



**DET KONGELIGE
UTENRIKSDEPARTEMENT**

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

14/6796 - 4

16.09.2014

Høring – Forslag til lov om ikraftsetting av straffeloven 2005 mv.

Det vises til Justis- og beredskapsdepartementets brev av 17. juni d.å.

Utenriksdepartementet har følgende merknader:

Innledning

Lovforslaget inneholder både en ikrafttredelsesmekanisme for straffeloven 2005, endringer i selve loven, endringer i straffeprosessloven samt endringer og opphevelser i en rekke særlover.

Nærværende utkast til høringsuttalelse begrenser seg til forslaget om endring av straffeloven 2005 § 3 om virkeområde i tid, forslaget om endring av reglene om straffelovens stedlige virkeområde hva gjelder terror- og terrorrelaterte handlinger m.m., Riksadvokatens notat vedrørende reglene om påtalekompetanse samt forslag til endringer i særlover på Utenriksdepartementets område.

Forbud mot tilbakevirkning for forbrytelser omfattet av strl. 2005 kap. 16

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår i høringsbrevet å oppheve strl. 2005 § 3 annet ledd, som følge av plenumsdommen Rt. 2010 s. 1445 (Krigsforbrytersaken).

Strl 2005 § 3 annet ledd lyder «Bestemmelsene i kapittel 16 anvendes på handlinger begått før ikrafttredelsen dersom handlingen på gjerningstidspunktet var straffbar ifølge dagjeldende straffelovgivning og ansett som folkemord, forbrytelse mot menneskeheten eller krigsforbrytelse etter folkeretten. Straffen kan likevel ikke overskride straffen som ville ha blitt idømt etter straffelovgivningen på gjerningstidspunktet.». Høyesteretts flertall kom i Rt. 2010 s. 1445 til at bestemmelsen er i strid med forbudet mot tilbakevirkning i Grl. § 97. Den foreslåtte opphevingen av strl. 2005 § 3 annet ledd vil således kodifisere gjeldende rett. Utenriksdepartementet slutter seg til forslaget.

Straffelovens stedlige virkeområde

Det fremmes i høringsbrevet forslag om endring av reglene i strl. 2005 om straffelovens stedlige virkeområde hva gjelder terror- og terrorrelaterte handlinger, oppfordring til straffbar handling og fremsettelse av hatefulle ytringer samt påvirkningshandel.

Oppfordring til straffbar handling og fremsettelse av hatefulle ytringer

Ved lov 24. mai 2013 ble strl. 1902 §§ 135 a (hatefulle ytringer) og 140 (oppfordring til straffbar handling) inkludert i strl. 1902 § 12 første ledd nr. 3 bokstav a og nr. 4 bokstav a. Forslaget om tilføyelse av et nytt punkt 11 i strl. 2005 § 5 første ledd fremmes for å videreføre denne endringen i strl. 2005. Utenriksdepartementet slutter seg til forslaget, da slike oppfordringer og ytringer lett kan fremsettes fra utlandet, for eksempel over internett.

Påvirkningshandel

Justis- og beredskapsdepartementet gir i høringsbrevet videre uttrykk for at henvisningen til påvirkningshandel (strl. 2005 § 389) i strl. 2005 § 5 første ledd nr. 10 fremstår som overflødig i lys av § 6 om særlig folkerettslig grunnlag for å straffeforfølge. Det vises til at det materielle straffebudet, sammen med øvrige straffebud om korrupsjon, viderefører strl. 1902 §§ 276 a til 276 c som ble tilføyd som ledd i ratifiseringen av Europarådets strafferettslige konvensjon mot korrupsjon. Det vises i høringsbrevet til Ot. Prp. nr. 22 (2008-2009) pkt. 11.10.3 hvor det fremheves at strl. 2005 § 6 vil oppfylle de aktuelle konvensjonsforpliktelsene.

Utenriksdepartementet (UD) er enig i at henvisningen i strl. 2005 første ledd nr. 10 kan sløyfes, da § 6 uansett muliggjør oppfyllelse av våre folkerettslige forpliktelser. UD bemerker imidlertid at dette vil innebære en innskrenkning av adgangen til å straffeforfølge andre personer enn norske borgere som begår påvirkningshandel i utlandet. Ved en slik sløyfing vil jurisdiksjonsgrunnlaget i strl. 2005 § 5 første ledd bokstav b) og c), som omfatter personer med bosted i Norge samt handlinger som er foretatt på vegne av et foretak registrert i Norge, bortfalle.

Ut over territorialjurisdiksjon og jurisdiksjon over handlinger begått av egne borgere i utlandet omfatter Europarådets strafferettslige konvensjon mot korrupsjon kun situasjoner hvor handlingen er begått av en av statspartens «offentlige tjenestemenn, eller medlem av en av dens nasjonale offentlige forsamlinger» (artikkel 17 bokstav b) og situasjoner der handlingen «involverer en av partens offentlige tjenestemenn eller medlemmer av dens nasjonale offentlige forsamlinger» (artikkel 17 bokstav c), altså et noe snevrere utvalg enn det som følger av strl. 2005 § 5. Justis- og beredskapsdepartementet er nærmest til å vurdere hvorvidt det er riktig å fjerne adgangen til straffeforfølgning av påvirkningshandel begått av personer med bosted i Norge eller foretatt på vegne av norskregistrerte foretak i tilfeller hvor handlingen ikke er begått av en offentlig ansatt, et medlem av en offentlig forsamling eller der handlingen involverer personer i disse kategoriene.

Terror- og terrorrelaterte handlinger

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår i sitt høringsnotat å innføre unntak fra kravet om dobbel straffbarhet for alle terrorrelaterte handlinger begått i utlandet av utlending (samtlige straffebud inntatt i kapittel 18). Forslaget vil innebære at gjeldende rett jf. straffeloven 1902 i hovedsak videreføres, ved at det opprinnelige vedtatte kravet om dobbel straffbarhet i strl. 2005 bortfaller. Det vises i høringsbrevet til at det er vedtatt en rekke nye terrorrelaterte straffebud etter at strl. 2005 i sin nåværende form ble vedtatt. Flere av disse straffebudene rammer forberedelseshandlinger som ikke nødvendigvis er straffbare i alle jurisdiksjoner. Det understrekes også i høringsbrevet at en slik endring vil ha begrenset praktisk betydning, fordi strl. 2005 § 6 uansett åpner for jurisdiksjon der dette følger av en folkerettslig forpliktelse (f.eks. for terrorfinansiering).

Utenriksdepartementet slutter seg til Justisdepartementets vurdering, og anser det hensiktsmessig at samtlige av straffebudene i strl. 2005 kap. 18 unntas fra vilkåret om dobbel

straffbarhet. Dette vil i hovedsak innebære en videreføring av gjeldende rett, og de mindre realitetsendringene som vil finne sted fremstår som hensiktsmessige. Det vil også skape større grad av oversikt og tilgjengelighet om hele kapittelet om terrorrelaterte straffebud omfattes av unntaket fra krav til dobbel straffbarhet, sammenliknet med alternativet som er å vedta henvisninger til enkeltbestemmelser i kapittelet.

Som ledd i arbeidet mot straffrihet for krigsforbrytelser, forbrytelser mot menneskeheten, folkemord og andre alvorlige internasjonale forbrytelser, støtter Norge opp om universaljurisdiksjon som grunnlag for strafferettslig etterforskning og pådømmelse.

For å sikre internasjonal oppslutning rundt universaljurisdiksjon er det imidlertid viktig at det eksisterer rettslige og organisatoriske kontrollmekanismer som sikrer at jurisdiksjonsgrunnlaget kun anvendes der det foreligger særlig grunn til dette, f.eks. der mistenktes hjemstat eller staten der forbrytelsen fant sted ikke har evne eller vilje til å håndtere saken, eller der utlevering ikke kan finne sted. Justis- og beredskaps-departementet viser i høringsbrevet til Ot. Prp. nr. 90 (2003-2004) pkt. 30 hvor det ble uttalt at det bør vises en viss tilbakeholdenhet med å straffeforfølge i Norge handlinger som er begått i utlandet. UD slutter seg til en videreføring av denne linjen, som innebærer at straffbare forhold begått av utlending i utlandet kun blir gjenstand for straffeforfølgning i Norge dersom saken har en viss tilknytning til riket. Strl. 2005 § 2 som slår fast at straffeloven gjelder «med de begrensninger som følger av overenskomster med fremmede stater eller av folkeretten for øvrig» danner også en viktig ramme for utøvelsen av universaljurisdiksjon.

Reglene om påtalekompetanse

Vedlagt høringsbrevet følger et notat fra Riksadvokatembetet med forslag om endringer i reglene om påtalekompetanse. Notatet behandler særskilt spørsmålet om hvilken rolle Kongen i statsråd bør ha vis à vis påtalemyndigheten. Riksadvokatembetet foreslår i sitt notat at Kongen i statsråds rolle ved behandling av enkeltsaker fjernes helt. Det vises til at ordningen er utdatert, og at Kongen i statsråd kun i ett historisk tilfelle har konkludert annerledes enn det som fulgte av embetets innstilling. Det vises også til at Kongens rolle i dag neppe tilfører et kontrollelement til riksadvokatens virksomhet.

Etter vedtakelsen av gjeldende strl. 2005 er det allerede innført (men ikke satt i kraft) endringer som medfører at kongen i statsråd ikke lenger har tiltalekompetanse i straffesaker hvor tiltale fremmes på grunnlag av universaljurisdiksjon. Endringene som nå foreslås fra riksadvokatembetets side innebærer i tillegg en kodifisering av gjeldende praksis om at Regjeringen ikke instruerer i enkeltsaker, samt bortfall av Regjeringens eksklusive påtalekompetanse i saker om straffbare handlinger begått i tjenesten av embetsmenn og andre tjenestemenn tilsatt av Kongen jf. strpl. § 64.

Utenriksdepartementet slutter seg til riksadvokatembetets forslag. Grunnleggende rettssikkerhetshensyn underbygger endringsforslagene, som innebærer en prinsipiell styrking av påtalemyndighetens uavhengighet. UD slutter seg videre til riksadvokatembetets vurdering av at Kongen i statsråd, som organ, neppe er særlig egnet som kontrollelement til riksadvokatens virksomhet. Utenriksdepartementet anser det som mer hensiktsmessig at påtalemyndigheten opererer med effektive interne rutiner og retningslinjer, som innebærer at utenrikspolitiske hensyn vurderes i forbindelse med eventuelle tiltaler mot utenlandske statsborgere for straffbare forhold begått i utlandet. Rettssikkerhetsaspektet må også søkes ivaretatt ved at det foretas uavhengige vurderinger på ulike nivå internt i påtalemyndigheten.

UD viser for øvrig til Ot. Prp. Nr. 90 (2003-2004) hvor Justisdepartementet gir følgende merknad til kompetansebestemmelsen i straffeprosessloven § 65 nr. 4: *«Departementet er derfor enig i at kompetansen i disse saker flyttes til riksadvokaten, og legger til grunn at i de få saker hvor tiltalespørsmålet kan ha utenrikspolitiske konsekvenser, vil riksadvokaten konsultere Utenriksdepartementet.»*

Endringer i særlover på Utenriksdepartementets område

Justis- og beredskapsdepartementet legger i høringsbrevet opp til at foreslåtte endringer i særlover gjennomføres ved at den nåværende bestemmelsen i straffeloven 2005 § 412 oppheves og erstattes av en ny § 4 i ikraftsettingsloven. Forslaget til § 4 i ikrafttredelsesloven omfatter i hovedsak endringer i særlover som allerede ble vedtatt ved straffeloven 2005 § 412, men også enkelte endringer i særlover som har kommet til etter dette. En rekke av særlovene på Utenriksdepartementets område ble endret ved vedtakelsen av straffeloven 2005 § 412, og disse foreslås videreført i straffelovens ikrafttredelseslov § 4. Endringene ble vedtatt for å sikre korrekte henvisninger til straffeloven 2005 i de aktuelle særlovene, eller av andre retts tekniske hensyn, og omfatter f.eks. lov av 7. juni 1968 nr. 4 til gjennomføring av bindende vedtak av De Forente Nasjoners Sikkerhetsråd og Lov av 6. juni 1980 nr. 18 om gjennomføring av sanksjoner mot Iran.

Utenriksdepartementet anser det ikke nødvendig å kommentere forslag til videreføring i straffelovens ikrafttredelseslov § 4 av allerede vedtatte men ikke ikraftsatte endringer i særlover jf. strl. 2005 § 412. Justis- og beredskapsdepartementet fremmer imidlertid et nytt endringsforslag for en særlov på Utenriksdepartementets område, nærmere bestemt opphevelse av § 3 tredje punktum (medvirkningstillegget) i Lov 15. mai 2009 nr. 28 om gjennomføring av Konvensjonen om klaseammunisjon (klaseammunisjonsloven) som kom til etter vedtakelsen av Strl. 2005 § 412.

Bestemmelsen gjennomfører forbudet mot medvirkning til aktiviteter som er forbudt etter Konvensjonen om klaseammunisjon. Det er i høringsbrevet vist til at bestemmelsen vil bli overflødig ved siden av den alminnelige medvirkningsbestemmelsen i strl. 2005 § 15.

Medvirkningstillegget i klaseammunisjonsloven § 3 tredje punktum gjennomfører deler av forpliktelsen til å «treffe alle hensiktsmessige rettslige, administrative og andre tiltak for å gjennomføre denne konvensjon, herunder strafferettslige sanksjoner for å forhindre og bekjempe enhver aktivitet som er forbudt for en part etter denne konvensjon, og som utføres av personer, eller på et territorium, som er underlagt dens jurisdiksjon eller kontroll» jf. konvensjonens artikkel 9. Som følge av konvensjonens artikkel 1 nr. 1. bokstav c er Norge forpliktet til å «aldri under noen omstendighet» «å bistå, oppmuntre eller påvirke noen til å delta i en aktivitet som er forbudt for en part etter denne konvensjon».

Forbudet mot medvirkning til brudd på klaseammunisjonsloven er videre gjenstand for en særlig begrensning som følge av konvensjonens artikkel 21 nr. 3 om forholdet til stater som ikke er part til konvensjonen. Bestemmelsen innebærer at konvensjonspartene kan delta i militært samarbeid og militære operasjoner sammen med stater som ikke er part i konvensjonen, og som derfor kan delta i aktiviteter som er forbudt for en konvensjonspart. Det vises i denne sammenheng til Ot. prp. nr. 7 (2008-2009) hvor det uttales at «Medvirkningsansvaret i gjennomføringsloven skal forstås på samme måte som konvensjonen, slik at deltakelse i internasjonalt militært samarbeid og internasjonale operasjoner i seg selv ikke omfattes, med mindre norske styrker eller tjenestepersoner opptrer

på en måte som samtidig kan utløse et folkerettslig ansvar for Norge som troppebidragsytende stat».

Utenriksdepartementet bemerker at oppheving av § 3 tredje ledd vil innebære at den norske løsningen for gjennomføring av Konvensjonen om klaseammunisjon blir noe mindre tilgjengelig og klar sett fra et internasjonalt perspektiv. Ettersom medvirkningstillegget i lov om gjennomføring av Konvensjonen om forbud mot bruk, lagring, produksjon og overføring av antipersonellminer og om ødeleggelse av slike miner tidligere har blitt opphevet under henvisning til den alminnelige bestemmelsen i strl. 2005 § 15, jf. strl. 2005 § 412 nr. 194, anses det imidlertid hensiktsmessig at denne retts tekniske løsningen benyttes også for medvirkningstillegget i klaseammunisjonsloven. Dette forutsetter imidlertid at den alminnelige medvirkningsbestemmelsen i straffeloven 2005 § 15 gis samme forståelse og innhold som klaseammunisjonsloven § 3 tredje punktum når det gjelder overtredelse av særloven, jf. også overnevnte uttalelse i Ot. Prp. nr. 7 (2008-2009). Hensynet til klarhet og tilgjengelighet for andre statsparter til konvensjonen tilsier også at det fremgår eksplisitt i forarbeidene til Justis- og beredskapsdepartementets lovforslag at endringen ikke er ment å innebære noen realitetsendring.

Med vennlig hilsen

Kristian Jervell
avdelingsdirektør

Mette Kristin Ek
rådgiver

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevet signatur.