



Prop. 169 L

(2012–2013)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endring i straffeprosessloven

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 31. mai 2013,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Hovedinnholdet i proposisjonen

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår i denne proposisjonen en forskriftshjemmel som åpner for at Kongen kan gi nærmere regler om anvendelse av straffeprosesslovens regler utenfor Norges territorialfarvann. Det foreslås at lovforslaget trer i kraft straks.

Lovforslaget har ikke vært på høring. Behovet ble aktualisert ved den nylig oppnådde uformelle enigheten med Seychellene om innholdet av et omforent memorandum om videre strafforfølgning der. Idet fregatten KNM Fridtjof Nansen i NATO-operasjonen Ocean Shield påbegynner sitt oppdrag 7. juni 2013 tilsier tidsaspektet at det ikke er praktisk gjennomførlig å sende lovforslaget på høring.

Det tas sikte på at en forskrift gitt med hjemmel i lovforslaget blir gitt så snart som mulig etter lovvedtaket.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

Norge bidrar med en fregatt i NATO-operasjonen Ocean Shield annet halvår 2013. Fregatten skal fra 7. juni 2013 delta i anti-piratvirksomhet i Det indiske hav.

Operasjonen har folkerettslig grunnlag i FNs havrettskonvensjon 10. desember 1982 (havretts-

konvensjonen) og mandat fra FNs sikkerhetsråd. NATO har på dette grunnlaget besluttet engasjementsregler, herunder regler som åpner for tilfange- og arrestasjon av pirater.

Det rettslige utgangspunktet er at straffeprosesslovens regler gjelder for fregatten ved håndhevelse av det strafferettslige forbudet mot piratvirksomhet. Lovens regler er imidlertid ikke tilpasset situasjoner knyttet til norsk deltakelse i operasjoner av denne typen. Det vises til at straffeprosesslovens regler om behandling av saker om straff, blant annet regler om fremstillingsfrister, domstolskontroll, rett til forsvarer og formkrav til ulike typer beslutninger, er meget komplisert å anvende utenfor norsk territorialfarvann, og også til dels ikke mulig i praksis.

Deltakelsen i denne NATO-operasjonen har illustrert behovet for en generell forskriftshjemmel. For å legge til rette for at det kan gis en særskilt forskrift som regulerer denne situasjonen, samt andre lignende operasjoner i fremtiden, foreslås nå en generell forskriftshjemmel om nærmere regler om anvendelse av straffeprosesslovens regler utenfor Norges territorialfarvann.

Slike regler bør nedfelles i forskrift. Dette vil sikre tilpassede regler om behandling av saker om straff i lys av behovet i hver situasjon. Behovet for en rask og smidig tilpasning av regelverket samt et begrenset anvendelsesområde taler også for at reglene bør gis som en forskrift.

3 Nærmere om antipirat-arbeidet i Det indiske hav

3.1 FNs sikkerhetsråd

FNs sikkerhetsråd har ved flere anledninger oppfordret stater til å delta i kampen mot piratvirksomheten utenfor Somalia. I sikkerhetsrådsresolusjon 2077 (2012) av 21. november 2012 sies det følgende:

«10. Renews its call upon States and regional organizations that have the capacity to do so, to take part in the fight against piracy and armed robbery at sea off the coast of Somalia, in particular, consistent with this resolution and international law, by deploying naval vessels, arms and military aircraft and through seizures and disposition of boats, vessels, arms and other related equipment used in the commission of piracy and armed robbery at sea off the coast of Somalia, or for which there are reasonable grounds for suspecting such use;»

Den norske deltakelsen i anti-piratarbeidet utenfor Somalia kommer dermed som ledd i et arbeid som er direkte etterspurt av FNs sikkerhetsråd.

Norske myndigheter legger opp til at strafforfølgning skal skje i regionen. Bare helt unntaksvis og i meget grove tilfeller vil det være aktuelt å ta pirater fra Somalia eller andre land i regionen til Norge for strafforfølgning her. Det er nylig oppnådd uformell enighet med Seychellene om innholdet av et omforent memorandum om videre strafforfølgning der. Memorandumet vil styrke mulighetene for videre strafforfølgning av saker på Seychellene.

3.2 De folkerettslige rammene for arbeidet

Bekjempelse av piratvirksomhet på havet innebærer håndhevelse av et forbud forankret i både nasjonal rett og folkeretten. Etter nasjonal rett vil piratvirksomhet typisk være grovt ran, jf. straffeloven 1902 § 268. Piratvirksomhet vil imidlertid også kunne innebære overtredelse av andre lovbrudd som vold, drap, frihetsberøvelse, fremkallelse av sjøulykke og kapring. Alle disse handlingene er straffbare i Norge uansett om de er foretatt her, herunder om bord på et norsk fartøy, eller i utlandet, og uansett om de er utført av en utlending, jf. straffeloven 1902 § 12. Det kan således reises straffesak i Norge mot en person for slike straffbare forhold.

Utøvelse av tvangsmyndighet er som den klare hovedregelen eksklusiv på territoriet til den enkelte staten. På norsk territorium ivaretas oppgaven med å bekjempe kriminalitet av politiet, jf. politiloven. Straffesaker behandles etter reglene i straffeprosessloven. Den diskresjonære retten for en flaggstat til å bekjempe piratvirksomhet er særskilt hjemlet i havrettskonvensjonen artikkel 105:

«Enhver stat kan på det åpne hav eller andre steder utenfor noen stats jurisdiksjon, oppbringe et sjørøverskip eller -luftfartøy eller et skip eller luftfartøy som er tatt ved sjørøveri og er under sjørøveres kontroll, og pågripe de personer og beslaglegge det gods som er om bord. Domstolene i den stat som iverksatte oppbringen, kan treffe avgjørelse om hvilke straffer som skal ilegges, samt hvilke tiltak som skal treffes med hensyn til skipet, luftfartøyet eller godset, med forbehold for rettighetene til tredjemann som har handlet i god tro.»

Rett til oppbringelse pga. sjørøveri tilligger krigsskip, jf. artikkel 107:

«Oppbringelse på grunn av sjørøveri kan foretas bare av krigsskip eller militære luftfartøyer eller av andre dertil bemyndigede skip eller luftfartøyer som er klart merket og kan identifiseres som fartøyer i statlig tjeneste.»

Under henvisning til FNs sikkerhetsrådsresolusjon 2077 (2012) jf. resolusjonene 1846 (2008) og 1851 (2008), kan stater som samarbeider med somaliske myndigheter, bekjempe piratvirksomhet i Somalias territorialfarvann og på land etter samme regler som gjelder for bekjempelse av piratvirksomhet på havet. Statenes innsats må skje i full forståelse med somaliske myndigheter. Den norske fregatten vil ikke rette sin virksomhet inn mot somalisk landterritorium da NATOs engasjementsregler for Ocean Shield ikke tillater å operere på land.

3.3 Forholdet til menneskerettighetene

Norsk militær deltakelse i militæroperasjoner for å hindre piratvirksomhet, skal gjennomføres innenfor rammene av Norges folkerettslige forpliktelser, herunder menneskerettighetene. Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) har lagt til grunn at den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) kan komme til anvendelse i de tilfeller der en stat frihetsberøver personer som befinner seg i internasjonalt farvann.

EMD har imidlertid ved flere anledninger fremholdt at handlinger eller unnlatelser begått utenfor en statsparts territorium bare kan pådra staten ansvar etter EMK i eksepsjonelle situasjoner. De konkrete fakta i en sak må vurderes for å avgjøre hvorvidt man står overfor en slik eksepsjonell situasjon. EMD har fremhevet at når en stat opererer utenfor sitt territorium, og utøver en tilstrekkelig grad av kontroll og myndighet («authority») over et individ, er staten ansvarlig for å oppfylle de rettigheter som er relevante for den personens situasjon. Domstolen aksepterer dermed i slike tilfeller at konvensjonsrettighetene «blir delt opp» («divided») og tilpasset («tailored») den konkrete faktiske situasjonen. Konsekvensen av dette er at konvensjonens rettigheter ikke gjelder fullt ut som på et stats territorium. Hvilke rettigheter som vil gjelde, og med hvilket innhold, må vurderes konkret i lys av individets aktuelle situasjon.

Storkammerdommen *Medvedyev mfl. mot Frankrike* fra 29. mars 2010 (nr. 3394/03), gjaldt et fransk krigsskips arrest og tilbakeholdelse av besetningen på et kambodsjansk skip i internasjonalt farvann. EMDs storkammer viste til at Frankrike hadde utøvd «full og eksklusiv kontroll» over skipet og at mannskapet dermed måtte anses å være under Frankrikes jurisdiksjon, jf. EMK artikkel 1 (avsnitt 67):

«[T]he Court considers that, as this was a case of France having exercised full and exclusive control over the Winner and its crew, at least de facto, from the time of its interception, in a continuous and uninterrupted manner until they were tried in France, the applicants were effectively within France's jurisdiction for the purposes of Article 1 of the Convention.»

Det er usikkert om tilfeller der en stat utøver en mindre grad av myndighet og kontroll over en person vil omfattes av konvensjonen, for eksempel tilfeller av midlertidig og helt kortvarig tilbakeholdelse.

Det fremgår videre av avgjørelsen i *Medvedyev-saken* at EMD i anvendelsen av konvensjonsrettighetene vil legge vekt på de spesielle forhold som gjør seg gjeldende ved denne form for ekstraterritoriell jurisdiksjon. Storkammeret konkluderte blant annet med at det ikke var i strid med retten til «straks» å bli stilt for en dommer i EMK artikkel 5 nr. 3 at det tok 13 dager fra mannskapet ble arrestert til de ble stilt for en domstol i Frankrike.

Den norske fregatten vil kunne komme i en situasjon der den må gripe inn overfor mistenkte pirater og i den forbindelse foreta visitasjon (kontroll) og eventuelt pågrepelse med sikte på strafforfølgning for alvorlig kriminalitet. I disse situasjonene vil rettigheter som er av relevans for pågrepelsen og frihetsberøvelsen gjelde, slik som retten til liv (EMK artikkel 2), forbudet mot tortur (EMK artikkel 3), forbudet mot slaveri og tvangsarbeid (EMK artikkel 4), forbudet mot vilkårlig frihetsberøvelse (EMK artikkel 5) og retten til effektivt rettsmiddel (EMK artikkel 13). De tre førstnevnte rettighetene regnes som så grunnleggende at de gjelder fullt ut.

Operative forhold knyttet til gjennomføringen av oppdraget og fregattens fysiske egenskaper antas imidlertid å lede til at artikkel 5 neppe skal forstås like strengt under frihetsberøvelse på Det indiske hav som i Norge. Ved frihetsberøvelse om bord på skip har EMD etter konkrete vurderinger for eksempel funnet at perioder på henholdsvis 13 dager som nevnt ovenfor i saken *Medvedyev mfl. mot Frankrike*, og 16 dager før fremstilling for varetektsfengsling, ikke i seg selv medførte krenkelse av EMK artikkel 5 nr. 3. Det avgjørende synes å være om skipet gjør hva det kan innenfor rimelighetens grenser for å bringe de pågrepne til et sted hvor legalitetskontroll av frihetsberøvelsen kan gjennomføres.

Norske menneskerettsforpliktelser vil dessuten også være relevante ved vurdering av overføring av en pågrepet person for strafforfølgning i en tredjestat. Strafforfølgning i regionen er fordelaktig av flere grunner, blant annet fordi det er en nærhet til hjemlandet. Det vil i alminnelighet også ha en sterkere preventiv effekt enn å frakte mistenkte pirater til Europa for strafforfølgning her. Internasjonale marinestyrker har overført somalilere mistenkt for piratvirksomhet til Kenya, Mauritius og Seychellene.

Hvis det først konstateres at pirater som er pågrepet av et norsk marinefartøy er under norsk jurisdiksjon, gjelder det visse begrensninger for overføring av personene til en annen stat. Praksis fra EMD viser at EMK gir vern mot overføring dersom det er en reell risiko for at personene vil bli utsatt for tortur, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff (EMK artikkel 3) eller åpenbare brudd på garantiene mot vilkårlig frihetsberøvelse (EMK artikkel 5) eller rettsikkerhetsgarantiene som følger av EMK artikkel 6. Overføring fra det norske fartøyet til en annen stat vil dermed være utelukket i slike tilfeller.

EMK artikkel 13 gir enhver rett til å få vurdert av statens myndigheter om ens rettigheter etter

konvensjonen er blitt krenket. En mistenkt pirat vil dermed ha rett til å få vurdert hvorvidt behandlingen av ham er i samsvar med gjeldende menneskerettigheter. Rettigheten antas å innebære en individuell vurdering av hver enkelt persons situasjon. Rettighetene etter EMK artikkel 13 ivaretas ved at påtalemyndighetens vedtak kan påklages til nærmeste overordnede påtalemyndighet etter straffeprosessloven § 59 a. Enhver har dessuten rett til å få prøvd sine rettigheter etter EMK for norske domstoler.

Krav om at partene skal overholde grunnleggende menneskerettigheter kommer til uttrykk i det foreliggende omforente memorandumet med Seychellene.

3.4 Utforming av en forskrift om behandling av saker om straff for personer mistenkt for piratvirksomhet i Det indiske hav

Justis- og beredskapsdepartementet tar sikte på at det vedtas en forskrift med hjemmel i straffeprosessloven § 4 nytt annet ledd så snart som mulig etter vedtakelsen av lovforslaget her. Grunnet tidspresset vil det ikke være praktisk gjennomførbart å sende forskriftsutkastet på høring.

Forskriften skal regulere situasjonen mens en pågrepet person er om bord på skipet samt vilkår for overføring til en annen stat for videre strafforfølgning der. Reglene skal være i samsvar med de krav som følger av Norges menneskerettslige forpliktelser. Forskriften vil også så langt som mulig søkes utformet i samsvar med de rettssikkerhetsgarantier straffeprosessloven bygger på.

4 Nærmere om lovforslaget

Straffeprosesslovens geografiske virkeområde er regulert i § 4 som lyder:

«Lovens regler gjelder med de begrensninger som er anerkjent i folkeretten eller følger av overenskomst med fremmed stat.»

Norske myndigheter har full lovgivningskompetanse over landterritoriet og territorialfarvannet. Territorialfarvannet består av sjøterritoriet og de indre farvann, jf. territorialfarvannsloven § 1 første ledd. Sjøterritoriet omfatter havområdet fra grunnlinjene ut til 12 nautiske mil fra disse, jf. territorialfarvannsloven § 2 første ledd. Utenfor terri-

torialfarvannet vil norsk rett kunne komme til anvendelse i den grad folkeretten åpner for dette. Noe krav om at norsk straffeprosess skal gjelde for dette området følger ikke av folkeretten.

Bakgrunnen for lovforslaget illustrerer at det er et behov for en adgang til å gi nærmere regler om behandling av saker om straff utenfor Norges territorialfarvann. Straffeprosesslovens presise regler om bl.a. fremstillingsfrister, krav på forsvarer og domstolsbehandling fremstår som vanskelige og upraktiske å overholde på havet og langt fra norsk territorium. De er heller ikke utformet med sikte på situasjoner hvor norske styrker deltar i operasjoner av denne typen.

Å avgrense straffeprosesslovens virkeområde mot handlinger som skjer utenfor territorialfarvannet vil på den annen side føre til et rettstomt rom for det tilfellet at strafferettslige regler håndheves der av norske myndigheter. Personer som pågripes utenfor norsk territorialfarvann, bør sikres et minimum av rettigheter. Også for mannskapet om bord på norske marinefartøy, politiet, påtalemyndigheten og domstolene i Norge er det behov for et rettslig rammeverk som angir rettigheter og plikter i møte med den pågrepne og mens vedkommende er om bord på det norske skipet.

På denne bakgrunn foreslås å føye til en forskriftshjemmel i straffeprosessloven § 4 nytt annet ledd som åpner for at Kongen kan gi nærmere regler om hvordan loven kommer til anvendelse ved behandlingen av saker om straff utenfor Norges territorialfarvann. Forskriftshjemmelen åpner for regler om forenklet behandling av saker om straff i disse tilfellene, jf. punkt 3.4. Det vil for eksempel være nødvendig der det er urimelig byrdefullt eller upraktisk å gi reglene i straffeprosessloven tilsvarende anvendelse.

En lignende regulering av adgangen til å foreta etterforskning og til å anvende tvangsmidler utenfor norsk territorialfarvann, følger av kystvaktloven § 3 jf. § 21. Hjemmel til å gi nærmere regler om Kystvaktens politimyndighet er nedfelt i § 21 fjerde ledd. For ordens skyld presiseres at straffeprosessloven § 4 nytt annet ledd ikke skal forstås slik at det med denne bestemmelsen tilsiktes etablert et nytt grunnlag for utfyllende regler om Kystvaktens politimyndighet samt adgang til å foreta etterforskning og til å anvende tvangsmidler. Regler om Kystvaktens oppsyn med havområdene utenfor norsk territorialfarvann reguleres i eller i medhold av kystvaktloven.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Lovforslaget åpner for at kan gis nærmere regler i forskrifts form. I den grad hjemmelen benyttes, antas de økonomiske og administrative konsekvensene å kunne dekket innenfor eksisterende budsjetttrammer.

Justis- og beredskapsdepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endring i straffeprosessloven.

Vi **HARALD**, Norges Konge,

stadfester:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endring i straffeprosessloven i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag til lov om endring i straffeprosessloven

I

I lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker skal § 4 nytt annet ledd lyde:

Kongen kan ved forskrift gi bestemmelser om hvordan loven kommer til anvendelse ved behandlingen av saker om straff utenfor norsk

territorialfarvann og kan fastsette at deler av loven ikke skal gjelde, og særlige regler under hensyn til de aktuelle forhold.

II

Loven trer i kraft straks.



Tykk: AS O. Fredr. Aimesen. Mai 2013

241491