



DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

# Prop. 190 L

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

Endringer i straffeprosessloven og  
straffeloven (kriminalisering av deltakelse  
i kriminelle sammenslutninger)



# Innhold

<b>1</b>	<b>Proposisjonens hovedinnhold</b> .....	5	7.2	Valg av kriminaliseringsmodell ....	24
			7.2.1	Straffelovrådets forslag .....	24
			7.2.2	Høringsinstansenes syn .....	26
<b>2</b>	<b>Bakgrunnen for lovforslaget</b> ....	6	7.2.3	Departementets vurdering .....	28
2.1	Straffelovrådets utredninger om gjengkriminalitet .....	6	7.3	Hvilke grupper bør rammes av kriminaliseringen? .....	29
2.2	Høringen .....	6	7.3.1	Straffelovrådets forslag .....	29
2.3	Stortingets anmodningsvedtak nr. 448 og 451 (2020–2021) .....	8	7.3.2	Høringsinstansenes syn .....	31
			7.3.3	Departementets vurdering .....	32
			7.4	Hvilke former for tilknytning til sammenslutningen skal rammes? .....	34
<b>3</b>	<b>Terminologi</b> .....	9	7.4.1	Straffelovrådets forslag .....	34
			7.4.2	Høringsinstansenes syn .....	35
<b>4</b>	<b>Gjeldende rett</b> .....	10	7.4.3	Departementets vurdering .....	35
4.1	Innledning .....	10	7.5	Skyldkrav .....	36
4.2	Straffeloven § 136 a om deltakelse mv. i en terrororganisasjon .....	10	7.6	Medvirkning og forsøk .....	37
4.3	Straffeloven § 79 bokstav c om straffskjerpelse ved organisert kriminalitet .....	11	7.7	Konkurrens .....	37
4.4	Straffeloven § 198 om forbund om alvorlig organisert kriminalitet .....	12	7.8	Strafferamme og straffutmåling ...	38
4.5	Medvirkning .....	13	7.8.1	Valg av strafferamme .....	38
4.6	Straffeloven 1902 § 330 .....	13	7.8.2	Straffutmåling .....	39
<b>5</b>	<b>Utenlandsk og internasjonal rett</b> .....	15	<b>8</b>	<b>Enkelte prosessuelle spørsmål</b> .....	41
5.1	Oversikt over rettstilstanden i andre land .....	15	8.1	Ivaretagelse av sammenslutningens interesser .....	41
5.2	FNs konvensjon om grenseoverskridende organisert kriminalitet og EUs rammebeslutning om bekjempelse av organisert kriminalitet .....	15	8.1.1	Innledning .....	41
			8.1.2	Utøvelse av partsrettigheter .....	41
			8.1.3	Informasjonsrettigheter .....	41
<b>6</b>	<b>Kriminaliseringsspørsmålet</b> .....	17	8.2	Bruk av tvangsmidler mv. ....	42
6.1	Straffelovrådets vurdering .....	17	8.2.1	Straffelovrådets forslag og høringsinstansenes syn .....	42
6.1.1	Innledning .....	17	8.2.2	Departementets vurdering .....	43
6.1.2	Sentrale hensyn og prinsipper ved vurderingen av kriminalisering ....	17	<b>9</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvenser</b> .....	44
6.1.3	Forholdet til Grunnloven og menneskerettighetene .....	19	<b>10</b>	<b>Merknader til de enkelte bestemmelsene</b> .....	45
6.2	Høringsinstansenes syn .....	20	10.1	Til straffeprosessloven .....	45
6.3	Departementets vurdering .....	22	10.2	Til straffeloven .....	46
<b>7</b>	<b>Nærmere om utformingen av lovforslaget</b> .....	24	<b>Forslag til lov om endringer i straffeprosessloven og straffeloven (kriminalisering av deltakelse i kriminelle sammenslutninger)</b> .....	49	
7.1	Innledning .....	24			





DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

# Prop. 190 L

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

## Endringer i straffeprosessloven og straffeloven (kriminalisering av deltakelse i kriminelle sammenslutninger)

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 7. mai 2021,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Solberg)*

### 1 Proposisjonens hovedinnhold

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår i denne proposisjonen å kriminalisere deltakelse i og rekruttering til kriminelle sammenslutninger. Proposisjonen følger opp Stortingets anmodningsvedtak nr. 448 og 451 (2020–2021) samt NOU 2020: 4 Straffelovrådets utredning nr. 1: Kriminalisering av deltakelse i og rekruttering til kriminelle grupper.

For det første foreslår departementet en ny bestemmelse i straffeprosessloven som åpner for at retten, etter begjæring fra statsadvokaten, kan forby en kriminell sammenslutning. Etter forslaget skal et slikt forbud bare kunne nedlegges når deltakere i sammenslutningen har begått gjentatte lovbrudd mot noens liv, helse eller frihet, og

disse lovbruddene er egnet til å skape frykt i befolkningen eller nærmiljøet for nye lovbrudd av samme art fra deltakere i sammenslutningen. I tillegg må et forbud være nødvendig for å forebygge alvorlig kriminalitet. Departementet foreslår at det skal føres en offentlig tilgjengelig liste over kriminelle sammenslutninger som er rettskraftig forbudt i medhold av bestemmelsen.

For det andre foreslår departementet en ny bestemmelse i straffeloven som rammer den som deltar i, rekrutterer medlemmer til eller på annen måte viderefører aktiviteten til en kriminell sammenslutning som er forbudt av retten. Strafferammen for brudd på forbudet foreslås satt til fengsel inntil 3 år.

## 2 Bakgrunnen for lovforslaget

### 2.1 Straffelovrådets utredninger om gjengkriminalitet

Straffelovrådet ble reetablert ved kongelig resolusjon 14. juni 2019, og erstatter tidligere råd med samme navn. Straffelovrådet skal utrede og legge frem forslag om endringer i straffelovgivningen etter nærmere oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet.

Straffelovrådets to første oppdrag var knyttet til innsats mot gjengkriminalitet. Oppdragene var blant annet foranlediget av tilbakemeldinger fra riksadvokaten til Justis- og beredskapsdepartementet i brev 31. august 2018 om gjengkriminalitet. Regjeringen hadde også i Granavolden-plattformen 17. januar 2019 understreket betydningen av å bekjempe denne formen for kriminalitet:

«I de senere årene har det vært en alvorlig utvikling med etablering av gjengmiljøer som rekrutterer svært unge mennesker. Dette gjør at unge havner i en negativ spiral, og mister kontakten med skole og arbeid. Gjengmiljøene skaper utrygghet og redsel i lokalmiljøene. Regjeringen vil derfor bekjempe gjengkriminalitet for å sikre samfunnsdeltakelse og trygghet for folk flest.

Gjengmiljøene baserer seg på et omfattende nettverk av bakmenn. Det kreves mye ressurser og et omfattende arbeid å straffefølge disse. Samtidig er det viktig å hindre rekrutteringen av ordinære gjengmedlemmer, da disse raskt erstattes av nye unge mennesker. I dette arbeidet må det legges vekt på forebygging, bruk av straff og rehabilitering som bidrar til at tidligere gjengmedlemmer ikke kommer tilbake til gjengene etter oppfølging fra samfunnet.»

Straffelovrådets første deloppdrag var å vurdere og legge frem forslag til et straffebed som rammer deltakelse i og rekruttering til kriminelle gjenger og organisasjoner med straff. Rådet avga 12. mars 2020 sin utredning NOU 2020: 4 Straffelovrådets utredning nr. 1: Kriminalisering av deltakelse i og rekruttering til kriminelle grupper.

Om bakgrunnen for oppdraget og rådets mandat vises det til NOU 2020: 4 kapittel 2 og 3 side 12–15.

Straffelovrådets andre deloppdrag gjaldt reglene om inndragning av utbytte i straffeloven kapittel 13. Utredningen for dette oppdraget ble levert 16. september 2020, jf. NOU 2020: 10 Straffelovrådets utredning nr. 2: Inndragning av utbytte fra gjengkriminalitet. Straffelovrådets andre delutredning har vært på særskilt høring og vil bli fulgt opp i en egen proposisjon. Som et supplement til NOU 2020: 10 fikk Straffelovrådet i mars 2021 i oppdrag å utforme forslag til nye bestemmelser om pønalt inndragning.

### 2.2 Høringen

Straffelovrådets første delutredning, NOU 2020: 4, ble sendt på høring 24. juni 2020, med høringsfrist 15. oktober 2020. Utredningen ble sendt til følgende høringsinstanser:

Departementene

Høyesterett  
Lagmannsrettene  
Tingrettene

Riksadvokaten  
Statsadvokatembetene  
Generaladvokaten  
Krigsadvokatene for Nord-Norge  
Krigsadvokatene for Sør-Norge

Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert kriminalitet (Kripes)  
Den sentrale enhet for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet (Økokrim)  
Politidistriktene  
Politiets sikkerhetstjeneste (PST)

Barneombudet  
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)  
Brønnøysundregistrene

Datatilsynet	Norges Politilederslag
Den rettsmedisinske kommisjon	Norges Røde Kors
Digitaliseringsdirektoratet	Norsk barne- og ungdomspsykiatrisk forening
Domstoladministrasjonen	Norsk fengsels- og friomsorgsforbund
Erstatningsnemnda for voldsofre	Norsk forening for kriminalreform – KROM
Fylkesmennene	Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)
Kompetansesenter for kriminalitetsforebygging	Norsk Rettsmedisinsk Forening
Kontoret for voldsoffererstatning	Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll	PION – Sexarbeidernes interesseorganisasjon
Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI)	Politiets fellesforbund
Likestillings- og diskrimineringsombudet	Politijuristene
Nasjonal kommunikasjonsmyndighet	PRO-senteret
Politidirektoratet	Redd Barna
Regjeringsadvokaten	Rettspolitisk forening
Sekretariatet for konfliktrådene	Statsadvokatenes forening
Statens barnehus	Stiftelsen Rettferd for taperne
Statens sivilrettsforvaltning	Stine Sofies Stiftelse
Tilsynsrådet for advokatvirksomhet	Straffedes organisasjon i Norge
Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM)	Støttesenteret for fornærmede i straffesaker
Sametinget	Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)
Stortingets kontrollutvalg for etterrettings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS- utvalget)	Det juridiske fakultet ved Universitetet i Bergen
Stortingets ombudsmann for Forsvaret	Det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo
Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen)	Det juridiske fakultet ved Universitetet i Tromsø
Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress	Forsvarets forskningsinstitutt
Norsk rikskringkasting AS (NRK)	Forsvarets høgskole
Akademikerne	Handelshøyskolen BI
Alternativ til Vold	Institutt for kriminologi og rettssosiologi ved Universitetet i Oslo
Amnesty International Norge	Politi høgskolen
Den Norske Advokatforening	Følgende høringsinstanser hadde reali- tetsmerknader i høringen:
Den Norske Dommerforening	Barne- og familiedepartementet
Den norske Helsingforskomité	Borgarting lagmannsrett
Gatejuristen	Oslo tingrett
Hovedorganisasjonen Virke	Riksadvokaten
ICJ-Norge	Det nasjonale statsadvokatembetet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet (NAST)
IKT-Norge	Oslo statsadvokatembeter
Innvandrerne Landsorganisasjon	Statsadvokatene i Hordaland, Sogn og Fjordane
Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)	Vestfold, Buskerud og Telemark statsadvokatembeter
JussBuss	Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert kriminalitet (Kripes)
Jussformidlingen	Den sentrale enhet for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet (Økokrim)
Jusshjelpa i Nord-Norge	Nordland politidistrikt
Krisesentersekretariatet	Oslo politidistrikt
Landsforeningen for voldsofre	
Landsforeningen mot seksuelle overgrep	
Landsorganisasjonen i Norge (LO)	
Multikulturelt Initiativ- og Ressursnettverk	
Norges Juristforbund	
Norges Offisersforbund	

Politiets utlendingsenhet (PU)  
Sør-Vest politidistrikt  
Troms politidistrikt  
Øst politidistrikt

Norges institusjon for menneskerettigheter  
(NIM)

Barneombudet  
Domstoladministrasjonen  
Indre Østfold kommune  
Kommunesektorenes organisasjon (KS)  
Oslo kommune, Trondheim kommune  
og Kristiansand kommune  
Politidirektoratet  
Sekretariatet for konfliktrådene  
Statens sivilrettsforvaltning  
Øvre Eiker kommune

Politihøgskolen

Den Norske Advokatforening  
Folkeaksjonen lovlige utsalgssteder for hasj og  
marihuana  
Rettspolitisk forening  
Stine Sofies Stiftelse

Følgende høringsinstanser uttalte at de ikke hadde merknader, eller at de ikke ønsket å avgi høringsuttalelse:

Forsvarsdepartementet  
Helse- og omsorgsdepartementet  
Samferdselsdepartementet

Utenriksdepartementet

Høyesterett

Politiets sikkerhetstjeneste (PST)

Brønnøysundregistrene  
Datatilsynet  
Kriminalomsorgsdirektoratet

Landsorganisasjonen i Norge (LO)

### **2.3 Stortingets anmodningsvedtak nr. 448 og 451 (2020–2021)**

---

Stortinget fattet 18. desember 2020 anmodningsvedtak nr. 448 og 451 (2020–2021) til regjeringen. Anmodningsvedtakene ble fattet i forbindelse med behandlingen av Dokument 8: 115 S (2019–2020) om tiltak mot ungdoms- og gjengkriminalitet, jf. Innst. 147 S (2020–2021). Anmodningsvedtak nr. 451 lyder slik:

«Stortinget ber regjeringen utarbeide forslag til lovhjemler som forbyr deltakelse i kriminelle gjenger og rekruttering til disse, og fremme dem for Stortinget så de kan behandles innen juni 2021.»

Anmodningsvedtak nr. 448 er likelydende, men gir ikke nærmere føringer om når forslaget til lovhjemler skal fremmes for Stortinget.



### 3 Terminologi

Gjengkriminalitet er et sammensatt fenomen, og de kriminelle gjengenes struktur varierer. I NOU 2020: 4 opererer Straffelovrådet med et skille mellom «kriminelle nettverk», «kriminelle grupper» og «kriminelle organisasjoner/sammenslutninger». Inndelingen bygger på Kripos' beskrivelse av gjengkriminaliteten i Norge, som er inntatt i NOU 2020: 4 vedlegg 1 side 125–129. Departementet vil basere seg på den samme inndelingen i proposisjonen her, men nevner at definisjonene er videreutviklet og noe justert av politiet etter at Straffelovrådet leverte sin utredning.

*Kriminelle nettverk* er i NOU 2020: 4 kapittel 5 side 19 beskrevet som et samarbeid mellom enkeltpersoner om kriminalitet, uten at det er noen struktur eller organisering i samarbeidet.

*Kriminelle grupper* er definert som et samarbeid mellom personer om å begå kriminalitet. Samarbeidet kan være kortvarig, men gruppene preges av at hvert ledd er nødvendig for det resultatet som personene ønsker å oppnå. Straffeloven inneholder flere bestemmelser som benytter begrepet «organisert kriminell gruppe», jf. blant annet §§ 79, 158 og 198. Begrepet er legaldefinert i straffeloven § 79 bokstav c og § 198 annet ledd, se nærmere omtale av disse bestemmelsene i punkt 4.3 og 4.4 nedenfor.

*Kriminelle organisasjoner eller sammenslutninger* defineres i utredningen som et organisert samarbeid med hierarki og struktur. Ifølge Straffelovrådet faller MC-klubber og andre kjente kriminelle organisasjoner inn under denne kategorien. Slik departementet forstår det, er det disse organisasjonene Kripos karakteriserer som *kriminelle gjenger*, jf. Kripos' situasjonsbeskrivelse vedlegg 1, inntatt i NOU 2020: 4 side 128–129.

Straffelovrådet viser til at gjengmiljøer kan bevege seg innenfor alle de tre kategoriene. Gjengmiljøene vil normalt starte i den første kategorien, for deretter eventuelt å vokse i størrelse og orientere seg mot mer alvorlig kriminalitet.

Et begrep som står sentralt i Straffelovrådets utredning, og som departementet også vil benytte i proposisjonen her, er *fryktkapital*. Straffelovrådet forklarer begrepet slik i NOU 2020: 4 kapittel 5 side 18:

«Med fryktkapital menes i denne utredningen den makt som en gruppe besitter ved at den spiller på andres frykt for represalier, reaksjoner eller handlinger fra gruppen (og medlemmene). Det må være kjent og synlig for andre at gruppen har kapasitet til å sanksjonere uønskede handlinger. For eksempel vil en gruppe spille på sin fryktkapital i tilfeller der frykt for represalier er avgjørende for at et vitne ikke vil forklare seg om forhold som gjelder en kriminell gruppe eller innfrir et pengekrav. Fenomenet omtales som 'skremselskapital' i Kripos' situasjonsbeskrivelse. Fryktkapital er en form for merkevarebygging som sikrer lojalitet internt og som avskrekker andre.»

Departementet benytter i likhet med Straffelovrådet betegnelsen *bakmenn* om lederskikkelser og andre høytstående medlemmer i en kriminell organisasjon. Karakteristisk for bakmenn er at de ikke selv deltar i gjennomføringen av de enkelte straffbare handlingene som utføres på vegne av sammenslutningen. Bakmennene kan være i posisjon til å beordre medlemmene til å begå straffbare handlinger, eller være en organisator for de straffbare handlingene som skal begås. Bakmennene vil typisk få den største andelen av utbytte av straffbare handlinger. Begrepet må forstås kjønnsnøytralt.

I proposisjonen tales det flere steder om *forberedelseshandlinger*. Forberedelseshandlinger har typisk til formål å legge til rette for utøvelsen av en straffbar handling, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 8.4.1 side 101. Deltakelse i miljøer eller grupperinger som kan knyttes til straffbare handlinger, blir ofte sett på som en type forberedelseshandling. Felles for forberedelseshandlinger er at de befinner seg langt unna den konkrete skadevoldende handlingen. De befinner seg også utenfor forsøks- og medvirkningsansvaret grenser. Forberedelseshandlinger er som hovedregel ikke straffbare i norsk rett. Det finnes likevel enkeltbestemmelser i straffeloven som rammer forberedelseshandlinger innenfor begrensede områder.

## 4 Gjeldende rett

### 4.1 Innledning

Den som deltar i en kriminell organisasjon, kan bli straffet for handlinger vedkommende selv begår eller medvirker til. Straffen kan også bli skjerpet hvis overtredelsen er begått som ledd i aktiviteten til en kriminell gruppe, jf. straffeloven § 79 bokstav c. Straffeloven inneholder imidlertid ikke i dag et straffebud som forbyr deltakelse i kriminelle organisasjoner i sin alminnelighet. En slik bestemmelse fantes i straffeloven 1902 § 330.

Straffeloven har derimot bestemmelser som forbyr deltakelse i enkelte typer kriminelle organisasjoner. Det gjelder straffeloven § 136 a om deltakelse mv. i terrororganisasjoner, straffeloven § 128 om deltakelse i sammenslutninger av militær karakter, straffeloven § 129 om deltakelse i en organisasjon som har til formål å forstyrre samfunnsordenen og straffeloven §§ 145 og 146 om deltakelse i og rekruttering til militær virksomhet i væpnet konflikt i utlandet. I tillegg rammer straffeloven § 198 forbund om å begå en straffbar handling som ledd i aktiviteten til en organisert kriminell gruppe.

Straffelovrådet gir i NOU 2020: 4 kapittel 7 side 26–36 en utførlig fremstilling av relevante bestemmelser både i straffeloven og straffeprosessloven. I det følgende gis en kortfattet redegjørelse for utvalgte bestemmelser i straffeloven som anses særlig relevante for problemstillingen som behandles i proposisjonen her. Formålet er dels å belyse hvilke handlinger knyttet til gjengkriminalitet som er straffbare i dag, og dels å gi et bakteppe for vurderingene av hvordan et straffebud rettet mot deltakelse i en organisasjon mest hensiktsmessig kan utformes. For en mer utførlig beskrivelse av gjeldende rett vises det til rådets fremstilling.

### 4.2 Straffeloven § 136 a om deltakelse mv. i en terrororganisasjon

Straffeloven § 136 a forbyr ulike former for deltakelse i en terrororganisasjon. Første ledd lyder slik:

«Med fengsel inntil 6 år straffes den som danner, deltar i, rekrutterer medlemmer eller yter økonomisk eller annen materiell støtte til en terrororganisasjon, når organisasjonen har tatt skritt for å realisere formålet med ulovlige midler.»

Paragrafen ble tilføyd i straffeloven 1902 § 147 d ved lov 21. juni 2013 nr. 85, som trådte i kraft straks. Samtidig ble § 136 a tilføyd i straffeloven 2005, som trådte i kraft 1. oktober 2015.

Medvirkning til overtredelse av § 136 a er ikke straffbart, jf. annet ledd. Begrunnelsen er at straffebudet reelt sett er en kriminalisering av en særskilt form for forberedelse og medvirkning til en terrorhandling, jf. Prop. 131 L (2012–2013) punkt 14.1 side 87.

Straffeloven § 136 a består av tre gjerningselementer: Gjerningspersonen må (1) danne, delta i, rekruttere medlemmer eller yte økonomisk støtte til (2) en terrororganisasjon, og (3) denne terrororganisasjonen må ha tatt skritt for å realisere formålet med ulovlige midler. I tråd med dekningsprinsippet må gjerningspersonens forsett dekke samtlige gjerningselementer, jf. straffeloven § 22 første ledd.

Straffeloven inneholder ingen legaldefinisjon av begrepet «terrororganisasjon». Det følger imidlertid av forarbeidene at en terrororganisasjon er «en organisasjon som enten har som hovedformål å begå terrorhandlinger eller hvor dette er en vesentlig del av gruppens virksomhet», jf. Prop. 131 L (2012–2013) punkt 14 side 86. I proposisjonen er det presisert at begrepet skal forstås på tilsvarende måte som i straffeloven §§ 121–124 og 126, der handlinger til fordel for terrororganisasjoner likestilles med handlinger til fordel for fremmed stat for enkelte lovbrudd mot staten, jf. Prop 131 L (2012–2013) punkt 7.6 side 41. Definisjonen av «terrororganisasjon» i disse bestemmelsene var utformet etter mønster av den opprinnelige definisjonen av «organisert kriminell gruppe» i straffeloven 1902 § 162 c om forbund om alvorlig organisert kriminalitet.

Det fulgte uttrykkelig av definisjonen av «organisert kriminell gruppe» i straffeloven 1902

§ 162 c at det måtte være tale om minst tre personer for at det skulle foreligge en gruppe. Videre fremgikk det av forarbeidene at organisasjonsvilkåret innebar at gruppen må ha «en viss struktur og varighet», jf. Ot.prp. nr. 62 (2002–2003) punkt 13.1 side 96. I proposisjonen uttales følgende om hvilke momenter som er relevante ved vurderingen av om gruppen er tilstrekkelig strukturert (side 96):

«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 forgreininger, om det er avtalt en bestemt arbeidsfordeling mellom medlemmene, om gruppen har tilknytning til bestemte lokaler, om deltakerne møtes jevnlig mv.»

Organisasjonen må ha som «hovedformål» å begå terrorhandlinger eller ha som «vesentlig del av sin virksomhet» å begå terrorhandlinger. Kravet om hovedformål betyr at voldelige elementer i organisasjonen ikke er tilstrekkelig, jf. Prop. 131 L (2012–2013) punkt 14.1 side 86–87. I forarbeidene til straffeloven 1902 § 162 c, som før en lovendring i 2013 inneholdt et tilsvarende vesentlighetsvilkår, er vesentlighetskravet forklart slik, jf. Ot.prp. nr. 62 (2002–2003) punkt 13.1 side 96–97:

«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 definisjonen. 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.»

Den straffbare handlingen består i å danne, delta i, rekruttere medlemmer til eller å yte økonomisk eller annen materiell støtte til terrororganisasjonen. I forarbeidene heter det at bestemmelsen er «myntet på dem som på ulikt vis bidrar til å danne og opprettholde en terrororganisasjon», og at det er meningen å kriminalisere bare de *kvalifiserte* bidragene til organisasjonen, jf. Prop.

131 L (2012–2013) punkt 7.6 side 41. I proposisjonen uttales videre (side 87):

«Ulike former for bidrag til organisasjonen rammes. Deltakelse er meget vidtfavnende, og vil blant annet kunne ramme den som anskaffer våpen, datamateriell, kjemikalier eller annet utstyr til å begå en terrorhandling, men uten å være så knyttet til saken at vedkommende kan straffes for medvirkning til den aktuelle terrorhandlingen. Også det å oppfordre til terrorhandlinger og inspirere til aksjoner kan etter omstendighetene omfattes. Rekruttering omfatter typisk vervevirksomhet. Dette må avgrenses mot humanitær støtte til sivile i terrorkontrollerte områder, for eksempel leger som jobber på sykehus i slike områder.»

I HR-2018-1650-A la Høyesterett til grunn at passivt medlemskap ikke rammes av bestemmelsen, og at det bare er de aktive og kvalifiserte bidragene til opprettholdelsen av terrororganisasjonen som faller inn under ordlyden. Helt bagatellmessige eller perifere bidrag rammes ikke (avsnitt 46). Videre ble det fastslått at handlingsalternativet «rekrutterer» ikke er begrenset til ren vervevirksomhet, men at også annen virksomhet som primært drives i rekrutteringsøyemed, etter omstendighetene kan omfattes (avsnitt 64). Det ble uttalt at rekrutteringsvilkåret krever en aktiv tilskyndelse, men at det er uten betydning om påvirkningen er direkte eller mer subtil (avsnitt 67). Endelig ble det lagt til grunn at handlingsalternativet «yte økonomisk eller annen materiell støtte» ikke krever at støtten ytes til terrororganisasjonen som sådan – det er tilstrekkelig at støtten gis til en deltaker i organisasjonen, med sikte på bruk til fordel for organisasjonen (avsnitt 81).

Det siste vilkåret i § 136 a er at terrororganisasjonen «har tatt skritt for å realisere formålet med ulovlige midler». I dette ligger at organisasjonen må ha «demonstrert vilje og evne til å begå en terrorhandling ved å begå et lovbrudd», jf. Prop. 131 L (2012–2013) punkt 14.1 side 87.

#### **4.3 Straffeloven § 79 bokstav c om straffskjerpelse ved organisert kriminalitet**

Straffeloven § 79 åpner for fastsettelse av straff ut over lengstestrafen. Etter bokstav c kan straffen forhøyes inntil det dobbelte, men ikke med mer enn 6 år og aldri utover 21 år, «når en straffbar handling er begått som ledd i aktivitetene til en

organisert kriminell gruppe». Bestemmelsen viderefører straffeloven 1902 § 60 a, som ble tilføyd ved lov 4. juli 2003 nr. 78. Et hovedformål med innføringen av bestemmelsen var å straffe bakmennene i organisert kriminalitet og andre sentrale aktører strengt, jf. Ot.prp. nr. 62 (2002–2003) punkt 13.1 side 93.

Paragraf 79 bokstav c inneholder en legaldefinisjon av begrepet «organisert kriminell gruppe». Bestemmelsen lyder slik:

«Med organisert kriminell gruppe menes et samarbeid mellom tre eller flere personer som har som et hovedformål å begå en handling som kan straffes med fengsel i minst 3 år, eller som går ut på at en ikke ubetydelig del av aktivitetene består i å begå slike handlinger.»

Den straffbare handlingen måtte opprinnelig være utøvet som ledd i «virksomheten» til en organisert kriminell gruppe. Ved lov 21. juni 2013 nr. 85 ble «virksomheten» erstattet med «aktivitetene». Formålet var å hindre at bestemmelsen avgrenses til samarbeid hvor deltakerne er profesjonelle kriminelle, jf. Prop. 131 L (2012–2013) punkt 11.5 side 77. Det ble i tillegg foretatt endringer i legaldefinisjonen av «organisert kriminell gruppe». I proposisjonen ble det uttalt følgende om den tilsvarende endringen i straffeloven 1902 § 60 a (punkt 14.1 side 83):

«Annet ledd definerer nærmere hva som menes med en organisert kriminell gruppe. Begrepet 'samarbeid' tydeliggjør at gruppen kan være organisert på ulikt vis og likevel omfattes. Det er heller ikke nødvendigvis et krav om at medlemmene har faste oppgaver, fellessamlinger eller at gruppen har en hierarkisk struktur. Det er tilstrekkelig at det kan påvises et samarbeid av en viss fasthet. Mer tilfeldig og sporadisk samarbeid vil normalt falle utenfor. Kravet til at samarbeidet skal bestå av tre eller flere personer, skal ikke forstås som et krav om at minst tre personer må delta i planleggingen eller gjennomføringen av de kriminelle handlingene. Det er tilstrekkelig at handlingen springer ut av et samarbeid og at den som begår handlingen er klar over at samarbeidet består av minst to personer utover vedkommende selv.»

Straffeloven § 79 bokstav c åpner for at retten *kan* skjerpe straffen ved organisert kriminalitet – den pålegger ingen plikt til det. I Borgarting lagmannsretts avgjørelse 7. januar 2007 (LB-2007-

103906) uttales følgende om den tidligere straffeloven § 60 a:

«Lagmannsretten understreker også at § 60 a bare åpner adgang til å skjerpe straffen ved organisert kriminalitet, men pålegger ingen plikt. Hvorvidt og hvor mye straffen konkret skal skjerpes, vil særlig bero på hvilken rolle og posisjon vedkommende har hatt i forhold til gruppen. Fordi strafferammene for de fleste forbrytelsestyper som regel er svært vide og fordi graden av samarbeid, organisasjon og rollefordeling uansett vil være tradisjonelle straffutmålingsmomenter, har § 60 a mer teoretisk betydning.»

#### 4.4 Straffeloven § 198 om forbund om alvorlig organisert kriminalitet

Straffeloven § 198 gjør det straffbart å inngå forbund om å begå kriminalitet som ledd i aktivitetene til en organisert kriminell gruppe. Bestemmelsens første ledd lyder slik:

«Den som inngår forbund med noen om å begå en handling som kan straffes med fengsel i minst 3 år, og som skal begås som ledd i aktivitetene til en organisert kriminell gruppe, straffes med fengsel inntil 3 år med mindre forholdet går inn under en strengere straffebestemmelse.»

Bestemmelsen viderefører uten realitetsendringer straffeloven 1902 § 162 c, som ble tilføyd ved lov 4. juli 2003 nr. 78. Bestemmelsen gjennomfører FNs konvensjon om grenseoverskridende organisert kriminalitet (Palermo-konvensjonen) artikkel 5 i norsk rett. Konvensjonen stiller krav til kriminalisering av enten det å inngå forbund om alvorlige straffbare handlinger, eller det å delta aktivt i en organisert kriminell gruppe. I Ot.prp. nr. 62 (2002–2003) punkt 4.5.2.3 side 26–27 begrunnet departementet valget av forbundsbestemmelse slik:

«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 måte, har

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

Forbundsinngåelse innebærer at to eller flere personer inngår avtale om at de skal begå en eller flere bestemte straffbare handlinger. Avtalen kan være uttrykkelig eller underforstått. Det kreves ikke at avtalen er inngått skriftlig, eller at den avklarer alle detaljer om selve gjennomføringen. Forbundet må gjelde et lovbrudd som kan straffes med fengsel i 3 år eller mer. Det er ikke et vilkår at påtalemyndigheten kan føre bevis for hvilken konkret straffbar handling avtalen gjelder, så lenge den kan bevise at avtalen gjelder en eller annen straffbar handling med den aktuelle strafferammen, jf. Ot.prp. nr. 62 (2002–2003) punkt 13.1 side 95.

Straffeloven § 198 rammer bare forbund om handlinger som skal begås «som ledd i aktivitetene til en organisert kriminell gruppe». Begrepet «organisert kriminell gruppe» er definert i annet ledd, og har det samme innholdet som det tilsvarende begrepet i straffeloven § 79 bokstav c, se punkt 4.3 foran. Vilkåret om at handlingen skal begås «som ledd i» aktivitetene til en organisert kriminell gruppe, innebærer at minst én av partene i avtalen må være med i en slik gruppe, jf. Ot.prp. nr. 62 (2002–2003) punkt 13.1 side 95–96. I tillegg kreves det at forbundet har tilknytning til gruppens kriminelle virksomhet. Forbundet må være inngått av gruppen eller på vegne av gruppen. Bestemmelsen omfatter ikke forbund som en deltaker i en kriminell gruppe inngår på eget initiativ og bare på vegne av seg selv.

#### 4.5 Medvirkning

Medvirkning er straffbart hvis ikke annet fremgår av det enkelte straffebud, jf. straffeloven § 15. Også forsøk på medvirkning er straffbart, jf. straffeloven § 16.

For å kunne bli dømt for medvirkning kreves normalt at tiltalte fysisk har bidratt ved den faktiske utførelsen av hovedgjerningen (fysisk medvirkning), eller at tiltalte positivt har tilskyndet til handlingen eller styrket gjerningspersonens forsett (psykisk medvirkning), jf. for eksempel Rt. 2014 side 466 avsnitt 15. I tillegg kreves det at medvirkeren har utvist skyld – både med hensyn til egen medvirkning og til hovedgjerningen. Skyldkravet medfører at den som ikke har ment å bistå, eller ikke kjenner til hovedgjerningen, ikke kan straffes

for medvirkning. Den generelle rettsstridsreservasjonen får anvendelse også for medvirkningshandling, og setter visse grenser for hvor liten påvirkning som kan straffes som medvirkning.

Medvirkningsansvaret rekker vidt, og vil i praksis kunne dekke mange av de handlingene som gjerne karakteriseres som deltakelse i kriminelle gruppers virksomhet. For eksempel vil deltakere som med forsett gir instruksjoner om når og hvor et drap skal utføres, eller den som stiller en garasje til disposisjon for bilen som drapsmannen benytter, kunne dømmes for medvirkning til drap, jf. straffeloven § 275, jf. § 15, se til illustrasjon Borgarting lagmannsretts dom 20. juni 2018 (LB-2018-107758).

#### 4.6 Straffeloven 1902 § 330

Straffeloven 1902 § 330 rettet seg blant annet mot det å stifte eller delta i en forening som enten er forbudt ved lov, eller som har som formål å begå eller oppmuntre til straffbare handlinger. Strafferammen for overtredelse av bestemmelsen var bot eller fengsel inntil 3 måneder, men strafferammen ble skjerpet til fengsel inntil 6 måneder dersom foreningens formål var å begå eller oppmuntre til forbrytelser. Medvirkning til overtredelse av bestemmelsen var ikke straffbart.

Straffelovkommisjonen gikk i NOU 2002: 4 ikke inn for å videreføre § 330 i ny straffelov, jf. kommisjonens utredning punkt 10.2 side 414–415. Som begrunnelse viste kommisjonen blant annet til at det ikke fantes noen lovforbud mot bestemte foreninger. Hvis slike forbud skulle vedtas i fremtiden, mente kommisjonen at straffetrusselen burde inntas i forbudsloven. Når det gjaldt forbudet om å delta mv. i en forening som har som formål å begå eller oppmuntre til straffbare handlinger, mente kommisjonen blant annet at bestemmelsen hadde et for bredt virkefelt. Det ble blant annet vist til at bestemmelsen rammet medlemmer som står i et fjernt forhold til konkrete straffbare handlinger. Etter kommisjonens syn burde straff forbeholdes den som selv har begått eller medvirket til straffbare handlinger. Kommisjonen konkluderte slik (punkt 10.2 side 414):

«Etter kommisjonens oppfatning er det [...] ikke ønskelig med et generelt straffebud mot medlemskap i foreninger som har dette til formål, men uten å ha tatt skritt til å realisere

dette, når heller ikke foreningen på forhånd er forbudt ved lov.»

Departementet fulgte opp Straffelovkommisjonens forslag i Ot.prp. nr. 8 (2007–2008), jf. punkt 9.16 side 230. I proposisjonen fremholdt departe-

mentet at eventuelle behov for å ramme deltakelse i enkelte sammenslutninger burde ivaretas ved straffebud som har en mer målrettet avgrensning enn straffeloven § 330. Straffeloven 2005 inneholder ikke et tilsvarende straffebud.

## 5 Utenlandsk og internasjonal rett

### 5.1 Oversikt over rettstilstanden i andre land

---

Straffelovrådet har i NOU 2020: 4 kapittel 8 side 37–45 gitt en grundig fremstilling av hvordan spørsmålet om kriminalisering av deltakelse i kriminelle organisasjoner har blitt håndtert i andre land. Fremstillingen omfatter rettstilstanden i de nordiske landene, i tillegg til utvalgte andre land i Europa (Tyskland og Nederland). Blant disse landene er det kun *Sverige* som til nå ikke har valgt å kriminalisere deltakelse i kriminelle grupper, jf. NOU 2020: 4 punkt 8.2 side 37. Departementet viser her til utvalgets fremstilling og går ikke nærmere inn på reguleringen i de ulike landene. Rådets fremstilling illustrerer imidlertid at de forskjellige landene har valgt ulike *kriminaliseringsmodeller* for å ramme deltakelse i kriminelle organisasjoner. Som det fremgår av NOU 2020: 4 punkt 8.8 side 44, kan det i utenlandsk rett skilles mellom tre ulike kriminaliseringsmodeller:

Den første modellen er et tradisjonelt selvstendig straffebud rettet mot deltakelse i og rekruttering til en kriminell organisasjon. Reguleringen i *Tyskland* er et eksempel på denne modellen. Den tyske bestemmelsen er nærmere beskrevet i NOU 2020: 4 punkt 8.5 side 41–42

Den andre kriminaliseringsmodellen består av regler som gir hjemmel for å forby eller oppløse kriminelle organisasjoner. Reguleringen i *Danmark* er et eksempel på denne modellen, se nærmere om den danske løsningen i NOU 2020: 4 punkt 8.3 side 37–39. Den danske grunnloven § 78 åpner på nærmere vilkår for å midlertidig forby eller oppløse foreninger, mens den danske straffeloven § 132 a rammer den som deltar i videreføringen av en forening som midlertidig er forbudt eller oppløst ved dom.

Den tredje kriminaliseringsmodellen er en kombinasjon av de to modellene nevnt foran. Denne modellen består av regler som åpner for å forby en organisasjon, og et straffebud som rammer deltakelse i en organisasjon som ved dom er forbudt. I tillegg inneholder modellen et selvstendig straffebud som rammer deltakelse i og

rekruttering til en kriminell gruppe. Reguleringen i *Nederland* er et eksempel på en slik kombinasjonsløsning, se nærmere om nederlandsk rett i NOU 2020: 4 punkt 8.6 side 42–43.

### 5.2 FNs konvensjon om grenseoverskridende organisert kriminalitet og EUs rammebeslutning om bekjempelse av organisert kriminalitet

---

FN-konvensjonen 15. november 2000 om grenseoverskridende organisert kriminalitet (Palermo-konvensjonen) artikkel 5 nr. 1 bokstav a pålegger konvensjonspartene å kriminalisere deltakelse i visse organiserte kriminelle grupper. Konvensjonsstatene er gitt en viss frihet når det gjelder valg av gjennomføringsmåte: Statene kan enten kriminalisere det å inngå forbund om å begå kriminalitet som ledd i en kriminell gruppe, eller det å delta aktivt i en slik gruppe. Palermo-konvensjonen artikkel 5 er gjennomført i norsk rett gjennom straffeloven § 198 om forbund om alvorlig organisert kriminalitet, se punkt 4.4 foran og Ot.prp. nr. 62 (2002–2003) punkt 4.5 side 24–33.

FNs kontor mot narkotika og kriminalitet (United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC) utarbeidet i 2012 en modell for gjennomføringen av Palermo-konvensjonen i nasjonal rett. Der er det gitt følgende anbefaling om deltakelsesalternativet:

«1. A person who intentionally takes an active part in criminal activities of an organized criminal group, knowing either the aim and general activity of the organized criminal group, or its intention to commit the crimes in question, commits an offence punishable by [insert penalty sufficient to take into account the gravity of the offence].

2. A person who intentionally takes an active part in [any other] activities of an organized criminal group:

(a) with knowledge of either the aim and general activity of the organized criminal

group, or its intention to commit the crimes in question; and

(b) knowing that their acts or omissions will contribute to the achievement of the criminal aim described above;

commits an offence punishable by [insert penalty sufficient to take into account the gravity of the offence].

3. The acts or omissions engaged in for the purpose of [paragraph 2] need not otherwise be illegal.»

Rådet for Den europeiske union vedtok 24. oktober 2008 en rammebeslutning om bekjempelse av organisert kriminalitet (2008/841/JHA). Rammebeslutningen inngår i EUs strafferettslige samarbeid, og er ikke bindende for Norge. Rammebeslutningen inneholder i artikkel 1 nr. 1 en definisjon av «kriminell organisasjon»:

«1. 'criminal organisation' means 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, to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit;

2. 'structured association' means an association that is not randomly formed for the immediate commission of an offence, nor does it need to have formally defined roles for its members, continuity of its membership, or a developed structure.»

Rammebeslutningen pålegger medlemsstatene å treffe nødvendige tiltak for å sikre at en eller begge handlingene opplistet i artikkel 2 er straffbare. Artikkel 2 bokstav a og b er formulert slik:

«a) conduct by any person who, with intent and with knowledge of either the aim and the general criminal activity of the organisation or its intention to commit the offences in question, actively takes part in the organisation's criminal activities, including the provision of information or material means, the recruitment of new members and all forms of financing of its activities, knowing that such participation will contribute to the achievement of the organisation's criminal activities.

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 referred to in Article 1, even if that person does not take part in the actual execution of the activity.»

Bokstav a stiller krav om at gjerningspersonen er kjent med gruppens straffbare planer eller aktivitet, og videre at vedkommende aktivt tar del i organisasjonens kriminelle virksomhet. Rammebeslutningen har vært retningsgivende for utformingen av straffebestemmelser i flere land i EU, se blant annet Straffelovrådets beskrivelse av tysk rett i NOU 2020: 4 punkt 8.5 side 41–42.



## 6 Kriminaliseringsspørsmålet

### 6.1 Straffelovrådets vurdering

#### 6.1.1 Innledning

Straffelovrådet viser i utredningen til at kriminalisering av deltakelse i og rekruttering til en kriminell gruppe rammer forberedelse til straffbare handlinger i en veldig tidlig fase. Deltakelse og rekruttering kan også ses på som en type medvirkningshandling som faller utenfor det allmenne medvirkningsansvaret. Rådet gir uttrykk for at kriminalisering av slik atferd krever en god begrunnelse. I NOU 2020: 4 del III side 47–80 går rådet gjennom sentrale prinsipper og hensyn som lovgiver tidligere har lagt til grunn ved vurderingen av om bestemte handlinger bør kriminaliseres, og drøfter kriminaliseringsspørsmålet med utgangspunkt i disse. Rådet redegjør også for skranker som følger av Grunnloven og Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK). I vurderingene av kriminaliseringsspørsmålet bygger rådet på Kripos' beskrivelse av gjengkriminaliteten i Norge, som er inntatt i NOU 2020: 4 vedlegg 1 side 125–129. Et enstemmig råd kommer til at en snever kriminalisering av aktiv deltakelse i og rekruttering til enkelte typer kriminelle grupper kan forsvares.

#### 6.1.2 Sentrale hensyn og prinsipper ved vurderingen av kriminalisering

Et grunnleggende prinsipp, som Straffelovrådet fremhever, er *skadefølgeprinsippet*, jf. NOU 2020: 4 punkt 9.4 side 51 og kapittel 11 side 57–68. Prinsippet innebærer at straff, som utgangspunkt, bør rette seg mot en konkret skadevoldende handling som kan medføre skade eller fare for skade på interesser som har et rettmessig krav på vern.

Rådet påpeker at deltakelse i en gruppe «ikke i seg selv [medfører] noen umiddelbar eller synlig skade eller økt fare for skade» og gir uttrykk for at det kan være betenkelig å åpne for at deltakere som aldri har vært involvert i gruppens kriminelle virksomhet, kan straffes. Når rådet mener at skadefølgeprinsippet likevel ikke er til hinder for at deltakelse i og rekruttering til kriminelle grupper

belegges med straff, skyldes det særlig at slike handlinger i visse tilfeller styrker gruppens «fryktkapital» og farepotensial og medlemmenes kapasitet til og forsett om å begå lovbrudd, jf. NOU 2020: 4 punkt 11.4.2 side 59–61. På denne måten kan deltakelse og rekruttering øke risikoen for at det begås straffbare handlinger.

Kripos har i sin situasjonsbeskrivelse gitt uttrykk for at en fellesnevner for gjengmiljøene er at de er involvert i alvorlig kriminalitet, i hovedsak alvorlig narkotikakriminalitet og volds- og trusselbasert kriminalitet, men også økonomisk kriminalitet. Straffelovrådet legger til grunn at denne kriminaliteten er egnet til å skade flere beskyttelsesverdige interesser, jf. NOU 2020: 4 punkt 11.4.3 side 61–62. For eksempel kan trygghetsfølelsen i samfunnet svekkes og gruppens fryktkapital brukes til å avskrekke personer fra å forklare seg til politiet eller vitne i straffesaker. Videre kan kriminaliteten forsterke en negativ utvikling i sosioøkonomisk utsatte områder, noe som igjen blant annet går ut over barn og unges oppvekstmiljø. Rådet gir uttrykk for at rekruttering har den tilleggsdimensjonen at handlingen kan skade eller skape fare for skade for den som rekrutteres, og at vedkommende står i fare for å havne i en kriminell løpebane, jf. NOU 2020: 4 punkt 11.4.2 side 61.

Straffelovrådet fremhever at kriminalisering forutsetter at fordelene er større enn ulempene. Av ulemper trekker Straffelovrådet blant annet frem de menneskelige belastningene soning kan påføre den straffedømte og dennes familie og samfunnets kostnader forbundet med straffefølgning og straffegjennomføring. Rådet påpeker samtidig at det ikke er gitt at kriminalisering vil medføre økt ressursbruk. Nye straffebud som forenkler bevisstemaet, kan også bidra til å effektivisere etterforskning og irettføring, jf. NOU 2020: 4 punkt 11.4.4 side 62–65. Nytevirkningene avhenger ellers av om og i hvilken grad et straffebud rettet mot deltakelse i og rekruttering til kriminelle grupper vil fungere etter sin hensikt. Rådet gir uttrykk for at det er utfordrende å si noe presist om virkningene av kriminalisering, og nøyer seg med å trekke frem en del styrker og svakheter, jf. NOU 2020: 4 punkt 12.3 side 71–72.

Som hovedregel bør straff bare benyttes der andre virkemidler ikke er tilstrekkelige. Dette skyldes at straff anses som den mest inngripende formen for myndighetsutøvelse. Straffelovrådet påpeker viktigheten av at politiet og andre aktører arbeider forebyggende for å bekjempe organisert kriminalitet, og gir samtidig uttrykk for at det må være rom for å bruke ulike virkemidler samtidig (NOU 2020: 4 punkt 11.4.5 side 65–68):

«Straff som verktøy for å regulere atferd fungerer i et samspill med andre verktøy og tiltak. Mye av utfordringen i å utforme et straffebud ligger i å definere de tilfellene som må anses som mest alvorlige, og der andre virkemidler ikke strekker til. Forebyggende tiltak strekker ikke umiddelbart til hvis problemet allerede har oppstått. Men slike tiltak vil kunne redusere eller fjerne problemet i fremtiden.»

Skadefølgeprinsippet har en sterk kobling til *skyld- og prevensjonshensyn*. Det strafferettslige skyldprinsippet forutsetter at kun den som kan klandres for sine handlinger, skal holdes ansvarlig og straffes. Straffelovrådet gir uttrykk for at det ved kriminalisering av forberedelseshandlinger er særlig viktig å undersøke hvilken klanderverdighet som er forbundet med den aktuelle atferden, jf. NOU 2020: 4 punkt 12.1 og 12.2.1 side 69. I vurderingen av hvor klanderverdig det er å delta i en kriminell gruppe, legger rådet vekt på at en organisert gruppe har større skadepotensial og bedre muligheter til intern kontroll og styrking av den enkeltes forsett. Organisering vil også kunne medføre større evne til forberedelser og til å skjule spor. Rådet påpeker samtidig at den enkelte deltaker må vurderes konkret, og uttaler i denne sammenheng (NOU 2020: 4 punkt 12.2.3 side 71):

«At man har vært en passiv deltaker bør ikke være tilstrekkelig for å klandres og straffes. Det må være et krav ved kriminalisering at deltakeren bevisst har hatt en aktiv rolle eller gitt et vesentlig bidrag til den kriminelle virksomhet, som han også kan klandres for.»

Rådet uttaler også at klanderverdigheten påvirkes av kjennetegn ved gruppen, herunder om den kriminelle gruppen er etablert og kjent for allmennheten eller nystartet. Hva slags kriminalitet gruppen er involvert i, er selvsagt også relevant, jf. NOU 2020: 4 punkt 12.2.3 side 70–71.

Fordi det er utfordrende å si noe presist om virkningene av kriminalisering, kan det i mange

tilfeller være betenkelig å anføre allmenn- eller individualprevensjon som hovedbegrunnelse for nykriminalisering, jf. NOU 2020: 4 punkt 12.3 side 71. Rådet er i tvil om straff vil virke preventivt overfor voksne lovbrøtere som allerede er etablert i et kriminelt miljø. Rådet har noe større tro på at et straffebud som rammer deltakelse i kriminelle grupper, kan ha en avskrekkende effekt på unge. Hvis rekrutteringen rammes, kan det igjen svekke gruppens fryktpotensial og kriminelle virksomhet. Et straffebud mot deltakelse i kriminelle grupper kan også bidra til å forhindre at løse nettverk utvikler seg til kriminelle grupper eller organisasjoner, for eksempel ved at et nettverk knytter seg opp mot etablerte organisasjoner, jf. NOU 2020: 4 punkt 14.2 side 78.

Rådet understreker samtidig at et straffebud ikke løser de bakenforliggende sosiale problemene som gjør det mer attraktivt for unge å delta i kriminelle grupper, jf. NOU 2020: 4 punkt 14.2 side 78–79. Rådet gir også uttrykk for at et straffebud kan virke mot sin hensikt gjennom å styrke gruppens fellesskapsfølelse og deres forsett om å begå straffbare handlinger, jf. NOU 2020: 4 punkt 12.3 side 72. En mulig utilsiktet effekt er videre at deltakere som domfelles kan oppleve at de ikke har andre alternativer enn kriminalitet, og at veien ut av gruppen blir vanskeligere, jf. NOU 2020: 4 punkt 14.2 side 79.

Straffebudet må håndheves for at det skal kunne virke etter hensikten. Rådet antar at et straffebud rettet mot deltakelse i og rekruttering til kriminelle grupper vil bli brukt i praksis, og viser til at bekjempelse av organisert kriminalitet er høyt prioritert, jf. NOU 2020: 4 punkt 13.2 side 73–74. I utredningen punkt 13.3 side 75 viser rådet også til at Kripas i sin situasjonsbeskrivelse uttaler:

«Det er en utfordring at nødvendige bidragsytere til den organiserte kriminaliteten ikke kan forfølges som deltagere i den organiserte kriminaliteten fordi handlingene de utfører enten ikke er straffbare eller at forsettet ikke dekker at handlingene er medvirkning til kriminalitet gruppen bedriver.»

Rådet forventer at politiet først og fremst vil rette søkelyset mot de mest veletablerte organisasjonene, og påpeker at slike organisasjoner sammenlignet med mindre etablerte grupper sannsynligvis vil ha en større «fryktpotensial» eller utgjøre en større trussel, jf. NOU 2020:4 punkt 13.2 side 74.

### 6.1.3 Forholdet til Grunnloven og menneskerettighetene

Straffelovrådet gir uttrykk for at kriminalisering av deltakelse i og rekruttering til kriminelle grupper står i et spenningsforhold til menneskerettighetene. I NOU 2020: 4 kapittel 10 side 53–56 drøfter rådet særlig forholdet til foreningsfriheten, som er beskyttet av Grunnloven § 101 første ledd og flere menneskerettslige instrumenter som Norge er bundet av, inkludert EMK artikkel 11. Grunnlovens bestemmelse er i norsk rettspraksis tolket i samsvar med EMK artikkel 11 og praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD), se Høyesteretts plenumsavgjørelse i Holship-saken (HR-2016-2554-P).

Grunnloven § 101 første ledd lyder:

«Enhver har rett til å danne, slutte seg til og melde seg ut av foreninger, herunder fagforeninger og politiske partier.»

I norsk oversettelse lyder EMK artikkel 11 nr. 1 slik:

«Enhver har rett til fritt å delta i fredelige forsamlinger og til frihet til forening med andre, herunder rett til å danne og slutte seg til fagforeninger for å verne sine interesser.»

Straffelovrådet gir uttrykk for at det kan tenkes at visse foreninger som fremmer et ulovlig formål, ikke omfattes av EMK artikkel 11 nr. 1, jf. NOU 2020: 4 punkt 10.2 side 54. Rådet utdyper imidlertid ikke dette, men behandler i stedet vilkårene etter inngrepshjemmelen i EMK artikkel 11 nr. 2 første punktum. I norsk oversettelse lyder denne bestemmelsen slik:

«Utøvelsen av disse rettigheter skal ikke bli undergitt andre innskrenkninger enn de som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet eller offentlige trygghet, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.»

Bestemmelsen åpner for at staten kan gjøre inngrep i foreningsfriheten. Inngrepet må «være foreskrevet ved lov», ha ett av formålene som er oppgitt i konvensjonen og være nødvendig i et demokratisk samfunn.

For å oppfylle kravet om lovhjemmel må et nytt straffebud være formulert tilstrekkelig klart.

Rådet påpeker at bruk av vage ord ikke i seg selv er i strid med klarhetskravet. Rettspraksis fra EMD viser at hensynet til forutberegnelighet for borgeren må balanseres opp mot behovet for fleksibilitet. Rådet gir uttrykk for at det kan være utfordrende å definere og avgrense termen «kriminell organisasjon» på en tilstrekkelig klar måte, jf. NOU 2020: 4 punkt 10.2.1 side 54–55.

Rådet anser det som klart at kriminalisering av deltakelse i og rekruttering til kriminelle organisasjoner kan begrunnes i formålet om «å forebygge uorden eller kriminalitet», jf. NOU 2020: 4 punkt 10.2.2 side 55.

Rådet viser til at det følger av EMDs praksis at et inngrep, for at det skal anses som nødvendig i et demokratisk samfunn, må være begrunnet i et presserende samfunnsmessig behov («pressing social need») og være forholdsmessig, jf. NOU 2020: 4 punkt 10.2.3 side 55. Under henvisning til EMDs dom 19. januar 2019 i saken Gülcü mot Tyrkia gir rådet uttrykk for at staten har en vid skjønnsmargin i forholdsmessighetsvurderingen når begrunnelsen for å gripe inn i foreningsfriheten er at enkeltindivider utøver vold eller begår annen kriminalitet. Rådet viser også til Ot.prp. nr. 62 (2002–2003), der departementet i punkt 4.4.2 på side 23–24 konkluderte med at et straffebud som kriminaliserer deltakelse i kriminelle grupper som har som formål å begå alvorlig kriminalitet, står seg med hensyn til artikkel 11. Rådet uttaler videre (punkt 10.2.3 side 56):

«Konklusjonen var [...] avhengig av kravet/vilkåret om at organisasjonen måtte gjennomføre eller ha som mål å gjennomføre *alvorlig kriminalitet*. Grupper som begår alvorlig kriminalitet vil utgjøre et vesentlig samfunnsproblem, og behovet for inngrep er gjerne sterkere enn hensynene som taler for å godta deltakelse.

Videre ga lovgiver uttrykk for at forholdet til menneskerettighetene vil kunne være mer problematisk jo mindre del av gruppens formål eller virksomhet som knytter seg til å begå alvorlig kriminalitet. For å hindre konflikt med menneskerettene anså man det som avgjørende å stille et vesentlighetskrav til gruppens kriminelle virksomhet.»

Straffelovrådets vurdering av hvilke skranker foreningsfriheten setter til utformingen av et straffebud, behandles nærmere i punkt 7.3.1 og 7.4.1.

Når det gjelder gjerningspersoner under 18 år, viser Straffelovrådet til at både strafferettslige og straffeprosessuelle regler må leses i lys av Grunnloven § 104 og Barnekonvensjonen, jf. NOU 2020:

4 punkt 10.3 side 56. Rådet fremholder at barn ikke har de samme forutsetningene som voksne for å vurdere konsekvensene av sine handlinger, og at barn er sårbare under soning i fengsel. Det er derfor viktig at alternative reaksjonsformer og tiltak vurderes.

## 6.2 Høringsinstansenes syn

Et stort flertall av høringsinstansene som har uttalt seg om spørsmålet, er positive til å kriminalisere deltakelse i og rekruttering til kriminelle grupper på nærmere vilkår. Det gjelder *Det nasjonale statsadvokatembetet, Indre Østfold kommune, Kommunesektorenes organisasjon (KS), Kripos, Nordland politidistrikt, Oslo politidistrikt, Oslo, Trondheim og Kristiansand kommune* (som har avgitt felles høringsuttalelse), *Politidirektoratet, Politiets utlendingsenhet (PU), Politihøgskolen, Riksadvokaten, Statsadvokatene i Hordaland, Sogn og Fjordane, Stine Sofies Stiftelse, Sør-Vest politidistrikt, Troms politidistrikt, Vestfold, Buskerud og Telemark statsadvokatembeter og Økokrim. Oslo statsadvokatembeter* er noe mer forbeholdne, men gir uttrykk for at deres erfaringer «i og for seg» kan tale for å innføre et nytt straffebud som rammer deltakelse i kriminelle grupper.

Blant høringsinstansene som støtter forslaget om å kriminalisere deltakelse i og rekruttering til kriminelle grupper, bekrefter noen at gjengmiljøene representerer en betydelig kriminalitetsutfordring. *Politidirektoratet* uttaler for eksempel at «[k]riminelle grupper utgjør en betydelig samfunnstrussel som må tas på høyeste alvor». Enkelte gir også uttrykk for at utviklingen i gjengmiljøene har vært negativ. I *Riksadvokatens* høringsuttalelse heter det eksempelvis:

«Det som i den senere tid har kommet frem om gjengmiljøene, dokumenterer et trusselbilde i negativ utvikling, og er av en slik art, karakter og omfang at det nå er naturlig å vurdere utvidet kriminalisering. Selv om gjeldende regelverk søkes utnyttet fullt ut, er behovet for enkelte nye lovhjemler reelt.»

En rekke høringsinstanser gir uttrykk for at forebygging og bekjempelse av kriminalitet begått av kriminelle grupper har høy prioritet, men at dagens virkemidler ikke strekker til overfor denne kriminalitetstypen.

*Kripos, Oslo statsadvokatembeter, Riksadvokaten* og *Økokrim* fremhever at det kan være vanskelig å få bakmenn dømt. Riksadvokaten uttaler:

«Som overordnet ansvarlig for politiets straffesaksbehandling har riksadvokaten gitt påtalemyndigheten og politiet et klart og tydelig signal om at overfor 'nøkkelpersonell' som begår alvorlig kriminalitet, utgjør inkapasitering og lange fengselsstraffer en viktig del av den strategi som skal følges. Samtidig har det vist seg utfordrende at lederskikkelser bevisst søker å fjerne seg fra konkrete kriminelle handlinger. Dette påvirker utvilsomt bevissituasjonen. Riksadvokaten konstaterer at dagens alminnelige straffebestemmelser og straffeskjerpelser i mange tilfeller ikke kommer til anvendelse selv om det både kan dokumenteres at den/de mistenkte har tilknytning til et kriminelt miljø og at det samme miljøet antas å stå bak grove overtramp mot andre gjengmiljøer eller enkeltpersoner.»

*Kripos* påpeker at det også er vanskelig å ramme personer som «opererer i randsonen av de kriminelle handlingene som gruppen utfører», og tilføyer:

«Dette kan være personer som leier biler som skal benyttes til straffbare handlinger, er budbringere eller oppbevarer gjenstander som i seg selv ikke er ulovlige å oppbevare, men som er viktige for at kriminaliteten skal kunne gjennomføres. I slike tilfeller er det ikke sikkert at disse personene vet hva de er med på, men det er uansett vanskelig å bevise at de hadde et forsett det kan knyttes straff til gjennom medvirkning.»

*Oslo politidistrikt* uttaler i samme retning:

«Det finnes eksempler på tilfeller som i dag neppe rammes av straff, som vil kunne rammes av den foreslåtte § 199. Et slikt eksempel er personer som er aktive bidragsytere i et kriminelt miljø, og deltar i flere av gruppens aktiviteter og som har skaffet biler og kjørt andre personer både i forkant og etterkant av et drap. Der som det ikke kan bevises forsett med hensyn til verken drap eller etterfølgende bistand vil de konkrete handlingene ikke være straffbare. I et større perspektiv kan det imidlertid være at vedkommende har deltatt på vesentlig måte i gruppen aktiviteter og vært klar over dette, selv om vedkommende ikke kjente til det konkrete drapet.»

*Kommunesektorens organisasjon (KS)* gir uttrykk for at mange kommuner har gjort en innsats for både å forebygge rekruttering og vanskeliggjøre gjengers virksomhet, men at kommunens virkemidler overfor «modne» gjenger er begrensede. KS uttaler, med tilslutning fra *Indre Østfold kommune* og *Oslo, Trondheim og Kristiansand kommune*:

«Kommunenes forebyggende rolle overfor de 'modne gjengene' begrenses i at det i stor grad dreier seg om voksne som er utenfor grepet av det kommunale forebyggings- og tjenesteapparatet. Og det er begrensninger på hvor langt kommunene kan strekke sin bruk av forvaltningsmyndigheten for å ramme gjengene spesifikt uten å bli anklaget for myndighetsmisbruk. Det betyr at politiets rolle i å forebygge og bekjempe slike miljøer blir viktigere. Hvis da heller ikke politiets innsats gir de ønskede effekter, taler dette for en lovgivning som også rammer forberedelseshandlinger og gjengenes kriminelle aktivitet.»

Mange høringsinstanser gir uttrykk for at kriminalisering må benyttes sammen med andre virkemidler. *Kripos* uttaler:

«En kriminalisering av deltagelse i kriminelle gjenger løser ikke utfordringen med gjengkriminalitet, ei heller vil en kriminalisering ha avgjørende betydning for de underliggende faktorene som fører til at kriminelle søker sammen i gjenger for å utøve kriminalitet, eller at unge personer kan føle seg tiltrukket av disse miljøene. Bekjempelse av gjengkriminalitet må gjøres med en bred tilnærming, både i og utenfor strafferettspleien.»

*Politidirektoratet* fremholder:

«Det er viktig å sikre en god balanse mellom innsats i henholdsvis straffesporet og i forebyggingssporet. Den må involvere ulike fagområder i politiet og den må skje i et nært samarbeid med aktører i ulike sektorer som har virkemidler som kan bidra til å forebygge. Det sistnevnte oppleves å være helt avgjørende. Forebygging er politiets hovedstrategi, men det er ikke politiets oppgave å forebygge alene. Det er helt avgjørende å komme til inngrep med de bakenforliggende faktorene. En rekke samfunnsaktører vil ha en rolle og et ansvar i en slik bred innsats og ha aktuelle virkemidler til rådighet som kan forebygge.»

*Politihøgskolen* gir uttrykk for at det ikke er problemfritt å innføre en straffebestemmelse som vil kunne ha betydning for nokså unge lovbrøyttere, og uttaler:

«Noen vil kanskje 'reddes' fra en kriminell løpebane fordi straffetrusselen påvirker dem til å avstå fra å delta i en slik organisasjon. På den annen side kan det å bli straffet for deltakelse i en slik organisasjon, gjøre at både lovbrøytteren og andre vil oppfatte ham eller henne som kriminell, noe som kan gjøre veien videre inn i en kriminell karriere mer fristende. Dette gjelder særlig hvis straffereaksjonen medfører at det blir vanskeligere å få eller beholde arbeid eller studieplass.»

*Advokatforeningen, Barneombudet, Folkeaksjonen lovlige utsalgssteder for hasj og marihuana, Rettspolitisk forening, Øvre Eiker kommune og Øst politidistrikt* støtter ikke forslaget om å kriminalisere deltakelse i og rekruttering til kriminelle grupper. De fleste av disse høringsinstansene legger vekt på at effektene av kriminalisering er usikre. Advokatforeningen mener også at «utbredelsen av kriminelle grupper og omfanget av deres kriminelle aktivitet hviler på høyst usikre anslag».

*Øst politidistrikt* og *Advokatforeningen* gir begge uttrykk for at det kan være vel så hensiktsmessig å etterforske og irtetteføre de kriminelle handlingene som faktisk begås av kriminelle grupper ved å bruke de bestemmelser som allerede finnes i lovverket.

*Barneombudet* påpeker at Barnekonvensjonen pålegger staten å lete etter alternativer til straff for ungdom som begår kriminelle handlinger, og at FNs barnekomité oppfordrer statene til å «lukke veier inn i straffesaker for ungdom ved å avkriminalisere mindre alvorlige lovbrudd». Barneombudet gir uttrykk for at kriminalisering kan ha svært negative konsekvenser for ungdom, og uttaler videre:

«En sannsynlig negativ konsekvens av kriminalisering er at følelsen av utenforskap øker, og at samholdet i den kriminelle gjengen blir sterkere, slik utvalget også er inne på i sin utredning. Det er videre en utfordring at en mindreårig kan være både gjerningsperson og fornærmet i 'gjengsaker' [...] I verste fall risikerer man å straffe en person som først og fremst er et offer for gjengens kriminelle virksomhet.»

*Advokatforeningen* og *Rettspolitisk forening* mener hensynet til foreningsfriheten taler mot kriminalisering. Rettspolitisk forening uttaler:

«Foreninga setter spørsmålsteget ved hvorvidt kriminalisering av deltakelse i og rekruttering til kriminelle gjenger utgjør et forholdsmessig inngrep dersom det ikke tydelig kan vises til at andre tiltak har vært forsøkt for å motarbeide slike forhold som nå ønskes kriminalisert.»

*Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM)* kommenterer de menneskerettslige rammene for kriminalisering av deltakelse i og rekruttering til kriminelle grupper uten å ta stilling til kriminaliseringsspørsmålet. NIM antar at forslaget mest sannsynlig utgjør et inngrep i foreningsfriheten, og påpeker at det følger av EMK artikkel 11 nr. 2 at inngrep i foreningsfriheten må ha hjemmel i lov, søke å ivareta et legitimt formål og være «nødvendige i et demokratisk samfunn». Høringsinstansen antar at et forbud langs de linjer som rådet skisserer, ikke vil være i strid med EMK dersom myndighetene i tilstrekkelig grad har påvist at det er behov for et slikt forbud, og at dette behovet ikke kan nås med mindre inngripende tiltak.

### 6.3 Departementets vurdering

Departementet mener i likhet med et stort flertall av høringsinstansene at tiden er moden for å kriminalisere deltakelse i og rekruttering til kriminelle sammenslutninger. Organiserte kriminelle sammenslutninger representerer en betydelig samfunnsutfordring. Gjennom vold, trusler og annen kriminalitet bidrar disse miljøene til å skape utrygghet i befolkningen. Bekjempelse av gjengkriminalitet reiser særlige faktiske, rettslige og bevismessige utfordringer, og trusselen må møtes med en rekke verktøy og tiltak både i straffesporet og i forebyggingssporet. En straffebeleggelse som rammer deltakelse i og rekruttering til kriminelle sammenslutninger, vil ved siden av øvrige tiltak kunne utgjøre et verdifullt verktøy ved bekjempelsen av slik kriminalitet.

Høringsrunden har bekreftet at det er behov for et slikt straffebud. Når politiet og påtalemyndigheten erfarer at det gjeldende lovverket ikke strekker til, er en viktig årsak at kriminelle sammenslutninger ofte har en hard, indre justis, noe som gjør at miljøene blir svært lukkede. Deltakerne kommuniserer sjelden med politiet, og det er vanskelig å få vitner til å stå frem. Etterforskning og irettesføring blir dermed svært krevende.

Det er også en utfordring at lederskikkelser bevisst fjerner seg fra de konkrete kriminelle handlingene. En ytterligere utfordring knytter seg til slike gruppers bruk av medhjelpere i randsonen av den kriminelle virksomheten. Disse helperne kan være kjent med sammenslutningens generelle virksomhet og påta seg oppgaver for sammenslutningen, men mangler kanskje forsett om de enkelte straffbare handlingene som de bidrar til. Dette tilsier at det er behov for å kunne straffe deltakere i sammenslutningen selv om de ikke kan knyttes til gruppens straffbare handlinger. Departementet nevner også at kriminalisering av deltakelse i og rekruttering til slike sammenslutninger kan gjøre det mindre attraktivt for internasjonale kriminelle organisasjoner å etablere seg i Norge.

Kriminalisering av deltakelse i kriminelle sammenslutninger medfører straff for en type forberedelseshandlinger som i tid ofte ligger langt forut for eventuelle primærlovbrudd. Straff kan være særlig betenkelig når gruppens aktiviteter dels er kriminelle og dels lovlige, idet man i utgangspunktet åpner for å bruke straff overfor deltakere som kanskje aldri har vært involvert i den kriminelle virksomheten til gruppen. Departementet er imidlertid enig med Straffelovrådet i at aktive bidragsytere i en kriminell gruppe ved deltakelsen kan styrke gruppens *fryktkapital* og de øvrige medlemmenes kapasitet til og forsett om å begå lovbrudd. Deltakelsen vil dermed kunne øke risikoen for at det begås nye alvorlige straffbare handlinger. Denne forbindelsen tilsier at det er straffverdig å støtte opp om kriminelle sammenslutninger.

Departementet er enig med Straffelovrådet i at det prinsipielle spørsmålet om hvorvidt deltakelse i en kriminell organisasjon bør kriminaliseres, er nært forbundet med spørsmålet om hvordan et nytt straffebud bør utformes. Hensynene i punkt 6.1.2 foran er også retningsgivende ved spørsmålet om straffebudets utforming. Dette spørsmålet er kommentert nærmere i kapittel 7 nedenfor.

Når det gjelder forholdet til Grunnloven og Norges menneskerettslige forpliktelser, slutter departementet seg til Straffelovrådets vurdering i NOU 2020: 4 kapittel 10 side 53–56, som er referert foran i punkt 6.1.3. Som Straffelovrådet påpeker, drøftet departementet i Ot.prp. nr. 62 (2002–2003) om et forbud mot deltakelse i kriminelle sammenslutninger er forenlig med bestemmelsene om foreningsfrihet i EMK artikkel 11. Departementet konkluderte med at det ikke er tvilsomt at et straffebud som rammer deltakelse i grupper som har til formål å begå alvorlig kriminalitet,

eller hvor virksomheten består i å begå slike handlinger, i utgangspunktet er forenlig med EMK artikkel 11, jf. punkt 4.4.2 på side 23–24.

Departementet kan ikke se at det har kommet til nye momenter som tilsier at standpunktet må endres.

## 7 Nærmere om utformingen av lovforslaget

### 7.1 Innledning

---

Straffelovrådet har i NOU 2020: 4 utformet to alternative lovforslag, som etter rådets syn kan forsvares etter gjeldende kriminaliseringsprinsipper og menneskerettslige rammer. De to forslagene innebærer ulike *kriminaliseringsmodeller*. Det første alternativet er et tradisjonelt selvstendig straffebud rettet mot deltakelse i og rekruttering til organiserte kriminelle sammenslutninger, utformet etter mønster av straffeloven § 136 a om deltakelse i terrororganisasjoner. Det andre alternativet er en ny hjemmel i straffeprosessloven for å nedlegge forbud mot eller oppløse en organisert kriminell sammenslutning, samt en tilhørende straffebestemmelse rettet mot deltakelse i og videreføring av aktiviteten til en sammenslutning som på forhånd er forbudt. Valget av kriminaliseringsmodell vil et stykke på vei være styrende for den nærmere utformingen av lovforslaget. Departementet anser det derfor som hensiktsmessig å drøfte dette spørsmålet før det tas stilling til bestemmelsenes rekkevidde og utforming.

Hensynet til lovskravet i Grunnloven § 96 første ledd og EMK artikkel 7 nr. 1 vil stå sentralt ved utformingen av et straffebud rettet mot deltakelse i og rekruttering til kriminelle grupper. Lovskravet inneholder blant annet et klarhetskrav, som i grove trekk innebærer at det straffbare forholdet må beskrives med en presisjon som i rimelig grad gjør det mulig å forutse hvilken atferd som er straffbar, jf. blant annet HR-2016-2228-A avsnitt 30. Departementet vil komme tilbake til betydningen av klarhetskravet i tilknytning til de enkelte drøftelsene nedenfor. For en mer utførlig omtale av kravets innhold vises det til NOU 2020: 4 punkt 16.2 side 90–94.

### 7.2 Valg av kriminaliseringsmodell

---

#### 7.2.1 Straffelovrådets forslag

##### 7.2.1.1 *Selvstendig straffebud eller straffesanksjonert forbudshjemmel?*

Straffelovrådet har som nevnt utformet to alternative lovforslag. Forslagene inneholder i hovedsak sammenfallende grunnvilkår, men alternativene innebærer ulike kriminaliseringsmodeller.

Straffelovrådets *flertall* – bestående av medlemmene Gröning, Skogvang, Sæther og Presthus – anbefaler et tradisjonelt selvstendig straffebud i straffeloven, jf. forslaget til ny § 199 i NOU 2020: 4 punkt 21.1 side 118. Straffebudet er utformet etter mønster av straffeloven § 136 a om deltakelse i terrororganisasjoner, men inneholder ifølge rådet flere kvalifiserende vilkår som tydeliggjør rammene for straffansvaret. Det foreslåtte straffebudet rammer aktiv og vesentlig deltakelse i kriminelle sammenslutninger som begår alvorlig kriminalitet som krenker individers liv, helse eller frihet.

Straffelovrådets *mindretall* – bestående av medlemmene Brosveet og Reitan – anbefaler en ny hjemmel i straffeprosessloven som åpner for at retten kan nedlegge forbud mot eller tvangsoppløse en organisert kriminell sammenslutning, jf. forslaget til ny § 222 d i NOU 2020: 4 punkt 21.2 side 119. I tillegg foreslår mindretallet en ny bestemmelse i straffeloven § 199 som kriminaliserer deltakelse i eller videreføring av aktiviteten til en organisert kriminell sammenslutning som på forhånd er forbudt eller oppløst. På grunn av den forutberegneligheten som ligger i at sammenslutningen på forhånd er forbudt, er det ikke inntatt noe tilsvarende vesentlighetskrav til deltakelsen som i flertallets forslag. Definisjonen av en «organisert kriminell sammenslutning» er imidlertid den samme i flertallets og mindretallets forslag, se nærmere om dette i punkt 7.3.1 nedenfor.

Mindretallet foreslår at statsadvokaten gis kompetanse til å fremme begjæring til tingretten om å nedlegge forbud mot eller oppløse den kriminelle sammenslutningen. Begjæringen avgjøres av retten ved kjennelse. Beviskravet for at vilkårene for å nedlegge forbud er oppfylt, er etter for-



slaget sterk eller klar sannsynlighetsovervekt, jf. NOU 2020: 4 punkt 21.2.2 side 120. Mindretallets forslag inneholder også en utvidet hjemmel til å ilegge oppholdsforbud for sammenslutningens deltakere.

I NOU 2020: 4 punkt 18.2.2 og 18.3.2 side 106–109 drøfter Straffelovrådet styrker og svakheter ved de to forslagene. Rådet uttaler følgende om flertallets forslag til selvstendig straffebed (side 107):

«Straffebudet kan særlig få betydning ved alvorlige gjengrelaterte hendelser der noen deltakere har hatt mindre fremtredende og synlige roller, men likevel bidratt vesentlig til å realisere resultatet. Det kan gjelde alle typer aktiv bistand i forbindelse med eksempelvis drap, der bidragsyterne har vært kjent med at deres bidrag var av betydning for den kriminelle virksomhet, men ikke kjent med at bidragene skulle brukes til å utføre drap. Bestemmelsen kan også ramme for eksempel bakmenn og lederskikkelser som ikke kan knyttes til de enkelte straffbare forholdene, men der disse på mer subtile og skjulte måter har bidratt til å drifte den kriminelle virksomheten.»

Rådet viser blant annet til at en fordel med det selvstendige straffebedet er at det lett kan anvendes i konkurrans med straffebed som gjelder primærforbrytelsene. Med det selvstendige straffebedet er det heller ikke nødvendig å gå veien om en forbudsprosess for å kunne reise straffesak for alvorlige deltakelseshandlinger.

Rådet ser det som en mulig svakhet at straffebedet kan skape bevismessige utfordringer, noe som igjen kan medføre at etterforskning og irettesføring av slike saker blir kostnadskreven. Etter rådets syn vil imidlertid disse utfordringene avdempes ved at straffebedet har en tydelig avgrenset rekkevidde. Bestemmelsens snevre anvendelsesområde kan medføre at påtalemyndigheten benytter den mot sammenslutninger som den ikke er i tvil om at oppfyller vilkårene. Når straffeforfølgingen kun retter seg mot de mest alvorlige gruppene, kan man også avskrekke mindre belastende grupper fra å ta steget inn i alvorlig kriminalitet.

Om mindretallets forslag til straffesanksjonert forbudshjemmel uttaler rådet (side 108):

«Modellen tar sikte på å oppnå sin virkning først og fremst gjennom selve forbudet ved at sammenslutningens deltakere må påregnes å tilpasse sin adferd slik at en eventuell videre-

føring av virksomheten gjøres mindre synlig for omverdenen. Allerede ved en slik tilpasning vil det bli vanskelig for sammenslutningens deltakere å vedlikeholde sin kriminelle merkevare/fryktkapital, uten å risikere straff for brudd på forbudet.»

Straffelovrådet viser til at en straffesanksjonert forbudshjemmel ivaretar prinsippet om at straff bare bør brukes der andre virkemidler ikke er tilstrekkelige (subsidiaritetsprinsippet) og hensynet til forutberegnelighet, ved at deltakerne i sammenslutningen får anledning til å innrette seg etter et mindre inngripende tiltak – forbudet. Rådet legger også til grunn at en forbudsmodell vil kunne ha prosessøkonomiske fordeler, fordi den etterfølgende straffesaken begrenses til å omhandle en relativt snever problemstilling. For å hindre at forbudssaken blir så arbeids- og kostnadskreven at hjemmelen ikke brukes, anbefaler rådet at rettens avgjørelse i forbudssaken trefes ved kjennelse. Rådet anser det som en fordel at lagmannsrettens behandling av en eventuell anke i utgangspunktet er skriftlig, samtidig som det er anledning til muntlig behandling der omstendighetene i saken tilsier dette.

Etter rådets syn kan forbudsmodellen være spesielt egnet til å motarbeide kriminelle sammenslutninger som er synlige og skaper frykt. Rådet antar også at en straffesanksjonert forbudshjemmel kan føre til at internasjonale kriminelle organisasjoner unnlater å etablere seg i Norge.

Rådet påpeker at en mulig negativ konsekvens av en straffesanksjonert forbudshjemmel er at sammenslutningen går under jorden. Det kan også bli kostnadskreven å forfølge mange saker hvis forbudet ikke respekteres. Rådet gir også uttrykk for at det senkede beviskravet i forbudssaken kan fremstå som en rettssikkerhetsutfordring.

#### 7.2.1.2 *Straffeprosessuell hjemmel som mulig supplement til et selvstendig straffebed*

I NOU 2020: 4 punkt 18.4 side 110 gir Straffelovrådet uttrykk for at flertallets forslag til selvstendig straffebed kan kombineres med en straffeprosessuell bestemmelse som ikke er en forutsetning for å utløse straffansvar, men som hjemler supplerende straffeprosessuelle virkemidler. For eksempel kan man tenke seg en hjemmel for å nedlegge forbud mot en organisert kriminell sammenslutning, samt en mulighet til å oppstille et oppholdsforbud etter mønster av mindretallets forslag til ny § 222 d. Rådet konkluderer imidlertid med at det

ligger utenfor mandatet å utrede og utforme et konkret forslag til en slik supplerende straffeprosessuell hjemmel.

## 7.2.2 Høringsinstansenes syn

### 7.2.2.1 *Selvstendig straffebud eller straffesanksjonert forbudshjemmel?*

Høringsinstansene er delt i synet på hvilken kriminaliseringsmodell som er best egnet. Følgende høringsinstanser uttrykker at de støtter eller foretrekker flertallets forslag til tradisjonelt selvstendig straffebud: *Advokatforeningen, Barneombudet, Det nasjonale statsadvokatembetet, Kripos, Nordland politidistrikt, Politihøgskolen, Rettspolitisk forening, Statsadvokatene i Hordaland, Sogn og Fjordane og Vestfold, Telemark og Buskerud statsadvokatembeter.*

*Kripos* mener at flertallets forslag til selvstendig straffebud i størst grad treffer behovet for å ramme handlinger som tilrettelegger for og ligger i randsonen av kriminelle gjengers virksomhet. *Kripos* er enig med rådet i at straffebudet kan by på visse bevismessige utfordringer. Høringsinstansen antar imidlertid at de bevismessige utfordringene kan begrenses noe ved at straffebudet trolig i størst grad vil benyttes ved etterforskning og irettesføring av alvorlige hendelser som er begått av en organisert kriminell gruppe. I disse sakene vil det uansett være behov for en bred bevisførsel rundt den aktuelle straffbare handlingen og organiseringen av gruppen.

*Kripos* påpeker at en ulempe med ikke å innføre en straffeprosessuell forbudshjemmel er at gjengstrukturen kan bestå selv om flere medlemmer dømmes for primærforbrytelser de har begått som ledd i gjengens virksomhet. *Kripos* mener imidlertid at dette kan avhjelpest ved å innføre en straffeprosessuell forbudshjemmel i tillegg til et selvstendig straffebud.

*Politihøgskolen* uttaler følgende om de to alternativene:

«Begge forslag kan ha sine gode sider. I gitte tilfeller kan et forbud som ilegges etter straffeprosessloven, som mindretallet går inn for, være tilstrekkelig til å avskrekke fra deltakelse i gruppen. Da er det klart for den som kjenner forbudet at deltakelse vil være straffbart. På den annen side er det utfordringer knyttet til å kunngjøre et forbud overfor folk som ennå ikke har involvert seg med gruppen. Det er kanskje nettopp overfor disse for-

budet kan ha størst avskrekkende og normdannende effekt. [...]

Slik vi ser det, er begge alternativer mulige, men vi er kommet frem til at flertallets forslag best ivaretar hensynet bak straffebudet.»

*Advokatforeningen* uttaler at både flertallets og mindretallets forslag vil være vanskelig å anvende i praksis, men foretrekker flertallets forslag. *Advokatforeningen* antar at forbudshjemmelen ikke vil bli et effektivt virkemiddel mot kriminelle nettverk, og at det vil oppstå nye organisasjoner som erstatning for sammenslutninger som blir forbudt. *Advokatforeningen* mener også det er betenkelig at forbudet skal nedlegges som en prosessuell avgjørelse fattet av en enedommer.

*Rettspolitisk forening* uttaler:

«Subsidiært støtter *Rettspolitisk forening* lovtkastets alternativ 1 fremfor alternativ 2. Alternativ 2 ligger nær å forby visse organisasjoner, noe foreninga mener kan få politiske slagsider som vi ikke er tjent med. Det vil være et større inngrep i foreningsfriheten å forby en hel gruppe, enn å straffe enkeltmedlemmer. I tillegg vil forbud av organisasjoner kunne virke svært stigmatiserende for folk som tidligere har hatt noe å gjøre med den forbudte organisasjonen. Foreninga ser det også slik at alternativ 1 innebærer et høyere vesentlighetskrav til deltakelse enn alternativ 2.»

Følgende høringsinstanser uttrykker at de støtter eller foretrekker mindretallets forslag om en straffesanksjonert forbudshjemmel: *Indre Østfold kommune, Kommunesektorenes organisasjon (KS), Oslo statsadvokatembeter, Oslo, Trondheim og Kristiansand kommune, Riksadvokaten, Sør-Vest politidistrikt og Troms politidistrikt.*

*Riksadvokaten* uttaler at flertallets forslag til selvstendig straffebud ikke treffer helt – vilkårene for straff er for strenge. I kombinasjon med den lave strafferammen vil dette medføre at nytteverdien av bestemmelsen vil bli begrenset. *Riksadvokaten* fremholder samtidig at heller ikke mindretallets forslag er optimalt, selv om dette er å foretrekke. Blant annet vises det til at forslaget til ny § 222 d i straffeprosessloven er relativt komplisert utformet.

*Oslo statsadvokatembeter* bemerker at både flertallets og mindretallets forslag oppstiller svært vanskelige bevisemaer. I valget mellom de to alternativene foretrekker likevel *Oslo statsadvokatembeter* mindretallets forslag, siden en slik modell trolig vil forenkle bevisførselen. *Sør-Vest*

*politidistrikt* oppfatter også mindretallets forslag som bevismessig enklere å forholde seg til og mindre ressurskrevende å håndheve. *Troms politidistrikt* uttaler seg i samme retning.

*Indre Østfold kommune* og *Oslo, Trondheim og Kristiansand kommune* har ikke sterke innvendinger mot flertallets forslag, og påpeker at straffebudet vil gi en mulighet til å straffe ledere og bakmenn som gir betydelige bidrag for å drifte gjengenes kriminelle virksomhet. Kommunene tviler imidlertid på at straffebudet vil ha noen særlig effekt på godt organiserte «kunnskapsorganisasjoner» med betydelig tilpasningsevne. Disse høringsinstansene mener at mindretallets forslag vil ramme organisasjonen hardere. For eksempel uttaler *Indre Østfold kommune*:

«Det er sannsynlig at sammenslutningene vil tilpasse seg en slik bestemmelse gjennom å nedtone organisasjonens symbolbruk, synlighet og kanskje også begrense kriminelle aktiviteter. Forbud som rammer klubbhusene, vil trolig ramme hardt siden klubbhusene spiller en viktig rolle både for den kriminelle aktiviteten og for det sosiale livet i de kriminelle sammenslutningene. [...] *Indre Østfold kommune* mener at et slikt straffebud stående alene vil ha større sjanse til å få en tilsiktet effekt.»

*Kommunesektorenes organisasjon (KS)* gir uttrykk for lignende synspunkter. I tillegg peker KS på at flertallets forslag til straffebud vil by på betydelige bevismessige utfordringer i organisasjoner hvor «taushetens lov råder». KS mener det er større sjanse for at mindretallets forslag får den tilsiktede effekten, fordi det er enklere å bevise deltakelse enn rekruttering og mer subtile bidrag til virksomheten.

Også *Troms politidistrikt* uttaler at en straffesanksjonert forbudshjemmel vil ramme merkevaren og minske rekrutteringen. Forbudet vil gjøre det lite attraktivt å bære klubbens merker eller på annen måte offentlig identifisere seg med klubben. *Troms politidistrikt* bemerker at en svakhet ved flertallets forslag til selvstendig straffebud er at straffesaken kun vil ramme den eller de tiltalte i saken. Ved endt soning kan medlemmet i prinsippet gå tilbake til deltakelse i sammenslutningen.

En del høringsinstanser, deriblant *Oslo politidistrikt* og *Politidirektoratet*, tar ikke direkte stilling til om flertallets eller mindretallets forslag er best egnet, men gir uttrykk for at de to alternativene kan og bør supplere hverandre. Høringsinstansenes syn på en slik kombinasjon omtales særskilt i punkt 7.2.2.2 nedenfor.

*Borgarting lagmannsrett* og *Oslo tingrett* tar ikke stilling til rådets alternative forslag, men reiser spørsmål om hvordan retten – dersom mindretallets løsning blir valgt – skal forholde seg til den forutgående rettskraftige kjennelsen som har forbudt sammenslutningen. *Borgarting lagmannsrett* uttaler:

«Vi vil likevel gi uttrykk for at dersom mindretallets løsning blir valgt, bør det i lovteksten eller i forarbeidene klargjøres hvorledes den dømmende rett skal forholde seg til den forutgående rettskraftige kjennelsen som har forbudt eller oppløst sammenslutningen. Skal denne legges opprøvd til grunn, eller skal den dømmende rett prejudisielt prøve om kjennelsen er riktig? Rettstekniske hensyn taler med styrke for det første, og det er neppe heller urimelig å kreve at alle må rette seg etter en slik kjennelse når den er rettskraftig, uansett om man er enig i den eller ikke. Ulempen er at den dømmende rett – i ytterste fall – kan settes i en situasjon der den må dømme i strid med egen overbevisning. Det kan det reises prinsipielle innvendinger mot, og det er uansett et spørsmål som vi savner en nærmere behandling av både materielt og prosessuelt.»

#### 7.2.2.2 Straffeprosessuell hjemmel som mulig supplement til et selvstendig straffebud

I høringsbrevet ba departementet uttrykkelig om høringsinstansenes syn på behovet for å supplere flertallets forslag til selvstendig straffebud med en straffeprosessuell hjemmel som skissert av rådet i NOU 2020: 4 punkt 18.4 side 110. Departementet ba også om innspill til hvordan en slik supplerende straffeprosessuell hjemmel kunne utformes.

Flere høringsinstanser uttaler at de støtter eller stiller seg positive til en slik kombinasjon av flertallets og mindretallets forslag. Dette gjelder *Indre Østfold kommune*, *Kommunesektorenes organisasjon (KS)*, *Kripos*, *Oslo politidistrikt*, *Oslo, Trondheim og Kristiansand kommune*, *Politidirektoratet*, *Politihogskolen*, *Riksadvokaten*, *Troms politidistrikt*, *Økokrim* og *Øst politidistrikt*. Flere av disse høringsinstansene viser til at de to alternativene dekker ulike behov, og at den største effekten vil oppnås ved å ha begge alternativer tilgjengelig. For eksempel uttaler *Oslo politidistrikt*:

«Begge forslag har både fordeler og ulemper. Dersom man gjennom etterforskning av en alvorlig handling, eks. et drap, avdekker at drapet er begått av flere personer som åpen-

bart er medlemmer av en slik kriminell gruppe, og har fremmet gruppens aktiviteter, fremstår det uhensiktsmessig at man ikke skal kunne tiltale de for deltagelse i gruppen enten alene eller i konkurrans med drapet (eller andre straffbare handlinger som er avdekket). I et slikt tilfelle fremstår som mest naturlig å ha muligheten til å tiltale dem for deltagelsen, selv om gruppen ikke på forhånd var forbudt. I dette tilfellet er målet å gjøre gjeldende et straffansvar for straffverdige og samfunnsskadelige handlinger som er allerede er begått av den enkelte. Samtidig så kan det være behov for å fremme en sak om å forby gruppen, da dette vil kunne ha betydning for fremtiden. [...]

I andre tilfeller vil en kunne stå ovenfor en gruppe som utgjør et omfattende problem og forårsaker stor skade. Vi kan tenke oss en situasjon hvor en kriminell gruppe, for eksempel en gruppe som allerede er godt etablert i utlandet, får fotfeste i Norge. I et slikt tilfelle vil forbud være den naturlig og mest hensiktsmessige veien å gå, ikke straffefølgning av hvert enkelt medlem. Den samfunnsmessige gevinsten oppnås i dette tilfellet best igjennom å forby gruppen og i fremtiden følge opp dette ved å straffefølge de som evt. viderefører gruppen til tross for forbudet. Målet er å verne samfunnet mot gruppen og få stanset gruppens aktiviteter.»

*Riksadvokaten* har i sin høringsuttalelse kommet med en del konkrete innspill til hvordan en supplerende straffeprosessuell hjemmel kan utformes. *Politihøgskolen* og *Kripos* viser til at mindretallets forslag til ny § 222 d kan tjene til inspirasjon ved utformingen. *Kripos* påpeker samtidig at spørsmålet om det bør innføres en forbudshjemmel og utformingen av en eventuell slik bestemmelse må utredes nærmere.

Det er kun *Statsadvokatene i Hordaland, Sogn og Fjordane* som uttrykker skepsis til en kombinasjon av flertallets og mindretallets forslag:

«Statsadvokatene i Hordaland, Sogn og Fjordane tviler på om et straffeprosessuelt forbud mot en kriminell organisasjon i tillegg til flertallets forslag er hensiktsmessig. Det vil i praksis kunne forsinke straffereaksjoner mot slike organisasjoner hvis det, etter hvert, oppstilles en praksis med krav om et slikt forutgående prosessuelt forbud for å ilegge straff. Hvis det skjer vil det redusere effektiviteten til straffebudet. Det vil formodentlig også bli en

god del prosess ved et slikt straffeprosessuelt forbud.»

### 7.2.3 Departementets vurdering

I likhet med Straffelovrådet legger departementet til grunn at både flertallets og mindretallets forslag kan forsvares etter gjeldende kriminaliseringsprinsipper og menneskerettslige rammer. Rådet har foretatt en grundig og prinsipiell vurdering av dette spørsmålet, som departementet i det alt vesentlige kan slutte seg til. Departementet kan ikke se at Stortingets anmodningsvedtak legger noen føringer for valget mellom de to alternativene. Vedtakene fastslår at deltakelse i og rekruttering til kriminelle gjenger skal forbys, men gir ingen anvisning på hvordan en slik kriminalisering mer konkret skal gjennomføres.

Slik departementet ser det, er det ikke gitt hvilken av de to kriminaliseringsmodellene som er best egnet. Som Straffelovrådet også gir uttrykk for, er det fordeler og ulemper med begge alternativer. Dette illustreres av at høringsinstansene har delt seg i synet på hvilken kriminaliseringsmodell som er å foretrekke. Det er også betegnende at ulike land har valgt ulike modeller for å ramme deltakelse i kriminelle gjenger, se punkt 5.1 foran.

Departementet har etter en samlet vurdering kommet til at kriminaliseringen bør skje i form av en straffesanksjonert forbudshjemmel, slik Straffelovrådets *mindretall* tar til orde for. Ved denne vurderingen har departementet for det første lagt vekt på at en slik modell bedre ivaretar de hensynene som ligger til grunn for lovskravet i Grunnloven § 96 første ledd og EMK artikkel 7 nr. 1. Det er krevende å utforme et tradisjonelt straffebud rettet mot deltakelse i kriminelle grupper som gir en tilstrekkelig klar og presis avgrensning av straffansvaret, og som samtidig oppstiller bevistemaer som er håndterbare i praksis. At et straffebud rettet mot deltakelse i kriminelle grupper vil bli skjønnsmessig og vurderingspreget, var også en del av bakgrunnen for at departementet ikke gikk inn for et slikt straffebud i forbindelse med gjennomføringen av Palermo-konvensjonen i norsk rett, se Ot.prp. nr. 62 (2002–2003) punkt 4.5.2.3 side 26–27 og punkt 4.4 foran. Etter mindretallets modell vil overtredelse av et nedlagt forbud være det sentrale vilkåret for straff. Modellen gir derfor en skarpere angivelse av området for det straffbare, noe som bidrar til å styrke forutberegneligheten for den enkelte.

En straffesanksjonert forbudshjemmel er også bedre i samsvar med prinsippet om at straff bare

bør benyttes hvis andre virkemidler ikke er tilstrekkelige (subsidiaritetsprinsippet). Når en kriminell sammenslutning først må forbys gjennom en rettslig prosess, får medlemmene først mulighet til å innrette seg etter dette mindre inngripende tiltaket. Straffansvar blir ikke aktuelt før medlemmene eventuelt fortsetter deltakelsen i strid med forbudet.

Departementet har videre lagt vekt på at mindretallets forslag – på grunn av den forutberegneligheten som ligger i at sammenslutningen først må forbys – gir rom for å stille noe mindre strenge krav til hvilke former for deltakelse som rammes av straffebudet, se punkt 7.4.3 nedenfor. Med mindretallets tilnærming vil det også være enklere å føre bevis for at det foreligger en kriminell sammenslutning i bestemmelsens forstand, fordi beviskravet kan settes noe lavere i en straffeprosessuell forbudshjemmel enn i et tradisjonelt straffebud. Dette har sammenheng med at forbudet ikke i seg selv er et inngrep som medfører straff for den enkelte. Samlet sett bidrar dette til at bevistemaene blir mer håndterbare enn i flertallets forslag. Dette er en viktig forutsetning for at straffebudet skal kunne få den tilsktede effekten.

Departementet er også enig med flere av høringsinstansene i at en straffesanksjonert forbudshjemmel kan få som konsekvens at den aktuelle sammenslutningen velger å være mindre synlig i offentligheten. Selv om dette ikke i seg selv løser utfordringene knyttet til gjengkriminalitet, kan det virke positivt på trykghetsfølelsen i samfunnet. Det kan også gjøre det vanskeligere for gjengene å rekruttere nye medlemmer.

Endelig har departementet sett hen til at en straffesanksjonert forbudshjemmel i større grad vil kunne motvirke at internasjonale kriminelle organisasjoner ekspanderer til Norge. Nyetablering av kriminelle gjenger kan medføre økt risiko for konfrontasjon og territorielle kamper mellom kriminelle miljøer, for eksempel i tilknytning til narkotikaomsetning. Nedleggelse av forbud vil kunne bidra til å forhindre at en internasjonal kriminell organisasjon får fotfeste på norsk territorium. Dette kan være viktig for å unngå en negativ utvikling i gjengkriminaliteten på sikt.

Etter dette har departementet utformet et lovforslag basert på forbudsmodellen til Straffelovrådets mindretall. Forslaget går i hovedtrekk ut på at det gis en ny bestemmelse i straffeprosessloven som åpner for at retten, etter begjæring fra statsadvokaten, på nærmere vilkår kan nedlegge forbud mot en kriminell sammenslutning. Spørsmålet om hvilke sammenslutninger som bør rammes av forbudsbestemmelsen, behandles i punkt 7.3

nedenfor. Enkelte prosessuelle spørsmål knyttet til behandlingen av forbudssaken er behandlet i kapittel 8. Det foreslås at forbudshjemmelen inntas som ny § 222 e i et nytt kapittel 17 c om forbud mot kriminelle sammenslutninger. Etter forslaget skal det føres en offentlig tilgjengelig liste over sammenslutninger som er rettskraftig forbudt i medhold av bestemmelsen.

Videre foreslår departementet et nytt straffebud rettet mot ulike former for deltakelse i en kriminell sammenslutning som på forhånd er forbudt av retten. Det foreslås at straffebestemmelsen inntas som ny § 199 i straffeloven. Hvilke former for tilknytning til sammenslutningen som etter departementets syn bør rammes av straffebudet, er nærmere drøftet i punkt 7.4.3 nedenfor.

Departementet har merket seg at flere høringsinstanser har vært positive til å supplere flertallets forslag til straffebud med en straffeprosessuell bestemmelse som ikke er en forutsetning for straff, men som hjemler supplerende straffeprosessuelle virkemidler. En slik kombinasjonsløsning er ikke nærmere utredet. I utgangspunktet mener departementet at forslaget i proposisjonen her vil være tilstrekkelig som nytt strafferettslig virkemiddel for å bekjempe gjengkriminalitet. Departementet utelukker imidlertid ikke at det kan være aktuelt å komme tilbake til dette spørsmålet når forbudshjemmelen og det nye straffebudet har fått virke i noe tid.

## 7.3 Hvilke grupper bør rammes av kriminaliseringen?

### 7.3.1 Straffelovrådets forslag

#### 7.3.1.1 Rådets overordnede vurderinger

I NOU 2020: 4 punkt 15.2 side 83–85 drøfter Straffelovrådet hvordan definisjonen av en kriminell gruppe bør utformes og avgrenses i en ny lovbestemmelse.

Rådet påpeker at foreningsfriheten, som blant annet er nedfelt i Grunnloven § 101 første ledd og EMK artikkel 11, setter grenser for hvilke grupper det kan være straffbart å delta i. Selv om det ikke foreligger EMD-praksis som direkte gjelder straffansvar for deltakelse i kriminelle grupper, legger rådet til grunn at foreningsfriheten innebærer at kriminaliseringen kun kan ramme grupper som begår, eller har som formål å begå, alvorlig kriminalitet, jf. NOU 2020: 4 punkt 10.2.3 side 56 og punkt 15.2.1 side 83–84.

Etter rådets vurdering trekker også skadefølgeprinsippet og det strafferettslige skyldprinsippet i

retning av at straffansvaret bør begrenses til deltakelse i grupper som driver alvorlige former for kriminalitet, jf. NOU 2020: 4 punkt 15.2.2 side 84. Rådet viser til at det først er når kriminaliteten beveger seg over en alvorsterskel, blir synlig, og gruppene begår lovbrudd som er egnet til å skape frykt, at gruppene kan begynne å påvirke allmenhetens trykghetsfølelse. Etter rådets syn er det først når gruppen oppfattes som en potensiell trussel at det utvilsomt vil være klanderverdig å delta aktivt i gruppen. Rådet gir uttrykk for at «alvor», organisering og frykttkapital er forhold som har betydning for gruppens mulighet til intern kontroll, styrking av den enkeltes forsett og for gruppens kriminelle kapasitet og skadepotensial.

Rådet anbefaler på denne bakgrunn at det formuleres en alvorsterskel i form av en rettslig standard som fanger opp de gruppene som bruker frykttkapital for å oppnå sine mål, jf. NOU 2020: 4 punkt 15.2.3 side 84–85. Opparbeiding av frykttkapital forutsetter igjen at gruppene driver eller har drevet alvorlig kriminalitet av en viss art over en viss tid. Rådet viser i den forbindelse til det Kripos betegner som «modne grupper» i situasjonsbeskrivelsen. Rådet påpeker at alvorsterskelen alternativt kan uttrykkes ved henvisning til en straffesamme, slik som i straffeloven § 79 bokstav c, eller ved henvisning til enkeltbestemmelser i straffeloven.

Rådet legger til grunn at kriminaliseringsprinsippene krever at gruppen har en viss profesjonalitet og struktur, og at dette gjør det nødvendig å oppstille vilkår knyttet til gruppens organisering, jf. NOU 2020: 4 punkt 15.2.4 side 85. Når det gjelder gruppens størrelse, mener rådet at en nedre grense på tre personer kan være hensiktsmessig. Rådet viser til at straffeloven § 79 bokstav c og § 198, Palermo-konvensjonen og EUs rammeavtale fastsetter en nedre grense på tre personer. Rådet gir uttrykk for at to personer sjelden vil ha kapasitet til å opparbeide frykttkapital, noe som etter rådets syn bør stå sentralt ved avgrensningen av hvilke grupper som skal rammes av lovforlaget.

### 7.3.1.2 *Nærmere om forslaget til avgrensningskriterier*

Flertallets forslag til straffebud og mindretallets forslag til straffesanksjonert forbudshjemmel retter seg mot en «organisert kriminell sammenslutning». De nærmere avgrensningskriteriene er i både flertallets og mindretallets forslag formulert slik:

«For å rammes [...] må sammenslutningen bestå av tre eller flere personer, forfølge et felles ulovlig formål, og som ledd i sine aktiviteter begå alvorlige straffbare handlinger som krenker liv, helse eller frihet.»

Vilkåret om at sammenslutningen må «forfølge et felles ulovlig formål» er beskrevet slik i de spesielle merknadene, jf. NOU 2020: 4 punkt 21.1.2 side 118:

«Et felles ulovlig formål vil typisk kjennetegnes av at noen av disse deltakerne begår ulovlige handlinger gjennom å benytte seg av sammenslutningens opparbeidede frykttkapital. Slike ulovlige handlinger vil for eksempel kunne være narkotika eller våpenomsetning, økonomisk kriminalitet og menneskehandel. Hvilken type kriminalitet det er tale om er imidlertid ikke avgjørende, og sammenslutningen vil også kunne drive lovlig virksomhet eller lovlige aktiviteter i tillegg.»

Alvorsterskelen følger av formuleringen «som ledd i sine aktiviteter begå alvorlige straffbare handlinger som krenker liv, helse eller frihet». Ifølge merknadene innebærer formuleringen at det må være tale om flere straffbare handlinger som kan tilskrives gruppens virksomhet. Rådet gir uttrykk for at uttrykket «liv, helse eller frihet» som utgangspunkt skal forstås på samme måte som i straffeloven § 62, som angir vilkårene for å idømme overføring til tvungent psykisk helsevern. Til forskjell fra straffeloven § 62 skal det imidlertid, ifølge rådet, ikke være tilstrekkelig at lovbruddene kunne utsette disse rettsgodene for fare. Straffelovrådet uttaler at det må kunne vises til konkrete hendelser, for eksempel i form av tidligere domfellelser.

Det er ytterligere et vilkår at den kriminelle sammenslutningen er «organisert». Avgjørelsen av om sammenslutningen er «organisert», skal ifølge rådet baseres på en helhetsvurdering, jf. NOU 2020: 4 punkt 21.1.2 side 119. Både i flertallets og mindretallets lovforslag er det angitt en del momenter som skal inngå i denne helhetsvurderingen:

«I vurderingen av om sammenslutningen skal anses organisert, skal det særlig legges vekt på om den har en rollefordeling, medlemmenes grad av lojalitet til sammenslutningen framfor rettsordenen, samt om navn, symboler og andre kjennetegn brukes på en måte som er egnet til å skape frykt i samfunnet.»

Rådet fremholder at andre momenter vil være om gruppen har «eierskap» over bydeler eller andre bestemte geografiske områder, om gruppen har et nettverk eller personer som selger narkotika, og om gruppen blir støttet eller er en undergruppe av større organisasjoner eller internasjonale nettverk.

Begrepet «sammenslutning» synes å være valgt for å markere at definisjonen skiller seg fra definisjonen av «organisert kriminell gruppe» i straffeloven § 79 bokstav c og § 198. Rådet viser blant annet til at begrepet «kriminell gruppe» rekker mye videre ved at det også rammer samarbeid mellom personer som ikke kan karakteriseres som en «gjeng» eller «kriminell organisasjon» slik disse begrepene normalt forstås, jf. NOU 2020: 4 punkt 17.8 side 103.

### 7.3.2 Høringsinstansenes syn

*Det nasjonale statsadvokatembetet og Kripos* stiller seg uttrykkelig bak rådets avgrensning av hvilke grupper som bør rammes av kriminaliseringen. Kripos uttaler:

«Kripos mener at flertallets forslag til utforming av ny § 199 fremstår som godt fundert og det ligger innenfor den snevre rammen for kriminalisering som utredningen skisserer. Ved å begrense kriminaliseringen til deltagelse i og rekruttering til kriminelle gjenger som innebærer skade eller fare for skade for individers frihet, liv og helse, rammer bestemmelsen bare de alvorligste tilfellene.

Som Straffelovrådet også påpeker vil bruk av bestemmelsen kunne by på bevismessige utfordringer, særlig med tanke på den kriminelle gruppens virksomhet. Dette er imidlertid ikke helt ulikt de utfordringer som foreligger ved bruk av strl. § 79c, en bestemmelse politi og påtalemyndighet etter hvert har en lang erfaring med anvendelsen av.»

*Indre Østfold kommune, Kommunesektorenes organisasjon (KS) og Oslo, Trondheim og Kristiansand kommune* er enige i at kriminaliseringen bør avgrenses til å gjelde de «modne» gjengene bestående av voksne deltakere, som begår mye og alvorlig kriminalitet, og som aktivt benytter den fryktkapitalen som gruppen representerer. *Oslo politidistrikt* gir også uttrykk for at en kriminalisering bare kan forsvares for de mest skadelige og farlige gruppene. Også *Økokrim* støtter forslaget om at en ny bestemmelse utformes slik at den kun rammer veletablerte grupper, først og fremst

grupper som aktivt benytter seg av en felles opparbeidet fryktkapital i sin virksomhet.

Samtidig gir flere høringsinstanser, særlig fra politiet og påtalemyndigheten, uttrykk for at de foreslåtte bestemmelsenes nytteverdi vil være begrenset fordi vilkårene for å anvende bestemmelsene er strenge og det vil være krevende å bevise at vilkårene er oppfylt.

*Oslo statsadvokatembeter, Politidirektoratet, Riksadvokaten* og, til en viss grad, *Oslo politidistrikt*, trekker veksler på erfaringene med anvendelsen av straffeloven § 79 bokstav c. Oslo statsadvokatembeter uttaler:

«Ved vurderingen av innholdet i et eventuelt nytt straffebud kan det være nyttig å trekke veksler på erfaringene med bruken av straffeloven § 79 c (§ 60 a i 1902-loven). Én ting er at bestemmelsen i praksis har begrenset betydning for straffutmålingen, noe som også påpekes i utredningen. Dertil kommer imidlertid at den også er av liten betydning på grunn av de vanskelige bevistemaene som bestemmelsen gir anvisning på. Vår erfaring er at det er vanskelig å få domfellelse for at handlinger er utøvd som ledd i aktivitetene til en organisert kriminell gruppe, f.eks. når motorsykelklubber med et tydelig kriminelt budskap likevel ikke rammes. Av den grunn tas det sjelden ut tiltaler hvor straffskjerpelsesalternativet i straffeloven § 79 c kunne vært tatt med. Skal det innføres et nytt straffebud mot deltakelse i kriminelle grupper, må bevistemaene i hvert fall ikke være strengere enn de som i dag følger av straffeloven § 79 c. De bevistemaene som følger av forslaget til ny § 199, er etter vår oppfatning så vidt krevende at bestemmelsen lett vil bli et slag i luften i arbeidet mot alvorlig kriminalitet.»

*Riksadvokaten* stiller spørsmål ved om vilkårene er for strenge, og viser til at bevistemaene i flertallets forslag til nytt straffebud er mer kompliserte og mer krevende enn de som følger av straffeloven § 79 bokstav c. Riksadvokaten gir uttrykk for at heller ikke mindretallets forslag er optimalt, og anbefaler at bevistemaet i en straffeprosessuell hjemmel gjøres så lite komplisert som mulig. Etter Riksadvokatens syn bør tidligere dommer for vold sammen med faren for ny kriminalitet stå sentralt i vurderingen av om en organisasjon skal kunne kjennes ulovlig.

Også *Vestfold, Telemark og Buskerud statsadvokatembeter* stiller spørsmål ved om vilkårene i flertallets forslag til straffebud er for strenge, og uttaler videre:

«I tillegg vil også det konkrete lovforslaget medføre vanskelige bevestemaer som igjen vil kunne medføre betydelig ressursbruk under etterforskningen, samt omfattende hovedforhandlinger.»

*Oslo politidistrikt* gir uttrykk for at den foreslåtte avgrensningen er forståelig, men at det vil være krevende å bevise at vilkårene Straffelovrådet har formulert er oppfylt. Høringsinstansen uttaler:

«Å bevise et felles mål vil for eksempel være krevende idet et slik mål sjelden vil være uttalt mellom medlemmene. Det vil være vanskelig å bevis et felles mål utover å dokumentere hvilken type kriminalitet gruppen utfører og trekke slutninger om at dette utgjør det felles målet. På denne bakgrunn bør det drøftes nøye hvilke kriterier som er egnet for å avgrense kriminaliseringen og godt få frem hvilke grupper som skal omfattes.»

*Statsadvokatene i Hordaland, Sogn og Fjordane* bemerker at det kan være vanskelig å føre bevis for «medlemmenes grad av lojalitet til sammenslutningen framfor rettsordenen».

Flere av høringsinstansene fra politiet og påtalemyndigheten mener at vilkåret om at sammenslutningen må begå alvorlige straffbare handlinger som krenker liv, helse eller frihet, medfører at straffebudets anvendelsesområde blir for snevert. For eksempel uttaler *Oslo statsadvokater*:

«En slik begrensning vil etter vår oppfatning innebære et for snevert anvendelsesområde for bestemmelsen. Ved hjelp av bl.a. internett begås det i dag omfattende vinningskriminalitet som kan ha et svært godt organisert preg. Deltakelse i slike kriminelle grupper må også rammes av bestemmelsen. Likeledes mener vi det må komme klart frem av bestemmelsen at deltakelse i kriminelle grupper som driver organisert narkotikakriminalitet, også skal omfattes av straffebudet.»

*Økokrim* gir uttrykk for at grov organisert kriminalitet bør omfattes uten hensyn til om de straffbare handlingene krenker liv, helse eller frihet. Økokrim trekker særlig frem organisert økonomisk kriminalitet og organisert miljøkriminalitet. Etter Økokrims syn bør en henvisning til lovbrudd med en bestemt øvre strafferamme oppstilles som et alternativt vilkår.

*Oslo politidistrikt* mener at trusler og grov motarbeidelse av rettsvesenet bør omfattes sammen med handlinger som krenker liv, helse eller frihet.

*Politidirektoratet* gir uttrykk for at bestemmelsens virkeområde bør utvides, slik at den fanger opp bredden og profesjonaliteten til ulike kriminelle grupper som begår grov samfunnsskadelig kriminalitet.

*Statsadvokatene i Hordaland, Sogn og Fjordane* kommenterer Straffelovrådets forståelse av mandatet og uttaler:

«Vi vil særlig advare mot å avgrense mot 'kriminalitet i organiserte nettsamfunn og andre samarbeidstyper som ikke kan karakteriseres som gjengkriminalitet' jf NOU 2020:4 side 16 annen spalte.»

*Advokatforeningen* gir uttrykk for at de foreslåtte bevestemaene er krevende, men tar ikke til orde for at disse bør forenkles. Advokatforeningen uttaler:

«For at sammenslutningen skal anses å være kriminell i lovens forstand, må det bevisføres at sammenslutningen som ledd i sine aktiviteter '... forfølge(r) et felles ulovlig formål, og som ledd i sine aktiviteter begår alvorlige straffbare handlinger som krenker liv, helse eller frihet'. Hvis formålet med bestemmelsen er å senke terskelen for hvilke handlinger som kan strafffølges og utvide området for straffbare handlinger, så har man allikevel ved denne ordlyden beholdt flere fortolkningsmessige utfordringer og krevende bevestema. Lite tyder på at dette vil bli et effektivt straffebud som bidrar til å svekke kriminelle sammenslutninger.»

*Rettspolitisk forening* mener at rådets forslag til gruppedefinisjon i liten grad ivaretar hensynet til forutberegnelighet.

### 7.3.3 Departementets vurdering

Departementet er enig med Straffelovrådet i at nye lovbestemmelser mot kriminelle sammenslutninger bør ramme godt etablerte, «modne» grupper som gjennom alvorlig kriminalitet har opparbeidet frykttkapital som de utnytter i sin løpende kriminelle virksomhet. Dette kan inkludere undergrupper av internasjonale kriminelle organisasjoner som etableres i Norge.

En hjemmel for å nedlegge et straffesanksjonert forbud mot deltakelse i en gruppe, bør etter departementets oppfatning ikke favne unødig vidt. Både kriminaliseringsprinsippene og foreningsfri-



heten setter grenser og gir føringer for hvordan en slik bestemmelse bør utformes, se Straffelovrådets overordnede vurderinger i NOU 2020: 4 punkt 15.2 side 83–85. Slik departementet ser det, er imidlertid deltakelse i sammenslutninger som nevnt foran klart straffverdig. I likhet med Straffelovrådet har departementet lagt særlig vekt på at deltakelsen kan bidra til å opprettholde eller styrke gruppens fryktkapital og kriminelle kapasitet. Deltakelsen kan også forsterke medlemmenes lojalitet til gruppen og forsett om å begå alvorlige straffbare handlinger. På denne måten kan deltakere som ikke direkte kan knyttes til gruppens kriminelle virksomhet, bidra til å øke risikoen for at det begås straffbare handlinger. Frykt for represalier fra gruppen kan også føre til at utenforstående er mindre villige til å anmelde straffbare forhold og avgi forklaring som vitne. Ved å bidra til å opprettholde eller styrke gruppens fryktkapital vil deltakelse derfor kunne svekke politiets og påtalemyndighetens mulighet til å etterforske og iretteføre straffbare handlinger begått av andre deltakere i gruppen.

Departementet mener det er grunn til å foreta visse justeringer i de avgrensingskriteriene som Straffelovrådet foreslår. Bakgrunnen for endringene er først og fremst et ønske om å forenkle bevistemaene, idet departementet frykter at bestemmelsen ellers vil bli lite anvendt i praksis. For departementet er det også ønskelig at vilkårene i forbudshjemmelen i større grad speiler den rettspolitisk begrunnelsen for å kriminalisere deltakelse i kriminelle grupper. Det forutsettes at lovforslaget vil ramme de samme kriminelle gruppene som Straffelovrådets forslag.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at tre vilkår må være oppfylt for at en sammenslutning skal kunne forbys, se forslaget til ny § 222 e i straffeprosessloven. For det første må deltakere i sammenslutningen ha begått gjentatte lovbrudd mot noens liv, helse eller frihet. For det andre må disse lovbruddene være egnet til å fremkalle frykt i befolkningen eller nærmiljøet for nye lovbrudd av samme art fra deltakere i sammenslutningen. Det tredje og siste vilkåret er at et forbud mot sammenslutningen må være nødvendig for å forebygge alvorlig kriminalitet. Departementet vil i det følgende kort redegjøre for valget av disse kriteriene.

Det første vilkåret bygger på Straffelovrådets forslag om at sammenslutningen må begå alvorlige straffbare handlinger som krenker liv, helse eller frihet. Flere høringsinstanser har tatt til orde for at lovforslaget også bør omfatte sammenslutninger med deltakere som begår andre former for

alvorlig kriminalitet, slik som organisert narkotikakriminalitet, økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet. Til dette vil departementet bemerke at en forbudshjemmel bør være rettet mot sammenslutninger som har opparbeidet seg fryktkapital. Selv om de nevnte kriminalitetsformene kan være svært alvorlige, er de ikke på samme måte egnet til å fremkalle frykt. Departementet mener derfor at forbudshjemmelen bør oppstille som vilkår at deltakere i sammenslutningen har begått gjentatte lovbrudd mot noens liv, helse eller frihet. Både straffehistorikk og annen informasjon, for eksempel opplysninger i etterretningsrapporter, kan tjene som bevis for at vilkåret er oppfylt. Departementet antar at det i praksis særlig vil være integritetskrenkelser av alvorlig art som kan begrunne et forbud mot en sammenslutning. Det skal imidlertid ikke være et absolutt krav at integritetskrenkelsene kan anses som alvorlige.

Det andre vilkåret er at lovbruddene må være egnet til å fremkalle frykt for nye lovbrudd av samme art fra sammenslutningen. Kravet erstatter Straffelovrådets forslag om at sammenslutningen må forfølge et felles ulovlig formål, samt vilkåret om at lovbruddene som krenker liv, helse eller frihet, må begås «som ledd i» sammenslutningens aktiviteter. Fryktvilkåret er lettere tilgjengelig og reflekterer i større grad formålet med kriminaliseringen. Et slikt kriterium oppstiller også et mer praktikabelt bevistema enn kravet om et felles ulovlig formål. Departementet har i denne forbindelse vektlagt at flere høringsinstanser har kritisert Straffelovrådets forslag for at det er bevismessig utfordrende.

For at straffbare handlinger begått av enkelt deltakere i sammenslutningen skal kunne begrunne et forbud mot sammenslutningen, må lovbruddene gi grunnlag for en frykt som knytter seg til sammenslutningen som sådan. At handlingene bygger opp fryktkapital hos gjerningspersonen selv, er med andre ord ikke tilstrekkelig. Handlingene må dessuten være egnet til å fremkalle frykt i befolkningen eller i et nærmiljø.

Etter det tredje vilkåret må et forbud mot sammenslutningen være nødvendig for å forebygge alvorlig kriminalitet. Det vises til spesialmerknaene for nærmere veiledning.

For at en gruppe skal anses som en «sammenslutning», må den være identifiserbar og ha en viss grad av struktur og varighet. Uttrykket «sammenslutning» har i så måte et snevrere meningsinnhold enn «organisert kriminell gruppe», som benyttes i straffeloven § 79 bokstav c og § 198. Med en «organisert kriminell gruppe»

menes i henhold til de nevnte bestemmelsene «et samarbeid mellom tre eller flere personer» som oppfyller nærmere vilkår knyttet til formål eller aktiviteter. For at et forbud skal være et egnet virkemiddel, mener departementet at det må kreves noe mer enn at det foreligger et samarbeid mellom enkeltpersoner. Der personer fra kriminelle miljøer eller nettverk organiserer seg i midlertidige grupper, er det lite formålstjenlig å bruke ressurser på å reise sak for å forby gruppen. En midlertidig gruppe kan dessuten vanskelig ha opparbeidet seg en fryktkapital som ikke bare knytter seg til enkeltpersoner i gruppen, men til gruppen som sådan.

## 7.4 Hvilke former for tilknytning til sammenslutningen skal rammes?

### 7.4.1 Straffelovrådets forslag

I NOU 2020: 4 punkt 15.3 side 85–89 drøfter Straffelovrådet hvilke former for tilknytning til en kriminell sammenslutning som bør rammes av en kriminalisering. Rådet gir uttrykk for at kriminaliseringen bør avgrenses til kvalifisert deltakelse og andre aktive bidrag som er egnet til å styrke sammenslutningens kriminelle formål eller aktivitet. Etter rådets syn er en slik avgrensning påkrevd for at straffebudet ikke skal komme i konflikt med foreningsfriheten, jf. NOU 2020: 4 punkt 15.3.1 side 85–86. Videre mener rådet at både skadefølgeprinsippet og det strafferettslige skyldprinsippet taler for en slik avgrensning av straffansvaret, jf. punkt 15.3.2 side 86–87.

På bakgrunn av dette er flertallets forslag til straffebud utformet slik at det rammer den som på vesentlig måte deltar i, eller fremmer de straffbare aktivitetene til en organisert kriminell sammenslutning. Rådet legger til grunn at det kan stilles noe mindre strenge krav ved et straffebud rettet mot deltakelse i en sammenslutning som på forhånd er forbudt av retten. Et tilsvarende vesentlighetskrav til deltakelsen er derfor ikke inntatt i mindretallets forslag. Dette begrunnes slik av rådet (punkt 15.3.3 side 88):

«I disse tilfellene er det på forhånd besluttet at videre deltakelse er forbudt, og den som likevel velger å foreta seg handlinger som innebærer videre virksomhet i sammenslutningen handler klanderverdig. Det er derfor ikke nødvendig med noen vesentlighetskrav ved straff for deltakelse i forbudte organisasjoner.»

I mindretallets forslag er «videreføring av aktiviteten» til den forbudte sammenslutningen likestilt med deltakelse. Ordet «viderefører» er ifølge rådet ment å ramme noe videre enn deltakelsesbegrepet, og vil omfatte enhver aktivitet som klart er forbundet med gruppen, jf. NOU 2020: 4 punkt 18.3.3 side 109. Formuleringen er hentet fra det sammenlignbare straffebudet i Danmark. Rådet uttaler at dette alternativet vil kunne ramme handlinger som ellers er helt lovlige, slik som å arrangere gruppemøter og benytte den forbudte sammenslutningens symboler. Rådet legger imidlertid til grunn at helt passivt medlemskap som utgangspunkt ikke skal rammes.

I NOU 2020: 4 punkt 15.3.3 side 87–88 gir Straffelovrådet en del konkrete eksempler på handlinger som vil oppfylle kravet om aktiv deltakelse. Rådet gir uttrykk for at økonomiske bidrag som den klare hovedregel vil rammes. Det samme gjelder anskaffelse av våpen, datamateriell, kommunikasjonsmidler, informasjon eller utstyr til å begå straffbare handlinger, samt oppfordringer til handling eller aksjon. Videre legger rådet til grunn at narkotikasalg og annen befatning med narkotika som ledd i gruppens virksomhet skal anses som aktiv deltakelse. Som eksempel nevner rådet også andre former for kriminalitet hvor utbyttet helt eller delvis tilfaller sammenslutningen, slik som innkreving av gjeld eller hallikvirksomhet. I tillegg nevnes utleie av lokaler som skal benyttes i sammenslutningens kriminelle virksomhet, samt grove tilfeller av rådgivning om hvordan sammenslutningen skal gå frem for å planlegge, utføre eller skjule kriminell virksomhet.

I flertallets forslag til selvstendig straffebud er etablering av og rekruttering til en kriminell sammenslutning uttrykkelig nevnt som eksempler på deltakelseshandlinger som rammes. Om rekrutteringsalternativet uttaler rådet i NOU 2020: 4 punkt 15.3.3 side 88:

«Rekruttering er foreslått å fremgå av straffebudet som en form for deltakelse. Begrepet skal forstås som i straffeloven § 136 a. Det kreves en 'aktiv tilskyndelse', sml. HR-2018-1650-A avsnitt 67. Slik aktiv tilskyndelse kan være uttrykt eller implisitt [...]. Slik aktiv tilskyndelse kan også skje selv om henvendelsen er generell – den som legger ut rekrutteringsannonser på Facebook vil ha forsøkt å rekruttere, og han vil ha fullbyrdet rekrutteringen dersom rekrutteringen fører til andres deltakelse.»

Rekruttering er ikke særskilt nevnt i mindretallets forslag til straffebud. I de spesielle merknadene til forslaget heter det likevel at deltakelsesbegrepet også er ment å omfatte rekruttering, jf. NOU 2020: 4 punkt 18.3.3 side 110.

Rådet presiserer at det i vilkåret om «deltakelse» ikke skal innfortolkes et krav om at vedkommende formelt er medlem i gruppen eller tilsluttet gruppen, jf. NOU 2020: 4 punkt 16.3.2 side 95. Det skal heller ikke måtte føres bevis for at deltakeren har fått aksept fra de andre i sammenslutningen.

#### 7.4.2 Høringsinstansenes syn

Tre høringsinstanser har uttalt seg uttrykkelig om hvilke former for tilknytning til sammenslutningen som bør rammes av en kriminalisering.

*Det nasjonale statsadvokatembetet* stiller seg bak rådets forslag, og uttrykker støtte til de konkrete eksemplene på deltakelseshandlinger som er listet opp i utredningen. Det nasjonale statsadvokatembetet understreker viktigheten av at det ikke stilles krav om formell tilslutning eller medlemskap for å være deltaker, eller til at den enkelte deltaker har fått aksept fra de andre i gruppen.

*Rettspolitisk forening* fremhever betydningen av at det kommer tydelig frem hva slags tilknytning til gruppen som kreves, og mener på denne bakgrunn at det bør inntas flere eksempler i lovteksten på deltakelseshandlinger som omfattes. Alternativt mener foreningen at deltakelsesbegrepet må klargjøres ytterligere i forarbeidene. Rettspolitisk forening kan være enig i at det ikke bør kreves at deltakeren har fått aksept fra de andre i gruppen, eller at det foreligger et medlemsregister eller lignende formell oversikt over medlemmene. Etter foreningens syn bør det imidlertid gis noen konkrete eksempler på hvordan man kan delta aktivt uten å ha fått aksept fra de andre i gruppen.

*Oslo politidistrikt* er enig i at rekruttering til og etablering av en kriminell sammenslutning bør nevnes særskilt som eksempler på deltakelseshandlinger som rammes:

«Den som danner en slik gruppe vil ofte være den eller de samme som ellers ofte omtales som bakmenn. Initiativtagere eller organisatorer som står bak en slik gruppe bør åpenbart omfattes. Det samme gjelder de som rekrutterer idet dette er en handling som både understøtter og styrker gruppen. Rekruttering har også et stort skadepotensiale ovenfor den enkelte som blir rekruttert inn i en kriminell

løpebane. For en enkeltperson kan det å bli rekruttert inn i en kriminell gruppe få svært alvorlige følger. For unge mennesker kan slik rekruttering endre deres livsløp på en svært uheldig måte. På denne bakgrunn tiltres det at kriminalisering knyttes til det å danne og rekruttere.»

Oslo politidistrikt uttaler videre at det fremstår naturlig å knytte straffebudet opp mot kvalifiserte former for deltakelse, idet passivt medlemskap neppe kvalifiserer til kriminalisering. Oslo politidistrikt fremholder samtidig at dette vilkåret fremstår noe komplisert og kanskje bør eksemplifiseres.

#### 7.4.3 Departementets vurdering

I tråd med forslaget fra Straffelovrådets mindretall går departementet inn for at straffebudet skal ramme den som deltar i eller på annen måte viderefører aktiviteten til en kriminell sammenslutning som er forbudt etter den foreslåtte bestemmelsen i straffeprosessloven § 222 e. Departementet deler rådets syn om at det ikke er nødvendig å oppstille et vesentlighetskrav til deltakelsen når den kriminelle sammenslutningen først er forbudt gjennom en rettslig prosess. Når gjerningspersonen er kjent med at videre deltakelse i sammenslutningen er forbudt, vil også mindre vesentlige former for deltakelse være klanderverdig.

Departementet legger til grunn at deltakelsesbegrepet som utgangspunkt skal forstås likt som i straffeloven § 136 a om deltakelse i terrororganisasjoner. Dette innebærer at straffebudet vil ramme *aktive bidrag* til opprettholdelsen av den forbudte sammenslutningen. Ikke ethvert aktivt bidrag skal imidlertid kunne gi grunnlag for straff – helt bagatellmessige eller perifere bidrag faller utenfor. Man må altså over en viss terskel før det er tale om aktiv deltakelse, men terskelen er ikke ment å ligge særlig høyt.

Departementet er enig i at det ikke bør stilles krav om at en person er medlem i eller formelt tilsluttet sammenslutningen for å kunne straffes for deltakelse. Mange av de kriminelle sammenslutningene som vil rammes av forslaget her, vil ikke ha noen medlemsliste eller noe formelt forhold til medlemskap. Et krav om formell tilslutning eller medlemskap ville derfor gjøre det svært vanskelig å føre fullverdig bevis for deltakelse. Etter departementets syn bør det heller ikke kreves at deltakeren har fått aksept fra de andre i sammenslutningen. Også dette svarer til

hvordan deltakelsesbegrepet i straffeloven § 136 a er forstått, jf. HR-2018-1650-A avsnitt 46.

Departementet slutter seg til Straffelovrådets eksempler på ulike handlinger som typisk vil måtte anses som aktiv deltakelse, jf. NOU 2020: 4 punkt 15.3.3 side 87–88. Det kan for eksempel være tale om økonomisk eller annen materiell støtte til sammenslutningen, rådgivning knyttet til sammenslutningens kriminelle aktiviteter, anskaffelse av våpen, kommunikasjonsmidler eller annet utstyr til å begå straffbare handlinger, eller det å leie ut eller på annen måte stille lokaler til disposisjon som skal benyttes i sammenslutningens kriminelle virksomhet.

Straffelovrådet uttaler i NOU 2020: 4 punkt 15.3.3 side 87 at det bør stilles krav om at den aktive deltakelsen har styrket sammenslutningens kriminelle formål eller aktivitet. For departementet fremstår det noe uklart om rådet mener at det bør gjelde et slikt krav uavhengig av hvilken kriminaliseringsmodell som velges. Mye tyder imidlertid på at rådet mener at et slikt vilkår først og fremst er nødvendig dersom kriminaliseringen skjer i form av et selvstendig straffebud. I NOU 2020: 4 punkt 15.4 side 89 uttaler rådet blant annet at det ved en forbudsmodell ikke er samme behov for kobling mellom deltakelsen og den kriminelle virksomheten, fordi overtredelsen av forbudet vil være det vesentlige elementet for straff. Departementet er enig i denne betraktningen og legger til grunn at det ikke skal gjelde et slikt vilkår etter ny § 199. Når sammenslutningen først er forbudt gjennom en rettslig prosess, vil det være straffverdig å bidra aktivt til gruppens videre eksistens – uavhengig av om bidraget kan kobles direkte til sammenslutningens kriminelle aktiviteter.

Ved siden av deltakelse vil straffebudet ramme den som «på annen måte viderefører aktiviteten» til den forbudte sammenslutningen. Alternativet er ment å fange opp all aktivitet som klart er forbundet med sammenslutningen, men som ikke naturlig kan karakteriseres som aktiv deltakelse. Eksempler på slike handlinger kan være bruk av sammenslutningens symboler eller logo, eller utbredelse av sammenslutningens budskap, for eksempel på Internett. Det kreves ikke at gjerningspersonen er tidligere deltaker i gruppen. En forutsetning vil imidlertid være at gjerningspersonen har forsett om å videreføre den forbudte sammenslutningens aktiviteter, se punkt 7.5 nedenfor. Forsettskravet sikrer at symbolbruk og lignende som har et legitimt formål, faller utenfor.

I likhet med Straffelovrådet legger departementet til grunn at passivt medlemskap eller passiv tilslutning ikke bør anses som deltakelse i eller

videreføring av aktiviteten til den kriminelle sammenslutningen. Dette skiller seg fra ordningen i Danmark, hvor passivt medlemskap i en forbudt eller oppløst forening synes å være tilstrekkelig for straff. Selv om et nedlagt forbud medfører at det kan stilles noe mindre strenge krav til deltakelsen, mener departementet at det bør kreves en viss grad av aktivitet før straffansvar inntreffer.

Som enkelte høringsinstanser har pekt på i tilknytning til valget av kriminaliseringsmodell, jf. punkt 7.2.2 foran, kan det tenkes at medlemmer i sammenslutningen vil søke å omgå forbudet ved å etablere en «ny» gruppe som erstatning for den som er forbudt. Departementet understreker at etablering av og deltakelse i en slik «erstatningsgruppe» også må anses som en videreføring av aktiviteten til den forbudte sammenslutningen, dersom det i realiteten er tale om den samme gruppen. Det må vurderes konkret om det er så mange likheter mellom gruppene at det foreligger en videreføring. Sentrale momenter i denne vurderingen vil være om det er tale om samme personkrets og de samme kriminelle aktivitetene.

I mindretallets forslag til straffebud er ikke rekruttering særskilt nevnt som eksempel på en deltakelseshandling som rammes. Selv om det å rekruttere medlemmer ofte vil kunne karakteriseres som en form for deltakelse, har departementet av hensyn til lovskravet funnet grunn til å nevne rekruttering særskilt også i et straffebud bygget på forbudsmodellen. Som Straffelovrådet legger departementet til grunn at rekrutteringsalternativet skal forstås likt som i straffeloven § 136 a. Dette innebærer at det kreves en aktiv tilskyndelse. Rekrutteringen kan skje ved inngåelse av en avtale eller ved direkte verbal overtalelse, men også ved mer subtil psykologisk påvirkning.

## 7.5 Skyldkrav

*Straffelovrådet* foreslår at skyldkravet i ny § 199 skal være forsett, i tråd med hovedregelen i straffeloven § 21, jf. NOU 2020: 4 punkt 17.3 side 100.

I *høringen* er det kun *Rettspolitisk forening* som har uttalt seg uttrykkelig om skyldkravet. Foreningen støtter rådets forslag på dette punkt.

Departementet foreslår i likhet med Straffelovrådet at skyldkravet skal være forsett. I tråd med dekningsprinsippet må forsettet dekke hele det objektive gjerningsinnholdet i straffebudet, jf. straffeloven § 22 første ledd. Uvitenhet om at det er nedlagt forbud mot sammenslutningen, vil imidlertid måtte bedømmes etter straffeloven § 26 om rettsuvitenhet. Etter denne bestemmel-

sen vil det bero på en aktsomhetsvurdering om rettsuvidenheten skal lede til frifinnelse. Som nevnt i punkt 7.2.3 foreslår departementet at det skal føres en offentlig tilgjengelig liste over sammenslutninger som er rettskraftig forbudt etter ny § 222 e i straffeprosessloven. Dette innebærer at det skal mye til for å bli frifunnet på grunnlag av uvitenhet om at det er nedlagt forbud mot den aktuelle sammenslutningen.

## 7.6 Medvirkning og forsøk

*Straffelovrådet* tar utgangspunkt i at det ved kriminalisering av forberedelseshandlinger bør utvises forsiktighet med å la lovens generelle medvirkningsregel få anvendelse, jf. NOU 2020: 4 punkt 17.4 side 100. På denne bakgrunn finner rådet at medvirkning ikke bør være straffbart ved et tradisjonelt selvstendig straffebud. Rådet mener imidlertid at medvirkning bør kunne straffes ved et straffebud rettet mot overtredelse av et forbud, siden klanderverdigheten i disse tilfellene vil være tydeligere. I mindretallets forslag til straffebud er det derfor ikke gjort unntak fra straffelovens generelle medvirkningsregel.

Rådet fremholder at forsøk på deltakelse reiser en del rettssikkerhetsmessige utfordringer. Kriminalisering av forsøk på å utføre en forberedelseshandling innebærer at en potensielt beveger seg enda lenger fra skadefølgeprinsippets kjerne. Etter en helhetsvurdering har rådet likevel kommet til at kriminalisering av forsøk på deltakelse i eller rekruttering til kriminelle grupper kan forsvares. Rådet begrunner dette med at vilkårene for forsøksansvar etter straffeloven § 16 er utformet slik at de dekker tilfeller der forsøket på deltakelse må anses like klanderverdig som en gjennomført deltakelse.

To *høringsinstanser* har hatt merknader til spørsmålet om kriminalisering av medvirkning til og forsøk på deltakelse. *Rettspolitisk forening* gir uttrykk for at verken medvirkning eller forsøk bør være straffbart. *Det nasjonale statsadvokatembetet* er derimot enig i at forsøk på deltakelse og rekruttering bør straffes.

Departementet har kommet til at medvirkning ikke bør være straffbart ved et straffebud rettet mot deltakelse i en forbudt kriminell sammenslutning. Straffebudet innebærer en kriminalisering av en type forberedelseshandling som befinner seg langt unna den konkrete skadevoldende handlingen. Etter departementets syn vil et straffebud som også rammer medvirkning til slike forberedelseshandlinger, bli for vidtrekkende. Det

fremstår også noe uklart hvilke handlinger som eventuelt ville blitt rammet av et medvirkningsansvar. Siden straffebudet også rammer rekruttering, vil den som bidrar aktivt til andres deltakelse i mange tilfeller fanges opp av rekrutteringsalternativet.

I likhet med *Straffelovrådet* har departementet ikke funnet tilstrekkelig grunn til å gjøre unntak fra det alminnelige forsøksansvaret i straffeloven § 16. Departementet slutter seg til rådets begrunnelse gjengitt ovenfor. Forsøksansvaret vil blant annet kunne fange opp tilfeller av rekruttering eller vervevirksomhet som ikke leder til andres deltakelse.

## 7.7 Konkurrans

*Straffelovrådet* drøfter spørsmål om konkurrens i NOU 2020: 4 punkt 17.5 side 101–102. Rådet legger til grunn at forslaget til ny § 199 i straffeloven skal kunne anvendes i idealkonkurrens med de enkelte straffebudene gjerningspersonen overtrer, eller forsøker eller medvirker til å overtre, som ledd i gruppens virksomhet. Rådet viser til at det organisatoriske aspektet ved handlingen og det klanderverdige som ligger i at gjerningspersonen har styrket gruppens generelle virksomhet, markeres tydeligere ved at deltakelse inngår som en selvstendig post i pådømmelsen.

Rådet legger videre til grunn at ny § 199 skal kunne anvendes i idealkonkurrens med straffeloven § 198 om forbund om alvorlig organisert kriminalitet. Rådet viser til at en tilsvarende problemstilling er relevant i terrorlovgivningen, og at rettspraksis viser at forbund og deltakelse i flere saker er pådømt i konkurrens.

Rådet mener imidlertid at ny § 199 ikke bør kunne anvendes i idealkonkurrens med straffskjerpelsesregelen i straffeloven § 79 bokstav c. Selv om vilkårene i de to bestemmelsene ikke vil være sammenfallende, er § 79 bokstav c nettopp ment å få frem organiseringselementet i straffutmålingen. I forslaget til ny § 199 vil dette organiseringselementet allerede være innbakt, og må derfor anses fanget opp i strafferammen i bestemmelsen.

Rådet legger til grunn at den som er tiltalt for flere aktive deltakelseshandlinger i den samme sammenslutningen, kun skal anses for å ha overtrådt straffebudet én gang. Flere ulike deltakelseshandlinger skal altså betraktes som ett sammenhengende straffbart forhold, og ikke som flere straffbare handlinger i realkonkurrens.

I *høringen* gir *Det nasjonale statsadvokatembetet* uttrykk for at det fremstår noe uklart om rådets forslag åpner for at deltakelse og rekruttering kan anvendes i konkurrens.

Departementet slutter seg til Straffelovrådets vurdering av hvilke straffebud som bør kunne anvendes i konkurrens med ny § 199. Departementet deler også rådets oppfatning av at flere ulike deltakelseshandlinger i den samme sammenslutningen som utgangspunkt bør betraktes som ett sammenhengende straffbart forhold. Etter departementets syn bør det likevel foretas en konkret vurdering i den enkelte sak av om handlingene skal betraktes som ett sammenhengende straffbart forhold eller flere særskilte lovbrudd. Sentrale momenter i denne vurderingen vil være ulikheter i handlingenes art og avstand i tid for handlingenes utførelse, se blant annet Rt. 2006 side 964 avsnitt 15.

Departementet tilføyer at ny § 199 heller ikke skal kunne anvendes i idealkonkurrens med straffeloven § 170 bokstav a, som retter seg generelt mot den som opptrer i strid med et forbud fastsatt av en domstol.

## 7.8 Strafferamme og straffutmåling

### 7.8.1 Valg av strafferamme

#### 7.8.1.1 *Straffelovrådets forslag og høringinstansenes syn*

*Straffelovrådet* drøfter valg av strafferamme i NOU 2020: 4 punkt 16.5 side 97–99. Etter rådets syn står valget ved et tradisjonelt straffebud mellom en strafferamme på 3 og 6 års fengsel. Rådet uttaler følgende om valget av strafferamme i et straffebud rettet mot deltakelse i en forbudt sammenslutning, jf. NOU 2020: 4 punkt 16.5.5 side 99:

«Brudd på etablerte forbud er [...] i straffeloven belagt med lav strafferamme. Dette gjelder blant annet brudd på oppholds- og kontaktforbud (§ 168) som straffes med fengsel inntil 1 år og krenking av rettsavgjørelse (§ 170) som straffes med fengsel inntil 6 måneder. Strafferammen for videreføring og deltakelse i forbudte/oppløste organisasjoner er relativt lav i de land som har en slik ordning. Rådet finner at med de vilkår som er utformet, vil forbudet kun ramme deltakelse i de sammenslutningene som driver alvorlige former for kriminalitet. Det bør derfor fastsettes en ramme som gir rom for å fastsette straff

ut fra klanderverdigheten ved ulike former for deltakelse og videreføring.»

Rådet konkluderer med at strafferammen bør settes til 3 års fengsel uavhengig av modell.

Under *høringen* er det kun *Oslo statsadvokatembeter* som har uttalt seg uttrykkelig om strafferammen i et straffebud rettet mot deltakelse i en forbudt sammenslutning. Oslo statsadvokatembeter mener at en strafferamme på fengsel inntil 3 år er for høy. Høringsinstansen viser til at strafferammen for brudd på etablerte forbud er relativt lav i de landene som har en slik ordning. I straffeloven 1902 § 330 var strafferammen kun fengsel i 6 måneder. Oslo statsadvokatembeter antar at en strafferamme på fengsel inntil 1 år er tilstrekkelig, og gir uttrykk for at en slik strafferamme trolig vil være mer i overensstemmelse med det som må antas å bli det reelle straffenivået.

Flere høringsinstanser, herunder *Det nasjonale statsadvokatembetet*, *Oslo politidistrikt* og *Politidirektoratet*, har uttalt seg om strafferammen i et tradisjonelt selvstendig straffebud. Siden departementet ikke går inn for et slikt straffebud, omtales ikke disse høringsinnspillene nærmere her. Departementet nevner likevel kort at flere høringsinstanser mener at strafferammen bør settes til 6 års fengsel. Det vises blant annet til at en strafferamme på 6 år bedre vil fange opp bredden i saker som vil omfattes av straffebudet. I tillegg vil en strafferamme på 6 år gi politiet tilgang på skjulte etterforskningsmetoder, noe flere høringsinstanser mener er en forutsetning for å lykkes med etterforskning av denne typen lovbrudd.

#### 7.8.1.2 *Departementets vurdering*

Departementet slutter seg til Straffelovrådets forslag om at strafferammen i ny § 199 settes til fengsel inntil 3 år. Departementet viser til at strafferammen er 6 år for deltakelse i terrororganisasjoner, jf. straffeloven § 136 a. Deltakelse i terrororganisasjoner kan imidlertid potensielt ha større konsekvenser, og terrororganisasjoner kan begå kriminalitet som er mer alvorlig og ødeleggende for samfunnsordenen. Dette tilsier at strafferammen i ny § 199 bør settes lavere enn strafferammen for deltakelse i terrororganisasjoner. Den neste alminnelige strafferammen er da fengsel inntil 3 år. En strafferamme på fengsel inntil 3 år svarer til strafferammen for forbund om alvorlig organisert kriminalitet, jf. straffeloven § 198.

Som både Straffelovrådet og Oslo statsadvokatembeter peker på, er strafferammen for delta-

kelse i forbudte eller oppløste sammenslutninger relativt lav i de landene som har en slik ordning. For eksempel er strafferammen fengsel inntil 2 år i Danmark og fengsel inntil 1 år i Nederland. Strafferammen er også satt lavt i andre bestemmelser i straffeloven som kriminaliserer brudd på et nedlagt forbud, jf. for eksempel straffeloven § 168 om brudd på oppholds- og kontaktforbud. Departementet har likevel kommet til at en strafferamme på inntil 3 års fengsel vil være passende for forslaget her. Forslaget til nytt straffebud har en tydelig avgrenset rekkevidde, ved at det kun vil ramme deltakelse i et fåtall sammenslutninger som driver alvorlige former for kriminalitet. Forslaget skiller seg slik sett fra for eksempel straffeloven 1902 § 330, som hadde et bredere nedslagsfelt. Selv om en strafferamme på fengsel inntil 3 år antakelig ligger en god del over forventet normalnivå, vil den gi rom for å fastsette en passende straff ut fra klanderverdigheten ved ulike former for deltakelse i og videreføring av den forbudte sammenslutningen. Den vil også være tilstrekkelig høy til å fange opp de mer alvorlige overtredelsene.

## 7.8.2 Straffutmåling

### 7.8.2.1 *Straffelovrådets forslag og høringsinstansenes syn*

I NOU 2020: 4 punkt 17.10.1 side 103–104 gir *Straffelovrådet* anvisning på en del momenter som bør ha betydning for straffutmålingen i saker etter ny § 199. Rådet legger til grunn at de momentene som Høyesterett har vektlagt i saker om deltakelse i terrororganisasjoner, vil være relevante også her. Disse momentene er varigheten av deltakelsen, oppgavene som ble utført, rollen i organisasjonen og hvilken gruppe eller organisasjon det gjelder, jf. HR-2016-1422-A avsnitt 18. Rådet påpeker samtidig at straffenivået bør ligge betydelig lavere enn i terrorsakene, fordi terrororganisasjoner i de fleste tilfeller må antas å representere en større trussel og et større skadepotensial.

Rådet drøfter betydningen av tilståelse og samarbeid med politiet særskilt i NOU 2020: 4 punkt 17.10.3 side 104–105. Det følger av straffeloven § 78 bokstav f at det anses formildende i straffutmålingen at gjerningspersonen gir en uforbeholden tilståelse eller i vesentlig grad bidrar til oppklaring av andre lovbrudd. Rådet mener at det i en del tilfeller kan være grunn til å gi tilståelsesfradrag på opptil 50 % i saker om organisert kriminalitet:

«En gjerningsperson som bidrar med informasjon til politiet om bakmenn og deres rolle i gruppen – og med det bidrar til at politiet straffeforfølger sentrale skikkelser i gruppen og med det sikrer at gruppen mister mye av sin handlekraft – bør kunne gis inntil 50 % fradrag i straffen. I slike tilfeller vil samarbeidet ha såpass vesentlige virkninger at det er på sin plass å gi gjerningspersonen et merkbart og tydelig fradrag i straffen.»

I NOU 2020: 4 punkt 17.10.2 side 104 knytter rådet noen bemerkninger til straffutmålingen overfor unge lovbrøyttere. Rådet legger til grunn at førstegangsovertredere under 18 år som den klare hovedregel bør idømmes andre straffer enn ubetinget fengsel ved mindre alvorlige former for deltakelse. Rådet mener at påtaleunntakelse med vilkår alltid bør vurderes.

To *høringsinstanser* har uttalt seg om straffutmålingen. *Politihøgskolen* er enig med rådet i at førstegangsovertredere under 18 år som hovedregel ikke bør idømmes ubetinget fengsel. *Politihøgskolen* viser til at ungdomsoppfølging i konfliktrådet etter straffeprosessloven § 71 a, samfunnsstraff eller ungdomsstraff kan være aktuelle reaksjoner i tillegg til påtaleunntakelse med vilkår. Videre uttaler *Politihøgskolen* at det kan være rimelig å unngå ubetinget fengsel også for førstegangsovertredere som ikke er så mye over 18 år.

*Sekretariatet for konfliktrådene* uttaler at det er avgjørende at alternative straffereaksjoner, slik som ungdomsstraff og ungdomsoppfølging, er hovedregelen for gjerningspersoner under 18 år. Sekretariatet er derfor positiv til at rådet fremhever dette.

### 7.8.2.2 *Departementets vurdering*

Departementet er enig med Straffelovrådet i at det ved straffutmålingen er naturlig å se hen til de momentene som Høyesterett har vektlagt i saker om deltakelse i terrororganisasjoner. Som Straffelovrådet også påpeker, bør imidlertid straffenivået ligge betydelig lavere i saker etter ny § 199. Dette er også reflektert ved at strafferammen er satt lavere enn i straffebudet om deltakelse i terrororganisasjoner, se punkt 7.8.1.2 foran.

Departementet vil særskilt fremheve at rekruttering av barn og unge må betraktes som særlig alvorlig, og at slik rekruttering derfor bør straffes strengt. Den som rekrutteres, står i fare for å havne i en kriminelle løpebane, noe som igjen kan ha store konsekvenser for vedkommendes liv og helse. Departementet peker også på at bakmenn

og andre som utøver sentrale funksjoner i sammenslutningen, bør straffes strengere enn de som kun adlyder ordre og ikke har noen reell myndighet.

Departementet er i utgangspunktet enig med rådet i at det kan være gode grunner til å gi et tydelig fradrag i straffen for den som samarbeider med politiet i saker om organisert kriminalitet, jf. straffeloven § 78 bokstav f. Saker om organisert kriminalitet kan ofte være krevende å etterforske og iretteføre, blant annet på grunn av den interne lojaliteten som råder i enkelte grupper. Samtidig kan en for stor strafferabatt motivere til uriktige forklaringer om andre. En ordning hvor det legges økt vekt på samarbeid med politiet, kan også tenkes å føre til enda hardere selvjustis i gjengmiljøene. Departementet ser det ikke som hensiktsmessig å gi noen nærmere føringer om hvor stort fradrag i straffen som bør kunne gis. Etter departementets syn bør det fort-

satt være opp til retten å vurdere ut fra forholdene i saken om samarbeid med politiet skal føre til redusert straff, og hvor stor reduksjonen eventuelt skal være.

Departementet slutter seg til rådets synspunkt om at ubetinget fengsel bare helt unntaksvis kan være aktuelt overfor mindreårige lovbrøyttere i saker etter ny § 199. Terskelen for ileggelse av fengselsstraff overfor unge lovbrøyttere er høy, jf. straffeloven § 33 og FNs barnekonvensjon artikkel 37 bokstav b. Fengselsstraff kan bare benyttes dersom det foreligger særlig tungtveiende allmennpreventive hensyn som ikke i tilfredsstillende grad ivaretas ved andre straffereaksjoner, jf. Prop. 135 L (2010–2011) punkt 9.6.1.4 side 100. Alternative straffereaksjoner må derfor alltid vurderes. Som Politihøgskolen peker på i sin høringsuttalelse, kan samfunnsstraff, ungdomsoppfølging og ungdomsstraff være aktuelle reaksjoner i tillegg til påtaleunntakelse med vilkår.



## 8 Enkelte prosessuelle spørsmål

### 8.1 Ivaretagelse av sammenslutningens interesser

#### 8.1.1 Innledning

Ved behandlingen av begjæringer om forbud mot kriminelle sammenslutninger vil den aktuelle sammenslutningen ikke være mistenkt eller siktet i straffeprosesslovens forstand. Dette innebærer at sammenslutningens prosessuelle status kan være noe uklar. På denne bakgrunn ser departementet behov for å klargjøre hvilke prosessuelle regler som skal gjelde når påtalemyndigheten fremsetter en forbudsbegjæring etter ny § 222 e.

#### 8.1.2 Utøvelse av partsrettigheter

Departementet legger til grunn at behandlingen av forbudssaken skal skje i straffeprosessens former. Spørsmålet om forbud bør avgjøres ved kjennelse etter muntlige forhandlinger i tingretten. I tråd med det grunnleggende kravet til kontradiktorisk behandling skal sammenslutningen gis anledning til å være representert i rettsmøtet og til å uttale seg før retten avsier kjennelse. Det skal imidlertid ikke være et vilkår for behandlingen at de impliserte møter.

Det kan by på visse praktiske utfordringer å avgjøre hvem som skal kunne utøve partsrettigheter på sammenslutningens vegne. Sammenslutningen bør i første rekke gis anledning til selv å peke ut en person til å utøve partsrettighetene, etter analogi fra straffeprosessloven § 84 a. For at partsrettighetene skal kunne utøves, må påtalemyndigheten og/eller retten få melding om hvilken person som er utpekt. Dersom ingen utpekes på en entydig måte, eller opplysninger om den utpekte ikke meddeles påtalemyndigheten eller retten, må en kunne holde seg til den som på annen måte fremstår utad som sammenslutningens leder eller representant.

Etter straffeprosessloven § 377 første ledd kan kjennelser ankes av «enhver som avgjørelsen rammer». Dette må ved kjennelser om forbud mot en sammenslutning i det minste omfatte den som utøver partsrettighetene på sammenslutningens

vegne. Utover det må retten vurdere konkret hvem avgjørelsen «rammer».

#### 8.1.3 Informasjonsrettigheter

*Straffelovrådets mindretall* har foreslått at begjæringen om forbud skal «gjøres kjent for kjente ledere i sammenslutningen, gjennom oppslag ved gruppens eventuelle lokaler og for øvrig kunngjøres på egnet måte med oppfordring om å inngi tilsvaret til begjæringen innen en frist som fastsettes av retten», jf. NOU 2020: 4 punkt 21.2 side 119–120. *De partementet* går inn for å følge opp forslaget med noen mindre lovtekniske justeringer, se forslaget til ny § 222 f første ledd første punktum. Etter departementets syn er det mer dekkende å benytte uttrykket «meddeles» i stedet for «kunngjøres». Domstolloven kapittel 9 opererer med begrepsparet «forkynnelse» og «meddelelse», hvor det knytter seg særlige formkrav til førstnevnte. Meddelelser skal derimot gis på den måten som i hvert tilfelle anses mest hensiktsmessig, jf. domstolloven § 186 første ledd. Det er da ikke behov for å presisere i lovteksten at meddelelsen skal gis «på egnet måte», siden dette allerede følger av § 186 første ledd. Det sentrale er at meddelelsen skjer på en måte som medfører at deltakerne i sammenslutningen blir klar over begjæringen, slik at de får en oppfordring til å ivareta sine og sammenslutningens interesser i prosessen. Departementet antar at oppslag ved sammenslutningens lokaler, der slike lokaler finnes og er kjent, i mange tilfeller vil kunne være en egnet måte å meddele begjæringen på – eventuelt ved siden av andre meddelelsesformer.

En kontradiktorisk behandling forutsetter videre at sammenslutningen varsles om rettsmøtet der forbudsbegjæringen behandles. Departementet foreslår at varslingsregelen i ny § 222 f første ledd første punktum gis tilsvarende anvendelse for rettsmøter, se forslaget til ny § 222 f første ledd tredje punktum.

Etter straffeprosessloven § 52 annet ledd skal kjennelser *meddeles* den siktede eller andre den angår. *Straffelovrådets mindretall* har foreslått en særregel om at en kjennelse som nedlegger for-

bud mot en sammenslutning, i stedet skal *forkynnes* for kjente medlemmer av sammenslutningen. De nærmere formkravene til forkynnelser følger av reglene i domstolloven kapittel 9. Departementet går i likhet med rådet inn for at forbudskjennelser skal forkynnes. Det er i utgangspunktet sammenslutningen som sådan som er «part» i saken, slik at det er best i tråd med straffeprosessens system at kjennelsen forkynnes for denne. Domstolloven § 191 annet ledd inneholder regler om hvem som kan motta forkynnelser på vegne av diverse upersonlige rettssubjekter. Departementet antar at de aktuelle sammenslutningene ikke alltid vil ha den nødvendige formelle strukturen som kreves for at de skal omfattes av denne bestemmelsen. Det foreslås derfor en særregel om at kjennelsen skal anses som forkynt for sammenslutningen når den er lovlig forkynt for én deltaker, se forslaget til § 222 f annet ledd annet punktum. Departementet legger til grunn at den som forkynner kjennelsen, vil forsøke å henvende seg til så sentrale skikkelser i sammenslutningen som praktisk mulig. Det kan for eksempel være sammenslutningens leder såfremt denne er kjent. For å sikre at det gis tilstrekkelig informasjon om kjennelsen, skal kjennelsen i tillegg gjøres kjent gjennom oppslag ved gruppens eventuelle lokaler, se forslaget til § 222 f annet ledd tredje punktum.

## 8.2 Bruk av tvangsmidler mv.

### 8.2.1 Straffelovrådets forslag og høringsinstansenes syn

*Straffelovrådet* fremhever i utredningen at mandatet avgrenser fra en fullstendig gjennomgang av hvilke straffeprosessuelle virkemidler som bør tas i bruk, jf. NOU 2020: 4 punkt 4.2.1 side 17. Rådet viser til at departementet selv må vurdere hvilke tvangsmidler som bør kunne brukes i etterforskningen av deltakelse og rekruttering eller for å forberede en sak om forbud mot en sammenslutning.

Blant *høringsinstansene* har *Oslo politidistrikt* uttalt seg direkte om behovet for tvangsmidler for å forberede en sak om forbud mot eller oppløsning av en sammenslutning. Høringsinstansen mener at det er nødvendig at politiet gis mulighet til å bruke skjulte metoder, og uttaler:

«Dersom det skal være realistisk å skaffe bevis må det påregnes å være behov for skjulte etterforskningsmetoder. Det vil være krevende å

etterforske denne type saker. Det må bevises at det finnes en gruppe - at denne har et ulovlig formål og er voldelig. I vurderingen er det videre av betydning om det finnes en rollefordeling og om det finnes en sterk innbyrdes lojalitet mm. De som mistenkes å være deltagere i en slik gruppe vil normalt nekte for at det finnes en gruppe, og de vil videre ikke bidra til å opplyse spørsmål om rollefordeling mm i avhør. Et av hovedproblemene i kriminelle miljøer er nettopp at de siktede ikke forklarer seg for politiet og ingen andre heller tør å forklare seg mot gruppen. Straffehistorikk vil kunne si noe som de enkelte personene hver for seg eller sammen har begått voldshandlinger. Derfra til å konkludere med at disse personene er en organisert kriminell sammenslutning vurderes som vanskelig uten tilgang til metoder som gir innblikk i blant annet kommunikasjon. For å kunne avdekke og bevise de vilkår bestemmelsen oppstiller, må bestemmelsen tas inn i alle skjulte etterforskningsmetoder etter straffeprosessloven. Det vises i denne sammenheng til Nouen side 39 hvor den danske Riksadvokaten trekker frem mangelen på etterforskningshjerner som en stor utfordring knyttet til oppløsningssaken mot gruppen 'Loyal to Familia' (LTF).»

Også *Troms politidistrikt* viser til mindretallets forslag og gir uttrykk for at det er viktig at det gis mulighet for å bruke tvangsmidler, herunder også skjulte metoder.

*Det nasjonale statsadvokatembetet, Oslo politidistrikt* og *Sør-Vest politidistrikt* har i sine kommentarer til *flertallets* forslag gitt uttrykk for at etterforskning av deltakelse i kriminelle grupper nødvendiggjør bruk av skjulte metoder. Det nasjonale statsadvokatembetet uttaler:

«NAST er det eneste statsadvokatembete som har erfaring med irettføring etter en deltakerbestemmelse henholdsvis strl. § 136 a. Erfaringen er at etterforskningen vil være forholdsvis omfattende og at hovedforhandlingen tar ca. 3 uker. Det er derfor helt nødvendig at politidistriktene setter av tilstrekkelig med ressurser til både skjult og åpen etterforskning. Det er også viktig at bestemmelsen får en tilstrekkelig tvangsmiddelpakke til å foreta særlig den skjulte etterforskningen. Tvangsmiddeladgangen knyttet til strl. § 136 a kan her tjene som et utgangspunkt.»

*Politidirektoratet* uttaler i samme retning:

«Politidirektoratet viser til at den foreslåtte strafferamme på 3 år vil gjøre at politiet ikke har adgang til å benytte skjulte etterforskningsmetoder. Vi mener det er lite realistisk å lykkes med etterforskning av denne type lovbrudd uten bruk av slike metoder. Erfaringene fra både drapssaker og omfattende narkotikasaker viser hvor vanskelig det er å avdekke og skaffe bevis for straffbare forhold knyttet til denne type kriminelle nettverk og miljøer. Uten hjemmel til å benytte skjulte etterforskningsmetoder vil en straffebestemmelse som foreslått få begrenset betydning i praksis.»

### 8.2.2 Departementets vurdering

Departementet ønsker ikke på nåværende tidspunkt å åpne for bruk av straffeprosessuelle tvangsmidler når formålet er å forberede en sak om forbud mot en kriminell sammenslutning. Bruk av tvangsmidler i et slikt øyemed reiser krevende prinsipielle, rettslige og praktiske problemstillinger som Straffelovrådet avgrenset mot i sin utredning, men som fortjener en grundig vurdering. Det har imidlertid ikke vært anledning til å utrede disse spørsmålene på en betryggende måte innen tidsfristen som er satt for å fremme lovforslaget for Stortinget. Departementet vil vurdere å komme tilbake til emnet på et senere tidspunkt.

Departementet finner grunn til å presisere at påtalemyndighetens etterforskning av deltakerens «underliggende» lovbrudd vil være en sentral informasjonskilde ved forberedelsen av forbudssaken. På grunn av vilkårene i forbudshjemmelen vil bevisføringen i stor utstrekning dreie seg om tidligere begått kriminalitet fra deltakerne i sammenslutningen. En eventuell tvangsmiddelbruk ved etterforskningen av slike overtredelser vil indirekte kunne komme til nytte ved at den fremskaffede informasjonen kan benyttes som bevis i forbudssaken. Eventuelle straffedommer mot deltakerne vil selvsagt også kunne legges frem.

Det er ikke behov for lovendringer for at opplysninger fra tidligere straffesaker kan benyttes som bevis i forbudssaken, bortsett fra når opplysningene stammer fra kommunikasjonskontroll

mv. Dette skyldes at politiregisterloven åpner for at opplysninger innhentet til politimessige formål kan brukes til andre politimessige formål, med mindre noe annet er særskilt bestemt, jf. politiregisterloven § 4, jf. § 2 nr. 13. Det fremgår videre av politiregisterloven § 26 at taushetsplikten ikke er til hinder for at opplysningene brukes i den enkelte straffesak. Etter § 2 nr. 11 er straffesaker definert som saker som behandles etter straffeprosessloven, og dermed omfattes også bruk av opplysningene i slike forbudssaker som lovforslaget omfatter.

I tillegg mener departementet at det bør være adgang til å benytte overskuddsinformasjon fra kommunikasjonskontroll mv. som bevis. Det antas at slik informasjon vil kunne spille en viktig rolle både i forbudssaken og i straffesaken som gjelder brudd på forbudet som er fastsatt av retten. Det foreslås derfor å føye til en ny bokstav k i straffeprosessloven § 216 i første ledd om at opplysningene kan benyttes «i sak om forbud mot en kriminell sammenslutning etter kapittel 17 c». Overskuddsinformasjon vil videre kunne benyttes som bevis i en etterfølgende straffesak om brudd på forbudet dersom vilkårene i § 216 i første ledd bokstav d er oppfylt. Etter denne bestemmelsen kan informasjonen brukes som bevis «såfremt slik bruk etter sakens art og forholdene ellers ikke vil være et uforholdsmessig inngrep, og oppklaring av forholdet uten bruk av opplysningene i vesentlig grad ville ha blitt vanskeliggjort», se retningslinjene i Prop. 147 L (2012–2013) punkt 5.1.5 side 80–81. Disse kravene vil etter omstendighetene kunne være oppfylt i straffesaker om brudd på det nedlagte forbudet, men spørsmålet må selvsagt vurderes konkret.

Etter at retten har besluttet et forbud mot en kriminell sammenslutning, vil det være adgang til å benytte tvangsmidler når det foreligger skjellig grunn til mistanke om at en bestemt person er skyldig i å ha overtrådt forbudet. Mistanke om overtredelse av det foreslåtte straffebudet åpner i prinsippet for tvangsmidler som ransaking, beslag, pågrepelse, fengsling, skjult kameraovervåking på eller fra offentlig sted mv. Departementet ønsker ikke på nåværende tidspunkt å foreslå straffeprosessuelle tvangsmidler utover det strafferammen på tre års fengsel tilsier, men vil vurdere å komme tilbake til spørsmålet senere.

## 9 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det er usikkerhet knyttet til de økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene for virksomhetene på straffesaksområdet. Forslaget til ny forbudsbestemmelse har en tydelig avgrenset rekkevidde. Departementet antar derfor at bestemmelsen kun vil være aktuell i et fåtall saker. Etterforskning og irettføring av saker som gjelder organisert kriminalitet, er imidlertid ressurskrevende for politiet. Politiets straffesaksbehandling er underlagt sentrale føringer og prioriteringer fra riksadvokaten. Politiet må disponere ressurser i henhold til disse prioriteringene innenfor de til enhver tid gjeldende budsjetttrammene.

Det er videre knyttet usikkerhet til de økonomiske og administrative konsekvensene for Den høyere påtalemyndighet. Riksadvokaten anslår at det er behov for to dedikerte statsadvokatressurser til å håndtere saker om forbud mot en kriminell sammenslutning, i tillegg til kompetanseoppbygging.

Sakstilfanget i domstolene er avhengig av politiets disponering av ressurser og prioriteringer i straffesaksbehandlingen. Siden lovforslaget antas

å omfatte få saker, vil de økonomiske og administrative konsekvensene for domstolene være begrensede.

De økonomiske og administrative konsekvensene for kriminalomsorgen er også beheftet med usikkerhet. Vurderingen av de økonomiske og administrative konsekvensene for kriminalomsorgen er, på linje med de andre virksomhetene, avhengig av om de nye bestemmelsene fører til en økning i antall saker. I tillegg er politiets prioriteringer mellom saker også av betydning for kriminalomsorgen. Eksempelvis vil en større andel domfelte med alvorlige og lange dommer, føre til økt behov for straffegjennomføringskapasitet. Videre kan innsatte med tilknytning til kriminelle grupper kreve mer ressurser også fra et sikkerhetsperspektiv, siden denne gruppen innsatte erfaringsmessig utgjør en større sikkerhetsrisiko.

Det legges til grunn at økonomiske og administrative konsekvenser som følge av forslaget håndteres innenfor Justis- og beredskapsdepartementets gjeldende budsjetttrammer.

## 10 Merknader til de enkelte bestemmelsene

### 10.1 Til straffeprosessloven

---

#### Til § 100 d

Bestemmelsen er ny og innebærer at det som den klare hovedregel skal oppnevnes forsvarer for sammenslutninger som begjæres forbudt etter forslaget til ny § 222 e i straffeprosessloven. Det skal også oppnevnes forsvarer i tilfeller hvor ingen fra sammenslutningen involverer seg i prosessen. Forsvareren kan og bør i slike tilfeller forsøke å sette seg i forbindelse med deltakere i sammenslutningen.

#### Til § 216 i

Første ledd *ny bokstav k* åpner for at overskuddsinformasjon fra kommunikasjonskontroll kan benyttes i sak om forbud mot en kriminell sammenslutning i medhold av lovforslaget § 222 e. Det vises til punkt 8.2.2 i de alminnelige merknadene.

#### Til § 222 e

Bestemmelsen er ny og åpner for at retten, etter begjæring fra statsadvokaten, kan nedlegge forbud mot en sammenslutning. Retten skal treffe sin avgjørelse ved kjennelse.

For at en gruppe skal anses som en «sammenslutning», må den utgjøre en tydelig identifiserbar enhet og ha en viss grad av struktur og varighet. Om den nedre terskelen er overskredet, beror på en helhetsvurdering. Ved vurderingen vil det være av betydning om det er etablert en organisatorisk eller hierarkisk struktur, i hvilken grad det er en rollefordeling mellom deltakerne i gruppen, om gruppen har tilknytning til bestemte lokaler, om gruppen benytter symboler eller andre kjennetegn, og om deltakerne møtes jevnlig. Også tidsaspektet vil kunne ha betydning. Jo lengre en gruppe har eksistert, desto lettere vil det foreligge en «sammenslutning» etter § 222 e. Andre momenter som kan ha betydning, er deltakernes grad av lojalitet til gruppen, om gruppen har «eierskap» over bydeler eller andre bestemte geografiske områder, og om gruppen blir støttet, eller

er en undergruppe, av en større organisasjon eller et internasjonalt nettverk. Om antallet deltakere svinger eller det er utskiftninger i «medlemsmassen», er av mindre betydning.

De nærmere vilkårene for å forby en sammenslutning fremgår av *bokstav a til c*. Etter *bokstav a* må deltakere i sammenslutningen ha begått gjentatte lovbrudd mot noens liv, helse eller frihet. Lovbrudd som vil kunne være omfattet, er voldslovbrudd, seksuallovbrudd, frihetsberøvelse og ildspåsettelse. Andre eksempler er ran og utpressing etter straffeloven §§ 327 til 331 og fremkalling av fare for allmennheten etter straffeloven § 355. Trusler etter straffeloven §§ 263 til 265 kan etter omstendighetene også være omfattet, særlig hvis det trues med lovbrudd som nevnt foran. Vilkåret forutsetter at det er begått *gjentatte* lovbrudd, men det kreves ikke at flere overtredelser kan knyttes til en bestemt gjerningsperson.

Vilkåret i *bokstav b* om at lovbruddene må være egnet til å fremkalle frykt i befolkningen eller nærmiljøet, medfører at det særlig er integritetskrenkelser av alvorlig art som kan begrunne et forbud mot en sammenslutning. Det er imidlertid ikke et selvstendig krav at lovbruddene er av alvorlig art, sammenlign merknadene til straffeloven § 62 i Prop. 154 L (2016–2017) punkt 8.4 side 232. Departementet vil ikke utelukke at en rekke mindre alvorlige integritetskrenkelser eller trusler om slike samlet kan begrunne et forbud.

Tidligere straffedommer kan brukes for å dokumentere at deltakere i sammenslutningen har begått lovbrudd mot noens liv, helse eller frihet. Det er i denne sammenheng også anledning til å se hen til domfellelser fra utlandet. En annen kilde til informasjon er etterretningsrapporter fra politiet. Informasjon som underbygger at noen i en kriminell sammenslutning har begått lovbrudd som nevnt, er tilstrekkelig. Påtalemyndigheten behøver ikke dokumentere hvem som stod bak de aktuelle lovbruddene.

Vilkåret i *bokstav b* fordrer at lovbruddene er egnet til å fremkalle frykt i befolkningen eller nærmiljøet *for nye lovbrudd av samme art fra sammenslutningens deltakere*. Dette innebærer at handlinger begått av enkelt deltakere i sammen-

slutningen må fremkalle en frykt som knytter seg til sammenslutningen *som sådan*. Det vil først være adgang til å forby sammenslutningen når deltakerne opparbeider fryktkapital gjennom selve tilhørigheten til gruppen – uavhengig av om den enkelte kan knyttes til konkrete lovbrudd.

Lovbruddene må være *egnet til å fremkalle frykt i befolkningen eller i et nærmiljø*. Terskelen er satt vesentlig lavere enn etter straffeloven § 131 om terrorhandlinger, hvor det følger av annet ledd bokstav b at terrorhensikt foreligger dersom nærmere angitte straffbare handlinger begås i den hensikt å skape alvorlig frykt i en befolkning. Samtidig kreves det klart mer enn at lovbruddene er egnet til å gjøre en håndfull personer engstelige. Ved vurderingen må både frykt hos alminnelige borgere og hos konkurrerende kriminelle sammenslutninger vektlegges. Frykten kan for eksempel føre til at man unnlater å bevege seg i områder hvor sammenslutningen oppholder seg, eller at man ikke tør å motsette seg krav fra deltakere i sammenslutningen. Slik frykt kan også føre til at noen vegrer seg for å anmelde straffbare handlinger til politiet, eller for å avgi forklaring som vitne overfor politiet eller domstolen.

Det følger av *bokstav c* at et forbud bare kan nedlegges dersom det anses nødvendig for å forebygge alvorlig kriminalitet. Uttrykket «alvorlig kriminalitet» har ikke noe entydig innhold, men det siktes i denne sammenheng som utgangspunkt til overtredelser av straffebud med en strafferamme på minst 3 år. Uttrykket er ikke forbeholdt straffebud som verner bestemte rettsgodter.

Spørsmålet om et forbud er nødvendig, må vurderes ut fra de konkrete omstendighetene i den enkelte sak. Retten må ved vurderingen forsikre seg om at et forbud mot sammenslutningen ikke vil være et uforholdsmessig inngrep i foreningsfriheten, som blant annet er nedfelt i Grunnloven § 101 første ledd og EMK artikkel 11, sammenlign straffeprosessloven § 170 a.

For å nedlegge et forbud mot en sammenslutning kreves det kvalifisert sannsynlighetsovervekt, også omtalt som sterk eller klar sannsynlighetsovervekt, for at vilkårene i forbudshjemmelen er oppfylt. Et forbud utgjør et inngrep i foreningsfriheten, og de faktiske omstendighetene i saken kan være særlig belastende for sammenslutningens deltakere. Det kreves på denne bakgrunn mer enn alminnelig sannsynlighetsovervekt.

For en nærmere beskrivelse av bakgrunnen for og innholdet i bestemmelsen vises det til de alminnelige merknadene punkt 7.3.3.

#### Til § 222 f

Bestemmelsen er ny og regulerer sammenslutningens og dens deltakers rett til informasjon i forbindelse med forbudssaken. Etter *første ledd første punktum* skal en begjæring om forbud etter § 222 e meddeles sammenslutningen med oppfordring om å inngi tilsvar innen en frist som fastsettes av retten. I tråd med domstolloven § 186 første ledd skal meddelelsen gis på den måten som i hvert tilfelle anses hensiktsmessig. Det sentrale er at informasjonen når frem til deltakerne i sammenslutningen, slik at de får en oppfordring til å ivareta sine og sammenslutningens interesser i prosessen. I mange tilfeller vil en meddelelse gjennom oppslag ved sammenslutningens eventuelle lokaler kunne være hensiktsmessig, slik *annet punktum* gir anvisning på. Etter *tredje punktum* skal varsel om rettsmøte gis på samme måte.

*Annet ledd første punktum* slår fast at en kjennelse om forbud skal forkynnes for sammenslutningen. *Annet punktum* oppstiller en særregel om at kjennelsen skal anses forkynt for sammenslutningen når den er lovlig forkynt for én deltaker, jf. domstolloven § 191 tredje ledd. Den som forkynner kjennelsen, skal forsøke å henvende seg til så sentrale skikkelser i sammenslutningen som praktisk mulig, sammenlign domstolloven § 191 annet ledd, for eksempel sammenslutningens leder der denne er kjent. I tillegg skal kjennelsen gjøres kjent gjennom oppslag ved gruppens lokaler, der slike lokaler finnes og er kjent, jf. *tredje punktum*. *Fjerde punktum* fastsetter at det skal fremgå uttrykkelig av både forkynnelsen og oppslaget at brudd på forbudet kan straffes etter straffeloven § 199.

Etter *tredje ledd* skal det føres en offentlig tilgjengelig liste over sammenslutninger som er rettskraftig forbudt etter § 222 e.

## 10.2 Til straffeloven

#### Til § 199

Bestemmelsen er ny og kriminaliserer ulike former for deltakelse i en sammenslutning som er forbudt etter forslaget til ny § 222 e i straffeprosessloven. Straffebudet kommer i stedet for straffetrusselen i straffeloven § 170 bokstav a, som retter seg generelt mot den som opptrer i strid med et forbud fastsatt av en domstol. Bestemmelsen bygger på forslaget fra Straffelovrådets mindretall. Det vises særlig til de alminnelige merknadene punkt 7.4.

Straffebudet rammer for det første den som «deltar i» en sammenslutning som er forbudt av retten. Deltakelsesbegrepet skal som utgangspunkt forstås likt som i straffeloven § 136 a om deltakelse i terrororganisasjoner, og er ment å ramme aktive bidrag til opprettholdelsen av den forbudte sammenslutningen. Ikke ethvert aktivt bidrag skal imidlertid kunne gi grunnlag for straff. Helt perifere eller bagatellmessige bidrag faller utenfor.

Ulike former for bidrag til den kriminelle sammenslutningen kan rammes. Det kan for eksempel være tale om økonomisk eller annen materiell støtte, anskaffelse av våpen, kommunikasjonsmidler eller annet utstyr til å begå straffbare handlinger, eller det å leie ut eller på annen måte stille lokaler til disposisjon for sammenslutningen. Det er ikke et vilkår at bidragsyteren er medlem i eller formelt tilsluttet sammenslutningen, eller at vedkommende på en eller annen måte er akseptert som deltaker i sammenslutningen. Det kreves heller ikke at bidraget kan knyttes direkte til sammenslutningens kriminelle aktiviteter.

Ved siden av deltakelse rammer straffebudet «videreføring av aktiviteten» til den forbudte sammenslutningen. Dette alternativet rekker noe videre enn deltakelsesalternativet, og er ment å ramme enhver aktivitet som klart er forbundet med sammenslutningen. Et eksempel kan være bruk av sammenslutningens symboler eller logo, eller utbredelse av sammenslutningens budskap, for eksempel på Internett. Dette alternativet vil også omfatte opprettelse av og deltakelse i en «erstatningsgruppe», det vil si en gruppe som i realiteten viderefører den forbudte sammenslutningens aktiviteter, men som for eksempel har endret navn, etablert seg i nye lokaler eller tatt i bruk nye kjennemerker. Det må vurderes konkret om det er så mange likheter mellom gruppene at det kan sies å foreligge en videreføring. Sentrale momenter i denne vurderingen vil være om det er tale om samme personkrets og de samme kriminelle aktivitetene.

Passiv tilslutning eller passivt medlemskap skal ikke regnes som deltakelse i eller videreføring av aktiviteten til den forbudte sammenslutningen.

Rekruttering er særskilt nevnt i straffebudet som en form for deltakelse som rammes. Rekrutteringsalternativet skal forstås likt som i straffeloven § 136 a. Det innebærer at det kreves aktiv tilskyndelse. Rekrutteringen kan skje ved inngåelse av en avtale eller ved direkte verbal overtalelse, men også ved mer subtil psykologisk påvirkning.

Retten skal ved behandlingen av saker etter § 199 ikke foreta en selvstendig vurdering av om vilkårene for å nedlegge forbud etter straffeprosessloven § 222 e var oppfylt.

Strafferammen settes til fengsel inntil 3 år, se punkt 7.8.1 i de alminnelige merknadene. Skyldkravet er forsett, jf. straffeloven §§ 21 og 22. Uvitethet om at det er nedlagt forbud mot den kriminelle sammenslutningen, vil imidlertid måtte bedømmes etter straffeloven § 26 om rettsuvitethet, se punkt 7.5.

Straffebudet innebærer reelt sett en kriminalisering av en type forberedelseshandling. Det foreslås derfor ikke at medvirkning til overtredelse av bestemmelsen skal rammes, jf. *annet ledd*. Dette avviker fra Straffelovrådets forslag, se nærmere punkt 7.6. Forsøk er derimot straffbart i tråd med hovedregelen i straffeloven § 16.

Siden straffebudet kommer i stedet for den generelle straffetrusselen i straffeloven § 170 bokstav a, skal ikke disse bestemmelsene anvendes i konkurrans. Straffebudet skal heller ikke anvendes sammen med straffskjerpelsesregelen i straffeloven § 79 bokstav c, siden det organisatoriske aspektet allerede må anses fanget opp i bestemmelsens strafferamme. Straffebudet skal derimot kunne anvendes i konkurrans med straffeloven § 198 om forbund om alvorlig organisert kriminalitet, samt med de enkelte straffebud gjerningspersonen overtrer som ledd i sammenslutningens virksomhet. Det vises til punkt 7.7 i de alminnelige merknadene.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i straffeprosessloven og straffeloven (kriminalisering av deltakelse i kriminelle sammenslutninger).

---

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 straffeprosessloven og straffeloven (kriminalisering av deltakelse i kriminelle sammenslutninger) i samsvar med et vedlagt forslag.

---



## Forslag

# til lov om endringer i straffeprosessloven og straffeloven (kriminalisering av deltakelse i kriminelle sammenslutninger)

### I

I lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker gjøres følgende endringer:

Ny § 100 d skal lyde:

*Når retten behandler en begjæring om forbud mot en kriminell sammenslutning, jf. § 222 e, skal det oppnevnes offentlig forsvarer for sammenslutningen. Retten kan unnlate å oppnevne forsvarer dersom den finner det ubetenkelig og sammenslutningen uttrykkelig gir avkall på forsvarer.*

§ 216 i første ledd bokstav j og ny bokstav k skal lyde:

- j) i saker om erstatning etter kapittel 31,
- k) i sak om forbud mot en kriminell sammenslutning etter kapittel 17 c.

Nytt kapittel 17 c skal lyde:

### **Kap. 17 c Forbud mot kriminelle sammenslutninger**

§ 222 e Etter begjæring fra statsadvokaten kan retten ved kjennelse forby en sammenslutning når

- a) deltakere i sammenslutningen har begått gjentatte lovbrudd mot noens liv, helse eller frihet,
- b) overtredelsene er egnet til å fremkalle frykt i befolkningen eller nærmiljøet for nye lovbrudd av samme art fra sammenslutningens deltakere, og
- c) et forbud er nødvendig for å forebygge alvorlig kriminalitet.

§ 222 f Begjæring om forbud etter § 222 e skal meddeles sammenslutningen med oppfordring om å inngi tilsvaret innen en frist som fastsettes av

retten. Meddelelse kan skje gjennom oppslag ved sammenslutningens eventuelle lokaler. Varsel om rettsmøte gis på samme måte.

Kjennelse om forbud skal forkynnes for sammenslutningen. Kjennelsen anses som forkynt for sammenslutningen når den er lovlig forkynt for én av deltakerne. I tillegg skal kjennelsen gjøres kjent gjennom oppslag ved sammenslutningens eventuelle lokaler. Det skal fremgå at brudd på forbudet kan straffes etter straffeloven § 199.

Det skal føres en offentlig tilgjengelig liste over sammenslutninger som det er nedlagt forbud mot etter § 222 e.

### II

I lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff gjøres følgende endringer:

I kapittel 20 skal ny § 199 lyde:

*§ 199 Straff for deltakelse mv. i en forbudt kriminell sammenslutning*

*Med fengsel inntil 3 år straffes den som deltar i, rekrutterer medlemmer til eller på annen måte viderefører aktiviteten til en kriminell sammenslutning som er forbudt etter straffeprosessloven § 222 e.*

*Medvirkning straffes ikke.*

### III

1. Loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer. De ulike bestemmelsene kan settes i kraft til forskjellig tid.
2. Kongen kan gi nærmere overgangsregler.

