stedet for i – eller i umiddelbar tilknytning til – hvert enkelt straffebud.

Departementet ser derfor ikke bort fra at strafferammen etter ny § 60 a ville kunne komme opp i 21 års fengsel, uten at dette ble nærmere regulert i loven.

Det er imidlertid viktig å avskjære enhver tvil om dette, og departementet foreslår derfor en tilføyelse i § 17. Til forskjell fra forslaget i høringsnotatet mener departementet nå at det bør være tilstrekkelig at maksimal strafferamme for organisert kriminalitet er 20 års fengsel, slik som når flere forbrytelser blir pådømt samtidig (selvsagt med det forbehold at strafferammen ifølge selve straffebudet kan komme opp i 21 års fengsel). Det foreslås derfor å supplere § 17 første ledd bokstav a med en henvisning til ny § 60 a ved siden av den nåværende henvisningen til § 62.

Departementet er enig med de høringsinstansene som har anført at strafferammene i noen tilfeller kan bli urimelig høye, dersom de ved siden av ny § 60 a også forhøyes som følge av konkurrans (dvs. når flere lovbrudd pådømmes samtidig, jf. § 62) og gjentakelse (utkast til ny § 61). Departementet har vurdert om det bør innføres en begrensning i adgangen til å bruke slike straffskjerpinger ved siden av hverandre, men har vanskelig for å se at en straffskjerpelse på grunnlag av at virksomheten har

skjedd organisert skal vurderes annerledes i denne forbindelse enn om strafferammen opprinnelig er hevet på grunnlag av andre særlig skjerpende omstendigheter. En ytterligere skjerping av strafferammen vil ikke ha noen prosessuell betydning. Det er dessuten tradisjon for å ha relativt vide strafferammer. Straffutmålingspraksis ligger vanligvis godt under de maksimale strafferammene. Det foreslås derfor ikke noen slik begrensning. Forholdet mellom de aktuelle bestemmelser vil imidlertid bli vurdert på nytt i en større sammenheng ved oppfølgingen av Straffelovkommisjonens forslag til ny straffelov.

Departementet er også enig med de høringsinstansene som har påpekt at det opprinnelige forslaget var for vidtrekkende når det rettet seg mot handlinger som utøves som ledd i organisert kriminalitet. Straffskjerpingsregelen foreslås i stedet avgrenset til straffbare handlinger som er utøvet som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe. I tråd med dette foreslås bestemmelsen supplert med den samme definisjonen av en organisert kriminell gruppe som i utkastet til § 162 c, jf. pkt. 4.5.2.3. Forslaget innebærer en innsnevring av virkeområdet for bestemmelsen sammenlignet med forslaget i høringsnotatet. Godt planlagte enkeltoperasjoner som ikke skjer innenfor rammen av en organisert kriminell gruppe, vil falle utenfor området for straffskjerpingsregelen. Den nye ordlyden vil dessuten etter departementets syn gjøre straffskjerpingsregelen mindre vag.

Derimot har departementet ikke foreslått noe eget unntak for personer med perifer tilknytning til den organiserte kriminalitet. Alle personer som har deltatt i en forbrytelse som har skjedd som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe, vil i prinsippet omfattes av bestemmelsen. Men departementet er enig i at det ofte ikke vil være naturlig å skjerpe straffen for den mer perifere persongruppen. Dette er det imidlertid rom for å ta hensyn til innenfor rammen av en straffskjerpingsregel. Bestemmelsen vil bare gi en adgang, ikke en plikt til å skjerpe straffen. I tråd med vanlig straffutmålingspraksis må straffen fastsettes individuelt for den enkelte deltaker. Deltakerens rolle i den organiserte kriminelle gruppen vil være av stor betydning ved utmålingen.

På den annen side har departementet heller ikke funnet å kunne foreslå en regel om at det er tilstrekkelig at det er *skjellig grunn* til å tro at forbrytelsen har skjedd organisert. Et slikt senket beviskrav er det liten tradisjon for i norsk strafferett, og har klare betenkelige sider.

Departementet er enig med de høringsinstansene som har påpekt at det vil være uheldig om straff-

skjerpingsregelen fører til at det i mange saker om organisert kriminalitet vil bli nødvendig med lagrette (jury), og viser til de begrunnelser som høringsinstansene har gitt. Straffeprosessloven § 352 fastsetter at lagmannsretten under ankeforhandlingen skal settes med lagrette, når det er anket over bevisbedømmelsen under skyldspørsmålet (fullstendig anke) og anken gjelder straff for forbrytelse som kan medføre fengsel i mer enn 6 år. Forhøyelse av maksimumsstraffen på grunn av gjentakelse, sammenstøt av forbrytelser eller anvendelsen av straffeloven § 232 skal imidlertid ikke tas i betraktning, jf. tredje ledd. Departementet foreslår et tilsvarende unntak for forhøyelse av strafferammen som følge av ny § 60 a.

Departementet går derimot ikke inn for å gjøre unntak for prosessuelle konsekvenser for øvrig. Når det gjelder politiets påtalekompetanse og spørsmålet om hvem som skal føre aktoratet, henvises til forslagene i eget høringsnotat 9. januar 2003 om dette temaet.

Utvidet adgang til bruk av ekstraordinære etterforskningsmetoder vil etter departementets oppfatning være et hensiktsmessig virkemiddel i kampen mot organisert kriminalitet. Også flere av høringsinstansene har påpekt behovet for dette. Nettopp ved organisert kriminalitet er det flere lovbrudd hvor den skjerpede strafferammen vil gjøre at behovet for bruk av ekstraordinære etterforskningsmetoder blir dekket:

Prosjekt Catch har blant annet trukket frem spritsmugling som et område hvor det er behov for å benytte ekstraordinære etterforskningsmetoder. Stortinget har tidligere bedt Regjeringen om å vurdere å heve denne strafferammen til 10 års fengsel, jf. anmodningsvedtak 13. juni 2000 nr. 388, jf. Innst. O. nr. 78 (1999–2000) pkt. 5.2.1, hvor forslaget begrunnes slik:

«Komiteen ser at det kan være behov for å tillate anonym vitneførsel i flere tilfeller enn Justisdepartementet anbefaler, og komiteen vil for sin del foreslå at også bestemmelsen om produksjon, salg, oppbevaring og innførsel av et meget betydelig kvantum alkohol, jf. alkoholloven §10–1 tredje ledd inkluderes i de typer lovbrudd der det kan føres anonyme vitner. Komiteen viser til at dette er den forbrytelsestypen flest høringsinstanser ønsker å inkludere i oppregningen i §130a. Komiteen vil samtidig be departementet vurdere å heve strafferammen i nevnte bestemmelse fra 6 til 10 år. Dette vil bl.a. gjøre det mulig å ta i bruk ulike ekstraordinære etterforskningsmetoder i saker om produksjon, salg og smugling av sprit.»

Tilføyselen fra justiskomiteen, jf. lov 28. juli

2000 nr. 73, har ført til at det for overtredelser av alkoholloven § 10–1 tredje ledd er adgang til å føre anonyme vitner i slike saker, dersom vilkårene ellers i straffeprosessloven § 130 a er oppfylt. Det er derimot foreløpig ikke foretatt noen tilsvarende utvidelse av anvendelsesområdet for de ekstraordinære etterforskningsmetodene. Riksadvokaten har i brev 3. oktober 2001 gitt uttrykk for at det er behov for å kunne bruke de metodene i de alvorligste spritsakene. Får forslaget til ny § 60 a konsekvenser for adgangen til å benytte ekstraordinære etterforskningsmetoder, vil dette behovet være ivare tatt.

Når det gjelder straffeloven § 202 om hallikvirksomhet, har riksadvokaten i høringsrunden tatt til orde for at det bør kunne brukes kommunikasjonskontroll etter straffeprosessloven § 216 a. Dette foreslås gjennomført ved en uttrykkelig henvisning i straffeprosessloven § 216 a eller ved å heve strafferammen i straffeloven § 202 til 10 års fengsel. Får forslaget til ny § 60 a konsekvenser for adgangen til å benytte ekstraordinære etterforskningsmetoder, vil behovet også på dette punkt være ivaretatt for de mest alvorlige tilfellene. Departementet foreslår ikke i denne omgang å heve strafferammen i grunn deliktet, men viser til at dette vil bli vurdert i en bredere sammenheng i forbindelse med arbeidet med ny straffelov.

Et siste eksempel på at det ikke er hensiktsmessig å gjøre unntak for de prosessuelle konsekvensene, er straffebestemmelsen i våpenloven. Riksadvokaten har i brev til Justisdepartementet 3. april 2002 foreslått at det utredes om teknisk sporing bør kunne nyttes i etterforskning av grove overtredelser av våpenloven:

«Dersom det foreligger skjellig grunn til mistanke om grove overtredelser av våpenloven vil det ikke være anledning til noen form for teknisk sporing, idet strafferammen for overtredelse av § 33 annet ledd er 4 år. Hvis det f.eks. foreligger skjellig grunn til mistanke om at en biltransport inneholder tyvegods etter et grovt tyveri eller et større parti narkotika, vil det være adgang til teknisk sporing – i sistnevnte eksempel også etter § 202c. Er det derimot mistanke om at transporten inneholder store mengder våpen, vil det imidlertid ikke være anledning til å foreta teknisk sporing, med mindre det foreligger skjellig grunn til mistanke om overtredelse av *andre* straffebestemmelser med tilstrekkelig høy strafferamme, f.eks. at det er inngått forbund etter straffeloven § 233 a eller § 159.

Påtalemyndigheten antar det bør vurderes om reglene om teknisk sporing i straffeprosessloven § 202 b og eventuelt § 202 c skal omfatte saker som gjelder skjellig grunn til mistanke om grove overtredelser av våpenloven.»

Ved grove overtredelser av våpenloven ved organisert kriminalitet vil den foreslåtte straffskjerpingsregelen i ny § 60 a føre til en strafferamme på 8 års fengsel, og dermed gi adgang til teknisk sporing etter straffeprosessloven § 202 b, men ikke etter § 202 c.

Innføres det en generell straffskjerpingsregel for organisert kriminalitet, er det et spørsmål om man samtidig skal endre de gjeldende straffskjerpings- og straffutmålingsregler som regulerer betydningen av at en forbrytelse har skjedd som ledd i organisert kriminalitet. Selv om det innføres en egen straffskjerpingsregel for organisert kriminalitet, foreslår departementet å beholde utlendingsloven § 47 fjerde ledd om organisert ulovlig innvandring. Bestemmelsen kan ikke uten videre sløyfes under henvisning til tredje ledd, som har et noe snevrere anvendelsesområde. Mens fjerde ledd er generell, er tredje ledd geografisk avgrenset til den som hjelper utlending til ulovlig opphold eller innreise i Norge eller land som deltar i Schengensamarbeidet.

Straffelovkommisjonen har på bakgrunn av overtredelsens høye straffverdighet foreslått å overføre § 47 fjerde ledd til straffeloven, jf. NOU 2002: 4 s. 436 og lovutkastet §§ 19–16 og 19–17 om vanlig og grov organisert menneskesmugling. Strafferammen for grove overtredelser foreslås satt til 6 års fengsel, jf. utredningen s. 297. Forslaget om å overføre denne delen av straffebudet til straffeloven vil bli vurdert i tilknytning til arbeidet med den nye straffeloven. Departementet foreslår imidlertid allerede nå å heve strafferammen fra 5 til 6 års fengsel. Dermed unngår man at straffebudet gir anvisning på en mildere strafferamme enn det som ville følge av å anvende § 47 tredje ledd i sammenheng med ny § 60 a. Alvorligheten i disse sakene tilsier normalt at det reageres strengt.

Departementet går ikke inn for å gjøre endringer i straffeloven § 132 fjerde ledd tredje punktum, selv om det nevnes særskilt som straffskjerpene moment at handlingen har «et systematisk eller organisert preg». En handling kan ha et slikt preg uten at det foreligger noen tilknytning til en organisert gruppe, jf. utkastet til ny § 60 a annet ledd. Departementet går derfor inn for at bestemmelsen videreføres med sin nåværende ordlyd. En forutsetning for at straffalternativet i § 132 fjerde ledd annet punktum kan anvendes ved siden av § 60 a, er at det foreligger andre særdeles skjerpende omstendigheter enn at handlingen har tilknytning til en organisert kriminell gruppe.

Departementet foreslår heller ingen endringer i de bestemmelsene i særlovgivningen hvor strafferammen er skjerpet av hensynet til behovet for strengere strafferammer for organisert kriminali-

tet, uten at dette har kommet til uttrykk i ordlyden. Dette gjelder for eksempel for alkoholloven § 10–1 tredje ledd, som har en strafferamme på 6 års fengsel for visse lovbrudd knyttet til et meget betydelig kvantum alkoholholdig drikke. Slik bestemmelsen er formulert, vil tredje ledd kunne anvendes selv om forbrytelsen ikke har skjedd organisert. Det er lite ønskelig om denne muligheten skulle falle bort.

Dersom virksomheten er organisert, vil strafferammen etter utkastet til ny § 60 a i straffeloven bli hevet til 11 års fengsel. Det er etter departementets oppfatning ikke noen grunn til å nedjustere strafferammen i straffebudet som følge av den nye straffskjerpingsregelen. Straffverdigheten i slike saker tilsier at straffenivået skjerpes. Ulovlig innførsel og omsetning av meget betydelige kvantum alkoholholdige drikker foregår i stort omfang, og utføres ofte av profesjonelle, organiserte forbryternetter. Fortjenestemulighetene har vist seg å være formidable. De såkalte metanol-sakene har dessuten vist at det kan være et betydelig farepotensiale knyttet til at spriten ikke blir kvalitetssikret eller kontrol-

lert. Det er etter departementets oppfatning nødvendig å kunne reagere strengt i slike saker, særlig overfor bakmenn. Straffelovkommisjonen har på bakgrunn av overtredelsens høye straffverdighet foreslått å overføre alkoholloven § 10–1 tredje ledd til straffeloven, jf. NOU 2002: 4 s. 436 og lovutkastet § 25–4 om alvorlig alkoholovertrådelse. Forslaget vil bli vurdert i tilknytning til arbeidet med den nye straffeloven.

Strafferammen for grove overtredelser av tollloven er som nevnt vedtatt hevet til 6 års fengsel med en tilsvarende begrunnelse, jf. Ot.prp. nr. 38 (2002–2003) s. 3, jf. Innst. O. nr. 69 (2002–2003) og Stortingets vedtak 1. april 2003. Det er imidlertid i lovforberedelsen tatt høyde for at rammen kan bli doblet som følge av utkastet til ny § 60 a i straffeloven, jf. proposisjonen side 4. Forutsetningen for dette er også her at lovbruddet vurderes som grovt uavhengig av at det er begått som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe. Det straffskjerpende momentet kan ikke tillegges betydning i «to omganger».

6 Handel med mennesker

6.1 Hva er menneskehandel?

I dette kapitlet drøftes nødvendige lovendringer for å kunne ratifisere protokollen for å forebygge, bekjempe og straffe handel med mennesker, særlig kvinner og barn som supplerer FNs konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet.

I protokollen defineres menneskehandel som rekruttering, transport, overføring, husing eller mottak av personer med sikte på utnytting. Handlingen må skje ved hjelp av trusler om bruk av vold eller bruk av vold eller ved andre former for tvang, av bortføring, av bedrageri, av forledelse eller av misbruk av myndighet eller av sårbar stilling. Inn under protokollen faller også det å gi eller å motta betaling eller fordeler for å oppnå samtykke fra en person som har kontroll over en annen person med sikte på utnytting. Utnytting skal som et minimum omfatte utnytting av andres prostitusjon eller andre former for seksuell utnytting, tvangsarbeid eller tvangstjenester, slaveri eller slaverilignende praksis, trelldom og fjerning av organer. I punkt 6.4.2 drøftes definisjonen nærmere.

Som nevnt i punkt 2.1.1, har FN-konvensjonen også en protokoll om menneskesmugling. Skillet mellom menneskehandel og menneskesmugling trekkes ved hjelp av formålet med handlingene. Ved menneskehandel er formålet å utnytte en person med bestemte tvangsmidler. At handlingen har skjedd over landegrenser er ikke avgjørende for straffbarheten. Ved menneskesmugling er formålet å transportere mennesker ulovlig over landegrenser. Her er det uten betydning for straffbarheten hva personen skal gjøre i mottakerlandet.

Definisjonen i protokollen gir et bilde av at handel med mennesker kan arte seg på forskjellige måter i ulike deler av verden. Vi har lite statistikk og systematisk kunnskap om omfanget av handel med kvinner og barn til Norge. Man kjenner til noen få enkelttilfeller av tvangsarbeid. Men trolig har mesteparten av menneskehandelen til Norge som formål å utnytte kvinner og barn til seksuelle formål.

På oppdrag fra Politidirektoratet har Kriminalpolitisen undersøkt prostitusjonen i Norge på landsbasis. Undersøkelsen konkluderer med at det eksisterer et organisert prostitusjonsmiljø i Norge, og at kjønnshandelen i noen grad kan knyttes til

kriminelle nettverk. Undersøkelsen fastslår også at utenlandske prostituerte utgjør en vesentlig del av antallet prostituerte på landsbasis.

Oslo politidistrikt har gjennomført en pilotundersøkelse med sikte på å identifisere aktuelle former for handel med utenlandske kvinner i Oslo. Kartleggingen indikerer klart at det forekommer handel med kvinner for prostitusjonsformål i hovedstaden. De siste årene har man sett en omfattende økning av antallet utenlandske kvinner, særlig fra Øst-Europa, i prostitusjon i Oslo. Samtidig har markedet endret karakter – omfanget av såkalte innendørsprostitusjon og mobilprostitusjon har økt dramatisk. Innendørsmarkedet for prostitusjon er nå det største sexmarkedet i hovedstaden, og hovedvekten av jentene kommer fra utlandet. Prostitusjonsforetakene i Oslo knyttes i hovedsak til personer og miljøer som er involvert i ulike former for organisert kriminalitet. Det synes å være et tett samarbeid mellom kriminelle i Oslo og i de baltiske stater, med hensyn til rekruttering av unge kvinner til markedet, transport av kvinnene, og videreformidling til lokale halliker i Norge.

Organiseringen av prostitusjonen knyttet til leiligheter synes å være profesjonell. Rekruttering, transport, utskifting av dokumenter og leiekontrakter, annonsering, kundeformidling og opplæring skjer fortløpende og effektivt. Prostitusjonstilbudene i Oslo er nå så mange at en del av kvinnene turnerer store deler av det sørlige Norge for å øke tilfanget av kunder.

Politiet har ikke mottatt informasjon som gir grunnlag for å hevde at det foregår utstrakt bruk av tvang eller frihetsberøvelse eller at kvinnene fratas reisedokumenter, men det betyr ikke at slikt ikke forekommer. Bruk av trusler i ulike former er kjent; for eksempel trusler om at familien skal informeres om hva kvinnen egentlig tjener penger på i utlandet.

Rapporter fra politimyndigheter i Europa viser at det er en tett sammenheng mellom handel med kvinner og andre former for organisert kriminalitet, som narkotikatrafikk, smugling av sprit og sigaretter, vinningskriminalitet og grov voldskriminalitet.

6.2 Protokoll til FNs konvensjon for å forebygge, bekjempe og straffe handel med mennesker, særlig kvinner og barn

Norge undertegnet protokollen om menneskehandel samtidig med at konvensjonen ble undertegnet den 13. desember 2000. Ved å ratifisere protokollen vil Norge forplikte seg til å kriminalisere menneskehandel og å sikre bistand til og beskyttelse av ofre for menneskehandel. Protokollen supplerer konvensjonen om grenseoverskridende organisert kriminalitet. Handlinger som skal være straffbare etter protokollen, skal anses som straffbare også etter konvensjonen.

Formålet med protokollen er å forebygge og bekjempe handel med mennesker, med særlig fokus på kvinner og barn. Videre har den som formål å beskytte og hjelpe ofre for menneskehandel på en slik måte at deres menneskerettigheter respekteres fullt ut. Protokollen skal også bidra til samarbeid mellom statspartene for å oppfylle formålene.

Protokollen definerer menneskehandel og pålegger statene å kriminalisere slik handel, se punkt 6.4.2 for en nærmere gjennomgåelse av definisjonen. Dette er gjort ved å nevne de handlinger som skal regnes som handel med mennesker og de formål som det tas sikte på å utnytte den handlede til, og ved å understreke at det ikke er nødvendig at tvang har vært anvendt for at et forhold skal defineres som menneskehandel. Protokollen har videre bestemmelser om bistand til og beskyttelse av ofre for menneskehandel, om status for ofre i mottakende stater, om hjemsendelse av ofre og om samarbeid mellom statene både for å forebygge og etterforske slik handel.

For en generell gjennomgåelse av protokollens bestemmelser vises det til Stortingsproposisjonen om samtykke til ratifikasjon.

6.3 Kreves lovendringer for å gjennomføre FN-konvensjonen med protokollen om menneskehandel?

Regjeringen la 12. februar 2003 frem en handlingsplan mot handel med kvinner og barn. Planen skal gjennomføres over en 3-års periode og inneholder 23 nærmere spesifiserte tiltak. Ett av tiltakene er å fremme forslag om et eget straffebud mot menneskehandel som en nødvendig lovendring for å kunne ratifisere FN-protokollen om menneskehandel. Handlingsplanen viser også til at andre internasjo-

nale instrumenter, som FNs kvinnekonvensjon, FNs barnekonvensjon med protokoll om salg av barn, barneprostitusjon og barnepornografi og ILOs konvensjon om de verste former for barnarbeid pålegger Norge å bekjempe handel med kvinner og barn. Flere av tiltakene er rettet mot å øke kunnskapen og kompetansen om menneskehandel.

I *høringsnotatet* konkluderte departementet med at det kunne være tvil om protokollens krav til å kriminalisere menneskehandel er oppfylt i norsk rett. Bl.a. av den grunn foreslo departementet i samsvar med handlingsplanen et eget straffebud mot menneskehandel. Departementet fremmer i proposisjonen her forslag om et slikt straffebud, se nærmere punkt 6.4 følgende.

Departementet la i *høringsnotatet* til grunn at norsk rett for øvrig tilfredstiller de forpliktelser som protokollen om menneskehandel pålegger statene. Det var derfor etter departementets syn ikke nødvendig med andre lovendringer for å kunne ratifisere protokollen. Departementet viste til at andre tiltak som protokollen krever, ville bli behandlet i handlingsplanen.

Redd Barna skriver:

«Når departementet mener å ha vurdert alle sider ved konvensjonen og tilleggsprotokollen, og foretatt de nødvendige lovendringer i forhold til dette, må *Redd Barna* si seg uenig i dette når bestemmelsene i tilleggsprotokollens artikkel 6, 7 og 8 ikke gir utslag i noen forslag til endring i det norske regelverket.»

MiRA har synspunkter knyttet til de samme artiklene. Også enkelte andre instanser registrer at departementet kun har vurdert de minimumsforpliktelser som er nødvendig for kunne ratifisere og gir uttrykk for at de vil følge med på gjennomføringen av handlingsplanen.

Departementet opprettholder standpunktet om at norsk rett med forslaget til et nytt straffebud mot menneskehandel, tilfredstiller kravene i protokollen slik at den kan ratifiseres.

Noe annet er at protokollen pålegger statene å legge til rette for, sikre og vurdere lovgivningsmessige eller andre tiltak på nærmere bestemte områder. Dette gjelder f.eks. artikkel 6 om bistand til og beskyttelse av ofre for handel med mennesker, artikkel 7 om status for ofre i mottakende stater og artikkel 8 om hjemsendelse av ofre for menneskehandel. Ved å ratifisere protokollen vil norske myndigheter være forpliktet til fortløpende å vurdere om disse bestemmelsene er oppfylt. I arbeidet med Regjeringens handlingsplan mot handel med kvinner og barn har protokollen vært en viktig referanse. Som eksempel på tiltak i planen som knytter seg

til de nevnte artiklene, kan nevnes at det skal vurderes om ofre for menneskehandel har særskilte behov som ikke dekkes av de nasjonale retningslinjene for vitnebeskyttelse og om mulighetene for midlertidig eller varig opphold og utsettelse av bortvisningsvedtak. Videre skal det utvikles nettverksamarbeid mellom frivillige organisasjoner og myndigheter i Norge og opprinnelsesland for oppfølging, tilbakeføring og rehabilitering av ofre for menneskehandel.

6.4 Eget straffebud mot menneskehandel

6.4.1 Gjeldende rett

Norge har i dag ikke noe eget straffebud som retter seg uttrykkelig mot handel med mennesker. Men flere bestemmelser i straffeloven og i andre lover kan anvendes på handlinger som utføres i forbindelse med menneskehandel:

Straffelovens bestemmelser om legemskrenkelser (§§ 228, 229 og 231), tvang (§ 222), frihetsberøvelse (§ 223) og trusler (§ 227) kan tenkes å ramme aktørene i alle ledd der det handles med mennesker.

Straffeloven § 224 skjerper straffen for frihetsberøvelse når noen ved makt, trussel eller underfundig adferd ulovlig bringer en person i sin eller annens vold i den hensikt å hensette vedkommenne i hjelpeløs tilstand, i fremmed krigstjeneste eller i fangenskap eller annen avhengighet i et fremmed land eller for i utuktig øyemed å føre ham til et fremmed land. Særlig kan de to sist nevnte alternativene være aktuelle. Bestemmelsen gjelder både for nordmenn og for utlendinger som overtrer straffebudet og uavhengig av om handlingen er begått i Norge eller i utlandet, jf. straffeloven § 12 første ledd nr. 3 og nr. 4. Strafferammen er fengsel i 10 år. Departementet kjenner ikke til noen avgjørelser av Høyesterett hvor § 224 har vært anvendt. Straffelovkommisjonen har foreslått å oppheve straffebudet. Handlingene skal i stedet omfattes av kommisjonens forslag til straffebud mot grov frihetsberøvelse.

I Norge er prostitusjon lovlig. Derimot er det ulovlig å tjene på andres prostitusjon – såkalt hallikvirksomhet, jf. straffeloven § 202 første ledd. Det er straffbart å forlede noen til å drive med prostitusjon, å fremme eller utnytte andres prostitusjon og å leie ut lokaler til prostitusjon. Straffen er bøter eller fengsel inntil 5 år. Den som i offentlig kunngjøring utvetydig tilbyr, formidler eller etterspør prostitusjon, kan straffes med bøter eller fengsel inntil

6 måneder (§ 202 annet ledd). Bestemmelsen rammer også norske statsborgere og andre som er hjemmehørende i Norge, som utfører slike handlinger i utlandet, jf. straffeloven § 12 første ledd nr. 3.

Kjøp av seksuelle tjenester fra personer under 18 år er straffbart etter straffeloven § 203. Straffen er bøter eller fengsel i inntil 2 år. Denne bestemmelsen får også anvendelse på slike handlinger foretatt i utlandet av norske statsborgere eller personer som er hjemmehørende i Norge, jf. § 12 første ledd nr. 3.

Også andre bestemmelser i straffeloven kapittel 19 om seksualforbrytelser kan etter omstendighetene komme til anvendelse ved handel med mennesker. For eksempel gjelder det bestemmelsene om voldtekt (§ 192), seksuell omgang med mindreårige (§§ 195 og 196) og seksuell handling med noen som ikke har samtykket (§ 200). Seksuell omgang ved misbruk av overmaktsforhold er regulert i §§ 193 og 194. Strafferammen vil ved slike seksuallovbrudd kunne bli høy – helt opp til lovens strenge. For medvirkning til seksuell omgang med noen under 14 år er for eksempel lengstestrafen i utgangspunktet 10 års fengsel. Men i de groveste sakene kan fengsel inntil 21 år idømmes. Også forsøk og medvirkning er straffbart. De fleste av seksuallovbruddene er omfattet av straffeloven § 12 første ledd nr. 3 og 4 og gjelder både når nordmenn og utlendinger overtrer straffebudet i Norge og i utlandet.

Også bestemmelsen om pornografi vil kunne komme til anvendelse ved menneskehandel. Særlig kan § 204 første ledd bokstav d om blant annet produksjon av barnepornografi, være aktuell. Paragraf 204 første ledd bokstav f gjør det straffbart å forlede noen under 18 år til å la seg avbilde som ledd i kommersiell fremstilling av rørlige og urørlige bilder med seksuelt innhold. Den rammer også den som produserer slike fremstillinger hvor noen under 18 år er avbildet.

Straffeloven § 225 gjør det straffbart å bringe en annen i «Trældom», drive med slavehandel eller transport av slaver. Den rammer også det å inngå forbund med det formål å utføre de handlinger som § 225 beskriver. Strafferammen er fra 5 til 21 år.

Etter utlendingsloven § 47 straffes den som forsettlig ved falske forespeilinger eller lignende utilbørlig adferd forleder en utlending til å reise inn i riket med sikte på å bosette seg her. Straffen er bøter eller fengsel inntil 6 måneder eller begge deler. Med bøter eller med fengsel inntil 5 år straffes den som i vinnings hensikt driver organisert virksomhet for å hjelpe utlendinger til ulovlig å reise inn i riket eller til annen stat (jf. punkt 5.5 foran om forslag om å heve denne strafferammen).

Når det handles med barn, kan i tillegg til de bestemmelse som allerede er nevnt, enkelte særskilte regler være anvendelige. Straffeloven kapittel 20 omhandler forbrytelser med hensyn til familieforhold, og har flere bestemmelser som kan dekke de handlinger som er nevnt i protokollen. Paragraf 216 rammer kidnapping (unndragelse fra omsorg), og § 217 skjerper straffen for bortføring dersom den er gjort mot barn under 16 år i «utuktig øiemed». Paragraf 218 har som formål å beskytte personer under 16 år (18 år dersom vedkommende er underordnet «misbrukeren») mot å bli brukt på en måte som kan være skadelig for deres psykiske eller fysiske helse. Arbeidsmiljøloven kapittel IX har egne bestemmelser om arbeid av barn og ungdom, og arbeidsmiljøloven §§ 85 og 88 setter straff for arbeidsgiver og foreldre/foresatte som bryter lovens bestemmelser.

I tillegg til handel med mennesker for å utnytte deres arbeidskraft eller for seksuell utnyttelse, er det også et marked for handel med menneskelige organer. Transplantasjonsloven (lov 9. februar 1973 nr. 6 om transplantasjon, sykehusobduksjon og avgivelse av lik m.m.) § 10 a og § 10 b forbyr kommersiell utnyttning av organer og straffes etter § 14. Uttak av organer straffes etter straffeloven §§ 229 eller 231.

Det kan også tenkes at bestemmelser om korrupsjon og misbruk av myndighet kan anvendes på handlinger som er forbundet med menneskehandel. Straffeloven §§ 112 og 113 rammer offentlige tjenestemenn som tar imot bestikkelser. Paragraf 128 rammer den som bestikker en offentlig tjenestemann. En offentlig tjenestemann som misbruker sin stilling til å forlede noen til noe, kan straffes etter § 124.

Bedrageribestemmelsene kan også være aktuelle i forhold til handel med mennesker. Den som i vinnings hensikt ved å fremkalle, styrke eller utnytte en villfarelse rettstridig forleder noen til en handling som volder tap eller fare for tap for ham eller noen han handler for, kan straffes med bøter eller fengsel inntil 3 år, jf. § 270. For grovt bedrageri er straffen bøter eller fengsel inntil 6 år, jf. § 271. Paragraf 294 har tilnærmet lik gjerningsbeskrivelse som § 270, men det kreves ikke vinnings hensikt.

6.4.2 FN-protokollen artikkel 5, jf. artikkel 3

Definisjonen av menneskehandel i FN-protokollen er ansett for å være vid og detaljert nok til å omfatte alle former for handel med mennesker. Den er resultatet av lange forhandlinger hvor opprinnelses-, transitt- og mottaksland fra hele verden har vært representert.

Menneskehandel er definert i *artikkel 3 bokstav a* som det å rekruttere, transportere, overføre, huse eller motta personer med sikte på å utnytte dem, ved hjelp av nærmere bestemte tvangsmidler. Utnyttelse skal i det minste omfatte utnyttelse av andres prostitusjon, andre former for seksuell utnyttelse, tvangsarbeid, slaveri, slaveriliknende praksis, trelldom og fjerning av organer.

De aktuelle tvangsmidlene er bruk av trusler, tvang, bortføring, bedrageri, forledelse, misbruk av myndighet eller utnyttelse av sårbar stilling. Likestilt med slik tvang er det å gi eller motta betaling eller andre fordeler for å oppnå samtykke fra en person som har kontroll over en annen person, med sikte på utnyttelse. Samtykke fra et offer for handel med mennesker skal være uten betydning for straffbarheten dersom de nevnte tvangsmidler er brukt, jf. *artikkel 3 bokstav b*. Rekruttering, transport, overføring, husing eller mottak av en person under 18 år med sikte på utnyttelse skal regnes som menneskehandel uansett om midlene er brukt eller ikke, jf. *artikkel 3 bokstav c* og *bokstav d*.

Etter *artikkel 5* forpliktet statene til å kriminalisere de handlinger som er beskrevet i artikkel 3, når handlingene er begått forsettlig. Forsøk og medvirkning skal også rammes. Det samme gjelder det å organisere eller instruere andre til å begå straffbare handlinger som nevnt i artikkel 3.

6.4.3 Utenlandsk rett

Rammebeslutning 19. juli 2002 om bekjempelse av menneskehandel, 2002/629/JHA, er det seneste initiativet fra EU i kampen mot menneskehandel. Definisjonen av menneskehandel i rammebeslutningens artikkel 1 svarer i det vesentlige til definisjonen i FN-protokollen.

Medlemslandene forpliktet til å sikre at handlingene som er definert i artikkel 1, kan straffes med effektive strafferettslige sanksjoner som står i rimelig forhold til lovovertreddelsen og som har en avskrekkende virkning, jf. artikkel 3.

Menneskehandel skal kunne straffes med fengsel med en maksimumsstraff på minst åtte år dersom offeret forsettlig eller grovt uaktsomt er brakt i livsfare, overtreddelsen er begått med bruk av grov vold eller har forvoldt offeret særlig alvorlig skade, overtreddelsen er begått som ledd i virksomheten til en kriminell organisasjon eller offeret er særlig sårbar. Er offeret under den seksuelle lavalder og hensikten med forbrytelsen var å utnytte offeret til prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse, skal offeret alltid regnes som særlig sårbar. Videre har rammebeslutningen bestemmelser om juridiske personers straffeansvar, jurisdiksjon og påtale.

Medlemsstatene skal oppfylle rammebeslutningens forpliktelser innen 1. august 2004.

Med virkning fra 1. juli 2002 ble det i den *svenske brottsbalken* innført et nytt straffebud (4 kap 1 a §) om menneskehandel for seksuelle formål. Straffebudet tar sikte på grenseoverskridende handel med mennesker som har til hensikt å utnytte menneskene til visse seksualforbrytelser, til tilfeldige seksuelle forbindelser eller på annet vis til seksuelle formål. Forsøk, forberedelse og unnlatelse av å avsløre et slikt lovbrudd er også straffbart.

Bestemmelsen lyder slik:

«Den som, i annat fall än som avses i 1 §, med användande av olaga tvång, vilseledande eller något annat sådant otillbörligt medel förmår någon att bege sig eller låta sig transporteras till ett annat land i syfte att personen där skall utsättas för brott enligt 6 kap. 1, 2, 3 eller 4 §, utnyttjas för tillfälliga sexuella förbindelser eller på annat sätt utnyttjas för sexuella ändamål, döms för människohandel för sexuella ändamål till fängelse i lägst två och högst tio år.

För människohandel för sexuella ändamål döms också den som tar emot, transporterar eller inhyser en person som kommit till ett land under de förhållanden som anges i första stycket, om det sker med användande av sådant otillbörligt medel och i sådant syfte som anges där.

Den som begår en gärning som avses i första eller andra stycket mot en person som inte har fyllt arton år skall dömas för människohandel för sexuella ändamål även om inte olaga tvång, vilseledande eller något annat sådant otillbörligt medel använts.

Är ett brott som avses i första-tredje styckena mindre grovt, döms till fängelse i högst fyra år.»

Det svenske justisdepartementet arbeider for tiden med et høringsnotat om Sveriges ratifikasjon av både FN-protokollen om menneskehandel og av den valgfrie protokollen til barnekonvensjonen om salg av barn, barnprostitusjon og barnpornografi og om gjennomføringen av rammebeslutningen fra EU om tiltak mot menneskehandel.

I *Danmark* fikk straffeloven 6. juni 2002 en ny § 262 a om handel med mennesker. Bestemmelsen er utformet i tråd med FN-protokollens artikkel 3 og har en strafferamme som tilfredstiller kravet i rammebeslutningen fra EU om tiltak mot menneskehandel.

Bestemmelsen lyder:

«For menneskehandel straffes med fængsel indtil 8 år den, der rekrutterer, transporterer, overfører, huser eller efterfølgende modtager en person, hvor der anvendes eller har været anvendt

1. ulovlig tvang efter § 260,
2. frihedsberøvelse efter § 261,
3. trusler efter § 266,
4. retsstridig fremkaldelse, bestyrkelse eller udnyttelse af en vildfarelse eller
5. anden utilbørlig fremgangsmåde med henblik på udnyttelse af den pågældende ved kønslig usædelighed, tvangsarbejde, slaveri eller slaverilignende forhold eller fjernelse af organer.

Stk. 2. På samme måde straffes den, der med henblik på udnyttelse af den pågældende ved kønslig usædelighed, tvangsarbejde, slaveri eller slaverilignende forhold eller fjernelse af organer

1. rekrutterer, transporterer, overfører, huser eller efterfølgende modtager en person under 18 år eller
2. yder betaling eller anden fordel for at opnå samtykke til udnyttelsen fra en person, som har myndighed over den forurettede, og den, der modtager sådan betaling eller anden fordel.»

Departementet har også innhentet informasjon fra *Tyskland, Storbritannia, Nederland og Frankrike*. Både Tyskland, Nederland og Storbritannia har straffebestemmelser som retter seg mot handel med mennesker for seksuelle formål. Ingen av disse landene har foreløpig ratifisert protokollen. Frankrike har ingen straffebestemmelser som retter seg direkte mot handel med mennesker, men ratifiserte protokollen 29. oktober 2002.

6.4.4 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet et eget straffebud mot menneskehandel. Behovet for et eget straffebud ble begrunnet med at det kan finnes forhold som faller inn under protokollens artikkel 3, men som ikke rammes av noe norsk straffebud. Videre vil et eget straffebud gi et mer oversiktlig regelverk. På den måten kan et eget straffebud bidra til en mer effektiv bekjempelse av menneskehandel. Det ble også pekt på at uten et eget straffebud kunne det gis et feilaktig inntrykk av at menneskehandel ikke er kriminalisert i Norge, særlig sett hen til at Danmark og Sverige har egne straffebud.

Et straffebud om menneskehandel hører hjemme i straffelovens kapittel 21 om forbrytelser mot den personlige frihet. Departementet foreslo derfor at det foreslåtte straffebudet mot menneskehandel skal erstatte dagens § 224. Bestemmelsen vil dermed få en mer moderne ordlyd som også er mer dekkende for menneskehandelen slik den arter seg i dag. – Straffeloven § 224 er allerede nevnt i straffeloven § 12 nr. 3 om overtredelse i utlandet av norsk

statsborger og i § 12 nr. 4 om overtredelse i utlandet av utlending.

6.4.5 Høringsinstansenes syn og departementets vurdering

Et flertall av høringsinstansene som uttaler seg om denne delen av høringsnotatet, støtter departementets forslag om at det bør innføres et eget straffebud mot menneskehandel. *Finansdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Utenriksdepartementet, Agder lagmannsrett, Borgarting lagmannsrett, riksadvokaten, Vestfold og Telemark statsadvokatembeter, Politidirektoratet, Barneombudet, Likestillingsombudet, Likestillingssenteret, Toll- og avgiftsdirektoratet, Utlendingsdirektoratet, JURK, Juss Buss, Politiets fellesforbund, Redd Barna, Aksjon mot barnepornografi, FOKUS, Krisesentersekretariatet, Kvinnefronten, MiRA og PRO-Sentret* gir uttrykk for at det bør innføres et nytt straffebud i straffeloven mot menneskehandel. Disse høringsinstansene støtter i hovedsak de begrunnelser som ble gitt i høringsnotatet og som er gjengitt i punkt 6.4.4. *Politidirektoratet* peker i tillegg på forholdet til internasjonalt samarbeid og begrunner sitt standpunkt slik:

«Politidirektoratet har i sin vurdering lagt spesielt vekt på at menneskehandel ofte vil foregå over landegrensene. Både ved internasjonalt samarbeid og ved straffeforfølgning i Norge er det mest effektivt og oversiktlig å forholde seg til et straffebud som rammer ulike former for menneskehandel. Dette gjelder både for praktiseringen av bestemmelsen og i opplæringsøyemed for politi- og påtalemyndighet. Innføringen av et eget straffebud vil videre kunne gi et viktig signal overfor miljøer som handler med mennesker om at myndighetene ser alvorlig på denne typen forbrytelse.»

Pro Senteret fremhever at ikke alle utenlandske kvinner (og menn) i prostitusjon i Norge er ofre for menneskehandel, men deler likevel oppfatningen av at det bør innføres et eget straffebud:

«Det bør ikke være noe tvil om at handel med mennesker innebærer en alvorlig krenkelse mot individets personlige frihet og integritet og er en alvorlig kriminell handling som effektivt vil bli straffeforfulgt. Det har vist seg at de ulike straffebud i straffeloven som rammer forskjellige former for menneskehandel i svært liten grad har blitt benyttet. Det er å håpe at et eget straffebud mot handel med mennesker vil bidra til at regelverket blir lettere å praktisere, og således i større grad benyttet.»

Oslo statsadvokatembeter er derimot tvilende til behovet for et eget straffebud:

«En kan ikke se at gjeldende lovgivning verken er spesielt uoversiktlig eller vanskelig å praktisere av den grunn. Stort sett vil det være tale om sentrale og relativt alvorlige straffebestemmelser. Det oppleves derfor ikke som noe påtrengende faglig behov for en ny bestemmelse.»

Hordaland statsadvokatembeter mener at ordlyden slik den er foreslått, er så vid at den rammer mange forhold som det åpenbart ikke er meningen å ramme. Embetet mener at en slik bestemmelse vil kunne komme i strid med lovskravet i Grunnloven § 96 og foreslår at en heller tar utgangspunkt i gjeldende § 224 i straffeloven og gjør enkelte endringer.

Oslo politidistrikt peker på at det er situasjonen i prostitusjonsmarkedet som har gjort menneskehandel til en aktuell utfordring i Norge. Instansen foreslår derfor at straffeloven § 202 styrkes og utvides:

«(...) fremfor å skape en ny paragraf om menneskehandel som delvis skal virke ved siden av hallikparagrafen, og dessuten vil ramme helt andre og vesensforskjellige former for utnyttelse av mennesker.»

PION mener et norsk straffebud mot menneskehandel enten bør utformes etter den danske modellen eller følge Straffelovkommisjonens forslag. Det siste innebærer at § 224 oppheves, men at de gjerninger som i dag kan straffes etter § 224, omfattes av bestemmelsene om frihetsberøvelse/grov frihetsberøvelse. Instansen mener at dette vil gi et bedre fokus på hva som er straffbart ved menneskehandel.

Departementet holder fast ved forslaget om et eget straffebud mot menneskehandel med den begrunnelse som ble gitt i høringsnotatet. Departementet legger vekt på at også et flertall av høringsinstansene går inn for at det innføres et slikt straffebud. Departementet fremmer forslag om et straffebud om menneskehandel som skal erstatte gjeldende § 224 i straffeloven.

Det er en utfordring å utforme et straffebud som er presist nok, som samtidig dekker det som protokollen krever og som kan praktiseres i den norske virkeligheten. Det nærmere utforming blir drøftet nedenfor.

6.5 Nærmere om utformingen av straffebudet

6.5.1 Hvilke handlinger bør rammes?

6.5.1.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet uttalte i høringsnotatet at gjerningsbeskrivelsen i et nytt straffebud bør ta utgangspunkt i definisjonen i protokollens artikkel 3 og kravet til å kriminalisere i artikkel 5. Men departementet pekte på at ordlyden i et nytt straffebud må tilpasses norske lovgivningstradisjoner på strafferettens område. I tillegg ble det fremholdt at et norsk straffebud ikke bør begrenses til å gjelde den organiserte, grenseoverskridende menneskehandelen, slik protokollen er. Om innholdet i straffebudet skriver departementet i høringsnotatet side 71 flg:

«To grunnleggende trekk ved gjerningsbeskrivelsen i artikkel 3 bør dekkes i et straffebud om handel med mennesker. For det første bør fokus rettes mot alle ledd som deltar i handelen med mennesker: Bakmennene må rammes – uavhengig av om de er organisert eller ikke, og av om de rekrutterer personer til handelen, står for transport over landegrenser eller sørger for et mottaks- og distribusjonsapparatet.

Et annet viktig trekk ved definisjonen er at den ikke bare omfatter de tilfellene der offeret for handelen har vært utsatt for tvang. Både under forhandlingene av protokollen og i rammebeslutningen fra EU om menneskehandel (artikkel 1 c) går det frem at misbruk av en sårbar stilling skal forstås som alle situasjoner der vedkommende ikke har noe reelt og akseptabelt valg annet enn å underkaste seg 'handlerne'. Det skal for eksempel også dekke tilfeller hvor en kvinne med åpne øyne arbeider som prostituert, men hvor bakmennene utnytter en sårbar posisjon hun befinner seg i slik at hun ikke har noe reelt valg annet enn å underkaste seg deres ønsker. (...)

Kjernen i gjerningsbeskrivelsen i straffebudet bør være å utnytte et annet menneske til et nærmere beskrevet formål. Dersom en person faktisk blir utnyttet, for eksempel til prostitusjon eller for at vedkommendes organer skal tas ut og selges, bør det ikke spille noen rolle hvordan vedkommende kom inn i situasjonen.

...

I enkelte tilfeller kan 'forlede' være et vel så dekkende uttrykk for de handlinger det er ønskelig å ramme. Særlig gjelder det når den det gjelder, blir med frivillig i den tro at det dreier seg om noe helt annet enn menneskehandel. En baltisk kvinne har for eksempel svart på en tilsynelatende ekteskapsannonse og reiser til Norge i den tro at hun skal inngå ekteskap med

en 'snill og velstående norsk mann'. I stedet ender hun opp i et bordell.

I slike tilfeller vil forledelse ofte gli over i utnyttelse. Kvinnen har for eksempel ikke penger til billett til hjemreisen og har ikke noe sted å bo eller penger å leve for i Norge. Prostitusjonen blir nødvendig for å overleve. Likevel kan pedagogiske grunner etter departementets syn tale for både å nevne utnyttelse og forledelse i lovteksten. Dette kommer på spissen i forhold til bakmenn som bare har deltatt i forledelsen, og som ikke uten videre kan gjøres strafferettslig ansvarlig for utnyttelsen, for eksempel den som sørger for den fiktive ekteskapsannonse. Dette kan tale for at 'forlede' tas med som et selvstendig straffalternativ ved siden av 'utnytte'. Departementet ber om høringsinstansenes syn.»

Protokollen artikkel 3 b fastslår at samtykke fra et offer for menneskehandel skal være irrelevant dersom noen av de tvangsmidler som er nevnt i definisjonen, er anvendt. Det straffebudet som departementet foreslo i høringsnotatet, rammer svært ulike handlinger og situasjoner, og departementet mente at virkningen av samtykke derfor ikke burde reguleres uttrykkelig i lovteksten. På side 75 er dette nærmere begrunnet:

«Kjernen i gjerningsbeskrivelsen er utnyttelse til visse formål. Dersom domstolen finner at noen har blitt utnyttet, ligger det i dette at vedkommende ikke reelt sett har samtykket til de handlinger han eller hun har blitt utsatt for. Et samtykke vil ikke ha straffriende virkning dersom det ikke er gitt fritt og utvunget, det er ikke et reelt samtykke. (...) Dette må også gjelde selv om den fornærmede i utgangspunktet samtykket fritt, men hvor hun blir satt i en helt annen situasjon enn den hun samtykket til.»

Departementet fremmet i høringsnotatet to alternative forslag til lovtekst:

«Alternativ 1:

Den som utnytter en person til

- a) seksuelle formål,
 - b) tvangsarbeid,
 - c) krigstjeneste i fremmed land eller
 - d) fjerning av vedkommendes organer
- eller som forleder en person til å la seg bruke til slike formål, straffes med fengsel inntil 10 år.

Den som

- a) anskaffer, transporterer eller mottar en person til slike formål som nevnt i første ledd eller på annen måte medvirker til slik utnyttelse eller forledelse, eller som
- b) gir betaling eller annen fordel for å få samtykke til utnyttelsen fra en person som har myndighet over den fornærmede, eller som mottar slik betaling eller annen fordel, straffes med fengsel inntil 5 år.

Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot organisert kriminalitet og menneskehandel, gjengangerstraff mv.)

Alternativ 2:

Den som ved å anskaffe, transportere, motta eller på annen måte bidrar til at en person blir utnyttet til

- a) seksuelle formål,
- b) tvangsarbeid,
- c) krigstjeneste i fremmed land eller
- d) fjerning av vedkommendes organer eller som forleder en person til å la seg bruke til slike formål, straffes med fengsel inntil 5 år.

Det samme gjelder den som gir betaling eller annen fordel for å få samtykke til utnyttelse som nevnt i første ledd fra en person som har myndighet over den fornærmede, eller som mottar slik betaling eller annen fordel.»

Om forskjellen på de to alternativene skriver departementet på side 75 i høringsnotatet:

«Alternativ 2 rammer i hovedsak de typiske bakmannshandlingene, mens alternativ 1 også rammer den som selv står for utnyttelsen. Palermoprotokollen retter seg bare mot bakmennene. Men det kan være vel så viktig å ramme de som faktisk står for utnyttelsen av den enkelte person – for eksempel den som utnytter en person til å utføre tvangsarbeid for seg – som den som bistår til slik utnyttelse. Lovteknisk er det antakelig også mest hensiktsmessig å ramme utnytteren og bakmennene i samme bestemmelse, ikke minst fordi det kan være en og samme person og fordi det ikke alltid er lett å skille rollene fra hverandre. En mulig innvending mot alternativ 1 er at det til dels overlapper andre straffebud, særlig hallikparagrafen.»

Bare alternativ 1 rammer altså den som står for selve utnyttelsen. Begge alternativene rammer andre aktører i handelen med mennesker enn den som direkte står for utnyttelsen. Det er disse bakmennene protokollen retter seg mot. Uten dem ville utnyttelsen ofte ikke være mulig. Ordlyden i utkastene nevner enkelte sentrale bakmannshandlinger, men dette er kun ment som eksempler. Begge bestemmelser rammer generelt medvirkning til å utnytte noen til de formål som rammes av straffebudet. I tillegg rammes den som gir betaling eller annen fordel for å få samtykke til utnyttelse som nevnt fra en person som har myndighet over den fornærmede, eller som mottar slik betaling.

6.5.1.2 Høringsinstansenes syn

Flertallet av høringsinstansene mener at alternativ 1 er å foretrekke fremfor alternativ 2. *Barne- og familiedepartementet, Finansdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Utenriksdepartementet, Agder lagmannsrett, Borgarting lagmannsrett, Politidirektoratet, Kripas, Hordaland politidistrikt,*

Barneombudet, Likestillingsombudet, Likestillings-senteret, Toll- og avgiftsdirektoratet, Advokatforeningen, JURK, Juss Buss, Aksjon mot barnepornografi, FOKUS, Krisesentersekretariatet, Kvinnefronten, MiRA og Pro-Senteret sier dette uttrykkelig. Valget begrunnes med at både det å forlede og utnytte noen bør rammes. Videre peker mange av høringsinstansene på at bakmenn og den som står for selve utnyttelsen, må omfattes av det samme straffebudet. Bl.a. uttaler *Politidirektoratet*:

«Direktoratet mener at lovteksten bør nevne både utnyttelse og forledelse som selvstendige straffealternativ. En etterforskning i Norge vil mest sannsynlig starte mot noen som utnytter. Det vil videre ofte kunne være vanskelig å bevise at noen er blitt forledet. Ved å ta inn straffalternativet forlede vil bestemmelsen imidlertid også kunne ramme bakmenn som kun har deltatt i forledelsen, men som ikke kan gjøres strafferettslig ansvarlig for selve utnyttelsen. (...) Når det gjelder den nærmere utformingen av straffebudet mener vi at det er nødvendig at bestemmelsen både rammer de typiske bakmannshandlingene og den som står for utnyttelsen.»

Kripas uttaler:

«Et nytt straffebud mot menneskehandel bør ramme generelt og omfatte både det å forlede og å utnytte noen. Det er lovteknisk mest hensiktsmessig å ramme bakmenn og den som står for selv utnyttelsen i samme lovtekst, selv om dette til dels vil overlapse strl. § 202.»

Advokatforeningen skriver:

«Advokatforeningen mener at det første alternativet er å foretrekke. Det virker meningsløst å sette straff for bakmannsvirksomheten uten at den som selv foretar utnyttelsen kan straffes. Det vil han for det meste kunne bli etter andre bestemmelser, men det er hensiktsmessig at utnyttingen defineres likt både for hovedmannen og bakmannen.»

Flere av høringsinstansene – også de som ønsker et nytt straffebud – peker likevel på at det kan være problematisk å lage en presis lovtekst. Instansenes hovedinnvendinger mot ordlyden vil bli gjengitt i det følgende.

Høringsinstansene stiller særlig spørsmål ved om begrepet «utnyttelse» er presist nok i forhold til de enkelte formålene, men også i forhold til den graden av tvang det omfatter. *Riksadvokaten* skriver:

«Etter riksadvokatens syn er de alternative lovbudene for generelt og vidt utformet. Det avgjørende straffbarhetsvilkåret er om gjernings-

mannen 'utnytter' en person til de angitte formål. I motsetning til Palermo-konvensjonen artikkel 3 og lovbestemmelsene i bl.a. Sverige og Danmark, angir ikke lovteksten hvilke midler som skal være benyttet ved utnyttelsen. Begrepet 'utnytter' favner etter riksadvokatens syn for vidt, og kan etter sin ordlyd omfatte for eksempel 'horekundene'. Riksadvokaten foreslår at midlene for utnyttelse (...) tas inn i lovbestemmelsen (...).

Også *Advokatforeningen* og *PION* stiller spørsmål ved om den foreslåtte ordlyden i alternativ 1 faktisk vil kriminalisere kjøp av seksuelle tjenester.

Spørsmålet om hvorvidt betydningen av samtykke bør reguleres uttrykkelig i teksten tas opp av flere høringsinstanser. Problemstillingen beror på i hvilken grad begrepet «utnyttelse» oppfattes som presist av instansene. *JURK* skriver om dette:

«I protokollens artikkel 3 bokstav b står det at samtykke fra offeret ikke har betydning for gjerningspersonens straffansvar. Departementet argumenterer for at en slik regel ikke er nødvendig i norsk lovgivning fordi et samtykke til utnyttelse ikke vil være et reelt samtykke. Vi mener imidlertid det må gå klart frem av straffebudet at samtykke er uten betydning for gjerningsmannens straffansvar. Slik straffebudet er utformet i departementets forslag, kan det føre til en tolkning om at det ikke foreligger utnyttelse når samtykke er gitt.»

Dette synet støttes av *Kommunal- og regionaldepartementet*, *Likestillingssenteret*, *FOKUS*, *Krisesentersekretariatet* og *Kvinnefronten*. *Likestillingssenteret* fremhever også at Norge var pådriver under forhandlingene av FN-protokollen på dette punktet.

Pro Sentret har samme holdning til betydningen av samtykke, men støtter departementets argumentasjon for at det ikke bør reguleres uttrykkelig i lovteksten:

«Pro Senteret er videre av den oppfatning at straffebudet må utformes på en slik måte at bakmenn i alle ledd rammes av bestemmelsen uavhengig av om offeret for menneskehandelen ønsker seg ut av den situasjonen hun/han ble handlet til, for eksempel prostitusjon. Med andre ord, det at vedkommende eventuelt ønsker å fortsette i prostitusjon, må ikke være til hinder for at eventuelle bakmenn kan straffefølgges for menneskehandel. Det bør være handlingens art som er avgjørende for straffbarheten og ikke offerets valg når menneskehandelen allerede har funnet sted. Noe annet ville være å tildele de verdige ofrene for menneskehandel (de som ønsker seg ut av den situasjonen de har blitt handlet til) større rettsvern enn de uverdige

ofrene (de som ikke ønsker seg ut av en slik situasjon).»

Agder lagmannsrett drøfter forholdet mellom et straffebud om menneskehandel og straffeloven § 202:

«Dessuten har vi inntrykk av at departementet med 'utnyttelse' i utkastet til ny § 224 forutsetter et mer markert tvangselement enn det som kreves etter § 202 første ledd (b) nå. På side 72 uttales at det å utnytte noen «rent språklig» innebærer å bruke de midler som er nevnt i artikkel 3 (i Protokollen til Palermo-konvensjonen) for å bringe noen inn i handelen, f. eks. ved at vedkommende blir lurt, tvunget eller truet til prostitusjon. Grensen må derfor trekkes mot frivillig deltakelse. Dette utdypes på side 75 hvor det sies at vedkommende ikke reelt skal ha samtykket.

Det kan vanskelig hevdes at det å utnytte noen 'rent språklig' har et presist meningsinnhold som nevnt, men man kan jo bestemme seg for å definere begrepet slik i loven.»

6.5.1.3 Departementets vurdering

Det var en vanskelig prosess å utforme definisjonen av menneskehandel under forhandlingene av FN-protokollen, og det byr på utfordringer å utforme et norsk straffebud. De handlinger en ønsker å ramme innenfor ett straffebud, kan være av svært forskjellig karakter. Ingen kan straffes i Norge uten at de har overtrådt en skreven norsk rettsregel, jf. Grunnloven § 96. Lovskravet i strafferetten stiller riktignok ikke strenge krav til klarhet og presisjon, men straffebud bør ikke være for vagt formulert. Et svært løst straffebud står også i fare for ikke å bli anvendt fordi rettsanvenderne er usikre på hvilke handlinger det dekker. Videre vil en vag formulering kunne lede til frifinnelser fordi domstolene i en konkret sak kan komme til at lovgrunnlaget ikke er tilstrekkelig klart utformet til å kunne straffedømme den tiltalte for den handlingen saken gjelder. Dette bør det tas hensyn til ved utformingen av et nytt straffebud mot menneskehandel.

Departementet holder fast ved at definisjonen i FN-protokollen må være utgangspunkt for utformingen av straffebudet, men at ordlyden må tilpasses norske lovgivningstradisjoner på strafferettens område.

Høringen ga støtte for at straffebudet bør gå lenger enn FN-protokollen på to punkter. For det første bør det ikke bare ramme den grenseoverskridende, organiserte kriminalitet. Dette innebærer også en endring i forhold til gjeldende § 224 og skiller seg fra den svenske straffebudet, se punkt 6.4.3,

som stiller som vilkår at den fornærmede blir fraktet til et annet land.

Departementet mente videre i høringsnotatet at det i samme straffebud kunne være grunn til også å ramme den som faktisk står for utnyttelsen og ikke bare bakmennene, slik FN-protokollen krever. Begrunnelsen er gjengitt i punkt 6.5.1.1. Et stort flertall av høringsinstansene viste ved å støtte alternativ 1 i høringsnotatet at de er av samme oppfatning. Departementet fremmer derfor forslag i tråd med høringsnotatets alternativ 1.

I høringsnotatet var gjerningsbeskrivelsen for den som selv står for utnyttelsen, knyttet til det å utnytte eller forlede noen til å la seg bruke til nærmere bestemte formål. Departementet er enig med de høringsinstanser som peker på at begrepet «utnytte» er såpass vidt at det kan skape usikkerhet om hvilke handlinger som faktisk rammes. Ved å nevne midlene som er benyttet for å bringe en person inn i situasjonen der hun eller han blir utnyttet, konkretiseres innholdet i gjerningsbeskrivelsen. Departementet foreslår derfor at ordlyden i første ledd skal rette seg uttrykkelig mot den som ved vold, trussel, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd, utnytter eller forleder noen til å la seg bruke til nærmere bestemte formål.

Når det gjelder spørsmålet om hvorvidt samtykke fra den fornærmede bør reguleres i lovteksten, opprettholder departementet standpunktet fra høringsnotatet, se om dette i punkt 6.5.1.1. At lovteksten nå også nevner de midlene som skal være brukt for å føre noen inn i situasjonen, styrker departementets syn på at virkningen av den fornærmedes samtykke ikke bør nevnes uttrykkelig i lovteksten. Dette må være en del av vurderingen av om gjerningsbeskrivelsen er overtrådt. Denne delen av gjerningsbeskrivelsen går utover de handlinger som skal kriminaliseres etter FN-protokollen.

Også når det gjelder den delen av straffebudet som beskriver bakmannshandlinger, opprettholder departementet forslaget fra høringsnotatet, se nærmere om begrunnelsen i punkt 6.5.1.1. Departementet er enig med de høringsinstanser som har pekt på at det kan være vanskelig å skille utnyttelsen fra bakmannen, og at det derfor er uhensiktsmessig å ha forskjellige strafferammer. Både første og annet ledd i forslaget kan ramme handlinger av ulik straffverdighet. Departementet har derfor funnet det hensiktsmessig å ha den samme strafferammen for alle deltakere. I stedet bør straffebudet deles inn i simple og grove overtredelser, se nærmere punkt 6.5.5.

Ordlyden i forslagets annet ledd har fått en språklig endring i forhold til forslaget i høringsnotatet. Ved å ta inn at det er det å «legge forholdene

til rette for utnyttelse eller forledelse» som beskrevet i første ledd, som rammes, presiseres gjerningsbeskrivelsen ytterligere. Det er det forhold at mennesker kan etterspørres og tilbys som varer i et marked, som rammes av FN-protokollen og av annet ledd i forslaget til ny § 224. Uten at det etableres en slik infrastruktur vil utnyttelsen ofte ikke være mulig. Samtidig kan bistanden som ytes, være av en slik art at det ikke alltid vil være selvsagt at bistanden kan anses som medvirkning til selv utnyttelsen. Departementet opprettholder derfor forslaget om at de mest sentrale bakmannshandlingene nevnes uttrykkelig i lovteksten: å anskaffe, transportere og ta imot «varen». Dette er regulert i forslaget til § 224 annet ledd bokstav a. Men opplistingen er bare eksempler på handlinger som legger forholdene til rette. Medvirkning rammes generelt av forslaget til annet ledd bokstav b. Utkastet bokstav b gjelder medvirkning både til handlinger som faller inn under første ledd og annet ledd bokstav a.

Annet ledd annet punktum rammer handlinger som bidrar til å skaffe personer som kan utnyttes til de nevnte formål. Den som gir betaling eller annen fordel for å få samtykke til utnyttelse som nevnt fra en person som har myndighet over den fornærmede, eller som mottar slik betaling eller fordel, skal etter forslaget straffes på samme måte som andre bakmenn.

At noen har myndighet over en annen person, innebærer som regel at vedkommende har en viss rettslig, fysisk og/eller psykisk makt over den andre. Dette vil typisk gjelde foreldre, ansatte i institusjoner som barnehjem eller fengsler, overordnede i det militære eller lærere. Myndighetsforholdet gir disse personene et ansvar. Samtidig er personen de har myndighet over, i en utsatt posisjon hvis de utnytter sitt overmaktsforhold. Derfor er det viktig å straffe både den som med visse midler forsøker å få noen med et slikt ansvar til å samtykke til utnyttelse, og den som har slikt ansvar og som tar imot betaling eller fordel for å gi sitt samtykke.

Forsøk er straffbart, jf. straffeloven § 49. Det vil si at både forsøk på å utnytte noen til de nevnte formål og forsøk på medvirkning til slik utnyttelse er straffbart, jf. over. Departementet har ikke sett det nødvendig å straffbelegge rene forberedelseshandlinger.

6.5.2 Formål for utnyttelsen

6.5.2.1 Forslaget i høringsnotatet og høringsinstansenes syn

I høringsnotatet sies det at lovteksten må nevne de formål som personene blir utnyttet for eller forledet til å la seg bruke til. Departementet tok utgangs-

punkt i de markeder for menneskehandel som er nevnt i definisjonen i protokollens artikkel 3. Seksuelle formål, tvangsarbeid og fjerning av organer er nevnt i utkastet. I tillegg nevnes det å utnytte noen til fremmed krigstjeneste, fordi dette i dag står i § 224 og departementet fant at forbudet mot slike handlinger bør videreføres. Departementet mente derimot at slaveri, slaverilignende praksis og trell-dom er godt nok dekket i straffeloven § 225 og at det derfor ikke er nødvendig å ta med slike handlinger i et nytt straffebud mot menneskehandel.

Advokatforeningen har en merknad til forståelsen av begrepet «tvangsarbeid»:

«Definisjonen omfatter tvangsarbeide, og høringsbrevet kan tolkes slik at departementet har forstått dette uttrykket snevrere enn det som er vanlig internasjonalt. Også det å binde personer til langvarige uoppsigelige arbeidskontrakter, kan betraktes som tvangsarbeide, selv om det ikke benyttes fysiske tvangsmidler og arbeidsvilkårene forøvrig er akseptable.

På dette punkt kan lovendringen bety en vesentlig skjerping av norsk rett.»

PION mener at begrepet «seksuelle formål» kan virke forvirrende:

«(...) da utnyttelsesaspektet i menneskehandelen er økonomisk, ikke seksuelt, og der den økonomiske utnyttelsen skjer under grov frihetsberøvelse. Termen seksuelle formål, spesielt slikt formuleringen er brukt i alternativ 1 åpner etter PIONs skjønn for at definisjon også omfatter etterspørselsiden, mens alternativ 2 åpner for at all grensekryssende prostitusjon kan defineres som menneskehandel. *PION* mener at det må komme klart frem i lovteksten at det er forholdene virksomheten skjer under som er det straffbare.»

Ellers har ingen av høringsinstansene hatt synspunkter på utformingen av formålene.

6.5.2.2 Departementets vurdering

Departementet holder fast ved den oppstillingen av formål som er foreslått i høringsnotatet, med en mindre endring:

For å gjøre det tydelig at det å forlede noen til å drive med prostitusjon eller å utnytte andres prostitusjon etter forslaget skal flyttes fra § 202 til § 224, er prostitusjon nevnt uttrykkelig i bokstav a. Se mer om endringen av § 202 i punkt 6.5.4. Prostitusjon skal forstås på samme måte som i § 202. Utnyttelse til seksuelle formål (utkastet bokstav a) rammer ikke først og fremst den seksuelle handlingen i seg

selv, men det å utnytte noen til å utføre slike handlinger.

Alternativet tvangsarbeid rammer menneskehandel som har til formål å utnytte en persons arbeidskraft, men som ikke er av en slik karakter at det kan karakteriseres som slaveri, jf. straffeloven § 225. I «tvangsarbeid» ligger med andre ord at vedkommende ikke har kommet frivillig inn i arbeidsforholdet og/eller ikke kan komme frivillig ut av det.

At det å utnytte noen til fremmed krigstjeneste (utkastet bokstav c), er tatt med i forslaget skyldes forholdet til gjeldende straffeloven § 224. De andre formålene som er nevnt i § 224, fanges opp ellers i forslagets ordlyd, men ikke «fremmed krigstjeneste». Dette er derfor foreslått som eget alternativ i den nye § 224. Departementet legger til grunn at det ikke er upraktisk i enkelte deler av verden at mennesker lokkes, lures og selges til utnyttelse som soldater eller annen tjeneste i krigshandlinger.

Ulovlig kjøp og salg av menneskelige organer har etter hvert fått et marked på verdensbasis. Handel med mennesker for å få tilgang til organene deres, er særskilt nevnt både i FN-protokollen artikkel 3 og i den valgfrie protokollen til barnekonvensjonen. Utnyttelse for å fjerne en persons organer er derfor nevnt i utkastet bokstav d.

6.5.3 Situasjonen der personer under 18 år er utsatt for utnyttelse

Departementet mente i *høringsnotatet* at den foreslåtte ordlyden ikke gjorde det nødvendig å regulere særskilt situasjonen der det handles med personer under 18 år. Dette var begrunnet med at dersom en person under 18 år er handlet med for de formål som er nevnt, skal det mindre til enn ellers for å si at vedkommende er utnyttet eller forledet.

Barne- og familiedepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Barneombudet, Redd Barna og MiRA mener at situasjonen der det handles med personer under 18 år, bør reguleres særskilt i lovgivningen. F.eks. uttaler *Barne- og familiedepartementet*:

«Primært bør barn synliggjøres i selve straffebudet. For eksempel kunne det framgå av straffebudet at det i vurderingen av om det er utøvd utnyttelse eller forledelse, skal legges vekt på om offeret er under 18 år. Videre kan straffebudet inneholde en bestemmelse om at det ved straffeutmålingen skal være en skjerpende omstendighet at den fornærmede er under 18 år.

Dersom gode grunner skulle tale for at hensynet til barn ikke skal nevnes eksplisitt, anmoder *Barne- og familiedepartementet* om at mind-

reåriges spesielle stilling og sårbarhet blir omtalt i forarbeidene til bestemmelsen. Denne omtalen bør entydig slå fast at offerets alder skal være et vesentlig moment i vurderingen av om det er utnyttet eller forledet, og at handel med mennesker som er mindreårige under ellers like omstendigheter er straffeskjerpende.»

Riksadvokaten mener at midlene for utnyttelse bør inntas i straffebudet for å gjøre det mer presist. Han peker samtidig på at det da må gjøres unntak for handel med mindreårige i tråd med protokollen artikkel 3 bokstav c og d.

Departementet støtter riksadvokatens syn med den begrunnelsen som er gitt og foreslår at § 224 får et tredje ledd hvor dette reguleres eksplisitt. Videre bør det ved vurderingen av om overtredelsen er grov legges særlig vekt på at den som blir utsatt for utnyttelsen, er under 18 år, se nærmere om forslaget til strafferamme i punkt 6.5.5.

6.5.4 Overlapping med andre straffebud – særlig om forholdet til straffeloven § 202

Ved å regulere i ny § 224 også den som utnytter noen for seksuelle formål, vil gjerningsbeskrivelsen overlappe med den såkalte hallikparagrafen i § 202. For å unngå denne overlappingen, foreslo departementet i *høringsnotatet* å endre straffeloven § 202. Forslaget gikk ut på å oppheve første ledd bokstav a og å ta ut ordet «utnytter» fra § 202 første ledd bokstav b slik at denne bestemmelsen vil ha fokus på det straffverdige i å fremme andres prostitusjon. Paragraf 224 vil på den annen side ramme det straffverdige i å utnytte og forlede andre mennesker i prostitusjon.

Departementets forslag til endring av straffeloven § 202 støttes av *Likestillingsombudet*, *JURK*, *Juss Buss*, *Krisesentersekretariatet* og *MiRA*. *Advokatforeningen* skriver om dette:

«Det er fornuftig nok bortsett fra at forslaget til formulering av §224 i alt. 1 lett kan føre til at ikke bare hallikvirksomhet, men også kjøp av seksuelle tjenester blir belagt med straff.»

Agder lagmannsrett mener at § 202 har fått en god utforming og at det vil være en ulempe å dele den opp slik departementet har foreslått. Videre skriver instansen:

«I § 202 første ledd (b) svarer utnyttelseskriteriet til tidligere § 206. Om dette heter det i kommentarutgaven s. 466 at 'utnyttelse av andres ervervmessige utukt foreligger når den gjøres umiddelbart eller middelbart økonomisk innbringende. Skal dette alternativet ha noen selv-

stendig betydning i tillegg til tredje ledd, må det kreves at det er utvist en viss aktivitet fra gjerningspersonens side.' Dette er et videre utnyttelseskriterium. Departementets forslag i alt. 1 om å overføre utnyttelsesalternativet til ny § 224 innebærer derfor en innskrenkning. På den annen side vil alternativet «fremmer andres prostitusjon» bli igjen i § 202 og kunne anvendes på de halliker som ikke har «utnyttet» sine prostituerte ved slike midler som dekkes av den nye § 224, en bestemmelse som ut fra sin plassering og sitt primære dekningsområde må forbeholdes mer graverende forhold med tvangselement.»

Pro Senteret er skeptiske til den foreslåtte endringen og mener at § 202 kan og bør stå uendret ved siden av et straffebud mot menneskehandel:

«Pro Sentret ønsker å understreke at det er viktig å tydeliggjøre skillet mellom et straffebud mot handel med mennesker og øvrig prostitusjonslovgivning. Disse straffebudene retter seg mot to ulike kriminelle handlinger selv om formålet er det samme, nemlig å fremme eller utnytte andres prostitusjon. Personer kan forlede noen til å drive med prostitusjon, eller fremme eller utnytte andres prostitusjon uten at disse handlingene faller inn under et straffebud mot menneskehandel fordi de ikke inneholder noen av de tvangsmidler som er nevnt i Palermo-protokollens definisjon. Dersom en gjennomfører de endringene i hallikbestemmelsen som departementet skisserer, vil en redusere rettsvernet for de kvinner og menn i prostitusjon som, på grunn av fraværet av tvangsmidler, ikke faller inn under et straffebud mot menneskehandel.»

Riksadvokaten mener at det er viktig at det ikke gjelder forskjellige strafferammer og ulike prosessuelle bestemmelser for halliker og andre bakmenn som er involvert i samme virksomhet. Det kan både skape ulik straffutmåling i alvorlige saker og skape problemer i forhold til irettelføringen, særlig der sakene mot flere bakmenn bør forenes til felles behandling.

Departementet opprettholder forslaget om å endre straffeloven § 202 og fremmer forslag i tråd med forslaget i *høringsnotatet*. Endringen vil ha betydning for hvilket straffebud bakmennene i prostitusjonsvirksomheten skal rammes av. Det er ikke meningen at endringen skal avkriminalisere noen handlinger som i dag rammes av § 202. Se nærmere om forholdet mellom straffeloven §§ 202 og 224 i merknaden til § 202.

For alternativene tvangsarbeid, krigstjeneste i fremmed land og fjerning av organer er det ikke straffebud som overlapper i samme utstrekning.

6.5.5 Strafferamme

Departementet foreslo i *høringsnotatet* en differensiert strafferamme slik at den som utnytter en person til de nevnte formål eller forleder noen til å la seg bruke til slike formål, skulle kunne straffes med fengsel inntil 10 år. Dette er den samme strafferammen som etter gjeldende § 224. For bakmannshandlingene foreslo departementet en strafferamme på fengsel inntil 5 år. Begrunnelsen for en lavere strafferamme her, var at det foreslåtte straffebudet rammet vidt, og at det er forskjell på f.eks. å holde en person frihetsberøvet for utnyttelse til seksuelle formål, og det å transportere vedkommende fra hjemstedet til grensen. Uansett ville disse handlingene etter forslaget kunne rammes med fengsel inntil 10 år dersom de var ledd i organisert kriminalitet.

Agder lagmannsrett (tiltres av Borgarting lagmannsrett), riksadvokaten, Oslo politidistrikt, Kripas og Redd Barna har uttalt seg om strafferammen.

Agder lagmannsrett skriver:

«Det virker unaturlig at maksimumsstraffen for bakmannsvirksomhet i annet ledd er halvparten av straffen for direkte utnytting etter første ledd. Handlingene kan være like straffverdige, og strafferammen bør være den samme. Departementet regner med at bakmennene vil kunne straffes etter den nye § 60 a, hvoretter strafferammen fordobles til 10 år. Det vil nok ofte være tilfelle, men gjelder også for en del av dem som rammes av første ledd, hvoretter strafferammen i tilfelle blir 20 år. Dette illustrerer innvendingene mot utkastet til § 60 a: Det er bedre å fastsette strafferammer i det enkelte straffebud som er tilstrekkelig nyanserte til å fange opp også grove overtredelser. I og med at det ellers er alminnelig å bruke strafferammene som et uttrykk for straffverdighet, gir strafferammen på 5 år i § 224 annet ledd en uheldig signaleffekt om mildere bedømmelse av menneskehandelens bakmenn.

Det er neppe noe å si på en strafferamme på 10 år. Formodentlig vil mer ordinær hallikvirksomhet hvor det kan være usikkerhet om graden av utnyttelse/frivillighet i praksis bli bedømt etter § 202 om fremme av prostitusjon, slik at ny § 224 vil bli forbeholdt de graverende tilfellene med markert tvangselement.»

Både *riksadvokaten* og *Kripas* støtter en 10 års strafferamme for handel med mennesker. *Kripas* mener imidlertid at det virker uhensiktsmessig med en strafferamme på 5 år for bakmenn, særlig fordi det nettopp er bakmenn som først og fremst

oppnår en uberettiget vinning. Instansen mener derfor strafferammen bør være 10 år for bakmenn uansett om virkesomheten er organisert eller ikke. Etter *riksadvokatens* syn bør straffebudet deles inn i simple og grove overtredelser, med henholdsvis 5 og 10 års strafferamme. Riksadvokaten peker på at sakens alvor ikke utelukkende vil bero på om menneskehandelen er ledd i organisert kriminalitet, og at dette bare bør være ett av flere momenter i vurderingen av om overtredelsen er grov. Andre mulige momenter i en slik vurdering kan være følger for offeret, om offeret er mindreårig, overtredelsens art, omfang og varighet, om det er brukt vold, tvang eller trusler, om overtredelsen har gitt et betydelig utbytte og om gjerningspersonen tidligere er straffet etter §§ 202, 224 eller 225.

Også *Oslo politidistrikt* mener overtredelsen kan deles opp i simpel og grov, med henholdsvis 5 og 15 års strafferamme. Både *riksadvokaten* og *Oslo Politidistrikt* peker på behovet for å kunne bruke kommunikasjonskontroll i disse sakene, og viser til at dersom strafferammen skulle bli satt lavere enn 10 år for alle overtredelser av § 224, bør hjemmelen for kommunikasjonsavlytting utvides til også å gjelde saker etter § 224.

Redd Barna mener at strafferammen for å handle med personer under 18 år uavhengig av om den er organisert eller ikke, må være 10 år.

Departementet er enig i at ulikheter i straffverdighet ikke nødvendigvis går mellom den som utnytter og den som legger forholdene til rette for at utnyttelsen kan skje. I tillegg kan rollene gli over i hverandre, og det kan da bli kunstig å skulle skille i forhold til strafferamme. Departementet foreslår derfor at § 224 deles inn i simple og grove overtredelser. Simple overtredelser bør straffes med fengsel inntil 5 år og grove overtredelser med fengsel inntil 10 år. Ved avgjørelsen av om overtredelsen er grov foreslår departementet at det skal legges særlig vekt på om den som ble utsatt for handlingen, var under 18 år, om det ble brukt grov vold eller tvang eller om overtredelsen ga betydelig utbytte.

Strafferammen for simpel overtredelse av § 224 vil være den samme som for overtredelse av § 202 – 5 år. Departementet mener at det er gode grunner for at strafferammen i § 202 fortsatt bør være 5 år selv om de mer graverende formene for hallikvirksomhet skal rammes av § 224. Streng straff vil særlig kunne være aktuelt når en person i stor skala fremmer andres prostitusjon eller leier ut lokaler til prostitusjonsvirksomhet. Departementet viser også til de synspunkter som riksadvokaten har anført.

7 Midlertidig overføring av fengslede personer

7.1 Bakgrunn

FN-konvensjonen artikkel 18 gjelder gjensidig hjelp i straffesaker. Etter artikkel 18 nr. 10 er state- ne forpliktet til å gi regler om midlertidig overfø- ring av fengslede personer for identifikasjon, for å vitne eller for på annen måte å bistå til å fremskaffe bevis til bruk for etterforskning eller rettsforføl- ning i en annen konvensjonsstat. Konvensjonen ar- tikkel 18 nr. 10 lyder:

«A person who is being detained or is serving a sentence in the territory of one State Party whose presence in another State Party is requested of purposes of identification, testimony or other- wise providing assistance in obtaining evidence for investigations, prosecutions for judicial pro- ceeding in relation to offences covered by this Convention may be transferred if the following conditions are met:

- a) The person freely gives his or her informed consent;
- b) The competent authorities of both States Parties agree, subject to such conditions as those States Parties may deem appropriate.»

Det er også inntatt en bestemmelse om midler- tidig overføring av fengslede personer i annen til- leggsprotokoll til den europeiske konvensjon 8. de- sember 2001 om gjensidig hjelp i straffesaker artikkel 3. Etter tilleggsprotokollen artikkel 3 kan en person som er fengslet midlertidig, overføres «for evidentiary purposes other than for standing trial». Norge har undertegnet denne tilleggsprotokollen, men har foreløpig ikke ratifisert den.

For å gjennomføre FN-konvensjonen artikkel 18 nr. 10 er det nødvendig med lovendring. Det frem- går av lov 13. juni 1975 nr. 39 om utlevering av lov- brytere mv. (utleveringsloven) § 25 nr. 1 at en per- son som er fengslet i Norge, etter begjæring og på bestemte vilkår kan overføres til fremmed stat for «å avhøres som vitne eller fremstilles til konfronta- sjon». Etter gjeldende rett er det ikke adgang til å overføre fengslede personer til andre formål, iallfall ikke uten vedkommendes samtykke.

Sammenholder man konvensjonsforpliktelsen med utleveringsloven § 25 nr. 1, ser man at artikkel 18 åpner for å overføre fengslede personer i flere til- feller enn det den norske lovbestemmelsen gjør.

For eksempel vil avhør av en mistenkt person om- fattes av konvensjonen, men ikke av utleveringslo- ven § 25.

7.2 Høringsnotatet 10. desember 2002

I høringsnotatet ble behovet for lovendring drøftet slik:

«Etter departementets foreløpige vurdering er det likevel usikkert om det er nødvendig med lovendring for å oppfylle Norges folkerettslige forpliktelser etter FN-konvensjonen artikkel 18. Det å sende en fengslet person til en fremmed stat, er i utgangspunktet noe vedkommende fritt må kunne samtykke til. Et gyldig samtykke vil her som ellers kunne erstatte legalitetsprin- sippets krav til hjemmel i lov, iallfall når det gjel- der mindre inngripende etterforskningsskritt. Rettslig sett er det derfor neppe nødvendig med lovendring.

Etter departementets syn er det imidlertid grunn til å være varsom med å tillegge et sam- tykke betydning i tilfeller som dette, selv om det skulle være adgang til det. Den fengslede vil neppe alltid fullt ut forstå rekkevidden av hva han samtykker til, og undertiden kan det vel være så som så med frivilligheten. Departemen- tets foreløpige vurdering er derfor at utleve- ringsloven bør endres. Departementet ber om høringsinstansenes syn.

En eventuell endring kan skje ved at utleve- ringsloven § 25 nr. 1 utvides til også å omfatte andre etterforskningsskritt enn vitneavhør og konfrontasjon.

Bestemmelsen kan lyde slik:

‘Til bruk for straffesak i fremmed stat kan det på begjæring bestemmes at person som her i riket er fengslet eller etter dom berøvet frihe- ten på grunn av straffbar handling, skal sendes til fremmed stat for å avhøres som vitne eller framstilles til konfrontasjon. Overføring som nevnt i første punktum kan også skje dersom vedkommende skal bistå ved andre etterforsk- ningsskritt.’

Etter departementets syn bør slik overfø- ring være betinget av samtykke fra den fengsle-

de, slik konvensjonen åpner for. Bakgrunnen for dette er at enkelte etterforskningsskritt vil kunne være mer inngripende enn dem loven i dag nevner. Det er imidlertid neppe grunn til å kreve at samtykket gis i forhørsretten, men må kunne gis direkte overfor fengselsdirektøren.

Utleveringsloven 25 nr. 4 kan etter dette lyde:

’Dersom vedkommende ikke samtykker i overføring, avgjør forhørsretten ved kjennelse om det er lovlig adgang til overføring. Er vedkommende under strafforfølgning her i riket, hører saken inn under den domstol som behandler straffesaken. Reglene i § 17 tredje ledd og § 18 første ledd gjelder tilsvarende. I samband med overenskomst som nevnt i annet ledd, kan det dog bestemmes at saken skal avgjøres av annen myndighet enn departementet. Før retten, eller i tilfelle departementet, treffer sin avgjørelse, skal det innhentes uttalelse fra fengsels- eller anstaltsmyndigheten såfremt vedkommende soner straff eller er anbrakt i anstalt. *Overføring som nevnt i § 25 nr. 1 siste punktum er betinget av at vedkommende samtykker.*»

7.3 Høringsinstansenes syn

Alle de høringsinstansene som uttaler seg om spørsmålet, støtter forslagene i høringsnotatet. Det

te gjelder *Utenriksdepartementet, Politidirektoratet, Oslo statsadvokatembeter, Oslo politidistrikt, Vestfold og Telemark statsadvokatembeter og Den Norske Advokatforening.*

Utenriksdepartementet uttaler:

«Forslaget tar sikte på å gjennomføre forpliktelsen etter CATOC art. 18 nr 10, i den grad lovendring kan sies å være nødvendig rettslig sett. De foreslåtte endringene av utleveringslovens § 25 nr 1 og 4 synes imidlertid hensiktsmessige. Forslaget om å utvide adgangen til midlertidig overføring av fengslede personer for å bistå til å fremskaffe bevis til bruk for etterforskning eller rettsforfølgning i en annen konvensjonsstat kan i praksis bli en avgjørende byggekloss i kampen mot f.eks. mafia og andre relevante fenomener.»

7.4 Departementets syn nå

Forslagene i høringsnotatet har fått bred støtte blant høringsinstansene. Departementet fremmer derfor forslag om å endre utleveringsloven § 25 nr. 1 og 4 i samsvar med det som ble foreslått i høringsnotatet. Lovforslaget har imidlertid fått en litt annen utforming enn i høringsnotatet.

8 Schengenkonvensjonen

8.1 Bakgrunn

EU har foreslått å endre Schengenkonvensjonen artikkel 40 om såkalt grenseoverskridende observasjon. Forslaget innebærer en utvidelse både når det gjelder hvilke forbrytelser som kan gi adgang til slik observasjon, og når det gjelder hvem den grenseoverskridende observasjonen kan rette seg mot. Derimot er det ikke i denne omgangen aktuelt å endre reglene om hva observasjonen kan gå ut på. Endringsforslaget er foreløpig ikke endelig vedtatt.

Norge er tilsluttet Schengensamarbeidet gjennom samarbeidsavtale 18. mai 1999. Det går frem av samarbeidsavtalen artikkel 8 nr. 2 bokstav a at Norge «på selvstendig grunnlag [skal] avgjøre om de skal godta innholdet [av eventuelle nye rettsakter og tiltak] og innarbeide det i sin interne rett». Norge står dermed formelt sett fritt til å avgjøre om adgangen til grenseoverskridende observasjon bør utvides eller ikke. Skulle imidlertid Norge velge ikke å gjennomføre endringen, vil dette kunne lede til at Norge må tre ut av Schengensamarbeidet.

I norsk rett er det gitt bestemmelser om grenseoverskridende observasjon i lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven) § 20 a. Bestemmelsen gjennomfører forpliktelsen i Schengenkonvensjonen artiklene 40 og 41. Norsk tilslutning til endringene vil gjøre det nødvendig å endre politilovens bestemmelse.

8.2 Gjeldende rett

Politiloven § 20 a første ledd lyder:

«Utenlandsk polititjenestemann kan på norsk territorium fortsette observasjon og forfølgelse av og om nødvendig anholde en person som mistenkes for en straffbar handling som ellers kan begrunne utlevering. Dette gjelder inntil norsk politimyndighet har overtatt ansvaret for observasjonen eller forfølgelsen eller krevd denne stanset, og bare så langt det følger av internasjonal avtale innenfor Schengensamarbeidet.»

Bestemmelsen gir en utenlandsk polititjenestemann på nærmere vilkår adgang til å spane og anholde en mistenkt person på norsk territorium. Ad-

gangen er imidlertid betinget av at reglene i Schengenkonvensjonen blir fulgt, jf. § 20 a første ledd annet punktum avlutningsvis. Etter konvensjonen artikkel 40 nr. 1 er det i utgangspunktet et vilkår at norske myndigheter har gitt tillatelse til spaningsoperasjonen.

Dersom det av særlig presserende årsaker ikke lar seg gjøre å be den annen konvensjonspart om tillatelse på forhånd, kan observasjonen likevel fortsettes i enkelte særlig alvorlige saker dersom vedkommende konvensjonspart umiddelbart underrettes om grensepasseringen, og det uten opphold fremlegges en anmodning om gjensidig bistand med begrunnelse for hvorfor grensen ble passert uten tillatelse på forhånd, jf. artikkel 40 nr. 2. Konvensjonen gir selv en uttømmende oversikt over hvilke lovbrudd det her er tale om, jf. artikkel 40 nr. 7. Dersom vedkommende stat forlanger det, skal observasjonen stanses umiddelbart.

8.3 Endringsforslaget

Forslaget til endring av artikkel 40 lyder:

«1. The first subparagraph of paragraph 1, shall be replaced by the following:

‘1. Officers of one of the Member States who are keeping a person under surveillance as part of a criminal investigation into an extraditable criminal offence because he is suspected of involvement in an extraditable offence *or, as a necessary part of a criminal investigation, because there is serious reason to believe that he can assist in identifying or tracing such a person,* shall be authorised to continue their surveillance in the territory of another Member State where the latter has authorised cross-border surveillance in response to a request for assistance made in advance with supporting reasons. Conditions may be attached to the authorisation.’

2. Paragraph 7 shall be amended as follows:

(a) – (b) [...]

(c) The following indents shall be added:

- ‘serious fraud;
- smuggling of aliens;
- money laundering;
- illicit trafficking in nuclear and radioactive substances;

Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot organisert kriminalitet og menneskehandel, gjengangerstraff mv.)

- participation in a criminal organisation as referred to in Council Joint Action 98/733/JHA of December 1998 on making it a criminal offence to participate in a criminal organisation in the Member States of the European Union;
- terrorist offences as referred to in Council Framework Decision 2002/.../JHA of 13 June 2002 on combating terrorism.’»

Forslaget utvider adgangen til grenseoverskridende observasjon i to retninger. For det første utvides rammene for *hvilke forbrytelser* som kan gi adgang til grenseoverskridende observasjon uten forutgående tillatelse. I tillegg til de straffbare handlingene som allerede er nevnt i artikkel 40 nr. 7, innebærer forslaget at også grovt bedrageri, menneskesmugling, hvitvasking, ulovlig handel med nukleære og radioaktive substanser, terrorhandlinger og deltakelse i kriminelle grupper/forbund om å begå alvorlige straffbare handlinger, skal omfattes.

For det annet *utvides kretsen* av hvem som kan gjøres til gjenstand for grenseoverskridende observasjon. Mens det tidligere bare var adgang til å forsette observasjon av en mistenkt, innebærer forslaget at det i tillegg skal bli tillatt å fortsette observasjon av andre, dersom dette kan bidra til å identifisere eller spore opp den mistenkte.

8.4 Høringsnotatet 10. desember 2002

I høringsnotatet ble spørsmålet om endringen bør gjennomføres, og i tilfelle på hvilken måte, drøftet slik:

«Erfaringer fra flere land har vist at dagens regler om grenseoverskridende observasjon er for snevre. Den alminnelige kriminalitetsutviklingen, og især fremveksten av ulike former for grenseoverskridende organisert kriminalitet, taler for å endre politiloven § 20 a i samsvar med endringene i Schengenkonvensjonen. Som vi var inne på i punkt 3 ovenfor, utgjør den organiserte kriminaliteten en større trussel mot samfunnet og den enkelte enn annen kriminalitet, og den kan være vanskeligere å bekjempe. Det er grunn til å tro at en utvidelse av adgangen til grenseoverskridende observasjon vil kunne yte et bidrag i denne sammenhengen. Samtidig knytter det seg neppe avgjørende betenkeligheter til en slik utvidelse, siden adgangen til å foreta grenseoverskridende observasjon i utgangspunktet er betinget av tillatelse fra norske myndigheter, jf. artikkel 40 nr. 1. Det kan dessuten knyttes vilkår til tillatelsen, og den kan når som helst trekkes tilbake. Etter de-

partementets syn bør derfor Norge slutte seg til de foreslåtte endringene av Schengenkonvensjonen.

Når det gjelder utvidelsen av hvilke forbrytelser som kan gi adgang til grenseoverskridende observasjon, er det etter departementets oppfatning ikke nødvendig å endre politiloven. Alle de nye forbrytelseskategoriene kan gi grunnlag for utlevering etter utleveringslovens bestemmelser, slik politiloven § 20 a første ledd første punktum krever. Imidlertid er det en forutsetning at det innføres et straffebud mot deltakelse i kriminelle grupper eller mot forbund om å begå alvorlige straffbare handlinger, jf. utkastet til ny § 162 c.

Når det derimot gjelder utvidelsen av hvem observasjonen kan rette seg mot, er det nødvendig med lovendring siden politiloven § 20 a ikke åpner for spaning mot andre enn den mistenkte. Departementet foreslår derfor å endre politiloven § 20 a første ledd.

Bestemmelsens første ledd nytt annet punktum kan lyde slik:

’Utenlandsk polititjenestemann kan på norsk territorium fortsette observasjon og forfølgelse av og om nødvendig anholde en person som mistenkes for en straffbar handling som ellers kan begrunne utlevering. Dersom det er nødvendig av hensyn til etterforskningen, kan det også foretas grenseoverskridende observasjon av andre personer når det er grunn til å tro at dette vil bidra til å identifisere eller oppspore den mistenkte.’»

8.5 Høringsinstansenes syn

Alle de høringsinstansene som uttaler seg om spørsmålet, støtter forslagene i høringsnotatet. Dette gjelder *Utenriksdepartementet, Politidirektoratet, Politiets sikkerhetstjeneste, KRIPOS, Oslo statsadvokatembeter, Vestfold og Telemark statsadvokatembeter, Oslo politidistrikt og Den Norske Advokatforening*.

Utenriksdepartementet uttaler:

«Departementet er enig med JD i at det neppe finnes avgjørende betenkeligheter med den foreslåtte utvidelsen av adgangen til grenseoverskridende observasjon, spesielt siden adgangen til observasjon i utgangspunktet er betinget av norske myndigheters tillatelse, jf. Schengenkonvensjonen art. 40 nr. 1.

I høringsnotatet pkt. 8.1. annet avsnitt heter det i siste setning at Norge står fritt til å avgjøre om adgangen til grenseoverskridende observasjon bør utvides eller ikke. UD vil påpeke at selv om Norge på selvstendig grunnlag skal avgjøre

om innholdet i nye Schengen-relevante rettsakter skal gjennomføres i norsk rett, vil følgen av manglende norsk aksept kunne være at Schengenavtalen anses opphørt. Dersom man fra norsk side ønsker å opprettholde deltakelsen i Schengensamarbeidet, vil det være nødvendig å gjennomføre endringen av politiloven § 20 a.»

Også *Politiets Sikkerhetstjeneste* støtter forslaget, men mener at departementet har tolket uttrykket «surveillance» for snevert:

«Etter vår oppfatning synes likevel departementet å legge en for snever forståelse av begrepet 'surveillance' til grunn. Etter vår forståelse vil også tekniske hjelpemidler som brukes i forbindelse med observasjon måtte omfattes av begrepet. Vi ber derfor departementet vurdere å tillate bruk av tekniske hjelpemidler i forbindelse med grenseoverskridende observasjon for de tilfeller der slike hjelpemidler allerede er i bruk ved grensepasseringen. Dette vil for eksempel omfatte teknisk sporingsverktøy på kjøretøy eller person.»

Heller ikke *Datatilsynet* går imot forslaget, men mener det bør klargjøres på flere punkter:

«Videre har Datatilsynet merknader knyttet til lovtekstens begrep 'observasjon'. Tilsynet er av den oppfatning at begrepet er for vagt. Innebærer begrepet at utenlandsk politimyndighet både kan drive spaning og infiltrasjon? Innebærer tillatelse til å observere også bruk av tekniske hjelpemidler? Det siste spørsmålet reiser igjen en problemstilling om hvorvidt land som f.eks. har lavere terskler enn Norge når det gjelder bruk av ekstraordinære etterforskningsmetoder skal ha anledning til å anvende disse også over grensen. Datatilsynet har merket seg at man i motivene anvender begrepet 'spaning'. Dette kan tyde på at det nettopp er spaning man sikter til når begrepet observasjon benyttes.

Nok en uklarhet knytter seg til hvilke tillatelser utenlandsk politimyndighet må ha fra norske myndigheter i forhold til forfølgelse og observasjon over grensen. Datatilsynet mener at spørsmålet om tillatelse med eventuelle vilkår som bør følge tillatelsen klart bør fremgå av loven.

Klar og entydig begrepsbruk er helt sentralt i forhold til enkeltindividets krav og rett til å forutberegne sin rettsstilling. Klar begrepsbruk er også viktig i forhold til mulighetene for å etterprøve om politiet f.eks. har gått utover sine fullmakter. Når det gjelder etterprøving/undersøkelser av utenlandsk politimyndighets virke på norsk territorium, stiller Datatilsynet også spørsmål om hvorvidt SEFO har kompetanse vis a vis disse?

I forhold til forslag til utvidelse i forhold til hvem utenlandsk politimyndighet skal kunne

forfølge og observere, er vi også her av den oppfatning at kriteriene blir for vage. I praksis vil nær sagt enhver som krysser en grense kunne bli utsatt for forfølgelse og observasjon. Datatilsynet mener det bør være noen flere kvalifiserende elementer i lovteksten slik at terskelen for observasjon og forfølgelse heves.

Tilsynet har dessuten merket seg at endringsforslaget i konvensjonen benytter begrepet '...serious reason to believe...' mens det i forslaget til nytt annet punktum i politiloven § 20 a stilles som kriterium at '...det er grunn til å tro...'. Dette innebærer at det norske forslaget har en enda lavere terskel enn konvensjonsforslaget, noe som vel ikke er hensikten.»

8.6 Departementets syn nå

Høringen har gitt bred støtte til forslaget. Departementet fastholder derfor i det vesentlige forslaget til endring av politiloven § 20 a. Departementet er imidlertid enig i at adgangen til grenseoverskridende observasjon ikke bør være videre enn det som følger av utkastet til endring av artikkel 40, slik Datatilsynet påpeker. Kravet om «grunn» er derfor endret til «skjellig grunn». Andre vilkår enn dette er det ikke folkerettslig adgang til å oppstille.

Uttrykket «observasjon» skal tolkes på samme måte som det tilsvarende uttrykket i første punktum. Departementet har ikke mottatt signaler om at lovens rekkevidde på dette punktet er uklar, slik Datatilsynet gir uttrykk for, men vil være oppmerksom på spørsmålet med tanke på en eventuell fremtidig revisjon. Departementet vil da samtidig vurdere om deler av artikkel 40 bør tas inn i politiloven § 20 a, slik Datatilsynet foreslår. Departementet finner imidlertid grunn til å understreke allerede nå at en utenlandsk polititjenestemann vil være bundet av norsk lovgivning så lenge observasjonen pågår på norsk territorium, jf. Ot.prp. nr. 56 (1998–99) s. 96, og at det derfor ikke vil være adgang til å bruke teknisk sporing eller andre ekstraordinære etterforskningsmetoder i større utstrekning enn det som følger av straffeprosessloven.

Datatilsynet har stilt spørsmål ved om SEFO har kompetanse til å etterforske saker som gjelder utenlandske polititjenestemenn. Departementet antar at SEFO ikke har kompetanse til dette, jf. straffeprosessloven § 67 sjette ledd. Slike saker vil bli etterforsket etter lovens alminnelige regler. Etter departementets syn er det imidlertid neppe avgjørende betenkeligheter ved dette, siden båndene mellom utenlandske og norske polititjenestemenn gjennomgående vil være mindre tette enn mellom norske tjenestemenn.

9 Straffskjerpelse for gjengangerkriminalitet

9.1 Innledning

I høringsnotatet 10. september 2002 foreslo departementet å skjerpe straffen for gjengangerkriminalitet. Departementet ga uttrykk for at en slik straffskjerpelse kunne gjennomføres gjennom regler om minstestraff, gjennom reglene om deldom eller gjennom en generell straffskjerpelsesbestemmelse. Departementet ba om høringsinstansenes syn på hvilken ordning som var å foretrekke.

I punkt 9.2 nedenfor går departementet nærmere inn på hvorfor straffen for gjengangerkriminalitet etter Regjeringens syn bør skjerpes. I punktene 9.3 til 9.5 gjør departementet rede for de ulike alternativene, høringsinstansenes syn på dem og departementets vurdering nå.

9.2 Bør straffenivået for gjengangerkriminalitet skjerpes?

Utgangspunktet for departementets høringsnotat var at straffen for gjengangerkriminalitet bør skjerpes. De fleste høringsinstansene som har uttalt seg om spørsmålet, er enige i det. Dette gjelder *riksadvokaten, ØKOKRIM, Hordaland, Oslo og Rogaland politidistrikter, Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon, Likestillingsombudet, Luftfartstilsynet og Politiembetsmennenes landsforening*.

Riksadvokaten uttaler:

«Etter riksadvokatens mening bør grunnlaget for en generell straffskjerpingsregel være behovet for å skjerpe straffen for alle typiske gjengangere hvor samfunnsvernet ikke er tilstrekkelig ivaretatt på annen måte. Bakgrunnen for at det reises spørsmål om en generell økning av straffen i disse tilfellene er særlig:

- En slik skjerpelse vil redusere antallet lovbrudd ved at iherdige lovbrøyttere inkapasiteres i lengre tid enn før.
- Økt straff står i bedre samsvar med de skader gjengangerne påfører samfunnet.
- 'Rabatten' for gjentakelse er blitt for stor.

Dette er nærmere begrunnet og beskrevet tidligere jf. bl.a. brev herfra av 7. mai 2002 og 2. september 1999 med videre henvisninger, og har

fått gjennomslag i rettspraksis for så vidt gjelder 'vinningsgjengangere', jf. bl.a. Rt. 1997 s. 1976. Det er også mulig at den allmennpreventive virkning overfor grupper med tilsvarende modus vil øke noe ved skjerpet straff. Høy oppdagelse, og en ikke ubetydelig straff, kan medføre at de kalkulerter omkostninger ved gjentatt kriminalitet bedømmes som så vidt store at andre avstår.

Arbeidet med en nødvendig straffeskjerpelse ble innledet overfor 'vinningsgjengangerne'. Dette har sammenheng med at disse står for en tallmessig meget betydelig andel av den samlede kriminaliteten. Det er derfor maktpåliggende at disse 'tas ut av sirkulasjon' i lengre tid enn før. Dette synes det dessverre vanskelig å få til ved andre tiltak enn fengselsstraff. Det er beklagelig siden sosiale tiltak, herunder behandling for rusmisbruk, ville vært langt å foretrekke.

Tiden er nå inne til å gripe fatt i straffutmålingen for gjengangere som, på samme måte som vinningsgjengangere, er til stor skade og plage for andre. Behovet for økt inkapasitering gjør seg utvilsomt også gjeldende i andre praktisk viktige tilfeller enn vinningskriminalitet, for eksempel gjentatte tilfeller av skadeverk, vold som ikke er av den mest alvorlige karakter, narkotikaforbrytelser og – ikke minst – kombinasjoner av slike forbrytelser. Straffskjerpingen overfor vinningsgjengangere bør videreføres samtidig som tilsvarende synspunkter gjøres gjeldende overfor liknende grupper. De som bør rammes av straffskjerpingen er først og fremst iherdige gjengangere som etter dagens straffutmåling får kortere ubetingede straffer. Etter riksadvokatens oppfatning er det derimot ikke i denne omgang grunn til å endre straffutmålingen ved forgåelser som isolert sett kvalifiserer til bøter, for eksempel bruk av narkotika, bagatellmessige ordensforstyrrelser mv. Poenget må etter riksadvokatens syn være å skjerpe straffen for dem som repeterende begår straffbare handlinger som samfunnet har et uttalt behov for å verne seg mot, for i det minste å hindre at de begår nye forbrytelser av denne karakter i den tiden reaksjonen varer.»

Oslo tingrett, Den Norske Advokatforening, Norsk forening for kriminalreform (KROM) og til dels også Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund mener derimot at det ikke er behov for en straffskjerpelse, og

at dagens strafferammer under enhver omstendighet er vide nok.

Den Norske Advokatforening uttaler:

«Utvalget er ikke enig i at det er behov for lovendring for å skjerpe straffen for gjengangerkriminalitet. Det har i de senere år vært en betydelig skjerpelse av straffenivået nettopp ved vinnings-, volds- og seksualforbrytelser.

De eksisterende bestemmelser i straffeloven om straffskjerpelse ved gjentakelse er tilstrekkelige til å fastsette riktig straff ved gjentatt kriminalitet, også ved ønske om øket bruk av betinget fengsel som en del av straffen.

Både Riksadvokatens forslag om en generell bestemmelse om straffskjerpelse med dobling av strafferammene ved gjentakelse, og departementets alternativ med oppstramming av eksisterende bestemmelser i straffeloven, vil etter utvalgets mening gi signaler om en betydelig økning av straffenivået. Utvalget kan ikke se at samfunnsforholdene rettferdiggjør betydelig heving av straffenivået i tillegg til den straffskjerpelse som har funnet sted de senere år.

Eksempelvis utgjør hovedtyngden av gjengangere innen vinningskriminalitet, rusmisbrukere som stjeler for å skaffe penger til stoff. Utvalget er enig i mindretallets uttalelse i Rt. 1997 s. 1976:

‘Men i en rettferdighetstankegang veier det tungt for meg at de som det er tale om å straffe strengere, er mennesker som gjennomgående har narkotikamisbruk som et helt dominerende problem og også som motiv for sine tyverier. Mer straff hjelper ikke på disse problemene.’

Utvalget er i det hele tatt av den oppfatning at stadig fokus på straffskjerpelse, lett kan oppfattes som ansvarsfraskrivelse i forhold til å iverksette andre tiltak for å redusere kriminaliteten.»

Norsk forening for kriminalreform (KROM) viser bl.a. til at de nylig vedtatte endringene i reglene om prøveløslatelse reelt sett innebærer at straffen for gjengangere er skjerpet betydelig allerede, og at det derfor ikke er behov for noen ytterligere skjerping:

«Straffegjennomføringsloven har også betydning for straffens lengde. Det gis ikke lenger automatisk løslatelse etter 2/3 dels tid. Det betyr i praksis at vi har innført inntil 50% lenger fengselsstraff i mange saker! Denne endringen kan lett komme til å ramme gjengangere ved at de bryter permisjonsvilkår, eller at de generelt tilhører mer ressurssvake grupper i fangebefolkningen (Nilson 2002).»

KROM viser også til at antallet straffereaksjoner økte med 16 % fra 2000 til 2001 som en følge av en mer effektiv straffesaksavvikling, og at dette «praktisk sett er [...] en straffeskjerpelse, selv om det «bare» er en endring i rutiner hos påtalemyndighetene. Resultatet er øket straffenivå, spesielt for gjengangere».

Etter departementets syn er ikke dette avgjørende motargumenter. Økningen i antallet straffereaksjoner totalt sett innebærer ikke noen straffskjerpelse for den enkelte forbrytelse. Heller ikke endringene i reglene om prøveløslatelse er prinsipielt sett noen straffskjerpelse, selv ikke for gjengangere. Reglene om prøveløslatelse tjener andre hensyn, jf. Ot.prp. nr. 5 (2000–2001) s. 109–117. En annen sak er at fastsettelsen av strafferammer ikke kan skje uavhengig av hvor lang straffen reelt sett blir, jf. NOU 2002: 4 Ny straffelov s. 105.

Departementet er kjent med at straffenivået for vinnings-, volds- og seksualforbrytelser er skjerpet de senere år, slik *Den Norske Advokatforening* påpeker. Etter departementets oppfatning er denne straffskjerpingen, som for øvrig varierer innenfor de tre aktuelle forbrytelseskategoriene, ikke alltid tilstrekkelig overfor visse gjengangere. Især gjelder dette for dem som til stadighet begår vinnings-, volds- og seksualforbrytelser, til stor skade og ulempe for andre. Overfor denne gruppen må samfunnet kunne reagere strengt. Både individualpreventive og allmennpreventive hensyn taler med tyngde for det. Høyesterett har i flere sammenhenger gitt uttrykk for at en straffskjerpelse gjennom rettspraksis bør skje skrittvis, jf. for eksempel Rt. 1994 s. 1552. Endres loven, vil domstolene kunne fastsette den ønskede straff uten å gå skrittvis frem.

Dette betyr ikke at straffen bør skjerpes i alle saker. Etter den lovtekniske løsning departementet foreslår, jf. punkt 9.5 nedenfor, vil det være opp til domstolene – og især Høyesterett – å finne det riktige straffenivået ved gjentakelse for hver enkelt type av lovbrudd, sett i lys av de signaler som er gitt i lovens forarbeider.

Straffens størrelse må også vurderes konkret i forhold til det enkelte lovbrudd og den enkelte lovbyter. Straffen må i ethvert tilfelle være rimelig og rettferdig. Både handlingens grovhet, gjerningspersonens skyld og andre omstendigheter ved gjerningspersonen har vekt. Dermed vil det være rom for ved straffutmålingen å sonde mellom vinningsforbrytere som begår omfattende lovbrudd i vinningshensikt og med profesjonelt tilsnitt, og rusmisbrukere som stjeler for å skaffe penger til stoff.

Departementet holder på denne bakgrunn fast ved at straffen for gjengangerkriminalitet bør skjerpes.

9.3 Minstestraffer?

En måte å skjerpe straffen for gjengangerkriminalitet på, er å innføre minstestraffer. I høringsnotatet ble dette alternativet klart avvist (s. 18):

«Hensynene bak forslaget i Sem-erklæringen kan et stykke på vei sikres ved at det innføres minstestraffer ved gjentakelse av de aktuelle forbrytelsene. Vi har i norsk rett tradisjonelt vært tilbakeholdne med å bruke minstestraffer. Det har også gode grunner for seg ikke å binde dommerskjønnet unødig. Den tidligere ordningen med minstestraft for gjentatt vinningskriminalitet ble opphevet i 1972, bl.a. fordi den ofte ga urimelige resultater. Minstestrafen øker dessuten risikoen for at domstolene uriktig fri finner skyldige personer eller dømmer etter for milde straffebud for å unngå urimelige resultater.

Riksadvokaten fremholder i et brev til departementet 2. september 1999 om bekjempelse av omfattende eller gjentatt vinningskriminalitet at erfaringene med minimumsstraffer eller andre sterke begrensninger i dommerskjønnet er entydig negative, og frarår enhver form for skjematisk straffutmåling. Straffelovkommisjonen går i NOU 2002: 4 inn for å oppheve de fleste minstestraffer. Heller ikke departementet mener at økt bruk av minstestraffer er veien å gå.»

Alle de høringsinstansene som uttalte seg om spørsmålet – *Agder lagmannsrett, Borgarting lagmannsrett, Gulating lagmannsrett, Oslo tingrett, Kripos, Oslo politidistrikt, Den norske Dommerforening, Norsk forening for kriminalreform (KROM), Politibetjentenes Landsforening og Straffedes organisasjon i Norge (SON)* – er enige med departementet i at det ikke bør innføres regler om minstestraft ved gjentakelse. Departementet fremmer på denne bakgrunnen ikke forslag om dette.

9.4 Endringer i reglene om deldom?

Et annet av alternativene i høringsnotatet knyttet seg til straffelovens regler om deldom (dvs. en dom på fengselsstraff som skal være delvis ubetinget, delvis betinget), jf. s. 2:

«Straffelovens regler om deldom er fleksible: Retten står svært fritt til å bestemme hvor stor del av straffen som skal være ubetinget, og hvor stor del som skal være betinget (§ 52 nr. 2). Den ubetingede delen av straffen kan ikke settes lavere enn 14 dager. Utover dette har loven ingen grenser for hvor lang den betingede delen kan være, så lenge den samlede straffen ik-

ke overskrider lengstestrafen i straffebudet. Derfor er det ikke nødvendig å endre reglene om deldom for å oppnå formålet i Sem-erklæringen om å idømme de aktuelle grupper av gjengangere deldom med en betydelig betinget del.

En annen sentral del av forslaget er at straffen for gjengangerkriminalitet skal skjerpes. Selv om forslaget forutsetter at skjerpelsen i første rekke skal skje ved at det idømmes deldom med en betydelig betinget del, er det uhenksmessig å begrense en straffskjerpingsregel til deldomstilfellene. Noen saker vil være så alvorlige at hele straffen bør være ubetinget. I enkelte andre saker kan det være grunn til å idømme en rent betinget straff, selv ved forholdsvis alvorlig gjengangerkriminalitet. Lovbryteren er for eksempel inne i en gunstig rehabiliteringsfase.

På denne bakgrunnen er det verken nødvendig eller hensiktsmessig å endre reglene om deldom for å oppnå de to formålene med forslaget i Sem-erklæringen. Departementet foreslår derfor ingen endringer i disse reglene.»

Ingen av høringsinstansene var uenige i at reglene om deldom allerede er tilstrekkelige for å oppnå målsetningen i Sem-erklæringen. *Hordaland politidistrikt* uttrykte også bekymring for at økt bruk av deldom kunne medføre en reduksjon i straffenivået:

«Domstolene bør imidlertid være tilbakeholdne med å bruke deldom overfor alvorlige volds- og seksualforbrytelser. En delvis betinget straff vil i disse sakene ofte oppfattes som en straffelette.

Det er muligens også et poeng at straffenivået for sistnevnte type forbrytelser fortsatt er på vei opp grunnet tidligere lovendringer. Det kan derfor være en viss risiko for at man ved å innføre bruk av deldom i disse sakene, vil få en reduksjon av den ubetingede fengselsstraffen. En slik reduksjon vil kunne oppfattes som en lettelse av straffenivået, selv om det i tillegg idømmes en lengre betinget straff.

Bruken av deldom bør derfor langt på vei være beholdt vinningsforbrytelsene.»

Departementet er enig i at det ikke alltid er grunn til å gjøre deler av straffen betinget, slik det også går frem av høringsnotatet. En eventuell økt bruk av deldom vil imidlertid ikke uten videre innebære noen reduksjon av straffenivået. Bruken av deldom må ses i sammenheng med forslaget om å heve straffenivået ved gjentakelse, jf. punkt 9.5. Tanken er at hele eller deler av den *skjerpede* straffen kan gjøres betinget, ikke den delen av straffen som uansett ville blitt idømt. Etter departementets syn er det derfor heller ikke naturlig å begrense bruken av deldom til vinningsforbrytelsene.

9.5 Skjerpet straff ved gjentakelse?

9.5.1 Gjeldende rett

Straffeloven har ingen generell bestemmelse som skjerper strafferammen ved gjentakelse. I de fleste tilfeller er rammen den samme uansett om gjerningspersonen tidligere er domfelt eller ikke. Men en del straffebud skjerper straffen ved gjentakelse. Mange av dem gjelder vinnings-, volds- og seksualforbrytelser.

Straffeloven § 61 har generelle regler om gjentakelsesstraff som supplerer de straffebud som gir adgang til å idømme strengere straff ved gjentakelse; straffen kan skjerpes bare når vilkårene i § 61 er oppfylt. For at gjentakelsesstraff skal kunne idømmes, kreves det at lovbrøteren hadde fylt 18 år da han begikk det første lovbruddet. Dessuten må det nye lovbruddet være begått innen en nærmere angitt tid etter at straffen for det forrige lovbruddet helt eller delvis er fullbyrdet.

Hvor mye straffen skjerpes, varierer. Tre bestemmelser i straffeloven – §§ 230, 263 og 279 – hever strafferammen henholdsvis for legemskrenkelser, for underslag og tyveri og for bedrageri og utroskap med en halvdel når gjerningspersonen tidligere er straffet for overtredelser av samme eller lignende art. En rekke andre straffebud i straffeloven inneholder særlige strafferammer som blant annet kommer til anvendelse når gjerningspersonen tidligere er dømt for det samme, se §§ 127, 132 a, 192, 195, 196, 200, 233, 234, 245, 260, 296, 342, 345, 391, 391 a, 399, 402, 405, 406, 431 og 432. For eksempel skjerpes strafferammen fra 10 til 21 år ved voldtekt og seksuell omgang med barn under 14 år (§§ 192 og 195), fra 5 til 15 år ved seksuell omgang med barn under 16 år (§ 196), fra 15 til 21 år ved drap (§ 233) og fra 6 til 9 måneder ved naskeri (§ 391 a).

Også spesiallovgivningen har straffebud som skjerper strafferammen ved gjentakelse, som lov 2. juni 1989 nr. 26 om omsetning av alkoholholdig drikk mv. § 10–2, lov 21. november 1952 nr. 2 om betaling og innkreving av skatt §§ 50 og 51, og lov 19. mars 1965 nr. 3 om fritaking for militærtjeneste av overbevisningsgrunner § 19. Se også lov 19. juni 1936 nr. 9 om innskrenkning i adgangen for den som ikke er helsepersonell til å ta syke i kur § 6, lov 16. juli 1936 nr. 2 om pliktmessig avhold for personer i visse stillinger fra nytelse av alkohol eller annet berusende eller bedøvende middel § 8, lov om adgang til visse områder § 2, lov 14. juli 1950 nr. 2 om forskjellige tiltak til gjennomføring av oppmerking og overvåking av riksgrensen § 4, lov 15. mai 1987 nr. 21 om film- og videogram § 14, lov 15. juni 2001 nr. 75 om veterinærer og annet dyrehelseper-

sonell § 37, lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst § 29 og lov 4. juni 1954 nr. 2 om sprit, brennevin, vin og isopropanol til teknisk og vitenskapelig bruk mv. § 13. Som i straffeloven varierer det hvor mye straffen skjerpes.

Andre straffebud i spesiallovgivningen nevner uttrykkelig at det ved vurderingen av om en forbrytelse skal regnes som grov eller begått under skjerpende omstendigheter og dermed straffes etter et strengere straffalternativ, blant annet skal legges særlig vekt på tidligere domfellelser, se forsynings- og beredskapstiltaksloven § 18, tolloven § 66, konkurranseloven § 6–6, pristiltaksloven § 4, personopplysningsloven § 48 og helseregisterloven § 34.

I høringsnotatet foreslo departementet to alternative måter å gjennomføre en straffskjerpelse for gjengangerkriminalitet på; man kan enten innføre en generell bestemmelse om straffskjerpelse eller skjerpe de gjeldende strafferammene for gjentatte vinnings-, volds- og seksualforbrytelser. Nedenfor gjøres det nærmere rede for de to forslagene.

9.5.2 Generell bestemmelse om straffskjerpelse?

9.5.2.1 Bør det innføres en generell bestemmelse om straffskjerpelse?

I høringsnotatet ble dette spørsmålet drøftet slik (s. 4–5):

«I brevet 7. mai 2002 til departementet [...] tar riksadvokaten som nevnt til orde for en regel som generelt skjerper strafferammen ved gjentakelse. Riksadvokaten uttaler blant annet:

‘For aktive lovbrøtere kan det være nok så tilfeldig om man står overfor et tilfelle av realkonkurrens (flere lovbrudd begått til ulik tid som kommer til pådømmelse samtidig), eller et tilfelle av «gjentakelse» som kommer til pådømmelse i en ny sak. Likevel er det bare i konkurrenstilfellene at straffeloven § 62 øker strafferammen. Det kan overveies å erstatte de spredte gjentakelsesbestemmelsene (straffeloven §§ 230 og 263) med en generell regel som øker strafferammene ved gjentakelse. En slik regel kunne gis ved å omarbeide gjeldende §§ 61 og 62 i straffeloven.

Rettspolitisk er en slik økning vel så godt begrunnet som i konkurrenstilfellene, lovbrøteren har jo ved gjentakelse demonstrert at han ikke lar seg avskrekke av dommen.’

En generell bestemmelse om straffskjerpelse ved gjentakelse vil ha den fordel at man i større grad enn etter gjeldende rett synliggjør gjentakelse som et straffskjerpende moment som det bør tas hensyn til. Samtidig vil en slik bestemmelse gi tilstrekkelig rom for den straff-

skjerpingen som forslaget i Sem-erklæringen forutsetter. Dagens system – hvor det varierer hvorvidt gjentakelse fører til skjerpet strafferamme og hvor mye straffen eventuelt skjerpes – kan dessuten virke noe inkonsekvent og uoversiktlig. Innfører man en generell straffskjerpingsregel, vil man kunne oppheve de fleste særbestemmelsene om skjerpet strafferamme ved gjentakelse, og dermed oppnå et mer konsekvent og oversiktlig system.

Behovet for å skjerpe straffen ved gjentakelse varierer fra lovbrudd til lovbrudd. Forslaget i Sem-erklæringen er begrenset til vinnings-, volds- og seksualforbrytelser. Departementet antar at det for mange andre lovbrudd verken er behov for å skjerpe strafferammene eller straffutmålingspraksis ved gjentakelse. Det kan tale imot å innføre en generell straffskjerpingsregel.

En slik generell regel vil imidlertid ikke innebære noe påbud om å skjerpe straffen i alle saker. Det vil være opp til domstolene – og især Høyesterett – å finne det riktige straffenivået ved gjentakelse for hver enkelt type av lovbrudd, sett i lys av de signaler som er gitt i lovens forarbeider. Hovedformålet med å innføre en generell straffskjerpingsregel nå ville være å skjerpe straffen for vinnings-, volds- og seksualforbrytelser. Men domstolene vil på bakgrunn av lovendringen også kunne skjerpe straffen for andre grupper av forbrytelser hvis det skulle være behov for det. Departementet understreker at det ikke er et mål å heve straffenivået generelt for gjentakelse.»

Et alternativ til å innføre en bestemmelse som skjerper strafferammen ved alle former for gjentakelse, er å skjerpe straffen bare for gjentakelse som knytter seg til vinnings-, volds- og seksualforbrytelser. I høringsnotatet ble dette drøftet slik (s. 17–18):

«En tredje mulighet for å oppnå Sem-erklæringens målsetting om strengere straff for gjengangere, kan være å 'stramme opp' de gjeldende bestemmelsene som hever straffen for vinnings-, volds- og seksualforbrytelser på grunn av gjentakelse, jf. straffeloven §§ 263 og 279 (vinning), § 230 (vold) og §§ 192, 195, 196 og 200 (seksualforbrytelser), samtidig som det i forarbeidene gis klare føringer om at straffen ved gjentatt kriminalitet innenfor disse lovbruddskategoriene skal heves.

For gjentatt overtredelse av §§ 230, 263 og 299 kan dette lovteknisk gjøres ved å heve lengstestrafen til 'det dobbelte' i stedet for dagens 'inntil det halve'.

For seksualforbrytelser kan denne teknikken derimot ikke brukes. Paragraf 192 og 195 hever allerede etter gjeldende rett straffen ved gjentakelse til fengsel i 21 år, som er lovens

strengeste straff. Dette kommer imidlertid i en annen stilling hvis lovens lengstestraft heves til 30 år, slik departementet har reist spørsmål om i høringsbrev 13. juni 2002 om NOU 2002: 4 Ny straffelov.

Paragraf 196 hever straffen fra 5 til 15 år, mens § 200 doubler straffen. Alternativt kan det for disse lovbruddene i lovteksten gis påbud om at straffen skal settes høyere enn ellers, uten at det gis direktiver om hvor mye høyere straffen skal settes.

Forarbeidene vil videre kunne peke på at hele eller deler av straffskjerpingen vil kunne gis i form av en betinget del, i tillegg til en ubetinget del, jf. foran. Endringen vil kunne kombineres med en endring i reglene om prøvetidens lengde, i tråd med forslaget punkt 2.3.2 foran.

Straffelovkommisjonen mener at skjerpet strafferamme ved gjentakelse er overflødig, se NOU 2002: 4 s. 146–147.»

De fleste høringsinstansene støtter departementets forslag om å innføre en generell straffskjerpelsesbestemmelse. Dette gjelder *Gulating lagmannsrett, Oslo tingrett, riksadvokaten, Kripos, Hordaland, Oslo og Rogaland politidistrikter, Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon, Likestillingsombudet, Luftfartstilsynet, Norsk Fengsels- og friomsorgsforbund og Politiembetsmennenes Landsforening.*

Hordaland politidistrikt uttaler:

«Som nevnt er politidistriktet enig i at straffenivået for gjentatte vinnings-, volds- og seksualforbrytelser er for lavt. Mye taler imidlertid for at det innføres en generell bestemmelse om straffeskjerpelse ved gjentakelse. For det første gjelder det generelt at lovbrøtteren ved gjentakelse har vist at han ikke har latt seg avskrekke av tidligere straff. For det andre har dagens system blitt noe uoversiktlig og inkonsekvent. Variasjonene med hensyn til hvorvidt gjentakelse fører til skjerpet strafferamme og hvor mye straffen kan skjerpes synes noe tilfeldig.

Selv om hovedformålet med å innføre en generell straffskjerpingsregel ville være å skjerpe straffen for vinnings-, volds- og seksualforbrytelser, tilsier hensynene ovenfor at regelen gjøres generell. Det bør samtidig presiseres i forarbeidene at endringen først og fremst er gjort grunnet de 3 nevnte forbrytelseskategorier.»

Agder lagmannsrett og *Borgarting lagmannsrett* tar for sin del ikke stilling til realiteten i forslaget, men gir uttrykk for at det heller bør behandles i sammenheng med oppfølgingen av Straffelovkommisjonens delutredning VII i NOU 2002: 4 Ny straffelov. Etter deres oppfatning gir dagens strafferammer tilstrekkelig rom for å skjerpe straffen for gjen-

gangerkriminalitet. Også *Den norske Dommerforening* mener at spørsmålet bør behandles i sammenheng med Straffelovkommisjonens delutredning.

ØKOKRIM gir uttrykk for at ønsket om å skjerpe straffenivået for gjengangere bør gjennomføres på en annen måte enn ved lovendringer:

«På s. 4 i høringsnotatet framgår det at det i dette tilfellet ikke er nødvendig å øke strafferammene for å oppnå målsettingen om økning i straffene: [...]

På den annen side framholder departementet at det ofte er vanskelig å påvirke straffutmålingspraksis uten å endre loven.

Men lovendringer som egentlig er unødvendige for det man ønsker å oppnå, vil lett medføre at loven blir sprikende og lite konsistent.

På denne bakgrunn bør man søke andre måter som Stortinget kan gi signaler om straffutmålingen på. Mulige framgangsmåter her kunne være uttalelser knyttet til behandlingen av budsjettproposisjoner eller meldinger til Stortinget. ØKOKRIM mener at slike framgangsmåter bør anvendes framfor at det vedtas lovendringer som det egentlig ikke er behov for.»

Høringen har vist at forslaget om å innføre en generell straffskjerpelsesbestemmelse har bredest oppslutning blant høringsinstansene. Departementet er ikke enig med ØKOKRIM i at budsjettproposisjoner og stortingsmeldinger er de mest egnede steder for å gi signaler om straffutmålingen. Slike dokumenter vil for mange praktikere i straffettspleien være vanskelig tilgjengelige og vanskelige å finne frem i. Det kan dessuten reises prinsipielle innvendinger mot å bruke etterarbeider på denne måten. Særlig gjelder dette for budsjettproposisjoner, som er innrettet på de bevilgningsvedtak som skal treffes med virkning for det kommende budsjettåret. Departementet fastholder derfor forslaget i høringsnotatet. En lovendring nå vil ikke hindre at bestemmelsen vurderes på ny som ledd i oppfølgingen av Straffelovkommisjonens delutredning.

9.5.2.2 Nærmere om utformingen av en generell straffskjerpelsesbestemmelse

Det første spørsmålet som oppstår ved utformingen av en straffskjerpelsesbestemmelse, er hvilke straffbare handlinger som – sammenholdt med det eller de lovbrudd som gjerningspersonen tidligere er domfelt for – skal anses som gjentakelse. I høringsnotatet ble dette drøftet slik (side 6):

«De nåværende bestemmelsene om gjentakelse har alltid en eller annen begrensning i form av at det kreves lovbrudd av samme art, som i

straffeloven § 230, eller i form av en oppregning av hvilke bestemmelser gjerningspersonen tidligere må være dømt etter, som i §§ 263 og 279. I de straffebudene som inneholder særlige strafferammer for gjentakelsestilfeller, er det vanligvis bare tidligere overtredelser av det samme straffebudet som kommer i betraktning, jf. for eksempel § 132 a fjerde ledd annet punktum. Men det finnes noen unntak, for eksempel § 195 annet ledd bokstav d, som i tillegg omfatter tidligere domfellelse etter § 192, og § 196 annet ledd bokstav c, som i tillegg omfatter tidligere domfellelse etter §§ 192 og 195.

Etter departementets syn bør ikke en generell bestemmelse om straffskjerpelse ved gjentakelse kreve at det er det samme straffebudet som er overtrådt ved en tidligere anledning. Dette kan virke lite rimelig der hvor begge overtredelser er av samme art. Gjerningspersonen er for eksempel tidligere dømt for voldtekt, og står nå tiltalt for utuktig omgang med mindreårige.

På den annen side bør ikke overtredelser av enhver art kunne føre til at senere overtredelser regnes som gjentakelse. En presis måte å formulere sammenhengen mellom lovbruddene på, kunne være å gi anvisning på at begge lovbrudd – både det tidligere og det nåværende – må være straffbare etter det samme kapitlet i straffeloven. Departementet viker likevel tilbake for en slik løsning, da det til dels kan være noe vilkårlig om to bestemmelser om lovbrudd av samme art er plassert i samme eller i forskjellige kapitler. Departementet har på denne bakgrunn blitt stående ved at bestemmelsen bør kreve at det nåværende lovbruddet er av samme art som det lovbruddet lovbrøyteren tidligere er domfelt for. Hvilke kategorier av lovbrudd man bør regne som egne «arter» og hvilke lovbrudd som hører til den enkelte art, kan vanskelig gis noen helt presis, generell beskrivelse.»

De fleste høringsinstansene støtter forslaget i høringsnotatet. Dette gjelder *Oslo tingrett*, *Kripos*, *Oslo og Rogaland politidistrikter* og *Luftfartstilsynet*. Også *Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon* støtter departementets forslag, så lenge avgrensningen når det gjelder vinningsforbrytelser ikke blir snevrere enn i dag.

Politietsmetsmennenes landsforening går imot forslaget, og viser til at volds-, vinnings- og narkotikaforbrytelser ofte henger sammen. Heller ikke *riksadvokaten* mener at bestemmelsen bør begrenses til å gjelde forhold av «samme art». Han uttaler:

«Etter riksadvokatens syn er kravet om gjentatt forbrytelse av 'samme art' ikke hensiktsmessig. Mange gjengangere er 'generalister' snarere enn 'spesialister' i den forstand at de begår en

rekke ulike typer lovbrudd, for eksempel tyveri, skadeverk, vold og narkotikalovbrudd. Etter riksadvokatens oppfatning er det vanskelig å se den rettspolitiske begrunnelse for en mange ganger tidligere straffedømt skal unngå skjerpelse av straffen fordi han i det tilfelle som nå er til pådømmelse begår et lovbrudd av annen art enn tidligere, for eksempel en serie av skadeverk etter tidligere å ha begått en rekke tyverier.»

KROM gir uttrykk for at det kan være vanskelig å avgjøre hvilke lovbrudd som er av samme art, og at man i stedet bør lage en «fullstendig opplisting av hvilke lovbrudd som skal regnes som gjentakende i forhold til hverandre».

Etter departementets syn vil det være å gå for langt å gi en så generell bestemmelse som riksadvokaten foreslår. Som det går frem av sitatet fra høringsnotatet, har de nåværende bestemmelsene om gjentakelse alltid en eller annen begrensning i form av at det kreves lovbrudd av samme art. En slik begrensning har gode grunner for seg. Det er først og fremst individualpreventive hensyn som gjør det naturlig å reagere strengere mot tilbakefallsforbryteren enn mot førstegangsforbryteren, jf. også NU 1984:2 Straffutmåling s. 50. At vedkommende forgår seg på ny, kan tyde på at den tidligere straffereaksjonen ikke var tilstrekkelig. Noen tilsvarende sammenheng lar seg derimot neppe påvise i saker hvor det nye forholdet er vesensforskjellig fra det gamle. At en som tidligere er bøtelagt for naskeri senere blir tatt for promillekjøring, betyr neppe at boten var for lav. Individualpreventive hensyn kan derfor vanskelig begrunne en straffskjerpelse for det etterfølgende forholdet. En slik straffskjerpelse vil dessuten kunne oppfattes som urimelig, siden den tidligere forgåelsen ikke gjør den aktuelle overtredelsen mer straffverdig.

For spesielt aktive kriminelle kan dette stille seg annerledes. De begår ofte kriminalitet i et slikt omfang at det ved spørsmålet om skjerpet straff pga. gjentakelse kan virke mindre naturlig å stille krav til at det dreier seg om forbrytelser av samme art. Departementet legger imidlertid til grunn at denne gruppen ikke utgjør en så stor andel av gruppen residivister at det rettferdiggjør en helt generell straffskjerpingsregel, som jo vil gjelde for alle grupper av tilbakefallsforbrytere. I tillegg kommer at departementet i proposisjonen her foreslår en egen straffskjerpingsregel for organisert kriminalitet. Departementet legger til grunn at en slik straffskjerpingsregel – om den blir vedtatt – langt på vei vil fange opp behovet for å skjerpe straffen overfor profesjonelle multikriminelle.

Lovutkastet til en generell straffskjerpingsregel

ved gjentakelse bør på denne bakgrunnen inneholde en form for kvalifikasjon.

Når det gjelder spørsmålet om hvordan denne kvalifikasjonen bør utformes, har departementet vurdert forslaget fra Norsk forening for kriminalreform (KROM). Departementet har kommet til at en slik løsning har betydelige lovtekniske svakheter. Den vil heller ikke være tilstrekkelig fleksibel. Departementet fastholder etter dette forslaget i høringsnotatet.

Det neste spørsmålet som oppstår, er hvor mye strafferammen bør heves i gjentakelsestilfellene. I høringsnotatet ble dette drøftet slik (s. 5):

«Når flere lovbrudd pådømmes under ett (konkurrens), øker strafferammen med en halv gang, jf. straffeloven § 62. I Ot.prp. nr. 109 (2001–2002) har departementet foreslått å endre § 62 slik at strafferammen ved konkurrens ikke bare økes med halvparten, men doubles. Innføres det en generell straffskjerpingsregel for gjentakelse, bør også i slike tilfeller den ordinære lengstestrafen kunne overskrides med inntil det dobbelte, i tråd med forslaget til endring i § 62. Også enkelte av de gjeldende særbestemmelsene med gjentakelsesstraff fastsetter en dobling – til dels mer enn en dobling – av strafferammen – se for eksempel § 342.»

Forslaget får støtte fra *Oslo tingrett, Oslo og Rogaland politidistrikter, Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon og Norsk Fengsels- og friomsorgsforbund*.

Den Norske Advokatforening og Norsk forening for kriminalreform (KROM) går imot forslaget, og viser til at det etter deres skjønn ikke er behov for noen ytterligere straffskjerpelse.

To av høringsinstansene tar ikke stilling til hvor stor straffskjerpelse bør være, men nøyer seg med å drøfte hvilken betydning straffeloven § 62 bør tillegges i den forbindelse. *Agder lagmannsrett* og *Den norske Dommerforening*, som har identiske høringsuttalelser på dette punkt, uttaler begge:

«Vi finner også grunn til å bemerke at vi ikke kan se at det er noen slik naturlig sammenheng mellom forslag i høringsbrevet og forslag i Ot.prp. nr. 109 for 2001–2002 om endring av strafferammen ved konkurrens, som departementet argumenterer med på side 5 i høringsnotatet. Det dreier seg om helt ulike straffutmålingssituasjoner. Ved utmåling av fellesstraff for flere forhold som pådømmes i samme sak, kan det ikke i noe tilfelle idømmes strengere straff en hva summen av strafferammene for hver enkelt forbrytelse utgjør. Bestemmelsen i straffeloven § 62 første ledd har ikke som funksjon å skjerpe straffen for de som begår flere straffba-

re handlinger, men å *begrense* maksimumsstraffen for å unngå at samlet reaksjon skal bli uforholdsmessig streng. Endringsforslaget i Ot.prp. nr. 109 går ut på å redusere den «kvantumsrabatt» lovbryteren oppnår ved utmålingen av fellesstraff ved at den øvre grense for fellesstraffen heves fra halvannen til to ganger strafferammen i det strengeste straffebudet siktede dømmes etter.

Strafferammene ved gjentakelse kommer til anvendelse når nye forhold pådømmes i en ny selvstendig sak. Da er det ikke spørsmål om fellesstraff, og begrensning i § 62 kommer ikke til anvendelse. Selv uten noen regel om skjerpet straff ved gjentakelse, ville samlet strafferamme for forholdene i de to saker være like høy eller høyere enn strafferammen ved pådømmelse av de samme forholdene i én sak. Forslaget om endring av straffeloven § 62 endrer ikke dette og bør derfor – som det vil ha fremgått – ikke utgjøre noe selvstendig argument for å endre strafferammene ved gjentakelse.»

Forslaget til endring i § 62 ble vedtatt ved lov 10. januar 2003 nr. 2, som trådte i kraft straks. Departementet er naturligvis enig i at straffeloven § 62 ikke er noe selvstendig argument for å endre strafferammen ved gjentakelse, og har da heller ikke vist til denne bestemmelsen som begrunnelse for selve straffskjerpingen. Derimot mente departementet at det kunne være naturlig å heve strafferammen like mye som etter forslaget om endring av § 62. Dette henger særlig sammen med hensynet til et enkelt og oversiktlig lovverk. Regelverket vil bli enklest og mest oversiktlig hvis den samme multiplikator brukes i alle straffskjerpelsestilfeller. Multiplikatoren bør derfor etter departementets syn være den samme med mindre andre hensyn taler imot. Det kan departementet ikke se at det gjør i dette tilfellet. Skal en straffskjerpelse ha noe for seg på de områder hvor en har ansett det særlig ønskelig å skjerpe straffen, må rammen heves med mer enn det halve, siden det på disse områder allerede er særlige straffskjerpelsesregler som gir anvisning på en tilsvarende skjerpelse. En multiplikator et sted mellom en halv og en hel gang synes komplisert.

Departementet legger også vekt på at det i norsk strafferett er lang tradisjon for å ha vide strafferammer. Den utmålte straffen i den enkelte sak ligger vanligvis langt fra lengstestrafen for forbrytelsen. Departementet mener derfor at risikoen er liten for at en adgang til å doble straffen vil føre til en urimelig streng straff i de tilfeller hvor det er lite eller ikke noe behov for å skjerpe straffen ved gjentakelse.

Når det gjelder innvendingene fra Den Norske

Advokatforening og Norsk forening for kriminalreform (KROM), viser departementet til punkt 9.2 ovenfor.

Det siste spørsmålet som oppstår, er hvilket forhold det bør være mellom hjemlene for straffskjerpelse på grunn av henholdsvis konkurrans og gjentakelse: Bør reglene kunne virke sammen, slik at strafferammen økes både på grunn av konkurrans og på grunn av gjentakelse?

I høringsnotatet ble dette drøftet slik (s. 7):

«De gjeldende bestemmelsene i straffeloven utelukker ikke en 'dobbel skjerpning' av straffen, i saker hvor det både foreligger konkurrans og gjentakelse, og adgangen til å skjerpe straffen etter begge bestemmelser har vært benyttet. Spørsmålet kommer imidlertid sjelden på spissen, da strafferammene kombinert med den nåværende § 62 normalt gir tilstrekkelig rom for at domstolene kan utmåle den straffen de finner rimelig. Dette vil gjelde i enda større grad hvis forslaget til endring i § 62 blir vedtatt. Departementet har likevel foreløpig lagt til grunn at bestemmelsene, som i dag, bør kunne benyttes i kombinasjon, men ber om høringsinstansenes syn.»

Forslaget får støtte av *Oslo tingrett, riksadvokaten, Hordaland og Rogaland politidistrikter og Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon. Riksadvokaten* uttaler:

«Riksadvokaten er fortsatt av den oppfatning at man bør vurdere nærmere muligheten for å slå bestemmelsene i §§ 61 og 62 sammen. Dette krever imidlertid kompliserte overveielser som en antar det kan være naturlig å foreta under arbeidet med en ny alminnelig straffelov.

Departementet har utvilsomt rett i at det neppe er noe praktisk behov for «dobbel skjerpning» slik anvendelse av både § 61 og § 62 fører til. På den annen side er det formentlig enklest å beholde adgangen til å bruke begge bestemmelsene, og det bør antakelig være avgjørende. Dette er et teknisk spørsmål som neppe vil ha noen betydning for den konkrete utmåling av straff.»

Norsk forening for kriminalreform (KROM) går imot forslaget, og uttaler:

«Hvis det er slik at man både skal ta hensyn til konkurrans og gjentakelse, får man nødvendigvis en 'dobbel skjerpning' som departementet selv påpeker. Vi noterer at det også her er kjemisk fritt for motforestillinger mot å øke strafferammen. De anførte momentene i forhold til kvantumsrabatten får konsekvenser i denne sammenhengen. Det er nå satt i gang et høyere tempo hos påtalemyndigheten. Dette medfører

at færre saker blir behandlet ved de enkelte rettssaker, og at det blir flere av dem. Erfaring tilsier at det først og fremst er vinningslovbrudd som dominerer sakene til gjengangere. Spørsmålet om dobbel skjerping får således en enda større aktualitet enn ellers. Vi ser således helst at spørsmålet om konkurrans holdes utenfor straffskjerpingen.»

Etter departementets syn gir ikke høringsgrunnlag for en annen løsning enn det høringsnotatet bygget på. Når det gjelder innvendingen fra Norsk forening for kriminalreform (KROM), bør man neppe overdrive betydningen av at strafferammen skjerpes etter begge bestemmelser når vilkårene for det er oppfylt. Den doble skjerpingen innebærer ikke at den tiltalte blir idømt dobbel straff. Retten må her som ellers utmåle straffen etter alminnelige straffutmålingsprinsipper. Som regel ligger den utmålte straffen langt fra den øvre strafferammen.

9.5.2.3 Prosessuelle og materielle konsekvenser av å skjerpe straffen

I tillegg til å angi rammene for domstolens utmåling av straff, har strafferammene rettslig betydning også i andre sammenhenger. Se om dette i pkt. 5.3.

Hovedregelen er at det ved gjentakelse er den skjerpede strafferammen som skal legges til grunn i prosessuelle sammenhenger. For eksempel tar statsadvokaten som hovedregel ut tiltale i saker om voldtekt og seksuelle overgrep mot barn under 14 år. Men ved gjentakelse heves straffen til fengsel i 21 år, og da tar riksadvokaten ut tiltalen.

En del bestemmelser i straffeprosessloven som gir strafferammen prosessuell betydning, fastsetter imidlertid at skjerpet straff ved gjentakelse ikke kommer i betraktning. Det gjelder for

- § 76 om føring av aktoratet
- § 172 om rettshåndhevelsesarrest
- § 186 a om varetekt i fullstendig isolasjon
- §§ 200 a, 202 b, 202 c, 208 a, 210 a, 210 b, 216 a og 216 b om bruk av ulike utradisjonelle etterforskningsmetoder
- § 248 om tilståelsesdom
- § 276 om sammensetningen av tingretten
- § 321 om siling av anker til lagmannsrett
- §§ 332 og 333 om sammensetningen av lagmannsretten
- § 352 om bruk av lagrette.

Innføres det en generell straffskjerpingsregel som doubler strafferammen ved gjentakelse, er det et spørsmål hvilken betydning straffskjerpingen skal ha i de sammenhenger hvor strafferammen har

prosessuell eller materiell betydning: Skal man legge den skjerpede strafferammen til grunn, slik hovedregelen er i dag, eller skal man legge strafferammen i straffebudet til grunn og se bort fra skjerpelsen etter § 61?

I høringsnotatet ble spørsmålet drøftet slik (s. 9–11):

«Departementet vil først undersøke hvilken virkning det vil ha hvis den skjerpede strafferammen skal legges til grunn i forhold til straffebud som i dag ikke har en skjerpet straff for gjentakelse:

Adgangen til å bruke tvangsmidler vil bli utvidet i saker om gjentakelse. For eksempel vil man når vilkårene ellers er oppfylt, kunne pågripe og fengsle i flere saker enn i dag. Vilåret i straffeprosessloven § 171, jf. § 184 er at lovbruddet kan medføre straff av fengsel i over 6 måneder. Dermed vil det ved gjentakelse bli adgang til å pågripe og fengsle i alle saker som gjelder lovbrudd som ved første gangs overtredelse har en strafferamme på fengsel i 6 måneder, fordi straffen ved gjentakelse da blir 1 år, for eksempel ved brudd på straffeloven § 390 a om skremmende eller plagsom opptreden mv eller § 394 om ulovlig tilegnelse av hittegods.

Tiltalen i saker som ved første gangs overtredelse har en strafferamme på 15 år, vil i gjentakelsestilfeller måtte tas ut av riksadvokaten fordi lengstestrafen da blir 21 år (lovens strengeste straff). Antallet straffebud med en strafferamme på 15 år som ikke allerede i dag skjerper straffen ved gjentakelse (eller ved særdeles skjerpende omstendigheter, noe som også har betydning for kompetansespørsmålet), er imidlertid svært begrenset. Noen eksempler er straffeloven § 98 (høyforræderi), § 99 (vold mot representanter for statsmaktene) og § 169 (falsk forklaring). Påtaleunntakelse må i de samme sakene gis av Kongen i statsråd.

Politiet vil som hovedregel miste foreleggskompetansen ved gjentakelse av forbrytelser som ved første gangs overtredelse har en strafferamme på 1 år, for eksempel ved gjentatt brudd på straffeloven § 201 om seksuelt krenkende eller uanstendig atferd (blant annet blotting).

Videre vil foreldelsesfristen forlenges i en rekke tilfeller av gjentakelse. Også adgangen til utlevering vil bli utvidet.

Når strafferammen for et lovbrudd brukes som kriterium i prosessuell eller annen sammenheng, er det ofte for å skille mellom saker av forskjellig alvorlighetsgrad. Strafferammen for det enkelte lovbrudd er ment å avspeile lovbruddets alvor. Først og fremst er det lovbruddets objektive grovhet og gjerningspersonens skyld i gjerningsøyeblikket som påvirker lov-

bruddets alvor. Om gjerningspersonen tidligere er dømt for et lovbrudd av samme art, har mindre betydning. Det kan tale mot å la den skjerpede straffen etter § 61 komme i betraktning i prosessuell eller annen sammenheng ved lovbrudd som i dag ikke har skjerpet straff for gjentakelse.

I flere av de aktuelle sammenhengene er det etter departementets syn også lite naturlig å la den skjerpede straffen få betydning. For eksempel ville det være uheldig om politiets foreleggs-kompetanse skulle innsnevres ved gjentakelse. Det forhold at gjerningspersonen også er straffet tidligere, vil virke inn på hva som er passe straff. Er det likevel riktig å avgjøre saken med forelegg på bot, er det etter departementets syn ikke grunn til å begrense denne adgangen selv om det gjelder gjentakelse.

Mange bestemmelser fastsetter som nevnt allerede i dag at skjerpet straff på grunn av gjentakelse ikke kommer i betraktning. Departementet har ikke mottatt signaler som tyder på at dette har gitt uheldige resultater. Bestemmes det at skjerpet straff etter en eventuell ny § 61 bare skal ha betydning i prosessuell og annen sammenheng hvis det er bestemt i loven, vil det for de straffebud som i dag ikke har skjerpet straff for gjentakelse, videreføre gjeldende rett. Departementet har kommet til at en slik regel har de beste grunner for seg, men ber om høringsinstansenes syn. Departementet kan ikke se at det er behov for å gi slike særregler nå.

Straffebud som allerede etter gjeldende rett skjerper straffen ved gjentakelse, kommer i en særstilling. Her vil en regel om at den skjerpede straffen ikke lenger skal tas i betraktning kunne føre til endringer både prosessuelt og materielt. Virkningen vil stort sett være den motsatte av det som er beskrevet over: Adgangen til å bruke tvangsmidler vil snevres inn, påtalekompetansen vil i noen saker, som ved voldtekt og seksuelle overgrep mot barn under 14 år, flyttes fra riksadvokaten til statsadvokaten, foreldelsesfrister vil forkortes osv.

Forskjellen er likevel ikke så stor som man umiddelbart kunne tro. Det skyldes at mange av de straffebud som i dag skjerper straffen ved gjentakelse, også skjerper straffen når det foreligger særdeles skjerpende omstendigheter. Når et straffebud skjerper straffen ved særdeles skjerpende omstendigheter, blir det ansett som en utvidelse av den alminnelige strafferammen. Den skjerpede straffen blir derfor lagt til grunn i prosessuell henseende uavhengig av om påtalemyndigheten påstår at slike omstendigheter foreligger i den enkelte sak eller ikke. Det samme gjelder ved foreldelse.

Ønsker man likevel å videreføre dagens rettstilstand ved de lovbrudd som i dag har skjerpet straff for gjentakelse, kan dette løses

på flere måter. En mulighet er å gi særregler i tilknytning til hver enkelt bestemmelse som lar strafferammen ha betydning. Det kan lett bli tungvint og uoversiktlig. En annen mulighet er å beholde særlige strafferammer for gjentakelse i de tilfeller hvor det er av stor betydning å videreføre strafferammens betydning for andre spørsmål enn straffutmålingen og bestemme at det bare er når straffen skjerpes etter den generelle regelen i § 61 at den skjerpede straffen ikke skal tas i betraktning. Etter departementets syn er denne løsningen å foretrekke.»

De fleste høringsinstansene som uttalte seg om spørsmålet, støttet forslaget i høringsnotatet. Dette gjelder *Oslo tingrett, riksadvokaten, Oslo politidistrikt og Norsk Fængsels- og Friomsorgsforbund.*

Oslo tingrett uttaler:

«Når det gjelder spørsmålet om prosessuelle og andre konsekvenser av en generell regel om skjerpet straff ved gjentakelse, er Oslo tingrett enig med departementet i at den retts teknisk sett mest oversiktlige løsningen tilsier at skjerpede strafferammer ikke skal få betydning i prosessuell og annen sammenheng, med mindre det er særskilt nevnt. For de straffebestemmelsene som i dag har skjerpet straff ved gjentakelse, kan disse særlige strafferammer beholdes, og den prosessuelle virkning likeledes, mens det i § 61 kan bestemmes at straffskjerpelse etter den generelle regel ikke skal tas i betraktning for andre spørsmål enn ved straffutmålingen. Oslo tingrett slutter seg derfor til departementets syn på dette.»

Den eneste høringsinstansen som går i mot forslaget, er *Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon*. Etter deres oppfatning bør den skjerpede straffen få betydning i prosessuell og annen sammenheng:

«Det vil være naturlig at de økede strafferammene også får prosessuell betydning som omtalt i høringsnotatet, da disse virkemidlene i flere av eksempler som er omtalt foran, vil ha vesentlig betydning for å kunne anholde bakmenn og avdekke mer alvorlig kriminalitet i kjølvanet av mindre vinningskriminalitet.

Vår oppfatning er at det ved tilfeller av vinningskriminalitet begått av gjengangere, bør bestemmelsene i §§ 200a, 202b, 202c, 208a, 210a, 216a, 216b komme i betraktning. Årsaken til dette er at det mest sannsynlig er et apparat av bakmenn eller et organisert kriminelt nettverk som står bak forbrytelsene. Disse nettverk er det ikke mulig å bryte opp uten utradisjonelle metoder.

I forbindelse med adgang til å foreta inn-dragning, mener vi at adgangen til dette ikke

bør begrenses til [...] å gjelde saker der skjerpet strafferamme er grunnet i gjentakelse. Det er etter vår oppfatning at det nettopp i gjentatte vinningskriminalitetssaker vil virke preventivt at man foretar inndragning.

Vi støtter også en utvidet mulighet til å bruke tvangsmidler som pågrepelse, fengsling og adgang til utlevering. Vår oppfatning er at dagens straffenivå og rettspraksis virker tilstrekkelig forebyggende på «førstegangsforbryteren», men at konsekvensen ikke er tilstrekkelig for de som har opplevd å ble tatt flere ganger. En mer resolutt håndhevelse og bruk av tvangsmidler vil virke avskrekkende på gjengangere og ha stor preventiv virkning på førstegangsforbryteren.»

Etter departementets syn vil det være å gå for langt å åpne for bruk av ransaking med utsatt underretning (§ 200 a), teknisk sporing av gjenstander og personer (§§ 202 b og 202 c) og kommunikasjonskontroll (§§ 216 a og 216 b) i alle saker som gjelder gjengangere. Disse tvangsmidlene er til dels meget inngripende overfor den som rammes, og kan derfor bare brukes ved mistanke om visse alvorlige straffbare handlinger. Dette samme gjelder bestemmelsen om utvidet inndragning i straffeloven § 34 a.

Straffeprosessloven §§ 208 a og 210 a om utsatt underretning ved beslag og utleveringspålegg vil allerede etter gjeldende rett kunne anvendes overfor en som med skjellig grunn mistenkes for naske-ri, siden strafferammen nå er skjerpet til bøter eller fengsel inntil 6 måneder eller begge deler, jf. lov 28. juni 2002 nr. 55 (som trådte i kraft 1. oktober 2002). Det har ikke lenger betydning for adgangen til å anvende tvangsmidler om forholdet subsumeres under første eller tredje ledd i straffeloven § 391 a.

I tillegg kommer at departementet i proposisjonen her foreslår at strafferammen for straffbare handlinger som utøves som ledd i organisert kriminalitet, i utgangspunktet skal forhøyes inntil det dobbelte. Denne forhøyelsen vil, om den blir vedtatt, få anvendelse i forhold til alle lovbestemmelser som legger strafferammen rettslig virkning, hvis ikke annet er bestemt. Endringen vil bl.a. åpne for bruk av teknisk sporing av kjøretøy og andre gjenstander (straffeprosessloven § 202 b) og andre former for kontroll av kommunikasjonsanlegg enn avlytting (straffeprosessloven § 216 b) i saker hvor strafferammen øker til fengsel i 5 år eller mer.

Det forhold at departementet foreslår at skjerpet straff etter utkastet § 60 a om organisert kriminalitet skal få anvendelse i forhold til lovbestemmelser som tillegg er strafferammen rettslig virkning, kan ikke tas til inntekt for at løsningen bør være den samme ved straffskjerpelse på grunn av

gjentakelse. Som fremhevet i høringsnotatet, brukes strafferammer som kriterium for å skille mellom saker av forskjellig alvorlighetsgrad. Strafferammen er ment å avspeile lovbruddets alvor. Først og fremst er det lovbruddets objektive grovhet og gjerningspersonens skyld i gjerningsøyeblikket som påvirker lovbruddets alvor. At handlingen har skjedd som ledd i organisert kriminalitet, sier mye om lovbruddets objektive grovhet. Om lovbrøderen tidligere er dømt for et lovbrudd av samme art, har mindre betydning.

På denne bakgrunn fastholder departementet forslaget i høringsnotatet.

9.5.2.4 Bør enkelte særregler om gjentakelsesstraff beholdes?

Som nevnt i punkt 9.5.1, finnes det flere bestemmelser i straffelovgivningen som skjerper straffen ved gjentakelse. Innføres det en generell straffskjerpingsregel for gjenopptakelse, oppstår spørsmålet om slike særskilte strafferammer bør videreføres eller oppheves.

I høringsnotatet ble dette spørsmålet drøftet slik:

«Innføres det en generell straffskjerpingsregel for gjenopptakelse, vil det skape det mest konsekvente og oversiktlige systemet om dagens særregler om skjerpet straff ved gjentakelse oppheves i størst mulig grad. Særskilte strafferammer for gjentakelse bør videreføres bare hvis sterke grunner taler for det. Departementet vil i første omgang vurdere om særreglene i straffeloven bør videreføres.

Departementet tar som utgangspunkt at særregler som i dag skjerper straffen til det dobbelte, og særregler som gir anvisning på en mindre omfattende skjerpelse, bør oppheves hvis ikke de bør videreføres av hensyn til andre bestemmelser som lar strafferammen ha betydning, jf. foran. Departementet kan ikke se at det er grunn til å videreføre noen slike særregler i følgende bestemmelser:

- § 127 første ledd om vold mot offentlige tjenestemenn, som skjerper straffen fra 3 til 5 år. Endringen vil innebære at foreldelsesfristen ved gjentakelse senkes fra 10 til 5 år, jf. straffeloven § 67, med mindre det er tale om samvirke, jf. § 127 første ledd. Departementet antar at en foreldelsesfrist på 5 år er tilstrekkelig i den aktuelle typen av saker.
- § 132 a fjerde ledd om motarbeidelse av rettsvesenet, som skjerper straffen fra 5 til 10 år.
- § 200 tredje ledd om seksuell handling med barn under 16 år, som skjerper straffen fra 3 til 6 år.

Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot organisert kriminalitet og menneskehandel, gjengangerstraff mv.)

- § 230 om straffskjerpelse ved legemskrenkelser etter §§ 228 og 229, som skjerper straffen med det halve. Det har vært stilt spørsmål ved om hvilken bestemmelse som først skal tas i betraktning når både § 232 om blant annet særdeles skjerpende omstendigheter og § 230 er anvendelig. Forutsatt at det ved utmålingen av strafferammene skal tas hensyn til § 232 før § 230, vil endringen medføre at straffeprosessloven § 194 ikke vil være anvendelig ved gjentatt overtredelse av straffeloven § 228 annet ledd første straffalternativ eller § 229 første straffalternativ. Dessuten vil foreldelsesfristen forkortes fra 5 til 2 år for overtredelse av § 228 første ledd, fra 15 til 10 år ved overtredelse av § 228 annet ledd annet straffalternativ og § 229 annet straffalternativ, og fra 25 til 15 år ved overtredelse av § 229 tredje straffalternativ.
- § 233 om drap, som skjerper straffen fra 15 til 21 år.
- § 234 om barnedrap, som skjerper straffen fra 8 til 12 år.
- § 245 om ulovlig svangerskapsavbrytelse, som skjerper straffen fra 3 til 6 år.
- § 260 om bilbrukstyveri, som skjerper straffen fra 3 til 5 år. Endringen vil innebære at foreldelsesfristen ved gjentakelse senkes fra 10 til 5 år, jf. straffeloven § 67, med mindre bruken har hatt til følge betydelig skade på person, jf. § 260 fjerde ledd. Departementet antar at en foreldelsesfrist på 5 år er tilstrekkelig i den aktuelle typen av saker.
- § 263 som skjerper straffen for tyveri og underslag med det halve. Dette vil medføre at foreldelsesfristen for vanlig tyveri og underslag, jf. §§ 255 og 257, forkortes fra 10 til 5 år, jf. § 67. Dessuten vil ransakingshjemmelen i straffeprosessloven § 194 ikke lenger kunne anvendes ved grovt tyveri og underslag, jf. straffeloven §§ 256 og 258.
- § 279 som skjerper straffen for bedrageri og utroskap med inntil det halve. Endringen vil få samme type konsekvenser som det er regjort for foran.
- § 391 om lite skadeverk, som skjerper straffen fra 3 til 6 måneder.
- § 391 a om naskeri, som skjerper straffen med det halve.
- § 399 om mindre eiendomsinngrep, som skjerper straffen fra 3 til 6 måneder.
- § 431 om redaktøransvaret, som skjerper straffen fra 3 til 6 måneder.
- § 432 om forvrent gjengivelse av offentlige myndigheters forhandlinger, som skjerper straffen fra 3 til 6 måneder.

Ved flere av disse bestemmelsene er straffen den samme ved gjentakelse og når det foreligger særdeles skjerpende omstendigheter, for eksempel ved drap, jf. § 233.

Slik vurderer departementet behovet for å videreføre særregler som skjerper straffen ved gjentakelse med mer enn det dobbelte:

Straffeloven § 192 om voldtekt og §§ 195 og 196 om seksuell omgang med mindreårige står i en særstilling. De to første straffebudene skjerper straffen for gjentakelse fra 10 til 21 år, altså med noe mer enn det dobbelte. Paragraf 196 skjerper straffen fra 5 til 15 år.

Hensynet til sammenhengen mellom straffebud og oversikt over lovens system taler for å la § 61 gjelde for de aktuelle seksuallovbruddene. En fordobling av strafferammen vil gi tilstrekkelig rom for å fastsette en passe straff. En fare ved en slik løsning er at endringen feilaktig blir oppfattet som et signal om å sette ned straffen i stedet for å skjerpe den. Oppheves særreglene i §§ 192 og 195, vil det dessuten ha betydning for påtalespørsmålet: Kompetansen flyttes fra riksadvokaten til statsadvokaten. (Statsadvokaten har imidlertid kompetansen i de fleste saker etter §§ 192 og 195 fra før.) Dessuten senkes foreldelsesfristen fra 21 til 10 år, jf. § 67. Ved gjentatt overtredelse av § 196 senkes foreldelsesfristen fra 15 til 10 år. Departementet går derfor inn for å beholde disse særlige strafferammene.

Også § 342 om brudd på blant annet besøksforbud skjerper fengselsstraffen ved gjentakelse med mer enn det dobbelte, fra 6 måneder til 2 år. Departementet finner det heller ikke riktig å la en ny § 61 gjelde i slike tilfeller med mindre normalstraffen økes til 1 år. I motsatt fall ville lovendringen føre til at straffen for gjentakelse senkes til 1 år. Det ville samsvare dårlig med lovendringer som har vært gjort i den senere tid og med forslaget i Ot.prp. nr. 109 (2001–2002), som har til formål å gjøre besøksforbud til et mer effektivt middel for å forebygge vold. Departementet ber om høringsinstansenes syn.

Paragraf 296 skjerper straffen for gjentatt åger fra 2 til 5 år. Straffen er også fengsel i 5 år når det foreligger særdeles skjerpende omstendigheter. Departementet antar at den særskilte gjentakelsesstraffen kan oppheves. En lengstestraff på 4 år skulle være tilstrekkelig ved gjentakelse når det ikke foreligger særdeles skjerpende omstendigheter.

Paragraf 402 skjerper straffen for gjentatt hotell- og restaurantbedrageri fra 3 måneder til 1 år. Straffebudet kommer ikke til anvendelse hvis forholdet rammes av de mer alvorlige straffebudene om bedrageri i §§ 270 og 271. Departementet kan derfor heller ikke se grunn til å videreføre særregelen i § 402.

Forseelsesbestemmelsene i straffeloven §§ 345, 405 og 406 hjemler i dag fengselsstraff ved gjentakelse, mens den ordinære strafferammen bare er bot. En generell bestemmelse om straffskjerpelse ved gjentakelse bør forbeholdes straffbare handlinger som er så alvorlige at den ordinære strafferammen hjemler bruk av feng-

sel. Departementet antar derfor at særreglene om straffskjerpelse for overtredelser hvor det ved første gangs overtredelse bare er adgang til å illegge bøtestraff bør videreføres.

Av samme grunn bør særregler som regulerer adgangen til å idømme rettighetstap trolig beholdes, se § 325 om uforstand i offentlig tjeneste. Bestemmelsene er riktignok strengt tatt overflødige ved siden av den generelle bestemmelsen om rettighetstap i § 29. Men når bestemmelser om rettighetstap også står i straffebudet, er det for å få frem at slik straff kan være særlig aktuell ved gjentakelse.

Departementet har ikke gått gjennom spesiallovgivningen på tilsvarende måte, men legger til grunn at utgangspunktet også der bør tas i de retningslinjer som er trukket opp foran.»

Nesten ingen av høringsinstansene går nærmere inn på disse spørsmålene. *Likestillingsombudet* er imidlertid enig i at de særlige strafferammene i straffeloven §§ 192, 195 og 196 bør beholdes, og slutter seg til den begrunnelse som fremgår av høringsnotatet. *Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon* mener for sin del at særreglene i straffeloven §§ 263 og 279 bør beholdes, men angir ikke hvilke hensyn som i tilfelle kan tale for en slik løsning.

Riksadvokaten uttaler:

«Riksadvokaten er enig i departementets generelle betraktninger på dette punkt.

For så vidt gjelder straffskjerpelse til 21 år ved gjentakelse oppstår imidlertid et særlig spørsmål. Så vidt en kan se gjelder forslaget om endringer av bestemmelser som har en slik strafferamme bare straffeloven § 233 annet ledd annet punktum. Denne bestemmelsen foreslås opphevet. Etter det en kan forstå må dette lede til at strafferammen ved gjentatt drap reduseres til 20 år: Etter forslaget til § 61 kan straffen forhøyes «med inntil det dobbelte». Dette må imidlertid leses med straffeloven § 17 første ledd som bakgrunn. Etter forslaget til endring, heter det i § 17 første ledd at fengsel kan idømmes i «de i §§ 61 og 62 omhandlede tilfeller inntil 20 år». Bestemmelsen i § 17 første ledd bokstav b om at fengsel i 21 år kan idømmes «i tilfelle hvor det er særlig bestemt» kommer ikke lenger til anvendelse. Det kan åpenbart ikke være meningen å redusere strafferammen for gjentatt forsettlig drap, og riksadvokaten antar at denne bestemmelsen ikke bør oppheves.

Det kan for øvrig reises spørsmål ved om § 61 gir en hensiktsmessig regel når den skjerpede straff for gjentakelse ikke kommer til anvendelse dersom det er gått mer enn 6 år etter at straffen er fullbyrdet. Begår en som tidligere er domfelt for drap ett nytt drap 7 år etter at han

er ferdig med soning av drapsdommen, kan det virke lite rimelig at ikke § 61 kommer til anvendelse. Riksadvokaten går likevel ikke nærmere inn på dette fordi den tidligere forgåelsen uansett vil veie tungt i straffutmålingen, og fordi forvaring trolig vil være nærliggende i mange slike saker.»

Departementet kan uten videre slutte seg til riksadvokatens bemerkninger om straffeloven § 233. Det var selvsagt ikke meningen å redusere strafferammen for gjentatt drap. For øvrig opprettholder departementet forslagene i høringsbrevet til endringer i straffelovens spesielle del.

Også når det gjelder 6-årsgrensen i § 61, fastholder departementet forslaget i høringsnotatet. De individualpreventive hensyn som bærer en straffskjerpelse for gjengangere, får mindre gjennomslagskraft desto lengre tilbake i tid den forutgående straffbare handlingen ligger. Et sted bør det trekkes en grense. Etter departementets syn er det neppe til å unngå at en slik grensedragning undertiden kan gi utslag som virker noe tilfeldige, selv om man også i de tilfeller som faller utenfor bestemmelsen, etter omstendighetene vil kunne legge en viss vekt på det tidligere straffbare forholdet ved straffutmålingen. Departementet vil komme tilbake til dette spørsmålet som ledd i oppfølgingen av NOU 2002: 4 Ny straffelov.

Departementet har ikke under høringen mottatt synspunkter på hvorvidt straffebud i spesiallovgivningen bør endres. Departementet har etter høringen oppfordret alle de andre departementene til å vurdere om det bør gjøres endringer i straffebud som faller innenfor deres ansvarsområder. Bare Landbruksdepartementet har gitt uttrykk for et behov for en slik endring, se utkastet til endring i veterinærloven § 37. For øvrig foreslås det i denne omgangen ingen endringer i reglene om gjentakelsesstraff i spesiallovgivningen. Disse reglene vil dermed bli videreført, og vil som spesialbestemmelser gå foran den generelle straffskjerpelsesregelen i utkastet til straffeloven § 60, jf. også den uttrykkelige versjonen der («hvis ikke straffebudet selv bestemmer noe annet»).

9.5.2.5 Bør reglene om prøvetid endres?

For så vel en ren betinget fengselsstraff som for delvis betinget dom er hovedregelen i dag at det skal fastsettes en prøvetid på to år (straffeloven § 53 nr. 1 annet ledd). I særlige tilfeller kan det settes en lengre prøvetid, men prøvetiden kan ikke være over fem år. Gjentatte lovbrudd av samme art vil kunne være et slikt særlig tilfelle som åpner for å fastsette en prøvetid på inntil fem år. For å synlig-

gjøre dette er det imidlertid et spørsmål om ikke bestemmelsen om prøvetid bør endres, slik at den muligheten går klarere frem av loven. I høringsnotatet ba departementet om høringsinstansenes syn på spørsmålet.

Oslo tingrett, riksadvokaten og Politiembetsmennenes landsforening støtter forslaget. Oslo tingrett uttaler:

«Oslo tingrett er videre enig med departementet i at forlenget prøvetid kan være et egnet virkemiddel som skjerpet straff ved vinnings-, volds- og seksualforbrytelser. Straffeloven § 53 nr. 2 annet ledd kan i så fall lyde: *«Prøvetiden fastsettes av retten og skal i alminnelighet være to år. Ved gjentatt lovbrudd av samme art som ved tidligere ilagt straff og i andre særlige tilfeller kan det settes en lengre prøvetid, men ikke over fem år.»* Hvorvidt det dreier seg om lovbrudd av samme art, må det overlates til rettspraksis å utvikle.»

Også Kripas støtter forslaget, men foreslår i tillegg at retten normalt bør fastsette en lengre prøvetid enn to år:

«Kriminalpolitisenralen er av den oppfatning at det man ønsker å oppnå ved dette høringsforslaget bedre kan oppnås ved også å forlenge prøvetiden. Man antar at eksistensen av en betinget dom alene vil virke avskrekkende, og ved å forlenge prøvetiden vil både det preventive og det skjerpende moment opprettholdes over et lengre tidsrom, uten at det synes å gripe uforholdsmessig inn i beskyttelsesverdige interesser som personvern og rettssikkerhet. Dette er et gunstig supplement til en innføring av straffeskjerpelse ved gjentatte lovovertridelser, og en antar at det ønskede formål bedre kan oppnås om man legger en lengre prøvetid.

Som en følge av dette er man av den oppfatning at man bør endre straffeloven § 53 nr. 1 annet ledd fra en kan-bestemmelse til en bør-bestemmelse, da dette vil legge ytterligere føringer for domstolen til å ta i bruk den skjerpende ramme for prøvetid. Bestemmelsen vil da lyde, med utgangspunkt i dagens form: *'I særlige tilfelle bør det settes en lengre prøvetid, men ikke over fem år.'* Hva som er et «særlig tilfelle» vil fortsatt være en vurdering som ligger til domstolene. Det vil med denne endring kun legges føringer på de tilfeller hvor domstolen kommer til at *'(n)år vilkårene for straffskjerpelse ved gjen-*

takelse er oppfylt og i andre særlige tilfelle', bør en som hovedregel sette en lengre prøvetid. I de tilfelle hvor det er grunn for å legge en skjerpet straff, bør de samme grunner tale for at man også legger lengre prøvetid enn normalt. Hensynene for å legge begge skjerpelsene synes langt på vei å være de samme, og at man som hovedregel legger en lengre prøvetid vil trolig effektivisere den reaksjonen man med dette forslaget ønsker å oppnå.»

Norsk Fængsels- og Friomsorgsforbund tar ikke uttrykkelig stilling til forslaget, men mener at gevinstene ved prøvetidsinstituttet ikke må overdrives:

«Ved fastsettelse av deldom eller betinget fengselsstraff, er hovedregelen i dag at det fastsettes en prøvetid på 2 år. Hvorvidt en forlengelse av prøvetiden vil antas å kunne virke individualpreventivt på den yngre generasjon lovbrøtere er usikkert. Det er vel heller slik at de ikke har overdreven respekt for straffesystemet. I tillegg til prøvetiden vil det også være en klar fordel å pålegge lovbrøtere gjennomføring av spesielle typer programvirksomhet i løpet av en bestemt periode. Dette bør også kunne legges som en forutsetning ved utmåling av betinget straff.»

KROM går imot forslaget, og viser til at dette vil være «et stort inngrep i straffeloven, som på ingen måte kan sies å være fullstendig belyst» i høringsnotatet.

Etter departementets syn gir høringen støtte for å endre straffeloven § 52 i samsvar med forslaget i høringsnotatet. Den eneste høringsinstansen som går imot forslaget, er KROM, som viser til at endringsforslaget innebærer et stort inngrep overfor den domfelte. Departementet er ikke enig i det. Også etter gjeldende rett er gjentakelse blant de momenter som kan lede til at prøvetiden settes til mer enn to år. Den foreslåtte endringen innebærer derfor ikke noen endring av gjeldende rett, selv om den rent faktisk vil kunne lede til at prøvetiden blir noe lengre.

Departementet har vurdert forslaget fra Kripas om å lovfeste en retningslinje for fastsettelsen av prøvetiden, men har kommet til at det neppe er tilstrekkelig grunn til å begrense rettens skjønnsmåling på dette punkt. Er vilkårene først oppfylt, bør retten ut fra de konkrete forhold i den enkelte sak stå fritt til å bestemme om prøvetiden bør overstige to år eller ikke.

10 Rettshåndhevelsesarrest

10.1 Gjeldende rett

Straffeprosessloven § 172 om rettshåndhevelsesarrest lyder:

«Når noen mistenkes for

- a) en forbrytelse som kan medføre straff av fengsel i 10 år eller mer, eller forsøk på en slik forbrytelse, eller
 - b) en forbrytelse mot straffeloven § 228 annet ledd annet straffalternativ jf. § 232, § 229 annet straffalternativ jf. § 232, eller § 229 tredje straffalternativ,
- kan han pågripes såfremt det foreligger tilståelse eller andre forhold som i særlig grad styrker mistanken, selv om vilkårene i § 171 ikke er oppfylt. Forhøyelse av maksimumsstraffen på grunn av gjentakelse eller sammenstøt av forbrytelser kommer ikke i betraktning.»

Etter denne bestemmelsen kan politiet i visse alvorlige straffesaker pågripe en mistenkt uten at de alminnelige vilkårene i straffeprosessloven § 171 er oppfylt. Pågrepelse kan dermed skje selv om det ikke foreligger fluktfare, bevisforspillelsesfare eller fare for at vedkommende vil begå nye straffbare handlinger. Til gjengjeld må det foreligge tilståelse eller andre forhold som i særlig grad styrker mistanken. At det foreligger skjellig grunn til mistanke, er ikke tilstrekkelig. – Er vilkårene først oppfylt, kan vedkommende dessuten varetektsfengsles, jf. straffeprosessloven § 184 annet ledd.

Bestemmelsen kom inn i den tidligere straffeprosessloven i 1963 (som ny § 228 a), og ble videreført i dagens straffeprosesslov. Bakgrunnen for lovendringen var et brutalt drosjeran som vakte stor oppsikt, hvor den mistenkte ble løslatt fordi de alminnelige vilkårene for fengsling ikke var oppfylt. Bestemmelsen ble gitt for å motvirke den følelse av utrygghet eller mangel på tillit til samfunnets rettshåndhevelse som en løslatelse vil kunne lede til i alvorlige straffesaker, jf. *Andenæs*: Norsk straffeprosess bind II (3. utgave, Oslo 2000) s. 160–161. Derfor betegner man ofte pågrepelse og varetektsfengsling på dette grunnlaget som rettshåndhevelsesarrest.

Etter gjeldende rett er hensynet til allmennhetens rettsfølelse blant de hensyn retten må legge vekt på ved skjønnsutøvelsen etter straffeprosesslo-

ven § 172. Høyesteretts kjæremålsutvalg har i en rekke avgjørelser lagt til grunn at dette er ett av flere relevante momenter ved vurderingen, se f.eks. Rt. 1997 s. 1739, Rt. 1998 s. 674, Rt. 1999 s. 2002 og Rt. 2001 s. 940. I Rt. 2002 s. 842 oppsummerer kjæremålsutvalget rettstilstanden slik:

«Kjæremålsutvalget har i en rekke saker understreket at det ved fengsling med hjemmel i straffeprosessloven §172 ikke er tilstrekkelig å konstatere at grunnvilkåret for fengsling er oppfylt. Det må foretas en bred helhetsvurdering hvor blant annet de samfunnsmessige behov og rettshåndhevelseshensyn som har begrunnet bestemmelsen, vurderes. Og det er ikke tilstrekkelig å foreta en abstrakt vurdering av om hensynet til rettshåndhevelsen eller samfunnets behov tilsier fengsling – det må angis hvilke konkrete omstendigheter som har betydning. På den annen side kreves det ikke påvisning av en konkret og nærliggende fare i den aktuelle saken for at en eventuell løslatelse vil medføre en allmenn reaksjon. Av tidligere avgjørelser kan det særlig vises til Rt. 1997 side 1739, Rt. 1998 side 674, Rt. 1999 side 2102, Rt. 2000 side 1136, Rt. 2000 side 1905, Rt. 2001 side 290, Rt. 2001 side 940, Rt. 2002 side 85 og kjennelse av 26. mars 2002 i sak nr. 2002/424 [...].»

Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 5 og 6 setter visse grenser for bruken av rettshåndhevelsesarrest, jf. straffeprosessloven § 4 og lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) §§ 2 og 3. I saken *Letellier v. France* fra 1991 (inntatt i Serie A nr. 207) uttalte Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) følgende i tilknytning til EMK artikkel 5 nr. 3:

«51. The Court accepts that, by reason of their particular gravity and public reaction to them, certain offences may give rise to a social disturbance capable of justifying pre-trial detention, at least for a time. In exceptional circumstances this factor may therefore be taken into account for the purposes of the Convention, in any event in so far as domestic law recognises – as in Article 144 of the Code of Criminal Procedure – the notion of disturbance to public order caused by an offence.

However, this ground can be regarded as re-

levant and sufficient only provided that it is based on facts capable of showing that the accused's release would actually disturb public order. In addition detention will continue to be legitimate only if public order remains actually threatened; its continuation cannot be used to anticipate a custodial sentence.[...]»

EMD gir her uttrykk for at rettshåndhevelsesarrest må brukes med stor varsomhet, og at en alvorlig forbrytelse i seg selv ikke er tilstrekkelig til å begrunne varetektsfengsling. Det må vurderes konkret om hensynet til den offentlige orden («public order») gir tilstrekkelig grunn til å varetektsfengsle den siktede. Dette synspunktet er gjentatt i senere avgjørelser fra EMD, jf. sakene *Kemmache v. France* (inntatt i Serie A nr. 218), *Tomasi v. France* (inntatt i Serie A nr. 241) og *I.A. v. France* (inntatt i RJD 1998 s. 2951). Et tilsvarende syn er lagt til grunn i bl.a. Rt. 1996 s. 1032, Rt. 2001 s. 940 og Rt. 2002 s. 85.

Derimot kreves det ikke at det foreligger en konkret og nærliggende fare for at en eventuell løslatelse rent faktisk vil medføre en reaksjon blant allmennheten, jf. Rt. 1997 s. 1739 og Rt. 2001 s. 940. Det er tilstrekkelig at den aktuelle saken samlet sett er av en slik karakter at en løslatelse er egnet til å fremkalle en følelse av utrygghet eller mangel på tillit til samfunnets rettshåndhevelse.

10.2 Høringsnotatet 10. desember 2002

I høringsnotat 10. desember 2002 foreslo departementet at hensynet til folks rettsfølelse burde komme klarere frem i lovteksten:

«Etter departementets syn kommer ikke hensynet til folks rettsfølelse klart nok frem i lovteksten. For å sikre at dette hensynet gis tilstrekkelig gjennomslag i praksis, foreslår departementet at bestemmelsen gis et nytt annet punktum som gjør det klart at hensynet til allmennhetens rettsfølelse skal tillegges vekt etter § 172. Departementet har utformet to ulike alternativer:

Alternativ 1:

‘Ved vurderingen skal det særlig legges vekt på om det er egnet til å støte allmennhetens rettsfølelse eller skape utrygghet dersom den mistenkte er på frifot.’

Alternativ 2:

‘Ved vurderingen skal det særlig legges vekt på om det er egnet til å fremkalle en reaksjon blant allmennheten dersom den mistenkte er på frifot.’

Ingen av forslagene er ment å begrense de hensyn som domstolene kan legge vekt på ved vurderingen av om en person skal fengsles etter § 172. Formålet er å tydeliggjøre at hensynet til folks rettsfølelse er sentralt, slik at det blir lagt tilstrekkelig vekt på dette hensynet. Departementet ber om høringsinstansenes syn på hvilket forslag som er å foretrekke, eventuelt forslag til andre formuleringer.»

10.3 Høringsinstansenes syn

Forslaget om å klargjøre straffeprosessloven § 172 får støtte fra *Borgarting lagmannsrett*, *Gulating lagmannsrett*, *Oslo tingrett*, *riksadvokaten*, *Kripos*, *ØKOKRIM*, *Hordaland*, *Oslo og Rogaland politidistrikter* og *Luftfartstilsynet*. Nesten alle høringsinstansene foretrekker alternativ 1.

Riksadvokaten uttaler:

«Riksadvokaten er enig i at det er grunn til å presisere i lovteksten at det ved fengsling etter § 172 skal legges særlig vekt på om unnlatt fengsling er egnet til å støte allmennhetens rettsfølelse eller skape utrygghet (alternativ I), selv om dette nå nok er godt innarbeidet både i domstolene og i påtalemyndigheten.»

Andre høringsinstanser går imot forslaget. Dette gjelder *Agder lagmannsrett*, *Den Norske Advokatforening*, *Norsk forening for kriminalreform (KROM)* og *Straffedes organisasjon i Norge (SON)*.

Den Norske Advokatforening ser ikke noe behov for å klargjøre lovteksten, og viser dessuten til at «de foreslåtte tilføyelsene gi inntrykk av at dette hensynet skal ha større vekt enn etter gjeldende rett.»

Norsk forening for kriminalreform (KROM) er kritiske til en rekke forhold ved lovutkastet, og uttaler:

«Vi vil innlede med en generell bemerkning. Når først denne paragrafen skal diskuteres, finner vi det merkelig at det åpnet for en økt bruk av «varetekt». Norge er blitt kritisert av blant annet Amnesty International for å være altfor slepphendte med å holde personer inne-sperret uten dom. Det er rent frem påfallende at dette problemet ikke nevnes med et ord.

Vi vil dernest stille spørsmål ved om departementets forslag er i tråd med den siterte artikkel 5 nr 3 (side 20). Vi tolker første setning i andre avsnitt som et krav til bevis av et eller annet slag for at løslatelse faktisk vil føre til offentlig 'uorden'. I departementets forslag åpnes det her for en generell skjønnsbedømmelse, uten slike krav til dokumentasjon.

Det fremheves også på side 21 at det ikke er

noe krav at 'allmennheten' faktisk vil reagere. Dette kan man uansett aldri vite, men vi tolker uansett den nevnte artikkel i EMK som i strid med forslaget. Vi gjør også oppmerksom på fortsettelsen av sitatet, der det sies at fortsatt varetekt skal vurderes i forhold til hvorvidt offentlig uorden 'faktisk' er truet.

Dessuten er vi skeptiske til å la 'allmennheten' få slik innflytelse på rettspleien. I praksis vil allmennheten her bety media. Landet skal bygges med lov, og ikke på innfallene til en stadig mer kriminalpolitisk fiksert tabloidpresse. Nettopp utviklingen i media gjør det påkrevet med en sterk lovgivning som gir konkrete løsninger. Lovverket skal tvert i mot stå i mot presset fra populistiske krefter.

Vi er videre skeptiske til at departementet foreslår en så åpen skjønnsvurdering, at all alvorlig kriminalitet kan falle inn under bestemmelsen. Det sier seg selv at all alvorlig kriminalitet kan forårsake en 'reaksjon' (som er departementets egen formulering). KROM mener dette er en altfor vid bestemmelse. I prinsippet åpner det for at hvilken som helst alvorlig forbrytelse kan føre til varetekt, alt ettersom hva som oppfattes som alvorlig og om media tar tak i saken.

KROM innrømmer å ikke ha satt seg fullstendig inn i sakens realiteter. Likevel synes det åpenbart at departementets forslag er dårlig fundert, og sannsynligvis i strid med EMK (som igjen er tatt opp som norsk rett). Forslaget krever atskillig lengre behandlingstid og forberedelse.»

Også *Straffedes organisasjon i Norge (SON)* fremhever at forslaget legger opp til en mediestyrt straffeprosess, og at lovutkastet for øvrig er uklart formulert.

Agder lagmannsrett uttaler:

«Forslaget i høringsbrevet om endring av straffeprosessloven § 172 tar ikke sikte på noen realitetsendring. Det knytter seg etter vår oppfatning ikke en slik tvil til den generelle tolkning av bestemmelsen at det er behov for lovendring. Fra bestemmelsen ble vedtatt har hensynet til almenhetens rettsfølelse vært det sentrale kriterium. Det er nok likevel dekning for å si at terskelen for å beslutte fengsling på dette grunnlaget er blitt hevet noe i nyere høyesterettspraksis under henvisning til avgjørelser av Menneskerettsdomstolen.

[...]

Hvis det likevel skal gjennomføres en lovendring, er alternativ 1 å foretrekke fremfor alternativ 2. Det kan imidlertid reises spørsmål om § 172 etter endringen får et meningsinnhold som tilsiktet. Etter nyere avgjørelser av Høyesterett i lys av EMK er kriteriet 'om det er egnet

til å støte allmennhetens rettsfølelse etter skape utrygghet, dersom den mistenkte er på frifot', ikke bare et tungtveiende hensyn ved avveiningen, men likefrem et *vilkår* for fengsling på dette grunnlaget. Selv om både dette og lovbestemte vilkår ellers for anvendelse av § 172 er oppfylt, er imidlertid fengsling ikke obligatorisk, men forutsetter en skjønnsmessig helhetsvurdering av forholdsmessigheten av tvangsmidlet fra rettens side. Det vil da inngå som moment i *hvilken grad* en løslatelse er egnet til å fremkalle reaksjoner som nevnt. Allmennhetens rettsfølelse er således et kriterium med en dobbeltfunksjon. Den er riktignok også skjult i dagens lovtekst, men en lovendring som foreslått, kan virke mer villedende enn veiledende for så vidt.

Et bedre alternativ ville etter vår oppfatning være å gjøre en tilføyelse i § 172 første punktum:

'... selv om vilkårene i § 171 ikke er oppfylt, *dersom det er egnet til å støte allmennhetens rettsfølelse eller skape utrygghet at den mistenkte er på frifot.*»

10.4 Departementets syn nå

Departementet er enig med Agder lagmannsrett i at hensynet til allmennheten er relevant både ved vurderingen av om den mistenkte skal pågripes og varetektsfengsles, og ved forholdsmessighetsvurderingen etter straffeprosessloven § 170 a.

Derimot er det neppe holdepunkter for å anta at hensynet til allmennheten må innfortolkes som et *vilkår* i straffeprosessloven § 172 jf. § 184 annet ledd, i den forstand at den mistenkte bare kan pågripes og varetektsfengsles dersom det er egnet til å støte allmennhetens rettsfølelse eller skape utrygghet dersom vedkommende er på frifot. I avgjørelsen i Rt. 2002 s. 842 uttaler som nevnt Høyesteretts kjæremålsutvalg at det må foretas «en bred helhetsvurdering hvor blant annet de samfunnsmessige behov og rettshåndhevelsessensyn som har begrunnet bestemmelsen, vurderes». Ved denne helhetsvurderingen vil hensynet til allmennhetens rettsfølelse være et tungtveiende moment, men neppe det eneste relevante.

Så vidt departementet kan se, gir heller ikke praksis fra EMD noe grunnlag for å innfortolke et slikt vilkår. De avgjørelsene det ble vist til i høringsnotatet, knytter seg alle til fransk prosesslovgivning. Etter fransk rett kan rettshåndhevelsesarrest brukes dersom det er «nécessaire pour préserver l'ordre public», dvs. nødvendig for å opprettholde offentlig ro og orden, jf. den franske straffeprosessloven § 144. De nevnte avgjørelsene begrenser ad-

gangen til å anvende rettshåndhevelsesarrest på dette grunnlaget. Domstolen hadde imidlertid ikke, slik den franske bestemmelsen er formulert, foranledning til å gå nærmere inn på adgangen til å varetektsfengsle på andre mulige grunnlag. Avgjørelsene innebærer derfor ikke at rettshåndhevelsesarrest *bare* kan anvendes dersom hensynet til den offentlige ro og orden berøres.

Forslaget fra Agder lagmannsrett vil etter dette innebære en viss begrensning i adgangen til å anvende rettshåndhevelsesarrest etter norsk rett. Noen slik begrensning er det etter departementets syn ikke behov for. Departementet er heller ikke enig med Den Norske Advokatforening i at hensynet til allmennheten rettslig sett skal tillegges større vekt enn i dag. Forslaget innebærer som nevnt

ingen realitetsendringer. Av samme grunn kan departementet heller ikke se at den foreslåtte endringen vil lede til at allmennheten og mediene vil få direkte innflytelse over rettspleien, slik Norsk forening for kriminalreform (KROM) antyder.

KROM gir videre uttrykk for at saken *Letellier v. France* må tolkes slik at en beslutning om bruk av rettshåndhevelsesarrest bare vil være lovlig dersom det rent faktisk vil lede til offentlig uorden at den siktede løslates. Departementet er ikke enig i det, og viser i den forbindelse til Rt. 1997 s. 1739 og Rt. 2001 s. 940.

Departementet holder på denne bakgrunnen fast ved forslaget i høringsnotatet, og fremmer forslag i tråd med alternativ 1.

11 Behandlingen av borgerlige rettskrav i ankeinstansen

Ved lov 4. mai 2001 nr. 16 ble straffeprosessloven § 434 endret for at det i større grad skulle bli mulig å behandle borgerlige rettskrav som en del av straffesaken i ankeinstansen. Før lovendringen var adgangen som hovedregel begrenset til de fullstendige anker (saker hvor det er anket over bevisvurderingen under skyldspørsmålet). For begrensede anker kunne de borgerlige rettskrav behandles bare så langt avgjørelsen umiddelbart berodde på den avgjørelsen som ble truffet i straffesaken. For tap av retten til arv gjaldt det visse særregler.

Bakgrunnen for lovendringen var at hovedvilkåret om at anken måtte gjelde bevisvurderingen under skyldspørsmålet ikke hadde like gode grunner for seg etter at to-instansreformen ble iverksatt, og at det kunne være prosessøkonomisk uheldig om lagmannsretten måtte behandle de borgerlige krav i en egen sak. Departementet viste til at det for eksempel kan være behov for å prøve oppreisningsnivået i en sak der det ellers bare er anket over straffutmålingen, og at begrensningen kunne føre til at noen erklærte fullstendig anke bare for å få prøvet de borgerlige krav, jf. Ot.prp. nr. 18 (2000–2001) s. 22. Ved lovendringen ble det derfor åpnet adgang til å kreve ny behandling av de borgerlige rettskrav også når anken gjelder avgjørelsen av straff eller rettsfølge som nevnt i § 2 første ledd nr. 1. Forutsetningen er at vilkårene i §§ 427 til 433 er oppfylt.

For andre begrensede anker – hvor det bare er anket over lovanvendelsen (under skyldspørsmålet) eller saksbehandlingen – gjelder det fortsatt visse begrensninger i adgangen til å få borgerlige rettskrav behandlet i ankeomgangen. I slike saker kan de borgerlige krav bare behandles i ankesaken

dersom ankedomstolen samtykker, jf. § 434 første ledd annet punktum.

Departementet mente i proposisjonen side 23–24 at det ville være uheldig om en sterkt avgrenset straffutmålingsanke skulle kunne utvikle seg til en omfattende erstatningssak. Det la imidlertid til grunn at en henvisning til reglene om saksbehandlingen i første instans ville gi ankedomstolen tilstrekkelig kompetanse til å avslå behandling av det borgerlige rettskravet dersom dette ville medføre uforholdsmessige ulemper for avviklingen av straffesaken. Denne forutsetningen holder imidlertid bare stikk dersom den fornærmede selv fremmer kravet. Når påtalemyndigheten fremmer kravet, har ikke retten adgang til å nekte kravet fremmet, jf. Ot.prp. nr. 35 (1978–79) s. 237. For straffutmålingsanker medførte lovendringen derfor at adgangen til å medta borgerlige krav ble utilsiktet vid, jf. også *Bjerke/Keiserud*: Straffeprosessloven med kommentarer, bind II (3. utg., Oslo 2001) s. 1327.

Departementet holder fast ved at ankeinstansen i de aktuelle tilfeller bør ha adgang til å nekte å behandle borgerlige rettskrav, og foreslår derfor at dette skal gå uttrykkelig frem av bestemmelsen, jf. utkastet til § 434 første punktum bokstav b. I tråd med retningslinjene i Ot.prp. nr. 18 (2000–2001) går departementet inn for at ankeinstansen i slike tilfeller bare skal kunne nekte å behandle kravet der det vil medføre en kvalifisert ulempe å ta kravet med som en del av straffesaken. Det foreslås at vurderingstemaet skal være det samme som etter § 428, og følgelig knyttes til begrepet «vesentlig ulempe», jf. merknadene til bestemmelsen i punkt 13 nedenfor.

12 Økonomiske og administrative konsekvenser av lovforslagene

12.1 Forslagene i tilknytning til organisert kriminalitet og menneskehandel mv.

Endringene vil gi politi og påtalemyndighet bedre mulighet til å strafforfølge organisert kriminalitet og menneskehandel. Det vil isolert sett kunne virke arbeidsbesparende. Formålet er imidlertid at flere skal straffes for slike forbrytelser og at det skal idømmes strengere straffer. Det vil føre til økt belastning på strafferettsapparatet og til beslag av flere fengselsplasser. Eksakte tall er det vanskelig å angi. Det tas sikte på å dekke merutgiftene innenfor eksisterende rammer.

Lovendringene vil kunne begrense omfanget av organisert kriminalitet og menneskehandel. Dermed vil både enkeltpersoner og samfunnet kunne bli spart for alvorlig kriminalitet.

12.2 Forslagene i tilknytning til gjengangerstraff og rettshåndhevelsesarrest mv.

Forslaget om skjerpet straff for gjengangerkriminalitet vil føre til at det blir utmålt lengre straffer i gjengangersaker, som i sin tur vil kunne føre til et økt behov for fengselsplasser. Den delen av straffen som svarer til straffskjerpingen, skal imidlertid normalt gjøres betinget. I den grad lovendringen motvirker kriminalitet fra residivister, vil samfunnet spares for utgifter som knytter seg til denne formen for kriminalitet.

Forslagene om endringer i regelen om rettshåndhevelsesarrest og om borgelige rettskrav vil ikke få økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning.

13 Merknader til de enkelte bestemmelsene

13.1 Til endringene i straffeloven

Til § 12:

Departementet foreslår at § 162 c føyes til i oppregningen i § 12 *første ledd nr. 3 og 4*. Overtredelse av denne bestemmelsen kan dermed straffes i Norge uavhengig av om forbrytelsen er begått av norske statsborgere eller av utlendinger, og uavhengig av om forbrytelsen er begått i Norge eller i utlandet.

Kongen i statsråd avgjør spørsmålet om å reise tiltale for overtredelse av § 162 c som er begått av utlending i utlandet, jf. henvisningen i § 13 *første ledd* til § 12 *første ledd nr. 4 bokstav a*.

Til § 17:

I *første ledd bokstav a* er det føyd til en henvisning til straffeloven §§ 60 a og 61.

Endringen gjør unntak fra det som ellers ville ha fulgt av §§ 60 a og 61, og innebærer at den alminnelige lengstestrafen i gjentakelsestilfeller og saker om organisert kriminalitet er fengsel inntil 20 år. Lengstestrafen er imidlertid fremdeles 21 år i de tilfeller hvor det er særlig bestemt i det enkelte straffebud, jf. § 17 *første ledd bokstav b*.

Se pkt. 5.5 foran om bakgrunnen for å føye til § 60 a om organisert kriminalitet. Av samme grunn er det hensiktsmessig med en tilsvarende regel for § 61 om gjentakelse.

Til § 53:

Endringen i *nr. 1 annet ledd* gjør det klart at gjentakelse er blant de forhold som kan gjøre det berettiget å fastsette en lengre prøvetid enn to år. Se om bakgrunnen for forslaget i punkt 9.5.2.5.

Til ny § 60 a:

Departementet foreslår at det innføres en generell straffskjerpingsregel for organisert kriminalitet, nærmere bestemt når en straffbar handling er utøvet som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe, jf. *første ledd*. Strafferammen i straffebudet forhøyes inntil det dobbelte, men maksimalt med fem års fengsel «organisert kriminell

gruppe» er definert i annet ledd, jf. nedenfor. Se om bakgrunnen for forslaget i punkt 5. Bestemmelsen er generell og gjelder både for straffebud i straffeloven og i spesiallovgivningen.

Bestemmelsen åpner adgang til å skjerpe straffen ved organisert kriminalitet, men pålegger ingen plikt. Retten må i det enkelte tilfelle fastsette en straff som er rimelig og rettferdig. Hvorvidt straffen skal skjerpes, vil særlig bero på hvilken rolle den siktede har hatt i den organiserte kriminelle gruppen. Et hovedformål er å straffe bakmennene i organisert kriminalitet og andre sentrale aktører strengt. Overfor disse gruppene mener departementet at det for flere forbrytelsestyper kan være behov for å skjerpe straffen vesentlig i forhold til gjeldende praksis. Selv om Høyesterett i den senere tiden har skjerpet straffen for vesentlig befatning med barnepornografi (jf. Rt 2002 s. 1187 og Høyesteretts dom 28. januar 2003 i sak 2002/1353), er det for eksempel etter departementets syn behov for å skjerpe straffen ytterligere ved organisert befatning med barnepornografi. Departementet legger derimot til grunn at det ofte ikke vil være rimelig å skjerpe straffen i forhold til helt perifere aktører, selv om unntak kan tenkes. – Omfanget av den organiserte kriminaliteten vil være et annet sentralt moment.

I *annet ledd* foreslår departementet å ta inn en definisjon av «organisert kriminell gruppe». Definisjonen er den samme som i utkastet § 162 c, se nærmere merknaden til denne bestemmelsen.

Med formuleringen «ledd» i virksomheten til en organisert kriminell gruppe er det ikke meningen å oppstille noe krav om at gjerningspersonen må ha begått mer enn én straffbar handling. Men om så er tilfelle, vil straffskjerpingsregelen i prinsippet kunne anvendes ved siden av § 62 om sammenstøt av forbrytelser. Departementet legger imidlertid til grunn at dette vil ha liten praktisk betydning fordi utkastet § 60 a og §§ 61 og 62 hver for seg vanligvis vil gi vide nok rammer til å fastsette en passende straff. Utkastet § 60 a vil derimot ikke kunne anvendes ved siden av ny § 162 c om deltakelse i organiserte kriminelle grupper.

Ved å knytte straffskjerpingsregelen til straffbare handlinger som er utøvet som ledd «i virksomheten til en organisert kriminell gruppe», har departe-

mentet ment å snevre noe inn på virkeområdet for straffskjerpingsregelen sammenlignet med forslaget i høringsnotatet, hvor det avgjørende skulle være om handlingen er utøvet som ledd i organisert kriminalitet. Dermed faller godt planlagte enkeltoperasjoner som ikke skjer innenfor rammen av en organisert kriminell gruppe, utenfor.

Selv om den straffbare handlingen er begått av en deltaker i en organisert kriminell gruppe, vil ikke bestemmelsen komme til anvendelse dersom handlingen ikke har noen direkte tilknytning til organisasjonens virksomhet. For eksempel vil det ikke kunne ilegges noen høyere straff for promillekjøring på «fritiden», selv om gjerningspersonen deltar aktivt i et nettverk av spritsmuglere.

Det er ikke noe vilkår at gjerningspersonen deltar aktivt i gruppen. Også personer som har sporadisk kontakt med gruppen, vil rammes av bestemmelsen når de begår straffbare handlinger i regi av dette nettverket. Men i disse tilfellene vil det nok oftere enn ellers kunne oppstå tvil om gjerningspersonen har opptrådt med den nødvendige skyld. Hvis strafferammen skal kunne forhøyes etter den nye bestemmelsen, må skylden også dekke den straffskjerpemde omstendighet at handlingen er begått som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe. Gjerningspersonens tilknytning til den organiserte kriminelle gruppen vil dessuten være av betydning ved vurderingen av hvorvidt straffen skal skjerpes og hvor mye den eventuelt skal skjerpes.

Selv om de faktiske omstendighetene ved handlingen er på det rene, vil det kunne by på vanskeligheter å avgjøre om handlingen er utøvet som ledd i virksomheten til en organisert gruppe. De nærmere grensene for dette må imidlertid overlates til rettspraksis.

I *tredje ledd* er det uttrykkelig presisert at forhøyelse av maksimumsstraffen etter § 60 a får anvendelse i forhold til lovbestemmelser som tillegger strafferammen rettslig virkning, hvis ikke annet er bestemt. Et slikt unntak er foreslått tatt inn i straffeprosessloven § 352 tredje ledd, slik at det ikke vil være nødvendig med jurybehandling som følge av denne forhøyelsen av strafferammen.

Se for øvrig pkt. 5.5 foran.

Til § 61:

Første ledd er nytt. *Første punktum* slår fast at strafferammen ved gjentakelse øker inntil det dobbelte hvis ikke noe annet er bestemt i straffebudet. Om bakgrunnen for forslaget, se punkt 9 foran.

Bestemmelsen gjelder generelt og får både be-

tydning for straffebud i straffeloven og i spesiallovgivningen. Den avløser en rekke særregler som gir anvisning på skjerpet straff for nærmere bestemte forbrytelser. Enkelte slike særregler i straffeloven foreslås imidlertid beholdt, i likhet med de fleste særreglene i spesiallovgivningen, se nærmere punkt 9.5.2.4. – Straffskjerpelse etter § 61 første ledd kan bare skje når vilkårene i annet ledd er oppfylt.

Det er et vilkår for å skjerpe straffen at det aktuelle forholdet er av «samme art» som det den siktede tidligere er domfelt for. Vilkåret vil være oppfylt dersom saken gjelder det samme straffalternativet eller det samme straffebudet. Vilkåret vil også være oppfylt dersom sakene gjelder gradsforbrytelser (f.eks. tyveri og grovt tyveri), eller hvor den siktede tidligere er dømt for en sammensatt forbrytelse (f.eks. ran), og saken nå gjelder et av de lovbrudd som inngår i denne forbrytelsen (f.eks. legemsfor nærmelse).

For øvrig vil det bero på en skjønnsmessig vurdering om lovens vilkår er oppfylt. Et viktig moment ved denne vurderingen vil være om straffebudene verner de samme interesser. Et annet moment er om straffebudene er plassert i det samme kapitlet i straffeloven. Straffebud kan imidlertid være av samme art selv om de er plassert i forskjellige kapitler, slik eksempelet om ran og legemsfor nærmelse illustrerer.

Formålet med lovendringen er først og fremst å skjerpe straffen for gjentatte vinnings-, volds- og seksualforbrytelser. Og særlig tar forslaget sikte på de mest iherdige gjengangere. Men endringen innebærer ikke at straffen skal skjerpes i alle saker av de nevnte typer. Hvorvidt straffen skal skjerpes, må i samsvar med alminnelige straffutmålingsprinsipper vurderes konkret i forhold til det enkelte lovbrudd og den enkelte lovbrøyer. Både handlingens objektive grovhet, gjerningspersonens subjektive skyld og andre omstendigheter ved gjerningspersonen er relevante momenter i denne vurderingen.

De nevnte momenter har også betydning for hvor mye straffen eventuelt skal skjerpes. Endringen innebærer ikke at straffen nødvendigvis skal skjerpes like mye innenfor de ulike forbrytelseskategoriene. Det vil i utgangspunktet være naturlig at straffen skjerpes noe mindre enn ellers når det gjelder lovbrudd hvor straffenivået allerede er skjerpet betydelig, f.eks. ved en del seksualforbrytelser. Forslaget om at strafferammen skal dobles, innebærer ikke at den utmålte straffen skal dobles i forhold til i dag.

Selv om departementet særlig har hatt vinnings-, volds- og seksualforbrytelser for øyet, er ikke straffskjerpingsregelen begrenset til slike for-

brytelser. Straffen bør også skjerpes for andre forbrytelseskategorier hvor samfunnsvernet ikke er godt nok i dag.

Etter departementets syn bør straffskjerpingen etter § 61 første ledd særlig skje i form av en betydelig betinget fengselsstraff som kommer i tillegg til ubetinget fengselsstraff. Hensikten er at flere gjengangere skal avstå fra ytterligere kriminalitet når de ser at de risikerer å måtte sone et betydelig tillegg av fengselsstraff hvis de fortsetter den kriminelle løpebane. I disse tilfeller vil det ofte være rimelig og hensiktsmessig å fastsette en lengre prøvetid enn to år, jf. utkastet til straffeloven § 53 nr. 1 annet ledd og merknaden til denne bestemmelsen.

Straffskjerpingsregelen er imidlertid ikke begrenset til tilfellene hvor det gis en delvis betinget dom. Noen saker vil være så alvorlige at hele straffen bør være ubetinget. I enkelte andre saker kan det være grunn til å idømme en rent betinget straff, selv ved forholdsvis alvorlig gjengangerkriminalitet. Lovbryteren er f.eks. inne i en gunstig rehabiliteringsfase.

Annet punktum bestemmer at straffskjerpelse etter første punktum ikke får andre strafferettslige eller prosessuelle konsekvenser med mindre det er uttrykkelig bestemt. Dermed påvirkes for eksempel verken foreldelsesfrister eller adgangen til å bruke etterforskningsmetoder. Dette stiller seg annerledes for de særregler som er i behold i enkelte straffebud, som gir adgang til å skjerpe straffen ved gjentakelse, for eksempel straffeloven § 233 annet ledd. Se nærmere punkt 9.5.2.3.

Annet og tredje ledd svarer innholdsmessig til det som tidligere var første og annet ledd, men språkbruken er modernisert.

Til ny § 162 c:

Bestemmelsen er ny, og rammer den som inngår forbund om å begå alvorlige straffbare handlinger som ledd i organisert kriminalitet. Den er et unntak fra den klare hovedregelen i norsk rett om at forberedelseshandlinger ikke er straffbare. Bestemmelsen gjennomfører FNs konvensjonen mot grenseoverskridende organisert kriminalitet artikkel 5. Om bakgrunnen for bestemmelsen, se punkt 4.5.

Etter *første ledd første punktum* er det på nærmere vilkår straffbart å inngå forbund om handlinger med en strafferamme på fengsel i minst fire år.

«Forbund» skal forstås på samme måte som ellers i straffeloven. Å inngå forbund vil si at to eller flere personer avtaler at de skal begå en bestemt straffbar handling. Avtalen kan være uttrykkelig eller underforstått. Det kreves ikke at avtalen er inn-

gått skriftlig, eller at den avklarer alle detaljer med hensyn til selve gjennomføringen. En avtale om innførsel av et betydelig kvantum narkotika vil dermed kunne rammes selv om partene ennå ikke har bestemt seg for når selve handlingen skal begås, eller for hvilket transportmiddel eller hvilken reiserute som skal benyttes. Og ved forbund om ulovlig innførsel av et meget betydelig kvantum sprit, jf. alkoholloven §§ 2–1 og 10–1, er det uten betydning for straffbarheten om avtalen knytter seg til den første eller andre av to planlagte forsendelser.

Avtalen må gjelde en forbrytelse som kan straffes med fengsel i 4 år eller mer. Det er ikke et krav at påtalemyndigheten kan føre bevis for hvilken konkret forbrytelse avtalen gjelder, så lenge den kan bevise at det gjelder en eller annen forbrytelse med den aktuelle strafferammen. For eksempel vil det være tilstrekkelig for å straffe at det er hevet over enhver rimelig tvil at det dreier seg om ulovlig innførsel av et slag som kan lede til den aktuelle straffen. Det kreves ikke at påtalemyndigheten samtidig kan bevise hvorvidt det var narkotika eller et betydelig kvantum sprit avtalen dreide seg om. Dette kan derimot ha betydning for straffutmålingen.

Også den som inngår avtale om å medvirke til at andre begår slike forbrytelser, rammes av utkastet. Forutsetningen er at slik medvirkning kan straffes med fengsel i minst 4 år, men det vil praktisk talt alltid være tilfelle når hovedforøveren kan straffes på denne måten, jf. punkt 4.6 foran. I eksemplet ovenfor vil derfor den som lover å stille sin lastebil til disposisjon for en som etter avtale med en smuglerliga skal stå for selve innførselen, kunne rammes av § 162 c. Forhøyelse av maksimumsstraffen ved gjentakelse eller sammenstøt av forbrytelser skal ikke tas i betraktning ved vurderingen av om kravet til strafferamme er oppfylt, jf. *første ledd annet punktum*.

Forbrytelsen vil være fullbyrdet i det øyeblikk avtalen er inngått. Det er uten betydning for straffbarheten om avtalepartene senere skulle ombestemme seg og skrinlegge planen.

Utkastet krever ikke at gruppen har tatt skritt for å gjennomføre den forbrytelsen som avtalen gjelder. Men er det ikke tatt slike skritt, vil det ofte kunne være vanskelig å bevise at det er inngått noe forbund.

Bestemmelsen omfatter bare forbund om handlinger som begås «som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe». Formålet med bestemmelsen er å ramme organisert kriminalitet. Uttrykket «organisert kriminell gruppe» er definert i annet ledd, jf. nedenfor.

For at dette vilkåret skal være oppfylt, må minst

én av partene i avtalen være med i en slik gruppe. Dersom dette først er tilfellet, kan de øvrige avtalepartene stå helt utenfor gruppen. Det er videre uten betydning om den av partene som er med i gruppen, selv skal være med på gjennomføringen av foretagendet eller ikke. Også den som inngår avtale om å begå en straffbar handling på vegne av andre medlemmer i gruppen, vil dermed kunne rammes av § 162 c.

I tillegg til at minst én av partene i avtalen må være med i en organisert kriminell gruppe, må forbundet ha tilknytning til gruppens kriminelle virksomhet. Forbundet må dermed være inngått av gruppen eller av en enkeltperson på vegne av gruppen. Utenfor bestemmelsen faller forbund som en deltaker i en organisert kriminell gruppe inngår på eget initiativ og bare på vegne av seg selv. Det er i så fall uten betydning at forbundet gjelder straffbare handlinger som har nær saklig sammenheng med gruppens virksomhet.

Skyldkravet er forsett, jf. § 40. En avtalepart som ikke vet at den andre parten er med i en organisert kriminell gruppe eller at avtalen er et ledd i gruppens virksomhet, kan ikke straffes etter § 162 c.

Strafferammen er fengsel inntil 4 år. Ved straffutmålingen i den enkelte sak vil det være sentralt hvor alvorlig det lovbruddet som avtalen gjelder, er. Går forholdet også inn under et annet og strengere straffebud, skal imidlertid det strengere straffebudet anvendes. Dette vil kunne være tilfellet om forbundet anses som psykisk medvirkning til en annen forbrytelse. Hvis den tiltalte domfelles for overtredelse av det strengere straffebudet, kan han ikke i tillegg domfelles for overtredelse av § 162 c.

I *annet ledd* defineres uttrykket «kriminell gruppe». Definisjonen bygger på FN-konvensjonen artikkel 2 bokstav a, men er ikke fullt ut sammenfallende.

Det første vilkåret i definisjonen er at det må foreligge en «organisert gruppe». I dette ligger at gruppen må ha en viss struktur og varighet. Mafia-liknende organisasjoner og andre profesjonelle forbryternetter med forgreninger i flere land vil klart falle innenfor definisjonen. Utenfor faller grupper hvor det ikke er en så nær tilknytning mellom deltakerne at de naturlig utgjør en organisert gruppe. Bestemmelsen rammer dermed ikke alle tilfeller hvor flere opptrer i samvirke, eller hvor flere medvirker til en straffbar handling. Det gjelder selv om deltakerne kan sies å utgjøre en gruppe, så lenge gruppen ikke er organisert – f.eks. hvis en vennegjeng avtaler å rane en bank.

Ved vurderingen av om det foreligger en «organisert gruppe», vil det være av betydning om det er

etablert en viss organisatorisk eller hierarkisk struktur, om gruppen har internasjonale forgreninger, om det er avtalt en bestemt arbeidsfordeling mellom medlemmene, om gruppen har tilknytning til bestemte lokaler, om deltakerne møtes jevnlig mv. Også tidsaspektet vil kunne være av betydning. Jo lengre en gruppe har eksistert, desto lettere vil det foreligge en organisert gruppe i lovens forstand. Motsatt vil tidsaspektet ha mindre å si desto mer gruppen er organisert.

Det kreves ikke at gruppen har utarbeidet vedtekter eller programmer for sin virksomhet, slik lovlig organisasjoner ofte vil ha. Det kreves heller ikke at gruppen er organisert på en bestemt måte. Det samfunnsskadelige ved organisert kriminalitet har ikke først og fremst sammenheng med måten gruppen er organisert på, men på at medlemmene i gruppen overhodet er organisert.

Utkastet krever videre at gruppen består av «tre eller flere personer». Det er ikke noe vilkår at antallet medlemmer er konstant eller tilnærmet konstant, eller at det er en viss kontinuitet i medlemsmassen, så lenge gruppen oppfyller lovens minstekrav.

Det siste vilkåret er at gruppen enten «har til hovedformål å begå en handling som kan straffes med fengsel i minst 4 år», eller at «en vesentlig del av virksomheten består i å begå slike handlinger». Ofte kan det være vanskelig å bevise hvilket *formål* en gruppe har, især hvor formålet ikke er angitt i vedtekter, programmer eller på annen måte, slik det sjelden vil være i denne sammenhengen, og slik utkastet heller ikke stiller noe krav om. Uten andre bevis vil man da langt på vei være henvist til å trekke slutninger om formålet ut fra den virksomheten gruppen inntil da har utfoldet, jf. også konvensjonen artikkel 5 nr. 2.

Bestemmelsen omfatter også organiserte grupper som *rent faktisk* driver alvorlig kriminell virksomhet, selv om hovedformålet skulle være et annet eller eventuelt ikke lar seg bevise. Det å delta i slike grupper kan være mer straffverdig enn det å delta i grupper som har et kriminelt formål, men som aldri har tatt skritt for å gjennomføre dette. De straffbare handlingene må være begått av gruppen selv eller på vegne av den. Det er ikke tilstrekkelig at personer med tilknytning til gruppen på egen hånd har begått en handling av den type loven nevner.

Loven krever at en «*vesentlig del*» av virksomheten består i å begå straffbare handlinger. I dette ligger det *ikke* at gruppens virksomhet hovedsakelig må være av ulovlig karakter. Grupper som driver lovlig og ulovlig virksomhet om hverandre og i noenlunde samme omfang, faller innenfor definisjo-

nen. Den straffbare virksomheten vil også være vesentlig selv om omfanget av den er mindre enn omfanget av den lovlige virksomheten. Består en tredjedel av gruppens aktiviteter i ulovlig virksomhet, vil også dette normalt måtte betraktes som en vesentlig del. Og man kan vanskelig trekke en absolutt grense ved ulovlig virksomhet av dette omfang. Hvor grensen nærmere skal trekkes må bero på de konkrete omstendigheter i saken, blant annet på hvor alvorlig kriminalitet det dreier seg om.

Til § 202:

Forslaget til endringen i § 202 er en konsekvens av forslaget til ny ordlyd i straffeloven § 224. Gjerningsbeskrivelsen i forslag til § 224 første ledd bokstav a vil overlappe med gjeldende § 202 bokstav a og delvis med bokstav b i den utstrekning det dreier seg om prostitusjon. Ved at § 202 bokstav a oppheves og ordet «utnytter» i bokstav b tas ut, blir denne overlappingen vesentlig mindre. Endringen vil ha betydning for hvilket straffebud bakmennene i prostitusjonsvirksomhet skal rammes av. Det har ikke vært meningen å avkriminalisere noen handlinger som i dag rammes av § 202.

Bokstav a vil etter endringsforslaget ramme det å *fremme* andres frivillige prostitusjon. Et eksempel på en slik handling er det å drive mellommanns-virksomhet eller å organisere sex-klubber der de prostituerte deltar frivillig. Også den som sørger for at den prostituerte har kunder, en leilighet å jobbe fra, transport til et sted der kundene er, bidrar til at prostitusjonen kan skje.

Paragraf 224 vil ramme det å *utnytte* andre mennesker til prostitusjon eller andre seksuelle formål eller å *forlede* en person til å la seg utnytte til slike formål. De samme handlinger som er nevnt som eksempler på overtredelse av § 202, vil være straffbare etter § 224 dersom utnyttelsen eller forledelsen har skjedd ved bruk av de tvangsmidler som er nevnt i § 224 første ledd. Den som f.eks. lurer en kvinne til å tro at hun skal få arbeid som servitør, for så å tvinge henne til å arbeide som prostituert, vil kunne rammes av forslaget til ny § 224. Det samme gjelder den som misbruker en kvinnes sårbare situasjon som stoffmisbruker til å utnytte henne som prostituert.

Utkastet til § 224 angir et bredt spekter av tvangsmidler. Skulle det unntaksvis være brukt andre midler enn dem § 224 omfatter, vil forholdet likevel kunne omfattes av § 202. «Fremme» skal ikke forstås så snevert at bare helt frivillig prostitusjon omfattes.

Til § 224:

Departementet foreslår at gjeldende § 224 får en helt ny ordlyd. Forslaget innebærer at bestemmelsen får en mer tidsriktig språkdrakt, men også at innholdet blir mer dekkende for menneskehandelen slik den arter seg i dag. Bestemmelsen gjør det mulig for Norge å ratifisere protokollen om menneskehandel, som supplerer FNs konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet. Om bakgrunnen for forslaget, se punkt 6.4.

Kjernen i straffebudet er det å utnytte noen til nærmere bestemte formål som er listet opp i første ledd bokstav a til d, eller å forlede noen til å la seg utnytte til slike formål. Straffebudet er utformet med utgangspunkt i forpliktelsen til å kriminalisere menneskehandel i protokollen artikkel 5, jf. artikkel 3. Protokollen omfatter bare bakmennene i menneskehandelen. Forslaget til ny § 224 går lenger enn protokollen, ved at *første ledd* også rammer den som selv står for utnyttelsen.

I det å utnytte en person ligger å bruke vedkommende for å oppnå en fordel for seg selv. Dette vil typisk være en direkte eller indirekte økonomisk fordel, men ikke nødvendigvis. Det kan også tenkes at fordelen er å oppnå en viss posisjon i et bestemt miljø, eller gjentjenester.

«Forlede» er nevnt som selvstendig straffalternativ i første ledd. I en del tilfeller kan den som står for utnyttelsen, selv ha forledet personer inn i situasjonen, og da kan de to alternative gli over i hverandre. Men «forlede» kan også ha selvstendig betydning. Det å forlede noen innebærer en psykisk påvirkning som fører til at den som blir «forledet», blir ført bak lyset, lurt eller overtalt til å være med på noe som han eller hun ellers ikke ville ha blitt med på.

Utnyttelsen eller forledelsen må ha skjedd ved bruk av vold eller trusler, misbruk av sårbar situasjon eller ved annen utilbørlig atferd.

Vold og trusler skal forstås på samme måte som i straffeloven §§ 228 og 227.

Med misbruk av sårbar situasjon menes det å utnytte situasjoner der det ikke foreligger noe reelt og akseptabelt valg for den det gjelder, annet enn å underkaste seg «handlerne». En kvinne står f.eks. i fare for å bli kastet ut av leiligheten der hun bor sammen med sin mor og tre barn. Hun har ikke fast arbeid, det er heller ikke utsikter til inntektsgivende arbeid i området der hun bor, og hun har fått beskjed av myndighetene om at hun blir fratatt barna dersom hun mister leiligheten. Hun får tilbud om at en person vil betale husleien mot at hun arbeider på et bordell i utlandet.

Utilbørlig atferd vil for eksempel være å lage falske ekteskaps- eller arbeidsannonser for å lure per-

soner inn i prostitusjon eller tvangsarbeid. Såkalt «debt bondage» er et eksempel på en handling som vil kunne rammes av det å utnytte noen til tvangsarbeid gjennom utilbørlig atferd. Dette kan skje ved at fattige mennesker blir tilbudt arbeid i en fabrikk i et annet land. Når arbeidstakeren begynner i arbeidet, står han allerede i gjeld til arbeidsgiver fordi arbeidsgiveren har betalt reisen. Fordi lønnen er svært lav, og fordi arbeidsgiver trekker kost og losji fra på lønnen vil arbeidstakeren være bundet til å arbeide lenge for arbeidsgiveren før han kan disponere over det han tjener og dermed ha en mulighet til å komme seg ut av arbeidsforholdet. Arbeidstakeren kan slik bli fanget i en situasjon som det er vanskelig å komme ut av.

Første ledd bokstav a til d lister opp de formål utnyttelsen eller forledelsen kan ha. I *bokstav a* skal prostitusjon forstås på samme måte som etter § 202 tredje ledd der begrepet er definert nærmere. Paragraf 202 er foreslått endret som en konsekvens av at § 224 første ledd bokstav a delvis vil få en overlappende gjerningsbeskrivelse.

Alternativet utnyttelse til seksuelle formål rammer ikke først og fremst den seksuelle handlingen i seg selv, men det å utnytte noen til å utføre slike handlinger. Straffebudet kan etter omstendighetene brukes ved siden av f.eks. §§ 195 og 196 om seksuell omgang med mindreårige. Eksempel på en handling som kan rammes, er formidling av barn til et pedofilt nettverk. Å formidle ekteskap med kvinner som har barn hvor det er kjent at seksuell utnyttelse av barnet er det egentlige formålet med ekteskapet, kan også rammes av dette alternativet.

I «tvangsarbeid» i *bokstav b* ligger at den som blir utnyttet, ikke har kommet frivillig inn i arbeidsforholdet og/eller ikke kan komme frivillig ut av det. Bokstav b kan for eksempel ramme situasjoner der personer som blir lokket med arbeid i et annet land, blir utnyttet som arbeidskraft fordi de ikke har lovlig opphold i landet og dermed havner i en sårbar stilling. Det vil også kunne ramme dem som holder arbeiderne i f.eks. en fabrikk innelåst eller skaffer hushjelpere som verken får lønn eller er frie til å slutte i tjenesten når de ønsker. Derimot vil en langvarig uoppsigelig kontrakt ikke uten videre omfattes.

Alternativet «krigstjeneste i fremmed land» i *bokstav c* viderefører innholdet i dette alternativet i gjeldende § 224.

Bokstav d rammer bl.a. den som bortfører barn for at organer skal kunne tas ut av dem og selges til medisinsk bruk. Bestemmelsen vil også kunne ramme den som ved å misbruke en persons sårbare situasjon får vedkommende til å donere f.eks. en nyre.

Annet ledd omhandler de handlinger som FN-protokollen forplikter statene til å kriminalisere – typiske bakmannshandlinger i menneskehandelen og medvirkning. Se punkt 6.5.1.3 om hvorfor enkelte bakmannshandlinger er skilt ut i en egen regel som supplerer den generelle medvirkningsbestemmelsen.

Bokstav a rammer den som legger forholdene til rette for slik utnyttelse eller forledelse som nevnt i første ledd ved å anskaffe, transportere eller motta personen. Formålet er å ramme det apparatet som gjør det mulig å utnytte mennesker til de formål som nevnes i første ledd. Med «anskaffer» er det tenkt på den som, f.eks. ved hjelp av falske jobbannonser, skaffer jenter som selges til bordeller. Den som aktivt oppsøker personer i en sårbar situasjon, f.eks. rusmisbrukere eller personer i en flyktningleir, og misbruker situasjonen for å bringe personer inn i prostitusjon eller fremmed krigstjeneste, kan også rammes. Alternativet vil videre ramme den som bortfører noen slik at de kan bli utnyttet til de formål som er beskrevet. «Transportere» retter seg mot den som sørger for at offeret blir fraktet fra sitt hjemsted til det stedet hvor utnyttelsen skjer. Det rammer også den som transporterer kvinner rundt i Norge for at de skal selge seksuelle tjenester på ulike steder. Den delen av bakmannsapparatet som sørger for at personen som skal utnyttes, blir tatt i mot på grensen, eller sørger for et oppholdssted, vil kunne rammes av alternativer «motta».

Bokstav b gjelder medvirkning generelt – både til handlingene i første ledd og handlingene i annet ledd bokstav a. Kjernen i det foreslåtte straffebudet er å utnytte eller forlede noen på den måten og til de formål som er beskrevet i første ledd. Både for overtrederen av annet ledd bokstav a og for medvirkeren gjelder det derfor at han enten selv må ha brukt de virkemidlene som er nevnt i første ledd eller kjenne til at disse midlene er brukt. Den som formidler ekteskap mellom thailandske kvinner og norske menn, uten å vite at kvinnene blir tvunget til å prostituere seg når de kommer til Norge, kan ikke dømmes for medvirkning til overtredelse av første ledd bokstav a. På den annen side kan den som frakter en kvinne fra Russland til Norge, dømmes etter annet ledd bokstav a selv om han ikke selv har brukt noen av de maktmidlene som er nevnt i første ledd, så lenge han vet at disse midlene har blitt brukt for å få henne inn i situasjonen, eller han vet at han frakter henne til en situasjon hvor slike midler vil bli brukt.

Bokstav c gir en spesiell medvirkningsregel i forhold til personer som står i et myndighetsforhold til den som utnyttes. Dette tar særlig sikte på foreldre eller andre med foreldreansvar, oppnevnte

verger, ansatte i barnehjem eller fengsler, militære overordnede og lærere. Disse rammes når de mottar betaling eller en annen fordel for å samtykke i utnyttelse som går inn under første ledd. Dessuten rammer bokstav c den som gir betaling eller annen fordel for å få samtykke fra en som faller i den nevnte persongruppen.

Tredje ledd knytter seg til forpliktelsen i FN-protokollen artikkel 5, jf. artikkel 3 bokstav c og d. Når en person under 18 år utnyttes til de formål som er nevnt, skal gjerningspersonene kunne straffes uavhengig av hvilke midler som er anvendt for å bringe vedkommende inn i situasjonen.

Etter *fjerde ledd første punktum* straffes grov overtredelse av § 224 med fengsel inntil ti år, mens det følger av første ledd, jf. annet ledd, at den ordinære strafferammen er fengsel inntil fem år. Fjerde ledd *annet punktum* angir hvilke momenter som særlig skal ha betydning for om overtredelsen bedømmes som grov. Dersom overtredelsen skjer som ledd i organisert kriminalitet som går inn under § 60 a, vil strafferammen – enten det er etter fjerde ledd eller første jf. annet ledd – (også) bli skjerpet etter denne bestemmelsen.

Til endringene i §§ 127, 132 a, 200, 234, 245, 260, 266, 296, 391, 399, 431 og 432, og til opphevelsen av §§ 230, 263, 279, 391 a tredje ledd og 402 tredje ledd:

Særreglene om gjentakelsesstraff foreslås opphevet som overflødige ved siden av den generelle straffskjerpelsesbestemmelsen i § 61. Ved vurderingen av hva som er handlinger av «samme art», jf. utkastet § 61 første ledd, skal det legges til grunn at adgangen til å idømme skjerpet straff for gjentakelse, ikke skal snevres inn i forhold til hva som i dag er bestemt i de aktuelle bestemmelser som nå foreslås endret eller opphevet. Flere av disse bestemmelsene har også en høyere strafferamme der det foreligger særdeles skjerpende omstendigheter. Slike skjerpede rammer foreslås videreført.

13.2 Til endringene i utleveringsloven

Til § 25:

Etter *nr. 1 første punktum* kan fengslede personer overføres midlertidig til fremmed stat for «å avhøres som vitne eller fremstilles til konfrontasjon». Det nye *annet punktum* innebærer at midlertidig overføring av fengslede personer også kan skje for at personen skal bistå ved «andre etterforsknings-

skritt», f.eks. avhør. Endringen gjennomfører forpliktelsen etter FNs konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet artikkel 18 nr. 10, se nærmere punkt 7.1 foran.

Etter endringen av nr. 1 sammenholdt med endringen i nr. 4 *første punktum* er slik overføring betinget av at den fengslede samtykker. Samtykket må være frivillig, og må gis overfor enten fengselsdirektøren eller tingretten. Før samtykke gis, må vedkommende gjøres kjent med at han ikke har noen plikt til å samtykke. Det må heller ikke gis inntrykk av at det vil tale mot ham at samtykke nektes.

13.3 Til endringen i straffeprosessloven

Til § 172:

Tilføyelsen av et nytt *annet punktum* gjør det klart at det ved vurderingen av om den siktede skal pågripes, skal legges særlig vekt på om det er egnet til å støte allmennhetens rettsfølelse eller skape utrygghet dersom den mistenkte er på frifot. Endringen er pedagogisk begrunnet, og er ikke ment å innebære noen realitetsendringer i forhold til gjeldende rett.

På samme måte som i dag er det ikke noe vilkår at det må foreligge en konkret og nærliggende fare for at allmennheten rent faktisk vil reagere. Det er tilstrekkelig at den aktuelle saken er egnet til å skape en reaksjon av den type loven nevner.

Ved denne vurderingen vil forbrytelsens alvor være et viktig moment, slik Høyesteretts kjæremålsutvalg har lagt til grunn i Rt. 2002 s. 315 og Rt. 2002 s. 842. Også mistankens styrke er sentral. Dersom noen dømmes i førsteinstansen for et meget alvorlig lovbrudd, f.eks. drap, vil det derfor lett kunne skape reaksjoner om vedkommende løslates i påvente av ankebehandlingen. Var vedkommende på frifot før dommen falt, vil det tilsvarende gjelde hvis han ikke blir pågrepet og fengslet når dommen faller.

Motsatt skal det som regel mer til før en forbrytelse i den andre enden av skalaen, f.eks. en overtredelse av straffeloven § 228 annet ledd annet straffalternativ jf. § 232, skaper tilsvarende reaksjoner. Men også de konkrete omstendighetene i tilknytning til forøvelsen, individuelle forhold ved gjerningspersonen og andre momenter vil kunne være av betydning. Slike forhold vil kunne lede til at to forbrytelser innenfor samme forbrytelseskategori skaper vidt forskjellige reaksjoner. Er et drap begått i en nødvergelignende situasjon, vil det for eksempel trolig sjelden vekke reaksjoner dersom

vedkommende er på frifot frem til saken er endelig avgjort.

Selv om en eventuell løslatelse er egnet til å fremkalle en følelse av utrygghet og manglende tilitt til samfunnets rettshåndhevelse, kan rettshåndhevelsesarrest etter straffeprosessloven § 172 ikke anvendes dersom det etter sakens art og forholdene ellers ville være et uforholdsmessig inngrep overfor mistenkte, jf. straffeprosessloven § 170 a. Men ved vurderingen av hva som i et konkret tilfelle er uforholdsmessig, vil det kunne ha betydning om saken er av en slik karakter at den kvalifiserer til bruk av rettshåndhevelsesarrest. Jo grovere forbrytelse det er tale om, og jo strengere straff den mistenkte kan regne med å få, desto lettere vil en løslatelse kunne lede til en allmenn reaksjon og desto mer skal det til før pågrep og fengsling etter straffeprosessloven § 172 innebærer et uforholdsmessig inngrep.

Til § 202 b:

Departementet foreslår at det åpnes for bruk av teknisk sporing ved etterforskning av saker om overtredelse av utkastet til ny § 162 c i straffeloven, jf. tilføyelsen i *første ledd første punktum*.

Til § 216 b:

Departementet foreslår at det åpnes for bruk av kommunikasjonskontroll som ikke er avlytting ved etterforskning av saker om overtredelse av utkastet til ny § 162 c i straffeloven, jf. tilføyelsen i *første ledd første punktum*.

Til § 352:

Unntaket i *tredje ledd* foreslås utvidet til også å gjelde forhøyelse av maksimumsstraffen på grunn av straffeloven § 60 a om organisert kriminalitet, se nærmere merknaden til denne bestemmelsen. Se også punkt. 5.5 foran.

Til § 434:

Om bakgrunnen for endringene, se punkt 11 foran.

Endringen av *første ledd* gjør det klart at domstolen ved anker over avgjørelser om straff eller rettsfølge som nevnt i § 2 første ledd nr. 1, skal kunne nekte å behandle anke over borgerlige rettskrav, dersom det vil medføre vesentlig ulempe å behandle kravet sammen med straffesaken. Begrepet «vesentlig ulempe» skal forstås på samme måte som etter § 428, og tar særlig sikte på situasjoner hvor behandlingen av straffekravet ikke gir grunnlag for å pådømme det borgerlige kravet.

Bestemmelsen er dessuten omredigert ved at

første og annet punktum er slått sammen til ett punktum. For andre anker enn straffutmålingsanker mv. foreslås det ingen realitetsendringer. Ved fullstendige anker kan borgerlige rettskrav fortsatt tas med i saken dersom vilkårene i §§ 427–433 er oppfylt. Ved anker som bare gjelder feil i lovanvendelsen under skyldspørsmålet eller saksbehandlingen, kreves det i tillegg at retten samtykker. Retten kan også i disse sakene nekte samtykke dersom en samlet behandling vil være til vesentlig ulempe, men adgangen til å nekte samtykke er ikke begrenset til slike situasjoner.

Endringene av *annet ledd* har kun til formål å forenkle ordlyden, og har ingen betydning for realiteten.

13.4 Til endringen i utlendingsloven

Til § 47:

Strafferammen i § 47 *fjerde ledd* om organisert menneskesmugling foreslås hevet fra 5 til 6 års fengsel. Dette er en tilpasning til den nye straffskjerpingsregelen i § 60 a i straffeloven, se nærmere merknaden til denne bestemmelsen. Se også punkt 5.5 foran.

Organisert virksomhet er et absolutt vilkår for å anvende utlendingsloven § 47 *fjerde ledd*. Straffskjerpingsregelen i § 60 a vil derfor aldri være anvendelig ved siden av dette straffalternativet, jf. punkt. 5.5 foran.

Ordet «ulovlig» ble føyd inn i det som nå er *fjerde ledd* ved endringslov 10. januar 1997 nr. 5. Bakgrunnen går frem av Ot.prp. nr. 38 (1995–96) side 38:

«Nåværende bestemmelse rammer den som i vinnings hensikt driver organisert virksomhet med sikte på mot betaling å hjelpe utlendinger til innreise i riket. Til tross for at ordlyden også rammer den som for eksempel driver reisebyrå, har den så vidt departementet kjenner til, ikke skapt problemer i praksis. Det foreslås likevel at en rettsstridsreservasjon nå tas med, ved at ordet «ulovlig» tas med i bestemmelsen.»

Den ordlyden som ble vedtatt ved endringsloven i 1997, kan misforstås dit hen at «ulovlig» ikke er en rettsstridsreservasjon i forhold til den organiserte menneskesmuglingsvirksomheten, men knytter seg til selve innreisen. Dette er ikke gjeldende rett, jf. Høyesteretts dom 6. februar 2003 i sak 2002/1290. Loven bør være formulert slik at dette går klart frem. Departementet foreslår en justering av ordrekkefølgen for å få til dette.

13.5 Til endringen i politiloven

Til § 20 a:

Etter § 20 a første ledd kan utenlandske polititjenestemenn på nærmere vilkår foreta grenseoverskridende observasjon og forfølgelse av en mistenkt person på norsk territorium. Ved nytt *annet punktum* utvides kretsen av personer som kan gjøres til gjenstand for en slik observasjon. Også andre personer enn den mistenkte vil kunne følges over grensen når det er skjellig grunn til å tro at dette vil bidra til å identifisere eller oppspore den mistenkte. Forslaget gjennomfører et endringsforslag til Schengenkonvensjonens artikkel 40 nr. 1, jf. punkt 8.3 foran.

Uttrykket «observasjon og forfølgelse» skal forstås på tilsvarende måte som i første punktum. Forfølgelsen kan bare skje med det formål som er angitt i lovteksten.

Grenseoverskridende observasjon av andre enn den mistenkte kan bare foretas når det er «nødvendig av hensyn til etterforskningen». Det er ikke tilstrekkelig at slik observasjon letter etterforskningen, eller på annen måte fremstår som nyttig eller formålstjenlig. Kan formålet oppnås med andre og mindre inngripende virkemidler, kan observasjon ikke skje.

Loven krever videre at det foreligger «skjellig grunn» til å tro at forfølgelsen vil bidra til å identifisere eller oppspore den mistenkte. I dette ligger at det må være sannsynlighetsovervekt for at forfølgelsen vil bidra på den måten loven nevner.

Nåværende annet punktum blir nytt tredje punktum.

13.6 Til endringen i veterinærloven

Til § 37

Endringen er en konsekvens av forslaget om en generell straffskjerpelsesregel ved gjentakelse i straffeloven § 61. Å nevne gjentakelse i § 37 blir overflødig ved siden av forslag til ny straffeloven § 61.

13.7 Til ikrafttredelsesbestemmelsen

Lovforslaget del VII gjelder ikrafttredelse. For alle endringene unntatt endringen i politiloven trer loven i kraft straks. Endringen i politiloven settes i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Endringen bør ikke settes i kraft før endringen i Schengenkonvensjonen artikkel 40 er trådt i kraft for Norge.

Justis- og politidepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot organisert kriminalitet og menneskehandel, gjengangerstraff mv.).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot organisert kriminalitet og menneskehandel, gjengangerstraff mv.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i straffeloven mv. (lovtiltak mot organisert kriminalitet og menneskehandel, gjengangerstraff og mv.)

I

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

I § 12 første ledd nr. 3 bokstav a tilføyes § 162 c i opplistingen.

I § 12 første ledd nr. 4 bokstav a tilføyes § 162 c i opplistingen.

§ 17 første ledd bokstav a skal lyde:

(a) fra 14 dager inntil 15 år eller i de i § § 60 a, 61 og 62 omhandlede tilfelle inntil 20 år;

§ 53 nr. 1 annet ledd skal lyde:

Prøvetiden fastsettes av retten og skal i alminnelighet være to år. Når vilkårene for straffskjerpelse ved gjentakelse er oppfylt og i andre særlige tilfeller, kan det settes en lengre prøvetid, men ikke over fem år. Prøvetiden regnes fra den dag endelig dom er avsagt.

Ny § 60 a skal lyde:

Dersom en straffbar handling er utøvet som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe, forhøyes maksimumsstraffen i straffebudet til det dobbelte, likevel ikke med mer enn 5 års fengsel.

Med organisert kriminell gruppe menes en organisert gruppe på tre eller flere personer som har som et hovedformål å begå en handling som kan straffes med fengsel i minst 4 år, eller hvor en vesentlig del av virksomheten består i å begå slike handlinger.

Forhøyelse av maksimumsstraffen etter bestemmelsen her får anvendelse i forhold til lovbestemmelser som tillegger strafferammen rettslig virkning, hvis ikke annet er bestemt.

§ 61 skal lyde:

Begår en tidligere domfelt person på ny en straffbar handling av samme art som han tidligere er dømt for, forhøyes maksimumsstraffen i straffebudet til det dobbelte, hvis ikke straffebudet selv bestemmer noe annet. Forhøyelse av maksimumsstraffen etter bestem-

melsen her får bare anvendelse i forhold til lovbestemmelser som tillegger strafferammen rettslig virkning hvis det er bestemt i loven.

Første ledd gjelder bare når den domfelte hadde fylt 18 år på tidspunktet for den tidligere straffbare handlingen og har begått den nye handlingen etter at straffen for den tidligere handlingen helt eller delvis er fullbyrdet. Er den nye straffbare handlingen en forbrytelse, gjelder første ledd ikke hvis den nye handlingen er begått senere enn 6 år etter at fullbyrdelsen av den tidligere straffen er avsluttet, med mindre annet er bestemt. Er den nye straffbare handlingen en forseelse, kan det ikke ha gått mer enn 2 år fra fullbyrdelsen er avsluttet. Reglene i dette ledd gjelder også når skjerpet straff for gjentakelse er bestemt i straffebudet.

Retten kan la tidligere straffer som er idømt i utlandet, begrunne skjerpet straff på samme måte som straffer som er idømt her i landet.

§ 127 første ledd skal lyde:

Den, som ved Vold søger at formaa en offentlig Tjenestemand til at foretage eller undlade en Tjenestehandling eller at hindre ham under en saadan, eller som medvirker hertil, straffes med Fængsel indtil 3 Aar, men indtil 5 Aar, naar han udfører Forbrydelsen i Forening med nogen anden.

§ 132 a fjerde ledd skal lyde:

Motarbeiding av rettsvesenet straffes med fengsel inntil 5 år. Er handlingen utført under særdeles skjerpende omstendigheter, kan fengsel inntil 10 år anvendes. Ved avgjørelsen av om det foreligger særdeles skjerpende omstendigheter, skal det særlig legges vekt på om overtredelsen har voldt fare for noens liv eller helbred, er begått ved flere anledninger eller av flere i fellesskap eller har et systematisk eller organisert preg.

Ny § 162 c skal lyde:

Den som inngår forbund med noen om å begå en handling som kan straffes med fengsel i minst 4 år, og som skal begås som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe, straffes med fengsel inntil 4 år, med mindre forholdet går inn under en strengere

straffebestemmelse. Forhøyelse av maksimumsstraffen ved gjentakelse eller sammenstøt av forbrytelser kommer ikke i betraktning.

Med organisert kriminell gruppe menes en organisert gruppe på tre eller flere personer som har som et hovedformål å begå en handling som kan straffes med fengsel i minst 4 år, eller hvor en vesentlig del av virksomheten består i å begå slike handlinger.

§ 200 tredje ledd skal lyde:

I tilfelle som nevnt i annet ledd, kan fengsel inntil 6 år idømmes dersom *handlingen* er begått under særdeles skjerpende omstendigheter. Ved avgjørelsen av om særdeles skjerpende omstendigheter foreligger, skal det særlig legges vekt på hvor lang tid forholdet har pågått, om handlingen er misbruk av slektskapsforhold, omsorgsforhold, stilling, avhengighetsforhold eller nært tillitsforhold og om handlingen er begått på en særlig smertefull eller krenkende måte.

§ 202 første ledd skal lyde:

Den som

- a) *fremmer andres prostitusjon eller*
 - b) *leier ut lokaler og forstår at lokalene skal brukes til prostitusjon eller utviser grov uaktsomhet i så måte,*
- straffes med bøter eller fengsel inntil 5 år.

§ 224 skal lyde:

Den som ved vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd utnytter en person til

- a) *prostitusjon eller andre seksuelle formål,*
 - b) *tvangsarbeid,*
 - c) *krigstjeneste i fremmed land eller*
 - d) *fjerning av vedkommendes organer,*
- eller som forleder en person til å la seg bruke til slike formål, straffes for menneskehandel med fengsel inntil 5 år.*

På samme måte straffes den som

- a) *legger forholdene til rette for slik utnyttelse eller forledelse som nevnt i første ledd ved å anskaffe, transportere eller motta personen,*
- b) *på annen måte medvirker til utnyttelsen eller forledelsen, eller*
- c) *gir betaling eller annen fordel for å få samtykke til utnyttelsen fra en person som har myndighet over den fornærmede, eller som mottar slik betaling eller annen fordel.*

Den som begår en handling som nevnt i første eller annet ledd mot en person som er under 18 år, straffes uavhengig av om vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd er anvendt.

Grov menneskehandel straffes med fengsel inntil 10 år. Ved avgjørelsen av om overtredelsen er grov, skal det særlig legges vekt på om den som ble utsatt for handlingen, var under 18 år, om det ble brukt grov vold eller tvang eller om handlingen ga betydelig utbytte.

§ 230 oppheves.

§ 234 annet ledd skal lyde:

Under særdeles skjærpende Omstændigheder kan Fengsel indtil 12 Aar anvendes.

§ 245 første ledd skal lyde:

Den som avbryter svangerskap eller medvirker hertil uten at de lovlige indikasjoner for et slikt inngrep er til stede, eller uten at vedtak om avbrudd er truffet av noen som har myndighet til det, straffes for fosterfordrivelse med fengsel inntil 3 år. *Hvis handlingen er utført i vinnings hensikt eller under særdeles skjerpende omstendigheter for øvrig, er straffen fengsel inntil 6 år. Har gjerningsmannen handlet uten kvinnens samtykke, anvendes fengsel inntil 15 år, men inntil 21 år såfremt hun omkommer som følge av forbrytelsen.*

§ 260 fjerde ledd skal lyde:

Fengsel inntil 5 år kan anvendes dersom bruken har hatt til følge betydelig skade på person eller *formue*.

§ 263 oppheves.

§ 266 tredje ledd fjerde punktum oppheves.

§ 279 oppheves.

§ 296 annet ledd skal lyde:

Når handlingen er begått sedvanemessig *eller det ellers foreligger særdeles skjerpende omstendigheter*, kan det idømmes fengsel inntil 5 år og i forbindelse med fengselsstraffen bøter.

§ 391 første ledd skal lyde:

Den som øver eller medvirker til skadeverk som nevnt i § 291, straffes med bøter eller med fengsel inntil 3 måneder såfremt den voldte skade er *liten*.

§ 391 a tredje ledd oppheves.

Gjeldende fjerde ledd blir nytt tredje ledd.

§ 399 annet ledd skal lyde:

Hvor gjenstandens verdi er mere betydelig, kan fengsel inntil 6 måneder anvendes.

Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot organisert kriminalitet og menneskehandel, gjengangerstraff mv.)

§ 402 tredje ledd oppheves.

Gjeldende fjerde ledd blir nytt tredje ledd.

§ 431 annet ledd skal lyde:

Når det foreligger særdeles skjerpende omstendigheter, kan fengsel inntil 6 måneder anvendes. Det kan dog ikke ilegges strengere straff enn etter den lovbestemmelse som ville ha vært anvendelig om redaktøren hadde kjent innholdet.

§ 432 annet ledd skal lyde:

Når det foreligger særdeles skjerpende omstendigheter, kan fengsel inntil 6 måneder anvendes.

II

I lov 13. juni 1975 nr. 39 om utlevering av lovbrøtere mv. (utleveringsloven) gjøres følgende endringer:

§ 25 nr. 1 og nr. 4 skal lyde:

1. Til bruk for straffesak i fremmed stat kan det på begjæring bestemmes at person som her i riket er fengslet eller etter dom berøvet friheten på grunn av straffbar handling, skal sendes til fremmed stat for å avhøres som vitne eller framstilles til konfrontasjon. *Overføring som nevnt i første punktum, kan også skje med vedkommendes samtykke for å bistå ved andre etterforskningsskritt.*
[...]

4. Dersom vedkommende ikke samtykker i overføring etter nr. 1 første punktum, avgjør retten ved kjennelse om det er lovlig adgang til overføring. Er vedkommende under strafforfølgning her i riket, hører saken inn under den domstol som behandler straffesaken. Reglene i § 17 tredje ledd og § 18 første ledd gjelder tilsvarende. I samband med overenskomst som nevnt i annet ledd, kan det dog bestemmes at saken skal avgjøres av annen myndighet enn departementet. Før retten, eller i tilfelle departementet, treffer sin avgjørelse, skal det innhentes uttalelse fra fengsels- eller anstaltsmyndigheten såframnt vedkommende soner straff eller er anbrakt i anstalt.

III

I lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven) gjøres følgende endringer:

§ 172 nytt annet punktum skal lyde:

Ved vurderingen skal det særlig legges vekt på om det er egnet til å støte allmennhetens rettsfølelse eller skape utrygghet dersom den mistenkte er på frifot.

Gjeldende annet punktum blir nytt tredje punktum

§ 202 b første ledd første punktum skal lyde:

Når noen med skjellig grunn mistenkes for en handling eller forsøk på en handling som etter loven kan medføre straff av fengsel i 5 år eller mer, *eller som rammes av straffeloven § 162 c*, kan påtalemyndigheten beslutte at teknisk peileutstyr plasseres på kjøretøy, gods eller andre gjenstander for å klarlegge hvor den mistenkte eller gjenstandene befinner seg (teknisk sporing).

§ 216 b første ledd første punktum skal lyde:

Retten kan ved kjennelse gi politiet tillatelse til å foreta annen kontroll av kommunikasjonsanlegg når noen med skjellig grunn mistenkes for en handling eller forsøk på en handling

- a) som etter loven kan medføre straff av fengsel i 5 år eller mer, eller
- b) som rammes av straffeloven kapittel 8 eller 9, eller av §§ 145 annet ledd, 162, 162 c, 204 første ledd bokstav d, 317, jf. §§ 162 eller 390 a.

§ 352 tredje ledd skal lyde:

Forhøyelse av maksimumsstraffen på grunn av gjentakelse, sammenstøt av forbrytelser eller anvendelsen av straffeloven § 60 a eller § 232 kommer ikke i betraktning.

§ 434 første og annet ledd skal lyde:

Ved anke i straffesaken kan partene kreve ny behandling også av de borgerlige krav dersom vilkårene i §§ 427 til 433 er oppfylt og anken gjelder

- a) *bevisbedømmelsen under skyldspørsmålet,*
- b) *avgjørelsen om straff eller rettsfølge som nevnt i § 2 første ledd nr. 1, og det ikke er til vesentlig ulempe å behandle kravet under ankeforhandlingen, eller*
- c) *andre ankegrunner, og ankedomstolen samtykker i samlet behandling.*

I sak for Høyesterett gjelder § 323 tilsvarende.

Ved gjenopptakelse av straffesak kan en part på samme vilkår som nevnt i første ledd kreve ny behandling av de borgerlige krav dersom fristen i tvistemålsloven § 408 ikke er utløpt.

IV

I lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) gjøres følgende endringer:

§ 47 fjerde ledd skal lyde:

Med bøter eller med fengsel inntil seks år straffes den som i vinnings hensikt driver organisert

Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot organisert kriminalitet og menneskehandel, gjengangerstraff mv.)

ulovlig virksomhet med sikte på å hjelpe utlendinger til å reise inn i riket eller til annen stat.

V

I lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven) gjøres følgende endring:

§ 20 a første ledd nytt annet punktum skal lyde:
Dersom det er nødvendig av hensyn til etterforskningen, kan det også foretas observasjon og forfølgelse av andre personer når det er skjellig grunn til å tro at dette vil bidra til å identifisere eller oppspore den mistenkte.

Gjeldende annet punktum blir nytt tredje punktum.

VI

I lov 15. juni 2001 nr. 75 om veterinærer og annet dyrehelsepersonell gjøres følgende endring:

§ 37 skal lyde:

Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer denne loven eller bestemmelser gitt i medhold av den, straffes med bøter eller fengsel i inntil 3 måneder. Medvirkning straffes på samme måte. Når det gjelder overtredelse av § 18 eller bestemmelser gitt i medhold av § 18, kan straffen under særdeles skjerpende omstendigheter forhøyes til inntil 6 måneders fengsel.

VII

Endringen i politiloven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. For øvrig trer loven her i kraft straks.

Vedlegg 1**United Nations convention
against transnational
organized crime***Article 1***Statement of purpose**

The purpose of this Convention is to promote cooperation to prevent and combat transnational organized crime more effectively.

*Article 2***Use of terms**

For the purposes of this Convention:

- (a) «Organized criminal group» shall mean a structured group of three or more persons, existing for a period of time and acting in concert with the aim of committing one or more serious crimes or offences established in accordance with this Convention, in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit;
- (b) «Serious crime» shall mean conduct constituting an offence punishable by a maximum deprivation of liberty of at least four years or a more serious penalty;
- (c) «Structured group» shall mean a group that is not randomly formed for the immediate commission of an offence and that does not need to have formally defined roles for its members, continuity of its membership or a developed structure;
- (d) «Property» shall mean assets of every kind, whether corporeal or incorporeal, movable or immovable, tangible or intangible, and legal documents or instruments evidencing title to, or interest in, such assets;
- (e) «Proceeds of crime» shall mean any property derived from or obtained, directly or indirectly, through the commission of an offence;
- (f) «Freezing» or «seizure» shall mean temporarily prohibiting the transfer, conversion, disposition or movement of property or temporarily assuming custody or control of property on the basis of an order issued by a court or other competent authority;

**De Forente Nasjoners
konvensjon mot
grenseoverskridende
organisert kriminalitet***Artikkel 1***Formål**

Formålet med denne konvensjon er å fremme samarbeid for å forebygge og bekjempe grenseoverskridende organisert kriminalitet mer effektivt.

*Artikkel 2***Termbruk**

I denne konvensjon menes med:

- a) «organisert kriminell gruppe»: strukturert gruppe på tre eller flere personer, som eksisterer i en viss tid, og som opptrer sammen med det mål å begå en eller flere alvorlige forbrytelser eller ett eller flere alvorlige lovbrudd fastsatt i samsvar med denne konvensjon, for direkte eller indirekte å oppnå en økonomisk eller annen materiell fordel,
- b) «alvorlig forbrytelse»: atferd som utgjør et lovbrudd som kan medføre frihetsberøvelse i minst fire år eller en strengere straff,
- c) «strukturert gruppe»: gruppe som ikke er tilfeldig opprettet for umiddelbart å begå et lovbrudd, og som ikke trenger å ha formelt definerte roller for medlemmene, kontinuitet i medlemskapet eller en utviklet struktur,
- d) «eiendom»: eiendeler av ethvert slag, både legegmlige og ulegemlige, løse og faste, materielle og immaterielle, og rettslige dokumenter eller instrumenter som beviser eiendomsrett til eller interesse i slike eiendeler,
- e) «utbytte av en forbrytelse»: enhver eiendom avledet fra eller anskaffet direkte eller indirekte ved å begå et lovbrudd,
- f) «frysing» eller «beslagleggelse»: å midlertidig forby overføring, omgjøring, anbringelse eller flytting av eiendom eller å midlertidig ta i forvaring eller ta kontroll over eiendom på grunnlag av avgjørelse tatt av en domstol eller annen vedkommende myndighet,

- (g) «Confiscation», which includes forfeiture where applicable, shall mean the permanent deprivation of property by order of a court or other competent authority;
 - (h) «Predicate offence» shall mean any offence as a result of which proceeds have been generated that may become the subject of an offence as defined in article 6 of this Convention;
 - (i) «Controlled delivery» shall mean the technique of allowing illicit or suspect consignments to pass out of, through or into the territory of one or more States, with the knowledge and under the supervision of their competent authorities, with a view to the investigation of an offence and the identification of persons involved in the commission of the offence;
 - (j) «Regional economic integration organization» shall mean an organization constituted by sovereign States of a given region, to which its member States have transferred competence in respect of matters governed by this Convention and which has been duly authorized, in accordance with its internal procedures, to sign, ratify, accept, approve or accede to it; references to «States Parties» under this Convention shall apply to such organizations within the limits of their competence.
- g) «inndragning», som medfører tap der dette er hensiktsmessig: varig berøvelse av eiendom etter avgjørelse av en domstol eller annen vedkommende myndighet,
 - h) «underliggende lovbrudd»: lovbrudd som gir utbytte som kan bli gjenstand for et lovbrudd som definert i artikkel 6 i denne konvensjon,
 - i) «kontrollert levering»: teknikken med å tillate ulovlige eller mistenkelige forsendelser å passere ut av, gjennom eller inn på territoriet til en eller flere stater, med deres vedkommende myndigheters vitende og under deres overvåkning, med sikte på etterforskning av et lovbrudd og identifisering av personer innblandet i gjennomføringen av lovbruddet,
 - j) «organisasjon for regional økonomisk integrasjon»: organisasjon sammensatt av suverene stater i en viss region som medlemsstatene har overført myndighet til i saker som reguleres av denne konvensjon, og som er gitt behørig fullmakt, i samsvar med sine interne framgangsmåter, til å undertegne, ratifisere, godta, godkjenne eller tiltre den; henvisninger til «statsparter» i denne konvensjon får anvendelse på slike organisasjoner innenfor rammen av deres myndighet.

Article 3

Scope of application

1. This Convention shall apply, except as otherwise stated herein, to the prevention, investigation and prosecution of:
 - (a) The offences established in accordance with articles 5, 6, 8 and 23 of this Convention; and
 - (b) Serious crime as defined in article 2 of this Convention; where the offence is transnational in nature and involves an organized criminal group.
2. For the purpose of paragraph 1 of this article, an offence is transnational in nature if:
 - (a) It is committed in more than one State;
 - (b) It is committed in one State but a substantial part of its preparation, planning, direction or control takes place in another State;
 - (c) It is committed in one State but involves an organized criminal group that engages in criminal activities in more than one State; or
 - (d) It is committed in one State but has substantial effects in another State.

Artikkel 3

Virkeområde

1. Denne konvensjon får anvendelse, med mindre annet er fastsatt her, på forebygging, etterforskning og forfølgning av:
 - a) lovbrudd fastsatt i samsvar med artikkel 5, 6, 8 og 23 i denne konvensjon, og
 - b) alvorlige forbrytelser som definert i artikkel 2 i denne konvensjon dersom lovbruddet er av grenseoverskridende art, og dersom en organisert kriminell gruppe er innblandet.
2. Med hensyn til nr. 1 i denne artikkel er et lovbrudd av grenseoverskridende art dersom:
 - a) det er begått i mer enn én stat,
 - b) det er begått i én stat, men en betydelig del av forberedelsen, planleggingen, ledelsen eller styringen av det finner sted i en annen stat,
 - c) det er begått i én stat, men en organisert kriminell gruppe som bedriver kriminalitet i mer enn én stat, er innblandet, eller
 - d) det er begått i én stat, men har betydelige virkninger i en annen stat.

*Article 4***Protection of sovereignty**

1. States Parties shall carry out their obligations under this Convention in a manner consistent with the principles of sovereign equality and territorial integrity of States and that of non-intervention in the domestic affairs of other States.
2. Nothing in this Convention entitles a State Party to undertake in the territory of another State the exercise of jurisdiction and performance of functions that are reserved exclusively for the authorities of that other State by its domestic law.

*Article 5***Criminalization of participation in an organized criminal group**

1. Each State Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences, when committed intentionally:
 - (a) Either or both of the following as criminal offences distinct from those involving the attempt or completion of the criminal activity:
 - (i) Agreeing with one or more other persons to commit a serious crime for a purpose relating directly or indirectly to the obtaining of a financial or other material benefit and, where required by domestic law, involving an act undertaken by one of the participants in furtherance of the agreement or involving an organized criminal group;
 - (ii) Conduct by a person who, with knowledge of either the aim and general criminal activity of an organized criminal group or its intention to commit the crimes in question, takes an active part in:
 - a. criminal activities of the organized criminal group;
 - b. Other activities of the organized criminal group in the knowledge that his or her participation will contribute to the achievement of the above-described criminal aim;
 - (b) Organizing, directing, aiding, abetting, facilitating or counselling the commission of serious crime involving an organized criminal group.

*Artikkel 4***Suverenitetsvern**

1. Statspartene skal oppfylle sine forpliktelser etter denne konvensjon på en måte som er i samsvar med prinsippene om staters suverene likhet og territoriale integritet og med prinsippet om ikke-innblanding i andre staters indre forhold.
2. Ikke noe i denne konvensjon gir en statspart rett til å utøve, på territoriet til en annen stat, jurisdiksjon og funksjoner som utelukkende er forbeholdt myndighetene i den andre staten etter dens nasjonale lovgivning.

*Artikkel 5***Kriminalisering av deltaking i en organisert kriminell gruppe**

1. Hver statspart skal vedta de lover og treffe andre tiltak som er nødvendige for å fastsette som lovbrudd, når handlingen er begått forsettlig:
 - a) en eller begge av de følgende som lovbrudd klart atskilt fra dem som innebærer forsøk eller fullbyrding av den kriminelle virksomheten:
 - i) å avtale med en eller flere andre personer å begå en alvorlig forbrytelse med et formål som direkte eller indirekte er forbundet med å oppnå en økonomisk eller annen materiell fordel og, der det kreves av nasjonal lovgivning, som innebærer en handling foretatt av en av deltakerne for å fremme avtalen, eller der en organisert kriminell gruppe er innblandet,
 - ii) atferd ved en person som, med kunnskap om enten målet og den allmenne kriminelle virksomheten til en organisert kriminell gruppe eller gruppens forsett om å begå de aktuelle forbrytelsene, deltar aktivt i:
 - a. kriminell virksomhet til den organiserte kriminelle gruppen,
 - b. annen virksomhet til den organiserte kriminelle gruppen med kunnskap om at vedkommendes deltaking vil bidra til at det kriminelle målet beskrevet ovenfor oppnås,
 - b) å organisere, lede, medvirke til, legge til rette for eller gi råd om gjennomføringen av en alvorlig forbrytelse der en organisert kriminell gruppe er innblandet.

Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot organisert kriminalitet og menneskehandel, gjengangerstraff mv.)

2. The knowledge, intent, aim, purpose or agreement referred to in paragraph 1 of this article may be inferred from objective factual circumstances.
3. States Parties whose domestic law requires involvement of an organized criminal group for purposes of the offences established in accordance with paragraph 1 (a) (i) of this article shall ensure that their domestic law covers all serious crimes involving organized criminal groups. Such States Parties, as well as States Parties whose domestic law requires an act in furtherance of the agreement for purposes of the offences established in accordance with paragraph 1 (a) (i) of this article, shall so inform the Secretary-General of the United Nations at the time of their signature or of deposit of their instrument of ratification, acceptance or approval of or accession to this Convention.
2. Kunnskap, forsett, mål, formål eller avtale nevnt i nr. 1 i denne artikkel kan utledes fra objektive faktiske forhold.
3. Statsparter med en nasjonal lovgivning som krever innblanding fra en organisert kriminell gruppe med hensyn til lovbrudd fastsatt i samsvar med nr. 1 bokstav a) i) i denne artikkel, skal påse at deres nasjonale lovgivning omfatter alle alvorlige forbrytelser der organiserte kriminelle grupper er innblandet. Slike statsparter, og statsparter med en nasjonal lovgivning som krever en handling som fremmer avtalen, med hensyn til lovbrudd fastsatt i samsvar med nr. 1 bokstav a) i) i denne artikkel, skal underrette De forente nasjoners generalsekretær om dette ved undertegning eller ved deponering av sitt ratifikasjons-, godtakelses- godkjennings- eller tiltrjedelsesdokument for denne konvensjon.

Article 6

Criminalization of the laundering of proceeds of crime

1. Each State Party shall adopt, in accordance with fundamental principles of its domestic law, such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences, when committed intentionally:
 - (a)
 - (i) The conversion or transfer of property, knowing that such property is the proceeds of crime, for the purpose of concealing or disguising the illicit origin of the property or of helping any person who is involved in the commission of the predicate offence to evade the legal consequences of his or her action;
 - (ii) The concealment or disguise of the true nature, source, location, disposition, movement or ownership of or rights with respect to property, knowing that such property is the proceeds of crime;
 - (b) Subject to the basic concepts of its legal system:
 - (i) The acquisition, possession or use of property, knowing, at the time of receipt, that such property is the proceeds of crime;
 - (ii) Participation in, association with or conspiracy to commit, attempts to commit and aiding, abetting, facilitating and counselling the commission of any of the

Artikkel 6

Kriminalisering av hvitvasking av utbytte av en forbrytelse

1. Hver statspart skal, i samsvar med de grunnleggende prinsippene i sin nasjonale lovgivning, vedta de lover og treffe andre tiltak som er nødvendige for å fastsette som lovbrudd, når handlingen er begått forsettlig:
 - a)
 - i) omgiøring eller overføring av eiendom, med kunnskap om at eiendommen er utbytte av en forbrytelse, med sikte på å skjule eller tilsløre den ulovlige opprinnelsen til eiendommen eller på å hjelpe en person som er innblandet i gjennomføringen av det underliggende lovbruddet, til å unndra seg rettsfølgene av sin handling,
 - ii) skjuling eller tilsløring av en eiendoms virkelige art, kilde, beliggenhet, anbringe, bevegelse eller eiendomsrett til eiendom eller rettigheter med hensyn til eiendom, med kunnskap om at eiendommen er utbytte av en forbrytelse,
 - b) med forbehold for grunnsetningene i statspartens rettsorden:
 - i) anskaffelse, innehav eller bruk av eiendom, med kunnskap om, på mottakstidspunktet, at eiendommen er utbytte av en forbrytelse,
 - ii) deltaking i, befatning med eller sammensvergelse om å begå, forsøk på å begå og medvirkning til, tilrettelegging av og rådgivning om gjennomføring av noen

Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot organisert kriminalitet og menneskehandel, gjengangerstraff mv.)

offences established in accordance with this article.

2. For purposes of implementing or applying paragraph 1 of this article:
 - (a) Each State Party shall seek to apply paragraph 1 of this article to the widest range of predicate offences;
 - (b) Each State Party shall include as predicate offences all serious crime as defined in article 2 of this Convention and the offences established in accordance with articles 5, 8 and 23 of this Convention. In the case of States Parties whose legislation sets out a list of specific predicate offences, they shall, at a minimum, include in such list a comprehensive range of offences associated with organized criminal groups;
 - (c) For the purposes of subparagraph (b), predicate offences shall include offences committed both within and outside the jurisdiction of the State Party in question. However, offences committed outside the jurisdiction of a State Party shall constitute predicate offences only when the relevant conduct is a criminal offence under the domestic law of the State where it is committed and would be a criminal offence under the domestic law of the State Party implementing or applying this article had it been committed there;
 - (d) Each State Party shall furnish copies of its laws that give effect to this article and of any subsequent changes to such laws or a description thereof to the Secretary-General of the United Nations;
 - (e) If required by fundamental principles of the domestic law of a State Party, it may be provided that the offences set forth in paragraph 1 of this article do not apply to the persons who committed the predicate offence;
 - (f) Knowledge, intent or purpose required as an element of an offence set forth in paragraph 1 of this article may be inferred from objective factual circumstances.

av lovbruddene fastsatt i samsvar med denne artikkel.

2. Med hensyn til gjennomføring eller anvendelse av nr. 1 i denne artikkel gjelder følgende:
 - a) Hver statspart skal søke å anvende nr. 1 i denne artikkel på et så stort utvalg av underliggende lovbrudd som mulig.
 - b) Hver statspart skal ta med som underliggende lovbrudd alle alvorlige forbrytelser som definert i artikkel 2 i denne konvensjon og lovbrudd fastsatt i samsvar med artikkel 5, 8 og 23 i denne konvensjon. Når det gjelder statsparter med en lovgivning som gir en liste over særskilte underliggende lovbrudd, skal de, som et minimum, ta med på denne listen et omfattende utvalg av lovbrudd forbundet med organiserte kriminelle grupper.
 - c) Med hensyn til bokstav b) skal underliggende lovbrudd omfatte lovbrudd begått både innenfor og utenfor jurisdiksjonen til den aktuelle statsparten. Lovbrudd begått utenfor en statsparts jurisdiksjon skal imidlertid utgjøre underliggende lovbrudd bare når den aktuelle atferden er et lovbrudd i henhold til den nasjonale lovgivningen til den staten der det er begått, og ville vært et lovbrudd i henhold til den nasjonale lovgivningen til den statsparten som gjennomfører eller anvender denne artikkel, dersom det hadde blitt begått der.
 - d) Hver statspart skal sende eksemplarer av sine lover som lar denne artikkel tre i kraft, og av alle senere endringer i slike lover, eller en beskrivelse av disse, til De forente nasjoners generalsekretær.
 - e) Dersom grunnleggende prinsipper i en statsparts nasjonale lovgivning krever det, kan det fastsettes at lovbruddene nevnt i nr. 1 i denne artikkel ikke får anvendelse på personene som begikk det underliggende lovbruddet.
 - f) Kunnskap, forsett eller formål som kreves som et element i et lovbrudd nevnt i nr. 1 i denne artikkel, kan utledes fra objektive faktiske forhold.

Article 7

Measures to combat money-laundering

1. Each State Party:
 - (a) Shall institute a comprehensive domestic regulatory and supervisory regime for banks and non-bank financial institutions and, where appropriate, other bodies particularly susceptible to money-laundering, within its

Artikkel 7

Tiltak for å bekjempe hvitvasking av penger

1. Hver statspart
 - a) skal innføre en omfattende nasjonal regulerings- og tilsynsordning for banker og andre finansinstitusjoner og eventuelt andre organisasjoner som er særlig utsatt for hvitvasking av penger, innenfor sin myndighet, for

Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot organisert kriminalitet og menneskehandel, gjengangerstraff mv.)

competence, in order to deter and detect all forms of money-laundering, which regime shall emphasize requirements for customer identification, record-keeping and the reporting of suspicious transactions;

- (b) Shall, without prejudice to articles 18 and 27 of this Convention, ensure that administrative, regulatory, law enforcement and other authorities dedicated to combating money-laundering (including, where appropriate under domestic law, judicial authorities) have the ability to cooperate and exchange information at the national and international levels within the conditions prescribed by its domestic law and, to that end, shall consider the establishment of a financial intelligence unit to serve as a national centre for the collection, analysis and dissemination of information regarding potential money-laundering.
2. States Parties shall consider implementing feasible measures to detect and monitor the movement of cash and appropriate negotiable instruments across their borders, subject to safeguards to ensure proper use of information and without impeding in any way the movement of legitimate capital. Such measures may include a requirement that individuals and businesses report the cross-border transfer of substantial quantities of cash and appropriate negotiable instruments.
3. In establishing a domestic regulatory and supervisory regime under the terms of this article, and without prejudice to any other article of this Convention, States Parties are called upon to use as a guideline the relevant initiatives of regional, interregional and multilateral organizations against money-laundering.
4. States Parties shall endeavour to develop and promote global, regional, subregional and bilateral cooperation among judicial, law enforcement and financial regulatory authorities in order to combat money-laundering.

Article 8

Criminalization of corruption

1. Each State Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences, when committed intentionally:
 - (a) The promise, offering or giving to a public official, directly or indirectly, of an undue advantage, for the official himself or herself or

å avskrekke og avdekke alle former for hvitvasking av penger, og denne ordningen skal vektlegge krav til kundeidentifikasjon, journalføring og rapportering av mistenkelige transaksjoner,

- b) skal, med forbehold for artikkel 18 og 27 i denne konvensjon, påse at forvaltningsmyndigheter, reguleringsmyndigheter, rettsåndhevingensmyndigheter og andre myndigheter som bekjemper hvitvasking av penger (herunder rettsmyndigheter, om det er i henhold til nasjonal lovgivning) har evne til å samarbeide og utveksle opplysninger på nasjonalt og internasjonalt plan innenfor rammene fastsatt i den nasjonale lovgivningen og skal for dette formål vurdere å opprette en enhet for økonomisk etterretning som skal tjene som et nasjonalt senter for innhenting, analyse og spredning av opplysninger om mulig hvitvasking av penger.
2. Statspartene skal vurdere å gjennomføre mulige tiltak for å avdekke og overvåke bevegelser av penger og aktuelle negotiable dokumenter over sine grenser, i henhold til regler for å sikre forsvarlig bruk av opplysninger og uten å vanskeliggjøre bevegelser av lovlig kapital på noen måte. Slike tiltak kan omfatte et krav om at enkeltpersoner og foretak skal rapportere overføringer over landegrenser av betydelige mengder av penger og aktuelle negotiable dokumenter.
3. Ved opprettelsen av en nasjonal regulerings- og tilsynsordning i henhold til denne artikkel oppfordres statspartene, med forbehold for enhver annen artikkel i denne konvensjon, til å bruke som en retningslinje de aktuelle initiativene til regionale, interregionale og multilaterale organisasjoner mot hvitvasking av penger.
4. Statspartene skal bestrebe seg på å utvikle og fremme globalt, regionalt, subregionalt og bilateralt samarbeid mellom rettsmyndigheter, rettsåndhevingensmyndigheter og finansreguleringsmyndigheter for å bekjempe hvitvasking av penger.

Artikkel 8

Kriminalisering av korrupsjon

1. Hver statspart skal vedta de lover og treffe andre tiltak som er nødvendige for å fastsette som lovbrudd, når handlingen er begått forsettlig:
 - a) å love, tilby eller gi en offentlig tjenestemann, direkte eller indirekte, en urettmessig fordel, for tjenestemannen selv eller en

Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot organisert kriminalitet og menneskehandel, gjengangerstraff mv.)

another person or entity, in order that the official act or refrain from acting in the exercise of his or her official duties;

- (b) The solicitation or acceptance by a public official, directly or indirectly, of an undue advantage, for the official himself or herself or another person or entity, in order that the official act or refrain from acting in the exercise of his or her official duties.
- 2. Each State Party shall consider adopting such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences conduct referred to in paragraph 1 of this article involving a foreign public official or international civil servant. Likewise, each State Party shall consider establishing as criminal offences other forms of corruption.
- 3. Each State Party shall also adopt such measures as may be necessary to establish as a criminal offence participation as an accomplice in an offence established in accordance with this article.
- 4. For the purposes of paragraph 1 of this article and article 9 of this Convention, «public official» shall mean a public official or a person who provides a public service as defined in the domestic law and as applied in the criminal law of the State Party in which the person in question performs that function.

Article 9

Measures against corruption

- 1. In addition to the measures set forth in article 8 of this Convention, each State Party shall, to the extent appropriate and consistent with its legal system, adopt legislative, administrative or other effective measures to promote integrity and to prevent, detect and punish the corruption of public officials.
- 2. Each State Party shall take measures to ensure effective action by its authorities in the prevention, detection and punishment of the corruption of public officials, including providing such authorities with adequate independence to deter the exertion of inappropriate influence on their actions.

Article 10

Liability of legal persons

- 1. Each State Party shall adopt such measures as may be necessary, consistent with its legal prin-

annen person eller enhet, for at tjenestemannen skal handle eller avstå fra å handle i utøvelsen av sine tjenesteplikter,

- b) for en offentlig tjenestemann å søke eller akseptere, direkte eller indirekte, en urettmessig fordel, for tjenestemannen selv eller en annen person eller enhet, for at tjenestemannen skal handle eller avstå fra å handle i utøvelsen av sine tjenesteplikter.
- 2. Hver statspart skal vurdere å vedta de lover og treffe andre tiltak som er nødvendige for å fastsette som lovbrudd, atferd nevnt i nr. 1 i denne artikkel der en utenlandsk offentlig tjenestemann eller internasjonal tjenestemann er innblandet. Likeledes skal hver statspart vurdere å fastsette som lovbrudd andre former for korrupsjon.
- 3. Hver statspart skal også treffe de tiltak som er nødvendige for å fastsette som et lovbrudd, deltaking som medvirker i et lovbrudd fastsatt i samsvar med denne artikkel.
- 4. Med hensyn til nr. 1 i denne artikkel og artikkel 9 i denne konvensjon menes med «offentlig tjenestemann»: offentlig tjenestemann eller en person som yter en offentlig tjeneste som definert i den nasjonale lovgivningen og som anvendt i strafferetten til den statsparten der vedkommende person utfører denne funksjonen.

Artikkel 9

Tiltak mot korrupsjon

- 1. I tillegg til tiltakene nevnt i artikkel 8 i denne konvensjon skal hver statspart, i den utstrekning det er hensiktsmessig og i samsvar med statspartens rettsorden, vedta lover eller treffe forvaltningsmessige eller andre effektive tiltak for å fremme integritet og for å forebygge, avdekke og straffe korrumperting av offentlige tjenestemenn.
- 2. Hver statspart skal treffe tiltak for å sikre at statspartens myndigheter kan handle effektivt når det gjelder å forebygge, avdekke og straffe korrumperting av offentlige tjenestemenn, herunder å gi disse myndighetene tilstrekkelig selvstendighet til å avskrekke utøvelse av utilbørlig innflytelse på deres virksomhet.

Artikkel 10

Juridiske personers ansvar

- 1. Hver statspart skal treffe de tiltak som er nødvendige, i samsvar med statspartens rettsprin-

ciples, to establish the liability of legal persons for participation in serious crimes involving an organized criminal group and for the offences established in accordance with articles 5, 6, 8 and 23 of this Convention.

2. Subject to the legal principles of the State Party, the liability of legal persons may be criminal, civil or administrative.
3. Such liability shall be without prejudice to the criminal liability of the natural persons who have committed the offences.
4. Each State Party shall, in particular, ensure that legal persons held liable in accordance with this article are subject to effective, proportionate and dissuasive criminal or non-criminal sanctions, including monetary sanctions.

Article 11

Prosecution, adjudication and sanctions

1. Each State Party shall make the commission of an offence established in accordance with articles 5, 6, 8 and 23 of this Convention liable to sanctions that take into account the gravity of that offence.
2. Each State Party shall endeavour to ensure that any discretionary legal powers under its domestic law relating to the prosecution of persons for offences covered by this Convention are exercised to maximize the effectiveness of law enforcement measures in respect of those offences and with due regard to the need to deter the commission of such offences.
3. In the case of offences established in accordance with articles 5, 6, 8 and 23 of this Convention, each State Party shall take appropriate measures, in accordance with its domestic law and with due regard to the rights of the defence, to seek to ensure that conditions imposed in connection with decisions on release pending trial or appeal take into consideration the need to ensure the presence of the defendant at subsequent criminal proceedings.
4. Each State Party shall ensure that its courts or other competent authorities bear in mind the grave nature of the offences covered by this Convention when considering the eventuality of early release or parole of persons convicted of such offences.
5. Each State Party shall, where appropriate, establish under its domestic law a long statute of limitations period in which to commence proceedings for any offence covered by this Conven-

sipper, for å fastsette juridiske personers ansvar for deltaking i alvorlige forbrytelser der en organisert kriminell gruppe er innblandet, og for lovbruddene fastsatt i samsvar med artikkel 5, 6, 8 og 23 i denne konvensjon.

2. Med forbehold for statspartens rettsprinsipper kan juridiske personers ansvar være strafferettslig, sivilrettslig eller forvaltningsrettslig.
3. Slikt ansvar skal ikke berøre straffansvaret til de fysiske personene som har begått lovbruddene. avverge
4. Hver statspart skal særlig påse at juridiske personer som holdes ansvarlige i samsvar med denne artikkel, underlegges effektive, forholdsmessige og preventive strafferettslige eller ikke-strafferettslige sanksjoner, herunder monetære sanksjoner.

Artikkel 11

Forfølgning, pådømmelse og sanksjoner

1. Hver statspart skal straffe gjennomføring av et lovbrudd fastsatt i samsvar med artikkel 5, 6, 8 og 23 i denne konvensjon med sanksjoner som står i forhold til hvor alvorlig vedkommende lovbrudd er.
2. Hver statspart skal bestrebe seg på å sikre at enhver skjønnsmessig rettslig myndighet etter sin nasjonale lovgivning som gjelder forfølgning av personer for lovbrudd som omfattes av denne konvensjon, utøves slik at man får størst mulig virkning av rettshåndhevingstiltak med hensyn til disse lovbruddene, samtidig som det tas tilbørlig hensyn til behovet for å avskrekke gjennomføring av slike lovbrudd.
3. Når det gjelder lovbrudd fastsatt i samsvar med artikkel 5, 6, 8 og 23 i denne konvensjon, skal hver statspart treffe hensiktsmessige tiltak, i samsvar med sin nasjonale lovgivning, samtidig som den tar tilbørlig hensyn til forsvarrets rettigheter, for å søke å sikre at vilkår fastsatt i forbindelse med avgjørelser om løslatelse i påvente av retts sak eller anke tar hensyn til behovet for å sikre at tiltalte møter i en påfølgende straffesak.
4. Hver statspart skal sikre at domstolene eller andre vedkommende myndigheter tar hensyn til alvorligheten av lovbruddene som omfattes av denne konvensjon, når de vurderer muligheten for løslatelse før tiden eller løslatelse på prøve av personer som er dømt for slike lovbrudd.
5. Hver statspart skal, dersom det er hensiktsmessig, fastsette i samsvar med sin nasjonale lovgivning en lang foreldelsesfrist for å fremme en sak med hensyn til ethvert lovbrudd som omfat-

Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot organisert kriminalitet og menneskehandel, gjengangerstraff mv.)

tion and a longer period where the alleged offender has evaded the administration of justice.

6. Nothing contained in this Convention shall affect the principle that the description of the offences established in accordance with this Convention and of the applicable legal defences or other legal principles controlling the lawfulness of conduct is reserved to the domestic law of a State Party and that such offences shall be prosecuted and punished in accordance with that law.

Article 12

Confiscation and seizure

1. States Parties shall adopt, to the greatest extent possible within their domestic legal systems, such measures as may be necessary to enable confiscation of:
 - (a) Proceeds of crime derived from offences covered by this Convention or property the value of which corresponds to that of such proceeds;
 - (b) Property, equipment or other instrumentalities used in or destined for use in offences covered by this Convention.
2. States Parties shall adopt such measures as may be necessary to enable the identification, tracing, freezing or seizure of any item referred to in paragraph 1 of this article for the purpose of eventual confiscation.
3. If proceeds of crime have been transformed or converted, in part or in full, into other property, such property shall be liable to the measures referred to in this article instead of the proceeds.
4. If proceeds of crime have been intermingled with property acquired from legitimate sources, such property shall, without prejudice to any powers relating to freezing or seizure, be liable to confiscation up to the assessed value of the intermingled proceeds.
5. Income or other benefits derived from proceeds of crime, from property into which proceeds of crime have been transformed or converted or from property with which proceeds of crime have been intermingled shall also be liable to the measures referred to in this article, in the same manner and to the same extent as proceeds of crime.
6. For the purposes of this article and article 13 of this Convention, each State Party shall empower its courts or other competent authorities to order that bank, financial or commercial re-

tes av denne konvensjon, og en lengre frist dersom den påståtte lovbryster har unndratt seg forfølgning.

6. Ikke noe i denne konvensjon skal berøre prinsippet om at beskrivelsen av lovbrudd fastsatt i samsvar med denne konvensjon og av de anvendbare rettslige innsigelser eller andre rettsprinsipper som styrer lovligheten av atferd, er forbeholdt en statsparts nasjonale lovgivning, og at slike lovbrudd skal forfølges og straffes i samsvar med vedkommende lovgivning.

Artikkel 12

Inndragning og beslagleggelse

1. Statspartene skal, så langt det er mulig innenfor sine nasjonale rettsordener, vedta de tiltak som er nødvendige for å muliggjøre inndragning av:
 - a) utbytte av en forbrytelse som stammer fra lovbrudd som omfattes av denne konvensjon, eller eiendom til en verdi som tilsvarer verdien av slikt utbytte,
 - b) eiendom, utstyr eller andre midler brukt i eller ment til bruk i lovbrudd som omfattes av denne konvensjon.
2. Statspartene skal med sikte på inndragning treffe de tiltak som er nødvendige for å muliggjøre identifisering, sporing, frysing eller beslagleggelse av enhver gjenstand nevnt i nr. 1 i denne artikkel.
3. Dersom utbytte av en forbrytelse har blitt helt eller delvis omformet eller omdannet til annen eiendom, skal denne eiendommen være underlagt tiltakene nevnt i denne artikkel i stedet for utbyttet.
4. Dersom utbytte av en forbrytelse har blitt blandet med eiendom skaffet på lovlig måte, skal eiendommen, med forbehold for eventuell myndighet med hensyn til frysing eller beslagleggelse, kunne inndras opp til anslått verdi av det blandede utbyttet.
5. Inntekt eller andre fordeler som stammer fra utbytte av en forbrytelse, fra eiendom som utbytte av en forbrytelse har blitt omformet eller omdannet til, eller fra eiendom som utbytte av en forbrytelse har blitt blandet med, skal også være underlagt tiltakene nevnt i denne artikkel, på samme måte og i samme utstrekning som utbytte av en forbrytelse.
6. For formålet med denne artikkel og artikkel 13 i denne konvensjon skal hver statspart bemyndige sine domstoler eller andre vedkommende myndigheter til å gi pålegg om at bank-, finans-

cords be made available or be seized. States Parties shall not decline to act under the provisions of this paragraph on the ground of bank secrecy.

7. States Parties may consider the possibility of requiring that an offender demonstrate the lawful origin of alleged proceeds of crime or other property liable to confiscation, to the extent that such a requirement is consistent with the principles of their domestic law and with the nature of the judicial and other proceedings.
8. The provisions of this article shall not be construed to prejudice the rights of bona fide third parties.
9. Nothing contained in this article shall affect the principle that the measures to which it refers shall be defined and implemented in accordance with and subject to the provisions of the domestic law of a State Party.

Article 13

International cooperation for purposes of confiscation

1. A State Party that has received a request from another State Party having jurisdiction over an offence covered by this Convention for confiscation of proceeds of crime, property, equipment or other instrumentalities referred to in article 12, paragraph 1, of this Convention situated in its territory shall, to the greatest extent possible within its domestic legal system:
 - (a) Submit the request to its competent authorities for the purpose of obtaining an order of confiscation and, if such an order is granted, give effect to it; or
 - (b) Submit to its competent authorities, with a view to giving effect to it to the extent requested, an order of confiscation issued by a court in the territory of the requesting State Party in accordance with article 12, paragraph 1, of this Convention insofar as it relates to proceeds of crime, property, equipment or other instrumentalities referred to in article 12, paragraph 1, situated in the territory of the requested State Party.
2. Following a request made by another State Party having jurisdiction over an offence covered by this Convention, the requested State Party shall take measures to identify, trace and freeze or seize proceeds of crime, property, equipment or other instrumentalities referred to in article 12, paragraph 1, of this Convention for the pur-

eller forretningsdokumenter skal utleveres eller beslaglegges. Statspartene skal ikke nekte å handle i henhold til bestemmelsene i dette nummer under henvisning til taushetsplikt om kunders forhold.

7. Statspartene kan vurdere muligheten for å kreve at en lovbrøyer viser at påstått utbytte av en forbrytelse eller annen eiendom som kan inndras, er lovlig anskaffet, i den utstrekning et slikt krav er i samsvar med prinsippene i deres nasjonale lovgivning og med arten av rettssak og annen sak.
8. Bestemmelsene i denne artikkel skal ikke tolkes slik at de innskrenker rettighetene til godtroende tredjemann.
9. Ikke noe i denne artikkel skal berøre prinsippet om at tiltakene nevnt i artikkelen skal defineres og gjennomføres i samsvar med og med forbehold for bestemmelsene i en statsparts nasjonale lovgivning.

Artikkel 13

Internasjonalt samarbeid om inndragning

1. En statspart som har mottatt en anmodning fra en annen statspart med jurisdiksjon over et lovbrudd som omfattes av denne konvensjon, om inndragning av utbytte av en forbrytelse, eiendom, utstyr eller andre midler nevnt i artikkel 12 nr. 1 i denne konvensjon som befinner seg på dens territorium, skal, så langt det er mulig innenfor sin nasjonale rettsorden:
 - a) forelegge anmodningen for sine vedkommende myndigheter med sikte på å få en avgjørelse om inndragning og, dersom slik avgjørelse tas, la den iverksettes, eller
 - b) forelegge for sine vedkommende myndigheter, med sikte på å la den iverksettes i den utstrekning det er anmodet om det, en avgjørelse om inndragning avsagt av en domstol på territoriet til den anmodende statspart i samsvar med artikkel 12 nr. 1 i denne konvensjon i den utstrekning den gjelder utbytte av en forbrytelse, eiendom, utstyr eller andre midler nevnt i artikkel 12 nr. 1 som befinner seg på territoriet til den anmodende statspart.
2. Etter å ha mottatt en anmodning fra en annen statspart med jurisdiksjon over et lovbrudd som omfattes av denne konvensjon, skal den anmodende statspart treffe tiltak for å identifisere, spore og fryse eller beslaglegge utbytte av en forbrytelse, eiendom, utstyr eller andre midler nevnt i artikkel 12 nr. 1 i denne konvensjon for

pose of eventual confiscation to be ordered either by the requesting State Party or, pursuant to a request under paragraph 1 of this article, by the requested State Party.

3. The provisions of article 18 of this Convention are applicable, *mutatis mutandis*, to this article. In addition to the information specified in article 18, paragraph 15, requests made pursuant to this article shall contain:

(a) In the case of a request pertaining to paragraph 1 (a) of this article, a description of the property to be confiscated and a statement of the facts relied upon by the requesting State Party sufficient to enable the requested State Party to seek the order under its domestic law;

(b) In the case of a request pertaining to paragraph 1 (b) of this article, a legally admissible copy of an order of confiscation upon which the request is based issued by the requesting State Party, a statement of the facts and information as to the extent to which execution of the order is requested;

(c) In the case of a request pertaining to paragraph 2 of this article, a statement of the facts relied upon by the requesting State Party and a description of the actions requested.

4. The decisions or actions provided for in paragraphs 1 and 2 of this article shall be taken by the requested State Party in accordance with and subject to the provisions of its domestic law and its procedural rules or any bilateral or multilateral treaty, agreement or arrangement to which it may be bound in relation to the requesting State Party.
5. Each State Party shall furnish copies of its laws and regulations that give effect to this article and of any subsequent changes to such laws and regulations or a description thereof to the Secretary-General of the United Nations.
6. If a State Party elects to make the taking of the measures referred to in paragraphs 1 and 2 of this article conditional on the existence of a relevant treaty, that State Party shall consider this Convention the necessary and sufficient treaty basis.
7. Cooperation under this article may be refused by a State Party if the offence to which the request relates is not an offence covered by this Convention.
8. The provisions of this article shall not be construed to prejudice the rights of bona fide third parties.

at inndragning skal kunne bli besluttet enten av den anmodende statspart eller, i henhold til en anmodning etter nr. 1 i denne artikkel, av den anmodede statspart.

3. Bestemmelsene i artikkel 18 i denne konvensjon får tilsvarende anvendelse på denne artikkel. I tillegg til opplysningene angitt i artikkel 18 nr. 15 skal anmodninger framsatt i henhold til denne artikkel inneholde:

a) når det gjelder en anmodning med hensyn til nr. 1 bokstav a) i denne artikkel, en beskrivelse av eiendommen som skal inndras, og en uttalelse om hvilke fakta den anmodende statspart legger til grunn, som er tilstrekkelig til at den anmodede statspart kan be om avgjørelsen i henhold til sin nasjonale lovgivning,

b) når det gjelder en anmodning med hensyn til nr. 1 bokstav b) i denne artikkel, et rettslig akseptabelt eksemplar av avgjørelsen om inndragning som anmodningen er grunnet på, utstedt av den anmodende statspart, en uttalelse om fakta og opplysninger om i hvilken utstrekning det anmodes om fullbyrding av avgjørelsen,

c) når det gjelder en anmodning med hensyn til nr. 2 i denne artikkel, en uttalelse om hvilke fakta den anmodende statspart legger til grunn, og en beskrivelse av hvilke handlinger det anmodes om.

4. Avgjørelsene eller handlingene fastsatt i nr. 1 og 2 i denne artikkel skal tas og foretas av den anmodede statspart i samsvar med og med forbehold for bestemmelsene i dens nasjonale lovgivning og dens saksbehandlingsregler eller bilaterale eller multilaterale traktater, avtaler eller ordninger som den måtte være bundet av i forhold til den anmodende statspart.
5. Hver statspart skal sende eksemplarer av sine lover og forskrifter som lar denne artikkel tre i kraft, og av alle senere endringer i slike lover og forskrifter, eller en beskrivelse av disse, til De forente nasjoners generalsekretær.
6. Dersom en statspart velger å gjøre gjennomføringen av tiltakene nevnt i nr. 1 og 2 i denne artikkel betinget av at det finnes en relevant traktat, skal vedkommende statspart anse denne konvensjon som et nødvendig og tilstrekkelig traktatgrunnlag.
7. En statspart kan nekte samarbeid i henhold til denne artikkel dersom lovbruddet anmodningen gjelder, ikke er et lovbrudd som omfattes av denne konvensjon.
8. Bestemmelsene i denne artikkel skal ikke tolkes slik at de innskrenker rettighetene til godtroende tredjemann.

9. States Parties shall consider concluding bilateral or multilateral treaties, agreements or arrangements to enhance the effectiveness of international cooperation undertaken pursuant to this article.

Article 14

Disposal of confiscated proceeds of crime or property

1. Proceeds of crime or property confiscated by a State Party pursuant to articles 12 or 13, paragraph 1, of this Convention shall be disposed of by that State Party in accordance with its domestic law and administrative procedures.
2. When acting on the request made by another State Party in accordance with article 13 of this Convention, States Parties shall, to the extent permitted by domestic law and if so requested, give priority consideration to returning the confiscated proceeds of crime or property to the requesting State Party so that it can give compensation to the victims of the crime or return such proceeds of crime or property to their legitimate owners.
3. When acting on the request made by another State Party in accordance with articles 12 and 13 of this Convention, a State Party may give special consideration to concluding agreements or arrangements on:
 - (a) Contributing the value of such proceeds of crime or property or funds derived from the sale of such proceeds of crime or property or a part thereof to the account designated in accordance with article 30, paragraph 2 (c), of this Convention and to intergovernmental bodies specializing in the fight against organized crime;
 - (b) Sharing with other States Parties, on a regular or case-by-case basis, such proceeds of crime or property, or funds derived from the sale of such proceeds of crime or property, in accordance with its domestic law or administrative procedures.

Article 15

Jurisdiction

1. Each State Party shall adopt such measures as may be necessary to establish its jurisdiction over the offences established in accordance with articles 5, 6, 8 and 23 of this Convention when:

9. Statspartene skal vurdere å inngå bilaterale eller multilaterale traktater, avtaler eller ordninger for å forsterke virkningen av internasjonalt samarbeid i henhold til denne artikkel.

Artikkel 14

Råderett over inndratt utbytte av en forbrytelse eller eiendom

1. Utbytte av en forbrytelse eller eiendom inndratt av en statspart i henhold til artikkel 12 eller 13 nr. 1 i denne konvensjon skal rådes over av vedkommende statspart i samsvar med dens nasjonale lovgivning og administrative framgangsmåter.
2. Når statspartene handler på anmodning framsatt av en annen statspart i samsvar med artikkel 13 i denne konvensjon, skal de, i den utstrekning det er tillatt etter nasjonal lovgivning, og dersom de anmodes om det, særlig vurdere å tilbakeføre inndratt utbytte av en forbrytelse eller eiendom til den anmodende statspart slik at den kan gi erstatning til ofrene for forbrytelsen eller tilbakeføre utbytte av en forbrytelse eller eiendom til de rettmessige eierne.
3. Når en statspart handler på anmodning framsatt av en annen statspart i samsvar med artikkel 12 og 13 i denne konvensjon, kan den særlig vurdere å inngå avtaler eller ordninger om:
 - a) å bidra med verdien av utbytte av en forbrytelse eller eiendom eller midler som stammer fra salg av utbytte av en forbrytelse eller eiendom, eller en del av denne til kontoen som er valgt i samsvar med artikkel 30 nr. 2 bokstav c) i denne konvensjon, og til mellomstatlige organisasjoner som spesialiserer seg på å bekjempe organisert kriminalitet,
 - b) å dele med andre statsparter, regelmessig eller i hvert enkelt tilfelle, utbytte av en forbrytelse eller eiendom, eller midler som stammer fra salg av utbytte av en forbrytelse eller eiendom, i samsvar med sin nasjonale lovgivning eller administrative framgangsmåter.

Artikkel 15

Jurisdiksjon

1. Hver statspart skal treffe de tiltak som er nødvendige for å fastsette sin jurisdiksjon over lovbruddene fastsatt i samsvar med artikkel 5, 6, 8 og 23 i denne konvensjon når:

Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot organisert kriminalitet og menneskehandel, gjengangerstraff mv.)

- (a) The offence is committed in the territory of that State Party; or
 - (b) The offence is committed on board a vessel that is flying the flag of that State Party or an aircraft that is registered under the laws of that State Party at the time that the offence is committed.
 2. Subject to article 4 of this Convention, a State Party may also establish its jurisdiction over any such offence when:
 - (a) The offence is committed against a national of that State Party;
 - (b) The offence is committed by a national of that State Party or a stateless person who has his or her habitual residence in its territory; or
 - (c) The offence is:
 - (i) One of those established in accordance with article 5, paragraph 1, of this Convention and is committed outside its territory with a view to the commission of a serious crime within its territory;
 - (ii) One of those established in accordance with article 6, paragraph 1 (b) (ii), of this Convention and is committed outside its territory with a view to the commission of an offence established in accordance with article 6, paragraph 1 (a) (i) or (ii) or (b) (i), of this Convention within its territory.
 3. For the purposes of article 16, paragraph 10, of this Convention, each State Party shall adopt such measures as may be necessary to establish its jurisdiction over the offences covered by this Convention when the alleged offender is present in its territory and it does not extradite such person solely on the ground that he or she is one of its nationals.
 4. Each State Party may also adopt such measures as may be necessary to establish its jurisdiction over the offences covered by this Convention when the alleged offender is present in its territory and it does not extradite him or her.
 5. If a State Party exercising its jurisdiction under paragraph 1 or 2 of this article has been notified, or has otherwise learned, that one or more other States Parties are conducting an investigation, prosecution or judicial proceeding in respect of the same conduct, the competent authorities of those States Parties shall, as appropriate, consult one another with a view to coordinating their actions.
 6. Without prejudice to norms of general interna-
- a) lovbruddet er begått på territoriet til vedkommende statspart, eller
 - b) lovbruddet er begått om bord på et fartøy som fører vedkommende statsparts flagg, eller et luftfartøy som er registrert i henhold til vedkommende statsparts lover på det tidspunktet lovbruddet begås.
2. Med forbehold for artikkel 4 i denne konvensjon kan en statspart også fastsette sin jurisdiksjon over ethvert slikt lovbrudd når:
 - a) lovbruddet er begått mot en statsborger av vedkommende statspart,
 - b) lovbruddet er begått av en statsborger av vedkommende statspart eller en statsløs person som til vanlig er bosatt på dens territorium, eller
 - c) lovbruddet er:
 - i) et av dem som er fastsatt i samsvar med artikkel 5 nr. 1 i denne konvensjon og er begått utenfor dens territorium med sikte på gjennomføring av en alvorlig forbrytelse på dens territorium,
 - ii) et av dem som er fastsatt i samsvar med artikkel 6 nr. 1 bokstav b) ii) i denne konvensjon og er begått utenfor dens territorium med sikte på gjennomføring av et lovbrudd fastsatt i samsvar med artikkel 6 nr. 1 bokstav a) i) eller ii) eller bokstav b) i) i denne konvensjon på dens territorium.
 3. Med hensyn til artikkel 16 nr. 10 i denne konvensjon skal hver statspart treffe de tiltak som er nødvendige for å fastsette sin jurisdiksjon over lovbruddene som omfattes av denne konvensjon, når den påståtte lovbrøyteren befinner seg på statspartens territorium og statsparten ikke utleverer vedkommende utelukkende på grunn av at vedkommende er statsborger av statsparten.
 4. Hver statspart kan også treffe de tiltak som er nødvendige for å fastsette sin jurisdiksjon over lovbruddene som omfattes av denne konvensjon, når den påståtte lovbrøyteren befinner seg på dens territorium og statsparten ikke utleverer vedkommende.
 5. Dersom en statspart som utøver sin jurisdiksjon i henhold til nr. 1 eller 2 i denne artikkel, har fått underretning om eller har fått vite på annen måte at en eller flere andre statsparter gjennomfører etterforskning, forfølgning eller rettssak når det gjelder samme atferd, skal vedkommende myndigheter i disse statspartene, når det er hensiktsmessig, samrå seg med hverandre med sikte på å samordne sine handlinger.
 6. Med forbehold for normene i den allmenne fol-

tional law, this Convention does not exclude the exercise of any criminal jurisdiction established by a State Party in accordance with its domestic law.

keretten utelukker ikke denne konvensjon utøvelse av kompetanse i straffesaker fastsatt av en statspart i samsvar med sin nasjonale lovgivning.

Article 16

Extradition

1. This article shall apply to the offences covered by this Convention or in cases where an offence referred to in article 3, paragraph 1 (a) or (b), involves an organized criminal group and the person who is the subject of the request for extradition is located in the territory of the requested State Party, provided that the offence for which extradition is sought is punishable under the domestic law of both the requesting State Party and the requested State Party.
2. If the request for extradition includes several separate serious crimes, some of which are not covered by this article, the requested State Party may apply this article also in respect of the latter offences.
3. Each of the offences to which this article applies shall be deemed to be included as an extraditable offence in any extradition treaty existing between States Parties. States Parties undertake to include such offences as extraditable offences in every extradition treaty to be concluded between them.
4. If a State Party that makes extradition conditional on the existence of a treaty receives a request for extradition from another State Party with which it has no extradition treaty, it may consider this Convention the legal basis for extradition in respect of any offence to which this article applies.
5. States Parties that make extradition conditional on the existence of a treaty shall:
 - (a) At the time of deposit of their instrument of ratification, acceptance, approval of or accession to this Convention, inform the Secretary-General of the United Nations whether they will take this Convention as the legal basis for cooperation on extradition with other States Parties to this Convention; and
 - (b) If they do not take this Convention as the legal basis for cooperation on extradition, seek, where appropriate, to conclude treaties on extradition with other States Parties to this Convention in order to implement this article.

Artikkel 16

Utlevering

1. Denne artikkel får anvendelse på lovbruddene som omfattes av denne konvensjon, eller i saker der et lovbrudd nevnt i artikkel 3 nr. 1 bokstav a) eller b) omfatter en organisert kriminell gruppe, og personen som er gjenstand for anmodningen om utlevering, befinner seg på territoriet til den anmodede statspart, forutsatt at lovbruddet som det søkes om utlevering for, er straffbart i henhold til den nasjonale lovgivningen til både den anmodende statspart og den anmodede statspart.
2. Dersom anmodningen om utlevering omfatter flere atskilte alvorlige forbrytelser, og noen av dem ikke omfattes av denne artikkel, kan den anmodede statspart anvende denne artikkel også på de sistnevnte lovbruddene.
3. Hvert av lovbruddene som denne artikkel får anvendelse på, skal, i enhver eksisterende utleveringstraktat mellom statspartene, anses som et lovbrudd som kan medføre utlevering. Statspartene forplikter seg til å ta med slike lovbrudd som lovbrudd kan medføre utlevering, i enhver utleveringstraktat som inngås mellom dem.
4. Dersom en statspart som gjør utlevering betinget av at det finnes en traktat, mottar en anmodning om utlevering fra en annen statspart som den ikke har noen utleveringstraktat med, kan den anse denne konvensjon som det rettslige grunnlaget for utlevering med hensyn til ethvert lovbrudd som denne artikkel får anvendelse på.
5. Statsparter som gjør utlevering betinget av at det finnes en traktat, skal:
 - a) på tidspunktet for deponering av sitt ratifikasjons-, godtakelses- godkjennings- eller tiltrædelsesdokument for denne konvensjon, underrette De forente nasjoners generalsekretær om de vil godta denne konvensjon som det rettslige grunnlaget for samarbeid om utlevering med andre statsparter i denne konvensjon, og
 - b) dersom de ikke godtar denne konvensjon som det rettslige grunnlaget for samarbeid om utlevering, søke, når det er hensiktsmessig, å inngå traktater om utlevering med andre statsparter i denne konvensjon for å gjennomføre denne artikkel.

6. States Parties that do not make extradition conditional on the existence of a treaty shall recognize offences to which this article applies as extraditable offences between themselves.
7. Extradition shall be subject to the conditions provided for by the domestic law of the requested State Party or by applicable extradition treaties, including, inter alia, conditions in relation to the minimum penalty requirement for extradition and the grounds upon which the requested State Party may refuse extradition.
8. States Parties shall, subject to their domestic law, endeavour to expedite extradition procedures and to simplify evidentiary requirements relating thereto in respect of any offence to which this article applies.
9. Subject to the provisions of its domestic law and its extradition treaties, the requested State Party may, upon being satisfied that the circumstances so warrant and are urgent and at the request of the requesting State Party, take a person whose extradition is sought and who is present in its territory into custody or take other appropriate measures to ensure his or her presence at extradition proceedings.
10. A State Party in whose territory an alleged offender is found, if it does not extradite such person in respect of an offence to which this article applies solely on the ground that he or she is one of its nationals, shall, at the request of the State Party seeking extradition, be obliged to submit the case without undue delay to its competent authorities for the purpose of prosecution. Those authorities shall take their decision and conduct their proceedings in the same manner as in the case of any other offence of a grave nature under the domestic law of that State Party. The States Parties concerned shall cooperate with each other, in particular on procedural and evidentiary aspects, to ensure the efficiency of such prosecution.
11. Whenever a State Party is permitted under its domestic law to extradite or otherwise surrender one of its nationals only upon the condition that the person will be returned to that State Party to serve the sentence imposed as a result of the trial or proceedings for which the extradition or surrender of the person was sought and that State Party and the State Party seeking the extradition of the person agree with this option and other terms that they may deem appropriate, such conditional extradition or surrender shall be sufficient to discharge the obligation set forth in paragraph 10 of this article.
6. Statsparter som ikke gjør utlevering betinget av at det finnes en traktat, skal seg imellom betrakte lovbrudd som denne artikkel får anvendelse på, som lovbrudd som kan medføre utlevering.
7. Utlevering skal skje i henhold til vilkårene fastsatt i den anmodede statsparts nasjonale lovgivning eller i gjeldende utleveringstraktater, herunder vilkår om krav om minstestraft for utlevering og på hvilket grunnlag den anmodede statspart kan nekte utlevering.
8. Statspartene skal, med forbehold for sin nasjonale lovgivning, bestrebe seg på å utføre utleveringsprosedyrer raskt og å forenkle tilhørende beviskrav i forhold til ethvert lovbrudd som denne artikkel får anvendelse på.
9. Med forbehold for bestemmelsene i sin nasjonale lovgivning og sine utleveringstraktater kan den anmodede statspart, dersom den finner at forholdene gir grunnlag for det, og det haster, og på anmodning fra den anmodende statspart, arrestere en person som søkes utlevert, og som befinner seg på dens territorium, eller treffe andre hensiktsmessige tiltak for å sikre at vedkommende møter ved behandlingen av utleveringssaken.
10. En statspart på hvis territorium en påstått lovbrøtten blir funnet, skal, dersom statsparten ikke utleverer vedkommende for et lovbrudd som denne artikkel får anvendelse på, utelukkende på grunn av at vedkommende er statsborger av statsparten, på anmodning fra den statsparten som søker utlevering, være forpliktet til å forelegge saken for sine vedkommende myndigheter uten ugrunnet opphold med sikte på forfølgning. Disse myndighetene skal ta sin avgjørelse og behandle saken på samme måte som det gjøres med hensyn til ethvert annet lovbrudd av alvorlig art i henhold til den nasjonale lovgivningen til vedkommende statspart. De berørte statspartene skal samarbeide med hverandre, særlig om rettergangs- og bevisaspekt, for å sikre effektiv forfølgning.
11. Dersom en statspart i henhold til sin nasjonale lovgivning kan utlevere en av sine statsborgere bare dersom personen blir tilbakeført til vedkommende statspart for å sone dommen som ble idømt som følge av rettssaken eller saksbehandlingen som det ble søkt om utlevering av vedkommende for, og vedkommende statspart og statsparten som søker utlevering av personen, samtykker i denne muligheten og andre vilkår som de mener er hensiktsmessige, skal slik betinget utlevering være tilstrekkelig til å oppfylle forpliktelsen nevnt i nr. 10 i denne artikkel.

12. If extradition, sought for purposes of enforcing a sentence, is refused because the person sought is a national of the requested State Party, the requested Party shall, if its domestic law so permits and in conformity with the requirements of such law, upon application of the requesting Party, consider the enforcement of the sentence that has been imposed under the domestic law of the requesting Party or the remainder thereof.
13. Any person regarding whom proceedings are being carried out in connection with any of the offences to which this article applies shall be guaranteed fair treatment at all stages of the proceedings, including enjoyment of all the rights and guarantees provided by the domestic law of the State Party in the territory of which that person is present.
14. Nothing in this Convention shall be interpreted as imposing an obligation to extradite if the requested State Party has substantial grounds for believing that the request has been made for the purpose of prosecuting or punishing a person on account of that person's sex, race, religion, nationality, ethnic origin or political opinions or that compliance with the request would cause prejudice to that person's position for any one of these reasons.
15. States Parties may not refuse a request for extradition on the sole ground that the offence is also considered to involve fiscal matters.
16. Before refusing extradition, the requested State Party shall, where appropriate, consult with the requesting State Party to provide it with ample opportunity to present its opinions and to provide information relevant to its allegation.
17. States Parties shall seek to conclude bilateral and multilateral agreements or arrangements to carry out or to enhance the effectiveness of extradition.
12. Dersom en utlevering som søkes for å fullbyrde en dom, nektes fordi personen som søkes utlevert, er statsborger av den anmodede statspart, skal den anmodede part, dersom dens nasjonale lovgivning tillater det, og i samsvar med kravene i denne lovgivningen, på begjæring fra den anmodende part vurdere fullbyrdingen av dommen som har blitt idømt i henhold til den nasjonale lovgivningen til den anmodende part, eller det som gjenstår av den.
13. En person som det er innledet forfølgning av i forbindelse med noen av lovbruddene som denne artikkel får anvendelse på, skal sikres rettferdig behandling på alle trinn i forfølgningen, og skal blant annet ha alle rettigheter og garantier som er fastsatt i den nasjonale lovgivningen til den statsparten som personen befinner seg på territoriet til.
14. Ikke noe i denne konvensjon skal tolkes slik at det innebærer en forpliktelse til å utlevere, dersom den anmodede statspart har gode grunner til å tro at anmodningen har blitt framsatt for å forfølge eller å straffe en person på grunn av personens kjønn, rase, religion, nasjonalitet, etniske opprinnelse eller politiske meninger eller at å etterkomme anmodningen ville skade personens stilling av en av disse grunnene.
15. Statspartene kan ikke nekte å etterkomme en anmodning om utlevering bare på grunn av at lovbruddet også anses å dreie seg om skattemessige forhold.
16. Før den anmodede statspart nekter utlevering, skal den, når det er hensiktsmessig, samrå seg med den anmodende statspart for å gi den god tid til å legge fram sine synspunkter og å gi opplysninger som er relevante for sin påstand.
17. Statspartene skal søke å inngå bilaterale og multilaterale avtaler eller ordninger for å gjennomføre eller å lette utleveringen.

Article 17

Transfer of sentenced persons

States Parties may consider entering into bilateral or multilateral agreements or arrangements on the transfer to their territory of persons sentenced to imprisonment or other forms of deprivation of liberty for offences covered by this Convention, in order that they may complete their sentences there.

Artikkel 17

Overføring av domfelte

Statspartene kan vurdere å inngå bilaterale eller multilaterale avtaler eller ordninger om overføring til sitt territorium av personer som er dømt til fengsel eller andre former for frihetsberøvelse for lovbrudd som omfattes av denne konvensjon, for at de skal kunne sone dommene sine der.

Article 18

Mutual legal assistance

1. States Parties shall afford one another the widest measure of mutual legal assistance in investigations, prosecutions and judicial proceedings in relation to the offences covered by this Convention as provided for in article 3 and shall reciprocally extend to one another similar assistance where the requesting State Party has reasonable grounds to suspect that the offence referred to in article 3, paragraph 1 (a) or (b), is transnational in nature, including that victims, witnesses, proceeds, instrumentalities or evidence of such offences are located in the requested State Party and that the offence involves an organized criminal group.
2. Mutual legal assistance shall be afforded to the fullest extent possible under relevant laws, treaties, agreements and arrangements of the requested State Party with respect to investigations, prosecutions and judicial proceedings in relation to the offences for which a legal person may be held liable in accordance with article 10 of this Convention in the requesting State Party.
3. Mutual legal assistance to be afforded in accordance with this article may be requested for any of the following purposes:
 - (a) Taking evidence or statements from persons;
 - (b) Effecting service of judicial documents;
 - (c) Executing searches and seizures, and freezing;
 - (d) Examining objects and sites;
 - (e) Providing information, evidentiary items and expert evaluations;
 - (f) Providing originals or certified copies of relevant documents and records, including government, bank, financial, corporate or business records;
 - (g) Identifying or tracing proceeds of crime, property, instrumentalities or other things for evidentiary purposes;
 - (h) Facilitating the voluntary appearance of persons in the requesting State Party;
 - (i) Any other type of assistance that is not contrary to the domestic law of the requested State Party.
4. Without prejudice to domestic law, the competent authorities of a State Party may, without prior request, transmit information relating to criminal matters to a competent authority in another State Party where they believe that such information could assist the authority in undertaking or successfully concluding inquiries and criminal proceedings or could result in a requ-

Artikkel 18

Gjensidig juridisk bistand

1. Statspartene skal yte hverandre mest mulig gjensidig juridisk bistand i etterforskning, forfølgning og rettssaker med hensyn til lovbruddene som omfattes av denne konvensjon, som fastsatt i artikkel 3, og skal gjensidig yte hverandre tilsvarende bistand der den anmodende statspart har rimelig grunn til å mistenke at lovbruddet nevnt i artikkel 3 nr. 1 bokstav a) eller b) er av grenseoverskridende art, herunder at ofre, vitner, utbytte, midler eller bevis på slike lovbrudd befinner seg i den anmodede statspart, og at lovbruddet omfatter en organisert kriminell gruppe.
2. Gjensidig juridisk bistand skal ytes så langt det er mulig i henhold til den anmodede statsparts relevante lover, traktater, avtaler og ordninger når det gjelder etterforskning, forfølgning og rettssaker med hensyn til lovbruddene som en juridisk person kan holdes ansvarlig for, i samsvar med artikkel 10 i denne konvensjon, i den anmodende statspart.
3. Det kan anmodes om gjensidig juridisk bistand som skal ytes i samsvar med denne artikkel, til hvert av følgende formål:
 - a) å avhøre eller å oppta forklaring av personer,
 - b) å forkynne rettslige dokumenter,
 - c) å gjennomføre ransakinger og beslagleggelser samt frysing,
 - d) å undersøke gjenstander og steder,
 - e) å skaffe opplysninger, bevisgjenstander og ekspertuttalelser,
 - f) å skaffe originaler eller bekreftede kopier av aktuelle dokumenter, herunder forvaltnings-, bank-, finans-, selskaps- eller forretningsdokumenter,
 - g) å identifisere eller spore utbytte av forbrytelse, eiendom, midler eller andre ting til bevisformål,
 - h) å legge til rette for at personer møter frivillig i den anmodende statspart,
 - i) enhver annen bistand som ikke er i strid med den nasjonale lovgivningen til den anmodede statspart.
4. Med forbehold for nasjonal lovgivning kan vedkommende myndigheter i en statspart uten anmodning på forhånd sende opplysninger som gjelder straffbare forhold, til en vedkommende myndighet i en annen statspart dersom de mener at slike opplysninger kan hjelpe myndigheten med å foreta eller på en vellykket måte avslutte gransking og straffeforfølgning eller kan

- est formulated by the latter State Party pursuant to this Convention.
5. The transmission of information pursuant to paragraph 4 of this article shall be without prejudice to inquiries and criminal proceedings in the State of the competent authorities providing the information. The competent authorities receiving the information shall comply with a request that said information remain confidential, even temporarily, or with restrictions on its use. However, this shall not prevent the receiving State Party from disclosing in its proceedings information that is exculpatory to an accused person. In such a case, the receiving State Party shall notify the transmitting State Party prior to the disclosure and, if so requested, consult with the transmitting State Party. If, in an exceptional case, advance notice is not possible, the receiving State Party shall inform the transmitting State Party of the disclosure without delay.
 6. The provisions of this article shall not affect the obligations under any other treaty, bilateral or multilateral, that governs or will govern, in whole or in part, mutual legal assistance.
 7. Paragraphs 9 to 29 of this article shall apply to requests made pursuant to this article if the States Parties in question are not bound by a treaty of mutual legal assistance. If those States Parties are bound by such a treaty, the corresponding provisions of that treaty shall apply unless the States Parties agree to apply paragraphs 9 to 29 of this article in lieu thereof. States Parties are strongly encouraged to apply these paragraphs if they facilitate cooperation.
 8. States Parties shall not decline to render mutual legal assistance pursuant to this article on the ground of bank secrecy.
 9. States Parties may decline to render mutual legal assistance pursuant to this article on the ground of absence of dual criminality. However, the requested State Party may, when it deems appropriate, provide assistance, to the extent it decides at its discretion, irrespective of whether the conduct would constitute an offence under the domestic law of the requested State Party.
 10. A person who is being detained or is serving a sentence in the territory of one State Party whose presence in another State Party is requested for purposes of identification, testimony or otherwise providing assistance in obtaining evidence for investigations, prosecutions or judicial proceedings in relation to offences covered før til en anmodning formulert av sistnevnte statspart i henhold til denne konvensjon.
 5. Sending av opplysninger i henhold til nr. 4 i denne artikkel skal ikke berøre gransking og straffeforfølgning i staten til de vedkommende myndighetene som gir opplysningene. Vedkommende myndigheter som mottar opplysningene, skal etterkomme en anmodning om at nevnte opplysninger skal være fortrolige, selv midlertidig, eller at det skal være begrensninger på bruken av dem. Dette skal imidlertid ikke hindre mottakerstatsparten i å åpenbare i sin saksbehandling opplysninger som er straffefritakende for en anklaget person. I et slikt tilfelle skal mottakerstatsparten underrette avsenderstatsparten før åpenbaringen og, dersom den anmodes om det, samrå seg med avsenderstatsparten. Dersom det unntaksvis ikke er mulig å gi underretning på forhånd, skal mottakerstatsparten uten opphold underrette avsenderstatsparten om åpenbaringen.
 6. Bestemmelsene i denne artikkel skal ikke berøre forpliktelser i henhold til andre traktater, bilaterale eller multilaterale, som helt eller delvis regulerer eller kommer til å regulere gjensidig juridisk bistand.
 7. Nr. 9 til 29 i denne artikkel får anvendelse på anmodninger framsatt i henhold til denne artikkel dersom de aktuelle statspartene ikke er bundet av en traktat om gjensidig juridisk bistand. Dersom statspartene er bundet av en slik traktat, får de tilsvarende bestemmelsene i vedkommende traktat anvendelse med mindre statspartene blir enige om å anvende nr. 9 til 29 i denne artikkel i stedet. Statspartene oppfordres sterkt til å anvende disse numrene dersom de legger til rette for samarbeid.
 8. Statspartene skal ikke nekte å gi gjensidig juridisk bistand i henhold til denne artikkel på grunn av taushetsplikt om kunders forhold.
 9. Statspartene kan nekte å gi gjensidig juridisk bistand i henhold til denne artikkel dersom det ikke foreligger dobbel straffbarhet. Imidlertid kan den anmodede statspart, når den anser det hensiktsmessig, yte bistand i den utstrekning den selv avgjør etter eget skjønn, selv om atferden utgjør et lovbrudd i henhold til den nasjonale lovgivningen til den anmodede statspart.
 10. En person som holdes i fengslig forvaring, eller som soner en dom på territoriet til en statspart, som det anmodes om skal være til stede i en annen statspart med tanke på identifisering, forklaring eller annen ytelse av hjelp til å skaffe bevis i etterforskning, forfølgning eller rettssaker med hensyn til lovbrudd som omfattes av denne

by this Convention may be transferred if the following conditions are met:

- (a) The person freely gives his or her informed consent;
- (b) The competent authorities of both States Parties agree, subject to such conditions as those States Parties may deem appropriate.

11. For the purposes of paragraph 10 of this article:

- (a) The State Party to which the person is transferred shall have the authority and obligation to keep the person transferred in custody, unless otherwise requested or authorized by the State Party from which the person was transferred;
- (b) The State Party to which the person is transferred shall without delay implement its obligation to return the person to the custody of the State Party from which the person was transferred as agreed beforehand, or as otherwise agreed, by the competent authorities of both States Parties;
- (c) The State Party to which the person is transferred shall not require the State Party from which the person was transferred to initiate extradition proceedings for the return of the person;
- (d) The person transferred shall receive credit for service of the sentence being served in the State from which he or she was transferred for time spent in the custody of the State Party to which he or she was transferred.

12. Unless the State Party from which a person is to be transferred in accordance with paragraphs 10 and 11 of this article so agrees, that person, whatever his or her nationality, shall not be prosecuted, detained, punished or subjected to any other restriction of his or her personal liberty in the territory of the State to which that person is transferred in respect of acts, omissions or convictions prior to his or her departure from the territory of the State from which he or she was transferred.

13. Each State Party shall designate a central authority that shall have the responsibility and power to receive requests for mutual legal assistance and either to execute them or to transmit them to the competent authorities for execution. Where a State Party has a special region or territory with a separate system of mutual legal assistance, it may designate a distinct central authority that shall have the same function for that region or territory. Central authorities shall ensure the speedy and proper execution or trans-

konvensjon, kan overføres dersom følgende vilkår er oppfylt:

- a) personen gir sitt informerte samtykke frivillig,
- b) vedkommende myndigheter i begge statspartene er enige, med forbehold for vilkår som disse statspartene måtte anse hensiktsmessige.

11. Med hensyn til nr. 10 i denne artikkel gjelder følgende:

- a) Statsparten som personen overføres til, skal ha myndighet og plikt til å holde den overførte personen i fengslig forvaring, med mindre statsparten som personen ble overført fra, har anmodet om eller godkjent noe annet.
- b) Statsparten som personen overføres til, skal uten opphold oppfylle sin forpliktelse til å tilbakeføre personen til varetekt i den statsparten som personen ble overført fra, slik det ble avtalt på forhånd, eller avtales på annen måte, av vedkommende myndigheter i de to statspartene.
- c) Statsparten som personen overføres til, skal ikke kreve at statsparten som personen ble overført fra, skal innlede utleveringssak om tilbakeføring av personen.
- d) Personen som overføres, skal få fradrag for den delen av straffen som sones i staten som vedkommende ble overført fra, og for den tiden som utholdes i varetekt i den statsparten som vedkommende ble overført til.

12. Med mindre statsparten som en person skal overføres fra i samsvar med nr. 10 og 11 i denne artikkel, samtykker i det, skal ikke personen, uansett hvilken nasjonalitet personen har, følges, holdes i fengslig forvaring, straffes eller undergis annen begrensning i sin personlige frihet på territoriet til staten som personen overføres til, med hensyn til handlinger, unnlatelser eller domfellelser før personens avreise fra territoriet til staten som personen ble overført fra.

13. Hver statspart skal utpeke en sentralmyndighet som skal ha ansvar for og myndighet til å motta anmodninger om gjensidig juridisk bistand og enten å gjennomføre dem eller å oversende dem til vedkommende myndigheter til gjennomføring. Dersom en statspart har en særskilt region eller et særskilt territorium med en egen orden for gjensidig juridisk bistand, den kan utpeke en bestemt sentralmyndighet som skal ha samme funksjon for vedkommende region eller territorium. Sentralmyndighetene skal påse at

mission of the requests received. Where the central authority transmits the request to a competent authority for execution, it shall encourage the speedy and proper execution of the request by the competent authority. The Secretary-General of the United Nations shall be notified of the central authority designated for this purpose at the time each State Party deposits its instrument of ratification, acceptance or approval of or accession to this Convention. Requests for mutual legal assistance and any communication related thereto shall be transmitted to the central authorities designated by the States Parties. This requirement shall be without prejudice to the right of a State Party to require that such requests and communications be addressed to it through diplomatic channels and, in urgent circumstances, where the States Parties agree, through the International Criminal Police Organization, if possible.

14. Requests shall be made in writing or, where possible, by any means capable of producing a written record, in a language acceptable to the requested State Party, under conditions allowing that State Party to establish authenticity. The Secretary-General of the United Nations shall be notified of the language or languages acceptable to each State Party at the time it deposits its instrument of ratification, acceptance or approval of or accession to this Convention. In urgent circumstances and where agreed by the States Parties, requests may be made orally, but shall be confirmed in writing forthwith.
15. A request for mutual legal assistance shall contain:
 - (a) The identity of the authority making the request;
 - (b) The subject matter and nature of the investigation, prosecution or judicial proceeding to which the request relates and the name and functions of the authority conducting the investigation, prosecution or judicial proceeding;
 - (c) A summary of the relevant facts, except in relation to requests for the purpose of service of judicial documents;
 - (d) A description of the assistance sought and details of any particular procedure that the requesting State Party wishes to be followed;
 - (e) Where possible, the identity, location and nationality of any person concerned; and
 - (f) The purpose for which the evidence, information or action is sought.

det skjer en rask og forsvarlig gjennomføring eller oversending av mottatte anmodninger. Dersom sentralmyndigheten oversender anmodningen til en vedkommende myndighet til gjennomføring, skal den be om at vedkommende myndighet gjennomfører anmodningen raskt og forsvarlig. De forente nasjoners generalsekretær skal underrettes om sentralmyndigheten som utpekes til dette formålet, på det tidspunktet hver statspart deponerer sitt ratifikasjons-, godtakelses- godkjennings- eller tiltredelsesdokument for denne konvensjon. Anmodninger om gjensidig juridisk bistand og enhver tilhørende underretning skal oversendes til sentralmyndighetene som er utpekt av statspartene. Dette kravet skal ikke berøre en statsparts rett til å kreve at slike anmodninger og underretninger skal gå gjennom diplomatiske kanaler og, i hastesaker og dersom statspartene er enige, gjennom Den internasjonale kriminalpolitiorganisasjon, om mulig.

14. Anmodninger skal framsettes skriftlig eller, om mulig, ved hjelp av ethvert middel som kan gi et skriftlig dokument, i et språk som kan godtas av den anmodende statspart, under forhold som gir vedkommende statspart mulighet til å kontrollere ektheten. De forente nasjoners generalsekretær skal underrettes om hvilket eller hvilke språk som kan godtas av hver statspart, på det tidspunktet statsparten deponerer sitt ratifikasjons-, godtakelses- godkjennings- eller tiltredelsesdokument for denne konvensjon. Når det haster og statspartene er enige, kan anmodninger framsettes muntlig, men skal bekreftes skriftlig umiddelbart.
15. En anmodning om gjensidig juridisk bistand skal inneholde:
 - a) identiteten til myndigheten som framsetter anmodningen,
 - b) gjenstanden for og arten av etterforskningen, forfølgningen eller rettssaken som anmodningen gjelder, og navnet og funksjonene til myndigheten som gjennomfører etterforskningen, forfølgningen eller rettssaken,
 - c) et sammendrag av de aktuelle fakta, unntatt når det gjelder anmodninger med sikte på forkynnelse av rettslige dokumenter,
 - d) en beskrivelse av bistanden som søkes, og nærmere opplysninger om eventuelle særlige framgangsmåter som den anmodende statspart ønsker skal følges,
 - e) om mulig, identiteten, oppholdsstedet og nasjonaliteten til eventuelle personer, og
 - f) formålet med å søke bevisene, opplysningene eller handlingen.

16. The requested State Party may request additional information when it appears necessary for the execution of the request in accordance with its domestic law or when it can facilitate such execution.
17. A request shall be executed in accordance with the domestic law of the requested State Party and, to the extent not contrary to the domestic law of the requested State Party and where possible, in accordance with the procedures specified in the request.
18. Wherever possible and consistent with fundamental principles of domestic law, when an individual is in the territory of a State Party and has to be heard as a witness or expert by the judicial authorities of another State Party, the first State Party may, at the request of the other, permit the hearing to take place by video conference if it is not possible or desirable for the individual in question to appear in person in the territory of the requesting State Party. States Parties may agree that the hearing shall be conducted by a judicial authority of the requesting State Party and attended by a judicial authority of the requested State Party.
19. The requesting State Party shall not transmit or use information or evidence furnished by the requested State Party for investigations, prosecutions or judicial proceedings other than those stated in the request without the prior consent of the requested State Party. Nothing in this paragraph shall prevent the requesting State Party from disclosing in its proceedings information or evidence that is exculpatory to an accused person. In the latter case, the requesting State Party shall notify the requested State Party prior to the disclosure and, if so requested, consult with the requested State Party. If, in an exceptional case, advance notice is not possible, the requesting State Party shall inform the requested State Party of the disclosure without delay.
20. The requesting State Party may require that the requested State Party keep confidential the fact and substance of the request, except to the extent necessary to execute the request. If the requested State Party cannot comply with the requirement of confidentiality, it shall promptly inform the requesting State Party.
21. Mutual legal assistance may be refused:
 - (a) If the request is not made in conformity with the provisions of this article;
 - (b) If the requested State Party considers that execution of the request is likely to prejudi-
16. Den anmodede statspart kan anmode om tilleggsopplysninger når det synes nødvendig for at anmodningen skal kunne gjennomføres i samsvar med dens nasjonale lovgivning, eller når den kan lette slik gjennomføring.
17. En anmodning skal gjennomføres i samsvar med den nasjonale lovgivningen til den anmodede statspart og, i den utstrekning det ikke er i strid med den nasjonale lovgivningen til den anmodede statspart, og om mulig, i samsvar med framgangsmåtene angitt i anmodningen.
18. Når det er mulig og i samsvar med grunnleggende prinsipper i nasjonal lovgivning, og når en enkeltperson befinner seg på territoriet til en statspart og må avhøres som vitne eller sakkynndig av rettsmyndighetene i en annen statspart, kan den første statsparten på anmodning fra den andre tillate at avhøret finner sted som videomøte dersom det ikke er mulig eller ønskelig for den aktuelle enkeltpersonen å møte personlig på territoriet til den anmodende statspart. Statspartene kan avtale at avhøret skal foretas av en rettsmyndighet i den anmodende statspart, og at en rettsmyndighet i den anmodede statspart skal være til stede.
19. Den anmodende statspart skal ikke oversende eller bruke opplysninger eller bevis gitt av den anmodede statspart til andre etterforskninger, forfølgninger eller rettssaker enn dem som er angitt i anmodningen, uten at den anmodede statspart har gitt samtykke til det på forhånd. Ikke noe i dette nummer skal hindre den anmodende statspart i å åpenbare i sin saksbehandling opplysninger eller bevis som er straffefritakende for en anklaget person. I sistnevnte tilfelle skal den anmodende statspart underrette den anmodede statspart før åpenbaringen og, dersom den anmodes om det, samrå seg med den anmodede statspart. Dersom det unntaksvis ikke er mulig å gi underretning på forhånd, skal den anmodende statspart uten opphold underrette den anmodede statspart om åpenbaringen.
20. Den anmodende statspart kan kreve at den anmodede statspart holder anmodningens faktum og substans fortrolig, unntatt i den utstrekning det er nødvendig for å gjennomføre anmodningen. Dersom den anmodede statspart ikke kan etterleve fortrolighetskravet, skal den umiddelbart underrette den anmodende statspart.
21. Gjensidig juridisk bistand kan nektes:
 - a) dersom anmodningen ikke er framsatt i samsvar med bestemmelsene i denne artikkel,
 - b) dersom den anmodede statspart finner at gjennomføring av anmodningen sannsynlig-

Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot organisert kriminalitet og menneskehandel, gjengangerstraff mv.)

- ce its sovereignty, security, ordre public or other essential interests;
- (c) If the authorities of the requested State Party would be prohibited by its domestic law from carrying out the action requested with regard to any similar offence, had it been subject to investigation, prosecution or judicial proceedings under their own jurisdiction;
- (d) If it would be contrary to the legal system of the requested State Party relating to mutual legal assistance for the request to be granted.
22. States Parties may not refuse a request for mutual legal assistance on the sole ground that the offence is also considered to involve fiscal matters.
23. Reasons shall be given for any refusal of mutual legal assistance.
24. The requested State Party shall execute the request for mutual legal assistance as soon as possible and shall take as full account as possible of any deadlines suggested by the requesting State Party and for which reasons are given, preferably in the request. The requested State Party shall respond to reasonable requests by the requesting State Party on progress of its handling of the request. The requesting State Party shall promptly inform the requested State Party when the assistance sought is no longer required.
25. Mutual legal assistance may be postponed by the requested State Party on the ground that it interferes with an ongoing investigation, prosecution or judicial proceeding.
26. Before refusing a request pursuant to paragraph 21 of this article or postponing its execution pursuant to paragraph 25 of this article, the requested State Party shall consult with the requesting State Party to consider whether assistance may be granted subject to such terms and conditions as it deems necessary. If the requesting State Party accepts assistance subject to those conditions, it shall comply with the conditions.
27. Without prejudice to the application of paragraph 12 of this article, a witness, expert or other person who, at the request of the requesting State Party, consents to give evidence in a proceeding or to assist in an investigation, prosecution or judicial proceeding in the territory of the requesting State Party shall not be prosecuted, detained, punished or subjected to any vis vil være til skade for sin suverenitet, sikkerhet, offentlige orden eller andre viktige interesser,
- c) dersom myndighetene i den anmodede statspart ville vært forhindret av sin nasjonale lovgivning fra å gjennomføre handlingen det anmodes om, med hensyn til et tilsvarende lovbrudd, dersom det hadde vært gjenstand for etterforskning, forfølgning eller rettssak i henhold til deres egen jurisdiksjon,
- d) dersom det er i strid med den anmodede statsparts rettsorden med hensyn til gjensidig juridisk bistand at anmodningen etterkommes.
22. Statspartene kan ikke nekte å etterkomme en anmodning om gjensidig juridisk bistand bare på grunn av at lovbruddet også anses å dreie seg om skattemessige forhold.
23. Nekting av gjensidig juridisk bistand skal grunngis.
24. Den anmodede statspart skal gjennomføre anmodningen om gjensidig juridisk bistand så snart som mulig og skal så langt det er mulig ta hensyn til eventuelle frister som er nevnt av den anmodende statspart, og som er grunngitt, helst i anmodningen. Den anmodede statspart skal svare på rimelige anmodninger fra den anmodende statspart om framdriften i behandlingen av anmodningen. Den anmodende statspart skal umiddelbart underrette den anmodede statspart når bistanden som søkes, ikke lenger er nødvendig.
25. Gjensidig juridisk bistand kan utsettes av den anmodede statspart dersom den er til hinder for en pågående etterforskning, forfølgning eller rettssak.
26. Før den anmodede statspart nekter en anmodning i henhold til nr. 21 i denne artikkel eller utsetter gjennomføringen av den i henhold til nr. 25 i denne artikkel, skal parten samrå seg med den anmodende statspart for å få vurdert om bistand kan gis på de vilkår og betingelser som den anser som nødvendige. Dersom den anmodende statspart godtar bistand på disse vilkårene, skal den etterleve vilkårene.
27. Med forbehold for anvendelse av nr. 12 i denne artikkel skal ikke et vitne, en sakkyndig eller en annen person som på anmodning fra den anmodende statspart samtykker i å avgi forklaring i en sak eller å hjelpe til i en etterforskning, forfølgning eller rettssak på territoriet til den anmodende statspart, forfølges, holdes i fengslig forvaring, straffes eller undergis annen be-

other restriction of his or her personal liberty in that territory in respect of acts, omissions or convictions prior to his or her departure from the territory of the requested State Party. Such safe conduct shall cease when the witness, expert or other person having had, for a period of fifteen consecutive days or for any period agreed upon by the States Parties from the date on which he or she has been officially informed that his or her presence is no longer required by the judicial authorities, an opportunity of leaving, has nevertheless remained voluntarily in the territory of the requesting State Party or, having left it, has returned of his or her own free will.

28. The ordinary costs of executing a request shall be borne by the requested State Party, unless otherwise agreed by the States Parties concerned. If expenses of a substantial or extraordinary nature are or will be required to fulfil the request, the States Parties shall consult to determine the terms and conditions under which the request will be executed, as well as the manner in which the costs shall be borne.
29. The requested State Party:
 - (a) Shall provide to the requesting State Party copies of government records, documents or information in its possession that under its domestic law are available to the general public;
 - (b) May, at its discretion, provide to the requesting State Party in whole, in part or subject to such conditions as it deems appropriate, copies of any government records, documents or information in its possession that under its domestic law are not available to the general public.
30. States Parties shall consider, as may be necessary, the possibility of concluding bilateral or multilateral agreements or arrangements that would serve the purposes of, give practical effect to or enhance the provisions of this article.

grensning i sin personlige frihet på vedkommende territorium med hensyn til handlinger, unnlatelser eller domfellelser før personens avreise fra territoriet til den anmodede statspart. Slikt fritt leide skal opphøre når vitnet, den sakkyndige eller den andre personen, i et tidsrom på femten påfølgende dager eller i et tidsrom avtalt mellom statspartene fra den dagen da vedkommende ble offisielt meddelt at rettsmyndighetene ikke lenger krevde at vedkommende var til stede, har hatt mulighet til å reise, men likevel oppholder seg frivillig på territoriet til den anmodende statspart eller, etter å ha forlatt det, har kommet tilbake av egen fri vilje.

28. Vanlige kostnader med å gjennomføre en anmodning skal bæres av den anmodede statspart med mindre de berørte statspartene blir enige om noe annet. Dersom det kreves betydelige eller ekstraordinære utgifter for å etterkomme anmodningen, skal statspartene samrå seg med hverandre med sikte på å fastsette på hvilke vilkår anmodningen skal gjennomføres, og på hvilken måte kostnadene skal bæres.
29. Den anmodede statspart:
 - a) skal gi den anmodende statspart kopier av forvaltningsdokumenter eller opplysninger den har som i henhold til dens nasjonale lovgivning er tilgjengelige for allmennheten,
 - b) kan, etter eget valg, gi den anmodende statspart hele eller deler av eller på de vilkår den anser hensiktsmessig, kopier av alle forvaltningsdokumenter eller opplysninger den har som i henhold til dens nasjonale lovgivning er tilgjengelige for allmennheten.
30. Statspartene skal etter behov vurdere muligheten for å inngå bilaterale eller multilaterale avtaler eller ordninger som tjener formålene med, gjennomfører i praksis eller styrker bestemmelsene i denne artikkel.

Article 19

Joint investigations

States Parties shall consider concluding bilateral or multilateral agreements or arrangements whereby, in relation to matters that are the subject of investigations, prosecutions or judicial proceedings in one or more States, the competent authorities concerned may establish joint investigative bodies. In the absence of such agreements or arrangements, joint investigations may be undertaken by agreement on a case-by-case basis. The States Parties involved

Artikkel 19

Felles etterforskning

Statspartene skal vurdere å inngå bilaterale eller multilaterale avtaler eller ordninger som, i forhold til saker som er gjenstand for etterforskning, forfølging eller rettssaker i en eller flere stater, gir de berørte vedkommende myndigheter mulighet til å opprette felles etterforskningsorganer. Dersom det ikke foreligger slike avtaler eller ordninger, kan felles etterforskning foretas etter avtale i hvert enkelt tilfelle. De berørte statspartene skal påse at suverene

shall ensure that the sovereignty of the State Party in whose territory such investigation is to take place is fully respected.

Article 20

Special investigative techniques

1. If permitted by the basic principles of its domestic legal system, each State Party shall, within its possibilities and under the conditions prescribed by its domestic law, take the necessary measures to allow for the appropriate use of controlled delivery and, where it deems appropriate, for the use of other special investigative techniques, such as electronic or other forms of surveillance and undercover operations, by its competent authorities in its territory for the purpose of effectively combating organized crime.
2. For the purpose of investigating the offences covered by this Convention, States Parties are encouraged to conclude, when necessary, appropriate bilateral or multilateral agreements or arrangements for using such special investigative techniques in the context of cooperation at the international level. Such agreements or arrangements shall be concluded and implemented in full compliance with the principle of sovereign equality of States and shall be carried out strictly in accordance with the terms of those agreements or arrangements.
3. In the absence of an agreement or arrangement as set forth in paragraph 2 of this article, decisions to use such special investigative techniques at the international level shall be made on a case-by-case basis and may, when necessary, take into consideration financial arrangements and understandings with respect to the exercise of jurisdiction by the States Parties concerned.
4. Decisions to use controlled delivery at the international level may, with the consent of the States Parties concerned, include methods such as intercepting and allowing the goods to continue intact or be removed or replaced in whole or in part.

Article 21

Transfer of criminal proceedings

States Parties shall consider the possibility of transferring to one another proceedings for the prosecution of an offence covered by this Convention in cases where such transfer is considered to be in the

niteten til den statsparten på hvis territorium slik etterforskning skal finne sted, respekteres fullt ut.

Artikkel 20

Særlige etterforskningsteknikker

1. Dersom det ikke er i strid med de grunnleggende prinsippene i en statsparts nasjonale rettsorden, skal statsparten, innenfor rammen av sine muligheter og slik bestemmelsene i den nasjonale lovgivningen foreskriver, treffe de nødvendige tiltak for å gi sine vedkommende myndigheter tillatelse til hensiktsmessig bruk av kontrollert levering og, dersom den anser det hensiktsmessig, bruk av andre særlige etterforskningsteknikker, for eksempel elektronisk eller andre former for overvåking og spaningsoperasjoner, på sitt territorium med sikte på effektiv bekjemping av organisert kriminalitet.
2. Med sikte på å etterforske lovbruddene som omfattes av denne konvensjon, oppfordres statspartene til å inngå, når det er nødvendig, hensiktsmessige bilaterale eller multilaterale avtaler eller ordninger om bruk av slike særlige etterforskningsteknikker ved samarbeid på internasjonalt plan. Slike avtaler eller ordninger skal inngås og gjennomføres i fullt samsvar med prinsippet om statenes suverene likhet og skal gjennomføres i strengt samsvar med bestemmelsene i disse avtalene eller ordningene.
3. Dersom det ikke foreligger en avtale eller ordning som nevnt i nr. 2 i denne artikkel, skal avgjørelser om å bruke slike særlige etterforskningsteknikker på internasjonalt plan tas i hvert enkelt tilfelle og det kan, når det er nødvendig, tas hensyn til økonomiske ordninger og overenskomster når det gjelder de berørte statspartenes utøvelse av jurisdiksjon.
4. Avgjørelser om å bruke kontrollert levering på internasjonalt plan kan, med samtykke fra de berørte statspartene, omfatte metoder som å fange opp varene og å tillate at varene fortsetter intakt eller blir fjernet eller erstattet helt eller delvis.

Artikkel 21

Overføring av straffeforfølgning

Statspartene skal vurdere muligheten for å overføre til hverandre saker som gjelder forfølgning av et lovbrudd som omfattes av denne konvensjon, der slik overføring anses å være best ut fra hensynet til

interests of the proper administration of justice, in particular in cases where several jurisdictions are involved, with a view to concentrating the prosecution.

Article 22

Establishment of criminal record

Each State Party may adopt such legislative or other measures as may be necessary to take into consideration, under such terms as and for the purpose that it deems appropriate, any previous conviction in another State of an alleged offender for the purpose of using such information in criminal proceedings relating to an offence covered by this Convention.

Article 23

Criminalization of obstruction of justice

Each State Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences, when committed intentionally:

- (a) The use of physical force, threats or intimidation or the promise, offering or giving of an undue advantage to induce false testimony or to interfere in the giving of testimony or the production of evidence in a proceeding in relation to the commission of offences covered by this Convention;
- (b) The use of physical force, threats or intimidation to interfere with the exercise of official duties by a justice or law enforcement official in relation to the commission of offences covered by this Convention. Nothing in this subparagraph shall prejudice the right of States Parties to have legislation that protects other categories of public officials.

Article 24

Protection of witnesses

1. Each State Party shall take appropriate measures within its means to provide effective protection from potential retaliation or intimidation for witnesses in criminal proceedings who give testimony concerning offences covered by this Convention and, as appropriate, for their relatives and other persons close to them.
2. The measures envisaged in paragraph 1 of this article may include, inter alia, without prejudice to the rights of the defendant, including the right to due process:

rettspleien, særlig når flere jurisdiksjoner er innblandet, med sikte på å samle forfølgningen.

Artikkel 22

Fastsettelse av kriminelt rulleblad

Hver statspart kan vedta de lover eller treffe andre tiltak som er nødvendige for å ta hensyn til, på de vilkår og for det formål som den anser hensiktsmessig, enhver tidligere domfellelse i en annen stat av en påstått lovbrøyer med sikte på å bruke disse opplysningene i straffeforfølgning som gjelder lovbrudd som omfattes av denne konvensjon.

Artikkel 23

Kriminalisering av hindring av rettsforfølgning

Hver statspart skal vedta de lover og treffe andre tiltak som er nødvendige for å fastsette som lovbrudd, når handlingen er begått forsettlig:

- a) å bruke vold, trusler eller skremsler eller å love, tilby eller gi en urettmessig fordel for å forlede til falsk forklaring eller å gripe inn i avgivelse av forklaring eller framskaffing av bevis i en sak som gjelder gjennomføring av lovbrudd som omfattes av denne konvensjon,
- b) å bruke vold, trusler eller skremsler for å gripe inn i utøvelsen av en domstols- eller rettshåndhevingstjenestemanns tjenesteplikter som gjelder gjennomføring av lovbrudd som omfattes av denne konvensjon. Ikke noe i denne bokstav skal innskrenke statspartenes rett til å ha lovgivning som beskytter andre kategorier av offentlige tjenestemenn.

Artikkel 24

Beskyttelse av vitner

1. Hver statspart skal, så langt den evner, treffe hensiktsmessige tiltak for å sørge for effektiv beskyttelse mot mulige represalier eller skremsler for vitner i straffesaker som avgir forklaring om lovbrudd som omfattes av denne konvensjon, og, når det er hensiktsmessig, for deres slektninger og andre personer som står dem nært.
2. Tiltakene nevnt i nr. 1 i denne artikkel kan, uten at det innskrenker rettighetene til tiltalte, herunder rett til rettergang, blant annet omfatte følgende:

Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot organisert kriminalitet og menneskehandel, gjengangerstraff mv.)

- (a) Establishing procedures for the physical protection of such persons, such as, to the extent necessary and feasible, relocating them and permitting, where appropriate, non-disclosure or limitations on the disclosure of information concerning the identity and whereabouts of such persons;
- (b) (Providing evidentiary rules to permit witness testimony to be given in a manner that ensures the safety of the witness, such as permitting testimony to be given through the use of communications technology such as video links or other adequate means.
3. States Parties shall consider entering into agreements or arrangements with other States for the relocation of persons referred to in paragraph 1 of this article.
4. The provisions of this article shall also apply to victims insofar as they are witnesses.
- a) å fastsette framgangsmåter for fysisk beskyttelse av slike personer, for eksempel, i den utstrekning det er nødvendig og mulig, å gi dem et nytt oppholdssted og å tillate, når det er hensiktsmessig, ikke-åpenbaring eller begrensninger på åpenbaringen av opplysninger om identiteten og oppholdsstedet til slike personer,
- b) å sørge for bevisregler som tillater at en vitneforklaring kan gis på en måte som sikrer vitnets sikkerhet, for eksempel å tillate at forklaring gis ved bruk av kommunikasjons-teknologi, blant annet videosamband eller andre tilfredsstillende metoder.
3. Statspartene skal vurdere å inngå avtaler eller ordninger med andre stater om å gi personer nevnt i nr. 1 i denne artikkel et nytt oppholdssted.
4. Bestemmelsene i denne artikkel får også anvendelse på ofre i den utstrekning de er vitner.

Article 25

Assistance to and protection of victims

1. Each State Party shall take appropriate measures within its means to provide assistance and protection to victims of offences covered by this Convention, in particular in cases of threat of retaliation or intimidation.
2. Each State Party shall establish appropriate procedures to provide access to compensation and restitution for victims of offences covered by this Convention.
3. Each State Party shall, subject to its domestic law, enable views and concerns of victims to be presented and considered at appropriate stages of criminal proceedings against offenders in a manner not prejudicial to the rights of the defence.

Article 26

Measures to enhance cooperation with law enforcement authorities

1. Each State Party shall take appropriate measures to encourage persons who participate or who have participated in organized criminal groups:
 - (a) To supply information useful to competent authorities for investigative and evidentiary purposes on such matters as:
 - (i) The identity, nature, composition, structure, location or activities of organized criminal groups;

Artikkel 25

Bistand til og beskyttelse av ofre

1. Hver statspart skal, så langt den evner, treffe hensiktsmessige tiltak for å yte bistand og beskyttelse til ofre for lovbrudd som omfattes av denne konvensjon, særlig når det gjelder trusler om represalier eller skremsler.
2. Hver statspart skal fastsette hensiktsmessige framgangsmåter for å gi tilgang til erstatning og restitusjon for ofre for lovbrudd som omfattes av denne konvensjon.
3. Hver statspart skal, med forbehold for sin nasjonale lovgivning, gjøre det mulig å få ofrenes synspunkter og bekymringer lagt fram og vurdert på hensiktsmessige stadier i straffeforfølgningen av lovbrøttere på en måte som ikke innskrenker forsvarets rettigheter.

Artikkel 26

Tiltak for å styrke samarbeidet med rettshåndhevingsmyndigheter

1. Hver statspart skal treffe hensiktsmessige tiltak for å oppmuntre personer som deltar eller har deltatt i organiserte kriminelle grupper:
 - a) til å gi opplysninger som er nyttige for vedkommende myndigheter til etterforsknings- og bevisformål, blant annet om følgende:
 - i) organiserte kriminelle gruppers identitet, art, sammensetning, struktur, oppholdssted eller virksomhet,

Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot organisert kriminalitet og menneskehandel, gjengangerstraff mv.)

- (ii) Links, including international links, with other organized criminal groups;
 - (iii) Offences that organized criminal groups have committed or may commit;
- (b) To provide factual, concrete help to competent authorities that may contribute to depriving organized criminal groups of their resources or of the proceeds of crime.
2. Each State Party shall consider providing for the possibility, in appropriate cases, of mitigating punishment of an accused person who provides substantial cooperation in the investigation or prosecution of an offence covered by this Convention.
 3. Each State Party shall consider providing for the possibility, in accordance with fundamental principles of its domestic law, of granting immunity from prosecution to a person who provides substantial cooperation in the investigation or prosecution of an offence covered by this Convention.
 4. Protection of such persons shall be as provided for in article 24 of this Convention.
 5. Where a person referred to in paragraph 1 of this article located in one State Party can provide substantial cooperation to the competent authorities of another State Party, the States Parties concerned may consider entering into agreements or arrangements, in accordance with their domestic law, concerning the potential provision by the other State Party of the treatment set forth in paragraphs 2 and 3 of this article.
- ii) forbindelser, herunder internasjonale forbindelser, med andre organiserte kriminelle grupper,
 - iii) lovbrudd som organiserte kriminelle grupper har begått eller kan begå,
- b) til å yte vedkommende myndigheter faktisk, konkret hjelp som kan bidra til å ta fra organiserte kriminelle grupper deres ressurser eller utbytte av en forbrytelse.
2. Hver statspart skal vurdere å fastsette bestemmelser som gir mulighet til, i hensiktsmessige tilfeller, å sette ned straffen til en anklaget person som utviser betydelig samarbeid i etterforskning eller forfølgning av et lovbrudd som omfattes av denne konvensjon.
 3. Hver statspart skal vurdere å fastsette bestemmelser som gir mulighet til, i samsvar med de grunnleggende prinsippene i sin nasjonale lovgivning, å gi immunitet mot forfølgning til en person som utviser betydelig samarbeid i etterforskning eller forfølgning av et lovbrudd som omfattes av denne konvensjon.
 4. Beskyttelsen av slike personer skal være som fastsatt i artikkel 24 i denne konvensjon.
 5. Når en person som er nevnt i nr. 1 i denne artikkel, og som oppholder seg i en statspart, kan utvise betydelig samarbeid med vedkommende myndigheter i en annen statspart, kan de berørte statspartene vurdere å inngå avtaler eller ordninger, i samsvar med sin nasjonale lovgivning, om at den andre statsparten kan yte behandlingen nevnt i nr. 2 og 3 i denne artikkel.

Article 27

Law enforcement cooperation

1. States Parties shall cooperate closely with one another, consistent with their respective domestic legal and administrative systems, to enhance the effectiveness of law enforcement action to combat the offences covered by this Convention. Each State Party shall, in particular, adopt effective measures:
 - (a) To enhance and, where necessary, to establish channels of communication between their competent authorities, agencies and services in order to facilitate the secure and rapid exchange of information concerning all aspects of the offences covered by this Convention, including, if the States Parties concerned deem it appropriate, links with other criminal activities;

Artikkel 27

Samarbeid om rettshåndheving

1. Statspartene skal samarbeide nært med hverandre, i samsvar med sine respektive nasjonale retts- og forvaltningsordener, å forsterke virkningen av rettshåndhevingstiltak for å bekjempe lovbruddene som omfattes av denne konvensjon. Hver statspart skal særlig vedta effektive tiltak:
 - a) for å forsterke og, der det er kreves, å opprette kommunikasjonskanaler mellom sine vedkommende myndigheter, organer og tjenester for å legge til rette for en sikker og rask utveksling av opplysninger om alle aspekter ved lovbruddene som omfattes av denne konvensjon, herunder, dersom de berørte statspartene anser det som hensiktsmessig, forbindelser med annen kriminell virksomhet,

Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot organisert kriminalitet og menneskehandel, gjengangerstraff mv.)

- (b) To cooperate with other States Parties in conducting inquiries with respect to offences covered by this Convention concerning:
 - (i) The identity, whereabouts and activities of persons suspected of involvement in such offences or the location of other persons concerned;
 - (ii) The movement of proceeds of crime or property derived from the commission of such offences;
 - (iii) The movement of property, equipment or other instrumentalities used or intended for use in the commission of such offences;
 - (c) To provide, when appropriate, necessary items or quantities of substances for analytical or investigative purposes;
 - (d) To facilitate effective coordination between their competent authorities, agencies and services and to promote the exchange of personnel and other experts, including, subject to bilateral agreements or arrangements between the States Parties concerned, the posting of liaison officers;
 - (e) To exchange information with other States Parties on specific means and methods used by organized criminal groups, including, where applicable, routes and conveyances and the use of false identities, altered or false documents or other means of concealing their activities;
 - (f) To exchange information and coordinate administrative and other measures taken as appropriate for the purpose of early identification of the offences covered by this Convention.
2. With a view to giving effect to this Convention, States Parties shall consider entering into bilateral or multilateral agreements or arrangements on direct cooperation between their law enforcement agencies and, where such agreements or arrangements already exist, amending them. In the absence of such agreements or arrangements between the States Parties concerned, the Parties may consider this Convention as the basis for mutual law enforcement cooperation in respect of the offences covered by this Convention. Whenever appropriate, States Parties shall make full use of agreements or arrangements, including international or regional organizations, to enhance the cooperation between their law enforcement agencies.
- b) for å samarbeide med andre statsparter om å gjennomføre granskinger når det gjelder lovbrudd som omfattes av denne konvensjon, om:
 - i) identiteten, oppholdsstedet og virksomheten til personer som mistenkes for å være innblandet i slike lovbrudd, eller oppholdsstedet til andre aktuelle personer,
 - ii) bevegelser til utbytte av en forbrytelse eller eiendom som stammer fra gjennomføringen av slike lovbrudd,
 - iii) bevegelser til eiendom, utstyr eller andre midler brukt eller ment til bruk i gjennomføringen av slike lovbrudd,
 - c) for å bidra med, når det er hensiktsmessig, nødvendige gjenstander eller mengder av stoffer til analyse- eller etterforskningsformål,
 - d) for å legge til rette for effektiv samordning mellom deres vedkommende myndigheter, organer og tjenester og for å fremme utveksling av personell og andre sakkyndige, herunder, med forbehold for bilaterale avtaler eller ordninger mellom de berørte statspartene, utstasjonering av kontaktpersoner,
 - e) for å utveksle opplysninger med andre statsparter om særlige midler og metoder som brukes av organiserte kriminelle grupper, blant annet ruter og transportmidler og bruk av falsk identitet, endrede eller falske dokumenter eller andre måter å skjule virksomheten på,
 - f) for å utveksle opplysninger og samordne forvaltningsmessige og eventuelt andre tiltak som tas med sikte på tidlig identifisering av lovbruddene som omfattes av denne konvensjon.
2. Med sikte på gjennomføring av denne konvensjon skal statspartene vurdere å inngå bilaterale eller multilaterale avtaler eller ordninger om direkte samarbeid mellom sine rettshåndhevingsorganer og, der slike avtaler eller ordninger allerede foreligger, å endre dem. Dersom det ikke foreligger slike avtaler eller ordninger mellom de berørte statspartene, kan partene anse denne konvensjon som grunnlag for gjensidig samarbeid om rettshåndheving når det gjelder lovbruddene som omfattes av denne konvensjon. Når det er hensiktsmessig, skal statspartene benytte seg fullt ut av avtaler eller ordninger, også med internasjonale eller regionale organisasjoner, for å styrke samarbeidet mellom sine rettshåndhevingsorganer.

Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot organisert kriminalitet og menneskehandel, gjengangerstraff mv.)

3. States Parties shall endeavour to cooperate within their means to respond to transnational organized crime committed through the use of modern technology.

Article 28

Collection, exchange and analysis of information on the nature of organized crime

1. Each State Party shall consider analysing, in consultation with the scientific and academic communities, trends in organized crime in its territory, the circumstances in which organized crime operates, as well as the professional groups and technologies involved.
2. States Parties shall consider developing and sharing analytical expertise concerning organized criminal activities with each other and through international and regional organizations. For that purpose, common definitions, standards and methodologies should be developed and applied as appropriate.
3. Each State Party shall consider monitoring its policies and actual measures to combat organized crime and making assessments of their effectiveness and efficiency.

Article 29

Training and technical assistance

1. Each State Party shall, to the extent necessary, initiate, develop or improve specific training programmes for its law enforcement personnel, including prosecutors, investigating magistrates and customs personnel, and other personnel charged with the prevention, detection and control of the offences covered by this Convention. Such programmes may include secondments and exchanges of staff. Such programmes shall deal, in particular and to the extent permitted by domestic law, with the following:
 - (a) Methods used in the prevention, detection and control of the offences covered by this Convention;
 - (b) Routes and techniques used by persons suspected of involvement in offences covered by this Convention, including in transit States, and appropriate countermeasures;
 - (c) Monitoring of the movement of contraband;
 - (d) Detection and monitoring of the movements of proceeds of crime, property, equipment or other instrumentalities and methods used for the transfer, concealment or disgui-

3. Statspartene skal innenfor rammen av sine midler bestrebe seg på å samarbeide for å reagere mot grenseoverskridende organisert kriminalitet begått ved bruk av moderne teknologi.

Artikkel 28

Innhenting, utveksling og analyse av opplysninger om arten av organisert kriminalitet

1. Hver statspart skal vurdere å analysere, i samarbeid med de vitenskapelige og akademiske miljøene, trender i den organiserte kriminaliteten på sitt territorium, under hvilke forhold organisert kriminalitet drives, samt hvilke yrkesgrupper og teknologier som er innblandet.
2. Statspartene skal vurdere å utvikle og dele analytisk sakkunnskap om organisert kriminell virksomhet med hverandre og gjennom internasjonale og regionale organisasjoner. For dette formålet bør det, når det er hensiktsmessig, utarbeides og anvendes felles definisjoner, standarder og metodologier.
3. Hver statspart skal vurdere å overvåke sin politikk og sine faktiske tiltak for å bekjempe organisert kriminalitet og å foreta analyser av effektiviteten av dem.

Artikkel 29

Opplæring og faglig bistand

1. Hver statspart skal, i den utstrekning det er nødvendig, starte, utarbeide eller forbedre særlige opplæringsprogrammer for sitt rettsshandhevingspersonell, herunder statsadvokater, forhørsdommere og tollpersonell, og annet personell med ansvar for forebygging, avdekking og kontroll av lovbruddene som omfattes av denne konvensjon. Slike programmer kan omfatte forflytning og utveksling av personell. Slike programmer skal, særlig og i den utstrekning nasjonal lovgivning tillater det, omfatte følgende:
 - a) metoder som brukes i forebygging, avdekking og kontroll av lovbruddene som omfattes av denne konvensjon,
 - b) ruter og teknikker som brukes av personer mistenkt for å være innblandet i lovbrudd som omfattes av denne konvensjon, herunder i transittstater, og hensiktsmessige motiltak,
 - c) overvåking av bevegelsen til smuglergods,
 - d) avdekking og overvåking av bevegelsene til utbytte av en forbrytelse, eiendom, utstyr eller andre midler og metoder som brukes til

Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot organisert kriminalitet og menneskehandel, gjengangerstraff mv.)

se of such proceeds, property, equipment or other instrumentalities, as well as methods used in combating money-laundering and other financial crimes;

- (e) Collection of evidence;
 - (f) Control techniques in free trade zones and free ports;
 - (g) Modern law enforcement equipment and techniques, including electronic surveillance, controlled deliveries and undercover operations;
 - (h) Methods used in combating transnational organized crime committed through the use of computers, telecommunications networks or other forms of modern technology; and
 - (i) Methods used in the protection of victims and witnesses.
2. States Parties shall assist one another in planning and implementing research and training programmes designed to share expertise in the areas referred to in paragraph 1 of this article and to that end shall also, when appropriate, use regional and international conferences and seminars to promote cooperation and to stimulate discussion on problems of mutual concern, including the special problems and needs of transit States.
 3. States Parties shall promote training and technical assistance that will facilitate extradition and mutual legal assistance. Such training and technical assistance may include language training, secondments and exchanges between personnel in central authorities or agencies with relevant responsibilities.
 4. In the case of existing bilateral and multilateral agreements or arrangements, States Parties shall strengthen, to the extent necessary, efforts to maximize operational and training activities within international and regional organizations and within other relevant bilateral and multilateral agreements or arrangements.

Article 30

Other measures: implementation of the Convention through economic development and technical assistance

1. States Parties shall take measures conducive to the optimal implementation of this Convention to the extent possible, through international co-operation, taking into account the negative ef-

å overføre, skjule eller tilsløre slikt utbytte, slik eiendom, slikt utstyr eller slike andre midler, samt metoder som brukes til å bekjempe hvitvasking av penger og andre økonomiske forbrytelser,

- e) innsamling av bevis,
 - f) kontrollteknikker i frihandelssoner og frihavner,
 - g) moderne utstyr og teknikker til rettshåndheving, herunder elektronisk overvåking, kontrollerte leveringer og spaningsoperasjoner,
 - h) metoder som brukes til å bekjempe grenseoverskridende organisert kriminalitet begått med bruk av datamaskiner, telenett eller andre former for moderne teknologi, og
 - i) metoder som brukes for å beskytte ofre og vitner.
2. Statspartene skal bistå hverandre med å planlegge og gjennomføre forsknings- og opplæringsprogrammer som lages for å dele sakkunnskap på områdene nevnt i nr. 1 i denne artikkel, og skal for dette formål også, når det er hensiktsmessig, bruke regionale og internasjonale konferanser og seminarer til å fremme samarbeid og til å stimulere til diskusjon om problemer av felles interesse, herunder transittstatenes særlige problemer og behov.
 3. Statspartene skal fremme opplæring og faglig bistand som letter utlevering og gjensidig juridisk bistand. Slik opplæring og faglig bistand kan omfatte språkopplæring og forflytning og utveksling mellom personell i sentralmyndigheter eller organer med relevante ansvarsområder.
 4. Dersom det foreligger bilaterale og multilaterale avtaler eller ordninger, skal statspartene, i den utstrekning det er nødvendig, intensivere arbeidet med å maksimere den operasjonelle virksomheten og opplæringsvirksomheten innenfor internasjonale og regionale organisasjoner og innenfor andre aktuelle bilaterale og multilaterale avtaler eller ordninger.

Artikkel 30

Andre tiltak: gjennomføring av konvensjonen ved hjelp av økonomisk utvikling og faglig bistand

1. Statspartene skal, så langt det er mulig, treffe tiltak som bidrar til optimal gjennomføring av denne konvensjon, gjennom internasjonalt samarbeid, samtidig som de tar hensyn til de negati-

Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot organisert kriminalitet og menneskehandel, gjengangerstraff mv.)

fects of organized crime on society in general, in particular on sustainable development.

2. States Parties shall make concrete efforts to the extent possible and in coordination with each other, as well as with international and regional organizations:
 - (a) To enhance their cooperation at various levels with developing countries, with a view to strengthening the capacity of the latter to prevent and combat transnational organized crime;
 - (b) To enhance financial and material assistance to support the efforts of developing countries to fight transnational organized crime effectively and to help them implement this Convention successfully;
 - (c) To provide technical assistance to developing countries and countries with economies in transition to assist them in meeting their needs for the implementation of this Convention. To that end, States Parties shall endeavour to make adequate and regular voluntary contributions to an account specifically designated for that purpose in a United Nations funding mechanism. States Parties may also give special consideration, in accordance with their domestic law and the provisions of this Convention, to contributing to the aforementioned account a percentage of the money or of the corresponding value of proceeds of crime or property confiscated in accordance with the provisions of this Convention;
 - (d) To encourage and persuade other States and financial institutions as appropriate to join them in efforts in accordance with this article, in particular by providing more training programmes and modern equipment to developing countries in order to assist them in achieving the objectives of this Convention.
3. To the extent possible, these measures shall be without prejudice to existing foreign assistance commitments or to other financial cooperation arrangements at the bilateral, regional or international level.
4. States Parties may conclude bilateral or multilateral agreements or arrangements on material and logistical assistance, taking into consideration the financial arrangements necessary for the means of international cooperation provided for by this Convention to be effective and for the prevention, detection and control of transnational organized crime.

ve virkningene av organisert kriminalitet på samfunnet i allmennhet og særlig på bærekraftig utvikling.

2. Statspartene skal, så langt det er mulig, og samordnet med hverandre og med internasjonale og regionale organisasjoner, gjøre konkrete bestrebelser på:
 - a) å styrke samarbeidet sitt på ulike plan med utviklingsland med sikte på å forsterke sistnevntes evne til å forebygge og bekjempe grenseoverskridende organisert kriminalitet,
 - b) å styrke den økonomiske og materielle bistanden for å støtte utviklingslandenes bestrebelser på å bekjempe grenseoverskridende organisert kriminalitet effektivt og å hjelpe dem å gjennomføre denne konvensjon på en vellykket måte,
 - c) å yte faglig bistand til utviklingsland og land med overgangsøkonomier for å bistå dem med å oppfylle de behovene de har når det gjelder å gjennomføre denne konvensjonen. For dette formål skal statspartene bestrebe seg på å yte tilstrekkelige og regelmessige frivillige bidrag til en konto som er særskilt opprettet for dette formålet i en FN-finansieringsmekanisme. Statspartene kan også særlig vurdere, i samsvar med sin nasjonale lovgivning og bestemmelsene i denne konvensjon, å yte til ovennevnte konto en prosentdel av pengene eller av den tilsvarende verdien av utbyttet av en forbrytelse eller eiendom som inndras i samsvar med bestemmelsene i denne konvensjon,
 - d) å oppfordre og overtale andre stater og eventuelt finansinstitusjoner til å bli med på bestrebelser i samsvar med denne artikkel, særlig ved å gjennomføre flere opplæringsprogrammer og yte mer moderne utstyr til utviklingsland for å bistå dem med å oppnå målsettingene i denne konvensjon.
3. Så langt det er mulig skal disse tiltakene ikke berøre eksisterende forpliktelser til utviklingshjelp eller andre ordninger om økonomisk samarbeid på bilateralt, regionalt eller internasjonalt plan.
4. Statspartene kan inngå bilaterale eller multilaterale avtaler eller ordninger om materiell og logistisk bistand, samtidig som de tar hensyn til de økonomiske ordningene som kreves for at midlene til internasjonalt samarbeid fastsatt av denne konvensjon skal være effektive, og for å forebygge, avdekke og kontrollere grenseoverskridende organisert kriminalitet.

Article 31

Prevention

1. States Parties shall endeavour to develop and evaluate national projects and to establish and promote best practices and policies aimed at the prevention of transnational organized crime.
2. States Parties shall endeavour, in accordance with fundamental principles of their domestic law, to reduce existing or future opportunities for organized criminal groups to participate in lawful markets with proceeds of crime, through appropriate legislative, administrative or other measures. These measures should focus on:
 - (a) The strengthening of cooperation between law enforcement agencies or prosecutors and relevant private entities, including industry;
 - (b) The promotion of the development of standards and procedures designed to safeguard the integrity of public and relevant private entities, as well as codes of conduct for relevant professions, in particular lawyers, notaries public, tax consultants and accountants;
 - (c) The prevention of the misuse by organized criminal groups of tender procedures conducted by public authorities and of subsidies and licences granted by public authorities for commercial activity;
 - (d) The prevention of the misuse of legal persons by organized criminal groups; such measures could include:
 - (i) The establishment of public records on legal and natural persons involved in the establishment, management and funding of legal persons;
 - (ii) The introduction of the possibility of disqualifying by court order or any appropriate means for a reasonable period of time persons convicted of offences covered by this Convention from acting as directors of legal persons incorporated within their jurisdiction;
 - (iii) The establishment of national records of persons disqualified from acting as directors of legal persons; and
 - iv. (iv) The exchange of information contained in the records referred to in subparagraphs (d) (i) and (iii) of this paragraph with the competent authorities of other States Parties.

Artikkel 31

Forebygging

1. Statspartene skal bestrebe seg på å utvikle og evaluere nasjonale prosjekter og å fastsette og fremme best mulig praksis og politikk med sikte på å forebygge grenseoverskridende organisert kriminalitet.
2. Statspartene skal bestrebe seg på, i samsvar med de grunnleggende prinsippene i sin nasjonale lovgivning, å minske eksisterende eller framtidige muligheter for organiserte kriminelle grupper til å delta på lovlige markeder med utbytte av forbrytelser, ved hjelp av hensiktsmessige lovgivningsmessige, forvaltningsmessige eller andre tiltak. Disse tiltakene bør fokusere på:
 - a) å styrke samarbeidet mellom rettshåndhevingsorganer eller statsadvokater og aktuelle private enheter, herunder næringslivet,
 - b) å fremme utvikling av standarder og framgangsmåter for å beskytte integriteten til offentlige og aktuelle private enheter, samt regler for aktuelle yrkesgrupper, særlig advokater, notarius publicus, skattekonsulenter og regnskapsførere,
 - c) å forebygge at organiserte kriminelle grupper misbruker anbudsprosedyrer som gjennomføres av offentlige myndigheter, og subsidier og tillatelser som gis av offentlige myndigheter til næringsvirksomhet,
 - d) å forebygge at organiserte kriminelle grupper misbruker juridiske personer; slike tiltak kan omfatte:
 - i) å opprette offentlige registre over juridiske og fysiske personer som er med på å stifte, lede og finansiere juridiske personer,
 - ii) å innføre muligheten til å frata, i rettsavgjørelse eller på annen hensiktsmessig måte og i et rimelig tidsrom, personer som er dømt for lovbrudd som omfattes av denne konvensjon, retten til å inneha styreverv i juridiske personer stiftet innenfor deres jurisdiksjon,
 - iii) å opprette nasjonale registre over personer som er fratatt retten til å inneha styreverv i juridiske personer, og
 - iv) å utveksle opplysninger i registrene nevnt i bokstav d) i) og iii) i dette nummer med vedkommende myndigheter i andre statsparter.

Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot organisert kriminalitet og menneskehandel, gjengangerstraff mv.)

3. States Parties shall endeavour to promote the reintegration into society of persons convicted of offences covered by this Convention.
4. States Parties shall endeavour to evaluate periodically existing relevant legal instruments and administrative practices with a view to detecting their vulnerability to misuse by organized criminal groups.
5. States Parties shall endeavour to promote public awareness regarding the existence, causes and gravity of and the threat posed by transnational organized crime. Information may be disseminated where appropriate through the mass media and shall include measures to promote public participation in preventing and combating such crime.
6. Each State Party shall inform the Secretary-General of the United Nations of the name and address of the authority or authorities that can assist other States Parties in developing measures to prevent transnational organized crime.
7. States Parties shall, as appropriate, collaborate with each other and relevant international and regional organizations in promoting and developing the measures referred to in this article. This includes participation in international projects aimed at the prevention of transnational organized crime, for example by alleviating the circumstances that render socially marginalized groups vulnerable to the action of transnational organized crime.
3. Statspartene skal bestrebe seg på å fremme reintegrering i samfunnet av personer som er dømt for lovbrudd som omfattes av denne konvensjon.
4. Statspartene skal bestrebe seg på å jevnlig evaluere eksisterende aktuelle rettslige instrumenter og forvaltningsrutiner med sikte på å avdekke hvor lett de kan misbrukes av organiserte kriminelle grupper.
5. Statspartene skal bestrebe seg på å øke den offentlige bevisstheten om eksistensen av, årsaker til og alvorligheten av grenseoverskridende organisert kriminalitet samt om trusselen som grenseoverskridende organisert kriminalitet utgjør. Opplysning kan eventuelt gis gjennom massemediene og skal omfatte tiltak for å fremme offentlig deltaking i forebygging og bekjempelse av slik kriminalitet.
6. Hver statspart skal underrette De forente nasjoners generalsekretær om navn og adresse til myndigheten eller myndighetene som kan bistå andre statsparter med å utvikle tiltak for å forebygge grenseoverskridende organisert kriminalitet.
7. Statspartene skal, når det er hensiktsmessig, samarbeide med hverandre og aktuelle internasjonale og regionale organisasjoner om å fremme og utvikle tiltakene nevnt i denne artikkel. Dette omfatter deltaking i internasjonale prosjekter som tar sikte på å forebygge grenseoverskridende organisert kriminalitet, for eksempel ved å lindre forholdene som gjør sosialt marginaliserte grupper sårbare i forhold til grenseoverskridende organisert kriminalitet.

Article 32

Conference of the Parties to the Convention

1. A Conference of the Parties to the Convention is hereby established to improve the capacity of States Parties to combat transnational organized crime and to promote and review the implementation of this Convention.
2. The Secretary-General of the United Nations shall convene the Conference of the Parties not later than one year following the entry into force of this Convention. The Conference of the Parties shall adopt rules of procedure and rules governing the activities set forth in paragraphs 3 and 4 of this article (including rules concerning payment of expenses incurred in carrying out those activities).
3. The Conference of the Parties shall agree upon mechanisms for achieving the objectives mentioned in paragraph 1 of this article, including:

Artikkel 32

Konvensjonspartskonferanse

1. Det opprettes herved en konvensjonspartskonferanse for å forbedre statspartenes evne til å bekjempe grenseoverskridende organisert kriminalitet og for å fremme og gjennomgå gjennomføringen av denne konvensjon.
2. De forente nasjoners generalsekretær skal kalle sammen partskonferansen senest ett år etter at denne konvensjon har trådt i kraft. Partskonferansen skal vedta forretningsorden og reglement for virksomheten nevnt i nr. 3 og 4 i denne artikkel (herunder reglement for betaling av utgifter som påløper i forbindelse med gjennomføringen av denne virksomheten).
3. Partskonferansen skal avtale mekanismer for å oppnå målsettingene nevnt i nr. 1 i denne artikkel, herunder:

Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot organisert kriminalitet og menneskehandel, gjengangerstraff mv.)

- (a) Facilitating activities by States Parties under articles 29, 30 and 31 of this Convention, including by encouraging the mobilization of voluntary contributions;
 - (b) Facilitating the exchange of information among States Parties on patterns and trends in transnational organized crime and on successful practices for combating it;
 - (c) Cooperating with relevant international and regional organizations and non-governmental organizations;
 - (d) Reviewing periodically the implementation of this Convention;
 - (e) Making recommendations to improve this Convention and its implementation.
4. For the purpose of paragraphs 3 (d) and (e) of this article, the Conference of the Parties shall acquire the necessary knowledge of the measures taken by States Parties in implementing this Convention and the difficulties encountered by them in doing so through information provided by them and through such supplemental review mechanisms as may be established by the Conference of the Parties.
5. Each State Party shall provide the Conference of the Parties with information on its programmes, plans and practices, as well as legislative and administrative measures to implement this Convention, as required by the Conference of the Parties.
- a) å legge til rette for virksomhet ved statsparter i henhold til artikkel 29, 30 og 31 i denne konvensjon, herunder ved å oppfordre til mobilisering av frivillige bidrag,
 - b) å legge til rette for utveksling av opplysninger mellom statsparter om mønstre og trender i grenseoverskridende organisert kriminalitet og om vellykket praksis for å bekjempe den,
 - c) å samarbeide med aktuelle internasjonale og regionale organisasjoner og ikke-statlige organisasjoner,
 - d) å jevnlig gjennomgå gjennomføringen av denne konvensjon,
 - e) å legge fram forslag til forbedringer av denne konvensjonen og gjennomføringen av den.
4. Med hensyn til nr. 3 bokstav d) og e) i denne artikkel skal partskonferansen skaffe seg den nødvendige kunnskap om tiltakene som er truffet av statspartene for å gjennomføre denne konvensjonen, og vanskelighetene de har stått overfor i denne forbindelse, på grunnlag av opplysninger gitt av dem og på grunnlag av eventuelle supplerende gjennomgangsmekanismer som måtte bli fastsatt av partskonferansen.
5. Hver statspart skal gi partskonferansen opplysninger om sine programmer og planer og sin praksis, samt lovgivningsmessige og forvaltningsmessige tiltak for å gjennomføre denne konvensjon, slik partskonferansen krever.

Article 33

Secretariat

1. The Secretary-General of the United Nations shall provide the necessary secretariat services to the Conference of the Parties to the Convention.
2. The secretariat shall:
 - (a) Assist the Conference of the Parties in carrying out the activities set forth in article 32 of this Convention and make arrangements and provide the necessary services for the sessions of the Conference of the Parties;
 - (b) Upon request, assist States Parties in providing information to the Conference of the Parties as envisaged in article 32, paragraph 5, of this Convention; and
 - (c) Ensure the necessary coordination with the secretariats of relevant international and regional organizations.

Artikkel 33

Sekretariat

1. De forente nasjoners generalsekretær skal yte nødvendige sekretariatstjenester til konvensjonspartskonferansen.
2. Sekretariatet skal:
 - a) bistå partskonferansen med å gjennomføre virksomheten nevnt i artikkel 32 i denne konvensjon og forberede og yte nødvendige tjenester til partskonferansens møter,
 - b) på anmodning bistå statspartene med å gi opplysninger til partskonferansen som nevnt i artikkel 32 nr. 5 i denne konvensjon, og
 - c) sikre nødvendig samordning med sekretariatene til aktuelle internasjonale og regionale organisasjoner.

*Article 34***Implementation of the Convention**

1. Each State Party shall take the necessary measures, including legislative and administrative measures, in accordance with fundamental principles of its domestic law, to ensure the implementation of its obligations under this Convention.
2. The offences established in accordance with articles 5, 6, 8 and 23 of this Convention shall be established in the domestic law of each State Party independently of the transnational nature or the involvement of an organized criminal group as described in article 3, paragraph 1, of this Convention, except to the extent that article 5 of this Convention would require the involvement of an organized criminal group.
3. Each State Party may adopt more strict or severe measures than those provided for by this Convention for preventing and combating transnational organized crime.

*Article 35***Settlement of disputes**

1. States Parties shall endeavour to settle disputes concerning the interpretation or application of this Convention through negotiation.
2. Any dispute between two or more States Parties concerning the interpretation or application of this Convention that cannot be settled through negotiation within a reasonable time shall, at the request of one of those States Parties, be submitted to arbitration. If, six months after the date of the request for arbitration, those States Parties are unable to agree on the organization of the arbitration, any one of those States Parties may refer the dispute to the International Court of Justice by request in accordance with the Statute of the Court.
3. Each State Party may, at the time of signature, ratification, acceptance or approval of or accession to this Convention, declare that it does not consider itself bound by paragraph 2 of this article. The other States Parties shall not be bound by paragraph 2 of this article with respect to any State Party that has made such a reservation.
4. Any State Party that has made a reservation in accordance with paragraph 3 of this article may at any time withdraw that reservation by notification to the Secretary-General of the United Nations.

*Artikkel 34***Gjennomføring av konvensjonen**

1. Hver statspart skal i samsvar med de grunnleggende prinsippene i sin nasjonale lovgivning treffe de tiltak, herunder lovgivningsmessige og forvaltningsmessige tiltak, som er nødvendige for å sikre gjennomføringen av sine forpliktelser i henhold til denne konvensjon.
2. Lovbruddene fastsatt i samsvar med artikkel 5, 6, 8 og 23 i denne konvensjon skal fastsettes i den nasjonale lovgivningen til hver statspart uavhengig av grenseoverskridende art eller innblanding fra en organisert kriminell gruppe som beskrevet i artikkel 3 nr. 1 i denne konvensjon, unntatt i den utstrekning artikkel 5 i denne konvensjon krever innblanding fra en organisert kriminell gruppe.
3. Hver statspart kan vedta strengere eller alvorligere tiltak enn dem som er fastsatt i denne konvensjon, for å forebygge og bekjempe grenseoverskridende organisert kriminalitet.

*Artikkel 35***Tvisteløsning**

1. Statspartene skal bestrebe seg på å løse tvister om tolkning eller anvendelse av denne konvensjon gjennom forhandlinger.
2. Enhver tvist mellom to eller flere statsparter om tolkning eller anvendelse av denne konvensjon som ikke kan løses gjennom forhandlinger innen rimelig tid, skal, på anmodning fra en av disse statspartene, henvises til voldgift. Dersom statspartene ikke er blitt enige om organiseringen av voldgift senest seks måneder etter at det ble anmodet om voldgift, kan hver av disse statspartene henvise tvisten til Den internasjonale domstol etter anmodning i samsvar med vedtektene for domstolen.
3. Hver statspart kan, ved undertegning, ratifikasjon, godtakelse eller godkjenning av eller tiltrekkelse til denne konvensjon, erklære at den ikke anser seg bundet av nr. 2 i denne artikkel. De andre statspartene skal ikke være bundet av nr. 2 i denne artikkel i forhold til en statspart som har tatt et slikt forbehold.
4. En statspart som har tatt forbehold i samsvar med nr. 3 i denne artikkel, kan til enhver tid trekke tilbake forbeholdet ved underretning til De forente nasjoners generalsekretær.

*Article 36***Signature, ratification, acceptance, approval and accession**

1. This Convention shall be open to all States for signature from 12 to 15 December 2000 in Palermo, Italy, and thereafter at United Nations Headquarters in New York until 12 December 2002.
2. This Convention shall also be open for signature by regional economic integration organizations provided that at least one member State of such organization has signed this Convention in accordance with paragraph 1 of this article.
3. This Convention is subject to ratification, acceptance or approval. Instruments of ratification, acceptance or approval shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations. A regional economic integration organization may deposit its instrument of ratification, acceptance or approval if at least one of its member States has done likewise. In that instrument of ratification, acceptance or approval, such organization shall declare the extent of its competence with respect to the matters governed by this Convention. Such organization shall also inform the depositary of any relevant modification in the extent of its competence.
4. This Convention is open for accession by any State or any regional economic integration organization of which at least one member State is a Party to this Convention. Instruments of accession shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations. At the time of its accession, a regional economic integration organization shall declare the extent of its competence with respect to matters governed by this Convention. Such organization shall also inform the depositary of any relevant modification in the extent of its competence.

*Article 37***Relation with protocols**

1. This Convention may be supplemented by one or more protocols.
2. In order to become a Party to a protocol, a State or a regional economic integration organization must also be a Party to this Convention.
3. A State Party to this Convention is not bound by a protocol unless it becomes a Party to the protocol in accordance with the provisions thereof.

*Artikkel 36***Undertegning, ratifikasjon, godtakelse, godkjenning og tiltredelse**

1. Denne konvensjon skal være åpen for undertegning for alle stater fra 12. til 15. desember 2000 i Palermo i Italia og deretter ved De forente nasjoners hovedsete i New York til 12. desember 2002.
2. Denne konvensjon skal også være åpen for undertegning for organisasjoner for regional økonomisk integrasjon forutsatt at minst én medlemsstat i vedkommende organisasjon har undertegnet denne konvensjon i samsvar med nr. 1 i denne artikkel.
3. Denne konvensjon skal ratifiseres, godtas eller godkjennes. Ratifikasjons-, godtakelses- eller godkjenningssdokumenter skal deponeres hos De forente nasjoners generalsekretær. En organisasjon for regional økonomisk integrasjon kan deponere sitt ratifikasjons-, godtakelses- eller godkjenningssdokument dersom minst én av dens medlemsstater har gjort det. I dette ratifikasjons-, godtakelses- eller godkjenningssdokument skal vedkommende organisasjon erklære rekkevidden av sin myndighet i saker som reguleres av denne konvensjon. Vedkommende organisasjon skal også underrette depositaren om eventuelle relevante endringer i rekkevidden av sin myndighet.
4. Denne konvensjon er åpen for tiltredelse for enhver stat og for enhver organisasjon for regional økonomisk integrasjon der minst én medlemsstat er part i denne konvensjon. Tiltredelsesdokumenter skal deponeres hos De forente nasjoners generalsekretær. Ved tiltredelse skal en organisasjon for regional økonomisk integrasjon erklære rekkevidden av sin myndighet i saker som reguleres av denne konvensjon. En slik organisasjon skal også underrette depositaren om eventuelle relevante endringer i rekkevidden av sin myndighet.

*Artikkel 37***Forholdet til protokoller**

1. Denne konvensjon kan suppleres av en eller flere protokoller.
2. For å bli part i en protokoll må en stat eller en organisasjon for regional økonomisk integrasjon også være part i denne konvensjon.
3. En statspart i denne konvensjon er ikke bundet av en protokoll med mindre den blir part i protokollen i samsvar med bestemmelsene i protokollen.

Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot organisert kriminalitet og menneskehandel, gjengangerstraff mv.)

4. Any protocol to this Convention shall be interpreted together with this Convention, taking into account the purpose of that protocol.

Article 38

Entry into force

1. This Convention shall enter into force on the ninetieth day after the date of deposit of the fortieth instrument of ratification, acceptance, approval or accession. For the purpose of this paragraph, any instrument deposited by a regional economic integration organization shall not be counted as additional to those deposited by member States of such organization.
2. For each State or regional economic integration organization ratifying, accepting, approving or acceding to this Convention after the deposit of the fortieth instrument of such action, this Convention shall enter into force on the thirtieth day after the date of deposit by such State or organization of the relevant instrument.

Article 39

Amendment

1. After the expiry of five years from the entry into force of this Convention, a State Party may propose an amendment and file it with the Secretary-General of the United Nations, who shall thereupon communicate the proposed amendment to the States Parties and to the Conference of the Parties to the Convention for the purpose of considering and deciding on the proposal. The Conference of the Parties shall make every effort to achieve consensus on each amendment. If all efforts at consensus have been exhausted and no agreement has been reached, the amendment shall, as a last resort, require for its adoption a two-thirds majority vote of the States Parties present and voting at the meeting of the Conference of the Parties.
2. Regional economic integration organizations, in matters within their competence, shall exercise their right to vote under this article with a number of votes equal to the number of their member States that are Parties to this Convention. Such organizations shall not exercise their right to vote if their member States exercise theirs and vice versa.
3. An amendment adopted in accordance with pa-

4. Enhver protokoll til denne konvensjon skal tolkes sammen med denne konvensjon, samtidig som det skal tas hensyn til formålet med vedkommende protokoll.

Artikkel 38

Ikraftttredelse

1. Denne konvensjon skal tre i kraft på den nittende dag etter den dag det førtiende ratifikasjons-, godtakelses- godkjennings- eller tiltredelsesdokument er deponert. Med hensyn til dette nummer skal ethvert dokument som er deponert av en organisasjon for regional økonomisk integrasjon, ikke regnes å komme i tillegg til dokumenter som er deponert av stater som er medlemmer i vedkommende organisasjon.
2. For hver stat eller organisasjon for regional økonomisk integrasjon som ratifiserer, godtar, godkjenner eller tiltrer denne konvensjon etter at det førtiende dokument av denne typen er deponert, skal denne konvensjon tre i kraft på den trettiende dag etter den dag vedkommende stat eller organisasjon deponerer det aktuelle dokument.

Artikkel 39

Endringer

1. Etter at det er gått fem år fra denne konvensjon trådte i kraft, kan en statspart foreslå en endring og inngi den til De forente nasjoners generalsekretær, som deretter skal sende endringsforslaget til statspartene og til konvensjonspartskonferansen med sikte på behandling og vedtak av forslaget. Partskonferansen skal gjøre sitt beste for å oppnå enstemmighet om hver endring. Dersom alle bestrebelser på å oppnå enstemmighet er utprøvd uten at man har kommet fram til enighet, kan endringen, som en siste utvei, vedtas med et flertall på to tredeler av statspartene som er til stede og avgir stemme på møtet til partskonferansen.
2. Organisasjoner for regional økonomisk integrasjon skal, i saker innenfor sitt kompetanseområde, utøve sin rett til å avgi stemme etter denne artikkel med et antall stemmer som er likt antall medlemsstater som er parter i denne konvensjon. Slike organisasjoner skal ikke utøve sin rett til å avgi stemme dersom medlemsstatene i organisasjonen utøver sin rett, og vice versa.
3. En endring som er vedtatt i samsvar med nr. 1 i

paragraph 1 of this article is subject to ratification, acceptance or approval by States Parties.

4. An amendment adopted in accordance with paragraph 1 of this article shall enter into force in respect of a State Party ninety days after the date of the deposit with the Secretary-General of the United Nations of an instrument of ratification, acceptance or approval of such amendment.
5. When an amendment enters into force, it shall be binding on those States Parties which have expressed their consent to be bound by it. Other States Parties shall still be bound by the provisions of this Convention and any earlier amendments that they have ratified, accepted or approved.

Article 40

Denunciation

1. A State Party may denounce this Convention by written notification to the Secretary-General of the United Nations. Such denunciation shall become effective one year after the date of receipt of the notification by the Secretary-General.

2. A regional economic integration organization shall cease to be a Party to this Convention when all of its member States have denounced it.

3. Denunciation of this Convention in accordance with paragraph 1 of this article shall entail the denunciation of any protocols thereto.

Article 41

Depositary and languages

1. The Secretary-General of the United Nations is designated depositary of this Convention.
2. The original of this Convention, of which the Arabic, Chinese, English, French, Russian and Spanish texts are equally authentic, shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations.

IN WITNESS WHEREOF, the undersigned plenipotentiaries, being duly authorized thereto by their respective Governments, have signed this Convention.

denne artikkel, skal ratifiseres, godtas eller godkjennes av statspartene.

4. En endring som er vedtatt i samsvar med nr. 1 i denne artikkel, skal tre i kraft i forhold til en statspart nitti dager etter den dag et dokument om ratifikasjon, godtakelse eller godkjenning av vedkommende endring er deponert hos De forente nasjoners generalsekretær.
5. Når en endring trer i kraft, skal den være bindende for de statspartene som har uttrykt sitt samtykke til å være bundet av den. Andre statsparter skal fremdeles være bundet av bestemmelsene i denne konvensjon og eventuelle tidligere endringer som de har ratifisert, godtatt eller godkjent.

Artikkel 40

Oppsigelse

1. En statspart kan si opp denne konvensjon ved skriftlig underretning til De forente nasjoners generalsekretær. Oppsigelsen får virkning ett år etter den dag underretningen mottas av Generalsekretæren.
2. En organisasjon for regional økonomisk integrasjon skal opphøre å være part i denne konvensjon når alle medlemsstatene i organisasjonen har sagt opp konvensjonen.
3. Oppsigelse av denne konvensjon i samsvar med nr. 1 i denne artikkel skal innebære oppsigelse av alle protokoller til konvensjonen.

Artikkel 41

Depositar og språk

1. De forente nasjoners generalsekretær er utpekt som depositar for denne konvensjon.
2. Originaleksemplaret av denne konvensjon, der de arabiske, kinesiske, engelske, franske, russiske og spanske tekstene har samme gyldighet, skal deponeres hos De forente nasjoners generalsekretær.

Som bekreftelse på dette har de undertegnede, som av sine regjeringer er gitt behørig fullmakt til det, undertegnet denne konvensjon.

Vedlegg 2**Protocol to prevent,
suppress and punish
trafficking in persons,
especially women and
children, supplementing the
united nations convention
against transnational-
organized crime****Preamble**

The States Parties to this Protocol,

Declaring that effective action to prevent and combat trafficking in persons, especially women and children, requires a comprehensive international approach in the countries of origin, transit and destination that includes measures to prevent such trafficking, to punish the traffickers and to protect the victims of such trafficking, including by protecting their internationally recognized human rights,

Taking into account the fact that, despite the existence of a variety of international instruments containing rules and practical measures to combat the exploitation of persons, especially women and children, there is no universal instrument that addresses all aspects of trafficking in persons,

Concerned that, in the absence of such an instrument, persons who are vulnerable to trafficking will not be sufficiently protected,

Recalling General Assembly resolution 53/111 of 9 December 1998, in which the Assembly decided to establish an open-ended intergovernmental ad hoc committee for the purpose of elaborating a comprehensive international convention against transnational organized crime and of discussing the elaboration of, inter alia, an international instrument addressing trafficking in women and children,

Convinced that supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime with an international instrument for the prevention, suppression and punishment of trafficking in persons, especially women and children, will be useful in preventing and combating that crime,

**Protokoll for å forebygge,
bekjempe og straffe handel
med mennesker, særlig
kvinner og barn, som
supplerer de forente
nasjoners konvensjon mot
grenseoverskridende
organisert kriminalitet****Fortale**

Statspartene i denne protokoll –

som erklærer at effektive tiltak for å forebygge og bekjempe handel med mennesker, særlig kvinner og barn, krever en omfattende internasjonal tilnærming i opprinnelses-, transitt- og bestemmelseslandene som omfatter tiltak for å forebygge slik handel, å straffe handlerne og å beskytte ofrene for slik handel, blant annet ved å beskytte deres internasjonalt anerkjente menneskerettigheter,

som tar hensyn til at det, til tross for at det foreligger mange forskjellige internasjonale regelverk som inneholder regler og praktiske tiltak for å bekjempe utnytting av personer, særlig kvinner og barn, ikke finnes noe universelt regelverk som tar for seg alle aspekter ved handel med mennesker,

som frykter at personer som er sårbare for handel med mennesker, ikke vil være tilstrekkelig beskyttet dersom det ikke foreligger et slikt regelverk,

som minner om Generalforsamlingens resolusjon 53/111 av 9. desember 1998, der Generalforsamlingen vedtok å nedsette en åpen mellomstatlig ad hoc-komité til å utarbeide en omfattende internasjonal konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet og til å drøfte utarbeiding av blant annet et internasjonalt regelverk som tar for seg handel med kvinner og barn,

som er overbevist om at å supplere De forente nasjoners konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet med et internasjonalt regelverk for å forebygge, bekjempe og straffe handel med mennesker, særlig kvinner og barn, vil være nyttig med tanke på å forebygge og bekjempe denne forbrytelsen –

Have agreed as follows:

er blitt enige om følgende:

I. General provisions

Article 1

Relation with the United Nations Convention against Transnational Organized Crime

1. This Protocol supplements the United Nations Convention against Transnational Organized Crime. It shall be interpreted together with the Convention.
2. The provisions of the Convention shall apply, *mutatis mutandis*, to this Protocol unless otherwise provided herein.
3. The offences established in accordance with article 5 of this Protocol shall be regarded as offences established in accordance with the Convention.

Article 2

Statement of purpose

The purposes of this Protocol are:

- (a) To prevent and combat trafficking in persons, paying particular attention to women and children;
- (b) To protect and assist the victims of such trafficking, with full respect for their human rights; and
- (c) To promote cooperation among States Parties in order to meet those objectives.

Article 3

Use of terms

For the purposes of this Protocol:

- (a) «Trafficking in persons» shall mean the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation. Exploitation shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs;
- (b) The consent of a victim of trafficking in persons to the intended exploitation set forth in subparagraph ((a) of this article shall be irrelevant whe-

I. Allmenne bestemmelser

Artikkel 1

Forhold til De forente nasjoners konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet

1. Denne protokoll supplerer De forente nasjoners konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet. Den skal tolkes sammen med konvensjonen.
2. Bestemmelsene i konvensjonen får anvendelse så langt den passer på denne protokoll med mindre annet er fastsatt her.
3. Lovbruddene fastsatt i samsvar med artikkel 5 i denne protokoll skal anses som lovbrudd fastsatt i samsvar med konvensjonen.

Artikkel 2

Formål

Formålene i denne protokoll er:

- a) å forebygge og bekjempe handel med mennesker, med særlig vekt på kvinner og barn,
- b) å beskytte og bistå ofre for slik handel, med full respekt for deres menneskerettigheter, og
- c) å fremme samarbeid mellom statsparter med sikte på å oppnå disse målsettingene.

Artikkel 3

Termbruk

I denne protokoll menes med:

- a) «handel med mennesker»: rekruttering, transport, overføring, husing eller mottak av personer, ved hjelp av trusler om bruk av vold eller bruk av vold eller andre former for tvang, av bortføring, av bedrageri, av forledelse, av misbruk av myndighet eller av sårbar stilling eller av å gi eller å motta betaling eller fordeler for å oppnå samtykke fra en person som har kontroll over en annen person, med sikte på utnyttning. Utnyttning skal som et minimum omfatte utnyttning av andres prostitusjon eller andre former for seksuell utnyttning, tvangsarbeid eller tvangstjenester, slaveri eller slaverilignende praksis, trelldom eller fjerning av organer,
- b) samtykke fra et offer for handel med mennesker til den tilsiktede utnyttningen nevnt i bokstav

Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot organisert kriminalitet og menneskehandel, gjengangerstraff mv.)

re any of the means set forth in subparagraph ((a) have been used;

- (c) The recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of a child for the purpose of exploitation shall be considered «trafficking in persons» even if this does not involve any of the means set forth in subparagraph ((a) of this article;
- (d) «Child» shall mean any person under eighteen years of age.

Article 4

Scope of application

This Protocol shall apply, except as otherwise stated herein, to the prevention, investigation and prosecution of the offences established in accordance with article 5 of this Protocol, where those offences are transnational in nature and involve an organized criminal group, as well as to the protection of victims of such offences.

Article 5

Criminalization

- Each State Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences the conduct set forth in article 3 of this Protocol, when committed intentionally.
- Each State Party shall also adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences:
 - Subject to the basic concepts of its legal system, attempting to commit an offence established in accordance with paragraph 1 of this article;
 - Participating as an accomplice in an offence established in accordance with paragraph 1 of this article; and
 - Organizing or directing other persons to commit an offence established in accordance with paragraph 1 of this article.

II. Protection of victims of trafficking in persons

Article 6

Assistance to and protection of victims of trafficking in persons

- In appropriate cases and to the extent possible under its domestic law, each State Party shall protect the privacy and identity of victims of trafficking in persons, including, inter alia, by making legal proceedings relating to such trafficking confidential.

- a) i denne artikkel skal være uten betydning der noen av midlene nevnt i bokstav a) er brukt,
- c) rekruttering, transport, overføring, husing eller mottak av et barn med sikte på utnytting skal anses som «handel med mennesker» selv om ingen av midlene nevnt i bokstav a) i denne artikkel er brukt,

- d) «barn»: person under atten år.

Artikkel 4

Virkeområde

Denne protokoll får anvendelse, med mindre annet er fastsatt her, på forebygging, etterforskning og forfølgning av lovbrudd fastsatt i samsvar med artikkel 5 i denne protokoll der disse lovbruddene er av grenseoverskridende art, og der en organisert kriminell gruppe er innblandet, samt på beskyttelse av ofre for slike lovbrudd.

Artikkel 5

Kriminalisering

- Hver statspart skal vedta de lover og treffe andre tiltak som er nødvendige for å fastsette som lovbrudd atferden nevnt i artikkel 3 i denne protokoll når handlingen er begått forsettlig.
- Hver statspart skal også vedta de lover og treffe andre tiltak som er nødvendige for å fastsette som lovbrudd:
 - med forbehold for grunnsetningene i statspartens rettsorden, å forsøke å begå et lovbrudd fastsatt i samsvar med nr. 1 i denne artikkel,
 - å delta som medvirker i et lovbrudd fastsatt i samsvar med nr. 1 i denne artikkel, og
 - å organisere eller å instruere andre personer til å begå et lovbrudd fastsatt i samsvar med nr. 1 i denne artikkel.

II. Beskyttelse av ofre for handel med mennesker

Artikkel 6

Bistand til og beskyttelse av ofre for handel med mennesker

- I egnede saker og så langt det er mulig etter sin nasjonale lovgivning, skal hver statspart beskytte privatlivet og identiteten til ofre for handel med mennesker, herunder ved å gjøre rettssaker som gjelder slik handel, fortrolige.

Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot organisert kriminalitet og menneskehandel, gjengangerstraff mv.)

2. Each State Party shall ensure that its domestic legal or administrative system contains measures that provide to victims of trafficking in persons, in appropriate cases:
 - (a) Information on relevant court and administrative proceedings;
 - (b) Assistance to enable their views and concerns to be presented and considered at appropriate stages of criminal proceedings against offenders, in a manner not prejudicial to the rights of the defence.
 3. Each State Party shall consider implementing measures to provide for the physical, psychological and social recovery of victims of trafficking in persons, including, in appropriate cases, in cooperation with non-governmental organizations, other relevant organizations and other elements of civil society, and, in particular, the provision of:
 - (a) Appropriate housing;
 - (b) Counselling and information, in particular as regards their legal rights, in a language that the victims of trafficking in persons can understand;
 - (c) Medical, psychological and material assistance; and
 - (d) Employment, educational and training opportunities.
 4. Each State Party shall take into account, in applying the provisions of this article, the age, gender and special needs of victims of trafficking in persons, in particular the special needs of children, including appropriate housing, education and care.
 5. Each State Party shall endeavour to provide for the physical safety of victims of trafficking in persons while they are within its territory.
 6. Each State Party shall ensure that its domestic legal system contains measures that offer victims of trafficking in persons the possibility of obtaining compensation for damage suffered.
2. Hver statspart skal påse at dens nasjonale rettsorden eller forvaltningsorden inneholder tiltak som i egnede saker gir ofre for handel med mennesker:
 - a) opplysninger om aktuelle rettslige og forvaltningsmessige framgangsmåter,
 - b) bistand til å gjøre det mulig å få sine synspunkter og bekymringer lagt fram og vurdert på hensiktsmessige stadier i straffefølgningen av lovbyggere på en måte som ikke innskrenker forsvarers rettigheter.
 3. Hver statspart skal vurdere å gjennomføre tiltak med sikte på fysisk, psykisk og sosial restitusjon av ofre for handel med mennesker, herunder, i egnede saker, i samarbeid med ikke-statlige organisasjoner, andre aktuelle organisasjoner og andre deler av det sivile samfunnet, og særlig å sørge for:
 - a) hensiktsmessig husvære,
 - b) rådgivning og opplysning, særlig om deres juridiske rettigheter, på et språk som ofrene for handel med mennesker kan forstå,
 - c) medisinsk, psykologisk og materiell bistand, og
 - d) muligheter for sysselsetting, utdanning og opplæring.
 4. Hver statspart skal ved anvendelse av bestemmelsene i denne artikkel ta hensyn til hvilken alder, hvilket kjønn og hvilke særlige behov ofrene for handel med mennesker har, særlig hvilke særlige behov barn har, for blant annet hensiktsmessig husvære, utdanning og omsorg.
 5. Hver statspart skal bestrebe seg på å gi ofre for handel med mennesker fysisk sikkerhet mens de oppholder seg på dens territorium.
 6. Hver statspart skal påse at dens nasjonale rettsorden inneholder tiltak som gir ofre for handel med mennesker mulighet til å få erstatning for lidt skade.

Article 7

Status of victims of trafficking in persons in receiving States

1. In addition to taking measures pursuant to article 6 of this Protocol, each State Party shall consider adopting legislative or other appropriate measures that permit victims of trafficking in persons to remain in its territory, temporarily or permanently, in appropriate cases.
2. In implementing the provision contained in paragraph 1 of this article, each State Party shall

Artikkel 7

Status til ofre for handel med mennesker i mottakende stater

1. I tillegg til å treffe tiltak i henhold til artikkel 6 i denne protokoll skal hver statspart vurdere å treffe lovgivningsmessige eller andre hensiktsmessige tiltak som gir ofre for handel med mennesker fortsatt opphold på dens territorium, midlertidig eller varig, i egnede saker.
2. Ved gjennomføring av bestemmelsen i nr. 1 i denne artikkel skal hver statspart ta tilbørlig

Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot organisert kriminalitet og menneskehandel, gjengangerstraff mv.)

give appropriate consideration to humanitarian and compassionate factors.

hensyn til humanitære og menneskelige forhold.

Article 8

Repatriation of victims of trafficking in persons

1. The State Party of which a victim of trafficking in persons is a national or in which the person had the right of permanent residence at the time of entry into the territory of the receiving State Party shall facilitate and accept, with due regard for the safety of that person, the return of that person without undue or unreasonable delay.
2. When a State Party returns a victim of trafficking in persons to a State Party of which that person is a national or in which he or she had, at the time of entry into the territory of the receiving State Party, the right of permanent residence, such return shall be with due regard for the safety of that person and for the status of any legal proceedings related to the fact that the person is a victim of trafficking and shall preferably be voluntary.
3. At the request of a receiving State Party, a requested State Party shall, without undue or unreasonable delay, verify whether a person who is a victim of trafficking in persons is its national or had the right of permanent residence in its territory at the time of entry into the territory of the receiving State Party.
4. In order to facilitate the return of a victim of trafficking in persons who is without proper documentation, the State Party of which that person is a national or in which he or she had the right of permanent residence at the time of entry into the territory of the receiving State Party shall agree to issue, at the request of the receiving State Party, such travel documents or other authorization as may be necessary to enable the person to travel to and re-enter its territory.
5. This article shall be without prejudice to any right afforded to victims of trafficking in persons by any domestic law of the receiving State Party.
6. This article shall be without prejudice to any applicable bilateral or multilateral agreement or arrangement that governs, in whole or in part, the return of victims of trafficking in persons.

Artikkel 8

Hjemsendelse av ofre for handel med mennesker

1. Statsparten som et offer for handel med mennesker er statsborger av, eller som personen hadde rett til fast opphold i ved innreise til territoriet til mottakerstatsparten, skal legge til rette for og godta, med tilbørlig hensyn til sikkerheten til personen, tilbakeføring av personen uten ugrunnet eller urimelig opphold.
2. Når en statspart tilbakefører et offer for handel med mennesker til en statspart som personen er statsborger av, eller som personen hadde rett til fast opphold i ved innreise til territoriet til mottakerstatsparten, skal det ved slik tilbakeføring tas tilbørlig hensyn til sikkerheten til personen og til statusen til en eventuell rettsforfølging i forbindelse med at personen er et offer for handel med mennesker, og tilbakeføringen skal helst skje frivillig.
3. På anmodning fra en mottakende statspart skal en anmodet statspart uten ugrunnet eller urimelig opphold verifisere om en person som er et offer for handel med mennesker, er statsborger av statsparten eller hadde rett til fast opphold på dens territorium ved innreise til territoriet til mottakerstatsparten.
4. For å legge til rette for tilbakeføring av et offer for handel med mennesker som ikke har de nødvendige papirer, skal statsparten som personen er statsborger av, eller som personen hadde rett til fast opphold i ved innreise til territoriet til mottakerstatsparten, gå med på å utstede, på anmodning fra mottakerstatsparten, de reisedokumentene eller andre tillatelser som kreves for at personen skal kunne reise til og vende tilbake til dens territorium.
5. Denne artikkel skal ikke berøre eventuelle rettigheter som ofre for handel med mennesker har i henhold til nasjonal lovgivning i mottakerstatsparten.
6. Denne artikkel skal ikke berøre eventuelle gjeldende bilaterale eller multilaterale avtaler eller ordninger som helt eller delvis regulerer tilbakeføring av ofre for handel med mennesker.

III. Prevention, cooperation and other measures

Article 9

Prevention of trafficking in persons

1. States Parties shall establish comprehensive policies, programmes and other measures:
 - (a) To prevent and combat trafficking in persons; and
 - (b) To protect victims of trafficking in persons, especially women and children, from revictimization.
2. States Parties shall endeavour to undertake measures such as research, information and mass media campaigns and social and economic initiatives to prevent and combat trafficking in persons.
3. Policies, programmes and other measures established in accordance with this article shall, as appropriate, include cooperation with non-governmental organizations, other relevant organizations and other elements of civil society.
4. States Parties shall take or strengthen measures, including through bilateral or multilateral cooperation, to alleviate the factors that make persons, especially women and children, vulnerable to trafficking, such as poverty, underdevelopment and lack of equal opportunity.
5. States Parties shall adopt or strengthen legislative or other measures, such as educational, social or cultural measures, including through bilateral and multilateral cooperation, to discourage the demand that fosters all forms of exploitation of persons, especially women and children, that leads to trafficking.

Article 10

Information exchange and training

1. Law enforcement, immigration or other relevant authorities of States Parties shall, as appropriate, cooperate with one another by exchanging information, in accordance with their domestic law, to enable them to determine:
 - (a) Whether individuals crossing or attempting to cross an international border with travel documents belonging to other persons or without travel documents are perpetrators or victims of trafficking in persons;
 - (b) The types of travel document that individuals have used or attempted to use to cross

III. Forebygging, samarbeid og andre tiltak

Artikkel 9

Forebygging av handel med mennesker

1. Statspartene skal fastsette en omfattende politikk, programmer og andre tiltak:
 - a) for å forebygge og bekjempe handel med mennesker, og
 - b) for å beskytte ofre for handel med mennesker, særlig kvinner og barn, fra å bli ofre på nytt.
2. Statspartene skal bestrebe seg på å gjennomføre tiltak som forsknings-, opplysnings- og massemediekampanjer og sosiale og økonomiske tiltak for å forebygge og bekjempe handel med mennesker.
3. Politikken, programmene og de andre tiltakene som fastsettes i samsvar med denne artikkel, skal, når det er hensiktsmessig, omfatte samarbeid med ikke-statlige organisasjoner, andre aktuelle organisasjoner og andre deler av det sivile samfunnet.
4. Statspartene skal treffe eller styrke tiltak, blant annet gjennom bilateralt eller multilateralt samarbeid, for å lindre forholdene som gjør personer, særlig kvinner og barn, sårbare i forhold til handel med mennesker, for eksempel fattigdom, underutvikling og mangel på like muligheter.
5. Statspartene skal vedta eller styrke lovgivningsmessige eller andre tiltak, for eksempel utdanningstiltak, sosiale tiltak eller kulturelle tiltak, blant annet gjennom bilateralt eller multilateralt samarbeid, for å motvirke etterspørselen som fremmer alle former for utnytting av personer, særlig kvinner og barn, som igjen fører til handel med mennesker.

Artikkel 10

Utveksling av opplysninger og opplæring

1. Rettshåndhevingsmyndigheter, innvandringsmyndigheter eller andre aktuelle myndigheter i statspartene skal, når det er hensiktsmessig, samarbeide med hverandre ved å utveksle opplysninger, i samsvar med sin nasjonale lovgivning, for at de skal kunne fastslå:
 - a) om enkeltpersoner som krysser eller forsøker å krysse en internasjonal grense med reisedokumenter som tilhører andre personer, eller uten reisedokumenter, er gjerningsmenn eller ofre for handel med mennesker,
 - b) hvilke typer reisedokument som enkeltpersoner har brukt eller forsøkt å bruke for å

Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot organisert kriminalitet og menneskehandel, gjengangerstraff mv.)

- an international border for the purpose of trafficking in persons; and
- (c) The means and methods used by organized criminal groups for the purpose of trafficking in persons, including the recruitment and transportation of victims, routes and links between and among individuals and groups engaged in such trafficking, and possible measures for detecting them.
2. States Parties shall provide or strengthen training for law enforcement, immigration and other relevant officials in the prevention of trafficking in persons. The training should focus on methods used in preventing such trafficking, prosecuting the traffickers and protecting the rights of the victims, including protecting the victims from the traffickers. The training should also take into account the need to consider human rights and child- and gender-sensitive issues and it should encourage cooperation with non-governmental organizations, other relevant organizations and other elements of civil society.
 3. A State Party that receives information shall comply with any request by the State Party that transmitted the information that places restrictions on its use.
- krysse en internasjonal grense med sikte på handel med mennesker, og
- c) hvilke midler og metoder som brukes av organiserte kriminelle grupper med sikte på handel med mennesker, herunder rekruttering og transport av ofre, ruter og forbindelser mellom og blant enkeltpersoner og grupper som driver slik handel, og mulige tiltak for å avdekke dem.
2. Statspartene skal sørge for eller styrke opplæring for rettshåndhevingstjenestemenn, innvandringsstjenestemenn og andre aktuelle tjenestemenn i å forebygge handel med mennesker. Opplæringen bør fokusere på metoder som brukes for å forebygge slik handel, for å rettsforfølge handlerne og for å beskytte rettighetene til ofrene, herunder for å beskytte ofrene mot handlerne. Opplæringen bør også ta hensyn til behovet for å ta opp menneskerettighetsspørsmål og spørsmål i forbindelse med barn og kjønn, og den bør oppmuntre til samarbeid med ikke-statlige organisasjoner, andre aktuelle organisasjoner og andre deler av det sivile samfunnet.
 3. En statspart som mottar opplysninger, skal etterkomme enhver anmodning fra statsparten som sendte opplysningene, som legger begrensninger på bruken av dem.

Article 11

Border measures

1. Without prejudice to international commitments in relation to the free movement of people, States Parties shall strengthen, to the extent possible, such border controls as may be necessary to prevent and detect trafficking in persons.
2. Each State Party shall adopt legislative or other appropriate measures to prevent, to the extent possible, means of transport operated by commercial carriers from being used in the commission of offences established in accordance with article 5 of this Protocol.
3. Where appropriate, and without prejudice to applicable international conventions, such measures shall include establishing the obligation of commercial carriers, including any transportation company or the owner or operator of any means of transport, to ascertain that all passengers are in possession of the travel documents required for entry into the receiving State.
4. Each State Party shall take the necessary measures, in accordance with its domestic law, to

Artikkel 11

Grensetiltak

1. Med forbehold for internasjonale forpliktelser i forhold til fri bevegelse for personer skal statspartene så langt det er mulig styrke grensekontrollen slik det kreves for å forebygge og avdekke handel med mennesker.
2. Hver statspart skal treffe lovgivningsmessige eller andre hensiktsmessige tiltak for å hindre, så langt det er mulig, at transportmidler som drives av kommersielle transportører, blir brukt ved gjennomføring av lovbrudd fastsatt i samsvar med artikkel 5 i denne protokoll.
3. Der det er hensiktsmessig, og med forbehold for gjeldende internasjonale konvensjoner, skal slike tiltak blant annet fastsette en forpliktelse for kommersielle transportører, herunder ethvert transportselskap eller eier eller operatør av ethvert transportmiddel, til å forvisse seg om at alle passasjerer har reisedokumentene som kreves for innreise til mottakerstaten.
4. Hver statspart skal i samsvar med sin nasjonale lovgivning treffe de nødvendige tiltak for å fast-

provide for sanctions in cases of violation of the obligation set forth in paragraph 3 of this article.

5. Each State Party shall consider taking measures that permit, in accordance with its domestic law, the denial of entry or revocation of visas of persons implicated in the commission of offences established in accordance with this Protocol.
6. Without prejudice to article 27 of the Convention, States Parties shall consider strengthening cooperation among border control agencies by, inter alia, establishing and maintaining direct channels of communication.

Article 12

Security and control of documents

Each State Party shall take such measures as may be necessary, within available means:

- (a) To ensure that travel or identity documents issued by it are of such quality that they cannot easily be misused and cannot readily be falsified or unlawfully altered, replicated or issued; and
- (b) To ensure the integrity and security of travel or identity documents issued by or on behalf of the State Party and to prevent their unlawful creation, issuance and use.

Article 13

Legitimacy and validity of documents

At the request of another State Party, a State Party shall, in accordance with its domestic law, verify within a reasonable time the legitimacy and validity of travel or identity documents issued or purported to have been issued in its name and suspected of being used for trafficking in persons.

IV. Final provisions

Article 14

Saving clause

1. Nothing in this Protocol shall affect the rights, obligations and responsibilities of States and individuals under international law, including international humanitarian law and international human rights law and, in particular, where applicable, the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees and the principle of non-refoulement as contained therein.
2. The measures set forth in this Protocol shall be interpreted and applied in a way that is not dis-

sette sanksjoner ved brudd på forpliktelsen nevnt i nr. 3 i denne artikkel.

5. Hver statspart skal vurdere å treffe tiltak som i samsvar med statspartens nasjonale lovgivning tillater at personer innblandet i gjennomføring av lovbrudd fastsatt i samsvar med denne protokoll nektes innreise, eller at deres visa tilbakekalles.
6. Med forbehold for artikkel 27 i konvensjonen skal statspartene vurdere å styrke samarbeidet mellom grensekontrollorganer, blant annet ved å opprette og vedlikeholde direkte kommunikasjonskanaler.

Artikkel 12

Dokumentsikkerhet og dokumentkontroll

Hver statspart skal innenfor rammen av tilgjengelige midler treffe de tiltak som er nødvendige:

- a) for å påse at reise- eller identitetsdokumenter som utstedes av den, er av en slik kvalitet at de ikke lett kan misbrukes og ikke lett kan forfalskes eller endres, kopieres eller utstedes ulovlig, og
- b) for å sikre integriteten og sikkerheten til reise- eller identitetsdokumenter som utstedes av eller på vegne av statsparten og for å hindre at de lages, utstedes og brukes ulovlig.

Artikkel 13

Dokumenters ekthet og gyldighet

På anmodning fra en annen statspart skal en statspart i samsvar med sin nasjonale lovgivning verifisere innen rimelig tid ekthet og gyldighet til reise- eller identitetsdokumenter som er utstedt, eller som angiveligvis er utstedt, i dets navn, og som mistenkes å være brukt i handel med mennesker.

IV. Sluttbestemmelser

Artikkel 14

Forbeholdsklausul

1. Ikke noe i denne protokoll skal berøre staters og enkeltpersoners rettigheter, forpliktelser og ansvar i henhold til folkeretten, herunder internasjonal humanitær rett og internasjonal menneskerett og særlig, der de kommer til anvendelse, Konvensjonen av 1951 og Protokollen av 1967 om flyktningstatus og prinsippet om ikke-utsendelse nevnt der.
2. Tiltakene nevnt i denne protokoll skal tolkes og anvendes slik at ingen blir forskjellsbehandlet

crimINARY to persons on the ground that they are victims of trafficking in persons. The interpretation and application of those measures shall be consistent with internationally recognized principles of non-discrimination.

Article 15

Settlement of disputes

1. States Parties shall endeavour to settle disputes concerning the interpretation or application of this Protocol through negotiation.
2. Any dispute between two or more States Parties concerning the interpretation or application of this Protocol that cannot be settled through negotiation within a reasonable time shall, at the request of one of those States Parties, be submitted to arbitration. If, six months after the date of the request for arbitration, those States Parties are unable to agree on the organization of the arbitration, any one of those States Parties may refer the dispute to the International Court of Justice by request in accordance with the Statute of the Court.
3. Each State Party may, at the time of signature, ratification, acceptance or approval of or accession to this Protocol, declare that it does not consider itself bound by paragraph 2 of this article. The other States Parties shall not be bound by paragraph 2 of this article with respect to any State Party that has made such a reservation.
4. Any State Party that has made a reservation in accordance with paragraph 3 of this article may at any time withdraw that reservation by notification to the Secretary-General of the United Nations.

Article 16

Signature, ratification, acceptance, approval and accession

1. This Protocol shall be open to all States for signature from 12 to 15 December 2000 in Palermo, Italy, and thereafter at United Nations Headquarters in New York until 12 December 2002.
2. This Protocol shall also be open for signature by regional economic integration organizations provided that at least one member State of such organization has signed this Protocol in accordance with paragraph 1 of this article.
3. This Protocol is subject to ratification, acceptan-

på grunn av at de er ofre for handel med mennesker. Tolkningen og anvendelsen av disse tiltakene skal være i samsvar med internasjonalt anerkjente prinsipper for likebehandling.

Artikkel 15

Tvisteløsning

1. Statspartene skal bestrebe seg på å løse tvister om tolkning eller anvendelse av denne protokoll gjennom forhandlinger.
2. Enhver tvist mellom to eller flere statsparter om tolkning eller anvendelse av denne protokoll som ikke kan løses gjennom forhandlinger innen rimelig tid, skal, på anmodning fra en av disse statspartene, henvises til voldgift. Dersom statspartene ikke er blitt enige om organiseringen av voldgiftsen senest seks måneder etter at det ble anmodet om voldgift, kan hver av disse statspartene henvise tvisten til Den internasjonale domstol etter anmodning i samsvar med vedtektene for domstolen.
3. Hver statspart kan, ved undertegning, ratifikasjon, godtakelse eller godkjenning av eller tiltredelse til denne protokoll, erklære at den ikke anser seg bundet av nr. 2 i denne artikkel. De andre statspartene skal ikke være bundet av nr. 2 i denne artikkel i forhold til en statspart som har tatt et slikt forbehold.
4. En statspart som har tatt forbehold i samsvar med nr. 3 i denne artikkel, kan til enhver tid trekke tilbake forbeholdet ved underretning til De forente nasjoners generalsekretær.

Artikkel 16

Undertegning, ratifikasjon, godtakelse, godkjenning og tiltredelse

1. Denne protokoll skal være åpen for undertegning for alle stater fra 12. til 15. desember 2000 i Palermo i Italia og deretter ved De forente nasjoners hovedsete i New York til 12. desember 2002.
2. Denne protokoll skal også være åpen for undertegning for organisasjoner for regional økonomisk integrasjon forutsatt at minst én medlemsstat i vedkommende organisasjon har undertegnet denne protokoll i samsvar med nr. 1 i denne artikkel.
3. Denne protokoll skal ratifiseres, godtas eller

ce or approval. Instruments of ratification, acceptance or approval shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations. A regional economic integration organization may deposit its instrument of ratification, acceptance or approval if at least one of its member States has done likewise. In that instrument of ratification, acceptance or approval, such organization shall declare the extent of its competence with respect to the matters governed by this Protocol. Such organization shall also inform the depositary of any relevant modification in the extent of its competence.

4. This Protocol is open for accession by any State or any regional economic integration organization of which at least one member State is a Party to this Protocol. Instruments of accession shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations. At the time of its accession, a regional economic integration organization shall declare the extent of its competence with respect to matters governed by this Protocol. Such organization shall also inform the depositary of any relevant modification in the extent of its competence.

Article 17

Entry into force

1. This Protocol shall enter into force on the ninth day after the date of deposit of the fortieth instrument of ratification, acceptance, approval or accession, except that it shall not enter into force before the entry into force of the Convention. For the purpose of this paragraph, any instrument deposited by a regional economic integration organization shall not be counted as additional to those deposited by member States of such organization.
2. For each State or regional economic integration organization ratifying, accepting, approving or acceding to this Protocol after the deposit of the fortieth instrument of such action, this Protocol shall enter into force on the thirtieth day after the date of deposit by such State or organization of the relevant instrument or on the date this Protocol enters into force pursuant to paragraph 1 of this article, whichever is the later.

godkjennes. Ratifikasjons-, godtakelses- eller godkjenningssdokumenter skal deponeres hos De forente nasjoners generalsekretær. En organisasjon for regional økonomisk integrasjon kan deponere sitt ratifikasjons-, godtakelses- eller godkjenningssdokument dersom minst én av dens medlemsstater har gjort det. I dette ratifikasjons-, godtakelses- eller godkjenningssdokument skal vedkommende organisasjon erklære rekkevidden av sin myndighet i saker som reguleres av denne protokoll. Vedkommende organisasjon skal også underrette depositaren om eventuelle relevante endringer i rekkevidden av sin myndighet.

4. Denne protokoll er åpen for tiltredelse for enhver stat og for enhver organisasjon for regional økonomisk integrasjon der minst én medlemsstat er part i denne protokoll. Tiltredelsesdokumenter skal deponeres hos De forente nasjoners generalsekretær. Ved tiltredelse skal en organisasjon for regional økonomisk integrasjon erklære rekkevidden av sin myndighet i saker som reguleres av denne protokoll. En slik organisasjon skal også underrette depositaren om eventuelle relevante endringer i rekkevidden av sin myndighet.

Artikkel 17

Ikraftttredelse

1. Denne protokoll skal tre i kraft på den nittiende dag etter den dag det førtiende ratifikasjons-, godtakelses- godkjennings- eller tiltredelsesdokument er deponert, men den skal ikke tre i kraft før konvensjonen trer i kraft. Med hensyn til dette nummer skal ethvert dokument som er deponert av en organisasjon for regional økonomisk integrasjon, ikke regnes å komme i tillegg til dokumenter som er deponert av stater som er medlemmer i vedkommende organisasjon.
2. For hver stat eller organisasjon for regional økonomisk integrasjon som ratifiserer, godtar, godkjenner eller tiltrer denne protokoll etter at det førtiende dokument av denne typen er deponert, skal denne protokoll tre i kraft på den trettiende dag etter den dag vedkommende stat eller organisasjon deponerer det aktuelle dokument, eller på den dag denne protokoll trer i kraft i henhold til nr. 1 i denne artikkel dersom denne dag inntreffer senere.

*Article 18***Amendment**

1. After the expiry of five years from the entry into force of this Protocol, a State Party to the Protocol may propose an amendment and file it with the Secretary-General of the United Nations, who shall thereupon communicate the proposed amendment to the States Parties and to the Conference of the Parties to the Convention for the purpose of considering and deciding on the proposal. The States Parties to this Protocol meeting at the Conference of the Parties shall make every effort to achieve consensus on each amendment. If all efforts at consensus have been exhausted and no agreement has been reached, the amendment shall, as a last resort, require for its adoption a two-thirds majority vote of the States Parties to this Protocol present and voting at the meeting of the Conference of the Parties.
2. Regional economic integration organizations, in matters within their competence, shall exercise their right to vote under this article with a number of votes equal to the number of their member States that are Parties to this Protocol. Such organizations shall not exercise their right to vote if their member States exercise theirs and vice versa.
3. An amendment adopted in accordance with paragraph 1 of this article is subject to ratification, acceptance or approval by States Parties.
4. An amendment adopted in accordance with paragraph 1 of this article shall enter into force in respect of a State Party ninety days after the date of the deposit with the Secretary-General of the United Nations of an instrument of ratification, acceptance or approval of such amendment.
5. When an amendment enters into force, it shall be binding on those States Parties which have expressed their consent to be bound by it. Other States Parties shall still be bound by the provisions of this Protocol and any earlier amendments that they have ratified, accepted or approved.

*Article 19***Denunciation**

1. A State Party may denounce this Protocol by written notification to the Secretary-General of the United Nations. Such denunciation shall become effective one year after the date of receipt of the notification by the Secretary-General.

*Artikkel 18***Endringer**

1. Etter at det er gått fem år fra denne protokoll trådte i kraft, kan en statspart i protokollen foreslå en endring og inngi den til De forente nasjoners generalsekretær, som deretter skal sende endringsforslaget til statspartene og til konvensjonspartskonferansen med sikte på behandling og vedtak av forslaget. Statspartene i denne protokoll som møter på partskonferansen, skal gjøre sitt beste for å oppnå enstemmighet om hver endring. Dersom alle bestrebelser på å oppnå enstemmighet er utprøvd uten at man har kommet fram til enighet, kan endringen, som en siste utvei, vedtas med et flertall på to tredeler av statspartene i denne protokoll som er til stede og avgir stemme på møtet til partskonferansen.
2. Organisasjoner for regional økonomisk integrasjon skal, i saker innenfor sitt kompetanseområde, utøve sin rett til å avgi stemme etter denne artikkel med et antall stemmer som er likt antall medlemsstater som er parter i denne protokoll. Slike organisasjoner skal ikke utøve sin rett til å avgi stemme dersom medlemsstatene i organisasjonen utøver sin rett, og vice versa.
3. En endring som er vedtatt i samsvar med nr. 1 i denne artikkel, skal ratifiseres, godtas eller godkjennes av statspartene.
4. En endring som er vedtatt i samsvar med nr. 1 i denne artikkel, skal tre i kraft i forhold til en statspart nitti dager etter den dag et dokument om ratifikasjon, godtakelse eller godkjenning av vedkommende endring er deponert hos De forente nasjoners generalsekretær.
5. Når en endring trer i kraft, skal den være bindende for de statspartene som har uttrykt sitt samtykke til å være bundet av den. Andre statsparter skal fremdeles være bundet av bestemmelsene i denne protokoll og eventuelle tidligere endringer som de har ratifisert, godtatt eller godkjent.

*Artikkel 19***Oppsigelse**

1. En statspart kan si opp denne protokoll ved skriftlig underretning til De forente nasjoners generalsekretær. Oppsigelsen får virkning ett år etter den dag underretningen mottas av Generalsekretæren.

Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot organisert kriminalitet og menneskehandel, gjengangerstraff mv.)

- | | |
|---|---|
| 2. A regional economic integration organization shall cease to be a Party to this Protocol when all of its member States have denounced it. | 2. En organisasjon for regional økonomisk integrasjon skal opphøre å være part i denne protokoll når alle medlemsstatene i organisasjonen har sagt den opp. |
|---|---|

Article 20

Depositary and languages

1. The Secretary-General of the United Nations is designated depositary of this Protocol.
2. The original of this Protocol, of which the Arabic, Chinese, English, French, Russian and Spanish texts are equally authentic, shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations.

IN WITNESS WHEREOF, the undersigned plenipotentiaries, being duly authorized thereto by their respective Governments, have signed this Protocol.

Artikkel 20

Depositær og språk

1. De forente nasjoners generalsekretær er utpekt som depositær for denne protokoll.
2. Originaleksemplaret av denne protokoll, der de arabiske, kinesiske, engelske, franske, russiske og spanske tekstene har samme gyldighet, skal deponeres hos De forente nasjoners generalsekretær.

Som bekreftelse på dette har de undertegnede, som av sine regjeringer er gitt behørig fullmakt til det, undertegnet denne protokoll.
