



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 66 L

(2019–2020)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i straffeloven mv.
(avvergingsplikt, utenomrettslig
tvangsekteskap, diskrimineringsvern,
skyting mot politiet mv.)



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 66 L

(2019–2020)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i straffeloven mv.
(avvergingsplikt, utenomrettslig
tvangsekteskap, diskrimineringsvern,
skyting mot politiet mv.)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	7	4.2.1	Straffeloven § 253	35
			4.2.2	Utenomrettslige tvangsekteskap som forsøk på overtredelse av straffeloven § 253	36
2	Bakgrunnen for lovforslagene	10	4.2.3	Andre aktuelle straffebud	37
2.1	Høringsnotat 25. mai 2018	10	4.3	Nordisk rett	37
2.2	Høring 4. juli 2018 av ekstern utredning	11	4.4	Internasjonale forpliktelser	38
2.3	Høringsnotat 17. desember 2018	13	4.5	Forslaget i høringsnotatet	39
			4.6	Høringsinstansenes syn	40
			4.7	Departementets vurdering	42
3	Endringer i avvergingsplikten	15	5	Klargjøring av vilkåret «utilbørlig press» i straffebestemmelsen om tvangsekteskap	45
3.1	Gjeldende rett	15			
3.2	Endring fra «straffbar handling» til «lovbrudd»	15	5.1	Bakgrunn	45
3.2.1	Gjeldende rett	15	5.2	Gjeldende rett	45
3.2.2	Forslaget i høringsnotatet	16	5.3	Forslaget i høringsnotatet	47
3.2.3	Høringsinstansenes syn	16	5.4	Høringsinstansenes syn	48
3.2.4	Departementets vurdering	16	5.5	Departementets vurdering	49
3.3	Utvidelse av avvergingsplikten til å gjelde flere lovbrudd	16			
3.3.1	Bakgrunn	16	6	Forsøk på kjøp av seksuelle tjenester	50
3.3.2	Terrorhandlinger og terrorforbund	17	6.1	Bakgrunn	50
3.3.3	Alvorlig miljøkriminalitet	18	6.2	Gjeldende rett	50
3.3.4	Menneskehandel	18	6.3	Forslaget i høringsnotatet	51
3.3.5	Tvangsekteskap	22	6.4	Høringsinstansenes syn	52
3.3.6	Seksuallovbrudd mv. rettet mot barn under 16 år	24	6.5	Departementets vurdering	53
3.3.7	Seksuell omgang med innsatte mv. i institusjon	26	7	Utleie av lokaler til ulovlig utnyttelse av arbeidstakere	54
3.4	Regulering av plikten til å avverge kjønnslemlestelse	27	7.1	Nytt straffebud om utleie av lokaler til ulovlig utnyttelse av arbeidstakere	54
3.4.1	Bakgrunn	27			
3.4.2	Gjeldende rett	27	7.1.1	Bakgrunn	54
3.4.3	Forslaget i høringsnotatet	28	7.1.2	Gjeldende rett	54
3.4.4	Høringsinstansenes syn	28	7.1.3	Forslaget i høringsnotatet	59
3.4.5	Departementets vurdering	30	7.1.4	Høringsinstansenes syn	59
3.5	Avvergingsplikt ved prevensjonsveiledning overfor barn under 14 eller 16 år	30	7.1.5	Departementets vurdering	60
3.5.1	Bakgrunn og gjeldende rett	30	7.2	Endring i straffebestemmelsen om menneskehandel	61
3.5.2	Forslaget i høringsnotatet	31	7.2.1	Gjeldende rett	61
3.5.3	Høringsinstansenes syn	31	7.2.2	Forslaget i høringsnotatet	62
3.5.4	Departementets vurdering	33	7.2.3	Høringsinstansenes syn	62
3.6	Nærmere om utformingen av straffeloven § 196	34	7.2.4	Departementets vurdering	63
			7.3	Avslutning av leieforhold når leietaker driver ulovlig virksomhet	63
4	Utenomrettslige tvangsekteskap	35	7.3.1	Gjeldende rett	63
4.1	Bakgrunn	35	7.3.2	Forslaget i høringsnotatet	64
4.2	Gjeldende rett	35	7.3.3	Høringsinstansenes syn	64
			7.3.4	Departementets vurdering	64

8	Strafferettslig diskriminerings-vern	66	12	Bedre vern av politi og offentlige tjenestepersoner	84
8.1	Bakgrunn	66	12.1	Skyting mv. mot politi eller annen offentlig tjenesteperson som utøver politimyndighet	84
8.2	Gjeldende rett	66			
8.2.1	Straffeloven § 185 om hatefulle ytringer	66	12.1.1	Bakgrunn	84
8.2.2	Straffeloven § 186 om diskriminering	67	12.1.2	Gjeldende rett	84
8.2.3	Straffeloven § 174 om tortur	67	12.1.3	Forslaget i høringsnotatet	84
8.2.4	Vektlegging av diskriminerende motiv ved avgjørelsen av om visse straffbare handlinger er grove	67	12.1.4	Høringsinstansenes syn	84
			12.1.5	Departementets vurdering	86
8.2.5	Diskriminerende motiv som skjerpene omstendighet	67	12.2	Fratakelse av tjenestevåpen	88
8.3	Kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk som diskrimineringsgrunnlag i straffeloven	68	12.2.1	Bakgrunn	88
8.3.1	Utredningens forslag	68	12.2.2	Gjeldende rett	89
8.3.2	Høringsinstansenes syn	68	12.2.3	Forslaget i høringsnotatet	89
8.3.3	Departementets vurdering	69	12.2.4	Høringsinstansenes syn	89
8.4	Bør kjønn være et diskrimineringsgrunnlag i straffeloven?	70	12.2.5	Departementets vurdering	89
8.4.1	Utredningens forslag	70	12.3	Særskilt vern av helsepersonell og brann- og redningspersonell ...	90
8.4.2	Høringsinstansenes syn	70	12.3.1	Bakgrunn og gjeldende rett	90
8.4.3	Departementets vurdering	72	12.3.2	Forslaget i høringsnotatet	90
8.5	Bør «homofil orientering» endres til «seksuell orientering»?	74	12.3.3	Høringsinstansenes syn	90
8.5.1	Utredningens forslag	74	12.3.4	Departementets vurdering	91
8.5.2	Høringsinstansenes syn	74	12.4	Hindring av offentlig tjenesteperson	91
8.5.3	Departementets vurdering	75	12.5	Skadeverk og trakassering på grunn av offentlig tjenesteutøvelse	92
9	Misbruk av identitetsbevis	77	12.5.1	Bakgrunn	92
9.1	Bakgrunn	77	12.5.2	Gjeldende rett	93
9.2	Gjeldende rett	77	12.5.3	Forslagene i høringsnotatet	96
9.3	Forslaget i høringsnotatet	78	12.5.4	Høringsinstansenes syn	96
9.4	Høringsinstansenes syn	78	12.5.5	Departementets vurdering	97
9.5	Departementets vurdering	79	12.6	Grovt uaktsom vold mv. mot offentlig tjenesteperson	99
10	Taushetsplikt	80	12.6.1	Gjeldende rett og forslaget i høringsnotatet	99
10.1	Bakgrunn	80	12.6.2	Høringsinstansenes syn	99
10.2	Gjeldende rett	80	12.6.3	Departementets vurdering	99
10.3	Forslaget i høringsnotatet	80	13	Krenkelse av representant for en fremmed stat	100
10.4	Høringsinstansenes syn	81	13.1	Bakgrunn	100
10.5	Departementets vurdering	81	13.2	Gjeldende rett	100
11	Ulovlig befattning med våpendeler	82	13.3	Forslaget i høringsnotatet	102
11.1	Bakgrunn	82	13.4	Høringsinstansenes syn	103
11.2	Gjeldende rett	82	13.5	Departementets vurdering	103
11.3	Forslaget i høringsnotatet	82	14	Jurisdiksjon – korrupsjon begått i utlandet	105
11.4	Høringsinstansenes syn	82	14.1	Bakgrunn	105
11.5	Departementets vurdering	83	14.2	Gjeldende rett	106
			14.3	Forslaget i høringsnotatet	107
			14.4	Høringsinstansenes syn	108
			14.5	Departementets vurdering	109

15	Foreldelse	111	16	Medvirkning til brudd på	
15.1	Bakgrunn	111		militær straffelov	129
15.1.1	Forlenget foreldelsesfrist	111	16.1	Bakgrunn	129
15.1.2	Unntak fra reglene om foreldelse av straffansvar og idømt straff	111	16.2	Gjeldende rett	129
15.2	Gjeldende rett	112	16.3	Forslaget i høringsnotatet	130
15.2.1	Oversikt over reglene om foreldelse av straffansvar	112	16.4	Høringsinstansenes syn	130
15.2.2	Nærmere om foreldelse av enkelte straffebud	112	16.5	Departementets vurdering	131
15.2.3	Unntak fra foreldelse	113	17	Adgang til bruk av tvangs-	
15.2.4	Foreldelse av idømt straff	114		midler ved mindre alvorlige	
15.3	Forlenget foreldelsesfrist og utskutt foreldelsesfrist for enkelte lovbrudd	114		lovbrudd	132
15.3.1	Utskutt foreldelsesfrist i saker om seksuell handling med barn under 16 år	114	17.1	Bakgrunn	132
15.3.2	Forlenget foreldelsesfrist og heving av strafferamme i saker om å tvinge eller forlede barn til å utvise seksuelt krenkende atferd mv.	116	17.2	Gjeldende rett	132
15.3.3	Utskutt foreldelsesfrist i saker om avvergingsplikten ved enkelte straffbare handlinger mot barn	118	17.2.1	Adgang til å foreta kroppslig undersøkelse, innhente biologisk materiale, å ta fingeravtrykk og fotografi samt ransaking av person og rom	132
15.3.4	Forlengelse av foreldelsesfristen ved grovt uaktsomt vanlig bedrageri	121	17.2.2	Adgang til pågrepelse	133
15.3.5	Bør det innføres en lenger foreldelsesfrist for lovbrudd med ett års strafferamme	122	17.3	Forslaget i høringsnotatet	134
15.4	Unntak fra foreldelse av straffansvar for forsettlig handling med døden til følge	123	17.3.1	Behovet for utvidet adgang til tvangsmiddelbruk	134
15.4.1	Forslaget i høringsnotatet	123	17.3.2	Vurderinger av lovtekniske løsninger for utvidet adgang til tvangsmiddelbruk	134
15.4.2	Høringsinstansenes syn	123		Høringsinstansenes syn	135
15.4.3	Departementets vurdering	124	17.4	Utvidet adgang til kroppslig undersøkelse, innhenting av biologisk materiale med sikte på DNA-analyse, ransaking samt å ta fingeravtrykk og fotografi	135
15.5	Særlig om unntak fra foreldelse av brannstiftelse og annen fremkalling av fare for allmenn- heten med døden til følge	126	17.4.1	Utvidet adgang til kroppslig undersøkelse, innhenting av biologisk materiale med sikte på DNA-analyse, samt å ta fingeravtrykk og fotografi	138
15.6	Unntak fra foreldelse ved idealkonkurrens	126	17.4.2	Utvidet adgang til pågrepelse	137
15.7	Unntak fra foreldelse av idømt straff	127	17.5	Departementets vurdering	137
15.7.1	Forslaget i høringsnotatet	127	17.5.1	Generelt om utvidet tvangsmiddelbruk	137
15.7.2	Høringsinstansenes syn	127	17.5.2	Utvidet adgang til kroppslig undersøkelse, innhenting av biologisk materiale med sikte på DNA-analyse, samt å ta fingeravtrykk og fotografi	139
15.7.3	Departementets vurdering	127	17.5.3	Utvidet adgang til ransaking av rom og person	139
15.8	Særlig om virkningstidspunktet for endringene i reglene om foreldelse av straffansvar	128	17.5.4	Utvidet adgang til pågrepelse	139
			17.5.5	Lovtekniske løsninger for utvidet tvangsmiddelbruk	140
			18	Opplysning i tiltalebeslutning	
				når påtalen ikke er ubetinget	
				offentlig	142
			18.1	Bakgrunn	142
			18.2	Gjeldende rett	142
			18.3	Forslagene i høringsnotatet	143
			18.4	Høringsinstansenes syn	143
			18.5	Departementets vurdering	144

19	Politiets påtalekompetanse i saker om vanlig skattesvik mv. og overtredelser av allmenngjøringsloven	145	20	Økonomiske og administrative konsekvenser	149
19.1	Bakgrunn	145	21	Merknader til de enkelte paragrafene	151
19.2	Generelt om politiets påtalekompetanse etter gjeldende rett	146	21.1	Til militær straffelov	151
19.3	Politiets påtalekompetanse i saker om vanlig skattesvik mv.	146	21.2	Til straffeprosessloven	151
19.3.1	Gjeldende rett	146	21.3	Til voldsoffererstatningsloven	153
19.3.2	Forslaget i høringsnotatet	147	21.4	Til straffeloven	153
19.3.3	Høringsinstansenes syn	147	21.5	Til politiregisterloven	161
19.3.4	Departementets vurdering	147	21.6	Til ikrafttreddelses- og overgangsbestemmelsene	161
19.4	Politiets påtalekompetanse i saker om overtredelser av allmenngjøringsloven	147		Forslag til lov om endringer i straffeloven mv. (avvergingsplikt, utenomrettslig tvangsekteskap, diskrimineringsvern, skyting mot politiet mv.)	163
19.4.1	Gjeldende rett	147			
19.4.2	Forslaget i høringsnotatet	148			
19.4.3	Høringsinstansenes syn	148			
19.4.4	Departementets vurdering	148			



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 66 L

(2019–2020)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i straffeloven mv. (avvergingsplikt, utenomrettslig tvangsekteskap, diskrimineringsvern, skyting mot politiet mv.)

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 3. april 2020,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Denne proposisjonen følger opp en rekke anmodningsvedtak fra Stortinget og enkelte handlingsplaner. Den følger også opp utilsiktede konsekvenser ved ikrafttreddelsen av straffeloven 2005.

I kapittel 3 foreslås endringer i avvergingsplikten. Det foreslås at terrorhandlinger og terrorforbund, alvorlig miljøkriminalitet, tvangsekteskap, grov menneskehandel og grov seksuell omgang mv. med barn mellom 14 og 16 år omfattes av avvergingsplikten, at avvergingsplikten for kjønnslemlestelse utvides og at avvergingsplikten ved prevensjonsveiledning presiseres. Forslaget følger opp anmodningsvedtak nr. 787, 29. mai 2018, om tiltak mot kjønnslemlestelse.

I kapittel 4 foreslås en kriminalisering av utenomrettslige tvangsekteskap. Utenomrettslige tvangsekteskap foreslås likestilt med formelle tvangsekteskap.

I kapittel 5 er det foretatt en vurdering av om det er ønskelig å presisere vilkåret om «utilbørlig

press» i straffeloven § 253. Dette følger opp anmodningsvedtak nr. 789, 29. mai 2018, om utvidelse av straffeloven § 253.

Kapittel 6 foreslår en avklaring av at forsøk på kjøp av sex er straffbart. Dette ble uklart ved ny straffelov. Forslaget følger opp anmodningsvedtak nr. 699, 7. mai 2018.

I kapittel 7 er det foreslått et straffebud om utleie av lokaler som benyttes til grov utnyttelse av arbeidstakere, som følger opp anmodningsvedtak nr. 130, 7. desember 2015. Departementet foreslår at utleier skal kunne straffes dersom han eller hun utviser forsett eller grov uaktsomhet om at lokaler leies ut til virksomhet som driver med grov eller gjentatt ulovlig utnyttelse av noens arbeidskraft. Departementet foreslår også en presisering i straffebestemmelsen om menneskehandel (å endre vilkåret «arbeid eller tjenester» i straffeloven § 257 første ledd bokstav b tilbake til «tvangsarbeid eller tvangstjenester»).

I kapittel 8 er det foreslått flere lovendringer som styrker det strafferettslige diskrimineringsvernet for transpersoner og andre som har en kjønnsidentitet eller et kjønnsuttrykk som bryter med omgivelsenes forventninger. Departementet foreslår å tilføye «kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk» som diskrimineringsgrunnlag i straffeloven § 77 om skjerpende omstendigheter, § 174 om tortur, § 185 om hatefulle ytringer, § 186 om diskriminering, § 264 om grove trusler, § 272 om grov kroppskrenkelse, § 274 om grov kroppsskade og § 352 om grovt skadeverk. Forslaget i proposisjonen følger opp Stortingets anmodningsvedtak nr. 698, 7. mai 2018. Departementet foreslår videre at formuleringen «homofile orientering» endres til «seksuell orientering» i de ovennevnte bestemmelsene. Endringen gjør det tydeligere at også bifile har et særskilt strafferettslig vern mot diskriminering. Departementet fremmer etter en helhetsvurdering ikke forslag om å tilføye «kjønn» som diskrimineringsgrunnlag i straffeloven §§ 77, 185, 186, 264, 272, 274 og 352.

Kapittel 9 gjelder gjeninnføring av straffansvar for den som utgir seg for å være vedkommende et identitetsbevis er utferdiget til, selv om denne samtykker til bruken. Det skjedde en utilsiktet avkriminalisering på dette punktet ved straffeloven 2005.

Forslaget i kapittel 10 presiserer at straffebestemmelsen om brudd på taushetsplikt rammer enhver form for brudd på taushetsplikt.

I kapittel 11 foreslås det at gjentatt eller gravevende ulovlig befatning med våpendeler skal rammes av straffelovens bestemmelser om skytevåpen og ammunisjon.

I kapittel 12 foreslås det et bedre vern av offentlige tjenestepersoner. Det foreslås bl.a. nye straffebud om grov vold, grove trusler og grovt skadeverk mot offentlig tjenesteperson, minsteStraff for bruk av skytevåpen mv. mot politiet og vern av tjenestevåpen. Videre foreslås et forsterket vern for brann- og redningspersonell når de yter innsats i oppdrag, samt for offentlige tjenestepersoner mot skadeverk og gjengjeldelse.

Kapittel 13 gjelder endringer i straffebudet om krenkelser av representant for fremmed stat. Straffansvaret for fornærmelser av diplomater presiseres av hensyn til ytringsfriheten, gjennom et vilkår om at bare rettsstridige fornærmelser kan straffes. I tillegg foreslås det å utvide bestemmelsens anvendelsesområde til å gjelde for representanter for mellomstatlige organisasjoner, samt for familiemedlemmer som tilhører representan-

ters husstand. Forslaget følger opp anmodningsvedtak nr. 96, 2. desember 2016.

I kapittel 14 foreslås det at korrupsjonsbestemmelsene i større grad får anvendelse på korrupsjon begått i utlandet. Anvendelsesområdet ble begrenset i straffeloven 2005.

I kapittel 15 foreslås det endringer i reglene om foreldelse. For det første foreslås det forlenget foreldelsesfrist eller utskutt foreldelsesfrist i enkelte saker for å sikre muligheten til å etterforske sakene før foreldelse inntreffer. Forslagene gjelder utskutt foreldelsesfrist i saker om seksuell handling med barn under 16 år, samt forlenget foreldelsesfrist (økning fra to til fem år) for å tvinge eller forlede et barn under 16 år til å utvise seksuelt krenkende eller annen uanstendig atferd. I tillegg foreslås utskutt foreldelsesfrist i saker etter § 196 om manglende avverging av handlinger som er omfattet av straffeloven § 282 om mishandling i nære relasjoner, § 284 om kjønnslemlestelse, § 299 om voldtekt av barn under 14 år og § 303 om grov seksuell omgang mv. med barn mellom 14 og 16 år. Det foreslås en forlengelse i foreldelsesfristen (økning fra to til fem år) for grovt uaktsomt bedrageri.

For det andre foreslås en viss utvidelse av unntaket fra foreldelse. Departementet foreslår at straffansvaret for overtredelse av straffeloven § 175 om grov tortur og § 171 b om grov tvungen forsvinning ikke skal foreldes såfremt en dødsfølge inngår i vurderingen av om lovbruddet er grovt. Forslaget følger opp anmodningsvedtak nr. 462, 17. mars 2015. Det foreslås også unntak for foreldelse av idømt straff i visse tilfeller.

Kapittel 16 gjelder begrensninger i siviles medvirkningsansvar ved brudd på militær straffelov.

Kapittel 17 inneholder forslag til adgang til å bruke visse tvangsmidler ved enkelte mindre alvorlige lovbrudd, slik det var mulighet til etter gammel straffelov. Departementet fremmer forslag om adgang til ransaking av rom (straffeprosessloven § 192) i saker etter straffeloven § 326 om mindre underslag og § 334 om mindre heleri, samt adgang til ransaking av person (straffeprosessloven § 195) i saker etter straffeloven § 162 om brudd på identifikasjonsplikten, § 326 om mindre underslag, § 334 om mindre heleri og § 353 om mindre skadeverk.

Kapittel 18 gjelder klargjøring av at påtalen anses ubetinget offentlig når ikke offentlig myndighet har begjært påtale. Departementet foreslår at det kun er når offentlig myndighet har begjært påtale eller der det foreligger andre vilkår for

påtale, at det er nødvendig å innta opplysning i tiltalebeslutningen.

I kapittel 19 foreslås det at påtalekompetansen for skattesvik og for brudd på allmenngjøringsloven legges til politiet.

Kapittel 20 gjelder de økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene.

Merknader til de enkelte paragrafene finnes i kapittel 21.

2 Bakgrunnen for lovforslagene

2.1 Høringsnotat 25. mai 2018

Justis- og beredskapsdepartementet sendte 25. mai 2018 på høring forslag til endringer i straffeloven og enkelte andre lover. Høringsfristen var 10. september 2018. Forslaget fulgte opp den nye straffeloven som trådte i kraft 1. oktober 2015. Ikraftsettelsen av den nye straffeloven forutsatte en rekke lovendringer i straffeloven og andre lover, og det var ikke anledning til å følge opp alle spørsmål om endringsbehov i forbindelse med ikraftsettelsen. Erfaringer med loven gjennom noen år hadde også gitt anledning til å vurdere enkelte lovendringer. I tillegg fulgte høringsnotatet opp anmodningsvedtak nr. 699, 7. mai 2018, om å sikre at forsøk på kjøp av seksuelle tjenester er straffbart.

Høringsnotatet ble sendt til følgende høringsinstanser:

Departementene

Høyesterett
Lagmannsrettene
Tingrettene

Generaladvokaten
Krigsadvokatene for Nord-Norge
Krigsadvokatene for Sør-Norge
Kripos
Politidirektoratet
Politidistriktene
Politiets sikkerhetstjeneste
Riksadvokaten
Statsadvokatembetene
ØKOKRIM

Barneombudet
Brønnøysundregistrene
Datatilsynet
Den rettsmedisinske kommisjon
Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi)
Domstoladministrasjonen
Erstatningsnemda for voldsofre
Fylkesmennene
Kompetansesenter for kriminalitetsforebygging

Kontoret for voldsoffererstatning
Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll
Kriminalomsorgsdirektoratet
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Nasjonal kommunikasjonsmyndighet
Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter
Regjeringsadvokaten
Sametinget
Sekretariatet for konfliktrådene
Statens barnehus
Statens sivilrettsforvaltning
Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og trygghetstjenester (EOS-utvalget)
Stortingets ombudsmann for Forsvaret
Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen)
Tolldirektoratet
Trygderetten

Advokatforeningen
Akademikerne
Alternativ til Vold
Amnesty International Norge
Den nasjonale støttegruppen etter 22. juli-hendelse
Den norske Dommerforeningen
Den norske Helsingforskomité
DIXI Ressurssenter mot voldtekt
Felleskap mot seksuelle overgrep
Fritt ord
Gatejuristen
Hovedorganisasjonen Virke
IKT-Norge
Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)
Juss-Buss
Jussformidlingen i Bergen
Jusshjelpa i Midt-Norge
Jusshjelpa i Nord-Norge
Kirkelig Ressurssenter mot vold og seksuelle overgrep
Krisesentersekretariatet
Kvinnefronten i Norge
Kvinnegruppa Ottar
Landsforeningen for voldsofre

Landsforeningen mot seksuelle overgrep
Landsorganisasjonen i Norge (LO)
MiRA-senteret
Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress
Norges Juristforbund
Norges Kvinne- og familieforbund
Norges Offisersforbund
Norges Politilederlag
Norges Røde Kors
Norsk barne- og ungdomspsykiatrisk forening
Norsk fengsels- og friomsorgsforbund
Norsk forening for kriminalreform (KROM)
Norsk Rettsmedisinsk Forening
Norsk rikskringkasting
Norsk senter for menneskerettigheter
Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
PION – Sexarbeidernes Interesseorganisasjon
Politiets fellesforbund
Politijuristene
PRO-senteret
Redd Barna
Rettspolitisk forening
Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)
Senter for seksuelt misbrukte menn
Statsadvokatenes forening
Stiftelsen Fellesskap mot seksuelle overgrep
Stiftelsen Rettferd for taperne
Stine Sofies Stiftelse
Straffedes organisasjon i Norge (SON)
Støttesenteret for fornærmede i straffesaker
Tilsynsrådet for advokatvirksomhet
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

Det juridiske fakultet ved Universitetet i Bergen
Det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo
Det juridiske fakultet ved Universitetet i Tromsø
Forsvarets forskningsinstitutt
Forsvarets høyskole
Handelshøyskolen BI
Institutt for kriminologi og rettssosiologi ved Universitetet i Oslo
Politihøgskolen

2.2 Høring 4. juli 2018 av ekstern utredning

Justis- og beredskapsdepartementet sendte 4. juli 2018 en enkeltpersonsutredning fra professor i rettsvitenskap Kjetil Mujezinović Larsen på høring. Høringen hadde frist 1. november 2018. Enkelte instanser fikk utsatt høringsfrist.

Utredningen ble innhentet av det daværende Barne- og likestillingsdepartementet som ledd i

arbeidet med lov 16. juni 2017 nr. 51 om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven) og forelå 13. september 2016. I tråd med mandatet drøftet Larsen om det var grunn til å foreta endringer i gjeldende straffereettslige regler om diskriminering i straffeloven og diskrimineringslovgivningen. Det ble i denne forbindelse vurdert hvilke diskrimineringsgrunnlag som bør vernes, og om sammenhengen mellom bestemmelsene i straffeloven og diskrimineringslovgivningen er god nok.

Utredningen munnet ut i flere forslag til lovendringer. Larsen anbefalte at diskrimineringsgrunnlagene «kjønnsidentitet», «kjønnsuttrykk» og «kjønn» inkluderes i en rekke bestemmelser i straffeloven, herunder § 77 bokstav i om skjerpende omstendigheter, § 185 om hatefulle ytringer og § 186 om diskriminering. Larsen anbefalte videre at uttrykket «homofil orientering» erstattes med «seksuell orientering» i de samme bestemmelsene.

Et annet tema i utredningen var om rasistiske organisasjoner burde forbys særskilt i lys av forpliktelsen i konvensjon om avskaffelse av alle former for rasediskriminering (rasediskrimineringskonvensjonen) artikkel 4 bokstav b og kritikken Norge har mottatt av FNs rasediskrimineringskomité. Larsen konkluderer med at de beste grunner taler for ikke å innføre et slikt forbud, se utredningen punkt 5.5.1 side 77–80. Han viser i den forbindelse til at et formelt forbud mot rasistiske organisasjoner i norsk rett har vært utredet og forkastet flere ganger tidligere, se blant annet Ot.prp. nr. 109 (2001–2002) punkt 3.1 side 17–20 og Ot.prp. nr. 33 (2004–2005) punkt 13 side 153–165.

På bakgrunn av kritikken anbefalte Larsen imidlertid å innføre en bestemmelse i straffeloven om straff for å stifte eller delta i en forening som er forbudt ved lov, eller som har som formål å begå eller oppmuntre til en handling som kan straffes med fengsel i minst 6 måneder, etter mønster av straffeloven 1902 § 330. En slik endring fordrer en nærmere vurdering. Straffelovrådet har i NOU 2020: 4 drøftet behovet for et straffebud som rammer deltakelse i og rekruttering til kriminelle gjenger og organisasjoner. Rådet foreslår en ny bestemmelse i straffeloven rettet mot deltagelse mv. i organiserte kriminelle sammenlutninger som begår alvorlige straffbare handlinger som krenker liv, helse eller frihet. Rådet påpeker at en slik bestemmelse kan ramme rasistiske organisasjoner som tar i bruk relativt grove virkemidler i sin rasistiske virksomhet. Departementet vil komme tilbake til straffelovrådets forslag på et senere tidspunkt.

Larsens utredning ble sendt til følgende
høringsinstanser:
Departementene

Høyesterett
Lagmannsrettene
Tingrettene

Kripos
Politidirektoratet
Politidistriktene
Politiets sikkerhetstjeneste
Riksadvokaten
Statsadvokatembetene
ØKOKRIM

Barneombudet
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Brønnøysundregistrene
Datatilsynet
Den rettsmedisinske kommisjon
Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi)
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
Diskrimineringsnemnda
Domstoladministrasjonen
Erstatningsnemnda for voldsofre
Fylkesmennene
Helsedirektoratet
Kompetansesenter for kriminalitetsforebygging
Kontoret for voldsoffererstatning
Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll
Kriminalomsorgsdirektoratet
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom)
Norges nasjonale institusjon for menneske-
rettigheter
Regelrådet
Regjeringsadvokaten
Sekretariatet for konfliktrådene
Statens barnehus
Statens sivilrettsforvaltning

Sametinget
Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, over-
våkings- og trygghetstjenester (EOS-utvalget)
Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivil-
ombudsmannen)

Advokatforeningen
Akademikerne
Aksept
Alternativ til Vold
Amnesty International Norge
Antirasistisk senter
Atlas-alliansen

BonjuSámit
Care Norge
Caritas Norge
Den nasjonale støttegruppen etter 22. juli-hendel-
sene
Den norske bamseklubben
Den norske dommerforening
Den norske Helsingforskomité
DIXI – ressurscenter i Oslo
Eleverorganisasjonen
Fellesrådet for Afrika
Felleskap mot seksuelle overgrep
Flyktninghjelpen
FN-sambandet i Norge
Forbundet for transpersoner i Norge
Forening for kjønnsforskning i Norge
Frelsesarmeen
FRI – Foreningen for kjønns- og seksualitets-
mangfold
Fritt ord
Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO)
Gáldu – kompetansesenter for urfolks rettigheter
Gatejuristen
Harry Benjamin Ressurssenter
Helseutvalget for bedre homohelse
HivNorge
Hovedorganisasjonen Virke
Human Rights service (HRS)
ICJ-Norge
IKT Norge
Innvandrerne Landsorganisasjon (INLO)
Internasjonal helse- og sosialgruppe (IHSG)
Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)
Juss-Buss
Jussformidlingen i Bergen
Jusshjelpa i Midt-Norge
Jusshjelpa i Nord-Norge
Kirkelig Ressurssenter mot vold og seksuelle
overgrep
Kirkens Bymisjon
Krisesentersekretariatet
KUN Senter for kunnskap og likestilling
Kvenlandsforbundet
Kvinnefronten i Norge
Kvinnegruppa Ottar
Landsforeningen for lesbiske, homofile, bifile og
transpersoner (LLH)
Landsforeningen for voldsofre
Landsforeningen mot seksuelle overgrep
Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Landsrådet for norske barne- og ungdoms-
organisasjoner (LNU)
Likestilling- og diskrimineringsombudet
Likestilling, Integrering, Mangfold (LIM)
Likestillingssenteret

Mannsforum
 Menneskerettsalliansen
 MiRA-Senteret
 Multikulturelt Initiativ- og Ressursnettverk (MiR)
 Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress
 Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO)
 Norges Juristforbund
 Norges Juristforbund
 Norges Politilederslag
 Norges Røde Kors
 Norges Handikapforbund
 Norges kvinne- og familieforbund
 Norges kvinnelobby
 Norsk barne- og ungdomspsykiatrisk forening
 Norsk fengsels- og friomsorgsforbund
 Norsk forening for kriminalreform (KROM)
 Norsk Rettsmedisinsk Forening
 Norsk senter for menneskerettigheter
 Norsk kvinnesaksforening
 Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)
 Norske kveners forbund
 Norske kvinnelige akademikere
 Norske Kvinners Sanitetsforening
 Norske Samers Riksforbund
 Nye SOS Rasisme
 Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
 Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD)
 Oslo Queer
 Politiets fellesforbund
 Politijuristene
 Redd Barna
 REFORM ressursenter for menn
 Ressursenter for kvinner med minoritetsbakgrunn (MiRA)
 Rettspolitisk forening
 Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner (SAFO)
 Samarbeidsrådet for tros- og livssynsamfunn
 Samenes Folkeforbund
 Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)
 Senter for kvinne- og kjønnsforskning
 Senter for seksuelt misbrukte menn
 Sex og Politikk
 Skeiv ungdom for mangfold mot diskriminering
 Skeiv verden
 SMil Norge
 Statsadvokatenes forening
 Stensveen Ressursenter for Transpersoner
 Stiftelsen Fellesskap mot seksuelle overgrep
 Stiftelsen Rettferd for taperne
 Stine Sofies Stiftelse
 Stopp Diskrimineringen

Straffedes organisasjon i Norge (SON)
 Støttesenter mot incest og seksuelle overgrep
 Støttesenteret for fornærmede i straffesaker
 Taternes landsforening
 Uføres Landsorganisasjon (ULO)
 Unge funksjonshemmede
 UNICEF-komiteen i Norge
 Utrop
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund
 Åpen kirkegruppe for lesbiske og homofile

Handelshøyskolen BI
 Institutt for kriminologi og rettssosiologi ved Universitetet i Oslo
 Politi hogskolen
 Universitetene

2.3 Høringsnotat 17. desember 2018

Justis- og beredskapsdepartementet sendte 17. desember 2018 på høring forslag til en rekke andre endringer i straffeloven mv. Forslagene følger opp handlingsplaner fra regjeringen, anmodningsvedtak fra Stortinget og innspill fra andre aktører. Høringsfristen var 15. april 2019. Anmodningsvedtakene fra Stortinget som ble fulgt opp, er:

- vedtak nr. 130, 7. desember 2015, om endringer i straffeloven for å holde utleier ansvarlig ved ulovlig virksomhet i lokaler som blir leid ut
- vedtak nr. 462, 17. mars 2015, om foreldelsesregler for forsettlig handlinger som har døden til følge
- vedtak nr. 96, 2. desember 2016, om opphevelse i straffeloven § 184 bokstav a vedrørende krenkelser av representanter fra andre stater
- vedtak nr. 787, 29. mai 2018, om tiltak mot kjønnslemlestelse, herunder tydeliggjøre foreldrenes ansvar for å avverge og anmelde slike alvorlige straffbare forhold
- vedtak nr. 789, 29. mai 2018, om utvidelse av straffeloven § 253 med forklaring av kva «utilbørlig press» innebærer

Høringsnotatet ble sendt til følgende høringsinstanser:

Departementene

Høyesterett
 Lagmannsrettene
 Tingrettene

Generaladvokaten
 Krigsadvokatene for Nord-Norge

Krigsadvokatene for Sør-Norge
Kripos
Politidirektoratet
Politidistriktene
Politiets sikkerhetstjeneste
Riksadvokaten
Statsadvokatembetene
ØKOKRIM

Barneombudet
Brønnøysundregistrene
Datatilsynet
Den rettsmedisinske kommisjon
Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi)
Domstoladministrasjonen
Erstatningsnemda for voldsofre
Fylkesmennene
Kompetansesenter for kriminalitetsforebygging
Kontoret for voldsoffererstatning
Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll
Kriminalomsorgsdirektoratet
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Nasjonal kommunikasjonsmyndighet
Norges nasjonale institusjon for menneske-
rettigheter
Regjeringsadvokaten
Sametinget
Sekretariatet for konfliktrådene
Statens barnehus
Statens sivilrettsforvaltning
Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, over-
våkings- og trygghetstjenester (EOS-utvalget)
Stortingets ombudsmann for Forsvaret
Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivil-
ombudsmannen)
Tolldirektoratet
Trygderetten

Advokatforeningen
Akademikerne
Alternativ til Vold
Amnesty International Norge
Den nasjonale støttegruppen etter 22. juli-hendel-
sene
Den norske Dommerforeningen
Den norske Helsingforskomité
DIXI Ressurssenter mot voldtekt
Felleskap mot seksuelle overgrep
Fritt ord
Gatejuristen
Hovedorganisasjonen Virke
IKT-Norge
Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)
Juss-Buss

Jussformidlingen i Bergen
Jusshjelpa i Midt-Norge
Jusshjelpa i Nord-Norge
Kirkelig Ressurssenter mot vold og seksuelle
overgrep
Krisesentersekretariatet
Kvinnefronten i Norge
Kvinnegruppa Ottar
Landsforeningen for voldsofre
Landsforeningen mot seksuelle overgrep
Landsorganisasjonen i Norge (LO)
MiRA-senteret
Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk
stress
Norges Juristforbund
Norges Kvinne- og familieforbund
Norges Offisersforbund
Norges Politilederlag
Norges Røde Kors
Norsk barne- og ungdomspsykiatrisk forening
Norsk fengsels- og friomsorgsforbund
Norsk forening for kriminalreform (KROM)
Norsk Rettsmedisinsk Forening
Norsk rikskringkasting
Norsk senter for menneskerettigheter
Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
PION – Sexarbeidernes interesseorganisasjon
Politiets fellesforbund
Politijuristene
PRO-senteret
Redd Barna
Rettspolitisk forening
Romsk råd
Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)
Senter for seksuelt misbrukte menn
Statsadvokatenes forening
Stiftelsen Fellesskap mot seksuelle overgrep
Stiftelsen Rettferd for taperne
Stine Sofies Stiftelse
Straffedes organisasjon i Norge (SON)
Støttesenteret for fornærmede i straffesaker
Tilsynsrådet for advokatvirksomhet
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

Det juridiske fakultet ved Universitetet i Bergen
Det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo
Det juridiske fakultet ved Universitetet i Tromsø
Forsvarets forskningsinstitutt
Forsvarets høyskole
Handelshøyskolen BI
Institutt for kriminologi og rettssosiologi ved
Universitetet i Oslo
Politihøgskolen

3 Endringer i avvergingsplikten

3.1 Gjeldende rett

Straffeloven § 196 fastsetter en straffsanksjonert avvergingsplikt som rammer den som unnlater gjennom anmeldelse eller på annen måte å forsøke å hindre visse alvorlige straffbare handlinger eller følgene av disse. Plikten gjelder for enhver og uten hensyn til taushetsplikt, og den inntreffer når avverging «fortsatt er mulig og det fremstår som sikkert eller mest sannsynlig» at den aktuelle straffbare handlingen er eller vil bli begått.

De straffbare handlingene som omfattes av avvergingsplikten, er uttømmende oppregnet i § 196 første ledd bokstav a til c, sammenholdt med annet ledd. Overtredelse av bestemmelsen straffes med bot eller fengsel inntil ett år.

Tredje ledd bokstav a og b fastsetter unntak fra straffansvaret. Etter bokstav a straffes ikke brudd på avvergingsplikten dersom handlingen det var tale om å avverge, ikke kom så langt som til straffbart forsøk. Tilsvarende gjelder etter bokstav b dersom plikten ikke kunne oppfylles uten å utsette vedkommende selv, dennes nærmeste eller noen uskyldig for siktelse eller tiltale, eller fare for liv, helse eller velferd. Med de nærmeste menes blant annet ektefelle, slektninger i direkte linje og søsken, jf. straffeloven § 9. Ektefelle, slektninger i rett opp- eller nedstigende linje, søsken og like nært besvogrede er også fritatt fra vitneplikt etter straffeprosessloven § 122.

Avgjørende for at avvergingsplikten i straffeloven 1902 § 139 ble videreført i straffeloven § 196, var at en slik bestemmelse markerer en grunnleggende samfunnsplikt og innebærer et viktig unntak fra reglene om taushetsplikt. Fra Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 10.14 side 261 gjengis:

«Slik departementet ser det, er det grunn til å vurdere om straffeloven 1902 § 139 bør videreføres i lys av prinsippene om bruk av straff slik disse er nedfelt i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 88–93. Straffeloven 1902 § 139 har vært lite anvendt i praksis, og det samme gjelder de tilsvarende bestemmelsene i den danske straffeloven (§ 141) og i den svenske brotts-

balken (23 kapittel 6 §). Dette kan tyde på at bestemmelsen har liten virkning, men det kan også ha sin bakgrunn i at bestemmelsen angir en atferdsregel som har sitt utspring i en grunnleggende samfunnsplikt og at regelen i stor grad etterleves. Til en viss grad kan også medvirkningsansvaret gjøre at bestemmelsen er mindre praktisk.

På den annen side markerer som nevnt bestemmelsen en grunnleggende samfunnsplikt, og er spesielt viktig for å hindre brudd på taushetspliktsreglene. Selv om de ikke er mye brukt, finnes som nevnt tilsvarende bestemmelser i Danmark og Sverige. En eventuell avkriminalisering kunne dessuten skape inntrykk av at samfunnet aksepterer passivitet i slike tilfeller som straffeloven 1902 § 139 rammer. Andre sanksjoner enn straff er heller ikke aktuelle i de fleste tilfellene som § 139 dekker, selv om en erstatningsplikt etter omstendighetene ikke kan utelukkes.»

Det ble vurdert å erstatte oppregningen av straffebud med en generell henvisning til en bestemt strafferamme, men dette ble avvist som for vilkårlig og vidtrekkende, se Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 10.14 side 261:

«Selv om departementet har kommet til at avvergingsplikten bør videreføres, er det god grunn til å vurdere kritisk hvor vidtrekkende den bør være. Kjernen i avvergingsplikten bør være en plikt til å hindre alvorlige forbrytelser mot rikets indre og ytre sikkerhet, store skadeforvoldelser, terrorhandlinger, grove seksuallovbrudd og grove legemskrenkelser.»

3.2 Endring fra «straffbar handling» til «lovbrudd»

3.2.1 Gjeldende rett

I forbindelse med at avvergingsplikten ble videreført i straffeloven 2005, ble ordlyden endret. Straffeloven 1902 § 139 brukte begrepet «forbrytelse» om den handlingen det var tale om å

avverge. Straffeloven § 196 benytter vilkåret «straffbar handling», noe som i utgangspunktet skal signalisere at alle straffbarhetsvilkår må være oppfylt, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 4.2.2.1 side 66. Det har imidlertid neppe vært meningen å utelukke avvergingsplikt for lovbrudd hvor gjerningspersonen ikke utviser skyld eller er tilregnelig, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 10.14 side 260 til 261 og spesialmerknaden til straffeloven § 196 i punkt 12.2.4 side 348 til 349. Se også Holmboe, Tale eller tie – om plikt til å avverge alvorlige lovbrudd og uriktige domfellelser (2017) kapittel 5.9 side 85 til 89.

3.2.2 Forslaget i høringsnotatet

For å få klarere frem at det ikke kreves at alle straffbarhetsvilkår må være oppfylt for at avvergingsplikten skal inntre, foreslo departementet i høringsnotatet fra desember 2018 å endre ordlyden. Det ble foreslått å erstatte vilkåret «straffbar handling» med «lovbrudd».

3.2.3 Høringsinstansenes syn

Samtlige høringsinstanser som har uttalt seg om spørsmålet, støtter forslaget til endring.

PST og Stine Sofies Stiftelse stiller seg bak forslaget. Det gjør også *Kristiansand tingrett, Riksadvokaten* og *Politidirektoratet med underliggende enheter*, som viser til at det ikke bør være tvil om at handlinger skal søkes avverget selv om gjerningspersonen er utilregnelig eller ikke handler med nødvendig skyld. Også *Oslo statsadvokatembeter* støtter den foreslåtte ordlydsendringen. De viser til at lovgiver i straffeloven 2005 har valgt å benytte begrepet «lovbrudd» som betegnelse på at noen objektivt sett opptrer i strid med en straffsanksjonert norm, selv om overtredelse av en ikke-straffsanksjonert norm språklig sett normalt vil betegnes som et lovbrudd.

Barneombudet viser til at endringen fra «straffbar handling» til «lovbrudd» har to sider:

«Slik departementet fremhever vil «lovbrudd» bedre dekke det forhold at det kun er den objektive handlingen avverger skal vurdere. Samtidig er «lovbrudd» en ganske vid betegnelse sammenliknet med «straffbar handling». Bestemmelsen om avvergeplikt er allerede komplisert og lite pedagogisk, særlig siden den omhandler en plikt for «enhver» som dersom plikten ikke blir oppfylt, kan medføre et straffeansvar. Det kan hevdes at «straffbar handling» i større grad vil være en

betegnelse «enhver» vil relatere til de forbud og handling som faktisk omfattes av avvergeplikten.»

3.2.4 Departementets vurdering

Departementet fastholder forslaget i høringsnotatet og foreslår å erstatte vilkåret «straffbar handling» med «lovbrudd». Vilket «lovbrudd» benyttes som betegnelse på at noen objektivt sett opptrer i strid med en straffsanksjonert norm, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 4.2.2.1 side 66. Forslaget presiserer at en har plikt til å avverge rettstridige handlinger, selv om gjerningspersonen selv er utilregnelig eller ikke handler med nødvendig skyld. Et eksempel kan være at vedkommende gjøres oppmerksom på at en pistol han eller hun har tenkt å trekke av, har blitt ladet uten hans eller hennes kjennskap, jf. Holmboe, Tale eller tie – om plikt til å avverge alvorlige lovbrudd og uriktige domfellelser (2017) kapittel 5.9.2 side 89.

3.3 Utvidelse av avvergingsplikten til å gjelde flere lovbrudd

3.3.1 Bakgrunn

Regjeringen har ved flere anledninger pekt på behovet for å vurdere en utvidelse av avvergingsplikten til flere lovbrudd.

I Prop. 12 S (2016–2017) Opptappingsplan mot vold og overgrep (2017–2021) punkt 2.3.3 side 25 varslet regjeringen at den ville vurdere behovet for en utvidelse av avvergingsplikten til flere lovbrudd, for eksempel straffeloven § 257 om menneskehandel, § 284 om kjønnslemlestelse, § 296 om seksuell omgang med innsatte mv. i institusjon og § 302 om seksuell omgang med barn mellom 14 og 16 år.

Tilsvarende uttalte regjeringen i «Retten til å bestemme over eget liv. Regjeringens handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2017–2020)» at det skal vurderes om avvergingsplikten bør utvides til blant annet å gjelde tvangsekteskap, og utredes om plikten til å avverge kjønnslemlestelse bør flyttes fra straffeloven § 284 til straffeloven § 196 (tiltak 4, handlingsplanen side 23 og 25).

På bakgrunn av en rapport fra en tverretattlig arbeidsgruppe om tiltak for håndtering av barneekteskap blant asylsøkere sendte Utlendingsdirektoratet, Politiets utlendingsenhet og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet et brev 28. september 2016 til Justis- og beredskapsdepartemen-

tet og Barne- og likestillingsdepartementet med anbefaling om å gjennomgå avvergingspliktens rekkevidde.

I lov 19. juni 2015 nr. 65 om ikraftsetting av straffeloven 2005 (straffelovens ikraftsetningslov) foreslo departementet en rekke mindre endringer i straffeloven § 196 om avvergingsplikten. I høringen hadde Kripes og Politidirektoratet gitt uttrykk for at flere straffebud burde omfattes av § 196 (Prop. 64 L (2014–2015) punkt 4.7.4 side 40):

«I tillegg til de bestemmelser som er henvist til i forslaget til ny § 196, har Kripes vurdert om også straffeloven 2005 §§ 131 og 133 burde foreslås tatt med. Det vises imidlertid i § 131 første ledd til en rekke paragrafer som allerede er tatt inn i § 196. Henvisningen omfatter imidlertid ikke §§ 240 (alvorlig miljøkriminalitet) og 257 (menneskehandel), og vi foreslår at man vurderer å også innta disse i oppregningen. Dette er alvorlige lovbrudd med mye til felles med de bestemmelser som allerede er omfattet.»

Innspillet ble ikke behandlet i forbindelse med ikraftsettelse av straffeloven. jf. Prop. 64 L (2014–2015) punkt 4.7.5 side 40.

I NOU 2017: 12 Svikt og svik har et utvalg gjennomgått saker hvor barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt. Utvalget anbefaler gjennomgripende endringer i straffelovens bestemmelse om avvergingsplikt. Utredningen har vært på høring med høringsfrist 30. november 2017.

I høringsnotatet fra desember 2018 ble kun mer begrensede endringer i avvergingsplikten drøftet, på den bakgrunn som er redegjort for i de foregående punktene. Departementet vil på et senere tidspunkt komme tilbake til hvordan anbefalingen i NOU 2017: 12 bør følges opp.

3.3.2 Terrorhandlinger og terrorforbund

3.3.2.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet å ta inn straffeloven § 131 om terrorhandlinger i § 196, først og fremst av pedagogiske årsaker. De fleste lovbruddene som anses som terrorhandlinger dersom de er begått med terrorhensikt, er allerede omfattet av avvergingsplikten.

Departementet la imidlertid til grunn at det neppe var grunn til å fastsette avvergingsplikt for

de ulike formene for forberedelseshandlinger eller medvirkningshandlinger i straffeloven §§ 134 til 137. Likedan ble det lagt til grunn at det neppe var behov for å fastsette avvergingsplikt for lovbruddene om deltakelse i og rekruttering til væpnet konflikt i straffeloven §§ 145 og 146.

Det ble også reist spørsmål om straffeloven § 133 om terrorforbund burde omfattes av avvergingsplikten, på grunn av faren som etableres for at en terrorhandling vil bli begått.

3.3.2.2 Høringsinstansenes syn

De fleste høringsinstansene som har uttalt seg om spørsmålet, støtter departementets forslag. *Oslo Statsadvokatembeter, Politidirektoratet, PST, Riksadvokaten* og *UDI* er positive til å utvide avvergingsplikten til å omfatte både straffeloven §§ 131 om terrorhandling § 133 om terrorforbund. *Oslo statsadvokatembeter* viser til at lovbestemmelsene ligger i kjerneområdet for bestemmelsen og gjelder handlinger som det, ut fra en etisk vurdering, vil være naturlig for de fleste å forsøke å avverge.

PST viser til at kommunale etater blir møtt med at taushetsplikten er til hinder for varsling av terrorrelaterte bekymringer. *PST* nevner også at de ulike formene for forberedelses- og medvirkningshandlinger i straffeloven kapittel 18 er svært samfunnsskadelige, og at det er viktig å få tidlig varsel om personer som er i en forberedelsesfase til terrorhandlinger, eller som kan være medvirkere til slike handlinger.

Politidirektoratet viser til *Øst politidistrikts* merknad om at en utvidelse av avvergingsplikten til også å gjelde straffeloven §§ 131 og 133 vil kunne ha en klargjørende effekt for personer som ikke har inngående kjennskap til straffelovens bestemmelser, og som ikke umiddelbart ser at de fleste lovbrudd som vil anses som terrorhandlinger eller terrorforbund, allerede er omfattet av avvergingsplikten i relasjon til andre bestemmelser.

Advokatforeningen går imot forslaget om å inkludere § 133 om terrorforbund i § 196 og mener det er vanskelig å se den legislative begrunnelsen for å innføre straffsanksjonert plikt til å hindre at noen inngår en avtale om terror. Avvergingsplikten inntreffer så snart det er risiko for at noen faktisk vil begå en terrorhandling. Å innføre en plikt til å hindre at noen snakker om og blir enige om å begå terror – men i en kontekst som ikke innebærer at avvergingsplikt mot terrorhandlingen som sådan utløses – fremstår etter Advokatforeningens mening som nokså meningsløs.

3.3.2.3 Departementets vurdering

Departementet fastholder forslaget om å innta straffeloven § 131 om terrorhandling i straffeloven § 196. Det vises til at slike handlinger ligger i kjerneområdet for avvergingsplikten, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 10.14 side 261. Videre vil det gi et mer pedagogisk uttrykk for det som uansett er gjeldende rett. Som påpekt i høringsnotatet er de fleste lovbrudd som er terrorhandlinger, omfattet av avvergingsplikten dersom de er begått med terrorhensikt. En slik forståelse av avvergingsplikten forutsetter imidlertid god innsikt i strafferettssystemet.

Departementet går også inn for at straffeloven § 133 om terrorforbund skal omfattes av avvergingsplikten. Som påpekt av blant annet PST er det viktig at politiet på et tidlig tidspunkt får opplysninger om personer som er i en forberedelsesfase til terrorhandlinger. At straffebudet om terrorforbund inntas i bestemmelsen om avvergingsplikten, innebærer blant annet at den lovbestemte taushetsplikten ikke vil være til hinder for å melde fra til politiet. Dette gjelder selv om den reelle risikoen for at det vil bli begått en terrorhandling ikke er kjent. For politiet kan opplysninger om at konkrete personer er i en forberedelsesfase til terrorhandlinger gi en foranledning til å foreta nærmere undersøkelser av risiko, samt gripe inn på et tidlig tidspunkt i hendelsesforløpet. Det vises for øvrig til at en rekke straffebestemmelser om inngåelse av forbund allerede er omfattet av avvergingsplikten, og at det dermed vil gi god sammenheng i regelverket å innta også straffebudet om terrorforbund.

Det vises for øvrig til spesialmerknadene i punkt 21.3.

3.3.3 Alvorlig miljøkriminalitet

3.3.3.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet å innta straffeloven § 240 om alvorlig miljøkriminalitet i straffeloven § 196. Departementet viste blant annet til at alvorlig miljøkriminalitet kan være å anse som terrorhandlinger hvis de begås med terrorhensikt, jf. straffeloven § 131 annet ledd, og at dette er et uttrykk for at det er tale om svært alvorlige lovbrudd. I motsetning til de andre lovbruddene som er nevnt i straffeloven § 131 første ledd, er likevel alvorlig miljøkriminalitet, i likhet med menneskehandel, ikke omfattet av avvergingsplikten i straffeloven § 196.

3.3.3.2 Høringsinstansenes syn

Samtlige høringsinstanser som uttalte seg om spørsmålet, støtter å ta inn straffeloven § 240 om alvorlig miljøkriminalitet i § 196. Dette gjelder *Oslo statsadvokatembeter, Politidirektoratet med underliggende enheter, Riksadvokaten og UDI*.

Oslo statsadvokatembeter viser til at straffebudet ligger i kjerneområdet for bestemmelsen og gjelder handlinger som det ut fra en etisk vurdering vil være naturlig for de fleste å forsøke å avverge.

Politidirektoratet med underliggende enheter viser til at alvorlig miljøkriminalitet har mye til felles med de andre lovbruddene som allerede er omfattet av avvergingsplikten.

Riksadvokaten viser til at alvorlig miljøkriminalitet har store negative samfunnsmessige konsekvenser. Avvergingsplikt for slike lovbrudd vil gi en god sammenheng i systemet og er en naturlig oppfølging av både Grunnloven § 112 og våre mange konvensjonsforpliktelser på området.

3.3.3.3 Departementets vurdering

Departementet går inn for at bestemmelsen om alvorlig miljøkriminalitet i straffeloven § 240 skal omfattes av avvergingsplikten. Alvorlig miljøkriminalitet straffes med fengsel inntil 15 år (første ledd) eller 6 år (annet ledd). Bestemmelsen rammer handlinger som kan medføre store skadeforvoldelser, og ligger dermed i kjernen av avvergingsplikten, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 10.14 side 261. Slike lovbrudd har mye til felles med andre lovbrudd som allerede er omfattet av avvergingsplikten. Som påpekt i høringsnotatet vil alvorlig miljøkriminalitet (straffeloven § 240) være å anse som terrorhandlinger dersom de begås med terrorhensikt etter straffeloven § 131 annet ledd, og bør i likhet med lovbruddene andre lovbruddene som er nevnt i straffeloven § 131 første ledd, omfattes av avvergingsplikten i straffeloven § 196.

Det vises for øvrig til spesialmerknadene i punkt 21.3.

3.3.4 Menneskehandel

3.3.4.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet å utvide straffelovens bestemmelse om avvergingsplikt til også å omfatte menneskehandel. Departementet viste til at menneskehandel kan være terrorhandlinger hvis handlingene begås med terrorhensikt, jf. straffeloven § 131 annet ledd. Det er et uttrykk

for at det er tale om svært alvorlige lovbrudd. I motsetning til de andre lovbruddene som er nevnt i straffeloven § 131 første ledd, er likevel menneskehandel, i likhet med alvorlig miljøkriminalitet, ikke omfattet av avvergingsplikten i straffeloven § 196.

Det ble vist til at en plikt til å avverge menneskehandel vil være vidtrekkende, særlig for tilfeller i nedre sjikt av hva som rammes. Departementet ba om innspill og inkluderte tentativt straffeloven § 258 om grov menneskehandel i utkastet til endret § 196. Dette vil i så fall innebære at avvergingsplikten utvides til å gjelde bare grove tilfeller av menneskehandel. Det ble i tillegg bedt om synspunkter på om avvergingsplikten også burde omfatte straffeloven § 257.

3.3.4.2 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene er noe delt i synet på om det bør være en plikt til å avverge menneskehandel.

Politidirektoratet med underliggende enheter støtter departementets forslag om at § 258 om grov menneskehandel bør omfattes av § 196. Mens *Politidirektoratet* går inn for at også § 257 skal omfattes, har de underliggende enhetene delte oppfatninger om dette. Øvrige høringsinstanser som støtter forslaget om å utvide avvergingsplikten til også å omfatte menneskehandel, støtter at også § 257 skal omfattes. *Bufdir* og *Riksadvokaten* viser blant annet til at det kan være komplisert å avgjøre om et forhold er menneskehandel, og at flere av momentene i straffeloven § 258 kan være vanskelige å vurdere før handlingen er begått. For i størst mulig grad å bidra til at menneskehandel avverges, bør også § 257 derfor omfattes av avvergingsplikten. Synspunktet deles av *UDI*, som viser til at:

«Avvergningsplikten kan forebygge og forhindre menneskehandel, ved at politiet kan oppdage flere utnyttingssituasjoner og at flere fornærmede kommer tidligere ut av en utnyttelsessituasjon. Menneskehandel er en skjult form for kriminalitet hvor ofrene sjelden kan, ønsker eller våger å motta bistand eller anmelde forholdet.»

Krisesentersekretariatet viser til at en utvidelse av avvergingsplikten bør omhandle alle former for menneskehandel, og ikke bare grov menneskehandel som foreslått i høringsnotatet. Dette begrunnes med at det i praksis er svært vanskelig å trekke grensen mellom menneskehandel og grov menneskehandel. Det er vanskelig å avdekke

hvorvidt et offer for menneskehandel er mindre-årig eller ikke og om det er utøvd grov vold eller ikke, og en del ofre for menneskehandel instrueres også om å oppgi at de er eldre enn 18 år.

Flere av høringsinstansene peker på innvendinger mot å la avvergingsplikten omfatte menneskehandel. Noen fremhever at en slik avvergingsplikt kan bidra til å heve terskelen for å søke hjelp.

Krisesentersekretariatet uttaler følgende:

«Lavterskeltilbud som ROSA har vært en faktor som trolig mest har bidratt til å avdekke menneskehandel i Norge. ROSA sørger for ivaretakelse av ofre under hele straffeforfølgingsprosessen, og at de føler seg trygge i møte med politiet. Personer utnyttet i menneskehandel er redde for å kontakte politiet. De har som oftest ikke lovlig opphold i Norge og er vel kjent med at de kan bli deportert. Politiet i hjemlandet er ofte korrupt, og ROSA kjenner til tilfeller hvor ofre har blitt utsatt for overgrep av politi i hjemlandet. Det at ROSA kan vise til at de ansatte har taushetsplikt har vært avgjørende for å bygge den nødvendige tillit slik at de tør å anmelde. Intensjonen med at en gjennom en avvergingsplikt får avdekket mer menneskehandel ved en tidlig inngripen fra politiets side, kan paradoksalt nok gi den motsatte effekt. Ofre for menneskehandel vil i sitt første møte være redde for å gi tilstrekkelig informasjon til å avdekke menneskehandel. I tillegg kan det fort danne seg et inntrykk av at man ikke får hjelp ved å ta kontakt med lavterskeltilbud som ROSA, men at man i stedet blir påtvunget kontakt med politiet. Som følge av dette vil færre kontakte lavterskeltilbud, og færre ofre bli identifisert. Terskelen for å motta bistand som offer for menneskehandel blir i realiteten hevet.»

Røde Kors er også bekymret for at innlemming av menneskehandel i avvergingsplikten kan redusere tilliten til hjelpeapparatet, føre til uansvarlige intervensjoner som setter ofre for menneskehandel i fare og forpurre profesjonelt identifiseringsarbeid. *Røde Kors* skriver følgende om betydningen av anonymitet og tillitsbygging:

«Gjennom vårt arbeid kommer vi i kontakt med personer som kan befinne seg i menneskehandelssituasjoner. En viktig forutsetning for vårt arbeid med målgruppen er muligheten til å garantere anonymitet opp mot offentlige myndigheter. Dette er en gruppe

som ofte har liten tillit til myndigheter og politi (Skilbrei og Brunovskis 2010) og hvor det er avgjørende at vi er og oppleves som uavhengige fra myndighetene.

Røde Kors og andre aktører i hjelpeapparatet erfarer at det å identifisere et mulig offer for menneskehandel kan være en langvarig prosess, hvor tillitsbygging er helt sentralt (Brunovskis og Surtees 2012). Det er viktig for vår troverdighet som uavhengig organisasjon å gi informasjon om sannsynlig bistand og beskyttelse, både på kort og lang sikt. Det er frivillig for voksne ofre for menneskehandel å motta bistand og beskyttelse fra ideelle organisasjoner og/eller norske myndigheter.

Avvergingsplikten vil i denne sammenheng kunne forstyrre identifiseringsarbeid, samt ofres muligheter til å ta valg i egne liv og velge hvorvidt de ønsker bistand.»

Røde Kors viser også til at det er problematisk å innføre en generell avvergingsplikt når det ikke finnes et tilstrekkelig godt system for langsiktig beskyttelse:

«For mange ofre for menneskehandel kan det innebære stor fare å bryte ut av et utnyttelsesforhold og å velge å samarbeide med norske myndigheter. Røde Kors erfarer at det kan ta tid for en person å beslutte om han eller hun ønsker å bryte med bakmannsapparatet. Dette kan knytte seg til mange ulike forhold, eksempelvis frykt for egen eller families liv og helse; økonomiske årsaker og forsørgeransvar for familie i hjemlandet; samt at de har vært utsatt for svært krenkende og grove tillitsbrudd, i noen tilfeller fra familiemedlemmer eller personer de har levd tett på, over lang tid.

Røde Kors erfarer at ofre for menneskehandel ikke nødvendigvis får en forbedret livssituasjon ved å ta imot bistand og beskyttelse. Slik bistandssystemet for ofre for menneskehandel er innrettet i dag avhenger muligheten for langsiktig beskyttelse av straffesakssporet, jf. vitneinstruksordningen av utlendingsforskriften § 8-4. Dette innebærer at en person som hovedregel må ha vitnet i en straffesak hvor det er tatt ut tiltale på menneskehandel. I Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel sin siste tilstandsrapport fremkommer det at 43 av 44 menneskehandelssaker ble henlagt i 2017 (KOM 2018). Mange ofre for menneskehandel har da ikke videre oppholdsgrunnlag i Norge og pålegges en utreiseplikt med ofte begrenset

mulighet for beskyttelse fra hjemlands myndigheter.

Dette systemet resulterer i at ofre for menneskehandel ofte ender i en vanskeligere situasjon etter å ha mottatt bistand og beskyttelse. Dette gjelder særlig tilfeller hvor ofrene har valgt å gi informasjon til politiet som ytterligere kan ha forverret deres trusselbilde. Problemstillingen har over mange år blitt reist av aktører i hjelpeapparatet, og Stortinget har og anmodet Regjeringen å vurdere å utvide oppholdsgrunnlaget for gruppen.

Det er problematisk å innføre en generell avvergingsplikt når det ikke finnes et tilstrekkelig godt system for langsiktig beskyttelse. Norge er forpliktet etter Europarådskonvensjonen artikkel 12 til å sette hensynet til ofrene og deres sikkerhet og beskyttelsesbehov sentralt i innsatsen mot menneskehandel.»

Krisesentersekretariatet viser til at i enkelte land kan familier fra ofre for menneskehandel komme i fare hvis det sprer seg en oppfatning om at offeret samarbeider med politiet i Norge. I en situasjon hvor avvergingsplikten fører til at personen umiddelbart blir satt i kontakt med politiet, kan trusselnivået høynes med påfølgende fare for liv og helse.

Noen høringsinstanser peker på at menneskehandel er en kompleks kriminalitet med en rekke gråsoner og vanskelige vurderinger og bruker dette som argument mot at bestemmelsene bør inntas i avvergingsplikten.

Dette gjelder blant annet *Oslo statsadvokatembeter*, som viser til at det kan være svært utfordrende å fastslå hvilke forhold som rammes som menneskehandel. Den nedre grense for hva som går inn under bestemmelsen om menneskehandel, er i praksis vanskelig å trekke. For profesjonelle yrkesutøvere som i utgangspunktet har taushetsplikt, vil det være problematisk å avgjøre om avvergingsplikten inntreffer, og følgelig om taushetsplikten oppheves. På grunn av bestemmelsens skjønnsmessige straffbarhetsvilkår vil Oslo statsadvokatembeter fraråde at bestemmelsene om menneskehandel tas inn i § 196. En slags «mellomløsning» der bare bestemmelsen om grov menneskehandel tas med, frarådes også. Til det er kriteriene for når et tilfelle av menneskehandel er å anse som grovt, altfor skjønnsmessige.

Røde Kors viser til at det krever særskilt kompetanse å vurdere om en situasjon utgjør menneskehandel, og at en avvergingsplikt for menneskehandel forutsetter kunnskap det ikke er rimelig å forvente at enkeltpersoner har. *Røde*

Kors er også bekymret for at en avvergingsplikt ved menneskehandel vil pålegge enkeltpersoner stort ansvar. Gitt sikkerhetsutfordringen for ofre for menneskehandel og kompleksiteten i kriminalitetsformen, vil det være svært vanskelig for privatpersoner å vurdere om de setter seg selv og sin familie eller de mulige fornærmede i fare ved forsøk på å avverge menneskehandel.

Tilsvarende advarer *Advokatforeningen* mot å inkludere lovbruddskategorier med komplekse og skjønsmessige straffbarhetsvilkår i bestemmelsen om avvergingsplikt. I lys av hvor diffus og skjønsmessig den nedre grensen for menneskehandelsbestemmelsen etter hvert fremstår, vil det være svært uklart for en lege, psykolog eller advokat å vurdere om det er grunnlag for å sette taushetsplikten til side som følge av avvergingsplikten.

3.3.4.3 Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget i høringsnotatet om å innta menneskehandel i straffeloven § 196. Menneskehandel kan ha alvorlige konsekvenser for den enkeltes livsutfoldelse og helse. Alvorlige tilfeller av menneskehandel er sammenlignbare med de krenkelsene som i Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 10.14 på side 261 anses å ligge i kjernen av avvergingsplikten, se også over i punkt 3.1. I likhet med de andre lovbruddene som er nevnt i straffeloven § 131 første ledd, vil overtredelse av straffeloven § 257 om menneskehandel eller § 258 om grov menneskehandel anses som en terrorhandling hvis den begås med terrorhensikt. Dette er et uttrykk for at det er tale om et svært alvorlig lovbrudd og tilsier at menneskehandel bør omfattes av avvergingsplikten i straffeloven § 196.

En innlemming av bestemmelsen straffeloven § 196 vil tydeliggjøre at taushetsplikten ikke er til hinder for å melde fra til politiet dersom en er sikker på eller regner det som sannsynlig at noen vil bli utsatt for menneskehandel. Det vil dermed legge til rette for at slik kunnskap videreformidles til politiet. Selv om det foreligger andre unntak fra taushetsplikten i lovverket, er disse unntakene gjennomgående mer generelt utformet enn avvergingsplikten, noe som kan føre til usikkerhet om hva en har plikt til å melde fra om. Som påpekt av UDI er menneskehandel en skjult form for kriminalitet hvor ofrene sjeldent på eget initiativ kan, ønsker eller våger å motta bistand eller anmelde forholdet. For at politiet skal være i stand til å gripe inn i slike situasjoner, er de dermed ofte avhengige av informasjon fra dem som kommer i kontakt med ofre for menneskehandel.

At det ikke aksepteres passivitet fra noen som regner det som sikkert eller sannsynlig at noen utsettes for menneskehandel, kan også virke preventivt på etterspørselen etter arbeid eller tjenester som ytes av personer som er utsatt for menneskehandel. Straffebestemmelsene mot menneskehandel har slik sett fellestrekk med straffebudet mot straffeloven § 259 om slaveri, som allerede er omfattet av avvergingsplikten i straffeloven § 196.

Departementet har merket seg at flere av høringsinstansene, blant annet *Krisesentersekretariatet* og *Røde Kors*, har uttrykt bekymring for at et unntak fra taushetsplikten i form av en avvergingsplikt kan redusere tilliten til hjelpeapparatet og føre til at færre ofre for menneskehandel oppsøker hjelp. Disse høringsinstansene viser blant annet til at taushetsplikten er avgjørende for å bygge nødvendig tillit for å få fornærmede til å anmelde, og at det tar tid å bygge slik tillit. Dette er sentrale hensyn som ligger til grunn for at blant annet helsepersonell som et utgangspunkt har taushetsplikt om opplysninger av personlig art som de blir kjent med under behandlingen av den enkelte pasient. Taushetsplikten gjelder imidlertid ikke, og bør heller ikke gjelde, uten unntak. Det er ikke holdbart om hjelpeapparatet skal forholde seg passivt i en situasjon hvor noen sikkert eller mest sannsynlig blir utsatt for et alvorlige overgrep. I slike situasjoner må de overordnede hensyn som taushetsplikten bygger på, vike av hensyn til den som står i fare for å bli utsatt for et overgrep. Det vises for øvrig til at det i tillegg til straffelovens bestemmelse om avvergingsplikt også finnes andre bestemmelser i lovverket som kan tenkes å gjøre unntak fra taushetsplikten i tilfeller hvor det er sterke holdepunkter for at noen blir utsatt for alvorlige tilfeller av menneskehandel.

Røde Kors har også anført at det er problematisk å innføre en generell avvergingsplikt når det ikke finnes et tilstrekkelig godt system for langsiktig beskyttelse for ofre for menneskehandel. Departementet erkjenner at sikkerheten til fornærmede både er en utfordring og et viktig hensyn ved avdekking av sårbare fornærmede, blant annet dem som er utsatt for vold i nære relasjoner, tvangsekteskap og menneskehandel. Samtidig er det som nevnt ikke holdbart å la en situasjon med pågående alvorlige overgrep vedvare uten at det gripes inn. Politiet har også plikt til å ivareta sikkerheten til fornærmede på best mulig måte når de vurderer hvordan de skal agere på bakgrunn av informasjon om menneskehandel.

Enkelte av høringsinstansene har gitt uttrykk for at en bør være varsom med å innta straffebud med skjønnsmessige vilkår i straffeloven § 196. Departementet er enig i at det kan være særlig komplisert å avgjøre om en bestemt handling omfattes av et straffebud der den straffbare gjerningen er beskrevet ved skjønnsmessige eller vage ord og uttrykk. Etter departementets syn bør en imidlertid ikke kunne straffes for brudd på avvergingsplikten dersom en har gjort en forstandig vurdering av om det vil skje slike krenkelser som omfattes av avvergingsplikten, og kommet til at det ikke er tilfellet. Dessuten vil det i mange situasjoner være rom for å søke nærmere avklaring av hvor langt avvergingsplikten rekker dersom en er usikker. På den bakgrunn mener departementet at det kan forsvares å la avvergingsplikten omfatte også straffebud med skjønnsmessige vilkår.

Et særlig spørsmål er om avvergingsplikten bør begrenses til de grove overtredelsene etter § 258, eller om den også bør gjelde ved overtredelser av § 257. Få høringsinstanser har vært positive til forslaget i høringsnotatet om å innta straffeloven § 258 i avvergingsplikten, men å holde § 257 utenfor. Det overordnede synspunktet om at bare de grove seksuallovbruddene og legemskrenkelsene bør omfattes av avvergingsplikten, tilsier at bare straffeloven § 258 inntas i straffeloven § 196. Departementet er enig med høringsinstansene i at det kan være komplisert å avgjøre hvorvidt en står overfor et alvorlig tilfelle av menneskehandel. Likevel mener departementet at en avvergingsplikt forbeholdt de grove overtredelsene vil bidra til atplikten gjelder der behovet er størst. En slik avgrensning vil også i mindre grad gå på bekostning av hensynene som ligger til grunn for taushetsplikten, og som flere av høringsinstansene har anført som innvendinger mot å innføre en avvergingsplikt også for menneskehandel.

Det vises for øvrig til spesialmerknadene i punkt 21.3.

3.3.5 Tvangsekteskap

3.3.5.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet å ta straffeloven § 253 om tvangsekteskap inn i § 196 om avvergingsplikt. Bakgrunnen for forslaget er at tvangsekteskap er en alvorlig krenkelse av menneskers frihet. Gjerningspersonene vil typisk befinne seg i den nærmeste familien rundt fornærmede, noe som kan gjøre fornærmede ekstra sårbar. En avvergingsplikt vil være et tydelig sig-

nal om at samfunnet ikke aksepterer passivitet fra personer som er kjent med et nært forestående tvangsekteskap. En avvergingsplikt vil dessuten være viktig for å hindre at taushetsplikt står i veien for anmeldelse fra for eksempel ansatte i skolen, helse- og omsorgstjenesten og trossamfunn.

3.3.5.2 Høringsinstansenes syn

Flertallet av høringsinstanser er positive til at avvergingsplikten skal omfatte § 253 om tvangsekteskap. Dette gjelder *Barneombudet*, *Bufdir*, *Fylkesmannen i Oslo og Viken*, *Legeforeningen*, *Nasjonalt SRHR-nettverk*, *Oslo statsadvokatembeter*, *Politidirektoratet* og *underliggende enheter*, *Redd Barna*, *Riksadvokaten*, *Sex og Samfunn* og *Stine Sofies Stiftelse*. Mange av disse høringsinstansene viser til at tvangsekteskap er et alvorlig inngrep i den enkeltes autonomi.

Riksadvokaten viser til at tvangsekteskap regelmessig vil være kjent for flere i omgangskretsen og familien til den som utsettes for det, og at forholdene derfor ligger godt til rette for avverging. *Legeforeningen* ga uttrykk for at tvangsekteskap er et så vesentlig inngrep at dette kan begrunne at taushetsplikten må vike i disse situasjonene. *Fylkesmannen i Oslo og Viken* viser til at innstifting av ekteskap er en viktig handling i mange trossamfunn, og at personer i trossamfunn som har taushetsplikt, bør få et ansvar for aktivt å motvirke at tvangsekteskap skjer. Slike personer vil kunne vise til avvergingsplikten hvis de selv skulle oppleve press om å forholde seg passive eller å delta i denne type handlinger. *Oslo statsadvokatembeter* viser også til at avvergingsplikt antas å være viktig for å unngå at taushetsplikt hindrer ansatte i skolen, helse- og omsorgstjenesten og trossamfunn fra å anmelde slike forhold til politiet.

Bufdir uttaler at mishandling i nære relasjoner (straffeloven § 282) allerede er inntatt i § 196, og tvangsekteskap har vært innfortolket i denne bestemmelsen. Dette er imidlertid en utvidet fortolkning av straffebudet som ikke er åpenbar. Å innta § 253 i avvergingsplikten vil tydeliggjøre forpliktelsen til å avverge tvangsekteskap. *Bufdir* viser også til følgende:

«Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll er et tverretatlig team som koordineres av *Bufdir*. Kompetanseteamet erfarer at de samvittighetskonfliktene som omtales i høringsnotatet uansett vil være tilstede på grunn av den lojaliteten som mange utsatte har til familien sin. Som det

kommer til uttrykk i høringsnotatet punkt 2.3.2.4 vil en avvergingsplikt gjøre det lettere for eksempelvis skoler å anmelde tvangsekteskap. Dette får særlig stor betydning i saker hvor personen er over 18 år og meldingsplikten til barnevernet ikke gjør seg gjeldende. Slik situasjonen er idag er det da opp til den utsatte selv å avgjøre om forholdet skal politianmeldes eller ikke. Kompetanseteamet erfarer at noen velger å inngå tvangsekteskap av hensyn til familien, eller fordi det alternative bruddet med familien er for krevende. En avvergingsplikt vil i slike tilfeller medføre en plikt for alle som får kunnskap om et forestående tvangsekteskap til å informere politiet. For noen vil dette kunne oppleves som en lettelse fordi ansvaret for å avverge forholdet legges på andres skuldre. Andre vil ha motforestillinger mot at politiet involveres i saken fordi det kan føre til offentlig påtale. Dette er forhold som må ivaretas i den videre oppfølgingen av den utsatte, og kan ikke tillegges større vekt enn hensynet til å beskytte den utsatte fra overgrep og alvorlige menneskerettsbrudd.»

UDI støtter forslaget om å ta inn § 253 i § 196, men viser også til at den straffbare handlingen ofte allerede er begått når UDI får en utlendings-sak til behandling. Det vil da være et spørsmål om å avverge følgene av tvangsekteskapet, for eksempel ved å avslå søknad om oppholdstillatelse (familieinnvandring) etter utlendingsloven § 51 annet ledd, samt anmelde forholdet til politiet. UDI understreker at det er svært vanskelig å vurdere om det foreligger et tvangsekteskap eller ikke, og at det kan være problematisk at avvergingsplikten rammer forhold som ligger i det nedre sjiktet av hva straffebudet omfatter.

Noen høringsinstanser mener at bestemmelsen om tvangsekteskap ikke bør omfattes av avvergingsplikten. *Advokatforeningens* innvendinger mot å innta bestemmelser med komplekse og skjønsmessige straffbarhetsvilkår i bestemmelsen om avvergingsplikt gjør seg også gjeldende for § 253 om tvangsekteskap, se punkt 3.3.4.2.

Røde Kors viser til sine erfaringer med Røde Kors-telefonen, hvis formål er å forebygge og forhindre tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, samt å bistå personer utsatt for disse voldsformene. Røde Kors-telefonen erfarer at terskelen for å ta kontakt med hjelpeapparatet i saker om tvangsekteskap er høy grunnet frykten for offentlig påtale, samt at den unge frykter konsekvensene dersom familien oppdager at de har vært i kontakt med et hjelpeapparat. *Røde Kors* er

bekymret for at en utvidelse av avvergingsplikten til også å omfatte tvangsekteskap, kan lede til at unge ikke våger å be om hjelp av det offentlige hjelpeapparatet eller å snakke om utfordringene som de står overfor med venner, familie eller nærmeste omgangskrets. I tillegg er Røde Kors bekymret for at unge over 18 år ikke vil ta kontakt med dem i frykt for at de skal forsøke å avverge et tvangsekteskap uten deres samtykke.

Røde Kors mener også at det bør kartlegges hvorvidt innføring av en slik plikt kan føre til at sikkerheten for berørte personer svekkes, dersom privatpersoner uten kunnskap og kompetanse om æresrelatert vold forsøker å avverge et potensielt tvangsekteskap. Det er viktig å presisere at å avverge et tvangsekteskap når personen også opplever æresrelatert vold, bør utføres med den største forsiktighet av personer med fagkompetanse på feltet.

Røde Kors påpeker også at det kan være utfordrende å definere hva som er et tvangsekteskap. I «Retten til å bestemme over eget liv. Regjeringens handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2017–2020)» anvendes følgende definisjon:

«Tvangsekteskap forstår vi her som ekteskapsinngåelse der en eller begge ektefellene ikke har mulighet til å velge å forbli ugift uten å bli utsatt for vold, frihetsberøvelse, annen straffbar eller urettmessig atferd eller utilbørlig press».

Dette er et spørsmål om grader på en skala heller enn klare avgrensinger, der den subjektive definisjon av tvang vil variere fra person til person og hos den samme personen over tid. Noen vil først i ettertid, etter at de har sagt ja til å gifte seg, definere det de har opplevd som en tvangssituasjon.

3.3.5.3 Departementets vurdering

Departementet opprettholder synspunktet i høringsnotatet om at tvangsekteskap er en alvorlig krenkelse av menneskers selvbestemmelsesrett. Slike personer er gjerne ekstra sårbare fordi gjerningspersonene ofte er i fornærmedes nærmeste familie. Lovbruddet anses således å ligge i kjernen av det som bør omfattes av avvergingsplikten, og departementet går inn for at det skal omfattes av § 196.

Departementet har merket seg at noen av høringsinstansene har reist innvendinger mot å utvide avvergingsplikten til å gjelde tvangsekteskap. De fleste av disse ligner innvendingene som ble reist mot å la avvergingsplikten omfatte men-

neskehandel. For så vidt gjelder disse, viser departementet til vurderingene ovenfor under punkt 3.3.4.3.

Når det gjelder innvendinger om at en plikt til å avverge tvangsekteskap kan skape samvittighetskonflikter hos personer som står både gjerningspersonen og fornærmede nær, vil departementet bemerke at det ikke kreves politianmeldelse dersom dette kan utsette noen av de nærmeste for siktelse eller tiltale, jf. straffeloven § 196 tredje ledd bokstav b, jf. § 9. Derimot vil vedkommende ha plikt til å avverge på annen måte dersom det er mulig. Dette er tilsvarende som forplikten til å avverge overtredelser av straffeloven § 182 om mishandling i nære relasjoner etter gjeldende rett.

Det vises for øvrig til spesialmerknadene i punkt 21.3.

3.3.6 Seksuallovbrudd mv. rettet mot barn under 16 år

3.3.6.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet viste til at inngåelse av ekteskap med barn under 16 år (straffeloven § 262 annet ledd) er en meget alvorlig krenkelse og kan ha betydelige konsekvenser for barnet i lang tid. På denne bakgrunn ble det foreslått å inkludere bestemmelsen i straffeloven § 196 om avvergingsplikt.

Departementet drøftet også om straffeloven §§ 302 og 303 om seksuell omgang med barn mellom 14 og 16 år og straffeloven § 304 om seksuell handling med barn under 16 år burde omfattes av avvergingsplikten. Departementet ga i den forbindelse uttrykk for at overtredelser av de nevnte straffebudene ikke burde omfattes av avvergingsplikten, idet denne bør være forbeholdt de groveste lovbruddene, jf. punkt 3.1 over. Departementet ba imidlertid om høringsinstansens syn på om avvergingsplikten burde omfatte grov seksuell omgang med barn mellom 14 og 16 år (straffeloven § 303). Her vil det som regel være snakk om meget alvorlige krenkelser, og fengselsstraff kan idømmes inntil 15 år. Det ble imidlertid ikke utformet noe eget forslag om dette.

3.3.6.2 Høringsinstansenes syn

Bufdir, Legeforeningen, Oslo statsadvokatembeter, Politidirektoratet, Statens Barnehus og *UDI* støtter forslaget om å la avvergingsplikten gjelde for straffeloven § 262 annet ledd om inngåelse av ekteskap med barn under 16 år.

UDI påpeker imidlertid at forholdet til reglene om anerkjennelse av ekteskap inngått med noen under 16 år etter utlendingsloven bør omtales. Fra *UDIs* høringsuttalelse gjengis:

«Når det gjelder ekteskap med mindreårige etter straffeloven § 262 annet ledd vil vi for helhetens skyld nevne annet regelverk som berører dette tema. Et ekteskap inngått i utlandet vil ikke bli anerkjent dersom dette vil stride mot våre grunnleggende retts- og verdinormer (ordre public) jf. ekteskapsloven § 18 a første ledd. Hvor den nedre aldersgrensen går før ekteskapet ikke anerkjennes, er ikke klart fastsatt i ekteskapsloven. I Ot.prp. nr. 100 (2005–2006) Om lov om endringer i ekteskapsloven og straffeprosessloven mv. (tiltak for å forhindre tvangsekteskap mv.), ga Barne- og likestillingsdepartementet uttrykk for at en ordre public-stridig lav alder for ekteskap «klart antas å være under 15 år». I henhold til instruks GI-13/2016 Nedre aldersgrense for å anerkjenne ekteskap inngått i utlandet åpnes det for at *UDI* og Utlendingsnemnda (*UNE*) unntaksvis kan anerkjenne ekteskap inngått med noen under 16 år i saker etter utlendingsloven (familieinnvandrings-saker). Med dette vil *UDI* peke på at det i fremtiden kan være aktuelt å anerkjenne ekteskap som er inngått med noen under 16 år i forbindelse med behandling av familieinnvandringssaker, samtidig som vi har en avvergingsplikt for lovbrudd etter straffeloven § 262 ekteskap med barn under 16 år.»

UDI viser til at det er behov for en utdypende omtale av hvordan unntaket i straffeloven § 262 annet ledd om at straff kan bortfalle dersom ektefellene er omtrent jevnbyrdige i alder og utvikling, bør praktiseres. Videre påpeker *UDI* at avvergingsplikten bør omfatte utenomrettslige barneekteskap, se nærmere nedenfor i punkt 4.7.

En rekke høringsinstanser er også positive til å innlemme straffeloven § 303 om grov seksuell omgang mv. med barn mellom 14 og 16 år i avvergingsplikten. Dette gjelder *Barneombudet, Bufdir, Kristiansand tingrett, Legeforeningen, Nasjonalt SRHR-nettverk, Politidirektoratet, Redd Barna, Sex og Samfunn, Stine Sofies Stiftelse, Sør-Øst politidistrikt, UDI, UNICEF Norge, Vest politidistrikt* og *Øst politidistrikt*. Noen høringsinstanser viser til våre internasjonale forpliktelser til å beskytte barn mot vold og overgrep. Flere instanser fremhever at det er en viktig forutsetning at det er et unntak for frivillig seksuell omgang mellom jevnbyrdige i alder og utvikling.

Når det gjelder spørsmålet om straffeloven § 302 også bør omfattes av avvergingsplikten, viser høringen at det er ulike synspunkter blant høringsinstansene. *Politidirektoratet* mener at avvergingsplikten bør gjelde alle former for seksuell omgang med barn mellom 14 og 16 år, ettersom det kan være vanskelig å nyansere mellom alminnelige og grove handlinger. Etter direktoratets syn bør derfor også straffeloven § 302 omfattes av avvergingsplikten. Slik direktoratet ser det, er seksuell omgang med barn under den seksuelle lavalderen en alvorlig krenkelse i seg selv – uavhengig av den seksuelle omgangens grovhet. Politiet må også ofte gjennomføre en del etterforskning før det kan avgjøres om en handling anses som grov eller ikke i straffelovens forstand. *Oslo politidistrikt* deler oppfatningen om at § 302 bør omfattes av § 196. *Politi høyskolen* er i tvil om avvergingsplikten bør omfatte §§ 302 og 303.

Stine Sofies Stiftelse viser til at seksuelle overgrep mot barn er alvorlige og bør forebygges, og at det kan oppstå en rekke grensespørsmål i vurderingen om en har avvergingsplikt etter § 196. Alle seksuelle overgrep mot barn er i praksis alvorlige lovbrudd, noe avvergingsplikten bør gjenspeile. Stiftelsen foreslår derfor å innta §§ 302, 303, 304 og 305 i § 196 om avvergingsplikten.

Oslo statsadvokatembeter går imot at § 302 om seksuell omgang med barn mellom 14 og 16 år skal omfattes av avvergingsplikten, siden slike handlinger ikke er av en slik grovhet at det bør gjelde en avvergingsplikt. Det vises til at Norge har en seksuell lavalder på 16 år, mens Danmark og Sverige har en seksuell lavalder på 15 år. Forholdene som er avgjørende for om handlingen subsumeres som grov, vil for øvrig sjelden eller aldri være kjent for andre på forhånd. Følgelig vil det ha liten hensikt å ta med § 303 i § 196.

3.3.6.3 Departementets vurdering

Departementet fastholder synspunktet i høringsnotatet om at inngåelse av ekteskap med barn under 16 år (straffeloven § 262 annet ledd) er en alvorlig krenkelse som kan ha betydelige konsekvenser for barnet i lang tid, og foreslår å inkludere bestemmelsen i § 196. Utvidelsen vil også omfatte utenomrettslige ekteskap med personer under 16 år, se nærmere i punkt 4.7.

Et særlig spørsmål er om det skal gjøres unntak fra avvergingsplikten i tilfeller der det unntaksvis åpnes for å anerkjenne ekteskap inngått i utlandet med noen som er under 16 år. UDI har i

høringsuttalelsen vist til at det i henhold til instruks GI-13/2016 Nedre aldersgrense for å anerkjenne ekteskap inngått i utlandet åpnes for at UDI og Utlendingsnemnda (UNE) unntaksvis kan anerkjenne ekteskap inngått med noen under 16 år i saker etter utlendingsloven (familieinnvandringssaker):

«I saker etter utlendingsloven skal UDI og UNE ved vurdering av ordre public-normen i ekteskapsloven § 18 a første ledd som hovedregel legge til grunn en nedre aldersgrense på 16 år for å kunne anerkjenne et ekteskap som er inngått i utlandet på et tidspunkt hvor ingen av partene hadde tilknytning til Norge og hvor en eller begge parter var mindreårig på vigselstidspunktet.

Ekteskapet kan unntaksvis anerkjennes selv om en eller begge parter var under 16 år da ekteskapet gyldig ble inngått i utlandet. Ved vurderingen kan det ses hen til om partene er jevnbyrdige i alder og utvikling og partenes alder på søknadstidspunktet. Jo eldre partene er, og jo lengre tid som er gått siden ekteskapet ble inngått, desto mindre støtende kan det være på norsk rettsorden å anerkjenne ekteskapet. Ved vurderingen kan det også ses hen til om partene har felles barn, og det må alltid vurderes om nektelse av å anerkjenne ekteskapet kan representere et brudd på retten til familieliv etter Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 8.»

Det er et motsetningsforhold mellom unntaksvis å kunne anerkjenne ekteskap som er inngått med noen under 16 år i forbindelse med behandling av familieinnvandringssaker, og en generell plikt til å avverge følgene av et lovbrudd etter straffeloven § 262 annet ledd om ekteskap med barn under 16 år. Etter departementets syn er det ikke behov for et eksplisitt unntak fra avvergingsplikten for slik tilfeller. For det første anerkjennes slike ekteskap svært sjeldent. For det andre vil det uansett følge av den alminnelige rettstridsreservasjonen at avvergingsplikten ikke innebærer en plikt til å avverge følgene av et ekteskap som er anerkjent. Dersom vilkårene er oppfylt for å anerkjenne et slikt ekteskap, vil UDI eller UNE av samme årsak kunne gjøre dette uten å havne i straffansvar.

Ved inngåelse av ekteskap med barn under 16 år skal avverging skje uansett om ektefellene er omtrent jevnbyrdige i alder og utvikling etter straffeloven § 262 tredje ledd. Det foreslås altså ikke noe unntak fra avvergingsplikten i slike tilfeller.

Departementet går også inn for å inkludere § 303 om grov seksuell omgang med barn mellom 14 og 16 år i avvergingsplikten. Handlinger som faller inn under dette straffebudet, innebærer grove krenkelser og ligger i kjerneområdet for avvergingsplikten. Departementet viser for øvrig til den nærmest entydige støtten som høringsinstansene har gitt til å innlemme § 303 i avvergingsplikten.

Det forslås dessuten et unntak for tilfellene der forholdet er omfattet av § 308, se punkt 3.5.4.

Departementet fastholder imidlertid synspunktet fra høringsnotatet om at § 302 om seksuell omgang med barn mellom 14 og 16 år ikke bør omfattes av avvergingsplikten. Slike handlinger er ikke av en slik grovhet at det bør gjelde en avvergingsplikt for samtlige borgere som også går foran en eventuell taushetsplikt. Departementet viser blant annet til synspunktet som Oslo statsadvokatembeter har fremhevet om at Norge har en seksuell lavalder på 16 år, mens våre naboland Danmark og Sverige har en seksuell lavalder på 15 år.

Departementet har for øvrig merket seg Oslo statsadvokatembeters merknad om at forholdene som vil være bestemmende for om handlingen skal subsumeres som grov, sjelden eller aldri vil være kjent for andre på forhånd. Følgelig kan det innvendes at det har liten hensikt å ta med § 303 i § 196. Departementet er i utgangspunktet usikker på i hvilken grad denne antakelsen stemmer. I noen tilfeller må det antas at andre, for eksempel gjennom betroelser, vil være kjent med at det dreier seg om svært grove seksuelle handlinger. Dersom omstendighetene som gjør lovbruddet grovt ikke er kjent, slik at bare overtredelse av § 302 er sannsynlig, inntrer ikke avvergingsplikten. Som nevnt vil avvergingsplikten bare gjelde der en person holder det som sikkert eller mest sannsynlig at et lovbrudd som det er plikt til å avverge, vil bli begått. Hvis det derimot er sterke holdepunkter for at et barn mellom 14 og 16 år blir utsatt for seksuelle handlinger som ligger i kjerneområdet av § 303, bør handlingen etter departementets syn avverges.

Det vises for øvrig til spesialmerknadene i punkt 21.3.

3.3.7 Seksuell omgang med innsatte mv. i institusjon

3.3.7.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet ba departementet om høringsinstansenes syn på om straffeloven § 296 burde tas inn i straffeloven, uten at det ble utformet et forslag om det. Departementet viste til at straffe-

loven § 296 er nevnt i opptrappingsplanen mot vold og overgrep som en bestemmelse som bør vurderes inntatt i straffeloven § 196.

3.3.7.2 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene er delt i spørsmålet om § 296 om seksuell omgang med innsatte mv. i institusjon bør omfattes av avvergingsplikten. *Barneombudet*, *Bufdir*, *Nasjonalt SRHR-nettverk*, *Politidirektoratet*, *Sex og samfunn* og *Stine Sofies Stiftelse* støtter en slik utvidelse av avvergingsplikten. *Barneombudet* og *Bufdir* viser til at selv om bestemmelsen ikke har noe vilkår om misbruk av stilling eller liknende, vil det ofte være et skjevt maktforhold når den ene parten er innsatt eller plassert i institusjon. Et eksempel vil være der ungdom er plassert i barneverninstitusjon. *Politidirektoratet* gir liknende innspill. *Politidirektoratet* viser samtidig til at det er ulikt syn på spørsmålet blant dets underliggende enheter.

Riksadvokaten, *Kristiansand tingrett*, *Oslo og Sør-Øst politidistrikt* og *Vest politidistrikt* er av den oppfatning at avvergingsplikten ikke bør omfatte § 196. *Riksadvokaten* og *Kristiansand tingrett* viser til at straffeloven § 296 ikke er blant lovbruddene som ligger i kjerneområdet for avvergingsplikten. *Oslo* og *Sør-Øst politidistrikt* viser blant annet til at bestemmelsen ikke inneholder elementene av grovhet som ellers kjennetegner øvrige lovbrudd i § 196. Også *Vest politidistrikt* har påpekt at bestemmelsen ikke bør omfattes, særlig sett hen til strafferammen på fengsel inntil seks år og at forholdene ikke nødvendigvis vil ligge i avvergingspliktens kjerne.

3.3.7.3 Departementets vurdering

Departementet er kommet til at straffeloven § 296 ikke bør inntas i straffeloven § 196 om avvergingsplikten. Kjernen i avvergingsplikten bør fortsatt være de grove seksuallovbruddene, se ovenfor i punkt 3.1. I likhet med *Riksadvokaten* og *Kristiansand tingrett* mener departementet at § 296 ikke er blant disse lovbruddene.

Departementet er enig i at situasjonene som rammes av § 296, ofte gjelder personer som er sårbare. I så måte ligner bestemmelsen på straffeloven § 295, som omfattes av avvergingsplikten. De to bestemmelsene har også samme strafferamme på seks års fengsel. Likevel mener departementet at handlingene som rammes av de to bestemmelsene, er så ulike i grovhet at utfallet av vurderingen av om det bør gjelde en avvergingsplikt blir en annen for straffeloven § 296 enn for

§ 295. Det har sammenheng med at det ikke er et vilkår etter § 296 at den seksuelle omgangen er fremskaffet ved utnyttelse av sårbarheter eller misbruk av stilling, avhengighetsforhold eller lignende, slik som etter § 295.

3.4 Regulering av plikten til å avverge kjønnslemlestelse

3.4.1 Bakgrunn

Stortinget fattet 29. mai 2018 anmodningsvedtak nr. 787 (2017–2018):

«Stortinget ber regjeringen vurdere nye tiltak mot kjønnslemlestelse, herunder tydeliggjøre foreldrenes ansvar for å avverge og anmelde slike alvorlige straffbare forhold.»

Anmodningsvedtaket ble fattet i forbindelse med behandlingen av Dokument 8:118 S (2017–2018) om tiltak mot sosial kontroll og æresvold, jf. Innst. 260 S (2017–2018).

I «Retten til å bestemme over eget liv. Regjeringens handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2017–2020)», varsles det at regjeringen vil utrede enkelte endringer i avvergingsplikten i straffeloven. For å styrke rettssikkerheten til personer som utsettes for tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, vold og overgrep, skal det blant annet utredes om plikten til å avverge kjønnslemlestelse bør flyttes fra straffeloven § 284 til straffeloven § 196 (tiltak 4, handlingsplanen side 23 og 25).

3.4.2 Gjeldende rett

Plikten til å avverge kjønnslemlestelse er nå plassert i straffeloven § 284 tredje ledd. Straffeloven §§ 284 og 285 om vanlig og grov kjønnslemlestelse viderefører tidligere lov 15. desember 1995 nr. 74 om forbud mot kjønnslemlestelse (kjønnslemlestelsesloven). Kjønnslemlestelsesloven ble opphevet da straffeloven ble satt i kraft, jf. straffelovens ikraftsettingslov § 2 nr. 6.

Til forskjell fra avvergingsplikten etter § 196, som gjelder for enhver, gjelder plikten etter § 284 tredje ledd kun for en bestemt personkrets, nærmere bestemt yrkesutøvere og ansatte i barnehager, barnevernet, sosialtjenesten, helse- og omsorgstjenesten, skoler, skolefritidsordninger og trossamfunn, samt forstandere og religiøse ledere i trossamfunn. Andre som unnlater å avverge en forestående kjønnslemlestelse, vil som

et utgangspunkt ikke kunne straffes etter straffeloven § 284 tredje ledd. I særlige tilfeller kan et slikt tilfelle likevel være straffbart etter straffeloven § 196 som en unnlatelse av å avverge en grov kroppsskade etter straffeloven § 274. Etter omstendighetene kan det også tenkes medvirkningsansvar etter straffeloven § 284 første ledd, jf. § 15.

Avvergingsplikten i kjønnslemlestelsesloven § 2 ble tilføyd ved endringslov 28. mai 2004 nr. 33. Avgrensningen til visse yrkesgrupper ble begrunnet med at man ikke ønsket å ramme den nærmeste familien, og at en avvergingsplikt for alle kunne skape mistro og oppfattes som en innblanding i privatsfæren (Ot.prp. nr. 21 (2003–2004) punkt 10.4.4 side 29):

«Slik departementet ser det, kan det lett føre til urimelege resultat å pålegge alle ei avvergingsplikt etter kjønnslemlestingslova. Den viktigste grunnen til at ein ikkje går inn for ei avvergingsplikt for alle, er at ein ikkje ønskjer å ramme den nærmaste familien. Det kan nemleg føre til at dei ikkje vil oppsøkje helsetenesta. Vidare kan integreringa i det norske samfunn bli vanskelegare, ettersom familien vil frykte å bli meld til politiet. Det vil kunne føre til urimelege resultat å straffeforfølge nærstående til jenta, som kanskje er kvinner som sjølve er blitt tvinga til å la seg kjønnslemleste. Eit anna moment er at ei avvergingsplikt for alle kan skape mistru og opplevast som ei utidig innblanding i privatsfæren, til dømes naboar imellom.»

Bakgrunnen for at straffebestemmelsene om kjønnslemlestelse ble overført til straffeloven, fremgår av Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt 6.12.3.2 side 201. Det gis ikke her uttrykk for noen ny vurdering av forholdet til avvergingsplikten i straffeloven § 196 eller av hvem avvergingsplikten bør gjelde for.

I likhet med straffeloven § 196 gjelder avvergingsplikten etter straffeloven § 284 tredje ledd uten hensyn til taushetsplikt. Overtredelse straffes med bot eller fengsel inntil ett år.

Straffeloven § 284 oppstiller etter ordlyden ikke et krav om at det må fremstå sikkert eller mest sannsynlig at den straffbare handlingen vil bli begått, sml. straffeloven § 196. Det synes imidlertid ikke å ha vært meningen å stille andre krav for når plikten til å avverge kjønnslemlestelse inntrer, enn dem som gjelder etter den alminnelige avvergingsplikten (Ot.prp. nr. 21 (2003–2004) punkt 10.2.4 side 25):

«Dersom vedkomande yrkesutøvar finn at det framstår som meir sannsynleg at jenta vil bli kjønnslemlestet enn at ho ikkje vil bli det, vil vedkomande ha avvergingsplikt etter lova.»

Det vises også til særmerknaden til straffeloven § 284 (Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt 16.6 side 435):

«Forsettskravet vil være oppfylt dersom yrkesutøveren faktisk har viten om at en jente står i fare for å bli kjønnslemlestet, eller at dette fremstår for vedkommende som mest sannsynlig, jf. Ot.prp. nr. 21 (2003–2004) side 37.»

På samme måte som etter straffeloven § 196 tredje ledd bokstav a, straffes ikke brudd på avvergingsplikten etter § 284 tredje ledd dersom kjønnslemlestelsen ikke kom så langt som til straffbart forsøk, jf. bestemmelsens siste punktum og Ot.prp. nr. 21 (2003–2004) punkt 10.6.3 side 33.

Straffeloven § 284 inneholder ikke et tilsvarende unntak som straffeloven § 196 tredje ledd bokstav b for tilfeller hvor avvergingsplikten ikke kunne oppfylles uten å utsette vedkommende selv, dennes nærmeste eller noen uskyldig for siktelse eller tiltale eller fare for liv, helse eller velferd. Gitt at avvergingsplikten retter seg mot særskilte yrkesgrupper, vil det sjelden være aktuelt at avvergingen kan utsette noen av de nærmeste for siktelse eller tiltale. Avvergingen vil dessuten antakelig sjelden være av en slik karakter at den vil innebære fare for liv, helse eller velferd, særlig dersomplikten kan oppfylles ved å gi opplysning til politiet.

3.4.3 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet fra desember 2018 drøftet og foreslo departementet at straffeloven § 284 inntas i straffeloven § 196, mens § 284 tredje ledd oppheves. Det ble blant annet vist til at hensynet til å motvirke kjønnslemlestelse tilsier at avvergingsplikten bør gjelde for alle, ikke bare for bestemte yrkesutøvere. En samlet regulering av avvergingsplikten ville også ha retts tekniske og pedagogiske fordeler.

3.4.4 Høringsinstansenes syn

Barneombudet, Bufdir, Det nasjonale statsadvokatembetet, Legeforeningen, Nasjonalt SRHR-nettverk, Politidirektoratet med underliggende enheter, Redd

Barna, Riksadvokaten, Sex og samfunn, Statens Barnehus, Stine Sofies Stiftelse og UNICEF Norge stiller seg bak forslaget om å legge plikten til å avverge kjønnslemlestelse inn under den generelle avvergingsplikten i § 196. *Bufdir* mener at å utvide avvergingsplikten vil ansvarliggjøre flere til å melde fra ved bekymring om at kjønnslemlestelse mest sannsynlig vil finne sted. Dette er viktig, ikke bare for å forhindre at flere utsettes for kjønnslemlestelse, men også fordi det kan føre til flere anmeldelser og dommer som vil ha en viktig signaleffekt i de aktuelle gruppene som praktiserer kjønnslemlestelse. *Bufdir* viser også til at det er mer ryddig og pedagogisk å samle alle lovbrudd som omfattes av avvergingsplikten i én straffebestemmelse.

UNICEF Norge mener at tiltak som har som formål å beskytte denne særlig sårbare gruppen barn er positivt, inkludert departementets forslag om at en større gruppe mennesker skal omfattes av avvergingsplikten ved kjønnslemlestelse. *UNICEF Norge* viser til at FNs Barnekonvensjon artikkel 24 nr. 3 pålegger Norge å «treffe alle de effektive og egnede tiltak for å avskaffe tradisjonsbunden praksis som er skadelig for barns helse». Kjønnslemlestelse er et svært alvorlig overgrep med store fysiske og psykiske konsekvenser for de som blir utsatt for dette. I stor grad utføres disse handlingene på barn mellom 5 og 14 år, noe som kan medføre livsvarige fysiske og psykiske skader.

Det nasjonale statsadvokatembetet viser også at det er uheldig med unntaksregelen i § 196 tredje ledd bokstav b om at nærmeste familie ikke vil være forpliktet til å avverge, og viser til at en endring på dette punkt i større grad vil signalisere at kjønnslemlestelse er uakseptabelt i vårt samfunn.

Noen høringsinstanser går imot forslaget. *Oslo statsadvokatembetet* viser til at forslaget bærer et visst preg av symbolpolitikk. I praksis er det de yrkesgruppene som er nevnt i § 284, som vil kunne få kunnskap om forestående kjønnslemlestelser. Den begrunnelsen som i sin tid ble gitt for ikke å gjøre avvergingsplikten allmenn, nemlig å unngå et samfunn med mistro og utidig innblanding i privatsfæren fra for eksempel naboer, har fortsatt gyldighet.

Røde Kors går også imot forslaget om at plikten til å avverge kjønnslemlestelse skal reguleres av straffeloven § 196 og viser til at grov kroppsskade allerede reguleres av straffeloven § 196. *Røde Kors* deler videre følgende erfaringer fra *Røde Kors*-telefonen, som har vært i drift siden 2000:

«Røde Kors-telefonen mottar henvendelser fra offentlige ansatte, heriblant politi og barnevern, vedrørende spørsmål og usikkerhet knyttet til plikten til å avverge kjønnslemlestelse. I forskningsartikkelen «Interpreting Signs of Female Genital Mutilation Within a Risky Legal Framework» hevder forskerne Lien og Shultz (2014) at det er urealistisk å forvente at lærere, sykepleiere og andre instanser som er underlagt avvergelsesplikten (opphevede kjønnslemlestelsesloven §2), har tilstrekkelig kunnskap og kompetanse i å tolke tegn på hvorvidt en jente står i fare for å bli kjønnslemlestet. Det kreves kunnskap om en stor variasjon av omskjæringspraksiser i ulike land og etniske grupper. Forskerne hevder videre at utfordringene med å fortolke tegn på hvorvidt en forestående kjønnslemlestelse er sannsynlig, fører til stereotypiske, generaliserte og ofte feile konklusjoner. I henhold til avvergingsplikten fremhever forskerne at den enkelte ansatte bærer et stort ansvar i å skulle forutse en kriminell handling, og at dette er problematisk. Lien og Schultz skriver videre:

As for the duty to avert, the principle of threatening employees with punishment for not trying to avert a crime not yet committed but believed to be likely to happen, should be discussed more thoroughly. We argue that this law is questionable, both in principle and in practice (Lien og Shultz, 2014, s. 207).

Det er viktig å påpeke at det i Norge har vært tilfeller hvor avverging av kjønnslemlestelse har endt med at undersøkelsen viste at det ikke var grunn til bekymring, og undersøkende instans ble meldt til Diskrimineringsombudet og funnet skyldig i etnisk diskriminering. Årsaken var at avverging primært bygde på jentas etnisitet.

På bakgrunn av forskning og Røde Kors sine egne erfaringer knyttet til straffeloven § 284 tredje ledd og den opphevede loven på kjønnslemlestelse § 2, anser vi det som viktig at myndighetene utreder dagens praktisering av straffeloven § 284 tredje ledd før en vedtar at avvergingsplikten skal reguleres av straffeloven § 196. Det bør kartlegges hva som kan være konsekvensene dersom alle blir pålagt en avvergelsesplikt. Videre anser vi det som viktig at straffeloven § 284 tredje ledd inneholder en sannsynlighetsovervekt, jfr. den opphevede loven på kjønnslemlestelse § 2.»

MiRA-Senteret viser til at kjønnslemlestelse er et alvorlig overgrep med store fysiske og psykiske

konsekvenser, men at det er problematisk å innlemme bestemmelsen i § 196, slik at plikten til å avverge kjønnslemlestelse endres til å gjelde enhver. Det kan bidra til at personer med bakgrunn fra områder der kjønnslemlestelse er utbredt kan bli mistenkeliggjort, og redselen for å ikke avverge kan føre til utidig innblanding i privatsfæren.

MiRA-Senteret viser til eksempler der familier med afrikansk bakgrunn føler seg diskriminert av og utsatt for unødvendig mistenkeliggjøring hjelpeapparatet. Små jentebarn har blitt innkalt til undersøkelser flere ganger, siden for eksempel barnehageansatte har meldt inn bekymring på manglende kunnskapsgrunnlag. Senteret mener det vil legge et utilbørlig press på enkeltpersoner uten nødvendig kunnskap.

MiRA-Senteret skriver:

«Mange har et nettverk med venner og bekjente som tilhører samme landbakgrunn. Ved en endring av avvergingsplikten vil denne gruppen risikere å få enda et grunnlag for mistenkeliggjøring. På den ene siden vil de være utøverne av en forbudt praksis, men vil også bli ansvarliggjort for ikke å gjøre nok for å avverge. Selv om avvergingsplikten i § 196 ikke er en plikt for utenforstående til å foreta undersøkelser, men et krav om aktivitet dersom man blir kjent med en forestående alvorlig straffbar handling, kan venner og naboer allikevel bli tvunget til å undersøke og blande seg inn i privatsfæren for å kunne bevise sin egen uskyld. På sikt kan det skape store konflikter i et nærmiljø, hvor spesielt én gruppe mennesker ikke kan stole på verken venner eller naboer. Det kan også bidra til å redusere tilliten til ikke bare hverandre, men også til offentlige instanser.»

På denne bakgrunn anbefaler *MiRA-Senteret* at gjeldende rett blir stående, og at avvergingsplikten for kjønnslemlestelse ikke blir flyttet til § 196. Det bør heller satses på forebyggende arbeid og arbeid med å styrke organisasjoner som jobber med de aktuelle familiene i deres nærmiljø. En slik tilnærming kan styrke godt naboskap og integrering for utsatte grupper. På generelt grunnlag fremheves også at det er problematisk med et lovverk som kan være med på å skape et «angiver-samfunn» der enhver uten faglig forankring skal kunne bli ansvarliggjort for handlinger som en annen utfører.

Bufdir, Politidirektoratet med underliggende enheter og Riksadvokaten støtter at foreldelsesfristen begynner å løpe når fornærmede fyller 18 år.

3.4.5 Departementets vurdering

Som nevnt er plikten til å avverge kjønnslemlestelse regulert i en egen bestemmelse. Å samle de strafferettslige reglene om avvergingsplikt i straffeloven § 196 vil ha retts tekniske og pedagogiske fordeler. Slik departementet vurderer spørsmålet i dag, er det ikke hensyn som med tilstrekkelig tyngde taler for en fortsatt særregulering av plikten til å avverge kjønnslemlestelse. Samtidig taler mye for å regulere plikten til å avverge kjønnslemlestelse i straffeloven § 196. En slik endring følger også opp Stortingets anmodningsvedtak nr. 787 (2017–2018), jf. punkt 3.4.1.

Hensynet til å motvirke kjønnslemlestelse tilsier at avvergingsplikten bør gjelde for alle, ikke bare for bestemte yrkesutøvere. Avvergingsplikten etter straffeloven § 196 retter seg mot alle, mens avvergingsplikten for kjønnslemlestelse omfatter nærmere bestemte yrkesutøvere mv. Hvis plikten til å avverge kjønnslemlestelse reguleres av straffeloven § 196, vil flere pålegges å avverge kjønnslemlestelse.

En slik regulering vil også innebære at nærmeste familie har en avvergingsplikt. Den viktigste grunnen til begrensningen av hvilke grupper som har plikt til å avverge kjønnslemlestelse, var at man ikke ønsket å ramme den nærmeste familien. Man fryktet også at «integreringa i det norske samfunn [kunne] bli vanskeligere, ettersom familien vil frykte å bli meldt til politiet», jf. Ot.prp. nr. 21 (2003–2004) punkt 10.4.4 side 29. Ved en flytting av avvergingsplikten til straffeloven § 196 vil likevel familien ikke være forpliktet til avverging som kan pådra noen av de nærmeste straff, jf. straffeloven § 196 tredje ledd bokstav b, for eksempel ved anmeldelse til politiet. Det gjør det mindre betenkelig å innføre en avvergingsplikt også for nærmeste familie. Det er grunn til å kreve andre avvergingshandlinger, også av den nærmeste familien som for eksempel å bidra til å bringe fornærmede ut av situasjonen.

Et annet moment som ble fremhevet for å begrense hvem som skulle omfattes av plikten til å avverge kjønnslemlestelse, var å unngå mistro og utidig innblanding i privatsfæren, for eksempel mellom naboer. Avvergingsplikten i § 196 er imidlertid ikke en plikt for naboer og andre utenforstående til å foreta undersøkelser i andres privatsfære, men et krav om aktivitet dersom man blir kjent med en forestående alvorlig straffbar handling. I et slikt tilfelle bør også naboer og venner av familien ha plikt til å avverge kjønnslemlestelse. Det vises til at det gjelder en avvergingsplikt for blant annet vold i nære relasjoner, jf. straffeloven §§ 196 jf. 282.

Dersom plikten til å avverge kjønnslemlestelse flyttes til straffeloven § 196, vil kravet om at det må fremstå som sikkert eller mest sannsynlig at handlingen er eller vil bli begått, gjelde uttrykkelig også for kjønnslemlestelse. Dette innebærer neppe noen endring i gjeldende rett, jf. punkt 3.4.1. En presisering av terskelen for når avvergingsplikten inntreffer kan uansett være ønskelig.

Å flytte plikten til å avverge kjønnslemlestelse innebærer i utgangspunktet en forkorting av foreldelsesfristen i slike saker. Foreldelsesfristen for straffansvar for å unnlate å avverge kjønnslemlestelse er to år, men regnes fra den dag fornærmede fyller 18 år, jf. straffeloven § 87 annet punktum. Foreldelsesfristen for straffansvar etter straffeloven § 196 følger i dag de vanlige reglene i straffeloven § 86 første ledd bokstav a og § 87 første ledd. Det innebærer at straffansvaret foreldes to år etter at det straffbare forholdet opphørte. Se imidlertid punkt 15.3.3.3.

Det vises til spesialmerknadene i punkt 21.3.

3.5 Avvergingsplikt ved prevensjonsveiledning overfor barn under 14 eller 16 år

3.5.1 Bakgrunn og gjeldende rett

I brev 6. oktober 2017 til Justis- og beredskapsdepartementet stilte Helse- og omsorgsdepartementet spørsmål om helsepersonell har en avvergingsplikt når unge under 14 år ber om prevensjon eller når helsepersonell på andre måter får kjennskap til at unge under 14 år har, eller har intensjon om å ha, seksuell omgang.

Etter straffeloven § 196 gjelder det en avvergingsplikt for overtredelser av straffeloven § 299 om voldtekt av barn, det vil si seksuell omgang og kvalifisert seksuell handling med barn under 14 år. Avvergingsplikten omfatter ikke overtredelser av straffeloven §§ 302 og 303 (seksuell omgang med barn mellom 14 og 16 år), hvis ikke forholdet rammes av § 291 (voldtekt). Avvergingsplikten gjelder uten hensyn til taushetsplikt.

Dersom helsepersonell blir oppmerksomme på at barn under 14 år har seksuell omgang med andre, utløser dette i utgangspunktet en avvergingsplikt. Avvergingsplikten kan etter loven oppfylles «gjennom anmeldelse eller på annen måte». Den viktigste og mest praktiske avvergingshandlingen vil være å anmelde forholdet, det vil si å kontakte politiet. Etter omstendighetene kan det foreligge en plikt til å søke å avverge handlingen og dens følger på en annen måte, jf. spesial-

merknaden til bestemmelsen i Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 12.2 side 349.

Avvergingsplikten gjelder også for lovbrudd hvor gjerningspersonen er utilregnelig eller ikke utviser tilstrekkelig skyld, jf. punkt 3.2 over. For eksempel er det en plikt til å avverge et drap selv om gjerningspersonen skulle være under kriminell lavalder på 15 år etter straffeloven § 20 bokstav a. Formålet med avvergingsplikten er å avverge visse alvorlige handlinger og følgene av dem, ikke å straffe gjerningspersonen. Dermed er det nærliggende å forstå straffeloven § 196 slik at det gjelder en plikt til å avverge at et barn under 14 år blir utsatt for seksuell omgang av noen som selv er under 15 år. Det samme gjelder der gjerningspersonen er over 15 år, men ikke utviser tilstrekkelig skyld fordi han eller hun tror at barnet er eldre enn 14 år og ikke på noe punkt kan klandres for sin uvitenhet om barnets riktige alder (jf. straffeloven §§ 21 og 22, jf. § 307). I slike tilfeller må det i det minste kreves at den som har avvergingsplikt etter straffeloven § 196, gjør vedkommende oppmerksom på at barnet er under 14 år, men etter omstendighetene kan det også kreves mer for å avverge slik seksuell omgang.

Dersom barnet skulle ha seksuell omgang med noen som er 15 år eller eldre, kan straff for den eldste falle bort eller settes under minstestrafen dersom de involverte er «omtrent jevnbyrdige i alder og utvikling» (straffeloven § 308). Selv om det skulle foreligge en mulighet for straffbortfall, for eksempel fordi den ene er like under 14 år mens den andre nettopp har fylt 15 år, vil seksuell omgang med barn under 14 år være et lovbrudd som omfattes av avvergingsplikten.

Hva som aksepteres som jevnbyrdighet i alder etter straffeloven § 308, er til en viss grad avhengig av de konkrete omstendighetene i saken og beror blant annet på fornærmedes alder. I Rt. 2011 s. 1428 var fornærmede 13 år og fem måneder og aldersforskjellen tre år og to måneder, noe førstvoterende mente lå «i øvre sjikt av hva som kan godtas som jevnbyrdighet i alder» (avsnitt 26). I Rt. 2013 s. 734 hadde lagmannsretten funnet at en aldersforskjell på tre år og fem måneder ikke innebar jevnbyrdighet når fornærmede var 12 år og 11 måneder. I Rt. 2011 s. 1428 avsnitt 18 fremheves også andre relevante kriterier for jevnbyrdighetsvurderingen enn aldersforskjell:

«Et sentralt spørsmål vil, foruten partenes alder, være deres reelle likeverdighet ut fra både fysisk og psykisk utviklingsnivå. Det er nok så at unge mennesker skal ha et visst rom for å utforske sin egen seksualitet uten å risi-

kere straff, selv om det ikke er kjærlighet med i bildet. I slike tilfelle bør imidlertid partene ha en gjensidig forståelse av hva som faktisk er situasjonen. Utnyttelse vil lett kunne oppstå der styrkeforholdet mellom partene er ulikt, ut fra alder, erfaring, modenhet, eller graden av følelsesmessig tilknytning.»

3.5.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet fra desember 2018 ble det foreslått et nytt annet og tredje punktum i straffeloven § 196 annet ledd for å unnta fra avvergingsplikt tilfeller av seksuell omgang med barn under 14 år hvor de involverte er omtrent jevnbyrdige i alder og utvikling. Et slikt unntak er primært myntet på helsepersonell, men vil også gjelde for andre, som for eksempel lærere og foreldre. Forslaget i nytt annet punktum tar sikte på tilfeller hvor straff kan falle bort eller settes under minstestrafen etter straffeloven § 308.

3.5.3 Høringsinstansenes syn

Samtlige høringsinstanser som uttaler seg om spørsmålet, støtter forslaget. Det gjelder *Helse- og omsorgsdepartementet*, *Legeforeningen*, *Nasjonalt SRHR-nettverk*, *Oslo statsadvokatembeter*, *Politidirektoratet*, *Sex og samfunn*, *Statens Barnehus* og *Stine Sofies Stiftelse*.

Nasjonalt SRHR-nettverk og *Sex og samfunn* viser til at det vil legge til rette for at unge vil kunne få snakke med noen som har taushetsplikt, og at de kan få tilgang til prevensjon slik at de unngår uønsket graviditet. Uten denne bestemmelsen er det større fare for at de under 14 ikke vil oppsøke helsevesenet, og at de blir avvist hvis de gjør det.

Stine Sofies Stiftelse viser til at det er viktig at seksuelle overgrep mot barn avverges, men at det samtidig er viktig at barn og unge har tillit til helsepersonell og at de tør å åpne seg om sin seksualitet. Det er for øvrig behov for gode retningslinjer for helsepersonell, slik at de er trygge på når de har en lovpålagt plikt til å avverge lovbruddet.

Legeforeningen mener at en begrensning i avvergingsplikten vil kunne gi større rom for en tillitsbasert seksualveiledning i lege-pasient-relasjonen. Forslaget åpner imidlertid for grensetilfeller hvor det vil kunne oppstå usikkerhet om hvorvidt legen kan straffes for ikke å ha avverget seksuell omgang. Dette gjelder særlig tilfellene med uklarhet om de involverte er jevnbyrdige i alder og utvikling. Dersom legen feilaktig legger jevnbyrdighet til grunn, vil dette være å regne som rettsvillfarelse og kan straffes hvis legen er

uaktsom. Dette skaper en uklar rettslig situasjon med liten forutberegnelighet. Legeforeningen mener dette er uheldig og ber departementet presisere og avklare nærmere hva som forventes av helsepersonell i disse situasjonene før forslaget eventuelt fremmes.

UNICEF Norge bemerker at de i utgangspunktet er positive til at departementet ønsker lovendringer hvis formål er å hindre at barn blir seksuelt utnyttet av barn. I begrunnelsen vises det til at det i FNs barnekomités avsluttende merknader til Norge anbefales at Norge «utvikler konkrete tiltak for å forebygge barns seksuelle misbruk og utnyttelse av andre barn», jf. Komiteen for barns rettigheter, 4. juli 2018, Avsluttende merknader til Norges kombinerte femte og sjette periodiske rapport, side 5. I tillegg har *UNICEF Norge* tidligere påpekt at det er behov for en klargjøring av hva som ligger i avvergingsplikten for de profesjonene som jobber med barn. *UNICEF Norge* viser likevel til at det er usikkert om en utvidelse av avvergingsplikten vil ha de ønskede effekter. Som departementet påpeker i høringsnotatet, kan den foreslåtte avvergingsplikten vanskeliggjøre en god prevensjonsveiledning og/eller at unge oppsøker helsepersonell. *UNICEF Norge* mener derfor at departementet burde inkludert en vurdering av den utvidede avvergingsplikten opp mot det grunnleggende hensynet til hva som er barnets beste.

Oslo statsadvokatembeter er positive til å begrense avvergingsplikten slik at den ikke vil gjelde når de involverte er omtrent jevnbyrdige i alder og utvikling. I praksis vil det trolig forekomme svært sjelden at helsepersonell vil bli straffeforfulgt for ikke å ha overholdt avvergingsplikten. Det følger av det negative vilkåret i § 196 tredje ledd bokstav a om at brudd på avvergingsplikten ikke straffes når handlingen det er tale om å avverge, ikke har kommet så langt som til straffbart forsøk. Men uansett vil det for helsepersonell være viktig å vite når plikten inntreffer, ettersom plikten til å avverge opphever taushetsplikten. Med den foreslåtte lovgivning vil det nok være uklart hvor store anstrengelser helsepersonell skal gjøre for å bringe på det rene om personer er «omtrent jevnbyrdige i alder og utvikling».

Helsedirektoratet viser til gjeldende regelverk for prevensjonsveiledning til personer under 16 år:

«Hovedregelen er at foreldre eller andre med foreldreansvaret skal gis informasjon om helsehjelpen når pasienten er under 16 år, i tillegg til at barnet selv i alle aldre har krav på informasjon om sin tilstand og om behand-

lingen, jf. pasient- og brukerrettighetsloven § 3-4 første ledd. Opplysningene må gis i samarbeid med foreldrene og i en form som er tilpasset barnets alder og utvikling.

I bestemmelsens annet ledd oppstilles det unntak fra hovedregelen om at foreldre eller andre med foreldreansvaret skal ha informasjon når barnet er under 16 år. Dette gjelder når pasienten er mellom 12 og 16 år, og når barnet av grunner som bør respekteres ikke ønsker at foreldrene skal informeres.

Når en prevensjonssøkende jente under den helserettslige lavalder tar kontakt med helsetjenesten, må helsepersonellet foreta en konkret vurdering av om foreldrene skal informeres. Jo yngre barnet er, jo større ansvar må legges på helsepersonellet for selv å innhente informasjon for å forsikre seg om at det ikke er nødvendig å informere foreldrene.

Dersom helsepersonellet har grunn til bekymring, skal helsepersonellet som hovedregel informere foreldre eller andre med foreldreansvaret om dette. Dette er viktig for å sikre at foreldrene eller andre med foreldreansvaret skal kunne ivareta sitt foreldreansvar etter barnelova.

«Grunner som bør respekteres» i pasient- og brukerrettighetsloven § 3-4 annet ledd innebærer en begrensning i helsepersonells informasjonsplikt overfor barnets foreldre eller andre med foreldreansvaret. Formålet med helsepersonelloven § 31 er å avverge alvorlig skade, dvs fare for liv og helse. Situasjonen må da være så alvorlig at det ikke er relevant å vurdere «grunner som bør respekteres.»

Videre viser *Helsedirektoratet* til følgende:

«Spørsmålet er hvilke handlingsalternativer helsepersonellet har når det gjelder oppfyllelse av avvergingsplikten etter straffeloven i situasjoner hvor jenter under 14 år ønsker hormonell prevensjon og helsepersonellet holder det som sikkert eller mest sannsynlig at seksuell omgang med jenta har skjedd eller vil skje.

Etter vår vurdering må helsepersonellet foreta en konkret vurdering av om og på hvilken måte opplysninger bør gis videre.

Dersom det er begått en straffbar handling, vil det under gitte omstendigheter foreligge en plikt til å anmelde forholdet. I situasjoner hvor det fremstår som sikkert eller mest sannsynlig at en straffbar handling vil bli begått er spørsmålet hvordan helsepersonell kan oppfylle avvergingsplikten etter straffeloven.

I et tilfelle hvor en jente under 14 år ønsker hormonell prevensjon, vil det trolig ikke være snakk om en aktuell akutt situasjon der det er liten tid til å avverge situasjonen. Kjennskap til at jenta kan utsette seg selv, eller bli utsatt for en slik situasjon, vil likevel omfattes av straffeloven § 299. Det må derfor gjøres en vurdering av hvordan handlingen på best mulig måte kan avverges. Gjennom samtaler med jenta vil helsepersonellet kunne få kunnskap om det er sikkert eller mest sannsynlig at den aktuelle straffbare handlingen vil bli eller er begått. I enkelte tilfeller vil det kanskje være tilstrekkelig å samtale med jenta, mens det i andre tilfeller vil være nødvendig å involvere barnets foreldre, eventuelt andre.

Tall fra reseptregisteret viser at det i 2015 var totalt 1385 brukere av hormonell prevensjon mellom 10 og 14 år i Norge. Dette tallet gir en rate på 9,13 pr 1000 jenter i aldersgruppen. Noe av denne forskrivningen er sannsynligvis gjort på annen indikasjon enn seksuell aktivitet, som for eksempel menstruasjonsregulering. Generelt sett er jenter som er gamle nok til å bli gravide, også gamle nok til å benytte prevensjon.

Forskrivning av sikker prevensjon til unge jenter har vært debattert i Norge i mange tiår. Helsedirektoratet erfarer at den rådende holdningen blant helsepersonell, som arbeider med unge menneskers seksuelle helse, er at det legges betydelig vekt på å avklare om det ligger problematiske forhold (tvang, press, omsorgssvikt, overgrep) bak et prevensjonsønske.

Helsedirektoratet mener at spørsmålet om hva som skal til for at helsepersonell har oppfylt avvergingsplikten etter straffeloven er vanskelig å ta stilling til. Her har helsepersonell behov for veiledning. Etter vår vurdering bør det omtales nærmere i forarbeidene hva som ligger i «på annen måte søke å avverge». Vil avvergeplikten for eksempel være oppfylt i de tilfeller hvor helsepersonellet involverer jentas foreldre?

Videre bør det tydeliggjøres hvor mye undersøkelser helsepersonell skal gjøre for å finne ut om personene er «omtrent jevnbyrdige i alder og utvikling» og følgelig medføre straffbortfall etter straffeloven § 308. Etter vår vurdering har helsepersonell behov for mer veiledning enn det som fremgår av punkt 2.3.3. i høringsnotatet.»

3.5.4 Departementets vurdering

Departementet fastholder sitt synspunkt fra høringsnotatet om at det kan virke urimelig at

helsepersonell skal ha plikt til å kontakte politiet på grunn av seksuell omgang der vilkårene i § 308 om jevnbyrdighet i alder og utvikling partene er oppfylt, for eksempel der den ene er like under 14 år og den andre nettopp har fylt 15 år eller er like under 15 år. Synspunktet i høringsnotatet deles av samtlige høringsinstanser som har uttalt seg om spørsmålet. En avvergingsplikt kan også vanskeliggjøre god prevensjonsveiledning og hindre at unge oppsøker helsepersonell med tanke på dette. En må også ta hensyn til at hvis unge oppsøker personer de går ut fra at har taushetsplikt og opplever at forholdet meldes videre, kan det bidra til å svekke tillit til institusjoner og fagpersoner. Dette kan særlig gjelde hvis planlagte handlinger fra deres ståsted er frivillige. På den annen side bør tilfeller hvor det ikke er jevnbyrdighet i alder og utvikling, eller hvor det ellers er tale om tvang eller utnyttelse, avverges.

Departementet foreslår på denne bakgrunn å unnta fra avvergingsplikt tilfeller av seksuell omgang med barn under 14 år hvor de involverte er omtrent jevnbyrdige i alder og utvikling, ved å ta inn et tillegg i straffeloven § 196 annet ledd annet punktum. Det foreslås også et tilsvarende unntak ved overtredelse av § 303, som etter forslaget i proposisjonen her skal omfattes av avvergingsplikten, se 3.3.6.3. Departementet foreslår at avvergingsplikten ikke skal gjelde for overtredelse av §§ 299 eller 303 «hvis vilkårene i § 308 er oppfylt». Unntaket får anvendelse i alle tilfeller der vilkårene i § 308 er oppfylt, selv om bestemmelsen formelt ikke kommer til anvendelse, for eksempel fordi lovbryteren er under 15 år.

Straffeloven § 308 gir bare adgang til bortfall av straff ved relativt små aldersforskjeller. Det kan være vanskelig for helsepersonell og andre å være trygge på om vilkårene er oppfylt i grensetilfeller. Dersom det feilaktig legges til grunn at de involverte er «omtrent jevnbyrdige i alder og utvikling», vil dette være å regne som en rettsvillfarelse, jf. straffeloven § 26. Det vil si at den som unnlater å avverge på et slikt grunnlag, kan straffes for brudd på straffeloven § 196 dersom antakelsen er uaktsom. På den annen side vil straffansvar ikke være aktuelt dersom det er foretatt en forstandig vurdering av dette spørsmålet. Dermed vil i praksis kun de klare tilfellene av jevnbyrdighet i alder og utvikling falle utenfor avvergingsplikten etter forslaget her. Ved tvil om hvorvidt de involverte er «omtrent jevnbyrdige i alder og utvikling», må likevel utgangspunktet være at den seksuelle omgangen søkes avverget.

Et annet spørsmål som oppstår, er i hvilken grad helsepersonell må foreta undersøkelse for å

finne ut om de involverte er jevnbyrdige i alder og utvikling. I utgangspunktet innebærer straffeloven § 196 ingen undersøkelsesplikt. Når et barn ber om prevensjon, vil en i mangel av andre holdpunkter likevel måtte gå ut ifra at barnet i nær fremtid planlegger seksuell omgang. Ettersom dette i utgangspunktet innebærer at det kan begås objektivt sett straffbare handlinger som omfattes av avvergingsplikten, vil det det bare kunne gjøres unntak fra avvergingsplikten etter det foreslåtte unntaket dersom det foreligger holdpunkter for at barnet og seksualpartneren er jevnbyrdig i alder og utvikling. I praksis vil det derfor være nødvendig avklare forhold av betydning for dette, som seksualpartnerens alder.

Dersom et barn like under 14 år har seksuell omgang med en person som er nærmere to år eldre eller mer, bør handlingen som hovedregel avverges. Dersom barnet er yngre, kan det være grunn til å avverge omgangen også ved mindre aldersforskjeller. Selv om aldersforskjellen er liten, kan det gjelde en avvergingsplikt dersom det ikke er jevnbyrdighet i utvikling, eller dersom det er tale om utnytting eller styrkeforholdet mellom partene er ulikt av andre grunner.

Hva som er tilstrekkelig avverging, vil bero på de omstendighetene i den konkrete saken. To nærliggende handlingsalternativer kan være å kontakte politiet eller barnets foreldre.

Hva gjelder *UNICEF Norge* høringsinnspill, viser departementet til at forslaget gjør unntak fra avvergingsplikten, i stedet for å utvide den.

Det vises for øvrig til spesialmerknadene i punkt 21.3.

3.6 Nærmere om utformingen av straffeloven § 196

Flere høringsinstanser har vist til at avvergingsplikten er utformet på en måte som er vanskelig tilgjengelig. Departementet deler dette synspunktet. Det er imidlertid ikke lett å avgrense avvergingsplikten på en måte som gir bedre veiledning. Hensynet til en presis angivelse av hva som er straffbart, tilsier at avvergingspliktens rekkevidde ikke bør angis etter mønster av unntakene fra taushetspliktsreglene i helsepersonelloven.

For å gjøre bestemmelsen noe mer oversiktlig, foreslår departementet å innta paragrafoverskriftene i parentes. Det gjøres utelukkende av pedagogiske hensyn og er ikke ment å ha noen rettskildemessig betydning.

Når det gjelder høringsinstansenes innvendinger mot utvidelser i avvergingsplikten, viser departementet til vurderingene i punkt 3.3 ovenfor. Departementet har forståelse for flere av synspunktene og vil ta dem med i vurderingen ved en eventuell fremtidig revisjon av § 196.

4 Utenomrettslige tvangsekteskap

4.1 Bakgrunn

8. mars 2017 lanserte regjeringen en handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse for perioden 2017–2020. Tiltak nummer 3 i handlingsplanen omhandler utenomrettslige og religiøst inngåtte tvangsekteskap:

«Det er ikke uvanlig at tvangsekteskap inngås gjennom utenomrettslige avtaler og religiøse seremonier, noe som blant annet skyldes at formell inngåelse av ekteskap kan være kostbart og medføre unødig bruk av tid på offentlige kontorer eller lignende. Det kan også skyldes manglende kunnskap om krav til juridisk gyldighet av ekteskapsinngåelser. Slike utenomrettslige ekteskap rammes ikke av straffebestemmelsen om tvangsekteskap. JD vil utrede om bestemmelsen om tvangsekteskap bør endres slik at den også rammer utenomrettslige ekteskap.»

Tvangsekteskap inngås ofte mer eller mindre uformelt. Det vil si at ekteskapet inngås i samsvar med en religiøs eller kulturell tradisjon. Brudeparet kan for eksempel være viet av en prest eller imam uten vigselfrett. Slike vigslar betegnes gjerne som religiøse vigslar, uformelle ekteskap eller utenomrettslige ekteskap.

Fordi fremgangsmåten i vigselflandets ekteskapslovgivning ikke er fulgt, er ikke utenomrettslige ekteskap rettslig gyldige. Utenomrettslige ekteskap vil heller ikke bli anerkjent etter norsk rett, jf. ekteskapsloven § 18 a første ledd. Slike ekteskap oppleves imidlertid ofte like forpliktende som et formelt inngått ekteskap. Det utenomrettslige ekteskapet kan gi partene uformelle rettigheter og forpliktelser overfor hverandre, og de faktiske mulighetene til å bryte ut av forholdet kan være begrensede. Et utenomrettslig ekteskap vil heller ikke tillegges de samme rettsvirkningene som formelle ekteskap, og partene vil ikke kunne kreve skilsmisse eller deling av felleseie etter norsk rett. For de det gjelder, kan utenomrettslige ekteskap ha store konsekvenser.

Oppmerksomheten rundt utenomrettslige ekteskap har økt de siste årene, og ekspertmiljøer har vært kritiske til at straffelovens forbud mot tvangsekteskap kun rammer formelt gyldige ekteskap. Ved lov 17. juni 2016 nr. 53 fikk straffeloven § 253 et nytt annet ledd, som gjorde visse former for forberedelse til tvangsekteskap straffbart. I høringsrunden var flere høringsinstanser kritiske til at dagens straffebud ikke rammer utenomrettslige tvangsekteskap. Departementet gikk ikke inn for å endre bestemmelsen, fordi en rekke spørsmål måtte vurderes nærmere og forslaget måtte sendes på høring. Departementet ville i stedet komme tilbake til problemstillingen på et senere tidspunkt.

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår nå en særskilt kriminalisering av utenomrettslige tvangsekteskap.

4.2 Gjeldende rett

4.2.1 Straffeloven § 253

Tvangsekteskap er regulert i straffeloven § 253. Bestemmelsen lyder:

«Den som ved vold, frihetsberøvelse, annen straffbar eller urettmessig atferd eller utilbørlig press tvinger noen til å inngå ekteskap, straffes med fengsel inntil 6 år.

På samme måte straffes den som ved å forlede eller på annen måte medvirker til at en person reiser til et annet land enn der personen er bosatt, med forsett om at personen der vil bli utsatt for en handling som nevnt i første ledd.»

Forsøk på overtredelse av § 253 er straffbart, jf. straffeloven § 16. Bestemmelsen rammer også den som medvirker til overtredelse, jf. straffeloven § 15.

Etter straffeloven § 5 første ledd nr. 4 kommer straffebudet til anvendelse også for handlinger foretatt i utlandet av en norsk statsborger eller en person med bosted i Norge. For andre personer som oppholder seg i Norge, vil handlinger som

nevnt i § 253 foretatt i utlandet kunne straffes i Norge dersom handlingen også var straffbar i landet hvor handlingen ble utført, se straffeloven § 5 tredje ledd, jf. første ledd nr. 1. Handlinger som nevnt i § 253 begått av en utlending i utlandet kan straffes i Norge dersom handlingen er rettet mot en norsk statsborger eller person bosatt i Norge, siden strafferammen er fengsel inntil 6 år, jf. straffeloven § 5 femte ledd.

Straffeloven § 253 første ledd er med noen presiseringer en videreføring av straffeloven 1902 § 222 annet ledd, se Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt 16.5 side 420. Bestemmelsen kom inn i straffeloven 1902 ved lov av 4. juli 2003 nr. 76, og lød:

«For tvangsekteskap straffes den som ved vold, frihetsberøvelse, utilbørlig press eller annen rettsstridig atferd eller ved å true med slik atferd tvinger noen til å inngå ekteskap. Straffen for tvangsekteskap er fengsel inntil 6 år. Medvirkning straffes på samme måte.»

Før vedtakelsen av § 222 annet ledd var handlinger som nevnt ovenfor straffbare etter det alminnelige forbudet mot tvang i straffeloven 1902 § 222 første ledd. Den alminnelige strafferammen etter denne bestemmelsen var fengsel inntil 3 år. Under særdeles skjerpende omstendigheter kunne fengsel inntil 6 år idømmes.

Høyesterett tok i Rt. 2006 s. 140 stilling til hvordan «ekteskap» i straffeloven 1902 § 222 annet ledd skulle forstås. I tingretten og lagmannsretten var en kurdisk mann og en av sønnene hans dømt for å ha tvunget mannens datter til å inngå ekteskap med fetteren hennes. Ekteskapet mellom datteren og fetteren var inngått i en religiøs seremoni i Irak. Ekteskapet var ikke registrert ved en domstol, som var et vilkår for gyldig ekteskapsinngåelse etter irakisk rett. Tingretten og lagmannsretten la til grunn at straffeloven 1902 § 222 annet ledd var overtrådt selv om ekteskapet ikke oppfylte de formelle kravene til ekteskapsinngåelse i irakisk rett. Høyesterett kom enstemmig til motsatt resultat og uttalte følgende i avsnitt 21 og 22:

«Etter min oppfatning har tingretten og lagmannsretten bygd på en uriktig forståelse av straffeloven § 222 andre ledd. Jeg finner det klart at forbrytelsen etter denne bestemmelse ikke kan anses fullbyrdet før ekteskap er inngått. For at et ekteskap skal anses inngått, må det være gyldig stiftet etter reglene i det land hvor det ble inngått. Det at et ekteskap ikke blir

anerkjent her i landet fordi det er inngått på en måte som står i sterk motstrid med vår etiske eller sosiale oppfatning («ordre public»-regelen), kan derimot ikke være til hinder for at det foreligger en fullbyrdet overtredelse av straffeloven § 222 andre ledd.

Etter det som er opplyst, er det etter irakisk rett et vilkår for at et ekteskap skal anses stiftet, at det er registrert ved en domstol. Selv om et par i Irak religiøst, kulturelt og sosialt i stor utstrekning blir betraktet som gift uten at det foreligger slik registrering, må det etter dette legges til grunn at det rettslig sett ikke er inngått noe ekteskap mellom fornærmede og E, så lenge det ikke er blitt registrert ved en domstol. Som følge av dette kan A og B ikke dømmes for fullbyrdet overtredelse av § 222 andre ledd, men bare for overtredelse av første ledd eller forsøk på overtredelse av andre ledd.»

Å tvinge noen til å inngå utenomrettslig ekteskap anses på bakgrunn av dette ikke som en fullbyrdet overtredelse av straffeloven § 253.

Straffeloven § 253 annet ledd retter seg mot visse former for forberedelse til tvangsekteskap. Bestemmelsen kom til ved lov 17. juni 2016 nr. 53 og gjennomfører Norges forpliktelser etter Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner artikkel 37 nr. 2.

4.2.2 Utenomrettslige tvangsekteskap som forsøk på overtredelse av straffeloven § 253

Å tvinge noen til å inngå utenomrettslig ekteskap kan etter omstendighetene straffes etter straffeloven § 16 som forsøk på overtredelse av straffeloven § 253 første ledd, jf. Rt. 2006 s. 140. Straffeloven § 16 første ledd lyder:

«Den som har forsett om å fullbyrde et lovbrudd som kan medføre fengsel i 1 år eller mer, og som foretar noe som leder direkte mot utføringen, straffes for forsøk, når ikke annet er bestemt.»

Vilkåret om at gjerningspersonen må ha «forsett om å fullbyrde» lovbruddet innebærer at forsettet må dekke alle forholdene i gjerningsbeskrivelsen i straffebudet, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 30.1 side 414. Straff for forsøk vil dermed bare være aktuelt der gjerningspersonens forsett omfatter formell ekteskapsinngåelse. Så lenge

gjerningspersonens forsett kun dekker utenomrettslig ekteskap, kan forsøksbestemmelsen ikke anvendes.

Vilkåret om at gjerningspersonen må ha foretatt seg noe «som leder direkte mot utføringen av lovbruddet», innebærer at forsettet må ha blitt synliggjort gjennom en objektivt konstaterbar handling, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 30.1 side 414.

I Rt. 2006 s. 140 la Høyesterett til grunn at far og sønn hadde forsett om formell ekteskapsinngåelse i Irak, fordi brudeparet hadde reist til en irakisk domstol for å få ekteskapet registrert. Vilkårene for å dømme for forsøk på overtredelse av straffeloven § 253 første ledd var derfor oppfylt.

4.2.3 Andre aktuelle straffebud

Utenomrettslige tvangsekteskap kan straffes som *ulovlig tvang*, jf. straffeloven §§ 251 og 252.

Straffeloven § 251 første ledd om tvang lyder:

«Med bot eller fengsel inntil 2 år straffes den som ved straffbar eller annen urettmessig atferd eller ved å true med slik atferd tvinger noen til å gjøre, tåle eller unnlate noe.»

Bestemmelsen viderefører straffeloven 1902 § 222 første ledd første punktum, med unntak av at den øvre strafferammen er senket fra 3 til 2 år.

Grov tvang rammes av straffeloven § 252. Overtredelse av § 252 straffes med fengsel inntil seks år. Strafferammen er dermed den samme som etter § 253 om tvangsekteskap.

I en dom Nedre Romerike tingrett avsa i 2011 (TNERO-2011-99897), ble straffeloven 1902 § 222 første ledd anvendt på et utenomrettslig tvangsekteskap. To kvinner og to menn var tiltalt for å ha tvunget en 16 år gammel jente til å inngå et religiøst ekteskap med en 23 år gammel mann. Tingretten kom til at alle fire tiltalte kunne dømmes for overtredelse av straffeloven 1902 § 222 første ledd første straffalternativ. To av de tiltalte anket bevisvurderingen og lovanvendelsen under skyldspørsmålet, samt straffutmålingen. Eidsivating lagmannsrett fant det klart at ingen del av ankene ville føre frem og de ble nektet fremmet i sin helhet, se beslutning LE-2012-98309.

Dersom det i forbindelse med inngåelsen av et utenomrettslig tvangsekteskap har vært innslag av vold eller mishandling, kan forholdet rammes av straffeloven §§ 282 og 283 om henholdsvis mishandling i nære relasjoner og grov mishandling i nære relasjoner eller straffeloven §§ 291 og 293

om henholdsvis voldtekt og grov voldtekt. Også medvirkning til overtredelse av disse straffebudene er straffbart, jf. straffeloven § 15.

Borgarting lagmannsretts dom 21. september 2011 (LB-2011-75341) illustrerer dette. Saken gjaldt voldtekt og mishandling i et religiøst ekteskap inngått mellom en kusine og en fetter i henhold til islamsk tradisjon. Ektemannen ble blant annet dømt for voldtekt og mishandling, mens faren til jenta ble dømt for medvirkning til blant annet mishandlingen.

4.3 Nordisk rett

I *Sverige* er tvangsekteskap straffbart etter brottsbalken 4. kapittel 4 c §. Bestemmelsen lyder:

«Den som genom olaga tvång eller utnyttjande av utsatt belägenhet förmår en person att ingå ett äktenskap som är giltigt i den stat där det ingås, i den stat enligt vars lag det ingås eller i en stat i vilken minst en av makarna är medborgare eller har hemvist döms för äktenskapstvång till fängelse i högst fyra år.

Detsamma gäller den som på sätt som anges i första stycket förmår någon att ingå en äktenskapsliknande förbindelse, om den ingås enligt regler som gäller inom en grupp och som

1. innebär att parterna betraktas som makar och anses ha rättigheter eller skyldigheter i förhållande till varandra, och
2. innefattar frågan om upplösning av förbindelsen.»

Bestemmelsen trådte i kraft 1. juli 2014, se lag (2014:381) om ändring i brottsbalken.

Forbudet mot tvangsekteskap rammer også utenomrettslige tvangsekteskap, som er definert i 4 c § andre stk. Om behovet for et straffansvar som omfatter utenomrettslige tvangsekteskap uttalte regjeringen i Prop. 2013/14:208 punkt 6.1 side 55:

«Det finns enligt regeringens uppfattning mycket starka skäl att låta straffansvaret omfatta även tvång och utnyttjande som leder till sådana äktenskapsliknande förbindelser som inte utgör juridiskt giltiga äktenskap i straffbestämmelsens mening. I många sammanhang kan exempelvis ett religiöst äktenskap upplevas som minst lika bindande eller förpliktande som ett äktenskap i laglig mening. Den som tvingas till en äktenskaps-

liknande förbindelse kan därför drabbas lika hårt som den som tvingas till ett juridiskt giltigt äktenskap, vilket gör det svårt att säga att det ena fallet skulle vara mindre straffvärt än det andra.

Framför allt är det dock lagstiftningens effektivitet som talar för att äktenskapsliknande förbindelser ska inkluderas i bestämmelsen. Om kriminaliseringen skulle begränsas till att enbart avse rättsligt giltiga äktenskap, skulle det bli mycket lätt att kringgå den nya lagstiftningen genom att låta äktenskapet ingås under sådana former att det inte blir juridiskt giltigt.»

I *Danmark* er tvangsekteskap straffbart etter straffelovens bestemmelse om ulovlig tvang. Straffeloven § 260 lyder:

«Med bøde eller fængsel indtil 2 år straffes for ulovlig tvang den, som

- 1) ved vold eller ved trussel om vold, om betydelig skade på gods, om frihedsberøvelse eller om at fremsætte usand sigtelse for strafbart eller ærerørigt forhold eller at åbenbare privatlivet tilhørende forhold tvinger nogen til at gøre, tåle eller undlade noget,
- 2) ved trussel om at anmelde eller åbenbare et strafbart forhold eller om at fremsætte sande ærerørige beskyldninger tvinger nogen til at gøre, tåle eller undlade noget, for så vidt fremtvingelsen ikke kan anses tilbørlig begrundet ved det forhold, som truslen angår.

Stk. 2. Tvinges nogen til at indgå ægteskab eller til en religiøs vielse uden borgelig gyldighed, kan straffen stige til fængsel indtil 4 år.

Stk. 3. Tvinges nogen til at bære en beklædningsgenstand, der skjuler vedkommendes ansigt, kan straffen stige til fængsel indtil 4 år.»

Straffeloven § 260 stk. 2 ble innført ved lov nr. 316 af 30. april 2008 om ændring af straffeloven (Skærpelse af straffen for ulovlig tvang i forbindelse med indgåelse af ækteskap). Formålet med skjerpingen av straffenivået for tvangsekteskap var at straffen skulle gjenspeile forbrytelsens grovhet og særlig inngripende betydning for fornærmede, se Forslag til lov om ændring af straffeloven (Skærpelse af straffen for ulovlig tvang i forbindelse med indgåelse af ækteskap) pkt. 3.

Ved lov nr. 434 af 1. mai 2013 om ændring af straffeloven, udlændingeloven og lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning (Styrket indsats mod tvang i forbindelse med ægteskaber og religiøse vielser) ble religiøse vielser likestilt med ekteskap. Straffeloven § 260 stk. 2 omfatter dermed både formelt gyldige ekteskap og religiøse vigslor uten borgerlig gyldighet.

Bakgrunnen for lovendringen var regjeringens «Strategi mod parallelle retsopfattelser – opør med tvang og undertrykkelse i forbindelse med religiøse vielser» utgitt i november 2012. I Forslag til lov om ændring af straffeloven, udlændingeloven og lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning punkt 2.3 uttales følgende om behovet for å likestille formelt inngåtte ekteskap og religiøse vigslor:

«En religiøs vielse kan bl.a. indebære social accept af et parforhold fra familie og netværk. Religiøse vielser uden borgerlig gyldighed tillægges derfor typisk stor betydning i de miljøer, hvor sådanne vielser finder sted, og de betragtes i sådanne miljøer ofte som lige så bindende og forpligtende som vielser med borgerlig gyldighed. Der er endvidere miljøer, hvor religiøse vielser tillægges større betydning end borgerligt gyldige ægteskaber.

Det kan på den baggrund have lige så indgribende og vidtrækkende konsekvenser for en person at blive udsat for tvang i forbindelse med en religiøs vielse som de konsekvenser, der følger af et tvangsægteskab.»

Finland har ikke et eget straffebud mot tvangsekteskap. Tvangsekteskap rammes imidlertid av andre straffebud, jf. særlig strafflagen 21. kap. 5 og 6 § om mishandling og 25. kap. 8 § om ulovlig tvang. Dersom handlingen omfattes av en av disse bestemmelsene, og utgjør tvangsekteskap etter Europarådets konvensjon om forebygging og bekjemping av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner artikkel 37, gjør strafflagen 1. kap. 11 § nr. 8 unntak for kravet om dobbel straffbarhet for handlinger foretatt i utlandet.

4.4 Internasjonale forpliktelser

Europarådets ministerkomité vedtok 7. april 2011 en konvensjon om beskyttelse og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner. Norge ratifiserte konvensjonen 5. juli 2017. Formålet med konvensjonen er å forebygge og bekjempe alle former for vold mot kvinner og vold i nære

relasjoner, beskytte rettighetene til ofrene for slike overgrep samt å fremme nasjonalt og internasjonalt samarbeid mot overgrep.

Artikkel 37 i konvensjonen omhandler tvangsekteskap, og lyder slik i engelsk originalversjon:

«Article 37 – Forced marriage

1. Parties shall take the necessary legislative or other measures to ensure that the intentional conduct of forcing an adult or a child to enter into a marriage is criminalised.
2. Parties shall take the necessary legislative or other measures to ensure that the intentional conduct of luring an adult or a child to the territory of a Party or a state other than the one she or he resides in with the purpose of forcing this adult or child to enter into a marriage is criminalised.»

I den forklarende rapporten til konvensjonen sies det følgende om bestemmelsen (avsnitt 195–197):

- «195. This article establishes the offence of forced marriage. While some victims of forced marriages are forced to enter into a marriage in the country in which they live (paragraph 1), many others are first taken to another country, often that of their ancestors, and are forced to marry a resident of that country (paragraph 2). For this reason, the drafters felt it important to include in this provision two types of conduct: forcing a person to enter into a marriage and luring a person abroad with the purpose of forcing this person to enter into marriage.
196. The type of conduct criminalised in paragraph 1 is that of forcing an adult or a child to enter into a marriage. The term ‘forcing’ refers to physical and psychological force where coercion or duress is employed. The offence is complete when a marriage is concluded to which at least one party has – due to the above circumstances – not voluntarily consented to.
197. Paragraph 2 criminalises the act of luring a person abroad with the intention of forcing this person to marry against her or his will. The marriage does not necessarily have to be concluded. The term ‘luring’ refers to any conduct whereby the perpetrator entices the victim to travel to another country, for example by using a pretext or concocting a reason such as visiting an ailing family member. The intention must cover

the act of luring a person abroad, as well as the purpose of forcing this person into a marriage abroad. The drafters felt that this act should be covered by the criminal law of the Parties so as to take into account the standards established under other legally-binding international instruments.»

Etter departementets vurdering gjelder konvensjonsforpliktelsen kun rettslig gyldige ekteskap, og ikke utenomrettslige tvangsekteskap. Verken konvensjonsteksten eller den forklarende rapporten omtaler utenomrettslige tvangsekteskap, og ved Norges ratifikasjon av konvensjonen ble det lagt til grunn at norsk rett oppfyller forpliktelsene etter konvensjonen fullt ut, se Prop. 66 S (2016–2017) side 5.

4.5 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet fra desember 2018 foreslo departementet en særskilt kriminalisering av utenomrettslige tvangsekteskap i et nytt annet ledd i straffeloven § 253. Departementet foreslo videre at bestemmelsen om forberedelse også skal omfatte utenomrettslige tvangsekteskap.

Departementet viste til at utenomrettslige ekteskap i praksis kan oppleves som like bindende som formelt gyldige ekteskap, og at det å tvinge noen til å inngå et utenomrettslig ekteskap utgjør et alvorlig inngrep i individets frihet og selvstendighet. Antall henvendelser til hjelpeapparatet kan tyde på at utenomrettslig tvangsekteskap er mer utbredt enn en tidligere har vært klar over. Sakene om utenomrettslig tvangsekteskap i norske domstoler de siste årene forsterker dette inntrykket.

Videre viste departementet til at det etter gjeldende rett er straffbart å tvinge noen til å inngå et utenomrettslig ekteskap, men domstolene har anvendt ulike straffebestemmelser med ulik strafferamme i disse sakene. Dette har skapt en viss uklarhet i rettstilstanden.

I tillegg viste departementet til at gjeldende regulering og systematikk kan gi inntrykk av at det er mindre alvorlig å tvinge noen til å inngå et utenomrettslig ekteskap enn et formelt gyldig ekteskap. Reglene om straffutmåling for forsøk kan tilsi at handlingen er mindre straffverdig enn en fullbyrdet overtredelse, jf. straffeloven § 80 bokstav b og § 78 bokstav a. Anvendes straffelovens forbud mot ulovlig tvang på forholdet, er strafferammen lavere enn ved tvangsekteskap, jf. straffeloven § 251. Strafferammen kan riktignok

heves til fengsel inntil seks år ved grov tvang, jf. straffeloven § 252. Departementet mente at lovgivers syn på straffverdigheten av handlingen likevel markeres tydeligere dersom utenomrettslig tvangsekteskap uttrykkelig rammes av straffeloven § 253, se også Ot.prp. nr. 51 (2002–2003) punkt 3.1.3 side 11–12. En særskilt regulering vil gi et klart signal til potensielle lovbrøyttere om at samfunnet ikke aksepterer utenomrettslige tvangsekteskap, og det kan tenkes å gi potensielle fornærmede bedre muligheter for å stå imot press fra omgivelsene.

Departementet foreslo følgende ordlyd i straffeloven § 253 annet og nytt tredje ledd:

«På samme måte straffes den som ved atferd som nevnt i første ledd tvinger noen til å inngå et ekteskapslignende forhold, dersom det inngås i henhold til et sett av regler som gjelder innenfor en gruppe, og som

- a) innebærer at partene betraktes som ektefeller med rettigheter og forpliktelser overfor hverandre, og
- b) regulerer hvordan det ekteskapslignende forholdet kan oppløses.

På samme måte straffes også den som ved å forlede eller på annen måte medvirker til at en person reiser til et annet land enn der personen er bosatt, med forsett om at personen der vil bli utsatt for en handling som nevnt i første eller annet ledd.»

4.6 Høringsinstansenes syn

Barneombudet, Bufdir, Det nasjonale statsadvokatembetet, Fylkesmannen i Oslo og Viken, Kontoret for voldsoffererstatning, Kristiansand tingrett, Legeforeningen, Landsforeningen for voldsofre, MiRasenteret, Nasjonalt SRHR-nettverk, Oslo statsadvokatembeter, Politidirektoratet, Riksadvokaten, Redd Barna, Røde Kors, Sex og samfunn, Statens Barnehus og Stine Sofies Stiftelse er positive til forslaget. Ingen høringsinstanser har hatt innvendinger mot å kriminalisere utenomrettslige tvangsekteskap, men noen høringsinstanser har bemerkninger til utformingen av bestemmelsen. To høringsinstanser foreslår i tillegg endringer i andre bestemmelser i straffeloven.

Høringsinstansene som er positive til forslaget, fremhever blant annet at utenomrettslige ekteskap kan oppleves like bindende som gyldige ekteskap, og legger vekt på signaleffekten en særskilt kriminalisering av utenomrettslige tvangsekteskap kan ha.

Statens Barnehus uttaler at utenomrettslige tvangsekteskap er mer utbredt enn først antatt, og at en likestilling med formelt gyldige tvangsekteskap vil forenkle forståelsen av konsekvensene av denne typen overtredelse. I samme retning uttaler *Røde Kors*:

«Siden 2013 har Røde Kors-telefonen argumentert i diverse høringer til Justis- og beredskapsdepartementet for at det er sterke grunner til at tvangsekteskapsbestemmelsen i straffeloven må endres. Røde Kors er derfor tilfreds med at dette nå blir foreslått. I tidligere høringer til departementet har Røde Kors-telefonen lagt vekt på at manglende lovregulering av uformelle ekteskap inngått med tvang, nettopp kan føre til at unge blir presset inn i slike ekteskap mot sin vilje. I flere saker har Røde Kors-telefonen erfart at unge, både over og under 18 år, har blitt presset til å inngå en religiøs vigsel mot sin vilje. De utenomrettslige ekteskapene blir deretter registrert offisielt når den unge innfrir alderskravet for inngåelse av ekteskap i Norge eller når den unge er ferdig med studier. Røde Kors anser at en lovendring er viktig for at myndighetene klart og tydelig signaliserer at alle former for «tvangsekteskap» er forbudt i Norge, både de uformelle ekteskapene inngått med tvang og de formelle.»

Det nasjonale statsadvokatembetet og Oslo statsadvokatembeter ser positivt på en utvikling mot rettsenhet i de nordiske landene. *Det nasjonale statsadvokatembetet* uttaler:

«NAST gir sin tilslutning til det departementet anfører og er også enig i behovet for utvidelse av straffeloven § 253 til også å likestille utenomrettslige tvangsekteskap med formelle tvangsekteskap. Departementets forslag er i tråd med gjeldende lovgivning i Danmark og Sverige på dette området. Utbredelsen av utenomrettslige tvangsekteskap i de nordiske land er formentlig mer eller mindre den samme. Denne utviklingen i nordisk rett er et ytterligere argument for å likestille lovgivningen i de nordiske land på dette området.»

Flere høringsinstanser har bemerkninger til ordlyden i den foreslåtte bestemmelsen. *Advokatforeningen* og *Røde Kors* peker på viktigheten av at straffebudet utformes på en måte som ivaretar klarhetskravet i Grunnloven § 96 og Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen artikkel 7. *Røde Kors* uttaler:

«Den foreslåtte lovteksten, som henviser til «et sett av regler» og «en gruppe», fremstår imidlertid som noe uklar og Røde Kors ber departementet vurdere nøye hvorvidt denne faktisk tilfredsstiller kravene til presisjon i Grunnlovens § 96 og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 7.»

Det nasjonale statsadvokatembetet foreslår en ordlyd tilsvarende det danske straffebudet om tvangsekteskap:

«Departementets forslag til ordlyd i endringsforslaget i nytt annet ledd i straffeloven § 253, framgår på side 31 i høringsnotatet. NAST tror det foreslåtte utkastet oppstiller bevistemaer som er uklare og som kan åpne opp for flere tolkninger. NAST foreslår at det vurderes en ordlyd som er mer i tråd med den danske bestemmelsen om tvangsekteskap: «..() *tvinger noen til å inngå et ekteskapslignende forhold/ religiøst ekteskap.*» Nærmere innhold i begrepene kan gis i forarbeidene.»

Også *Oslo statsadvokatembeter, Politidirektoratet og Riksadvokaten* foreslår en forenkling av ordlyden i den foreslåtte bestemmelsen. Fra *Riksadvokatens* uttalelse gjengis:

«Departementets forslag til nytt annet og tredje ledd i straffeloven § 253 på side 31 er etter riksadvokatens oppfatning noe komplisert, og skaper unødvendige bevistemaer. Etter vårt syn er det ikke behov for de ekstra vilkår om at det utenomrettslige forhold skal inngås i henhold til «et sett av regler som gjelder innenfor en gruppe, og som

- a) *innebærer at partene betraktes som ektefeller med rettigheter og forpliktelser overfor hverandre, og*
- b) *regulerer hvordan det ekteskapslignende forholdet kan oppløses»*

Slike omstendigheter omfattes normalt av tradisjonelle ekteskap. Men ettersom det nå er ekteskapslignende forhold som skal reguleres, bør vilkårene etter riksadvokatens syn ikke være akkurat de samme som gjelder for ordinære ekteskap. Det kan gjerne tenkes andre former for ad-hoc pregede eller religiøse ekteskapslignende forhold som bør omfattes, slik departementet også viser til ved omtalen av Nedre Romerike tingretts dom fra desember 2011. Den foreslåtte bestemmelse, med de kumulative vilkår som oppstilles, kan derfor gi

bestemmelsen et for snevert anvendelsesområde. Man kan lett tenke seg ekteskapslignende forhold hvor det ikke er regulert hvordan disse skal oppløses, og da får ikke bestemmelsen anvendelse.

Riksadvokaten ber departementet derfor overveie om ikke det er tilstrekkelig at bestemmelsen kun beskriver *tvang til å inngå et ekteskapslignende forhold.*»

Bufdir og Røde Kors ønsker en tilsvarende endring av ordlyden i straffeloven § 262 annet ledd, som gjelder ekteskap med barn under 16 år, slik at også denne omfatter utenomrettslige ekteskap. *Bufdir* uttaler:

«Bufdir har merket seg at departementet ikke foreslår å endre ordlyden i strl. § 262 om barneekteskap til også å gjelde religiøse ekteskap. Strl. § 262 annet ledd lyder: «Den som inngår ekteskap med noen som er under 16 år, straffes med fengsel med inntil 3 år.» «Ekteskap» slik det kommer til uttrykk i lovteksten viser til ekteskapsloven § 1 a om 18 års aldersgrense for ekteskapsinngåelse, derav bestemmelsens tittel: «Brudd på ekteskapsloven». Barneekteskapene som inngås i Norge er per definisjon religiøse ekteskap på grunn av denne aldersgrensen. Likevel omfattes religiøse ekteskap i dag ikke av bestemmelsen. For at straffebudet skal komme til anvendelse i disse sakene må utenomrettslige ekteskap tas inn i ordlyden.

Barneekteskap er av FNs barnekomité og FNs kvinnekomité definert som tvangsekteskap på grunn av barnets manglende samtykkekompetanse, se Felles generell kommentar nr. 31 fra Komiteen for å avskaffe diskriminering av kvinner og generell kommentar nr. 18 fra Komiteen for barns rettigheter fra 2014. Forarbeidene til § 262 leger til grunn en presumsjon for tvang ved barneekteskap under 16 år, jfr. Ot.prp. nr. 51 (2002–2003) punkt 3.3.3. Norsk og internasjonal rett sammenfaller dermed ikke på dette punktet. I de sakene hvor barneekteskapet kan defineres som et tvangsekteskap kan strl. § 262 brukes i konkurrans med strl. § 253, som har en høyere strafferamme. Ved å innta utenomrettslige ekteskap i § 253 vil også utenomrettslige tvangsekteskap med barn omfattes av bestemmelsen. I saker hvor den mindreårige parten er over 16 år, og det er tvil om tvangen er det usikkert om forholdet vil falle inn under § 253, jfr. forarbeidene nevnt over Kompetanseteamet erfarer at de fleste sakene om barneekteskap gjelder perso-

ner mellom 16 og 18 år. Det er derfor særlig viktig at § 262 annet ledd utvides til å gjelde utenomrettslige ekteskap slik at også disse barneekteskapene kan straffefølges.

De samme argumentene som brukes for å argumentere for en endring av § 253 gjør seg gjeldende for § 262, om ikke i enda større grad på grunn av den utsattes alder. Dette er ekteskapslignende forhold, som anses som ekteskap av miljøet og personene rundt dem det gjelder. Kompetanseteamet kjenner til saker hvor det sies at barn har blitt «forlovet», men hvor informasjon om forholdet tilsier at det er tale om et barneekteskap. Fordi ekteskapet er religiøst, omfattes forholdet ikke av § 262, og kan dermed heller ikke straffes som et barneekteskap. Dette er alvorlige lovbrudd hvor barn kan bli utnyttet og misbrukt på det groveste.

Buudir anbefaler derfor at ordlyden i § 262 utvides til å gjelde også utenomrettslige barneekteskap.»

Røde Kors ber samtidig departementet vurdere kriminalisering av ekteskap med barn mellom 16 og 18 år, som faller utenfor straffeloven § 262 annet ledd:

«Samtidig mener Røde Kors at departementet må vurdere å heve aldersgrensen i straffeloven § 262 annet ledd fra 16 til 18 år. Røde Kors-telefonen har erfart, siden tjenesten ble etablert, at flere barn har giftet seg før de fyller 18 år og aldersgruppen 16 til 18 år er ekstra sårbar for utenomrettslige ekteskap. Kriminalisering av ekteskap med barn mellom 16 og 18 år, uavhengig av om det er tvang eller ikke involvert, vil styrke beskyttelsen av denne gruppen.»

4.7 Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget i høringsnotatet om et særskilt forbud mot utenomrettslige tvangsekteskap. Forslaget har fått bred oppslutning i høringen.

Et særskilt straffebud vil styrke rettssikkerheten til personer som utsettes for utenomrettslige tvangsekteskap, og er i tråd med målsettingen i regjeringens handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse (2017–2020). Et tydelig regelverk utgjør ett av flere tiltak for å forebygge og bekjempe tvangsekteskap.

En særskilt regulering vil videre gi en klarere rettstilstand, og kan også begrunnes ut fra retts-systematiske hensyn. I praksis har utenomretts-

lige tvangsekteskap mange av de samme virkningene som formelt inngåtte tvangsekteskap. Likheten mellom tilfellene tilsier en felles strafferettslig regulering.

Som fremhevet i høringsnotatet vil dessuten lovgivers syn på straffverdigheten av handlingen markeres tydeligere dersom det å tvinge noen inn i et utenomrettslig tvangsekteskap uttrykkelig rammes av straffeloven § 253.

Også hensynet til rettsenhet i de nordiske landene tilsier en særskilt regulering. Det vises her til at både Sverige og Danmark har en felles strafferettslig regulering av formelle og utenomrettslige ekteskap.

Selv om ingen høringsinstanser har gått imot forslaget på prinsipielt grunnlag, har flere høringsinstanser foreslått endringer eller forklaringer i ordlyden. Departementet er enig med høringsinstansene i at ordlyden i forslaget i høringsnotatet bør forbedres.

Det er et mål at ordlyden utformes slik at beskrivelsen av den straffbare gjerningen dekker alle forhold der en person blir tvunget til å inngå et ekteskapslignende forhold som i praksis vil være bindende. Samtidig må ordlyden være tilstrekkelig klar og presis. Etter Grunnloven § 96 første ledd kan ingen «dømmes uten etter lov». EMK artikkel 7 oppstiller et tilsvarende forbud. I Rt. 2009 s. 780 avsnitt 21 uttaler Høyesterett følgende om kravet til lovhjemmel i EMK artikkel 7:

«Etter EMDs praksis inneholder artikkel 7 ikke bare et forbud mot tilbakevirkende straffelovgivning, men bestemmelsen stiller også krav om at lovbrudd må være klart definert ved rettsregler som er tilgjengelige for allmennheten, og forbyr at straffebestemmelser blir tolket utvidende eller analogisk til skade for tiltalte, se Jon Fridrik Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, 2. utgave, København 2007, s. 503 ff. med nærmere henvisninger til praksis. For at det hjemmelskrav som følger av EMK artikkel 7, skal være tilfredsstillt, må det fremgå av straffebestemmelsens ordlyd, eventuelt supplert med de presiseringer som måtte følge av rettspraksis, hvilke handlinger eller unnlatelser som rammes, se for eksempel dom 25. mai 1993 i saken Kokkinakis mot Hellas avsnitt 52, dom 22. november 1995 i saken S.W. mot Storbritannia avsnitt 34–36, dom 22. november 1995 i saken C.R. mot Storbritannia avsnitt 32–34 og storkammerdom 15. november 1996 i saken Cantoni mot Frankrike avsnitt 29. I EMDs praksis er det fremholdt at generelle lovbe-

stemmelser ikke alltid kan være like presise, og at det – for at rettsreglene skal kunne tilpasses samfunnsutviklingen – ofte også er nødvendig å benytte formuleringer som i større eller mindre grad er vage, og hvor det vil oppstå grensespørsmål. For at hjemmelskravet etter EMK artikkel 7 skal være oppfylt, må imidlertid beskrivelsen være så klar at det i de fleste tilfeller ikke er tvil om hvorvidt handlingen omfattes av bestemmelsen, se storkammerdom 15. november 1996 i saken *Cantoni mot Frankrike* avsnitt 32.»

Straffebudet må etter dette utformes slik at det er «tilgjengelig for allmennheten», og at det «i de fleste tilfeller ikke er tvil om hvorvidt handlingen omfattes av bestemmelsen».

På grunn av mangfoldet av utenomrettslige tvangsekteskap har det vist seg vanskelig å ramme inn den straffbare handlingen på en klar og presis måte. Departementet har vurdert flere alternativer, for det første et innspill fra *Det nasjonale statsadvokatembetet* om å vurdere en ordlyd mer i tråd med den danske bestemmelsen om tvangsekteskap, som forbyr tvang til å inngå «ægteskab eller til en religiøs vielse uden borgerlig gyldighed». En slik ordlyd vil imidlertid ikke favne utenomrettslige tvangsekteskap av en ikke-religiøs karakter, som for eksempel kulturelle tvangsekteskap, som departementet mener bør omfattes.

Riksadvokaten foreslår ordlyden «tvang til å inngå et ekteskapslignende forhold», og viser til at vilkårene om at det utenomrettslige forholdet skal inngås i henhold til «et sett av regler som gjelder innenfor en gruppe, og som a) innebærer at partene betraktes som ektefeller med rettigheter og forpliktelser overfor hverandre, og b) regulerer hvordan det ekteskapslignende forholdet kan oppløses» skaper unødvendige bevisemaer. Lignende synspunkter fremkommer i høringsinnspillene til *Det nasjonale statsadvokatembetet*, *Oslo statsadvokatembeter* og *Politidirektoratet*.

Departementet er enig i at ordlyden i forslaget i høringsnotatet kan by på vanskelige bevisemaer. I tillegg kan det tenkes utenomrettslige ekteskap der reglene for ekteskapsinngåelsen ikke regulerer ekteskapets opphør, slik at forslaget i så måte ikke er dekkende for alle tilfeller som det er ønskelig å ramme.

På den andre siden er uttrykket «ekteskapslignende forhold» vidt og upresist. Begrepet «ekteskapslignende forhold» har også flere steder i lovgivningen et annet meningsinnhold. Et eksempel

er arveloven 1972 § 28 a første ledd, der samboerskap defineres som at «to personar over 18 år, som korkje er gift, registrert partner eller sambruar med andre, lever saman i eit ekteskapsliknande forhold». Det siktes her til samboerforhold av en viss varighet og stabilitet som kan sammenlignes med et ekteskap, men hvor partene verken rettslig eller utenomrettslig har inngått ekteskap. Arveloven 2019 § 2 tredje ledd (ikke i kraft) har en tilsvarende definisjon. «Ekteskapslignende forhold» brukes på samme måte i legaldefinisjonen av «de nærmeste» i straffeloven § 9 siste ledd og § 68 siste ledd. På bakgrunn av dette mener departementet at det vil være uheldig å bruke «ekteskapslignende forhold» for å beskrive et utenomrettslig ekteskap.

Det som departementet ønsker å ramme er handlingene som består i å tvinge noen inn i en ekteskapslignende forbindelse som oppleves som bindende. Departementet foreslår å bruke «ekteskapslignende forbindelse» i ordlyden. Det er også uten betydning hvordan forbindelsen etableres, og departementet foreslår derfor ordlyden «tvinger noen (...) inn i».

Av hensyn til klarhet og forutsigbarhet bør bestemmelsen gi nærmere anvisning på hva som er en «ekteskapslignende forbindelse». Felles for slike forbindelser er at de skaper en tilknytning mellom partene som i praksis har sterke felles trekk med tilknytningen i rettslig gyldige ekteskap. Departementet foreslår at det i vurderingen skal legges vekt på tre momenter. For det første skal det legges vekt på om forbindelsen er varig. For det andre skal det legges vekt på om forbindelsen oppleves som bindende, for partene selv og for deres sosiale krets. For det tredje skal det legges vekt på om forbindelsen innebærer at partene etablerer rettigheter og plikter overfor hverandre. Disse kan bygge på både formelle og uformelle normer.

Det vises for øvrig til spesialmerknadene i punkt 21.4.

Et særlig spørsmål er om det bør inntas en regel om utenomrettslige ekteskap i straffeloven § 262 annet ledd om barneekteskap, slik *Bufdir* og *Røde Kors* har bedt departementet om å vurdere. Regelen om utenomrettslige tvangsekteskap var ifølge forslaget ment å gjelde utenomrettslige tvangsekteskap med personer i alle aldre.

Barn under 16 år har et særlig vern, ved at alle ekteskapsinngåelser med barn under 16 år er forbudt – uavhengig av om ekteskapsinngåelsen har kommet i stand ved tvang eller ikke. Straffeloven § 262 annet ledd lyder:

«Den som inngår ekteskap med noen som er under 16 år, straffes med fengsel inntil 3 år. Den som var uvitende om at fornærmede var under 16 år, kan likevel straffes hvis han på noe punkt kan klandres for sin uvitenhet. Straff kan bortfalle dersom ektefellene er omtrent jevnbyrdige i alder og utvikling.»

Departementet ga følgende begrunnelse for regelen i Ot.prp. nr. 51 (2002–2003) punkt 3.3.2 side 29:

«Etter departementets syn er det en sterk presumsjon for at ekteskapet er inngått ved tvang, når minst én av ektefellene er yngre enn 16 år. En eventuell frivillighet fra barnets side bør imidlertid være uten betydning i denne sammenheng. Et 13 år gammelt barn er normalt ikke på samme måte som en voksen person i stand til å overskue konsekvensene av å inngå ekteskap. Det samme vil i de fleste tilfeller gjelde en 14- eller 15-åring. Etter departementets oppfatning gjør dette tilretteleggingen straffverdig, uten hensyn til om det er utøvet noen form for tvang eller trusler. Anvendelsen av den foreslåtte straffetrukselen forutsetter derfor ikke at det godtgjøres bruk av tvang. Det foreslåtte straffebudet vil på denne bakgrunn også være anvendelig i forhold til arrangerte ekteskap. Forslaget vil innebære en klar markering av norske myndigheters holdning

til tvangsekteskap og arrangerte ekteskap hvor minst én av ektefellene er barn.»

Selv om spørsmålet ikke ble direkte behandlet i høringsnotatet, er departementet enig med høringsinstansene i at argumentene for å endre § 253 også gjør seg gjeldende for § 262 annet ledd.

Departementet foreslår derfor følgende ordlyd i § 262 annet ledd:

«Den som inngår ekteskap med noen under 16 år, straffes med fengsel inntil 3 år. *På samme måte straffes den som etablerer en ekteskapsliggende forbindelse som nevnt i § 253, med noen som er under 16 år.* Den som var uvitende om at fornærmede var under 16 år, kan likevel straffes hvis vedkommende på noe punkt kan klandres for sin uvitenhet. Straff kan bortfalle dersom ektefellene er omtrent jevnbyrdige i alder og utvikling.»

Det vises til det som er sagt ovenfor om begrunnelsen for utformingen av § 253. Det vises også til spesialmerknadene i punkt 21.4.

Røde Kors tar til orde for å kriminalisere ekteskap med barn mellom 16 og 18 år, ved å heve aldersgrensen i straffeloven § 262 annet ledd fra 16 til 18 år. Spørsmålet har ikke vært på høring, og en slik lovendring reiser en rekke spørsmål som må vurderes nærmere. Departementet foreslår derfor ikke en slik endring i denne omgang.

5 Klargjøring av vilkåret «utilbørlig press» i straffebestemmelsen om tvangsekteskap

5.1 Bakgrunn

Stortinget fattet 29. mai 2018 anmodningsvedtak nr. 789 (2017–2018):

«Stortinget ber regjeringen om å gjennomgå lovgivningen mot tvangsekteskap og vurdere om det vil være hensiktsmessig å forbedre og utvide den slik at straffeloven § 253 får en tilføyelse som klargjør og omtaler ordene «utilbørlig press» på en mer utfyllende og opplysende måte, og hvor det presises [sic] at når den reelle frivilligheten begrenses, kan dette alene gi straffskyld, uansett hvilke former den emosjonelle påvirkningen har.»

Anmodningsvedtaket ble fattet i forbindelse med behandlingen av Dokument 8:118 S (2017–2018), jf. Innst. 260 S (2017–2018). I representantforslaget som lå til grunn for vedtaket heter det:

«I den store og viktige debatten som «de skamløse jentene» og etter hvert også noen gutter har reist, har det blitt klart at langt flere rammes av slike arrangerte ekteskap med press og liten grad av reell frivillighet enn av det mange tradisjonelt oppfatter som tvangsekteskap. Dette kan ta ulike former, men det handler om at storfamiliene bruker mange andre virkemidler for å få sin vilje enn innesperring og frihetsberøvelse, fysisk vold eller trusler om vold, drap og drapsforsøk, bortføring og tilbakeholdelse i et annet land m.m. – som er det de fleste forbinder med tvangsekteskap. Selv høyt utdannede unge i de berørte miljøene forteller at de ikke ser noen annen utvei enn arrangert ekteskap når de vet at konsekvensen av å si nei i praksis vil bety slutten på all kontakt med sine nærmeste. Det vil si totalt brudd med familien, ingen mulighet til å besøke områdene familien kommer fra, å måtte gi avkall på all arv og eiendom og at de får skylda for at familien mister sin ære blant klaner og kaster. I noen tilfeller kan presset være mer konkret og direkte, som at moren eller andre i familien vil sultestrike,

eller endog ta sitt liv, hvis gutten eller jenta ikke føyer seg.

I straffeloven § 253 står de to ordene «utilbørlig press» sist i en oppramsing som begynner med «vold, frihetsberøvelse» m.m. Det er ingen beskrivelse eller presisering i loven av hva lovgiver, dvs. Stortinget, legger i disse to ordene, slik det er vanlig å gjøre på viktige punkter i loven. De som jobber med disse sakene i politiet, har pekt på at når utilbørlig press bare står nevnt i en oppramsing av ord som er knyttet til vold, er det lett å forstå det på en for innsnevrende måte. Det fins imidlertid én enkelt dom i Høyesterett om tvangsekteskap som alene bygger på langvarig systematisk psykisk press fra en far. Den kan sammen med erfaringene til politiet, «de skamløse jentene» og andre gi grunnlag for å gjøre en tilføyelse til § 253 som klargjør og omtaler begrepet «utilbørlig press» på en mer opplysende måte og får fram at paragrafen slår inn når den reelle frivilligheten begrenses, uansett hvordan dette skjer. Dette vil gi dem som jobber med disse sakene, et mer presist redskap, og det vil også gi nødvendig opplysning til alle som deler den rådende tradisjonelle oppfatningen om at tvangsekteskap handler om bortføringer, trusler om vold og drap osv.»

5.2 Gjeldende rett

Tvangsekteskap rammes av straffeloven § 253 første ledd, som lyder:

«Den som ved vold, frihetsberøvelse, annen straffbar eller urettmessig atferd eller utilbørlig press tvinger noen til å inngå ekteskap, straffes med fengsel inntil 6 år.»

Det følger av bestemmelsens ordlyd at det er straffbart å tvinge noen til å inngå ekteskap ved «utilbørlig press». I forbindelse med vedtakelsen av straffeloven 1902 § 222 annet ledd uttalte Justiskomiteen i Innst. O. nr. 106 (2002–2003) side 3:

«Komiteen oppfatter tvang som det å sette noen ut av stand til å handle frivillig. Dette vil ved tvangsekteskap bety at den som inngår ekteskapet rent faktisk har vært utsatt for et press. Men rettsstridig atferd kan også være rettet mot andre som står i et slikt forhold til den som inngår ekteskap, at vedkommende tvinges til å handle mot sin vilje. Tvangen må dessuten være utøvet ved rettsstridig atferd eller ved trussel om slik atferd. Grove og klare eksempler på rettsstridig atferd er det etter komiteens oppfatning dersom en eller begge parter faktisk blir utsatt for vold eller for frihetsberøvelse. Tilsvarende gjelder dersom en person blir utsatt for vanskjøtsel til vedkommende aksepterer å inngå ekteskap. Dersom en person blir forledet ut av landet og giftet bort, vil det etter komiteens mening også kunne ansees som ekteskap inngått etter rettsstridig atferd. Komiteen vil fremheve at når den handlingen som utgjør trusselen i seg selv er straffbar, vil den også være rettsstridig. Dersom en eller begge parter i forkant av ekteskapet for eksempel er blitt truet med at de vil bli utsatt for vold dersom de ikke gifter seg med hverandre, vil dette etter komiteens oppfatning være rettsstridig. Komiteen vil påpeke at en handling etter omstendighetene kan være rettsstridig selv om den ikke er straffbar i relasjon til straffelovens øvrige bestemmelser eller lovgivningen for øvrig. Om det press som utøves er så alvorlig at det er å regne som rettsstridig, må avgjøres etter en konkret vurdering. Viktige momenter vil i den forbindelse være hva presset består i, varigheten av presset og hvor sterkt det er.

I høringer den 30. april 2003 ble komiteen gjort kjent med at trusler og psykisk tvang nok er vanligere enn fysisk tvang ved tilfeller av tvangsekteskap i Norge. Komiteen vil presisere at psykisk tvang vil kunne rammes av forbudet mot tvangsekteskap. For eksempel vil trusselen om å fullstendig avskjære en person fra familien om vedkommende ikke gifter seg, kunne utsette personen for et så sterkt press at trusselen er rettsstridig. Videre vil komiteen påpeke at ulike former for psykisk press, som enkeltvis ikke er å anse som rettsstridig adferd i straffelovens forstand, må vurderes samlet i relasjon til spørsmålet om det i det konkrete tilfellet har forekommet rettsstridig adferd eller tvang.»

Under arbeidet med den nye straffeloven kom departementet til at forbudet mot tvangsekteskap

burde skilles ut som en egen bestemmelse, og uttalte i den forbindelse i Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt 5.2.4.5 side 137:

«Terskelen for hva som skal regnes som straffbar tvang i denne forbindelse er lavere etter straffebudet om tvangsekteskap enn etter den ordinære tvangsbestemmelsen. Dette går frem av justiskomiteens uttalelser i Innst. O. nr. 106 (2002–2003) side 3, der komiteen understreker at det kan foreligge straffbar tvang i form av «utilbørlig press» dersom en person trues med å bli avskåret fra kontakt med familien om ikke vedkommende gifter seg. Et slikt pressmiddel er ikke tillagt negative virkninger av rettslige normer, og vil ikke rammes av den ordinære tvangsbestemmelsen i straffeloven 1902 § 222 første eller tredje ledd, og heller ikke av forslaget til straffeloven 2005 § 251. Utestengning fra et sosialt miljø kan ramme hardt, men en slik sosial sanksjon bryter ikke med rettsregler, og kan vanskelig betegnes som rettsstridig, selv om justiskomiteen ordlegger seg slik. For å gjøre det klart at bestemmelsen om tvangsekteskap rammer et virkemiddel som sosial utestengning eller trussel om dette, går departementet inn for å sidestille «utilbørlig press» med straffbar eller annen urettmessig atferd.»

I spesialmerknaden til straffeloven § 253 i Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt 16.5 side 420 heter det:

«Straffalternativet «utilbørlig press» sikter blant annet til sosiale sanksjoner som kan ramme hardt, men som ikke er straffbare og som heller ikke strider mot andre rettslige normer. Et eksempel er varig utelukkelse fra et sosialt fellesskap av stor betydning, eller å true med dette. Etter at dette straffalternativet er inkludert i lovteksten er det ikke behov for å videreføre trusselalternativet, siden det ikke lenger vil ha noen selvstendig betydning, men anses som en form for utilbørlig press.»

Høyesteretts dom i Rt. 2014 s. 205 gjaldt straffutmålingen for forsøk på tvangsekteskap. Den domfelte var funnet skyldig i ved utilbørlig press å ha forsøkt å tvinge en av døtrene til å inngå ekteskap. Skyldspørsmålet var endelig avgjort i tingretten, og Høyesterett bygget på fremstillingen i tingretten ga av saksforholdet (avsnitt 8):

«I desember 2011 tok tiltalte første gang opp giftemålet med fornærmede. Han ordla seg slik; 'det er bestemt at' du skal gifte deg med

brorens sønn eller lignende. Fornærmede sa til tiltalte at hun ikke ville gifte seg med sitt søskenbarn, men gifte seg som voksen med noen hun var glad i. Videre sa hun at ikke noen andre personer skulle bestemme hvem hun skulle gifte seg med. Fornærmede fryktet også den seksuelle omgangen med en fremmed person i et ekteskap hun ikke ønsket. Hun ville heller ikke flytte fra sin familie tilbake til Iran.

I perioden desember 2011 og frem til mars 2012 sa tiltalte omtrent daglig til fornærmede at det var bestemt at hun skulle gifte seg med sitt søskenbarn i Iran eller lignende. Videre sa tiltalte at i følge deres kultur og tradisjon var det ikke noe alternativ for henne. Enhver i familien måtte adlyde beslutninger tatt av familiens overhode, det vil si hans eldste bror. Videre sa tiltalte at dersom hun motsatte seg giftemålet, ville hun bringe skam over hennes nærmeste familie og de ville bli utstøtt av resten av familien. Ved flere av disse anledningene var tiltalte sint og hevet stemmen overfor fornærmede, men han øvet ikke vold mot henne eller frihetsberøvet henne, eller truet med slike handlinger.

I tillegg forberedte tiltalte giftemålet ved å sørge for at det ble tatt bilde av fornærmede, iført hijab, for at bildet skulle sendes til eldste broren hans. Videre gav han fullmakt til en mulla i Iran, det vil si en muslimsk prest, til å gjennomføre giftemålet der. Tiltalte sørget for at fornærmedes identifikasjonspapirer ble sendt til Iran slik at giftemålet kunne forberedes og gjennomføres der med en inngått ekteskapskontrakt som tiltalte hadde inngått. Videre tok han kontakt med kontoret til IOM (International Organization for Migration) i Norge for å få hjelp til en frivillig tilbakeføring av fornærmede til Iran. Han undersøkte også om private personer var villige til tvangsmessig bortføring av fornærmede tilbake til Iran, men det lot seg ikke gjennomføre. Videre tok han opp beslutningen om giftemålet under måltider med familien sin slik at fornærmede forlot disse måltidene. Tiltalte hadde flere telefonsamtaler med broren sin om giftemålet og hva tiltalte foretok seg i den forbindelse i Norge. Videre lot han fornærmede motvillig få snakke med hans bror per telefon slik at broren fikk anledning til å overtale henne. Da ble hun lovet et fint hus i Iran, penger og at hun kom til å få det godt der og lignende. Til slutt holdt tiltalte tilbake offentlig stønad han mottok for de andre i hans egen husstand slik at disse ikke fikk tilstrekkelig penger til nødvendig under-

hold. Imidlertid ordnet tiltalte kone det slik at deler av den offentlige stønaden ble utbetalt direkte til henne.

Det er på det rene at fornærmede og hennes søskenbarn ikke ble lovformelig gift i Iran, selv om tiltalte gav uttrykk for at de allerede var gift med mullaens velsignelse av disse.»

Høyesterett omtalte forsøket slik (avsnitt 10):

«Forsøket skjedde gjennom eit vedvarande sosialt press for å bryte ned motstanden hos dottera. Ho fekk høyre at ho ikkje hadde noko val, og at ho ved å nekte førte skam over familien, og at dei ville bli utstøytte av resten av familien. Den domfelte sette også i verk konkrete tiltak for å gjennomføre tvangsekteskapet, både ved å ta kontakt med ein mulla i Iran og ved å ordne med ein ekteskapskontrakt. Han søkte dessutan å få til frivillig tilbakereise for dottera, og undersøkte også om nokon var villige til tilbakeføring med tvang. Eg presiserer at det ikkje vart nytta vald eller truslar om vald mot dottera.»

5.3 Forslaget i høringsnotatet

Departementet viste i høringsnotatet fra desember 2018 til at det synes klart at formuleringen «utilbørlig press» i straffeloven § 253 omfatter ulike former for kvalifisert psykisk og sosialt press. En slik tolkning er i tråd med en naturlig forståelse av ordlyden. På denne bakgrunnen kunne departementet ikke se at en endring var nødvendig for å ramme atferd som i dag ikke omfattes av bestemmelsen.

Pedagogiske grunner kunne likevel tilsi en presiserende endring, slik at eventuelle feiloppfatninger om at straffebudet ikke rammer psykisk og sosialt press, blir motvirket. Det ble vist til at en presiserende endring kunne utformes på ulike måter. En mulighet var å erstatte «press» med «psykisk press». En slik tilføyelse ville få tydeligere frem at det ikke bare er handlinger av fysisk karakter, slik som vold eller frihetsberøvelse, som kan gi grunnlag for straffbart tvangsekteskap. Et alternativ kunne være «sosialt press», men en slik endring ville kunne medføre innskrenkninger av straffebudet som ikke er tilsiktet, idet det kan tenkes former for utilbørlig press som ikke nødvendigvis naturlig kan karakteriseres som sosialt.

Det kunne også vurderes å endre vilkåret «utilbørlig» til for eksempel «sterkt og vedvarende», men dette vil gi et mindre fleksibelt

vurderingstema, noe departementet ga uttrykk for at ikke er ønskelig. Departementet uttalte at grensen for det straffbare bør avhenge av en helhetlig vurdering av den konkrete situasjonen, hvor viktige momenter blant annet vil være hva presset består av, varigheten av presset og hvor sterkt det er. Det avgjørende måtte være hvorvidt fornærmede reelt sett var i stand til å handle frivillig, eller om dette var umulig eller uforholdsmessig byrdefullt i situasjonen helhetlig bedømt. «Utlørlig» er i så måte et bedre egnet vilkår enn for eksempel «sterkt og vedvarende». Selv om en kasuistisk oppregning i loven kunne gjøres ikke-uttømmende, ville det likevel være en fare for at de ulike aktørene som kommer i befatning med straffebudet i for stor grad konsentrerer seg om typetilfelleangivelsene, som vanskelig vil kunne fange opp alle de ulike formene for atferd som alene eller til sammen kan utgjøre utlørlig press.

Departementet viste til at en mellomvariant kunne være å beholde vilkåret «utlørlig press», men tilføye «herunder vedvarende psykisk eller sosialt press». Alternativet fanger opp en praktisk viktig form for utlørlig press, men unngår de mulige uheldige virkningene som er beskrevet ovenfor.

Departementet konkluderte i høringsnotatet med at en lovendring ikke ville være hensiktsmessig, men utformet likevel to alternative forslag til endringer av § 253 første ledd.

Alternativ 1 lød:

«Den som ved vold, frihetsberøvelse, annen straffbar eller urettmessig atferd eller utlørlig *psykisk* press tvinger noen til å inngå ekteskap, straffes med fengsel inntil 6 år.»

Alternativ 2 lød:

«Den som ved vold, frihetsberøvelse, annen straffbar eller urettmessig atferd eller utlørlig press, *herunder vedvarende psykisk eller sosialt press*, tvinger noen til å inngå ekteskap, straffes med fengsel inntil 6 år.»

Avslutningsvis ble det vist til at andre informasjonstiltak kan være vel så hensiktsmessige som en presisering i lovteksten.

5.4 Høringsinstansenes syn

Bufdir, Det nasjonale statsadvokatembetet, Fylkesmannen i Oslo og Viken, Oslo statsadvokatembeter, Riksadvokaten og Røde Kors slutter seg til departe-

mentets vurdering og konklusjon om at det ikke er nødvendig med en ytterligere detaljregulering av hva som ligger i begrepet «utlørlig press». *Bufdir, Riksadvokaten og Røde Kors* viser til at det vil være mer hensiktsmessig med forsterking av ulike informasjons- og holdningstiltak.

Barneombudet viser til at eksisterende rettskilder i utgangspunktet bør være tilstrekkelige for tolkningen av vilkåret i straffebudet, men ser det likevel slik at pedagogiske hensyn kan tale for å ytterligere spesifisering i selve lovbestemmelsen. Samtidig kan andre informasjonskilder være like viktige for forståelsen av forbudet som selve lovteksten. Barneombudet konkluderer ikke med hva som vil være den beste løsningen, men foretrekker alternativ 2 dersom det skal foretas en presisering i lovteksten.

Politidirektoratets underliggende enheter har delte oppfatninger om behovet for lovendring. *Sør-Øst* og *Øst politidistrikt* mener det ikke er nødvendig med en presisering av «utlørlig press». *Oslo politidistrikt* ser behovet for å klargjøre begrepet og mener alternativ 2 tydeliggjør best hva som er ment å være omfattet av straffebestemmelsen. Også *Vest politidistrikt* mener alternativ 2 fremstår som en god presisering og at denne bør inntas særlig for å motvirke potensielle feiloppfatninger. *Politidirektoratet* mener det er hensiktsmessig å presisere begrepet «utlørlig press» i lovteksten og foretrekker alternativ 2.

Også *Stine Sofies Stiftelse* støtter en presisering i ordlyden, og foretrekker alternativ 2.

UDI støtter en presisering i ordlyden, slik at det tydelig fremgår at bestemmelsen også omfatter utlørlig sosialt og psykisk press. Når det gjelder utformingen av straffeloven § 253, mener *UDI* at det første alternativet som departementet viser til i høringsnotatet, er det beste. Dette alternativet favner tydeligst psykisk press, uavhengig av hvor lenge presset har vedvart. *UDI* påpekte at formuleringen «vedvarende» i alternativ 2 kan skape en forståelse av at personen må ha opplevd press over en lenger periode, og uttalte:

«UDI erfarer at personer blir utsatt for tvangsekteskap i løpet av en kort periode, ofte under en feriereise på 1–3 uker i foreldrenes opprinnelsesland. Selv om familien som oftest har planlagt ekteskapet i forkant av utreisen, har ikke personen selv kjent til planene før han eller hun har ankommet opprinnelseslandet. Selv om presset ikke vedvarer over lang tid, oppleves det for personen like sterkt og setter personen ute av stand til å handle etter egen vilje.»

5.5 Departementets vurdering

Departementet følger med dette opp anmodningsvedtak nr. 789, 29. mai 2018, om å vurdere om det vil være hensiktsmessig å endre straffeloven § 253 slik at den inneholder en presisering av hva «utilbørlig press» er.

Departementet er enig med flertallet av høringsinstansene i at det ikke er behov for konkretisering i lovteksten for å få frem at tvangsekteskap også favner psykisk og sosialt press. I likhet med en rekke av disse høringsinstansene, mener departementet at det følger av en alminnelig ordlydsforståelse at «utilbørlig press» omfatter ulike former for kvalifisert psykisk og sosialt press. «Press» forstås som «sterk og vedvarende påvirkning» eller «påtrykk», som i sin natur er psykisk (eller sosialt), i motsetning til fysisk vold. I Rt. 2014 s. 205 skjedde forsøket gjennom et «vedvarende sosialt press» for å bryte ned motstanden hos fornærmede, men det ble ikke benyttet vold eller trusler om vold. Et formål med å innta vilkåret «utilbørlig press» synes å ha vært nettopp å ramme psykisk og sosialt press, jf. Innst. O. nr. 106 (2002–2003) og Ot.prp. nr. 22 (2008–2009). Det er derfor neppe behov for en lovendring for å

ramme atferd som i dag ikke omfattes av bestemmelsen. Departementet vil av den grunn ikke foreslå endringer i tråd med alternativ 1 i høringsnotatet, som gikk ut på å erstatte «utilbørlig press» med «utilbørlig psykisk press».

Departementet går heller ikke inn for å endre bestemmelsen i tråd med alternativ 2 i høringsnotatet, som går ut på å beholde vilkåret «utilbørlig press» med tillegget «herunder vedvarende psykisk eller sosialt press». En ulempe ved at loven gir et eksempel på praktisk viktig adferd som rammes av det generelle vurderingsnormen, er at tanken i for stor grad kan bindes opp til eksempelet som gis. Høyesteretts dom i Rt. 2014 s. 205 er for så vidt illustrerende for hvor sammensatt et slikt press kan være. Det må alltid skje en helhetsvurdering, der det avgjørende må være om fornærmede reelt sett var i stand til å handle frivillig, eller om dette var uforholdsmessig byrdefullt i lys av situasjonen. Av den grunn anser ikke departementet alternativ 2 som hensiktsmessig.

Et egnet alternativ til lovendring vil være informasjonstiltak som tar sikte på å motvirke feiloppfatninger om at bestemmelsen ikke rammer utilbørlig psykisk og sosialt press.

6 Forsøk på kjøp av seksuelle tjenester

6.1 Bakgrunn

Riksadvokaten har i brev 21. oktober 2016 gitt uttrykk for at forsøk på kjøp av seksuelle tjenester ikke er straffbart etter at straffeloven 2005 trådte i kraft:

«I straffeloven 2005 er skillet mellom forbrytelser og forseelser forlatt. De rettsvirkningene som tidligere inntrådte som følge av at straffebudet tilhørte den ene eller andre kategorien, er nå gjennomgående knyttet til strafferammen.

En konsekvens av denne omleggingen er at forsøk på kjøp av seksuelle tjenester fra voksne, ikke lenger er straffbart. Straffeloven 2005 § 316 har en ordinær strafferamme på fengsel inntil 6 måneder, mens forsøksstraff først er aktuelt dersom strafferammen er på 1 år eller mer, jf. § 16 første ledd. Forsøksstraff er etter dette begrenset til å gjelde de grovere tilfellene som omfattes av § 316 annet ledd, som er sjeldent forekommende i praksis. Hensett til at fullbyrdet overtredelse forutsetter at det har funnet sted seksuell kontakt, skaper denne endringen en del praktiske vanskeligheter for håndhevelsen av straffebudet.

Riksadvokaten kan ikke se at avkriminaliseringen er drøftet i forarbeidene. Den synes snarere å være en utilsiktet konsekvens av at det aktuelle straffebudet ikke lenger er klassifisert som en forbrytelse. I Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) s. 449 heter det at straffeloven 2005 § 316 «viderefører innholdet i straffeloven 1902 § 202 a», og det henvises til forarbeidene til denne bestemmelsen. Av disse fremgår at lovgiver ønsket å kriminalisere forsøk, jf. Ot.prp. nr. 48 (2007–2008) punkt 6.2. Dette tilsier at forsøk på overtredelse av § 316 bør kriminaliseres.»

Stortinget fattet 7. mai 2018 anmodningsvedtak nr. 699 (2017–2018):

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om endring av straffeloven som sikrer at forsøk på kjøp av seksuelle tjenester er straffbart.»

Bakgrunnen for vedtaket er at det i dag er uklart om slike forsøkshandlinger er straffbare, jf. Dokument 8:123 S (2017–2018) og Innst. 236 S (2017–2018).

6.2 Gjeldende rett

Straffeloven § 316 rammer kjøp av seksuelle tjenester fra voksne. Strafferammen er bot eller fengsel inntil seks måneder eller begge deler. Dersom overtredelsen er begått på en «særlig krenkende måte», er straffen bot eller fengsel inntil ett år.

Straffeloven § 316 viderefører straffeloven 1902 § 202 a, jf. Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt 7.2.3 side 269 til 270 og særmerknaden til bestemmelsen i punkt 16.7 side 449. Strafferammene er videreført uten endringer.

Etter straffeloven 1902 var forsøk på kjøp av seksuelle tjenester straffbart idet § 202 a var en forbrytelse, jf. straffeloven 1902 § 49. Etter gjeldende rett er forsøk straffbart dersom det er tale om lovbrudd som kan medføre fengsel i ett år eller mer, jf. straffeloven § 16. I Matningsdal, Straffeloven kommentarutgave, note 5 til § 316, side 789, legges det til grunn at den alminnelige strafferammen etter straffeloven 1902 § 316 er fengsel inntil ett år, og at forsøk på overtredelse også av første ledd dermed er straffbart:

«Forsøk er straffbart, jf. § 16. En isolert vurdering av første ledd kunne riktignok umiddelbart synes å tilsi at forsøk ikke er straffbart, idet overtredelse av første ledd maksimalt kan straffes med fengsel inntil seks måneder, mens straff for forsøk normalt forutsetter at handlingen kan straffes med fengsel i ett år eller mer. Andre ledd forhøyer imidlertid den øvre strafferammen til fengsel inntil ett år når overtredelsen har skjedd på en «særlig krenkende måte». Da loven ikke inneholder noen uttømmende oppregning av hvilke forhold som kan begrunne denne karakteristikken, innebærer det at den øvre strafferammen etter første ledd i materielle og prosessuelle sammenhenger er

fengsel inntil ett år. Se Rt. 2007 s. 382 og Rt. 2009 s. 1615 til illustrasjon. Dermed er også forsøk straffbart.»

Når et straffebud i 1902-loven inneholdt en forhøyet strafferamme for «skjerpende omstendigheter», ble denne i utgangspunktet regnet som den alminnelige strafferammen for det aktuelle straffebudet. Dette gjaldt uavhengig av om straffskjerpelsen kommer til anvendelse i den enkelte sak, jf. Rt. 2007 s. 382. Høyesterett har lagt til grunn at også straffskjerpelsesregler som beror på andre generelle kriterier kan virke bestemmende på den alminnelige strafferammen i et straffebud (Rt. 2015 s. 940 avsnitt 12):

«Det følger av sikker praksis at ved straffebud som har høyere strafferamme ved «særdeles skjerpende omstendigheter» eller andre generelle forhold, er det normalt denne forhøyede rammen som er avgjørende i relasjon til § 67, jf. Bjerke, Keiserud og Sæther, Straffeprosessloven – kommentarutgave (4. utg.), bind I, side 283 med videre henvisning til Rt. 2009 s. 1615.»

Overnevnte var likevel bare et utgangspunkt idet en annen løsning kunne følge av en tolkning. Et eksempel er straffeloven 1902 § 162 om narkotikaforbrytelser hvor første, annet og tredje ledd ble regnet som ulike straffebud i prosessuelle og materielle sammenhenger. I ovennevnte kjennelse i Rt. 2015 s. 940 kom ankeutvalget etter en tolkning til at den forhøyede strafferammen i forurensningsloven § 78 annet ledd ikke var avgjørende for spørsmålet om påtalekompetanse. Det vises til kjennelsen avsnitt 13 hvor ankeutvalget på generelt grunnlag uttaler:

«En annen løsning kan imidlertid følge av en tolkning av det aktuelle straffebudet. Dette er lagt til grunn i Rt. 2010 s. 850, som gjaldt det tilsvarende spørsmål ved beregning av foreldelsesfrist etter straffeloven § 67. Førstvoterende uttalte i avsnitt 24 at «[u]ndertiden må løsningsen bli en annen, ut fra en tolkning av det aktuelle straffebud». Det kan videre vises til Matningsdal og Bratholm, Straffeloven – Alminnelige bestemmelser (2. utg.), side 580 og Matningsdal, Straffeloven (2005) – Alminnelige bestemmelser, side 804, hvor det fremheves at løsningen beror på en konkret tolkning. Også disse uttalelsene knytter seg til beregning av foreldelsesfrist, men det presiseres at «[d]ette må også gjelde i andre relasjoner hvor

strafferammen har materiell eller prosessuell betydning».

I arbeidet med ny straffelov var det et siktemål ikke å videreføre «slike juridiske spissfindigheter» som at straffskjerpelsesregler kan innebære en økning av den alminnelige strafferammen i et straffebud, med de følger dette har for foreldelse, påtalekompetanse, tvangsmidler mv., jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 4.1.4.4 side 58 til 59. Det ble vist til at både prevensjonshensyn og rettssikkerhetshensyn tilsier at det av straffelovgivningen bør være mulig på forhånd å vurdere hvor strengt en handling kan bli straffet og når adgangen til å straffe en handling foreldes.

I straffeloven er det derfor søkt gjennomført et skille mellom liten, vanlig og grov overtredelse som hver er utskilt i egne straffebud. Etter denne systematikken vil det avgjørende for beregningen av strafferammen, og dermed strafferammens betydning i ulike prosessuelle og materielle sammenhenger, være hvilket av straffebudene som kommer til anvendelse i den enkelte sak.

At straffeloven § 316 inneholder en forhøyet strafferamme, er ikke i tråd med måten lovbrudd ellers graderes etter alvorlighet i straffeloven. Dersom det er behov for en høyere strafferamme for mer alvorlige overtredelser, skjer dette hovedsakelig i form av et eget straffebud om grov overtredelse. At en slik inndeling ikke er fulgt for kjøp av seksuelle tjenester, gjør det uklart om forsøk er straffbart.

Det er også et brudd med systematikken i straffeloven for øvrig at § 316 fastsetter en uttrykkelig adgang til å ilegge bot sammen med fengselsstraff. Formålet med denne kombinasjonsadgangen var opprinnelig å gi adgang til pågrepelse, jf. Ot.prp. nr. 48 (2007–2008) punkt 5.7 side 13. En slik kombinasjonsadgang var vanlig i straffeloven 1902, men er ikke ment videreført i den nye straffeloven, jf. punkt 6.2. Straffeloven § 316 synes å være det eneste unntaket. I straffeprosessloven er pågrepelse og fengsling i utgangspunktet betinget av en strafferamme på mer enn seks måneder fengsel eller av særlige regler om pågripelses- eller fengslingsadgang, jf. § 171 flg.

6.3 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet fra mai 2018 foreslo departementet å oppheve straffeloven § 316 annet ledd og videreføre strafferammen på fengsel inntil ett år som den alminnelige strafferammen i straffebudet. Departementet påpekte at en slik endring

ville avklare at forsøk er straffbart, jf. straffeloven § 16. Det ville også innebære en opphevelse av den uttrykkelige adgangen til å kombinere fengsel med bot, samtidig som det ville sikre at pågrep og fengsling fortsatt vil være mulig etter straffeprosessloven §§ 171 og 184. Departementet påpekte også at forslaget ikke var ment å medføre en skjerping av straffenivået for overtredelser som rammes av gjeldende første ledd.

6.4 Høringsinstansenes syn

Et flertall av høringsinstansene er positive til departementets forslag om å oppheve straffeloven § 316 annet ledd og videreføre strafferammen på fengsel inntil ett år som den alminnelige strafferammen i straffebudet. Dette gjelder *Agder lagmannsrett, Dommerforeningen, Rosa-prosjektet, Riksadvokaten, Politihøgskolen, Politidirektoratet, Nordland politidistrikt, Oslo politidistrikt, Øst politidistrikt, Kripas, Oslo statsadvokatembeter, Norges politilederlag, Nordland statsadvokatembeter, Kvinnefronten, Kristiansand tingrett* og *JURK*. Flere av disse høringsinstansene fremhever at en slik endring vil medføre en ytterligere harmonisering av systematikken i straffeloven, og bidrar til å fjerne usikkerhet om forsøk på kjøp av seksuelle tjenester fra voksne er straffbart.

Flere av høringsinstansene påpeker også at det av hensyn til å kunne håndheve overtredelser av straffebudet om kjøp av seksuelle tjenester er behov for at også forsøk er straffbart. *Oslo statsadvokatembeter* påpeker blant annet de kort tid etter ikrafttreddelsen av straffeloven av 2005 mottak en henvendelse fra Oslo politidistrikt der det ble understreket at bortfallet av straffansvar for forsøk på sexkjøp medførte vanskeligheter for politiet i deres håndtering av sexkjøpsbestemmelsen. Tilsvarende uttaler *JURK*:

«*JURK* mener at det bør fremgå klart av strl. § 316 første ledd at også forsøk på kjøp av seksuelle tjenester er straffbart.

I dag benyttes straffeloven § 316 forholdsvis sjelden. En årsak til dette er trolig det faktum at forsøk på kjøp av seksuelle tjenester etter bestemmelsens første ledd ikke anses som straffbart. For at straffansvaret skal gjøre seg gjeldende, må den som kjøper seksuelle tjenester i utgangspunktet gripes under akten. Dette gjør at det er vanskelig å håndheve bestemmelsen.

JURK støtter derfor forslaget om å endre strl. § 316, ved å videreføre strafferammen på

fengsel inntil ett år som den alminnelige strafferammen, slik at også forsøk på kjøp av seksuelle tjenester etter dagens § 316 første ledd gjøres straffbart.»

PION går imot forslaget og mener at det innebærer en skjerpelse av straffenivået for overtredelser som rammes av straffebudets annet ledd. *PION* mener videre at forsøksstraff krenker sexarbeideres rett til personlig frihet og privatliv. Om dette uttaler *PION*:

«Forsøksstraff krenker sexarbeidernes rett til personlig frihet og privatliv fordi i politiets håndhevelsespraksis anses det at det foreligger et straffbart forsøk om en mann snakker med en sexarbeider. Kvinnelige sexarbeidere på Strøket i Oslo, har klaget over at mannlige venner og bekjente blir bøtelagt fordi at de har stoppet opp og snakket med dem. Politiet har også uttalt at det kan være et problem at noen vedtar forelegget for å slippe oppmerksomheten en rettslig pådømmelse kan medføre.

At det kan oppleves som uverdig for selgersiden at politiet må gripe inn etter at den seksuelle handlingen er påbegynt må derfor vurderes opp mot krenkelse av selgersidens menneskerettigheter.»

PION mener at om departementet ønsker å straffe forsøk på sexkjøp, bør det fremmes som et eget straffebud med mulighet for at faginstanser kan uttale seg.

Også *Rettspolitisk forening* går imot forslaget og viser til at straffenivået vil skjerpes for overtredelser som rammes av første ledd. Videre skriver *Rettspolitisk forening* av dersom departementet ønsker å straffe forsøk på kjøp av seksuelle tjenester, bør dette heller fremgå klart som et eget straffebud.

Heller ikke *Advokatforeningen* er enig i departementets forslag og uttaler blant annet:

«Da straffeloven av 2005 trådte i kraft, ble det ikke lenger straffbart å forsøke å kjøpe sex, noe som etter alt å dømme er årsaken til at antall bøteleggelser for overtredelse av straffebudet har gått markant ned. Advokatforeningen er ikke kjent med at denne avkriminaliseringen av forsøk har hatt andre, negative effekter, verken for de prostituerte eller for samfunnet i form av økt prostitusjon. Dette er heller ikke drøftet i høringsnotatet. I høringsnotatet argumenteres det rent teknisk for å sikre gjennomføring av forsøksstraff, uten noen som

helst analyse av konsekvenser. Et annet meget viktig aspekt er heller ikke trukket frem: Den er ingenting som tyder på at manglende forsøksstraff har gjort det vanskeligere for politiet å etterforske menneskehandel og hallikvirksomhet.

Etter Advokatforeningens syn taler gode grunner derfor for at forsøk på kjøp av seksuelle tjenester ikke bør rekriminaliseres. Med tanke på politiets generelle ressursituasjon, bør innsatsen heller rettes mot svært alvorlige straffbare forhold som menneskehandel og hallikvirksomhet. Det synes ikke som om dette arbeidet er blitt skadelidende av at politiet slipper å bruke ressurser på spaning, etterforskning og iretteføring av sexkjøpsaker på forsøksstadiet.

Under enhver omstendighet vil det være viktig å sikre at eventuelle lovendringer på dette området skjer etter grundig forskning og evaluering, slik forutsetningen synes å ha vært ikke minst fra regjeringspartienes side. En gjennomføring av forsøksstraff uten en slik kritisk tilnærming, synes forhastet og lite gjennomtenkt.»

6.5 Departementets vurdering

Departementets legger til grunn at forsøk på kjøp av seksuelle tjenester var straffbart også etter straffeloven 1902, og at en avkriminalisering av forsøk på kjøp av seksuelle tjenester ikke synes å

være en tilsiktet virkning av ikrafttredelsen av straffeloven 2005. Som påpekt ovenfor under punkt 6.2 fremstår det etter lovendringen som uklart om forsøk er straffbart.

Departementet foreslår i tråd med forslaget i høringsnotatet å oppheve straffeloven § 316 annet ledd og videreføre strafferammen på fengsel inntil ett år som den alminnelige strafferammen i straffebudet. En slik endring vil gjøre de klart at forsøk er straffbart, jf. straffeloven § 16. For øvrig innebærer forslaget en løsning som passer bedre med systematikken i straffeloven, slik også flere av høringsinstansene har pekt på.

Et klart flertall av høringsinstansene har vært positive til utformingen av forslaget i høringsnotatet, og departementet kan heller ikke se at det har fremkommet noen avgjørende innvendinger mot den foreslåtte løsningen.

For øvrig mener departementet at en oppfølging av forslaget i høringsnotatet om å klargjøre at forsøk på kjøp av seksuelle tjenester er straffbart, ikke foranlediger at de kriminalpolitiske overveielser som ligger til grunn for at kjøp og forsøk på kjøp av seksuelle tjenester i utgangspunktet ble kriminalisert, vurderes på ny, slik blant annet *Advokatforeningen* tar til orde for. Det vises her til at forsøk var straffbart før ikrafttredelsen, og at formålet til den foreslåtte lovendringen utelukkende er å bringe klarhet i den usikkerheten som har oppstått etter at straffelovens systematikk ble endret.

Det vises for øvrig til spesialmerknadene i punkt 21.4.

7 Utleie av lokaler til ulovlig utnyttelse av arbeidstakere

7.1 Nytt straffebud om utleie av lokaler til ulovlig utnyttelse av arbeidstakere

7.1.1 Bakgrunn

Stortinget fattet 7. desember 2015 anmodningsvedtak nr. 130 (2015–2016):

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å endre straffeloven slik at den som leier ut lokaler og forstår at lokalet blir brukt til sosial dumping eller utviser grov uaktsomhet i denne sammenheng, skal kunne straffes.»

Bakgrunnen for vedtaket var et representantforslag inntatt i Dokument 8:117 S (2014–2015). I forbindelse med behandlingen av representantforslaget uttalte justiskomiteen følgende i Innst. 63 S (2015–2016):

«Komiteen mener at utviklingen av kriminalitetsbildet tilsier at politiet må få virkemidler for å bekjempe kriminalitet. Kriminalitetstypen dette representantforslaget er ment å bekjempe, er økende og involverer mennesker som blir utsatt for meget graverende forhold.

Komiteen merker seg at politiet gjennom flere aksjoner har avdekket forhold som tilsier at lovgivningen bør tilpasses den faktiske situasjonen. Komiteen ønsker å gi politiet bedre verktøy i arbeidet mot grov sosial dumping. Som eksempel kan nevnes at i bilpleiebransjen har det vært avdekket sosial dumping, og den er kjennetegnet ved behov for faste, fysiske lokaler. Det er viktig å endre straffeloven slik at den som leier ut lokaler som blir brukt til sosial dumping, eller utviser grov uaktsomhet, kan bli straffet. Med dette blir utleier av næringslokaler ansvarliggjort, og det legges til grunn at tiltaket vil ha en preventiv effekt.

Komiteen vil for øvrig trekke en parallell til bestemmelsen i straffeloven (1902) § 202.

Komiteen merker seg at politiet i uttalelser eller enkeltaksjoner har uttrykt ønske om en lovhjemmel for å kunne stille utleier ansvarlig

for ulovlig virksomhet som skjer i lokalene som blir leid ut. Bakgrunnen for dette er at man må legge til grunn at utleier i de fleste tilfellene vet hva som foregår i sine egne lokaler.»

Departementet foreslår i proposisjonen her lovendringer som følger opp anmodningsvedtaket.

7.1.2 Gjeldende rett

7.1.2.1 Generelt om begrepsbruken

Begrepet «sosial dumping» brukes gjerne om at utenlandske arbeidstakere som utfører arbeid i Norge, får vesentlig dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn norske arbeidstakere. Det kan være tale om arbeidsvilkår som har betydning for arbeidstakernes helse og som kan gi større risiko for ulykker, for eksempel i form av belastende arbeidstidsordninger, manglende sikkerhetsopplæring, dårlig ivaretagelse av arbeidstakernes sikkerhet under utførelsen av arbeidet mv.

Regjeringen la 13. januar 2015 frem en strategi mot arbeidslivskriminalitet, og en revidert strategi 13. februar 2017. Begrepet «arbeidslivskriminalitet» er forstått slik (regjeringens reviderte strategi mot arbeidslivskriminalitet (2017) side 5):

«Handlinger som bryter med norske lover om lønns- og arbeidsforhold, trygder, skatter og avgifter, gjerne utført organisert, som utnytter arbeidstakere eller virker konkurransevridende og undergraver samfunnsstrukturen.»

I strategien nevnes flere typer lovbrudd som kan inngå i arbeidslivskriminalitet. Noen slike lovbrudd vil også inngå i sosial dumping, for eksempel grove brudd på arbeidsmiljøloven, utnyttelse av arbeidskraft i strid med lov og avtale, overtredelser av utlendingsloven med bruk av ulovlig arbeidskraft, trygdesvindler hvor trygd mottas samtidig som det arbeides svart, samt menneskehandel. I strategien nevnes også bruk av uriktige eller falske opplysninger og dokumentasjon til offentlig myndighet, herunder bruk av falsk iden-

titet og registrering av uriktig informasjon i offentlige registre.

I Prop. 115 L (2017–2018) om endringer i personopplysningsloven for bekjempelse av arbeidslivskriminalitet uttales at definisjonen i strategien ikke er utarbeidet med sikte på å definere «arbeidslivskriminalitet» som et vilkår i en lovbestemmelse. Den viser likevel at kjernen i regjeringens arbeid mot arbeidslivskriminalitet er å motvirke brudd på reglene som regulerer arbeidslivet, også de som ikke er gjenstand for strafforfølgning, og den signaliserer at det i hovedsak tas sikte på lovbrudd av en viss alvorlighetsgrad eller et visst omfang (punkt 7 side 29 til 30).

Forholdet mellom arbeidslivskriminalitet og sosial dumping er omtalt slik i regjeringens reviderte strategi mot arbeidslivskriminalitet (2017) side 6:

«Arbeidslivskriminalitet handler om straffbare forhold, mens sosial dumping ikke nødvendigvis gjør det. Det vil i mange sammenhenger være sammenfall mellom sosial dumping/use-riøse arbeidsforhold og brudd på ulike lover som regulerer arbeidslivet, men ikke alltid. Innsatsen mot sosial dumping favner stort sett videre enn tiltakene mot arbeidslivskriminalitet vil gjøre, samtidig som det kan være eksempler på kriminalitet i arbeidslivet som ikke går ut over arbeidstakerne. Sosial dumping og arbeidslivskriminalitet er derfor delvis overlappende.»

Utfordringene på feltet er komplekse og er nærmere beskrevet i en oppsummering fra flere etater i regjeringens reviderte strategi mot arbeidslivskriminalitet (2017) side 6. I strategien fra 2015 vises det dessuten til en arbeidsgruppe med deltakere fra blant annet politi og ulike etater. I arbeidsgruppens rapport kapittel 4.4 side 14–15 gis en situasjonsbeskrivelse for 2014 som gjengis i strategien, hvor det blant annet pekes på bransjer med lave personalkostnader (regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet (2015) side 6):

«Det virker likevel klart at det i visse bransjer i Norge har oppstått et marked for varer og tjenester som er basert på lave personalkostnader, der de lave kostnadene skyldes brudd på arbeidsmiljøloven, eventuelt også allmenngjøringsloven i de allmenngjorte bransjene. Som oftest foreligger det indikasjoner på brudd på andre regelverk også, blant annet skatte- og avgiftsregler. Utsatte bransjer er blant annet bygg og anlegg, renhold, restaurant og uteliv,

landbruk, verftsindustri, transport og fiskeindustri.»

Det er i strategien videre vist til at Holden-utvalget (NOU 2013: 13) påpekte at det var nødvendig med ordninger for å motvirke sosial dumping og lavlønnskonkurranse, og at allmenngjøringsinstituttet spiller en viktig rolle. Fra utvalgets vurderinger siteres (regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet (2017) side 7):

«Selv om myndighetene ikke kan styre arbeidsinnvandringen fra EØS-land direkte, bør det tilgjengelige handlingsrommet brukes for å bidra til at innvandringen fungerer best mulig. Det er nødvendig med ordninger for å motvirke sosial dumping og lavlønnskonkurranse i lang tid framover. Allmenngjøringsinstituttet spiller en viktig rolle ved å motvirke svært lave lønninger i en del bransjer, men kan også ha problematiske sider. Myndighetene og partene bør løpende vurdere om allmenngjøringsordningen fungerer tilfredsstillende. Også gode kontrollordninger under Arbeidstilsynet og andre relevante instanser som politiet og skatteetaten, og godt samspill mellom instansene, er viktig.»

7.1.2.2 Når er utnyttelse av arbeidstakere straffbart?

I norsk rett finnes det ikke et eget straffebud som rammer sosial dumping. Utnyttelse av arbeidstakere er i en rekke tilfeller, men ikke alltid, straffbart etter alminnelige straffebud som rammer ulike former for arbeidslivskriminalitet.

Allmenngjøring av tariffavtaler er hjemlet i allmenngjøringsloven og vedtas av Tariffnemnda etter krav fra en part i tariffavtalen som har innstillingsrett etter arbeidstvistloven § 39, jf. allmenngjøringsloven § 4. Allmenngjøring er et vedtak om at en landsomfattende tariffavtale helt eller delvis skal gjelde for alle arbeidstakere som utfører arbeid av den art som avtalen omfatter, også for uorganiserte og utenlandske arbeidstakere. Reglene om allmenngjøring er viktige for å hindre utnyttelse av arbeidstakere og konkurransevridning. Allmenngjøringslovens formål fremgår av § 1, som lyder:

«Lovens formål er å sikre utenlandske arbeidstakere lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med de vilkår norske arbeidstakere har, og å hindre konkurransevridning for det norske arbeidsmarkedet.»

I dag er tariffavtaler i en rekke næringer allmenngjort gjennom forskrifter til allmenngjøringsloven. En del bransjer som kan være utsatt for utnyttelse av arbeidstakere, har riktignok ikke allmenngjort tariffavtale. Dette gjelder blant annet bilvaskehaller, som Stortinget fremhevet i anmodningsvedtaket.

Utnyttelse av arbeidstakere vil også kunne innebære brudd på arbeidsmiljøloven. Overtredelser av arbeidsmiljøloven er straffbare, jf. arbeidsmiljøloven §§ 19-1 til 19-3. Dette kan for eksempel være dersom arbeidstakerne tilbys arbeidsvilkår som går vesentlig utover helse, eller som gir større risiko for ulykker. Dette vil kunne utgjøre brudd på arbeidsmiljøloven § 4-4 om krav til et forsvarlig fysisk arbeidsmiljø, eller brudd på arbeidstidsregler etter § 10-4. Også unnlatt overtidsbetaling etter § 10-6 kan være aktuelt.

Arbeidsgiver kan i tillegg gjøre seg skyldig i brudd på folketryktdloven og andre lover som gir rett på offentlige velferdsytelser.

Personer fra land utenfor EØS (tredjelandsborgere) trenger som hovedregel oppholdstillatelse, jf. utlendingsloven § 55. Et av vilkårene for å få oppholdstillatelse som arbeidstaker fra tredjeland er at lønns- og arbeidsvilkår må være i henhold til gjeldende tariffavtale eller regulativ for bransjen, jf. utlendingsloven kapittel 3. Lønns- og arbeidsvilkårene skal ikke være dårligere enn det som er normalt for vedkommende sted og yrke.

Personer fra EØS-land trenger ikke søke om oppholdstillatelse for å arbeide i Norge, men plikter å registrere seg for norske myndigheter dersom de skal oppholde seg i Norge i mer enn tre måneder. Det stilles ingen krav til lønns- og arbeidsvilkår for denne gruppen i utlendingsloven, men arbeidstakere fra EØS-land som arbeider i bransjer som har allmenngjort tariffavtale, er sikret likeverdige forhold med norske arbeidstakere.

Straffeloven § 257 om menneskehandel kan være en aktuell straffebestemmelse dersom lønns- og arbeidsvilkårene gir grunnlag for å snakke om utnyttelse med et element av tvang. I den grad det kan betegnes som sosial dumping, vil det være tale om svært grove tilfeller. Straffeloven § 257 første ledd bokstav b rammer den som ved vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd tvinger, utnytter eller forleder en person til arbeid eller tjenester, herunder tigging.

Straffeloven § 257 viderefører straffeloven 1902 § 224. I første ledd bokstav b rammet denne bestemmelsen «tvangsarbeid eller tvangstjenester, herunder tigging». I straffeloven § 257 første ledd bokstav b ble «tvinger» tilføyd som et

eget alternativ i innledningen til bestemmelsen, mens vilkårene «tvangsarbeid eller tvangstjenester, herunder tigging» ble erstattet med «arbeid eller tjenester, herunder tigging». Realitetsendringer var ikke tilsiktet, annet enn å uttrykke at for eksempel prostitusjon, jf. første ledd bokstav a, «kan ha elementer av tvang i seg», jf. Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt 16.5 side 421.

Til tross for ordlyden må det fortsatt foreligge et element av tvang for at arbeidsutnyttelse skal rammes som menneskehandel, jf. Høyesteretts forståelse av vilkåret «tvangsarbeid» i straffeloven 1902 § 224 første ledd bokstav b i HR-2017-1124-A avsnitt 23 til 35 og 39 til 41.

Straffansvar kan også være aktuelt etter utlendingsloven § 108 tredje ledd bokstav b. Bestemmelsen rammer den som «formidler arbeid eller bolig for en utlending» når dette innebærer en «utilbørlig utnyttelse» av utlendingens situasjon. Formidlingen kan være straffbar selv om arbeidsvilkårene som sådanne er forsvarlige. Det er den som formidler arbeid eller bolig, som rammes av bestemmelsen, ikke arbeidsgiver eller utleier. Dette følger av Høyesteretts avgjørelse inntatt i Rt. 2015 s. 1217. Departementet har foreslått å endre bestemmelsen slik at også den som ansetter eller leier ut bolig til en utlending, og ikke bare formidler arbeid eller bolig, kan straffes på samme vilkår, se høring 22. september 2017 om endring i utlendingsloven – straff for den som skaffer en utlending arbeid eller bosted når forholdene innebærer en utilbørlig utnyttelse av utlendingens situasjon (17/5390).

7.1.2.3 Når kan utleier holdes straffansvarlig for medvirkning?

Den som medvirker til en straffbar overtredelse, kan holdes straffansvarlig, jf. straffeloven § 15. Den som leier ut lokaler som leietaker benytter til ulovlig utnyttelse av arbeidstakere, kan etter omstendighetene straffes for medvirkning.

En forutsetning for å rammes av medvirkningsansvar ved utleie av lokale som benyttes til ulovlig utnyttelse av arbeidstakere, er at leietaker/arbeidsgiver begår handlinger som er ulovlige og straffesanksjonerte. Dette kan for eksempel være dersom leietaker/arbeidsgiver tilbyr virksomhetens ansatte ulovlige lønns- og arbeidsbetingelser. Det kan være brudd på arbeidsmiljøloven, allmenngjøringsloven eller utlendingsloven.

Dersom bransjen ikke omfattes av allmenngjorte tariffavtaler, eller dersom arbeidstakerne ikke er omfattet av utlendingslovens krav til lønns-

og arbeidsvilkår, vil ikke lav lønn i seg selv være straffbart, se punkt 7.1.2.2 over. Dermed kan ikke leietaker/arbeidsgiver straffes i slike tilfeller. Da er det heller ikke grunnlag for medvirkningsansvar for utleier. Spørsmålet om medvirkningsansvar for utleier er derimot aktuelt dersom leietaker/arbeidsgiver begår brudd på for eksempel arbeidsmiljøloven, folketrygdloven eller forholdet er å anse som menneskehandel.

I vurderingen av om det foreligger straffbar medvirkning, vil det kunne ha betydning om den ulovlige virksomheten er det eneste eller et av flere formål ved leieforholdet, om utleier har kjennskap til eller bare har en mistanke om det ulovlige forholdet, og om leieforholdet skal etableres eller allerede er etablert, se Husabø: Straffansvarets periferi (Bergen 1999) side 108. I Rt. 1995 s. 820 hadde tiltalte leid ut en leilighet vel vitende om at den skulle benyttes til produksjon av hjemmebrent. Det ble idømt medvirkningsansvar. Motsatt kom Høyesterett i Rt. 2003 s. 902 til at det ikke var grunnlag for medvirkningsansvar. Tiltalte hadde vederlagsfritt lånt ut et rom i et forretningslokale til sin svigerfar. Rommet ble stilt til disposisjon for et legitimt formål (oppbevaring av løsøre), og tiltalte ble først klar over brennevinproduksjonen etter noe tid. Han forholdt seg ikke slik at det kunne oppfattes som et implisitt samtykke til den ulovlige virksomheten.

For å bli straffansvarlig for medvirkning må skyldkravet være oppfylt. Med mindre skyldkravet er angitt å være uaktsomhet, eventuelt grov uaktsomhet, er skyldkravet forsett, jf. straffeloven § 21. Foretak kan straffes selv om ingen enkeltperson har utvist skyld, jf. straffeloven § 27. Likevel kan utvist skyld ha betydning for vurderingen av om det skal ilegges foretaksstraff, jf. straffeloven § 28 bokstav b.

7.1.2.4 Heleri

Straffeloven § 332 rammer den som mottar eller skaffer seg eller andre del i utbytte fra en straffbar handling. Straffebudet gjør det vanskelig for en lovbrøyer å dra nytte av verdier som er anskaffet ved straffbare handlinger. Bestemmelsen bygger også på at det er straffverdig å bidra til at andre tjener på kriminalitet, jf. Ot.prp. nr. 53 (1992–93) side 14.

Utleier kan etter omstendighetene gjøre seg skyldig i heleri. Dette kan for eksempel være dersom leietaker betaler leie med utbytte fra straffbare handlinger. Også uaktsomt heleri er straffbart, jf. straffeloven § 335. Dersom utleier er et foretak, kan foretaket straffes selv om ingen

enkeltperson har utvist skyld, jf. straffeloven § 27. Utvist skyld vil imidlertid kunne ha betydning for om det bør ilegges foretaksstraff, jf. straffeloven § 28 bokstav b.

Straffeloven § 332 annet ledd oppstiller et unntak for utbytte fra straffbare handlinger som betales som normalt vederlag for vanlige forbruksvarer, bruksting eller tjenester. Unntaket tar sikte på alle «av dagliglivets omsetningsforhold, for så vidt det gjelder *vanlige* varer eller tjenester», jf. Ot.prp. nr. 45 (1987–88) punkt 6 side 23. Som vanlige varer eller tjenester regnes ikke «relativt dyre og – for den enkelte – relativt sjeldent omsatte varer eller tjenester, som biler, båter, musikk-anlegg, kostbare smykker, varepartier, oppføring av hus, salg av feriereiser mv.», jf. Ot.prp. nr. 45 (1987–88) punkt 6 side 23. Løpende utleie av lokaler til næringsvirksomhet må antakeligvis som hovedregel regnes som en vanlig tjeneste som omfattes av unntaksbestemmelsen i straffeloven § 332 annet ledd.

Et annet spørsmål er om alle økonomiske fordeler som oppstår som følge av lovbrudd begått som ledd i ulovlig utnyttelse av arbeidstakere, utgjør «utbytte» i heleribestemmelsens forstand. Utbyttet ved ulovlig utnyttelse av arbeidstakere vil kunne bestå av sparte utgifter, for eksempel i form av lavere lønnskostnader, unnlatte tiltak innen helse, miljø og sikkerhet (HMS) og unndratte skatter og avgifter. I Ot.prp. nr. 53 (1992–93) side 12 er det lagt til grunn at utbyttebegrepet dekker enkelte tilfeller hvor en straffbar handling har ført til sparte utgifter. Det trekkes et skille mellom utgifter spart ved å ikke følge et uttrykkelig pålegg om å utføre konkretiserte tiltak, og der det ikke foreligger noe slikt pålegg. Justiskomiteen uttalte at innsparing av utgifter etter omstendighetene kan rammes av bestemmelsen, men at det i tvilstilfeller er opp til domstolen å avgjøre spørsmålet ut fra en konkret vurdering, jf. Innst. O. nr. 89 (1992–93) side 4. I Rt. 1997 s. 1637 kom Høyesterett til at det ikke var tvilsomt at besparelser omfattes til en viss grad, og at det ikke kreves at man positivt tilføres fordeler. Spørsmålet gjaldt om unndratt skatt skulle regnes som utbytte etter heleribestemmelsen i straffeloven 1902 § 317. Spart skatt ved skatteunndragelse måtte etter rettens syn regnes som utbytte i bestemmelsens forstand.

Besparelser vil antakelig omfattes av utbyttebegrepet i heleribestemmelsen dersom arbeidsgiver forsømmer et uttrykkelig pålegg om å ordne opp i lønnsforhold eller om å utføre bestemte HMS-tiltak. Spørsmålet er imidlertid mer åpent dersom det ikke foreligger slikt

pålegg. I Ot.prp. nr. 53 (1992–93) skriver departementet på side 12 at det vanligvis vil være lite naturlig «å tale om utbytte i tilfeller hvor en bedrift har forårsaket forurensning, og hvor kostnadskrevende tiltak kunne ha forhindret forurensning, men hvor det ikke har vært gitt noe pålegg om å utføre slike tiltak». Synspunktet har en viss overføringsverdi til tilfeller av sosial dumping. Sparte utgifter til HMS-tiltak som ikke uttrykkelig er pålagt, vil derfor neppe falle innenfor utbyttebegrepet.

Lav timelønn utenfor området for allmenngjorte tariffavtaler og utlendingslovens krav til lønns- og arbeidsvilkår, er ikke forbudt. Dette kan dermed ikke danne grunnlag for utbytte fra en straffbar handling etter heleribestemmelsen. Unnlattelse av å betale lønnstillegg for overtidarbeid er derimot straffbart, ogplikten kan leses direkte ut av loven, jf. arbeidsmiljøloven § 10-6 nr. 11, jf. § 19-1. Det samme gjelder den som utnytter en utlendings arbeidskraft når utlendingen ikke har nødvendig tillatelse etter loven, jf. utlendingsloven § 108 tredje ledd bokstav a, og betaler lavere lønn enn det tillatelse etter lovens § 23 ville forutsatt. Slike besparelser faller dermed innenfor utbyttebegrepet i heleribestemmelsen. Sparte lønnsutgifter som følge av trygdesvindler, for eksempel der arbeidstakeren har fortsatt å arbeide til tross for en sykemelding, må klart være et utbytte i straffelovens forstand.

7.1.2.5 Utleie av lokaler som brukes til prostitusjon

Straffeloven 1902 § 202 første ledd bokstav b er videreført i straffeloven § 315 første ledd bokstav b. Bestemmelsen rammer den som leier ut lokaler til prostitusjon og forstår at lokalene skal brukes til dette eller utviser grov uaktsomhet i så måte.

Regelen om et særskilt straffansvar for den som leier ut lokaler til prostitusjon, ble tilføyd straffeloven 1902 § 206 ved lov 7. april 1995 nr. 15. Formålet var å få klarere frem at utleie av lokaler til «erhvervsmessig utukt» ble rammet av straffebudet, samt å lempe på skyldkravet slik at ikke bare forsettlig overtredelse, men også grovt uaktsom overtredelse, rammes. Lovendringen hadde bakgrunn i at justiskomiteen i innstillingen til St.meld. nr. 23 (1991–92) Om bekjempelse av kriminalitet ba departementet vurdere en slik lovendring, jf. Innst. S. nr. 192 (1991–92) side 43–44.

Om skyldkravet uttalte departementet i høringsnotat 24. februar 1993 (se Ot.prp. nr. 4 (1994–95) punkt 3.2 side 8):

«I en del tilfeller er det vanskelig å bevise at den som leier ut husrom, vet eller anser det som overveiende sannsynlig at lokalene brukes til ervervsmessig utukt. Dette kan også være en annen grunn til at § 206 sjelden blir brukt i slike tilfeller. Det kan tale for at også uaktsom utleie av husrom til bordellvirksomhet gjøres straffbart. Også på den måten vil forbudet mot å leie ut husrom til bordellvirksomhet m.v. kunne håndheves mer effektivt enn i dag.

Det kan på den andre siden diskuteres om det er rimelig at utleiende skal måtte undersøke hva slags virksomhet som foregår i lokaler de leier ut. Et for strengt krav kan gjøre det komplisert å leie ut så vel bolig- som næringslokaler. Mange utleiende vil trolig mene at det er urettferdig at den som leier ut husrom til bordellvirksomhet – og som ikke vet, men bør vite hva lokalene brukes til – skal kunne straffes, mens den som deltar i virksomheten, ikke kan straffes. Det gjelder ikke minst der utleien har skjedd gjennom flere ledd.

Hvis man stiller opp et strengt krav til utleieren i slike saker, kan det føre til at utleierne blir for forsiktige med å leie ut bolig- eller forretningslokaler. Dette kan ramme potensielle leietakere som har til hensikt å drive virksomhet som det ikke er noen grunn til å hindre.

[...]

Hvis skyldkravet skal endres, blir det et spørsmål om hvilken grad av uaktsomhet som skal rammes: simpel eller bare grov uaktsomhet. Effektivitetshensyn tilsier isolert sett at simpel uaktsomhet rammes. På den andre siden kan hensynet til de redelige utleierne og leietakerne tilsi at man ikke stiller så strenge krav til aktsomheten. Etter departementets mening kan derfor gode grunner tale for at det eventuelt bare er grov uaktsomhet som rammes. Det vil si at «det må foreligge en kvalifisert opptreden som foranlediger sterke bebreidelser for mangel på aktsomhet» (jf. Rt-1970-1235 og Rt-1983-1222, jf. Andenæs, Alminnelig strafferett, 3. utgave, Oslo 1989 s 223).»

Etter lovendringen rammet straffeloven 1902 § 206 første ledd bokstav c den som «leier ut lokaler selv om vedkommende forstår at lokalene brukes til ervervsmessig utukt eller utviser grov uaktsomhet i så måte». Ved lov 11. august 2000 nr. 76 ble straffeloven 1902 § 206 erstattet med en lignende bestemmelse i straffeloven 1902 § 202. I den forbindelse ble utleialternativet endret for å klargjøre at utleier ikke kan straffes dersom han

eller hun på gjerningstidspunktet er bundet av en utleiekontrakt og ikke har adgang til å si opp leietaker (Ot.prp. nr. 28 (1999–2000) punkt 10.4.4 side 88):

«Da utleiealternativet ble lovfestet i 1995, var det ikke meningen å gripe inn i leietakerens oppsigelsesvern slik det er lovfestet i husleieloven, jf. Ot.prp. nr. 4 (1994–95) s. 9–10. Dette synspunktet gjelder fortsatt. Departementets utkast til ny § 202 er en videreføring av gjeldende rett på dette punktet, og det tilsiktes heller ingen endringer i bestemmelsens forhold til husleielovgivningen. Således vil en utleier ikke kunne straffes etter denne bestemmelsen selv om han forstår at lokalene brukes til prostitusjon eller utviser grov uaktsomhet i så måte, dersom han på det tidspunktet er bundet av en utleiekontrakt og verken denne eller husleieloven hjemler oppsigelsesadgang. Annerledes vil saken naturligvis stille seg om utleier har mulighet til å si opp leietaker, men unnlater å gjøre dette.»

Hvorvidt utleier har mulighet til å si opp en leietaker, beror på avtalen. Etter omstendighetene kan leietakers virksomhet gi grunnlag for å heve avtalen, se nærmere under 7.3.1.

7.1.3 Forslaget i høringsnotatet

Departementet viste til at gjeldende rett ikke alltid vil gi grunnlag for straffansvar der utleier forstår eller burde forstått at leietaker skal bruke lokalene til ulovlig utnyttelse av arbeidstakere, særlig ikke dersom kunnskapen eller mistanken oppstår først underveis i leieforholdet. Det ble vist til at et nytt straffebud kunne medføre en utvidelse av straffansvaret, lette bevisproblematikk og i tillegg gjøre det klarere at slik utleie er straffbart. Dette kunne virke preventivt og gi større forutberegnelighet.

På denne bakgrunn foreslo departementet en ny straffebestemmelse i straffeloven § 260 a om utleie av lokaler til ulovlig utnyttelse av arbeidstakere:

«§ 260 a *Utleie av lokaler til ulovlig utnyttelse av arbeidstakere*

Den som leier ut lokaler og forstår at lokalene skal brukes til graverende eller gjentatt ulovlig utnyttelse av arbeidstakere, eller utviser grov uaktsomhet i så måte, straffes med bot eller fengsel inntil 3 år.»

7.1.4 Høringsinstansenes syn

Kristiansand tingrett, Landsforeningen for voldsofre og Riksadvokaten støtter departementets forslag.

Også *Det nasjonale statsadvokatembetet* støtter forslaget, og legger til at problemene med utnyttelse av eksempelvis utlendinger med lovlig opphold, ikke begrenser seg til disse som arbeidstakere og til lokaler tilpasset arbeidstjenester, men også gjelder utleie til bosteder.

Koordineringsenheten for menneskehandel støtter forslaget, men anbefaler at menneskehandel nevnes spesifikt blant de situasjoner som rammes av straffebudet. Selv om dette kan forstås implisitt av teksten, bør det av pedagogiske hensyn også nevnes i forarbeidene. *Politidirektoratet* støtter dette.

Nasjonalt SRHR-nettverk og *Sex og samfunn* ber departementet vurdere lovbestemmelsen opp mot behovet for vern for dem som selger sex, og peker særlig på den sårbare posisjonen denne gruppen befinner seg i.

Oslo politidistrikt støtter konklusjonen om behovet for og betydningen av et nytt straffebud som vil medføre en skerpelse av straffansvaret, gjøre bevisføringen lettere og gjøre det klarere at slik utleie er straffbart. *Oslo politidistrikt* ber likevel departementet vurdere om straffansvar for utleie «bør gjelde også for annen alvorlig, ulovlig virksomhet (prostitusjon rammes allerede) som utgjør samfunnsskadelig aktivitet, som organisert, ulovlig spillavhengighet, hasjplantasjer mm.».

Videre har *Oslo politidistrikt* enkelte innvendinger mot utformingen av ordlyden i forslaget til det nye straffebudet. Det ble vist til at begrepet «arbeidstaker» innebærer en utilsiktet begrensning, idet straffansvar bevismessig vil måtte knyttes til at utleier er klar over/utviser grov uaktsomhet om at det foreligger et arbeidsgiver/arbeidstakerforhold som innebærer en utnyttelse. Ordlyden bør derfor endres til «ulovlig utnyttelse av noens arbeidskraft».

Oslo politidistrikt er enig i at terskelen for straffansvar skal være høy, og at det må foreligge forsett eller grov uaktsomhet. Det pekes samtidig på at forslaget indikerer at kunnskapen må foreligge når leieforholdet etableres, jf. formuleringen «skal brukes til» i forslaget. *Oslo politidistrikt* foreslår at «skal» fjernes fra ordlyden, og *Politidirektoratet* støtter dette forslaget.

Oslo politidistrikt foreslår samtidig en endring i utlendingsloven § 108 tredje ledd bokstav b til å omfatte «den som forsettlig eller grovt uaktsomt utnytter en utlendings situasjon på en utilbørlig måte». Dette vil etter *Oslo politidistrikts* oppfatning gi politiet et godt verktøy i det daglige arbeidet

med å bekjempe sosial dumping/arbeidslivskriminalitet. *Politidirektoratet* støtter også dette, og anmoder departementet om å vurdere behovet nærmere.

Sør-Øst politidistrikt er enig i at det er behov for å kunne straffe den som legger til rette for ulovlig utnyttelse av arbeidstakere, men viser til at lovverket kan bli for fragmentert dersom en gjør mindre endringer i enkelte deler av lovverket uten først å se på de overordnede bestemmelsene. *Sør-Øst politidistrikt* etterspør dermed en helhetlig lovendring for tilfeller som i dag anses som «sosial dumping», samt en legaldefinisjon av begrepet. I tillegg er det ønskelig med en økning i strafferammen og en presisering av at medvirkeransvaret også gjelder for utleier av lokaler og boliger. *Sør-Øst politidistrikt* peker også på at forslaget innebærer en risiko for at medvirker straffes strengere enn arbeidsgiver, idet særlovene ikke nødvendigvis gir rom for straffeskjerpelse ved konkurrans ved de andre bestemmelsene.

Vest politidistrikt mener det vil være vanskelig å finne nok bevis opp mot skyldkravet, og at bestemmelsen vil bli lite brukt under straffeforfølgning. Samtidig vises det til at den nok kan virke preventivt på samme måte som hallikbestemmelsen.

Landsorganisasjonen i Norge mener forslaget vil virke positivt inn i mange bransjer som benytter seg av lokaler for utøvelse av kriminell virksomhet, for eksempel bilpleiebransjen og utelivsbransjen. *Landsorganisasjonen i Norge* er opptatt av at terskelen for straffansvar ikke settes for høyt, og at forsett og grov uaktsomhet i sin alminnelighet bør være tilstrekkelig. *Landsorganisasjonen i Norge* mener for øvrig at den nye straffebestemmelsen bør plasseres i straffeloven kapittel 30. Årsaken til dette er at «utleiers motivasjon er økonomisk vinning, og arbeidslivskriminalitet er økonomisk kriminalitet», og at etterforskning og tiltale bør legges til politidirektørens økoteam.

Landsorganisasjonen i Norge mener videre at ordlyden ikke bør inneholde betegnelsene «graveerende eller gjentatt», siden det bør være tilstrekkelig at det foreligger ulovlig utnyttelse av arbeidstakere.

Advokatforeningen er uenig i departementets forslag:

«[S]osial dumping [er] et langt vagere begrep enn for eksempel den tilsvarende lovhjemmelen som settes forbud mot utleie til prostitusjon. Det å endre ordlyden til «graveerende eller gjentatt ulovlig utnyttelse av arbeidstakere»

endrer ikke det forhold at avgrensningsproblemene vil kunne bli meget betydelige. Det er heller ikke enkelt å identifisere det konkrete behov dette straffebudet er ment å dekke. Det vil være svært uheldig å innføre straffebud som kan ramme såpass vilkårlig som i dette tilfellet.»

7.1.5 Departementets vurdering

7.1.5.1 Behovet for et straffebud om utleie av lokaler til ulovlig utnyttelse av arbeidstakere

Departementet opprettholder standpunktet i høringsnotatet om at det er behov for et nytt straffebud som gjelder utleie av lokaler til ulovlig utnyttelse av arbeidstakere. Et særskilt straffebud vil fange opp straffverdige tilfeller som ikke kan straffes etter gjeldende rett. Det vises også til at det var bred støtte til forslaget om et særskilt straffebud blant de høringsinstansene som uttalte seg. Departementet følger med dette opp anmodningsvedtak nr. 130, 7. desember 2015, om endringer i straffeloven for å holde utleier ansvarlig ved ulovlig virksomhet i lokaler som blir leid ut.

7.1.5.2 Nærmere om utformingen

Selv om forslaget om et eget straffebud har bred oppslutning blant høringsinstansene, er det ulike oppfatninger hva gjelder utformingen og plasseringen av en slik bestemmelse.

Oslo politidistrikt peker på at formuleringen «skal brukes til» gir inntrykk av at utleiers kunnskap om at leietaker benytter lokalet til ulovlig utnyttelse av arbeidstakere må foreligge på tidspunktet for inngåelse av leiekontrakt. Etter departementets syn er dette neppe den mest nærliggende måten å forstå forslaget på. Slik skal det heller ikke fortolkes. Departementet legger således til grunn at den foreslåtte bestemmelsen får anvendelse dersom den som leier ut et lokale – enten ved inngåelsen av leieavtalen eller på et hvilket som helst senere tidspunkt under utleieperioden – enten forstår at lokalene skal brukes til den forbudte virksomheten eller utviser grov uaktsomhet med hensyn til dette.

Oslo politidistrikt og *Politidirektoratet* har tatt til orde for å fjerne «skal» i den foreslåtte formuleringen i høringsnotatet, slik at ordlyden lyder «[d]en som leier ut lokaler og forstår at lokalene brukes til graverende eller ulovlig utnyttelse». Språklig sett vil det imidlertid være nærliggende å

forstå dette slik at straffansvar ikke kan inntre før lokalet faktisk er benyttet til ulovlig utnyttelse av arbeidstakere. En slik begrensning er ikke ønskelig. Straffansvaret bør kunne inntre allerede ved inngåelsen av leiekontrakten.

Formuleringen «skal brukes til» svarer for øvrig til formuleringen som er brukt i straffeloven § 315 første ledd bokstav b om utleie av lokaler som skal brukes til prostitusjon.

Oslo politidistrikt har vist til at vilkåret «arbeidstakere» kan innebære et vanskelig bevis-tema. Departementet er enig i det. I tillegg kan et slikt vilkår medføre at den vernede personkretsen blir for snever. Den nye bestemmelsen er ment å gjelde generelt, og tar særlig sikte på å ramme utnyttelse som inngår som en integrert del av den forretningsmodellen som den aktuelle næringsvirksomheten har valgt å benytte. Det er ikke et krav at det må foreligge et formelt arbeidsforhold. Det er heller ikke meningen å avgrense mot tilkallingsvikarer mv. For å sikre at bestemmelsen verner den ønskede personkretsen bør bestemmelsen i stedet omfatte ulovlig utnyttelse av «noens arbeidskraft». Et slikt vilkår vil også være bevismessig enklere å håndtere.

Landsorganisasjonen i Norge viser i sitt hørings-svar til at det ikke er nødvendig å innta «grave-rende eller gjentatt» i lovteksten, og peker på at det er tilstrekkelig at det skjer en utnyttelse av arbeids-takere. Departementet er ikke enig i dette. Et for strengt krav kan gjøre det komplisert å leie ut næringslokaler, særlig der utleien skjer gjennom flere ledd. Dette kan også ramme leietakere som skal drive lovlig virksomhet. For utleier bør det der-for ikke være tilstrekkelig at det bare skjer en min-dre alvorlig utnyttelse av noens arbeidskraft, for eksempel at det har skjedd et enkeltstående brudd på arbeidsrettslige regler til vern av arbeidstake-ren. Terskelen for når utleier er strafferettslig ansvarlig, bør være høy. Utnyttelsen må være av et visst omfang eller varighet og ha et mer alvorlig og planmessig preg for at straffansvar skal kunne inn-tre for utleier. Kravet om at utleier må forstå eller opptre grovt uaktsomhet med hensyn til at lokalene skal brukes til graverende eller gjentatt utnyttelse av arbeidstakere, skal sikre dette.

Departementet foreslår for øvrig at skyldkra-vet i høringsnotatets forslag til ny § 260 a følger regelen i § 22. Strafferammen er tre år. Departe-mentet foreslår også et annet punktum om at den som grovt kan bebreides for å ikke å ha forstått at lokalene skulle brukes på nevnte måte, straffes med bot eller fengsel inntil ett år.

Det vises for øvrig til spesialmerknadene i punkt 21.4.

7.1.5.3 Plassering av straffebudet

I tråd med forslaget i høringsnotatet foreslås det at straffebudet plasseres i straffeloven kapittel 24 om vern av den personlig frihet og fred. Lov-bruddets karakter av vern mot utnyttelse av arbeidstakere tilsier en slik plassering. Et flertall av høringsinstansene som har uttalt seg, støtter forslaget. Landsorganisasjonen i Norge mener derimot at straffebestemmelsen bør plasseres i straffelovens kapittel 30. De peker på at plasse-ringen er av «vesentlig betydning» fordi etter-forskning og tiltale bør legges til politidirek-tørens økoteam. Departementet har forståelse for dette synspunktet, men mener at en plasse-ring i kapittel 30 ikke er nødvendig for at etter-forskning og straffeforfølgning kan legges til økoteamet. Departementet viser for øvrig til at straffebudet primært er ment som et vern av arbeidstakere mot ulike former for utnyttelse, og ikke mot slik uberettiget vinning som reguleres i kapittel 30.

7.2 Endring i straffebestemmelsen om menneskehandel

7.2.1 Gjeldende rett

Norge undertegnet FNs konvensjon av 15. novem-ber 2000 om grenseoverskridende organisert kri-minalitet (United Nations Convention Against Transnational Organized Crime) og den til-hørende protokoll om menneskehandel mv. (Pro-protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children), kjent som Palermo-protokollen, 13. desember 2000. Tilslutning til protokollen innebar en forplik-telse til å kriminalisere menneskehandel, jf. artikkel 5 nr. 1. Menneskehandel er definert i artikkel 3 bokstav a, som lyder slik i norsk oversettelse:

«I denne protokoll menes med:

- a) «handel med mennesker»: rekruttering, transport, overføring, husing eller mottak av personer, ved hjelp av trusler om bruk av vold eller andre former for tvang, av bort-føring, av bedrageri, av forledelse, av mis-bruk av myndighet eller av sårbar stilling eller av å gi eller å motta betaling eller for-deler for å oppnå samtykke fra en person som har kontroll over en annen person, med sikte på utnyttning. Utnytting skal som et minimum omfatte utnyttning av andres prostitusjon eller andre former for seksuell utnyttning, tvangsarbeid eller tvangstjen-

ester, slaveri eller slaveriliknende praksis, trelldom eller fjerning av organer»

Straffeloven 1902 § 224 ble som følge av dette vedtatt og tilføyd i straffeloven 1902 ved lov 4. juni 2003 nr. 78 om endringer i straffeloven mv. (lovtiltak mot organisert kriminalitet og menneskehandel, gjengangerstraff mv). Det norske forbudet rammer noe videre enn forpliktelsene etter Palermo-protokollen krever, ved at det også rammer den som selv står for utnyttelsen, jf. Ot.prp. nr. 62 (2002–2003) punkt 13.1 side 97.

Bestemmelsens første ledd lød:

«Den som ved vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd utnytter en person til

- a) prostitusjon eller andre seksuelle formål,
- b) tvangsarbeid,
- c) krigstjeneste i fremmed land eller
- d) fjerning av vedkommendes organer,

eller som forleder en person til å la seg bruke til slike formål, straffes for menneskehandel med fengsel inntil 5 år.»

Ved lov 30. juni 2006 nr. 48 (straff for å utnytte eller forlede noen til å tigge mv.) ble bestemmelsen endret, blant annet slik at «eller tvangstjenester, herunder tigging» ble tilføyd i bokstav b.

Straffeloven 1902 § 224 ble videreført i straffeloven 2005 § 257 med en strafferamme på fengsel inntil seks år. Alternativet «tvinger» ble ved lovendringen tatt med i innledningen til bestemmelsen. I tillegg ble formuleringen «tvangsarbeid eller tvangstjenester» i første ledd bokstav b endret til «arbeid eller tjenester». Departementet tilsiktet ingen realitetsendringer, annet enn bedre å uttrykke at også «for eksempel prostitusjon kan ha elementer av tvang i seg», jf. Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt 16.5 side 421. Som påpekt av Høyesterett i HR-2017-1124-A innebærer endringen språklig sett en utvidelse av straffebudets rekkevidde, siden «tvang» ikke lenger er en nødvendig komponent for å kunne domfelle etter første ledd bokstav b. Samtidig er det etter Høyesteretts dom på det rene at det fremdeles må foreligge et element av tvang for at arbeidsutnyttelse skal kunne rammes som menneskehandel. Høyesterett uttaler i avsnitt 35:

«Når nasjonale og internasjonale kilder ses i sammenheng, er det grunnlag for å si at spørsmålet om det foreligger tvangsarbeid i straffelovens forstand, beror på en helhetlig vurdering av den konkrete situasjonen. Det vil kunne

foreligge tvangsarbeid selv om vedkommende i og for seg ville ha kunnet bryte ut, dersom situasjonen realistisk bedømt likevel ga lite valg. Arbeids- og lønnsforhold, bo- og sanitærforhold spiller inn, det samme gjør graden av bevegelsesfrihet og isolasjon, maktbruk og ulike former for underordnings- eller avhengighetsforhold. Det har betydning om fornærmede er mindreårig eller voksen. Pressmidlene som binder vedkommende kan være fysiske eller psykiske, uttalte eller implisitte. Og de kan ha preg av utpressing, for eksempel ved at vedkommende må tåle elendige arbeids- og lønnsvilkår for å unngå at arbeidsgiveren varsler politiet eller utlendingsmyndighetene om ulovlig opphold eller andre forhold som vil gi arbeidstakeren vanskeligheter. Også det å holde tilbake lønn vil kunne sette arbeideren i en låst situasjon, for eksempel fordi han eller hun da ikke vil kunne skaffe seg billett til hjemreisen, eller ved å forlate arbeidsstedet risikerer å tape allerede opptjent lønn.»

7.2.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet reiste departementet spørsmål om straffeloven § 257 om menneskehandel burde endres i lys av Høyesteretts avgjørelse i HR-2017-1124-A.

Departementet foreslo å endre vilkåret «arbeid eller tjenester» i straffeloven § 257 første ledd bokstav b tilbake til «tvangsarbeid eller tvangstjenester». Samtidig ble det pekt på at endringen språklig sett kan fremstå som overflødig, siden bestemmelsen i så fall blant annet vil ramme den som «tvinger» noen til «tvangsarbeid».

7.2.3 Høringsinstansenes syn

Riksadvokaten støtter departementets forslag om endringer i straffeloven § 257, idet dagens ordlyd om å «forlede» noen til «arbeid» synes å gi bestemmelsen en ordlyd som går lenger enn lovgivers intensjon.

Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel mener en gjeninnføring av begrepene «tvangsarbeid eller tvangstjenester» vil være i tråd med definisjonen av menneskehandel i Palermo-protokollen, som også benytter disse begrepene. Koordineringsenheten mener det også vil være hensiktsmessig å innlemme en legaldefinisjon av begrepet «tvangsarbeid» i selve lovteksten, med utgangspunkt i Høyesteretts drøftinger i HR-2017-1124-A.

Politidirektoratet viser til at gjeninnføring av tvangsbegrepet bidrar til å synliggjøre tvangs-

elementet i større grad enn i dagens lovtekst, men anmoder samtidig departementet å vurdere den språklige utformingen av bestemmelsen nærmere.

Også *Krisesentersekretariatet* anmoder departementet å vurdere grundig hvilken ordlyd som vil bidra til å øke antallet domfellelser for utnyttelse i arbeid. Det vises til at bare syv prosent av anmeldelsene om menneskehandel fører til domfellelse, og at mange forhold nedsubsummeres til mildere straffebud. Dette kan få alvorlige konsekvenser for de mulige fornærmede i sakene, som kan miste tilgang på bistands- og beskyttelsestiltak som antatte ofre for menneskehandel. *Krisesentersekretariatet* peker på at en utforming av menneskehandelsparagrafen må ses i lys av behovet for mer spesialisert tiltalekompetanse i saker som gjelder mulig menneskehandel, for å få klarlagt hvilke tilfeller bestemmelsene om menneskehandel omfatter og de nedre grensene for menneskehandel.

Røde Kors peker først og fremst på at endringene kan ha utilsiktede konsekvenser for ofre for menneskehandels tilgang til bistand og beskyttelse. *Røde Kors* uttrykker bekymring for om en eventuell reversering kan føre til at terskelen blir høyere for hva som anses som menneskehandel til arbeid og tjenester. Dette er særlig gitt elementet av «dobbel» tvang som i tillegg til å virke språklig overflødig, kan skape forvirring. *Røde Kors* mener derfor det er viktig å utrede og vurdere disse forhold før lovteksten endres.

Oslo politidistrikt er i tvil om den foreslåtte endringen er nødvendig, siden det ligger implisitt i slik § 257 tolkes i dag at det må foreligge et element av tvang.

Det nasjonale statsadvokatembetet er uenig i departementets forslag til endring, og peker på at bestemmelsens nåværende ordlyd og rettspraksis gir den nødvendige forutberegnelighet med hensyn til hvor grensen for det straffbare går. *Det nasjonale statsadvokatembetet* viser også til departementets egen vurdering av bestemmelsens språklige utforming, ved at det kan «fremstå som overflødig at bestemmelsen da blant annet vil ramme den som «tvinger» noen til «tvangsarbeid».

Kripes støtter heller ikke departementets forslag, siden § 257 i dag gir god forutberegnelighet med hensyn til hvor grensen for det straffbare går når den ses i sammenheng med presiseringene i forarbeidene og rettspraksis. *Kripes* peker videre på at en endring tilbake til tidligere ordlyd kan gi inntrykk av at grensen for det straffbare er høyere enn det som faktisk er gjeldende rett. Også *Kripes*

anser at den språklige utformingen taler ytterligere imot endring.

7.2.4 Departementets vurdering

Samtlige høringsinstanser deler synspunktet om at det fortsatt bør foreligge et element av tvang for å kunne straffes for brudd på straffeloven § 257 første ledd bokstav b. Ordlyden i dagens § 257 første ledd bokstav b går språklig lenger, idet den omfatter å gjennom utilbørlig adferd «forlede» noen til «arbeid». Bestemmelsen må altså fortolkes innskrenkende på bakgrunn av Høyesteretts avgjørelse, jf. HR-2017-1124-A

Pedagogiske hensyn taler for å gjeninnføre «tvangsarbeid eller tvangstjenester» i bokstav b. Slik *Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel* fremhever, er en slik begrepsbruk i tråd med definisjonen i Palermo-protokollen artikkel 3 bokstav b.

Noen høringsinstanser har uttrykt bekymring for at endringen kan lede til et krav om «dobbel tvang», som kan bidra til å heve terskelen for det straffbare. Departementet understreker at terskelen ikke skal heves. Dersom det skulle være aktuelt å vurdere om noen ved lovens angitte handlinger «tvinger» noen til «tvangsarbeid», vil vurderingen av tvang være sammenfallende.

Det vises for øvrig til spesialmerknadene i punkt 21.4.

7.3 Avslutning av leieforhold når leietaker driver ulovlig virksomhet

7.3.1 Gjeldende rett

En tidsubestemt avtale om leie av lokale kan sies opp av utleieren med tre måneders oppsigelsesfrist dersom ikke annet er avtalt, jf. husleieloven § 9-5 første ledd, jf. § 9-6 første ledd. Dersom leieavtalen er tidsbestemt, kan den sies opp på samme måte dersom oppsigelsesadgang er avtalt, jf. husleieloven § 9-2 annet ledd.

Dersom det foreligger vesentlig mislighold fra leietakerens side, kan utleier heve leieavtalen, jf. husleieloven § 9-9. I slike tilfeller kan utleier kreve at leietaker flytter straks, jf. husleieloven § 9-9 annet ledd annet punktum.

Hva som utgjør vesentlig mislighold, er angitt i husleieloven § 9-9 første ledd bokstav a til e. Bestemmelsen er uttømmende, jf. Ot.prp. nr. 82 (1997–98) side 201. Utleieren kan heve leieavtalen dersom leietakeren vesentlig misligholder sin plikt til å betale leie eller oppfylle andre krav som reiser seg av leieavtalen (bokstav a), tross skriftlig

advarsel fortsetter å opptre på en måte som er til alvorlig skade eller sjenanse for utleieren, eiendommen eller øvrige brukere (bokstav b), overlater bruken av husrommet til andre og tross skriftlig advarsel unnlater å bringe forholdet til opphør (bokstav c), bruker husrommet på annen måte eller til andre formål enn avtalt og tross skriftlig advarsel unnlater å bringe forholdet til opphør (bokstav d), eller for øvrig misligholder sine plikter på en måte som gjør det nødvendig å bringe leieavtalen til opphør (bokstav e).

7.3.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet viste departementet til at det kan være nødvendig å endre husleieloven slik at det alltid vil være hevingsadgang i tilfeller hvor leietaker benytter lokalet til ulovlig utnyttelse av arbeidstaker. Departementet foreslo følgende endring i § 9-9 første ledd bokstav d og e:

- «d) leieren uten å ha rett til det bruker husrommet på annen måte eller til andre formål enn avtalt og tross skriftlig advarsel fra utleieren ikke bringer forholdet til opphør,
- e) leieren bruker lokalet til ulovlig utnyttelse av arbeidstakere som beskrevet i straffeloven § 260 a, eller»

7.3.3 Høringsinstansenes syn

Det er bare *Krisesentersekretariatet* som i høringsrunden har gitt innspill til den foreslåtte endringen i husleieloven § 9-9. Høringsinstansen støtter de foreslåtte endringene.

7.3.4 Departementets vurdering

I høringsnotatet er det lagt til grunn at ulovlig virksomhet i lokalet «i seg selv ikke [...] vil være tilstrekkelig hevingsgrunnlag». Departementet finner imidlertid grunn til å gå nærmere inn på gjeldende rett på dette punktet.

For utleiers rett til å heve dersom leietaker benytter lokalet til ulovlig utnytting av arbeidstakere, er bokstav e det mest nærliggende alternativet. Om alternativet heter det i Ot.prp. nr. 82 (1997–98) punkt 19 på side 202:

«Regelen har som formål å ramme mer kvalifiserte former for mislighold, for eksempel at leieren volder alvorlig skade på husrommet, at han truer eller utøver vold og lignende mot andre brukere av eiendommen og lignende. Dette alternativet tar derfor sikte på tilfeller

der leierens fortsatte tilstedeværelse i husrommet vil medføre vesentlig fare eller ulempe for andre brukere av eiendommen. Her er det ikke noe vilkår at leieren har fått advarsel på forhånd. Det er ikke tilstrekkelig at utleieren kan dokumentere at det foreligger et vesentlig mislighold. Det kreves i tillegg at misligholdet er av en slik art at det er nødvendig å fjerne leieren fra husrommet.»

Etter husleieloven § 9-9 første ledd bokstav e må det dermed foreligge et vesentlig mislighold av kvalifisert art, som gjør det nødvendig for utleier å fjerne leietaker fra lokalet.

Dersom leietaker benytter lokalet til ulovlig utnyttelse av arbeidstakere på en måte som gjør at utleier selv står i fare for å komme i straffansvar, kan det reises spørsmål om det foreligger slikt mislighold som gjør det nødvendig for utleier å fjerne leietakeren fra lokalet. I forbindelse med at straffeloven 1902 § 206 ble erstattet med § 202 ved lov 11. august 2000 nr. 76, ble det uttalt at «utleier ikke vil kunne straffes etter denne bestemmelsen selv om han forstår at lokalene brukes til prostitusjon eller utviser grov uaktsomhet i så måte, dersom han på det tidspunktet er bundet av en utleiekontrakt og verken denne eller husleieloven hjemler en oppsigelsesadgang», se redegjørelsen for denne lovendringen under punkt 7.1.2.5. Denne uttalelsen kan tyde på at atferd som innebærer risiko for at utleier kommer i straffansvar, ikke utgjør vesentlig mislighold som gir hevingsrett etter husleieloven § 9-9 første ledd bokstav e.

På samme sted ble det imidlertid uttalt at det ikke var meningen å gripe inn i oppsigelsesadgangen som på tidspunktet gjaldt etter husleieloven, jf. Ot.prp. nr. 28 (1999–2000) punkt 10.4.4 side 88. Under høringen av husleieloven etterlyste Justisdepartementet en klargjøring av hvilken betydning det skulle ha at leietaker bedrev straffbare handlinger i husrommet. Justisdepartementet uttalte at dersom utleieren kan risikere straff for forholdet som foregår i husrommet, måtte dette «anses som et vesentlig mislighold av leieavtalen». Det ble videre uttalt at det i praksis for eksempel kunne oppstå tilfeller der det kan anses som medvirkning til det straffbare at husrommet stilles til disposisjon, og at det undertiden kan være «et eget straffbart forhold å leie ut til bestemte formål», jf. Ot.prp. nr. 82 (1997–98) punkt 13.5 side 110. Det ble i denne forbindelse vist til daværende foreslåtte endring i straffeloven 192 § 206 om at en utleier kan straffes dersom vedkommende leier ut lokaler eller hus som han eller hun forstår skal brukes til «erverts-

messig utukt», eller der utleieren viser grov uaktsomhet i så måte.

Departementet skriver under sine vurderinger (Ot.prp. nr. 82 (1997–98) punkt 13.5 side 111):

«Kommunal- og regionaldepartementet er enig med Justisdepartementet i at leierens straffbare handlinger i husrommet skal regnes som vesentlig mislighold av leieavtalen. Dette vil særlig gjelde der utleieren kan bli straffet for medvirkning ved å ha stilt husrommet til disposisjon for den straffbare handlingen. Det vises her til straffeloven § 206 andre ledd bokstav c, der det heter at en som leier ut lokaler, selv om vedkommende forstår at lokalene brukes til ervervsmessig utukt eller utviser grov uaktsomhet i så måte, kan straffes med bøter eller med fengsel i inntil fem år.»

For øvrig er denne oppfatningen lagt til grunn i praksis. Oslo byfogdembete har ved kjennelse TOBYF-2014-33977 lagt til grunn at kriminell virksomhet i form av omsetning og bruk av narkotika i en kafé utgjorde et vesentlig mislighold etter husleieloven § 9-9 første ledd bokstav e som ga utleieren rett til å heve avtalen.

Etter departementets oppfatning gir gjeldende rett utleier adgang til å heve leieavtalen dersom leietakeren benytter lokalene til ulovlig utnyttelse av arbeidstakere, jf. husleieloven § 9-9. Det avgjørende vil være at utleier selv risikerer å komme i straffansvar som følge av den ulovlige virksomheten. At virksomheten i seg selv er ulovlig, er derimot ikke tilstrekkelig for å kunne heve leieavtalen.

Å supplere husleieloven § 9-9 med et eget alternativ om rett til heving dersom «leieren bruker lokalet til ulovlig utnyttelse av arbeidstakere som beskrevet i straffeloven § 260 a», vil kunne tydeliggjøre at utleier i slike tilfeller har rett til å heve leieavtalen. Når en slik adgang likevel følger av gjeldende rett, vil et slikt tillegg være overflødig. Det vil dessuten kunne gi inntrykk av at hevingsadgangen ikke følger av gjeldende rett, og at ulovlig utnyttelse av arbeidstakere står i en særstilling sammenlignet med andre former for kriminalitet i leide lokaler.

Departementet vil derfor ikke gå videre med de foreslåtte endringene i husleieloven § 9-9.

8 Strafferettslig diskrimineringsvern

8.1 Bakgrunn

Sommeren 2016 lanserte regjeringen en handlingsplan mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk for perioden 2017–2020. Planen har over 40 tiltak som dekker en rekke samfunnsområder, deriblant barnehage og skole, barnevern, idrett, arbeidsliv, helse- og omsorgstjenester, forsvar og internasjonal innsats. Formålet med tiltakene er å medvirke til at lesbiske, homofile, bifile, transpersoner og interkjønnpersoner skal kunne oppleve samfunnet som trygt og inkluderende. Tiltak 18 i planen er at Justis- og beredskapsdepartementet og det daværende Barne- og likestillingsdepartementet skal foreta en vurdering av hatkriminalitetsbestemmelsene i straffelovgivningen.

Høsten 2016 lanserte regjeringen en strategi mot hatefulle ytringer for perioden 2016–2020. Formålet med strategien er å bidra til å forebygge og bekjempe hatefulle ytringer. Strategien inneholder tiltak knyttet til etablering av møteplasser, barn og unge, rettssystemet, arbeidslivet, medie-sektoren og kunnskap og forskning. Et delmål i strategien er å sikre bedre samsvar mellom det sivilrettslige og det strafferettslige diskrimineringsvernet. I henhold til tiltak 13 skal Justis- og beredskapsdepartementet i samarbeid med Barne- og likestillingsdepartementet derfor foreta en vurdering av det strafferettslige diskrimineringsvernet.

Både handlingsplanen og strategien viser til utredningen fra Kjetil Mujezinović Larsen, som skulle gi et faglig grunnlag for den varslede vurderingen av det strafferettslige diskrimineringsvernet, se punkt 2.2.

Stortinget fattet 7. mai 2018 et anmodningsvedtak med følgende ordlyd:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å utvide straffelovens bestemmelser om hatefulle ytringer, hatkriminalitet og diskriminering slik at de også omfatter hatefulle ytringer som fremsettes, eller diskriminering som utøves, på grunn av en persons kjønnsuttrykk eller kjønnsidentitet.»

Dokumentene som ligger til grunn for vedtaket, er Dokument 8:109 S (2017–2018) og Innst. 238 S (2017–2018). Forslaget anses fulgt opp gjennom lovforslaget i denne proposisjonen.

8.2 Gjeldende rett

8.2.1 Straffeloven § 185 om hatefulle ytringer

Straffeloven § 185 rammer nærmere bestemte diskriminerende eller hatefulle ytringer.

Bestemmelsen viderefører straffeloven 1902 § 135 a, som opprinnelig rammet grovt krenkende ytringer rettet mot en person eller en gruppe av personer på grunn av deres trosbekjennelse, rase, hudfarge eller nasjonale eller etniske opprinnelse. Ved lov 8. mai 1981 nr. 14 ble virkeområdet utvidet til også å omfatte slike krenkelser overfor en person eller en gruppe på grunn av deres homofile legning, leveform eller orientering. Departementet presiserte i Ot.prp. nr. 29 (1980–81) punkt V.1 side 12 og i spesialmerknadene til § 135 a i punkt VI side 15, at også bifile ville være beskyttet av bestemmelsen. Ved lov 7. mars 2008 nr. 4 ble også personer med nedsett funksjonsevne tatt med i oppregningen av grupper som beskyttes i straffeloven 2005, og ved lov 21. juni 2013 nr. 85 ble straffeloven 1902 § 135 a endret på samme måte.

Mens straffeloven 1902 § 135 a kun rammet ytringer som ble fremsatt offentlig, omfatter straffeloven 2005 § 185 også hatefulle ytringer som i andres nærvær fremsettes overfor noen som beskyttes av bestemmelsen. Om bakgrunnen for endringen vises det til Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt 5.14.3.2 side 166 og punkt 16.1 side 399.

Straffeloven § 185 rammer bare kvalifisert krenkende uttalelser og må tolkes med Grunnloven § 100 som rettesnor. Dette kommer blant annet til uttrykk i HR-2018-674 avsnitt 15:

«Det følger både av forarbeider og rettspraksis at § 135a skal tolkes innskrenkende i lys av Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10.»

I Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 10.7.4.2 side 249 er det fremholdt:

«Hvilke ytringer som bør og vil rammes, vil i stor utstrekning først kunne fastslås etter en nærmere vurdering av forholdet til ytringsfriheten.»

Retten til ytringsfrihet har som hovedformål å beskytte det frie ordskiftet. I rettspraksis er det trukket et skille mellom kritiske ytringer om et emne og ytringer som angriper en eller flere personer. Det skal mindre til for at personangrep som er fremsatt i ren sjikanehensikt, rammes av straffeloven § 185 enn for eksempel politiske ytringer som er avgitt som ledd i en politisk debatt. I flere dommer nevnes utsagn som «oppfordrer eller gir tilslutning til integritetskrenkelser» og utsagn som «innebærer en grov nedvurdering av en gruppes menneskeverd» som eksempler på hatefulle ytringer som rammes av straffeloven § 185. Det vises i denne sammenheng til avgjørelsene som er inntatt i Rt. 1981 s. 1305, Rt. 1997 s. 1821, Rt. 2012 s. 536, HR-2018-674, HR-2020-184 og 2020-185.

For en nærmere omtale av straffeloven § 185 vises det til Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 10.7 side 247–251 med videre henvisninger.

8.2.2 Straffeloven § 186 om diskriminering

Straffeloven § 186 rammer diskriminering som består i at noen nektes varer eller tjenester eller nektes adgang til en offentlig forestilling, oppvisning eller annen sammenkomst på de vilkår som gjelder for andre. Bestemmelsen viderefører straffeloven 1902 § 349 a.

I likhet med straffeloven 1902 § 135 a rammet straffeloven 1902 § 349 a opprinnelig bare diskriminering på grunn av personens trosbekjennelse, rase, hudfarge eller nasjonale eller etniske opprinnelse. Bestemmelsen ble ved lov 8. mai 1981 nr. 14 utvidet til også å omfatte diskriminering overfor en person på grunn av vedkommendes homofile legning, leveform eller orientering. Ved lov 7. mars 2008 nr. 4 ble diskriminering av personer med nedsatt funksjonsevne tatt inn i straffeloven 2005 § 186, og ved lov 21. juni 2013 nr. 85 ble den samme utvidelsen foretatt i straffeloven 1902 § 349 a.

For en nærmere omtale av straffeloven § 186 vises det til Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 10.8 side 251–252 med videre henvisninger.

8.2.3 Straffeloven § 174 om tortur

Dersom en offentlig tjenestemann påfører en annen person skade eller alvorlig fysisk eller psykisk smerte på grunn av personens religion eller livssyn, hudfarge, nasjonale eller etniske opprinnelse, homofile orientering, nedsatte funksjonsevne eller kjønn, kan dette straffes som tortur etter straffeloven § 174 første ledd bokstav c. En tredjeperson som begår slike handlinger etter oppfordring eller med samtykke fra en offentlig tjenestemann, kan straffes på samme måte.

Bestemmelsen viderefører straffeloven 1902 § 117 a. Kretsen av beskyttede personer er imidlertid utvidet til også å omfatte personer med nedsatt funksjonsevne, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 9.18 side 238 og punkt 12.2.4 side 340.

8.2.4 Vektlegging av diskriminerende motiv ved avgjørelsen av om visse straffbare handlinger er grove

Etter straffeloven § 264 om grove trusler, § 272 om grov kroppskrenkelse, § 274 om grov kroppsskade og § 352 om grovt skadeverk skal det ved avgjørelsen av om overtredelsen er grov legges særlig vekt på om handlingen er motivert av fornærmedes hudfarge, nasjonale eller etniske opprinnelse, religion, livssyn, homofile orientering eller nedsatte funksjonsevne.

Straffeloven 1902 inneholdt ikke egne straffebud om grove trusler, grove kroppskrenkelser og grov kroppsskade. I slike saker åpnet imidlertid straffeloven 1902 §§ 232 og 227, for strengere straff om det forelå særdeles skjerpende omstendigheter. Ved avgjørelsen skulle det blant annet legges særlig vekt på om overtredelsen var «rasistisk motivert». Dette kriteriet ble ved lov 21. juni 2013 nr. 85 erstattet med «motivert av fornærmedes hudfarge, nasjonale eller etniske opprinnelse, religion, livssyn, homofile orientering eller nedsatte funksjonsevne». Endringen ble gjort for å utvide vernet for utsatte grupper og å bringe bestemmelsen mer i samsvar med det som var vedtatt i straffeloven 2005, jf. Prop. 131 L (2012–2013) punkt 14.1 side 88.

8.2.5 Diskriminerende motiv som skjerpende omstendighet

Straffeloven § 77 angir en rekke forhold som ved straffutmålingen skal tillegges særlig vekt i skjerpende retning. Etter bokstav i er det en skjerpende omstendighet at lovbruddet «har sin bakgrunn i andres religion eller livssyn, hudfarge,

nasjonale eller etniske opprinnelse, homofile orientering, funksjonsevne eller andre forhold som støter an mot grupper med et særskilt behov for vern». Bestemmelsen var ny i straffeloven 2005, men ble på vedtakelsestidspunktet ansett som en kodifisering av gjeldende rett, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 12.1 side 268.

I forarbeidene er det fremholdt at «forhold som støter an mot grupper med et særskilt behov for vern» er en «åpen kategori» som gjør det klart at også overgrep mot andre minoritetsgrupper enn dem som uttrykkelig er nevnt, kan være grunn til å skjerpe straffen, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 4.4.3.2.1 side 4

8.3 Kjønnssidentitet og kjønnsuttrykk som diskrimineringsgrunnlag i straffeloven

8.3.1 Utredningens forslag

Larsen anbefaler at «kjønnssidentitet» og «kjønnsuttrykk» inkluderes som diskrimineringsgrunnlag i straffeloven § 77 om skjerpende omstendigheter, § 174 om tortur, § 185 om hatefulle ytringer, § 186 om diskriminering, § 264 om grove trusler, § 272 om grov kroppskrenkelse, § 274 om grov kroppsskade og § 352 om grovt skadeverk. Forslaget er behandlet i punkt 5.4.4 side 69–71 i utredningen.

Det generelle utgangspunktet i utredningen er at likebehandlings- og rettferdighetshensyn tilsier at relevante diskrimineringsgrunnlag bør behandles likt, med mindre tungtveiende hensyn tilsier noe annet, se utredningen punkt 5.3 side 61–65. Larsen gir uttrykk for at straff kan være et nødvendig supplement til sivilrettslige reaksjoner mot de mest graverende formene for diskriminering og legger vekt på at straff kan ha betydning for den alminnelige holdningsdannelsen.

Larsen påpeker at lov 21. juni 2013 nr. 58 om forbud mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnssidentitet og kjønnsuttrykk innførte et sivilrettslig diskrimineringsvern knyttet til «kjønnssidentitet» og «kjønnsuttrykk». Etter Larsens syn fremstår det «nærmest som en ren inkurie» at disse diskrimineringsgrunnlagene ikke har noe strafferettslig vern.

I utredningen fremholdes det videre at «[d]et er meget flytende overganger mellom kjønn (hva du biologisk sett «er»), kjønnssidentitet (hva du selv innad oppfatter deg selv som), kjønnsuttrykk (hva du utad gir uttrykk for) og seksuell orientering (hvem du kjærlighetsmessig eller seksuelt til-

trekkes av)». Ifølge Larsen unngår man terminologiske og lovtekniske problemer ved å innta samtlige diskrimineringsgrunnlag i de aktuelle bestemmelsene i straffeloven. Larsen uttaler videre:

«Moderne forståelse av forholdet mellom kjønn, identitet og seksualitet, kombinert med moderne innsikt i hvordan personer som utfordrer den tradisjonelle heteroseksuelle normen behandles, tilsier at det ikke bør sondres mellom disse diskrimineringsgrunnlagene.»

8.3.2 Høringsinstansenes syn

Et bredt flertall av høringsinstansene som tar stilling til forslaget om å inkludere «kjønnssidentitet» og «kjønnsuttrykk» som diskrimineringsgrunnlag, støtter i det vesentlige forslaget. Det gjelder blant annet *Helse- og omsorgsdepartementet*, *Riksadvokaten*, *Oslo statsadvokatembeter*, *Politidirektoratet*, *Oslo politidistrikt*, *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet*, *Likestillings- og diskrimineringsombudet*, *Antirasistisk senter*, *Amnesty International Norway*, *Dommerforenings menneskerettighetsutvalg*, *FRI – Forening for kjønns- og seksualitetsmangfold*, *Harry Benjamin ressursenter*, *Hovedorganisasjonen Virke*, *Landsorganisasjonen i Norge (LO)*, *Menneskerettsalliansen*, *Nasjonalt SRHR-nettverk*, *Norges Kvinnelobby*, *Redd Barna* og *Skeiv verden*.

Mange av høringsinstansene som støtter forslaget, fremhever at personer som har en kjønnssidentitet eller et kjønnsuttrykk som bryter med omgivelsenes forventninger, er en utsatt gruppe. *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet* uttaler blant annet følgende:

«Studier fra norsk kontekst indikerer at transpersoner og andre som bryter med normer knyttet til kjønnssidentitet og kjønnsuttrykk er en utsatt gruppe når det gjelder diskriminering, trakassering og vold. Flere internasjonale studier bekrefter denne situasjonen.»

Direktoratet opplyser at holdningsundersøkelser viser at flere har negative holdninger til personer med avvikende kjønnsuttrykk enn til personer som er homofile, lesbiske og bifile.

Oslo politidistrikt mener at det er en utfordring at personer som har en kjønnssidentitet eller et kjønnsuttrykk som avviker fra det biologiske kjønn, ikke har det samme strafferettslige diskrimineringsvernet som andre utsatte minoritetsgrupper. Politidistriktet uttaler videre:

«Hatkrimgruppen i Oslo har etterforsket straffbare handlinger mot transpersoner, og ser i disse sakene at gjerningspersonen har uttrykt negative holdninger til nettopp det kjønnsoverskridende ved fornærmede.»

Oslo statsadvokatembeter og Likestillings- og diskrimineringsombudet fremholder at den foreslåtte endringen vil kunne effektivisere det eksisterende vernet i straffeloven mot diskriminering som følge av en persons homofile orientering. *Oslo statsadvokatembeter* uttaler følgende:

«Ved å utvide det strafferettslige diskrimineringsvernet til å omfatte kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk, antar vi at det eksisterende vernet i straffeloven mot diskriminering på grunn av seksuell orientering vil kunne bli mer effektivt ved at det kan fange opp tilfeller av diskriminering, hatytringer eller annet hatkriminalitet der det i dag er tvil om det strafferettslige bevisskravet til årsakssammenheng knyttet til grunnlaget seksuell orientering er oppfylt, og der årsakssammenhengen med fornærmedes kjønnsuttrykk anses bevist.»

En rekke høringsinstanser fremholder at forslaget vil gi bedre sammenheng mellom det sivilrettslige og det strafferettslige diskrimineringsvernet. Flere mener også at endringen vil ha en positiv signaleffekt. *FRI – Foreningen for kjønns- og seksualitetsmangfold* uttaler for eksempel følgende:

«I tillegg til at et strafferettslig vern er helt nødvendig for personer som bryter med normene for kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk, vil det også sende et sterkt signal om at slike handlinger helt klart er uakseptable.»

Amnesty International gir uttrykk for at den foreslåtte endringen av straffeloven § 185 kan ha en forebyggende effekt:

«Det kan ... antas at et strafferettslig vern mot hatefulle ytringer på bakgrunn av personens ... kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk kan ha en normativ effekt. Det vil få betydning for den alminnelige holdningsdannelse, og vil dermed også kunne få en allmennpreventiv virkning.»

De høringsinstansene som går imot eller er skeptiske til forslaget, uttrykker gjennomgående bekymring for at det vil bli straffbart offentlig å forfekte standpunkter som kan oppleves krenkende for personer som har en kjønnsidentitet

eller et kjønnsuttrykk som avviker fra det biologiske kjønn. *Stiftelsen MorFarBarn* uttaler for eksempel:

«Den nye ordlyden i flere av Straffelovens paragrafer kan få store konsekvenser for enkeltpersoner som blir anklaget for å diskriminere eller krenke andres følelser, f.eks. når det gjelder kjønnsuttrykk. Etter vår mening vil det være svært uheldig å innføre disse nye justeringene uten å gjennomføre en grundig konsekvensanalyse av ulike scenarier og problemstillinger som potensielt kan rammes av lovens bestemmelser. Og ikke minst: Det trengs en grundig analyse av hva som ikke rammes av loven i forbindelse med seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk.»

Noen høringsinstanser etterlyser en klargjøring av innholdet i begrepene «kjønnsidentitet» og «kjønnsuttrykk». *Politidirektoratet* uttaler blant annet:

«Politidirektoratet mener at dersom man legger til kategoriene kjønnsuttrykk og kjønnsidentitet i straffebestemmelsene, fordrer det at forarbeidene er tydelige på hva som menes og hvor grensen for vern skal gå.»

8.3.3 Departementets vurdering

Departementet mener at «kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk» bør inkluderes som diskrimineringsgrunnlag i straffebestemmelsene som er nevnt i punkt 8.2. Forslaget følger opp Stortingets anmodningsvedtak nr. 698 (2017–2018).

I likhet med flesteparten av høringsinstansene legger departementet til grunn at personer med en kjønnsidentitet eller et kjønnsuttrykk som bryter med omgivelsenes forventninger, er en særlig utsatt minoritetsgruppe. Det vises blant annet til en undersøkelse gjennomført på oppdrag fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet i 2017 som viser at 11 prosent av befolkningen har negative holdninger til transpersoner.

Denne gruppen har i dag et sivilrettslig vern etter likestillings- og diskrimineringsloven. I utgangspunktet tilsier subsidiaritetsprinsippet at straff bare bør benyttes dersom andre reaksjoner og sanksjoner mot lovbrudd ikke finnes eller åpenbart ikke er tilstrekkelige. Departementet mener imidlertid at likebehandlings- og rettferdighetshensyn tilsier at det i tillegg bør oppstilles et strafferettslig vern for denne gruppen. Det antas at et strafferettslig vern vil gi uttrykk for en norm

som kan ha betydning for den alminnelige holdningsdannelse. Det vises til departementets betraktninger i Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 10.7.4.3 side 250.

Etter ordlyden omfatter departementets forslag også personer med en kjønnsidentitet eller et kjønnsuttrykk som samsvarer med det biologiske kjønn. Formålet med endringen er imidlertid å verne transpersoner og andre som har en kjønnsidentitet eller et kjønnsuttrykk som bryter med omgivelsenes forventninger. Det er ikke det samme behovet for å verne majoriteten. Siden hensikten er å verne en utsatt minoritetsgruppe, skal ordlyden på dette punkt derfor tolkes innskrenkende. Det forventes ikke at ordvalget vil by på noen større problemer i praksis. Departementet har vurdert alternative formuleringer, men har lagt avgjørende vekt på at uttrykkene «kjønnsuttrykk» og «kjønnsidentitet» er anvendt i en rekke lover som forbyr diskriminering, herunder likestillings- og diskrimineringsloven, arbeidsmiljøloven, husleieloven, burettslagslova, eierseksjonsloven og bustadbyggjelagslova.

8.4 Bør kjønn være et diskrimineringsgrunnlag i straffeloven?

8.4.1 Utredningens forslag

I straffeloven § 102 om forbrytelse mot menneskeheten og § 174 om tortur er «kjønn» ansett som et relevant grunnlag for diskriminering. I utredningen går Larsen inn for å tilføye «kjønn» som et relevant diskrimineringsgrunnlag også i straffeloven § 77 om skjerpene omstendigheter, § 185 om hatefulle ytringer, § 186 om diskriminering, § 264 om grove trusler, § 272 om grov kroppskrenkelse, § 274 om grov kroppsskade og § 352 om grovt skadeverk. Forslaget er behandlet nærmere i punkt 5.4.2 side 66–69 i utredningen.

Larsens grunnholdning er, som nevnt i punkt 8.3.1 foran, at likebehandlings- og rettferdighets-hensyn tilsier at relevante diskrimineringsgrunnlag bør behandles likt, med mindre tungtveiende hensyn tilsier noe annet. At kjønn ikke er inntatt som et generelt diskrimineringsgrunnlag i straffeloven, synes å bygge på et synspunkt om at lovens diskrimineringsvern er ment å gjelde minoriteter, hvilket utelukker kvinner som gruppe. Slik Larsen ser det, fortjener grupper som er særlig utsatt for diskriminering eller hets vern, selv om det ikke dreier seg om minoritetsgrupper.

I utredningen kommenteres også andre motforestillinger mot å utvide det strafferettslige dis-

krimineringssynet til å omfatte diskriminering på grunn av kjønn, herunder at det kan føre til en uthuling av hatkriminalitetsbegrepet. Etter Larsens syn er ikke argumentet overbevisende:

«Dersom kriminalitet rettet mot kvinner virkelig har et slikt omfang at det vil føre til uthuling av hatkriminalitetsbegrepet, kan det heller argumenteres med at en karakterisering av dette som hatkriminalitet vil bidra til større oppmerksomhet om et betydelig samfunnsproblem.»

En annen motforestilling er, ifølge Larsen, at hatkriminalitet mot kvinner i stor utstrekning rammes av eksisterende straffebestemmelser. Dette er imidlertid ikke treffende for hets mot kvinner som deltar i det offentlige ordskiftet. I utredningen er det lagt til grunn at kvinner er en av de mest utsatte gruppene for hets og hatefulle ytringer, muligens også den mest utsatte. Kvinner utsettes for omfattende og grov hets som ikke handler om meninger eller kvalifikasjoner, men om kvinner som samfunnsaktører. Denne type grov hets angår ikke bare den enkelte kvinne som utsettes, men kvinners deltakelse i samfunnsdebatten mer generelt. Videre fremholder Larsen at diskriminering på grunn av kjønn fortsatt er et «strukturelt og systemisk problem på en rekke samfunnsområder».

Når det gjelder utvidelsen av virkeområdet til straffeloven § 186, påpeker Larsen at det ikke nødvendigvis er kritikkverdig eller straffverdig å organisere egne tilstelninger for bare ett kjønn. Han uttaler:

«Her, som ellers, ligger det en sikkerhetsventil i at diskriminering defineres som usaklig og uforholdsmessig forskjellsbehandling, noe som også må legges til grunn ved anvendelsen av § 186 selv om bestemmelsens ordlyd ikke gir anvisning på dette.»

8.4.2 Høringsinstansenes syn

Et flertall av høringsinstansene som har tatt stilling til forslaget om å tilføye «kjønn» som et relevant diskrimineringsgrunnlag i straffeloven, støtter forslaget. Dette gjelder blant annet *Domstoladministrasjonen*, *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet*, *Antirasistisk Senter*, *Amnesty International Norway*, *FRI – Foreningen for kjønns- og seksualitetsmangfold*, *Hovedorganisasjonen Virke*, *Likestillingssenteret*, *Landsorganisasjonen i Norge (LO)*, *Menneskerettsalliansen*, *MiRA-Senteret*,

Norsk Kvinnesaksforening, Redd Barna og Reform – ressursenter for menn.

Norges Kvinnelobby og Kvinnefronten er positive til en utvidelse, men stiller spørsmål ved om det er mer hensiktsmessig å utforme bestemmelsene slik at kvinner gis et særskilt vern, fremfor å anvende ordet «kjønn». Norges kvinnelobby viser i denne sammenheng til at FN-komiteen for avskaffelse av diskriminering mot kvinner (FNs kvinnekomité) i 2017 anbefalte at Norge inntar en kjønns sensitiv – ikke kjønnsnøytral – tilnærming i lovgivning, politikk og programmer.

En rekke høringsinstanser viser til at kvinner må anses som en utsatt gruppe. Flere mener det avgjørende for om en gruppe gis et strafferettslig diskrimineringsvern bør være om gruppen er utsatt, ikke om den er en minoritet. Flere fremholder også at likebehandlingshensyn taler for at relevante diskrimineringsgrunnlag behandles likt. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) uttaler for eksempel:

«Selv om det er grunn til å være bekymret for mangelen på ressurser når det kommer til forebygging, avdekking og håndtering av hatkriminalitet, mener Bufdir det er viktig at straffeloven legger likhetsprinsippet til grunn i sitt vern av utsatte grupper.

At kvinner utgjør en stor gruppe, fremfor å være en minoritet, er ikke et godt nok argument for at grove tilfeller av kjønnsdiskriminering ikke skal gis strafferettslig vern. Straffelovens formuleringer om hudfarge, religion, livssyn og nasjonal og etnisk opprinnelse legger heller ikke vekt på minoritetsstatus, men heller grupper med et særskilt behov for vern (straffeloven § 77, bokstav i).»

En del høringsinstanser anser det som ønskelig at diskrimineringsgrunnlagene i straffeloven harmoniseres med diskrimineringsgrunnlagene i likestillings- og diskrimineringsloven. Amnesty International uttaler blant annet følgende:

«Diskriminering som anses alvorlig nok til å bli forbudt ved lov og til å kunne møtes med sivilrettslige sanksjoner, bør også kunne møtes med straff når lovgiver prinsipielt mener at straff er en egnet reaksjon mot visse former for diskriminerende handlinger.»

Amnesty International uttaler videre at forslaget vil ha en viktig signaleffekt, og at det vil gjøre regelverket mer oversiktlig og tilgjengelig, at det vil få betydning for den alminnelige holdningsdannelse

og at det er nødvendig for å bringe norsk rett i samsvar med internasjonale standarder og anbefalinger.

Riksadvokaten, Oslo statsadvokatembeter, Politidirektoratet og Oslo politidistrikt støtter ikke forslaget om å tilføye «kjønn» som et diskrimineringsgrunnlag i de aktuelle straffebestemmelsene. Også Likestillings- og diskrimineringsombudet, Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter og Dommerforenings menneskerettighetsutvalg er kritiske til forslaget. Disse høringsinstansene legger gjennomgående vekt på at formålet med straffelovens bestemmelser om hatkriminalitet er å beskytte utsatte minoriteter med et særskilt behov for vern. Flere frykter at en inkludering av «kjønn» som diskrimineringsgrunnlag kan føre til en uthuling av bestemmelsene. Riksadvokaten uttaler i denne retning:

«En tradisjonell motforestilling mot en utvidelse av de aktuelle diskrimineringsgrunnlagene er at dette kan utvanne bestemmelsen, som bør beholdes et særskilt vern for utsatte minoriteter. «Et vern for alle blir lett et vern for ingen», som det heter i en passasje fra lovforarbeidene til straffeloven 2005 (...) jf. Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) s. 250.»

Oslo politidistrikt understreker at det er mange grupper som kan være ekstra utsatt for hets og sjikane, for eksempel politikere, lærere, vektere og taxisjåfører, men at disse likevel ikke skal ha et særskilt diskrimineringsvern. På dette punkt får politidistriktet støtte fra Politidirektoratet, som uttaler:

«Dersom man ønsker å inkludere kjønn uten samtidig å ta inn andre grupper som utsettes for hets, etterlyser vi en nærmere begrunnelse for det. Vi vil her understreke at det er nødvendig at lovgiver trekker en grense for hvilke grupper som skal anses for å være utsatt nok til å trenge strafferettslig vern mot hatefulle ytringer jf. straffeloven § 185.»

Flere høringsinstanser fremhever at kvinner allerede har et vern gjennom eksisterende lovverk, og viser blant annet til straffeloven §§ 263 og 264 om trusler, § 266 om hensynsløs adferd, § 266 a om alvorlig personforfølgelse, § 267 om krenkelse av privatlivets fred og § 298 om seksuelt krenkende atferd offentlig eller uten samtykke. Likestillings- og diskrimineringsombudet uttaler:

«Ombudet mener at det ... kan være mer hensiktsmessig å håndheve effektivt de reglene vi

allerede har i straffeloven og skadeserstatningsloven, fremfor å utvide straffelovens særskilte vern mot kvalifisert krenkende hatytringer fremsatt offentlig. Ombudet er på denne bakgrunn opptatt av at det avsettes tilstrekkelige ressurser til å etterforske, påtale og iverksette de handlingene som rammes av dagens lovverk på dette feltet.»

Også *Oslo statsadvokatembeter, Oslo politidistrikt* og *Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter* trekker frem ressurssituasjonen. Førstnevnte uttaler:

«Når det (...) ses hen til at politiet selv gir uttrykk for at ressurssituasjonen verken er eller har vært tilstrekkelig til å følge opp hatkriminalitet godt nok, er det vår oppfatning at en utvidelse til også å omfatte kjønn – uten særlig tilførsel av etterforskningsressurser – vil kunne medføre et enda større sprik mellom hva politiet forventes å skulle etterforske og hva politiet faktisk har kapasitet til.»

Politidirektoratet og *Oslo politidistrikt* bemerker at det kan være vanskelig å fastslå hva som var motivasjonen for en handling. *Oslo politidistrikt* uttaler for eksempel:

«[D]et å innlemme kjønn skaper også utfordringer av nærmest rettsfilosofisk karakter fordi noen kriminalitetstyper har et element av kvinnefiendtlighet i seg, eksempelvis seksuallovbrudd og familievold. Åpner vi for kjønn, åpner vi for at et enormt kriminalitetsområde også blir hatkriminalitet – eller for meget intrikate vurderinger av hva som er motivasjonen for å voldta eller slå ektefellen»

Oslo statsadvokatembeter, Politidirektoratet, Likestillings- og diskrimineringsombudet og *Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter* påpeker at det bare er kvalifisert krenkende ytringer som rammes av straffeloven § 185 om hatefulle ytringer, og at det er usikkert i hvilken grad hets rettet mot kvinner vil rammes. *Oslo statsadvokatembeter* uttaler for eksempel:

«Mye av den hets vi kjenner til gjennom medieomtale av temaet, retter seg mot kvinner og synes særlig å rette seg mot deres utseende eller evne/kompetanse til å utføre oppdrag eller inneha verv. Selv om slik hets åpenbart kan oppfattes som krenkende og belastende, anser vi det som usikkert om dette vil kunne

anses å være av en slik kvalifisert krenkende karakter at det vil rammes av straffeloven § 185 etter den foreslåtte utvidelse.»

Dommerforeningens menneskerettighetsutvalg fremholder at det i relasjon til straffeloven § 186 om diskriminering kan foreligge forsvarlige grunner til å forskjellsbehandle ut fra kjønn, for eksempel innen idrett og sosiale tiltak.

8.4.3 Departementets vurdering

Departementet anser det som klart uakseptabelt å utsette noen for hets, diskriminering eller straffbare handlinger på grunn av deres kjønn. Slike ytringer og handlinger, samt holdningene de gir uttrykk for, bør bekjempes. Spørsmålet er om dette tilsier at det strafferettslige diskrimineringsvernet bør utvides til å omfatte diskriminering på grunn av kjønn.

Departementet vurderer først spørsmålet om det er grunn til å innlemme kjønn som diskrimineringsgrunnlag i straffeloven § 185 om hatefulle ytringer.

Departementet legger til grunn at mange kvinner som deltar i samfunnsdebatten og på sosiale medier, opplever ubehagelige reaksjoner knyttet til kjønn og utseende. Dette kan være belastende for den det gjelder og kan føre til at noen kvinner blir mer forsiktige eller avstår helt fra å ytre seg i offentligheten, særlig om kontroversielle temaer. Dette må anses som et betydelig problem. Dette er imidlertid ikke ensbetydende med at det er grunn til å endre straffeloven § 185 for å gi kvinner et strafferettslig vern mot kvalifisert krenkende hatefulle ytringer knyttet til identitetsmarkøren «kjønn».

Lovgiver har tidligere vurdert spørsmålet om bestemmelsen om hatefulle ytringer i straffeloven burde verne kvinner. I Ot.prp. nr. 29 (1980–81) ble det ikke fremmet et slikt forslag. Det ble lagt vekt på at kvinner ikke er en minoritetsgruppe, at nedsettende uttalelser mot kvinner generelt ville ramme mer vagt og på en annen måte enn når det gjelder mindre grupper, og at kvinnekategorien som er så grove at de ville kunne anses som hatefulle ytringer, ikke «vil vinne noen større gjenklang og nærmest faller på sin egen urimelighet», se punkt V.2 side 12.

Under høringen har noen høringsinstanser, som *Riksadvokaten* og *Likestillings- og diskrimineringsombudet*, argumentert for at kategorien «kjønn» skiller seg fra de eksisterende diskrimineringsgrunnlagene i bestemmelsen ved at kvinner ikke er en utsatt minoritetsgruppe. Likestillings-

og diskrimineringsombudet fremhever at siktemålet med straffeloven § 185 er å forebygge at hat mot særlig utsatte grupper spres og får utbredelse i befolkningen og viser også til en uttalelse i NOU 2002: 4 punkt 9.6.2. side 299 om at «[a]llment akseptert grupperinger trenger ikke noen særskilt beskyttelse mot hets». Enkelte høringsinstanser frykter også at en utvidelse av hatytringsbestemmelsen kan føre til en «uthuling» og få negative konsekvenser for minoritetsgruppene som i dag er omfattet.

Departementet anser det ikke nødvendig å ta stilling til om straffeloven § 185 utelukkende bør verne utsatte minoritetsgrupper. Det er etter departementets syn tilstrekkelig å vise til at det er uklart om innlemmelse av «kjønn» i § 185 vil være et egnet og treffsikkert virkemiddel for å bekjempe hets mot kvinner. Bestemmelsen rammer bare kvalifisert krenkende ytringer, og må tolkes med ytringsfriheten som rettesnor. Mye av den hets kvinner utsettes for er etter alt å dømme ikke av en slik kvalifisert krenkende karakter at det vil rammes av straffeloven § 185, men kan like fullt føre til at kvinner trekker seg tilbake fra samfunnsdebatten. Som Likestillings- og diskrimineringsombudet påpeker i sin høringsuttalelse, er det ikke grunnlag for å konkludere med at utvidelse av straffeloven § 185 er et egnet virkemiddel, uten mer kunnskap om omfanget, karakteren og skadevirkningen av hets og hatefulle ytringer mot kvinner.

Departementet bemerker i denne sammenheng at ingen av de øvrige nordiske landene har inkludert «kjønn» som diskrimineringsgrunnlag i straffebestemmelsene om hatefulle ytringer.

Departementet antar at en effektiv håndhevelse av det eksisterende regelverket per i dag er et mer egnet virkemiddel for å verne kvinner enn å tilføye «kjønn» som diskrimineringsgrunnlag i straffeloven § 185. Som påpekt av flere høringsinstanser, inkludert Riksadvokaten, vil grove tilfeller av hets og trakassering mot kvinner i stor utstrekning rammes av eksisterende straffelovgivning. Dette gjelder eksempelvis straffeloven § 266 om hensynsløs atferd, § 266 a om alvorlig personforfølgelse, § 267 om krenkelse av privatlivets fred, § 298 om seksuelt krenkende atferd offentlig eller uten samtykke og straffeloven § 263 om trusler. Videre er trakassering på grunnlag av kjønn og seksuell trakassering forbudt etter likestillings- og diskrimineringsloven. Etter omstendighetene vil det også kunne være aktuelt å kreve erstatning for ærekrenkelser etter skadeserstatningsloven § 3-6 a.

Bekjempelse av hets mot kvinner må også skje på andre måter. Holdningsskapende arbeid spiller

også en viktig rolle for å forebygge diskriminering i form av hetsing og trakassering. Likestillings- og diskrimineringsloven inneholder i kapittel 4 en rekke bestemmelser om aktivt likestillingsarbeid, herunder i barnehager, skoler og andre utdanningsinstitusjoner. Videre inneholder regjeringens strategi mot hatefulle ytringer 2016–2020 flere tiltak som har relevans for kjønnsbasert hets. I oktober 2018 utarbeidet Barne- og likestillingsdepartementet en statusrapport som redegjør for oppfølgingen av de ulike tiltakene i strategien. Regjeringen har blant annet arrangert flere konferanser og dialogmøter, lansert nettsiden hatytringer.no og bevilget støtte til en kampanje mot hatytringer («Stopp hatprat»).

Det er videre grunn til å nevne at regjeringen har besluttet å oppnevne en ny ytringsfrihetskommisjon, som skal foreta en helhetlig gjennomgang av ytringsfrihetens stilling i Norge. Bakgrunnen er at digitaliseringen og den teknologiske utviklingen har endret forutsetningen for ytringsfriheten, herunder den enkeltes mulighet for å ytre seg til et stort publikum. Kommisjonen skal blant annet vurdere tiltak for å motvirke spredning av ulovlig og skadelig innhold på elektroniske plattformer og i sosiale nettverk og for å fremme bred deltakelse i det offentlige ordskiftet. I henhold til mandatet bør kommisjonen innhente og inkludere erfaringer og synspunkter på temaet for utredningen fra ulike grupper, herunder fra begge kjønn.

Etter en samlet vurdering foreslår derfor ikke departementet på nåværende tidspunkt å innføre kjønn som diskrimineringsgrunnlag i straffeloven § 185. Det utelukkes ikke at departementet vil komme tilbake til spørsmålet ved en senere anledning.

Departementet foreslår heller ikke å inkludere «kjønn» i straffeloven §§ 77, 264, 272, 274 og 352. En slik utvidelse vil i prinsippet kunne medføre at et meget stort antall lovbrudd rubriseres som hatkriminalitet, og flere høringsinstanser har uttrykt at det på sikt kan lede til en uthuling av hatkriminalitetsbegrepet. Ved utarbeidelsen av ny straffelov vurderte departementet om «kjønn» burde tas med i oppregningen i straffeloven § 77 bokstav i, men kom til at det ikke burde fremmes et slikt forslag, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007–2009) punkt 4.4.3.2.1 side 44:

«Også andre grupper enn dem som er uttrykkelig nevnt kan være utsatt for kriminelle handlinger som følge av fordommer og hat. Under høringen er det blant annet pekt på høy alder og kjønn som eksempler som bør tas med i oppregningen. Avgjørende for hvordan bestemmelsen skal avgrenses, bør imidlertid

være om det kan underbygges at gruppene rent faktisk – og i en viss utstrekning – utsettes for hatmotivert kriminalitet. Det må være et reelt problem av et visst omfang. Et lovfestet vern for alle, kan lett bli et vern for ingen. En slik virkning stiller krav om et visst måtehold med hvilke grupper som uttrykkelig trekkes frem. (...) Departementet fastholder ... at bestemmelsen bør avgrenses til minoritetsgrupper. Det synes å være best i samsvar med rettspraksis. Verken kvinner eller menn er minoriteter. Det er derfor ikke aktuelt å ta med motivasjonen «kjønn» i oppregningen.»

Departementet finner grunn til å nevne at en innlemmelse av kjønn i de nevnte bestemmelsene vil åpne for kompliserte bevisvurderinger knyttet til hva som var motivasjonen for handlingen, noe som vil gjøre en del handlinger, som allerede er straffbare, mer komplekse og tidkrevende å etterforske og irettføre. Ut fra ressurs- og prioriteringssyn er det lite gunstig.

Etter departementets syn er det heller ikke påvist et behov for en straffetrussel rettet mot den som i ervervsmessig eller liknende virksomhet nekter en person varer eller tjenester på grunn av personens kjønn eller som nekter ett av kjønnene adgang til en offentlig forestilling, oppvisning eller annen sammenkomst på de vilkår som gjelder for andre, jf. straffeloven § 186. Forslaget om å inkludere «kjønn» som diskrimineringsgrunnlag i denne bestemmelsen reiser dessuten kompliserte avgrensningsspørsmål som i begrenset grad har vært drøftet og utredet, se side 69 i utredningen hvor det fremholdes at «rammene for utredningen ikke har tillatt meg å vurdere alle forhold knyttet til dette». På denne bakgrunn foreslår departementet ikke at straffeloven § 186 utvides til å omfatte diskriminering på grunn av kjønn. Hvis det senere skulle vise seg at diskriminering som nevnt i straffeloven § 186 på grunn av kjønn utgjør et reelt problem, vil departementet vurdere å komme tilbake til disse spørsmålene.

8.5 Bør «homofil orientering» endres til «seksuell orientering»?

8.5.1 Utredningens forslag

Larsen anbefaler at uttrykket «homofil orientering» endres til «seksuell orientering» i de straffebudene der uttrykket brukes i dag, se utredningen punkt 5.4.5 side 71–72. Larsen fremholder at «homofil orientering» er «snevert og ikke dekkende for gjeldende oppfatninger om kjønn og

seksualitet». Videre viser han til at «seksuell orientering» kom inn i arbeidsmiljøloven av 1977 i 2004, og at uttrykket i dag benyttes i annen diskrimineringslovgivning.

Etter Larsens syn er det ikke en avgjørende innvending at «seksuell orientering» også omfatter heterofil orientering. Han uttaler blant annet:

«De øvrige diskrimineringsgrunnlagene i §§ 185 og 186 skiller ikke mellom minoritet og majoritet, derimot vernes eksempelvis «religion» uten noe skille mellom en majoritets- og en minoritetsreligion, og tilsvarende vernes etnisk opprinnelse uten å skille mellom etnisk majoritet og etnisk minoritet. Hvorfor dette da skal være avgjørende for seksuell orientering, er ikke helt lett å se.»

8.5.2 Høringsinstansenes syn

Et flertall av høringsinstansene som kommenterer spørsmålet, støtter forslaget om å endre «homofile orientering» til «seksuelle orientering». Dette gjelder blant annet *Politidirektoratet*, *Oslo politidistrikt*, *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet*, *Diskrimineringsnemnda*, *Likestillings- og diskrimineringsombudet*, *Antirasistisk senter*, *Amnesty International Norway*, *Dommerforenings menneskerettighetsutvalg*, *FRI – Forening for kjønns- og seksualitetsmangfold*, *Hovedorganisasjonen Virke*, *Kvinnefronten*, *Landsorganisasjonen i Norge (LO)*, *Menneskerettsalliansen*, *MiRA-Senteret*, *Nasjonalt SRHR-nettverk*, *Norsk Kvinnesaksforening*, *Redd Barna*, og *Skeiv verden*.

En rekke av disse høringsinstansene viser til at uttrykket «seksuell orientering» anvendes i likestillings- og diskrimineringsloven og annen diskrimineringslovgivning. Flere høringsinstanser gir også uttrykk for at uttrykket er mer dekkende enn «homofil orientering», særlig siden «seksuell orientering» klarere gir uttrykk for at personer med bifil legning er omfattet.

Diskrimineringsnemnda uttaler blant annet følgende:

«Ei slik endring vil føra til betre samanheng i regelverket, då også likestillings- og diskrimineringslova brukar omgrepet «seksuell orientering». Dette omgrepet er også meir dekkande for kva forhold dei strafferettslege føresegnene gjeld. Ei slik formulering vil også gjera det enklare for folk flest å forstå kva forhold lovføresegnene omfattar.»

Kvinnefronten uttaler i samme retning:

«Ved å endre ordlyden, håper vi å unngå at noen faller utenfor, eller oppfatter at de faller utenfor, lovens ordlyd når de har opplevd en straffbar hendelse med rot i egen seksuelle orientering. Særlig er dette viktig av hensyn til bifile og andre som opplever seksuell og romantisk tiltrekning til mer enn ett kjønn.»

Enkelte høringsinstanser mener at den foreslåtte endringen er nødvendig for å verne alle seksuelle minoriteter. *Antirasistisk senter* og *FRI – Foreningen for kjønns- og seksualitetsmangfold* trekker spesielt frem personer som verken opplever seg som mann eller kvinne. *FRI* uttaler:

«Homofil orientering vil si at en persons seksualitet er rettet mot personer av samme kjønn som en selv. Det er ikke sånn at alle identifiserer seg innenfor en tokjønnsmodell. Personer som identifiserer seg med et annet kjønn enn mann og kvinne, vil følgelig ikke ha et tilstrekkelig vern slik ordlyden er i dag.»

Foreningen mener også at synspunktet om at bifile vil ha et tilstrekkelig vern dersom ordlyden beholdes som den er i dag, «vitner om manglende forståelse for denne seksuelle orienteringen». Foreningen uttaler følgende:

«Tankegangen innebærer at det kun er et behov for vern for det at en persons seksualitet er rettet mot personer av samme kjønn som en selv. Poenget med et vern for bifile innebærer nettopp det at seksualiteten *ikke* bare retter seg mot personer av samme kjønn som en selv og derfor krever et uttrykkelig vern.»

Riksadvokaten går imot forslaget fordi uttrykket «seksuell orientering» også omfatter heterofil orientering. *Riksadvokaten* viser til at spørsmålet om å erstatte formuleringen «homofile legning, leveform eller orientering» med «seksuelle orientering» har blitt vurdert og forkastet av lovgiver tidligere og kan slutte seg til vurderingene som ble foretatt i denne forbindelse, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 10.7.4.3 side 250.

De øvrige høringsinstansene som går imot eller uttrykker skepsis til forslaget i utredningen, uttrykker gjennomgående bekymring for at det vil bli straffbart å forkynne, eller på annen måte formidle, et tradisjonelt kristent syn på seksualitet og samliv. *Til Helhet* uttaler for eksempel:

«Regjeringen må gjerne hegne om minoriteter, men vi ser det som helt nødvendig at det ikke

innebærer at vi kommer i en situasjon der man, under trussel om straff, må i praksis gi sin tilslutning til en utsatt gruppes selvbeskrivelse og/eller moralske valg – fordi avvisning tolkes som hets. Det må være full anledning til fritt å omtale og uttale sin uenighet i offentlighet – i sømmelige ordelag.»

Enkelte høringsinstanser gir også uttrykk for at uttrykket «seksuell orientering» er så fleksibelt at det også rammer seksuell adferd som strider mot norsk lov.

8.5.3 Departementets vurdering

Departementet har kommet til at uttrykket «homofil orientering» bør endres til «seksuell orientering» i de straffebudene som er omtalt i punkt 8.2.

Ved utarbeidelsen av ny straffelov vurderte departementet om formuleringen «homofile legning, leveform eller orientering» burde erstattes med «seksuelle orientering». I Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 10.7.4.3 side 250 gikk departementet imot forslaget og uttalte blant annet:

«Uttrykket «seksuell orientering» ville også omfatte heterofile, som ikke har behov for et slikt vern. Departementet går inn for å utforme dette alternativet slik at det verner personer med homofil orientering.»

Departementet fastholder at heterofile ikke har behov for et strafferettslig diskrimineringsvern. Departementet er imidlertid enig med de høringsinstansene som gir uttrykk for at det er uheldig at det ikke fremgår tydelig av ordlyden at det strafferettslige diskrimineringsvernet omfatter bifile. Departementet har også merket seg at enkelte høringsinstanser mener at den foreslåtte endringen er nødvendig for å inkludere personer som ikke identifiserer seg innenfor en tokjønnsmodell. Departementet har videre lagt vekt på at uttrykket «seksuell orientering» er anvendt i rekke lover som forbyr diskriminering, herunder likestillings- og diskrimineringsloven, arbeidsmiljøloven, husleieloven, burettslagslova, eierseksjonsloven og bustadbyggjelagslova. I særmerknadene til likestillings- og diskrimineringsloven § 6 sies det følgende om hva uttrykket er ment å omfatte, jf. Prop. 81 L (2016–2017) punkt 30 side 313:

«Seksuell orientering inkluderer både seksuell legning og seksuell praksis (for eksempel for-

skjellsbehandling mellom homofile og heterofile samboere). Vernet gjelder i prinsippet også heterofile, men har størst praktisk betydning for homofile. Begrepet seksuell orientering er relatert til hvilket kjønn en persons kjærlighet og seksualitet er rettet mot, om det er personer av motsatt kjønn eller av samme kjønn.»

I den nevnte proposisjonen argumenterte Barne- og likestillingsdepartementet mot en «vid definisjon av seksuell orientering». Det ble gitt uttrykk for at

verken aseksualitet eller særlige seksuelle preferanser eller aktiviteter, slik som BDSM og fetisjisme, skulle være omfattet av uttrykket seksuell orientering, jf. Prop. 81 L (2016–2017) punkt 11.9.5 side 96.

I utgangspunktet mener departementet at uttrykket «seksuell orientering» i straffeloven skal forstås på tilsvarende måte. Siden heterofile ikke er en utsatt gruppe som har behov for et særskilt vern, vil det imidlertid være nødvendig å tolke uttrykket innskrenkende på dette punktet.

9 Misbruk av identitetsbevis

9.1 Bakgrunn

Riksadvokaten har i brev 19. april 2016 gjort oppmerksom på at påtalemyndigheten i en sak om misbruk av identitetsbevis konkluderte med at straffeloven § 202 ikke tilstrekkelig klart rammer benyttelse av en annen persons identitetsbevis dersom denne har samtykket til bruken. Det aktuelle misbruket hadde bestått i å bruke bankkortet til en eldre venninne for å forsøke å komme inn på et utested med 18 års aldersgrense.

9.2 Gjeldende rett

Straffeloven § 202 om identitetskrenkelse lyder:

«Med bot eller fengsel inntil 2 år straffes den som uberettiget setter seg i besittelse av en annens identitetsbevis, eller opptrer med en annens identitet eller med en identitet som er lett å forveksle med en annens identitet, med forsett om å

- a) oppnå en uberettiget vinning for seg eller en annen, eller
- b) påføre en annen tap eller ulempe.»

Handlingen som består i å sette seg i besittelse av en annens identitetsbevis eller å opptre med en annens identitet eller med en identitet som er lett å forveksle med en annens, må være «uberettiget». Samtykke til bruken fra rette innehaver av identiteten eller identitetsbeviset utelukker dermed ansvar etter straffeloven § 202, jf. Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt 2.9.6 side 45. En annen sak er at slik bruk av et identitetsbevis eller opptreden med en identitet etter forholdene kan rammes av andre straffebud, f.eks. straffeloven § 371 om bedrageri. I Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt 2.9.6 side 45 begrunner departementet valget om at bestemmelsen bare skal beskytte eieren av identiteten, og ikke den tredjepersonen som blir villedet:

«Departementet mener det ikke er tilstrekkelig grunn til å la bestemmelsen beskytte en

tredjepersons integritet i tilfellene der gjerningspersonen får samtykke av rette eier til å opptre med den uriktige identiteten for å villeden en annen. Det må antas at bruk av en annens identitet uten samtykke er det største problemet i praksis. Skal bestemmelsen ikke bare beskytte integriteten til eieren av identiteten, men også den som blir villedet, vil det dessuten tøye grensene for bruk av straff. For å gjøre det klart at disse tilfellene ikke omfattes, er det nødvendig å presisere i lovteksten at det bare er den som «uberettiget» opptrer med en annens identitet som rammes. Tilfellene som nevnt vil etter omstendighetene kunne rammes av andre straffebestemmelser, som for eksempel bedrageri.»

Av forarbeidene fremgår det at bestemmelsen viderefører og utvider straffansvaret som fulgte av blant annet straffeloven 1902 § 372 annet ledd, jf. Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt 2.9.6 side 44. Straffeloven § 1902 § 372 annet ledd lød:

«Med bøter eller med fengsel inntil 5 måneder straffes den, som i hensikt å tilvende seg eller andre en fordel eller å skade noen, løgnaktig utgir seg eller en annen for en i en bevitnelse, et personpass eller et liknende legitimasjons-papir omhandlet person eller på annen måte benytter et slikt dokument, eller som medvirker hertil.»

Straffansvaret er utvidet i ny straffelov ettersom straffeloven § 202 ikke bare omfatter misbruk av pass og andre identitetsbevis som etter straffeloven 1902 § 372 annet ledd, men også det å ikle seg en annens identitet, jf. alternativene «opptrer med en annens identitet» eller «en identitet som er lett å forveksle med en annens identitet».

Straffeloven 1902 § 372 annet ledd sto i kapitlet om forseelser mot «den almindelige Tillid», noe som kunne tilsi at den ikke var begrenset til å verne eieren av identiteten. Heller ikke ordlyden tilsa en slik begrensning.

Straffeloven § 366 rammer den som overlater et identifikasjonsbevis mv. til en annen for ulovlig bruk:

«Med bot eller fengsel inntil 6 måneder straffes den som overlater et vitnemål, pass eller liknende identifikasjonsbevis som er utferdiget til ham, til en annen, selv om han vet eller bør forstå at det vil bli brukt ulovlig.»

Slik ulovlig bruk kan for eksempel være bruk i forbindelse med bedrageri etter straffeloven § 371. Et annet eksempel er overtredelse av straffeloven § 221 om uriktig forklaring ved bruk av en annen persons pass. Innholdet i begrepet «ulovlig» er ikke utdypet i forarbeidene til bestemmelsen, jf. Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt 10.2.3.3 og 16.10 på side 463.

Straffeloven § 366 viderefører straffeloven 1902 § 372 tredje ledd, som lød slik:

«Den som overlater til en annen et slikt legitimasjonspapir som er utferdiget til ham, skjønt han vet eller bør forstå at det vil bli brukt urettrettet, eller som medvirker hertil, straffes med bøter eller med fengsel inntil 3 måneder.»

Ifølge særmerknaden til straffeloven § 366 skal straffebudet også tilsvare straffeloven 1902 § 372 annet ledd, jf. Ot.prp. nr. 22 (2009–2009) punkt 16.10 side 463. Straffeloven 1902 § 372 annet ledd rammet, som nevnt, den som utgir seg eller andre for å være den et legitimasjonspapir er utstedt til, og er videreført i straffeloven § 202. I de alminnelige motivene fremgår det imidlertid at straffeloven § 366 bare er ment å ramme overlatelsen, slik det fremgår av bestemmelsens ordlyd. Departementet uttaler i proposisjonen i punkt 10.2.3.3 side 318:

«Som Straffelovkommisjonen foreslår departementet å ta inn bestemmelsene i straffeloven 1902 § 372 annet og tredje ledd (misbruk av legitimasjonspapirer) i dette kapitlet, men begrenset til å gjelde den som overlater et slikt papir som er utferdiget til ham, til en annen.»

Straffelovkommisjonen foreslo å ta inn én bestemmelse som skulle tilsvare både straffeloven § 372 annet og tredje ledd, jf. NOU 2002: 4 punkt 9.17.2 side 378. Departementet begrunnet ikke nærmere i Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) hvorfor straffeloven § 366 ble begrenset til å gjelde bare overlatelsen.

Etter gjeldende rett vil verken straffeloven §§ 202 eller 366 ramme den som utgir seg for å

være en annen ved bruk av et identitetsbevis, såfremt eieren av beviset samtykker til slik bruk. Hvorvidt det vil være straffbart å overlate identitetsbevis i slike saker, beror på hvorvidt bruken kan anses «ulovlig» i straffeloven § 366 sin forstand.

Hvis handlingen rammes av straffeloven 2005 § 366 og samtidig kan anses som en medvirkning til overtredelse av § 202 om identitetskrenkelse, skal den rammes av sistnevnte paragraf, jf. Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt 16.2 på side 402. Bestemmelsene skal ikke anvendes i konkurrens.

9.3 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet fra mai 2018 foreslo departementet å endre straffeloven § 366 slik at det blir straffbart bruke et falsk identitetsbevis også der eieren har samtykket til det, samt å gjøre det straffbart for eieren å overlate sitt identitetsbevis til slik bruk.

Departementet viste videre til at det etter gjeldende rett er et vilkår for å straffe den som overlater et identitetsbevis til ulovlig bruk etter straffeloven § 366, at identitetsbeviset er utferdiget til vedkommende. Departementet stilte spørsmål ved om dette var en velbegrunnet begrensning, da også den som måtte videreformidle et identitetsbevis utstedt til andre bidrar til å svekke tilliten til det.

Departementet foreslo at straffeloven § 366 skulle endres slik:

«Med bot eller fengsel inntil 6 måneder straffes den som *med forsett om å oppnå vinning for seg eller andre utgir seg eller en annen for å være* den et vitnemål, pass eller liknende identifikasjonsbevis *er utferdiget til*. På samme måte straffes den som overlater et *slikt identifikasjonsbevis* [som er utferdiget til ham], til en annen, selv om han vet eller bør forstå at det vil bli brukt ulovlig.»

Etter forslaget skal annet punktum i straffeloven § 366 fortsatt ramme overlatelse til annen ulovlig bruk enn den som er nevnt i første punktum.

9.4 Høringsinstansenes syn

De fleste høringsinstanser som har uttalt seg om spørsmålet, støtter forslaget i høringsnotatet. Det gjelder *Dommerforeningen*, *Kripos*, *Kristiansand tingrett*, *Nordland politidistrikt*, *Nordland statsadvokatembeter*, *Norges politilederslag*, *Oslo politi-*

distrikt, Politidirektoratet, Politiets utlendingsenhet, Politihøgskolen, Riksadvokaten, Sør-Øst politidistrikt og Øst politidistrikt. Advokatforeningen støtter ikke forslaget.

Riksadvokaten synes løsningen i høringsnotatet virker hensiktsmessig. *Dommerforeningen, Kripes, Oslo politidistrikt, Politidirektoratet og Politihøgskolen* viser til at det er viktig for tilliten til identitetsbevis at de ikke benyttes av feil person. *Politidirektoratet* og *Oslo politidistrikt* trekker frem at kriminalisering og håndhevelse vil ha forebyggende effekt. Disse høringsinstansene trekker frem som eksempel at det kan forebygge salg av alkohol til mindreårige.

Norges politilederslag gir uttrykk for at det er i tråd med den alminnelige rettsoppfatning at bruk av falsk legitimasjon skal være straffbart, uavhengig av hvordan man har skaffet seg den.

Politiets utlendingsenhet viser til at misbruk av identitetsbevis, herunder bruk av en annen persons identitetsbevis etter samtykke fra rette innehaver, er en kjent problemstilling innenfor utlendingsfeltet. Det vises til at utlendingsloven § 108 tredje ledd bokstav d, som har en strafferamme på to års fengsel, dekker slike lovbrudd. *Politiets utlendingsenhet* mener at straffeloven § 366 også bør omfatte det å videreformidle et identifikasjonsbevis utferdiget til andre enn gjerningspersonen, ettersom slike handlinger bidrar til å svekke tilliten til identifikasjonsbevis.

Oslo politidistrikt foreslår at «vinning» i forslaget til endringer i straffeloven § 366 byttes ut med «fordel». Videre foreslår *Oslo politidistrikt* at uttrykket «identifikasjonsbevis» erstattes med uttrykket «identitetsbevis» eller «identitetsdokument».

Advokatforeningen bemerker at det er vanskelig å se at det generelle medvirkningstillegget i straffeloven § 15 ikke vil omfatte en handling som består i å overlate eget identitetsbevis til en person som skal benytte dette ved å opptre med en annens identitet med forsett om å begå handlinger som rammes av straffeloven § 202 bokstav a eller b. *Advokatforeningen* mener at den handlingen som er beskrevet i riksadvokatens brev, altså å overlate et bankkort til en venninne for at vedkommende skal få tilgang til et utested, må karakteriseres som et lite straffverdig lovbrudd. *Advokatforeningen* uttaler at denne typen lovbrudd typisk vil være bøteforhold og mener forholdet bør subsumeres under straffeloven § 366.

9.5 Departementets vurdering

Det er viktig for tilliten til identitetsbevis at de ikke benyttes av feil person. Departementet foreslår, i tråd med forslaget i høringsnotatet, at straffeansvaret i straffeloven § 366 utvides til å gjelde villedning ved bruk av andres identitetsbevis også der rette innehaver samtykker til bruken. Videre foreslår departementet å straffebelegge overlatelse av et identitetsbevis med sikte på slik bruk.

Det bør være et vilkår for straff at misbruket er skjedd med forsett om å oppnå en fordel for seg selv eller andre. Det er først da at bruken av andres identitetsbevis har et slikt preg av misbruk at det er grunn til at handlingen skal rammes av straff. Departementet er enig med *Oslo politidistrikt* i at uttrykket «vinning» i forslaget bør erstattes med «fordel». Uttrykket omfatter ikke bare økonomiske fordeler, men for eksempel også å skaffe seg tilgang til varer eller tjenester eller å komme inn på steder en normalt ikke skal ha adgang til.

Som *Politiets utlendingsenhet* påpeker, bidrar det å videreformidle et identitetsbevis som er utstedt til andre enn gjerningspersonen, til å svekke tilliten til identitetsbevis. Departementet er enig i det og mener straffeloven § 366 bør omfatte slike tilfeller. Departementet foreslår at det skal fremgå av ordlyden i straffeloven § 366 annet punktum at det er straffbart å overlate et identitetsbevis med sikte på bruk som nevnt i forslaget til § 366 første punktum. Å overlate et identitetsbevis til en annen med sikte på at vedkommende skal bruke det for å villette tredjepersoner for å oppnå vinning etter straffeloven § 366 første punktum, kan også rammes av det generelle medvirkningstillegget i straffeloven § 15. Tillegget i § 366 annet punktum innebærer at det vil være straffbart å overlate identitetsbevis til annen ulovlig bruk enn den som er nevnt i § 366 første punktum.

Departementet foreslår at uttrykket «identifikasjonsbevis» i straffeloven § 366 erstattes med «identitetsbevis». Som påpekt av *Oslo politidistrikt*, er «identifikasjon» språklig sett en handling, og «identitet» noe som lettere kan være gjenstand for bevis. Uttrykket «identitetsbevis» er brukt i straffeloven § 202.

Departementet foreslår endringer i straffeloven § 366 i tråd med vurderingene ovenfor. Det vises til spesialmerknadene til bestemmelsen i punkt 21.4.

10 Taushetsplikt

10.1 Bakgrunn

I Prop. 75 L (2016–2017) foreslo Helse- og omsorgsdepartementet å endre straffebestemmelsene i helsepersonelloven § 67, pasientjournalloven § 30 og helseregisterloven § 30, slik at de viser til straffeloven § 209. Lovendringene ble vedtatt ved lov 16. juni 2017, men er ikke satt i kraft som følge om tvil om rekkevidden av straffeloven § 209. I høringen gjorde Advokatforeningen oppmerksom på dette (Prop. 75 L (2016–2017) punkt 8.4 side 63):

«Straffeloven § 209 rammer det å «røpe», noe som kan indikere at straffebudet ikke omfatter helselovgivningens plikt til å hindre at andre får tilgang. Denne «hindringsplikten» kan innbefatte en aktivitetsplikt i de tilfeller man må forstå at taushetsbelagte opplysninger står i fare for å tilflyte uvedkommende. Å ikke hindre dette, vil således anses som et selvstendig brudd på taushetsplikten. Etter Advokatforeningens syn bør det være mulig å straffe også brudd på denneindringsplikten, og de særskilte straffebestemmelsene bør ikke oppheves dersom det medfører at kun brudd på enkeltelementer i taushetsplikten kan belegges med straff.»

10.2 Gjeldende rett

Straffeloven § 209 rammer brudd på taushetsplikt fastsatt i lov eller forskrift. Første ledd lyder slik:

«Med bot eller fengsel inntil 1 år straffes den som røper opplysning som han har taushetsplikt om i henhold til lovbestemmelse eller forskrift, eller utnytter en slik opplysning med forsett om å skaffe seg eller andre en uberettiget vinning.»

Det var meningen at straffeloven § 209 skulle ramme alle overtredelser av bestemmelser om taushetsplikt i særlovgivningen hvis ikke annet er bestemt, jf. Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt

2.19.5.1 og Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 10.17.2.3.

Ordlyden «røpe» i straffeloven § 209 innebærer at straffebestemmelsen kan ha et snevrere dekningsområde enn taushetspliktsregler i særlovgivningen. Det gjelder der lov- eller forskriftsbestemmelsen om taushetsplikt oppstiller et krav om at den har som taushetsplikt skal søke å hindre at andre får tilgang til taushetsbelagt informasjon. Etter for eksempel helsepersonelloven § 21 går taushetsplikten ut på å «hindre» at andre får adgang til taushetsbelagte opplysninger. Helsepersonelloven § 21 innebærer dermed ikke bare et pålegg om å bevare taushet, men også en aktiv plikt til å hindre uvedkommende i å få tilgang til taushetsbelagt informasjon, jf. Ot.prp. nr. 13 (1998–99) punkt 26 side 227. Rekkevidden av plikten etter helsepersonelloven § 21 må avgjøres etter et «konkret rimelighetsskjønn», jf. Rt. 2013 s. 1442 avsnitt 28.

Straffeloven § 211 gjelder brudd på taushetsplikt for enkelte yrkesgrupper. Bestemmelsen viderefører, med bare mindre språklige endringer, straffeloven 1902 § 144 for yrkesgruppene som er nevnt i paragrafen, og som ikke i dag er pålagt alminnelig taushetsplikt i medhold av andre bestemmelser, jf. Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt 2.19.5.1 på side 75 og punkt 16.2 på side 407. Departementet tok sikte på at bestemmelsen kan oppheves når de nødvendige endringer i spesiallovgivningen er foretatt, jf. Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt 16.2 på side 407.

Den straffbare handlingen etter straffeloven § 211 om brudd på taushetsplikt for enkelte yrkesgrupper består i at vedkommende yrkesutøver «uberettiget røper hemmeligheter». Innholdet i begrepet «røpe» er ikke nærmere omtalt i forarbeidene, jf. Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt 2.19.5 og 16.2 på side 407.

10.3 Forslaget i høringsnotatet

Departementet viste i høringsnotatet punkt 10.3 til at straffeloven § 209 etter forarbeidene var ment å «ramme brudd på alle former for lov-

bestemt taushetsplikt», jf. Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt 2.19.5.1 side 75. Departementet foreslo derfor å erstatte formuleringen «som røper opplysning som han har taushetsplikt om» i straffeloven § 209 første ledd med «krenker taushetsplikt som han har». Departementet foreslo å endre straffeloven § 209 første ledd slik:

«Med bot eller fengsel inntil 1 år straffes den som *krenker taushetsplikt* som han har i henhold til lovbestemmelse eller forskrift, eller utnytter en opplysning *han har taushetsplikt om* med forsett om å skaffe seg eller andre en uberettiget vinning.»

10.4 Høringsinstansenes syn

Alle høringsinstanser som har uttalt seg, støtter forslaget. Det gjelder *Advokatforeningen*, *Kripos*, *Kristiansand tingrett*, *Legeforeningen*, *Nordland statsadvokatembeter*, *Norges politilederslag*, *Oslo politidistrikt*, *Sør-Øst politidistrikt*, *Nordland politidistrikt*, *Politidirektoratet*, *Politihøgskolen*, *Redd Barna* og *Riksadvokaten*. Høringsinstansene mener straffebudet i straffeloven § 209 bør ramme ethvert brudd på taushetsplikt etter særlovgivningen. *Kripos*, *Norges politilederslag* og *Legeforeningen* gir uttrykk for at endringen innebærer en viktig klargjøring. *Riksadvokaten* trekker frem at straffeloven § 209, slik den nå er formulert, ikke rammer passive overtredelser av regler om taushetsplikt, og at denne begrensningen neppe var tilsiktet.

Norges politilederslag uttaler at det bør undersøkes om formuleringen «krenker taushetsplikt» vil fungere godt med kommende regelendringer.

Riksadvokaten og *Politihøgskolen* trekker frem at formuleringen «røper» også er brukt i straffeloven § 211 om brudd på taushetsplikt for enkelte yrkesgrupper, og at det kan vurderes om § 211 bør endres tilsvarende som § 209.

10.5 Departementets vurdering

Straffeloven § 209 bør, i tråd med intensjonen i forarbeidene, ramme ethvert brudd på taushetsplikt. Ordlyden «røpe» i straffeloven § 209 omfatter ikke alle handlinger eller unnlatelser som kan innebære et brudd på taushetsplikten, jf. punkt 10.2 ovenfor. Departementet foreslår på denne bakgrunn å endre ordlyden i straffeloven § 209 i tråd med forslaget i høringsnotatet. Det vises til spesialmerkene til lovendringen i punkt 21.4.

Også når det gjelder straffeloven § 211 om brudd på taushetsplikt for enkelte yrkesgrupper, er det behov for at straffebudet omfatter tilfeller der yrkesutøveren klanderverdig har latt være å hindre at andre får tilgang eller kjennskap til opplysninger som han eller hun har taushetsplikt om. En lignende løsning er valgt i flere andre lovregler om taushetsplikt, som f.eks. forvaltningsloven § 13 første ledd og helsepersonelloven § 21. Departementet foreslår på denne bakgrunn at ordlyden «uberettiget røper hemmeligheter» i straffeloven § 211 suppleres av «eller unnlater å hindre at andre får adgang eller kjennskap til» slike hemmeligheter. Det vises til spesialmerkene til endringen i punkt 21.4.

11 Ulovlig befatning med våpendeler

11.1 Bakgrunn

Riksadvokaten gjorde i brev 21. oktober 2016 oppmerksom på en inkurie i straffeloven § 190 første ledd om ulovlig befatning med skytevåpen, eksplosiver og utgangsstoffer for eksplosiver. Inkurien bestod i at ulovlig befatning med «ammunisjon» ikke uttrykkelig rammes av bestemmelsen, i motsetning til straffeloven § 191, som rammer grov overtredelse. Inkurien ble rettet ved lov 21. juni 2017 nr. 94. Lovendringen trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer, se Prop. 99 L (2016–2017) punkt 5.7.

Departementet ble i dette arbeidet oppmerksom på at det kan være behov for å utvide straffeloven §§ 190 og 191 til å ramme befatning med «våpendeler».

11.2 Gjeldende rett

Straffeloven § 190 første ledd lyder:

«Med bot eller fengsel inntil 2 år straffes den som forsettlig eller grovt uaktsomt, og gjentatt eller på graverende måte, overtrer bestemmelsene om ulovlig innføring, avhendelse, erverv eller besittelse av skytevåpen eller ammunisjon i våpenloven.»

Grov ulovlig befatning med skytevåpen eller ammunisjon kan straffes med fengsel inntil seks år, jf. straffeloven § 191.

Den straffbare handlingen etter straffeloven § 190 består i «ulovlig innføring, avhendelse, erverv eller besittelse». Slik straffebudene i §§ 190 og 191 er formulert, rammes ikke ulovlig innføring, avhendelse, erverv eller besittelse av våpendeler. Straffeloven § 191 a om befatning med skytevåpen eller eksplosiver i den hensikt å begå en straffbar handling, rammer på sin side også befatning med våpendeler ved siden av skytevåpen, ammunisjon og sprengstoff, se bokstav a.

Befatning med våpendeler i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av våpenloven kan også straffes etter våpenloven § 33. Straffe-

rammen er tre måneders fengsel, mens straffeloven § 190 første ledd som nevnt har en straffesamme på to års fengsel.

Ny våpenlov (lov 20. april 2018 nr. 7 om våpen, skytevåpen, våpendelar og ammunisjon), er vedtatt, men ennå ikke trådt i kraft. Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer, jf. loven § 42 første ledd. Den nye våpenloven § 39 viderefører straffebudet i gjeldende våpenlov § 33, med presiseringer av hvilke bestemmelser gitt i eller i medhold av våpenloven som skal omfattes av straffebudet, jf. Prop. 165 L (2016–2017) punkt 17 på side 91. Straffen er bøter eller fengsel i inntil tre måneder.

11.3 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet å tilføye «våpendeler» i § 190 første ledd, slik at ulovlig befatning med våpendeler får tilsvarende straffesamme som ulovlig befatning med skytevåpen og ammunisjon.

11.4 Høringsinstansenes syn

Alle høringsinstanser som har uttalt seg, støtter forslaget til endring i straffeloven § 190. Det gjelder *Advokatforeningen*, *Dommerforeningen*, *Kripos*, *Kristiansand tingrett*, *Nordland politidistrikt*, *Nordland statsadvokatembeter*, *Oslo politidistrikt*, *Tolldirektoratet*, *Politihøgskolen*, *Norges politilederlag*, *Politidirektoratet*, *Riksadvokaten*, *Sør-Øst politidistrikt* og *Øst politidistrikt*.

Riksadvokaten mener det gir god sammenheng å ha samme straffesamme for ulovlig befatning med våpendeler som med skytevåpen og ammunisjon. *Dommerforeningen* uttaler at ulovlig befatning med våpendeler kan være like straffverdig som befatning med skytevåpen og ammunisjon.

Tolldirektoratet mener det bør fremgå eksplisitt av ordlyden i straffebudet at «utførsel», samt eventuelt også «transitt», omfattes. *Tolldirektoratet* anbefaler også, slik departementet forstår direktoratet, at vareomfanget som omfattes av

straffeloven § 190 utvides med en del nærmere bestemte komponenter. *Tolldirektoratet* anbefaler også at et «tydeligere vareomfang defineres gjennom hele kapittelet».

Oslo politidistrikt mener det i proposisjonen bør redegjøres for forholdet til endringene knyttet til våpendeler i ny våpenlov. *Politidirektoratet* viser til dette høringsinnspillet fra Oslo politidistrikt.

Kripos og *Nordland statsadvokatembeter* viser til at «våpendeler» også bør tas inn i straffeloven § 191.

11.5 Departementets vurdering

Departementet opprettholder synspunktet i høringsnotatet om at det er behov for å endre straffeloven § 190 første ledd slik at bestemmelsen også omfatter ulovlig befatning med våpendeler.

Ulovlig befatning med våpendeler kan kun straffes etter våpenloven § 33 med en strafferamme på fengsel inntil tre måneder, dersom ikke straffeloven § 191 a kommer til anvendelse. Det gjelder selv om det måtte være tale om gjentatte eller graverende overtredelser. Ulovlig erverv eller innførsel av våpendeler kan imidlertid gjøre det mulig å endre karakteren til skytevåpen slik at de får et vesentlig større skadepotensial (for eksempel ved at en gjør pistoler om til maskinpistoler). Videre kan gjeldende rettstilstand åpne for at komplette skytevåpen handles eller smugles inn i deler, uten risiko for like streng straff som for komplette skytevåpen. Dette tilsier at ulovlig

befatning med våpendeler ikke bør være regulert vesentlig annerledes enn ulovlig befatning med skytevåpen.

Departementet foreslår i tillegg å endre straffeloven § 191 om grov overtredelse av § 190, slik at også denne bestemmelsen omfatter ulovlig befatning med våpendeler.

Straffeloven § 190 første ledd og § 191 omfatter etter ordlyden handlingsnormer som følger av «bestemmelsene» i våpenloven. Det bør komme tydeligere frem av ordlyden at også forskrifter og individuelle pålegg gitt i medhold av våpenloven omfattes. Departementet foreslår endringer i straffeloven § 190 i tråd med dette.

I lys av *Tolldirektoratets* høringsinnspill har departementet vurdert om det bør presiseres at straffebudet også omfatter utførsel av skytevåpen, ammunisjon og våpendeler. Den straffbare handlingen er angitt som «ulovlig innføring, avhendelse, erverv eller besittelse» av skytevåpen og ammunisjon. I Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 10.10.3 og punkt 12.2.5 uttaler departementet at de nevnte alternativene blant annet vil omfatte våpenloven kapittel II til VII. Kapittel VI regulerer både innføring og utførsel. Det fremgår ikke av forarbeidene til straffeloven § 190 hvorfor utførsel ikke er nevnt i oppregningen. Departementet mener at utførsel kan være like straffverdig som innføring, og foreslår at det tas inn i ordlyden i straffeloven § 190. Med «innføring» og «utførsel» er det også meningen at transitt skal være dekket.

Det vises for øvrig til spesialmerknadene i punkt 21.4.

12 Bedre vern av politi og offentlige tjenestepersoner

12.1 Skyting mv. mot politi eller annen offentlig tjenesteperson som utøver politimyndighet

12.1.1 Bakgrunn

I høringsuttalelse 1. desember 2017 til NOU 2017: 9 Politi og bevæpning ga Riksadvokaten uttrykk for at straffeloven ikke på tilfredsstillende måte rammer avfiring av skudd mot politiet, når ikke drapsforsøk foreligger:

«Etter vårt syn bør handlinger hvor det rettes skudd mot politiet, rammes av et eget straffebud med tilstrekkelig høy strafferamme og gjerne minstestraft, slik at bestemmelsen får nødvendig avskrekkende effekt. Faren ved slike handlinger er betydelig, også for det alminnelige publikum.»

12.1.2 Gjeldende rett

Skyting mot politi og annen offentlig tjenesteperson kan rammes som vold eller trusler mot offentlig tjenesteperson etter straffeloven § 155. Strafferammen for overtredelse av straffeloven § 155 er fengsel inntil tre år.

Dersom skyting mot politiet anses som forsøk på drap, er strafferammen fengsel inntil 21 år, jf. straffeloven § 275, jf. § 16. Drapsforsøket kan imidlertid i praksis være vanskelig å bevise, se eksempelvis Eidsivating lagmannsretts dom 19. desember 2016 (LE-2016-118171). Domfelte hadde blitt forfulgt av politiet til fots og løst skudd mot politiet. Det beviste saksforholdet er gjengitt slik:

«Da tiltalte skjønte at de var oppdaget av politiet, forsøkte han å stikke av til fots. D075 løp etter. Tiltalte snudde seg og trakk pistolen som han hadde i bukselinningen. Mens tiltalte truet med pistolen, trakk D075 seg tilbake langs bilene. Tiltalte holdt pistolen i høyre hånd og avfyrte et skudd i retning av D075, men til siden og over. Han senket skuddarmen og beveget seg noen skritt bakover. Deretter rettet han blikket mot K148, som hadde vært opp-

tatt med B. Han løftet igjen armen med pistolen, men ble i samme øyeblikk selv skutt i hoftepartiet av K148.»

I tingretten var domfelte funnet skyldig i drapsforsøk og dømt til fengsel i syv år. Lagretten fant ham bare skyldig i trusler mot offentlig tjenesteperson etter straffeloven 1902 § 227. Lagretten begrunner ikke sine kjennelser, men det er nærliggende å anta at lagretten ikke fant det bevist at domfelte hadde fullbyrdsforsøkt om å drepe. Straffen i lagmannsretten ble utmålt til fengsel i to år og seks måneder. At domfellelsen gjaldt trusler, og ikke vold, synes å bero på en feil, jf. lagmannsrettens merknader under skyldspørsmålet.

12.1.3 Forslaget i høringsnotatet

For å gjenspeile lovbruddets alvor foreslo departementet en strafferamme på fengsel inntil ti år og en minstestraft på tre år for skyting mot politiet eller andre offentlige tjenestepersoner som utøver politimyndighet, jf. lovforslaget § 155 b. Forslaget ble utformet som en straffskjerpelsesregel som rammer avfiring av skytevåpen eller bruk av sprengstoff eller annet redskap som er egnet til å volde fare for betydelig skade på kropp, mot polititjenesteperson.

Departementet foreslo videre et nytt straffebud om grov vold eller trusler mot offentlig tjenesteperson med samme anvendelsesområde som straffeloven § 155. Det ble vist til at også andre tjenestepersoner kan ha behov for et vern mot svært grove handlinger, slik som skyting eller sprenging, utover den gjeldende rammen på fengsel inntil tre år. Det ble foreslått en strafferamme på fengsel inntil seks år. Det er tilsvarende strafferamme som i straffeloven § 272 om grov kroppskrenkelse og § 252 om grov tvang.

12.1.4 Høringsinstansenes syn

Flertallet av høringsinstansene er positive til forslaget om en straffskjerpelsesregel som rammer bruk av skytevåpen mv. mot politiet. Det er likevel flere høringsinstanser som har merknader knyttet

til utformingen av og virkeområdet for bestemmelsen.

Norges politilederlag og *Politiets fellesforbund* støtter forslaget i sin helhet. *Norges politilederlag* mener det er mangler i dagens lovgivning. Begge høringsinstansene er positive til en egen bestemmelse om bruk av skytevåpen mot politiet med ti års strafferamme og minstestraff på tre år.

Politidirektoratet støtter forslaget til ny § 155 b i tråd med innspillene fra underliggende enheter, men viser til at det er beklagelig at lovspråket ikke er kjønnsnøytralt. Ellers er direktoratet enig med departementet i at dagens straffelov ikke i tilstrekkelig grad gjenspeiler alvoret der det løsnes skudd mot politiet, og ser behovet for at strafferammen økes.

Advokatforeningen er i tvil om det er hensiktsmessig å skille ut nærmere angitte handlinger i nye straffebud der disse allerede dekkes av straffeloven §§ 155 og 156. Etter *Advokatforeningens* syn er et særskilt forbud mot skyting mot politiet overflødig, siden en slik handling allerede rammes av straffeloven § 155, eventuelt i konkurrans med andre straffebud. Høringsinstansen viser også til at saken som departementet nevnte i høringsnotatet, er for konkret til å begrunne et nytt straffebud.

Flere av høringsinstansene, herunder *Politidirektoratet*, *Oslo statsadvokatembeter* og *Advokatforeningen*, er kritiske til en innføring av en minstestraff på tre år ved skyting mv. mot politiet.

Politidirektoratet viser til at innføring av minstestraff vil kunne føre til urimelige resultater i den enkelte sak og frata domstolene mulighet til å gjøre konkrete vurderinger og fastsette en adekvat straff. En innføring av minstestraff vil også gi dårlig sammenheng i regelverket når selv grov kroppsskade eller forsøk på drap ikke har minstestraff. Dersom det innføres minstestraff her, vil det kunne medføre krav om minstestraff på andre områder.

Oslo statsadvokatembeter er skeptiske til den foreslåtte minstestrafteffekten på tre år, fordi den innebærer en risiko for at domstolen må gi en straff som er strengere enn hva straffverdigheten av den konkrete handlingen tilsier. Det bør vurderes om fengsel i ett år vil være tilstrekkelig som minstestraff. *Det nasjonale statsadvokatembetet* er enig i at en minstestraff på tre år synes for streng, og mener en minstestraff på ett år og en øvre strafferamme på ti år reflekterer straffverdigheten i tilstrekkelig grad.

Advokatforeningen ser ingen grunn til å innføre minstestraff for bruk av skytevåpen mot politiet:

«Det er grunn til å tro at de fleste typetilfeller av alvorlig kriminalitet som departementet har i

tankene, regelmessig vil innebære fengselsstraffer som langt overstiger den foreslåtte minstestrafteffekten på tre års fengsel. Det er også vanskelig å finne eksempler på at slike forhold blir straffet for mildt av domstolene. Innføring av minstestraffer som ikke har et tilstrekkelig grunnlag i forskning eller empiri, kan lett få et preg av symbolpolitikk. Dette kan igjen bidra til å svekke straffebudenes effektivitet.»

Riksadvokaten støtter forslaget om minstestraff, og viser til at det ikke er gitt at de tradisjonelle innvendningene mot minstestraff gjør seg gjeldende med stor styrke her, ettersom det nye straffebudet skal komme til erstatning for de tilfeller der det ikke kan føres tilstrekkelig bevis for drapsforsett, men hvor det løsnes skudd. Et tydelig signal fra lovgiver om minstestraff underbygger hvor alvorlig samfunnet ser på slike handlinger. *Riksadvokaten* viser til at det harmonerer best med lovens øvrige system, særlig straffeloven § 158 annet ledd, med en minstestraff på fengsel i ett år. Samtidig bør det beskrives et normalstraffenivå som er betydelig høyere enn dette.

Enkelte av høringsinstansene har synspunkter på utformingen av bestemmelsen. *Politidirektoratet* og *Riksadvokaten* mener ordlyden i bestemmelsen er noe uklar. Formuleringen «minstestraff for bruk av skytevåpen mv. mot politiet» kan synes å antyde at bestemmelsen kommer til anvendelse bare dersom bruken er rettet mot politiet.

Politidirektoratet viser til at det er behov for å presisere ordlyden for å tydeliggjøre bestemmelsens rekkevidde. *Riksadvokaten* foreslår at overskriften endres til «Minstestraff ved bruk av skytevåpen mv. for å påvirke politiets tjenestehandlinger». *Oslo statsadvokatembeter* påpeker at det rent lovteknisk ikke synes nødvendig å ha § 155 b som en egen paragraf, men at innholdet kan legges inn som et siste ledd i § 155 a.

Landsorganisasjonen i Norge mener det bør vurderes hvorvidt politimyndighet i ny § 155 b bør omfatte kriminalomsorgens ansatte, siden disse utsettes for mange av de samme handlingene som de som utøver politimyndighet. *Kriminalomsorgen* savner en nærmere begrunnelse for hvorfor ikke andre yrkesgrupper enn politiet og de som utøver politimyndighet skal ha et særskilt vern, og uttaler:

«Forslagets ordlyd vil etter KDI sin vurdering innebære at også andre enn operative polititjenestemenn får slikt vern, for eksempel politijurister og personer med begrenset politimyndighet. I likhet med majoriteten av offent-

lige tjenestemenn bærer heller ikke disse våpen i sitt arbeid. I lys av dette slår bestemmelsen etter vår vurdering skjevt ut. KDI mener bestemmelsen med fordel kan gjøres yrkesnøytral og gjelde for samtlige som i dag anses som offentlig tjenestemenn.»

Politidirektoratet stiller seg bak at også andre offentlige tjenestepersoner bør omfattes av bestemmelsen. *Det nasjonale statsadvokatembetet* foreslår at overskriften til § 155 b endres til «Bruk av skytevåpen mv. mot politi og annen offentlig tjenestemann».

Spørsmålet om hvorvidt en ny bestemmelse skal kunne anvendes i idealkonkurrens med andre lovbrudd, er også blitt berørt i enkelte høringssvar.

Oslo statsadvokatembeter bemerker at spørsmålet om en ny slik bestemmelse kan anvendes i idealkonkurrens med bestemmelsene om voldslovbrudd i kapittel 25, ikke er drøftet i høringsnotatet. Etter deres syn verner bestemmelsene ulike interesser, og vil derfor kunne anvendes i konkurrens.

Riksadvokaten er av den oppfatning at bestemmelsen ikke bør anvendes i konkurrens med drapsforsøk. Selv om bestemmelsene i noen grad verner ulike interesser, får man kun i begrenset grad markert noe ytterligere straffverdig ved å anvende et nytt straffebud ved siden av en tiltale for drapsforsøk. *Riksadvokaten* mener en ny bestemmelse i straffeloven § 155 b bør reserveres for tilfeller der det ikke er tilstrekkelig bevismessig grunnlag for å reise tiltale for drapsforsøk eller, ved bevismessig usikkerhet, som subsidiær tiltalepost.

Høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget til ny § 155 a om grov vold eller trusler mot offentlig tjenesteperson, er positive til en slik bestemmelse. *Kriminalomsorgen*, *Oslo statsadvokatembeter*, *Politiets fellesforbund* og *Politidirektoratet* støtter forslaget. *Kriminalomsorgen* mener straffelovens bestemmelser om vern av offentlig myndighet med dette vil være mer i takt med spennet i de øvrige volds- og trusselbestemmelsene i straffeloven. *Politiets fellesforbund* fremhever at det ikke bare er under selve tjenesteutførelsen at trusler og vold kan forekomme.

12.1.5 Departementets vurdering

12.1.5.1 Generelt om behovet for en særskilt regulering av skyting mot politiet

Skyting mv. mot politiet påvirker politiets mulighet til å utføre tjenesteoppdrag og beskytte befolk-

ningen. Slik Riksadvokaten har vist til, er det en betydelig fare ved slike handlinger, også for det alminnelige publikum. Det er vesentlig at lovbruddets alvor gjenspeiles i strafferammen. Som påpekt ovenfor under punkt 12.1.2, vil skyting mv. mot politiet kunne straffes etter bestemmelsen om vold eller trusler etter straffeloven § 155, som har en strafferamme på fengsel i inntil tre år. Der som drapsforsøk kan bevises, vil det kunne straffes som forsøk på drap, som har en strafferamme på fengsel inntil 21 år. Etter departementets syn er det for stor forskjell på strafferammene i straffeloven § 155 om vold og trussel mot offentlig tjenesteperson, og § 275 om drap eller forsøk på dette. For å gjenspeile lovbruddets alvor, anser departementet det nødvendig å heve strafferammen for skyting mv. mot politiet.

Departementet anser forslaget i høringsnotatet om en øvre strafferamme på fengsel inntil ti år som passende. Til sammenligning tilsvare fengsel i inntil ti år blant annet strafferammen i § 158 om grov motarbeiding av rettsvesenet. For grovt ran hvor det er truet med skytevåpen, jf. § 328, er strafferammen fengsel inntil 15 år.

I tråd med forslaget i høringsnotatet mener departementet at det er mest hensiktsmessig å utforme en straffskjerpelsesregel for overtredelser av straffeloven § 155 dersom handlingen innebærer å avfyre skytevåpen eller bruke sprengstoff eller annet redskap som er egnet til å volde fare for betydelig skade på kropp, mot polititjenesteperson, se forslag til § 155 b.

Forslaget er ikke ment å være begrenset til handlinger som innebærer at våpenet eller redskapet rettes mot noens person. Alle overtredelser av § 155 vil omfattes av forslaget så fremt handlingen innebærer avfiring av skytevåpen mv. og den offentlige tjenestepersonen er polititjenesteperson eller utøver politimyndighet. Også «skremmeskudd» og lignende vil dermed rammes.

Når det gjelder personkretsen som straffebudet skal verne, har flere av høringsinstansene reist spørsmål ved hvorfor kretsen i forslaget er begrenset til polititjenestepersoner og andre offentlige tjenestepersoner som utøver politimyndighet. For det første kan det tenkes å la regelen gjelde generelt for samtlige offentlige tjenestepersoner. For det andre kan det tenkes å la kretsen omfatte personer som regelmessig kan utsettes for en lignende risiko som polititjenestepersoner, slik som kriminalomsorgens ansatte.

Departementet viser til at tjenestepersoner som utøver politimyndighet, har et særlig samfunnsoppdrag i å bevare offentlig ro og orden.

Angrep på tjenestepersoner som utøver politi-myndighet, vil forhindre dem i å utføre dette oppdraget på en effektiv måte. Det kan på lang sikt bidra til å bryte ned respekten for myndigheten de representerer i utførelsen av sin gjerning. En særlig straffebestemmelse begrunnes derfor først og fremst i det offentliges interesse, og ikke i hensynet til ekstra beskyttelse av den enkelte politi-tjenesteperson.

Departementet anerkjenner at enkelte grupper offentlige tjenestepersoner vil kunne utsettes for en lignende risiko som det polititjenestepersoner utsettes for. Det er likevel først og fremst politi-myndigheten som skal ivareta offentlig ro og orden. I alle tilfeller vil det føre for langt å la per-sonkretsen omfatte samtlige offentlige tjeneste-personer. Departementet viser også til forslaget til § 155 a om grov vold eller trusler mot offentlig tjenesteperson, som vil gi økt vern for samtlige offentlige tjenestepersoner ved utførelsen av deres tjenestehandlinger. Skyting mv. vil omfattes av dette straffebudet, se punkt 12.1.5.3.

Departementet fastholder dermed forslaget om at en straffskjerpelsesregel skal gjelde sky-ting mv. mot polititjenestepersoner og andre tjenestepersoner som utøver politimyndighet. Sistnevnte kategori kan for eksempel omfatte tjenestepersoner i forbindelse med Forsvarets bistand til politiet etter politiloven § 27 a, jf. § 20 femte ledd.

12.1.5.2 Nærmere om minstestraff og normalstraff

I høringsnotatet foreslo departementet en minste-straff på tre år. I lys av høringsinnspillene mener departementet at en minstestraff på ett år er mer passende. Dette tilsvarer minstestrafen for mot-arbeiding av rettsvesenet etter straffeloven § 158 annet ledd når lovbruddet skjer som ledd i aktivi-tetene til en organisert kriminell gruppe, eller handlingen gjennomføres ved trusler om eller bruk av våpen.

Flere høringsinstanser har vist til betenkelig-heter ved minstestraff generelt. Som påpekt av *Oslo statsadvokatembeter*, kan minstestraffer med-føre risiko for at domstolen pålegges å utmåle en straff som er strengere enn det handlingens straffverdighet tilsier. Bestemmelsens vide anven-delsesområde, som også rammer «skremme-skudd» og lignende, styrker disse betenkelig-hetene. *Politidirektoratet* har dessuten vist til at handlinger som grov kroppsskade eller forsøk på drap ikke er belagt med minstestraff, og at en minstestraff for skyting mot politiet vil kunne gi dårlig sammenheng i regelverket.

Departementet viser, som *Riksadvokaten*, til at det ikke er gitt at de tradisjonelle innvendingene mot minstestraff gjør seg gjeldende med like stor styrke i dette tilfellet. Den nye straffskjerpelses-regelen vil i praksis ofte anvendes der det ikke kan føres tilstrekkelig bevis for drapsforsett, men hvor det løsnes skudd. Det er grunn til å tro at slike saker regelmessig vil innebære fengselsstraffer som langt overstiger den foreslåtte minstestrafen.

Videre mener departementet at det ikke nød-vendigvis vil gi dårlig sammenheng i regelverket å innføre minstestraff for skyting mot politiet selv om det ikke er minstestraff for handlinger som grov kroppsskade eller forsøk på drap. Angrep på politiet er et angrep på en institusjon for ivare-takelse av trygghet i samfunnet. For å ivareta offentlige interesser forventes polititjenesteperso-ner – som i utgangspunktet er ubevæpnet – å utsette seg selv for fare ved å gripe inn i farlige og uoversiktlige situasjoner, herunder for å beskytte andre mot fare. Dette skiller skyting mv. mot politiet fra skyting mv. mot personer generelt, og kan såle-des begrunne en minstestraff i førstnevnte tilfelle.

Som nevnt innledningsvis, mener departemen-tet at minstestrafen med fordel kan settes til ett år i stedet for tre år som foreslått i høringsnotatet. Dette vil sikre at domstolene har tilstrekkelig flek-sibilitet til å utmåle en straff som i det konkrete til-fellet gjenspeiler lovbruddets alvor, utvist skyld og andre relevante omstendigheter. Etter departe-mentets syn vil en minstestraff på ett år og en øvre strafferamme på ti år reflektere lovbruddets straffverdighet i tilstrekkelig grad.

Departementet understreker likevel at nor-malstraffen for skyting mv. mot politiet må være betydelig høyere enn den foreslåtte minste-straffen på ett år og også høyere enn forslaget i høringsnotatet om en minstestraff på tre år. Straffenivået for forsøk på drap vil kunne gi veiled-ning, selv om det kan være vanskelig å angi et bestemt straffenivå for forsøk på drap som følge av at ulike saker kan ha svært forskjellig karakter, se blant annet HR-2019-714-A. Straffenivået for skyting mot politiet bør normalt ligge noe lavere enn straffenivået for forsøk på drap, som følge av at det ikke foreligger drapsforsett. Straffenivået må imidlertid reflektere den fare som skyting representerer også mot publikum. I et alvorlig til-felle som i Eidsivating lagmannsretts dom 19. desember 2016 (LE-2016-118171) (se punkt 12.1.2 over) antar departementet at et straffenivå på seks års fengsel vil være passende.

Med normalstraffenivå mener departementet saker hvor det ikke foreligger spesielle skjer-pende eller formildende omstendigheter. Normal-

straffenivået angir bare utgangspunktet for vurderingene, og departementet understreker at det er domstolenes ansvar å utmåle en straff som etter en totalbedømmelse fremstår som en adekvat og rimelig reaksjon.

Det vises for øvrig til spesialmerknadene til § 155 b i punkt 21.3.

12.1.5.3 *Behovet for et straffebed om grov vold eller trusler mot offentlig tjenesteperson*

Selv om politiet er særlig utsatt for å bli skutt på i forbindelse med pågripelser og andre politioppdrag, kan også andre offentlige tjenestepersoner ha behov for et vern mot svært grove handlinger utover vernet som følger av § 155, som har en strafferamme på fengsel inntil tre år. Høringsinstansene har vært positive til det foreslåtte straffebedet om grov vold eller trusler mot offentlig tjenesteperson med samme anvendelsesområde som gjeldende straffelov § 155. Departementet opprettholder forslaget til ny § 155 a i høringsnotatet. Strafferammen er satt til fengsel inntil seks år, som tilsvarende strafferammen ved grov kroppskrenkelse etter straffeloven § 272 og grov tvang etter straffeloven § 252. Bestemmelsen vil ha tilsvarende anvendelsesområde som § 155. Se punkt 12.5.5 om forslag til utvidelser i denne bestemmelsen.

Slik flere høringsinstanser har vist til, kan også andre tjenestepersoner enn politiet og andre som utøver politimyndighet, ha behov for vern mot skyting mv. Departementet mener forslaget til ny § 155 a i tilstrekkelig grad vil ivareta dette behovet.

Det vises til spesialmerknadene til § 155 a i punkt 21.3.

12.1.5.4 *Konkurrens*

Noen høringsinstanser har reist spørsmålet om de foreslåtte bestemmelsene i straffeloven §§ 155 a og 155 b vil kunne anvendes i konkurrens med andre voldsbestemmelser. Etter læren om idealkonkurrens kan flere straffebed anvendes på den samme handlingen hvis straffebedene beskytter ulike interesser, slik at gjerningspersonen dømmes for alle sider ved det straffbare forholdet. Hvis det ene straffebedet overlapper med det andre straffebedet, skal bestemmelsene derimot ikke benyttes i idealkonkurrens. Høyesterett har uttalt følgende om idealkonkurrens i Rt. 2003 side 1376 avsnitt 28:

«Konkurrenslæren innebærer at når en straffbar handling omfattes av flere straffebed,

anvendes bare ett straffebed dersom det fullt ut dekker samtlige sider av det straffbare forholdet. Flere straffebed anvendes bare når dette er nødvendig for å markere momenter ved den straffbare handling som ikke blir markert om man bare anvender ett straffebed.»

Straffeloven kapittel 25 (voldslovbrudd) gjelder integritetskrenkelser, hvor det er private interesser som rammes. Ved overtredelse av forslagene til §§ 155 a eller 155 b vil det i tillegg til en krenkelse av private interesser, også skje en krenkelse av offentlige interesser. Interesseforskjellen taler for at bestemmelsene kan anvendes i konkurrens med andre voldslovbrudd.

Riksadvokaten viser til at en bare i begrenset grad får markert noe ytterligere straffverdig ved å anvende et nytt straffebed ved siden av for eksempel en tiltale for drapsforsøk, og mener straffeloven § 155 b bør reserveres for tilfeller der det ikke er tilstrekkelig bevismessig grunnlag for å reise tiltale for drapsforsøk. Selv om dette nok vil være mest praktisk, ønsker ikke departementet å stenge for at bestemmelsene kan anvendes i konkurrens. Departementet er, som *Oslo statsadvokatembeter*, av den oppfatning at skyting, vold eller trusler rettet mot politiet eller en annen offentlig tjenesteperson tilføyer et element til lovbruddet som ikke fanges opp av de øvrige voldsbestemmelsene i straffeloven. For å markere alvorligheten av å skyte eller utøve vold mot politiet eller andre offentlig tjenestepersoner, og ramme alle sider av et slikt lovbrudd, mener departementet det bør være mulig å anvende ny §§ 155 a og 155 b i konkurrens med øvrige voldsbestemmelser.

12.2 Fratakelse av tjenestevåpen

12.2.1 Bakgrunn

I sin høringsuttalelse til NOU 2017: 9 foreslår Riksadvokaten en egen straffebestemmelse for den som borttar eller forsøker å bortta eller fjerne tjenestevåpenet fra en polititjenesteperson:

«Riksadvokaten har merket seg de tilfeller der personer har forsøkt å ta fra polititjenestepersoner våpenet. Dette er selvsagt svært alvorlig og må søkes forhindret i størst mulig grad. En egen straffebestemmelse for den som borttar eller forsøker å bortta eller fjerne pistolen fra hylsteret bør vurderes idet dette kan virke normdannende og bidra til å forhindre slike hendelser.»

12.2.2 Gjeldende rett

Å ta eller forsøke å ta et tjenestevåpen fra politiet, er en alvorlig krenkelse av offentlige interesser. Handlingen kan sette både politiet og andre i fare, og vil ikke nødvendigvis rammes av andre straffebud. Straffeloven § 156 annet ledd om forulemping av offentlig tjensteperson eller § 188 om uforsiktig omgang med skytevåpen eller eksplosiver kan etter omstendighetene medføre straffansvar for slike handlinger. Straffeloven § 156 har en strafferamme på bot eller fengsel i inntil seks måneder, mens strafferammen for overtredelse av § 188 er bot eller fengsel i inntil ett år.

12.2.3 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet en ny bestemmelse som vil ramme den som setter seg eller andre i besittelse av et tjenestevåpen. Slik departementet utformet forslaget, vil det verne alle offentlige tjenstepersoner etter straffeloven § 155 annet ledd som er bevæpnet med tjenestevåpen, herunder politi og militære vakter. Hvordan gjerningspersonen setter seg i besittelse av våpenet, er uten betydning for straffansvaret.

Departementet foreslo at en slik bestemmelse kunne inntas som ny § 156 a i straffeloven, og lyde:

«§ 156 a *Vern av tjenestevåpen*

Den som setter seg eller andre i besittelse av et tjenestevåpen eller på annen måte forårsaker at en offentlig tjenestemann mister kontroll over et tjenestevåpen, straffes med fengsel inntil 2 år.»

12.2.4 Høringsinstansenes syn

Forslaget støttes av *Det nasjonale statsadvokatembetet*, *Landsorganisasjonen i Norge*, *Oslo statsadvokatembeter*, *Politidirektoratet*, *Politiets fellesforbund* og *Riksadvokaten*. Flere instanser viser til at forslaget vil ha en preventiv effekt.

Norges politilederslag fremhever at fremskutt lagring og punktbevæpning fører til at politi-tjenstepersoner i større grad har våpen med seg i tjenesten, og at dette øker faren for at de kan bli fratatt våpen. *Norges politilederslag* uttaler videre at bestemmelsen vil gi nødvendig vern for alle offentlige tjenstepersoner som er bevæpnet. I tillegg vil formuleringen «setter seg eller andre i besittelse av et tjenestevåpen eller på annen måte», dekke både fremskutt lagring og tyveri av tjenestevåpen fra våpenrom. *Norges politilederslag* slutter seg til den foreslåtte strafferammen på to år, som tilsvarer strafferammen for tyveri.

Politiets fellesforbund påpeker at et forbud også bør ramme andre tilfeller enn de aller alvorligste, som for eksempel forsøk på å ta en pistol for å være morsom.

Landsorganisasjonen i Norge ønsker en vurdering av hvorvidt tjenestevåpen også bør dekke batong og pepperspray, samt andre våpen som er omfattet av våpenloven. *Oslo politidistrikt* bemerker at politiet har flere typer våpen, og at det bør presiseres hva slags våpen som er tiltenkt vernet.

Advokatforeningen støtter ikke forslaget:

«Heller ikke det å forsøke å ta et tjenestevåpen fra politiet, bør skilles ut i et eget straffebud. Det kan overhodet ikke være tvilsomt at slike handlinger kan straffes enten etter straffeloven § 156 eller § 188, og at de regelmessig vil bli straffet med bruk av ubetinget fengsel.»

12.2.5 Departementets vurdering

Departementet er enig med *Advokatforeningen* i at fratakelse av tjenestevåpen ofte vil kunne fanges opp av straffeloven §§ 156 eller 188. Det vil imidlertid ikke alltid være tilfellet. I tillegg vil fratakelse av tjenestevåpen normalt ha større skadepotensial og være mer straffverdig enn forulemping av offentlig tjensteperson eller uforsiktig omgang med våpen. Det bør reflekteres i et eget straffebud med høyere strafferamme enn §§ 156 og 188. Departementet fastholder på denne bakgrunn forslaget i høringsnotatet.

Bestemmelsen vil ramme den som setter seg eller andre i besittelse av et tjenestevåpen. Hvordan det gjøres, er uten betydning. Det kan for eksempel skje ved at gjerningspersonen tar våpen fra en tjensteperson ved vold, trusler eller tvang, borttar våpen fra en tjenstebil eller et våpenrom, eller får hånd om våpenet etter at tjenstepersonen på annen måte har mistet rådigheten over det. Også den som forårsaker at en tjensteperson mister kontroll over våpenet, for eksempel ved å slå det ut av hylsteret eller hendene på tjenstepersonen, vil rammes av forslaget.

Landsorganisasjonen i Norge ønsker en vurdering av hvorvidt tjenestevåpen også bør dekke batong og pepperspray, samt andre våpen som omfattes av våpenloven. Etter departementets syn bør alle våpen som en tjensteperson måtte besitte som ledd i sin tjenesteutøvelse, omfattes. Skytevåpen, el-våpen, batong og pepperspray vil klart være «våpen», se også våpenforskriften 24. juni 2009 nr. 904. Håndjern er ikke våpen.

Slik forslaget er utformet, vil det verne alle offentlige tjenstepersoner etter dagens straffelov

§ 155 annet ledd (tredje ledd etter endringer) som er bevæpnet med tjenestevåpen, herunder politi og militære vakter.

Det vises til spesialmerknadene til § 156 a i punkt 21.3.

12.3 Særskilt vern av helsepersonell og brann- og redningspersonell

12.3.1 Bakgrunn og gjeldende rett

I SOU 2018:2 har et utvalg foreslått et forsterket strafferettslig vern i svensk rett for yrkesutøvere som blant annet har i oppgave å hjelpe andre, såkalt «blålyspersonell» og andre samfunnsnyttige funksjoner. Det foreslås blant annet et nytt lovbrudd som betegnes «blålyssabotasje», som vil ramme det å angripe eller forhindre politi, redningstjeneste eller ambulansepersonell på en måte som risikerer å alvorlig forhindre eller forsinke gjennomføringen av et oppdrag. Strafferammen er fengsel inntil fire år, eller åtte års fengsel dersom overtredelsen er grov. Bakgrunnen for forslaget beskrives blant annet slik (utredningen punkt 4.1 side 91):

«I direktiven till utredningen beskrivs att det på flera orter i landet förekommer social oro innefattande anlagda bränder och återkommande angrepp på samhällsnyttiga funktioner som polis, ambulans och räddningstjänstpersonal, så kallat blåljuspersonal, i form av bland annat stenkastning och våld vid uttryckning. Vid några tillfällen, bland annat i stadsdelen Rosengård i Malmö 2008 och i Husby med flera förorter till Stockholm 2013, har situationerna urartat till rena kravaller och upplopp. Vidare anges att det förekommer skadegörelse riktad mot såväl polisbilar och andra uttryckningsfordon som polis- och brandstationer, socialkontor och annan viktig egendom. Orsaken till denna utveckling är enligt direktiven komplex och mångfasetterad. Klyftorna och segregationen i samhället och en ökad skillnad mellan olika områden i en och samma kommun när det gäller bland annat brottslighet och upplevd trygghet, arbetslöshet, skolresultat, samhällsservice och delaktighet utgör en del av den bakomliggande problembilden.»

Gjeldende svensk rett på området er i hovedsak sammenfallende med norsk rett. Utredningen bygger på at man mener det er behov for et overgripende og helhetlig strafferettslig vern av den samfunnsnyttige funksjonen som «blålysvirksomheten» utgjør.

12.3.2 Forslaget i høringsnotatet

Siden det svenske lovforslaget om blålyssabotasje har bakgrunn i samfunnsproblemer som ikke er like aktuelle i Norge, mente departementet at det ikke er behov for tilsvarende lovendringer her. Det var derfor ikke behov for å skjerpe strafferammene for grove overtredelser av straffeloven § 265 om trusler mot særskilt utsatte yrkesgrupper og § 286 om vold mot særskilt utsatte yrkesgrupper. Departementet så heller ikke behov for et helhetlig og samlet strafferettslig vern av personer som jobber i nødetater i dag, og foreslo derfor å opprettholde den gjeldende sondringen mellom tjenestepersoner som utøver offentlig myndighet, og andre som utøver særskilt utsatte yrker.

Departementet foreslo imidlertid å gi brann- og redningspersonell et tilsvarende vern som helsepersonell har etter straffeloven § 265 om trusler mot særskilt utsatte yrkesgrupper og § 286 om vold mot særskilt utsatte yrkesgrupper i dag. Det ble derfor foreslått å endre straffeloven §§ 265 og 286 slik at også «brann- og redningspersonell i innsats ved brann eller andre ulykker» omfattes.

12.3.3 Høringsinstansenes syn

Samtlige høringsinstanser som har uttalt seg om spørsmålet, støtter forslaget om å gi brann- og redningspersonell et tilsvarende vern som helsepersonell har etter straffeloven §§ 265 og 286. Enkelte av høringsinstansene har likevel merknader til utformingen og rekkevidden av bestemmelsen.

Advokatforeningen anser forslaget som velbegrunnet, ut fra det hensyn at slikt personell skal kunne utføre sitt arbeid uforstyrret i krisesituasjoner. *Riksadvokaten* fremhever at politiet i mange tilfeller ikke ankommer først til ulike åsteder, og at dette tilsier et økt strafferettslig vern av brann- og redningspersonell.

Røde Kors stiller seg bak forslaget om at også personell fra frivillige organisasjoner bør omfattes av et strafferettslig vern av «brann- og redningspersonell».

Landsorganisasjonen i Norge mener Kriminalomsorgens ansatte bør nevnes som spesifikk yrkesgruppe sammen med de øvrige yrkesgruppene som er foreslått.

Oslo statsadvokatembeter mener at ordet «andre» foran «ulykke» bør strykes. Rent språklig er en brann ikke nødvendigvis å anse som en ulykke. *Politidirektoratet* viser til Kripos sitt for-

slag om å erstatte formuleringen «andre ulykker» med «andre hendelser» for å tydeliggjøre at også tilsiktede hendelser omfattes av bestemmelsen. *Det nasjonale statsadvokatembetet* foreslår ordlyden «... brann- og redningspersonell i innsats ved brann, ulykker og andre hendelser».

12.3.4 Departementets vurdering

Departementet mener at brann- og redningspersonell bør gis et tilsvarende vern som helsepersonell har etter straffeloven § 265 om trusler mot særskilt utsatte yrkesgrupper og § 286 om vold mot særskilt utsatte yrkesgrupper i dag, og opprettholder forslaget om å endre straffeloven §§ 265 og 286 slik at også «brann og redningspersonell i innsats ved brann eller andre ulykker» omfattes.

Hva gjelder utformingen av bestemmelsene er departementet enig i at uttrykket «andre ulykker» ikke er helt treffende. Det er ønskelig også å favne situasjoner som ikke er ulykker, men der det er tilsvarende behov for en redningsinnsats. Det er derfor ikke tilstrekkelig å sløyfe «andre» i den foreslåtte ordlyden, slik enkelte høringsinstanser har foreslått. Å erstatte «andre ulykker» med «andre hendelser», slik andre høringsinstanser har tatt til orde for, vil imidlertid etter departementets oppfatning føre for langt.

Aktiviteten som er ønskelig å verne, er slik innsats som brann- og redningspersonell utøver som ledd i sine kjerneoppgaver som redningspersonell. I § 265 annet ledd bokstav a og § 286 annet ledd bokstav a er helsepersonells vernede aktivitet rammet inn som situasjonene der personellet «ytter medisinsk begrunnet helsehjelp». En tilsvarende innramming kan være aktuell også for brann- og redningspersonell. Departementet foreslår å erstatte formuleringen «brann- og redningspersonell i innsats ved brann eller andre ulykker» med «brann- og redningspersonell som yter innsats i oppdrag».

Departementet har merket seg at *Landsorganisasjonen i Norge* mener kriminalomsorgens ansatte bør nevnes som en spesifikk yrkesgruppe sammen med de øvrige yrkesgrupper som er foreslått. Kriminalomsorgens ansatte er imidlertid vernet etter bestemmelsen i straffeloven § 155 og etter den nye bestemmelsen i § 155 a, som offentlige tjenstepersoner, og har dermed allerede et særskilt vern.

Det vises til spesialmerknadene til §§ 265 og 286 i punkt 21.3.

12.4 Hindring av offentlig tjensteperson

Vold eller trusler mot offentlig tjensteperson rammes av straffeloven § 155. Bestemmelsens første ledd lyder:

«Den som ved vold eller trusler påvirker en offentlig tjenstemann til å foreta eller unnlate å foreta en tjenstehandling, eller søker å oppnå dette, straffes med bot eller fengsel inntil 3 år.»

Det er tilstrekkelig at gjerningspersonen «søker» å påvirke en tjensteperson til å «foreta eller unnlate å foreta» tjenstehandlingen. Det foreligger derfor en fullbyrdet overtredelse selv om volds handlingen, for eksempel et skudd, ikke rammer tjenstepersonen.

Ved volden eller trusselen må gjerningspersonen påvirke eller søke å påvirke en offentlig tjensteperson til å «foreta eller unnlate å foreta en tjenstehandling». Bestemmelsen rammer dermed ikke alle tilfeller av vold eller trusler mot offentlig tjensteperson. Handlinger som faller utenfor § 155, kan etter omstendighetene omfattes av § 271 om kroppskrenkelse eller § 263 om trusler.

I spesialmerkningen til straffeloven § 155 uttales følgende (Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 12.2.4 side 328–329):

«Det er ikke tilstrekkelig for at gjerningsbeskrivelsen skal anses oppfylt at det er utøvet vold eller trusler mot offentlig tjenstemann; volden eller truslene må i tillegg (være et forsøk på å) påvirke den offentlige tjenstemannen til å foreta eller unnlate å foreta en tjenstehandling – eller på annen måte å hindre vedkommende i utførelsen av tjenstehandlingen.»

Hindringsalternativet som nevnes avslutningsvis i sitatet, har ikke kommet til uttrykk i lovteksten i § 155. Høyesteretts ankeutvalg har i beslutning 5. april 2017 (HR-2017-717-U) likevel kommet til at hindring faller innenfor ordlyden.

Hindring av offentlig tjensteperson rammes også av straffeloven § 156 første ledd, med en strafferamme på bot eller fengsel inntil seks måneder:

«Den som hindrer en offentlig tjenstemann i å utføre en tjenstehandling, for eksempel ved å nekte adgang til steder hvor han har berettiget

tilgang, straffes med bot eller fengsel inntil 6 måneder.»

Den lave strafferammen i § 156 første ledd gjenspeiler at hindringen ikke har bestått i «vold eller trusler», slik som etter § 155. I spesialmerknaden til straffeloven § 156 uttales følgende (Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 12.2.4 side 328–329):

«Bestemmelsen supplerer regelen i § 155, og verner utøvelse av offentlig myndighet når tjenestemannen hindres på annen måte enn ved bruk av vold eller trusler.»

På bakgrunn av avgjørelsen i HR-2017-717-U og uttalelsen i Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 12.2.4 side 328–329 ble det i *høringsnotatet* foreslått at hindringsalternativet uttrykkelig skal fremgå av lovteksten.

Ingen av høringsinstansene har vært negative til endringsforslaget. *Kriminalomsorgen* støtter forslaget om å innta alternativet hindring uttrykkelig i lovteksten. De mener dette er pedagogisk og gjenspeiler gjeldende rett på området. *Oslo statsadvokatembeter* er enige i at alternativet «hindring» bør fremgå uttrykkelig av lovteksten i § 155. *Politidirektoratet* støtter også forslaget, og tiltrer departementets begrunnelse i høringsnotatet.

Departementet fastholder forslaget i høringsnotatet. Det er etter gjeldende rett ikke tvilsomt at det å hindre en offentlig tjenesteperson i å utføre en tjenestehandling omfattes av § 155, og departementet mener at dette bør fremgå uttrykkelig av lovteksten. En lovfesting vil gjøre bestemmelsen mer presis og øke forutberegneligheten.

Det vises for øvrig til spesialmerknadene i punkt 21.3.

12.5 Skadeverk og trakassering på grunn av offentlig tjenesteutøvelse

12.5.1 Bakgrunn

12.5.1.1 Vern mot skadeverk

I SOU 2018:2 har et utvalg foreslått et forsterket strafferettslig vern i svensk rett for yrkesutøvere som blant annet har i oppgave å hjelpe andre, såkalt «blålyspersonell» og andre samfunnsnyttige funksjoner, se punkt 12.3.1. I utredningen ble det reist spørsmål ved om de gjeldende strafferammene i tilstrekkelig grad gjenspeiler alvorhet i angrep rettet mot slik virksomhet, herunder skadeverk på eiendom og redskaper som brukes i

tjenesteoppdraget, se SOU 2018:2 blant annet i punkt 5.3 side 124 følgende.

12.5.1.2 Vern mot trakassering mv.

I et skriftlig spørsmål til arbeids- og sosialministeren (Dokument nr. 15:322 (2016–2017)) viser stortingsrepresentant Tone Merete Sønsterud til at Fellesorganisasjonen melder om at netthets av ansatte i helse- og sosialsektoren er et økende problem. Ifølge Fellesorganisasjonen opplever mange barnevernspedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsvitere sjikane og hets på sosiale medier, noe som medfører en stor påkjenning for den enkelte og familien. I begrunnelsen for spørsmålet viser representanten til at slik hets er svært krenkende og vanskelig å beskytte seg mot. Det beskrives også hvordan slik hets kan arte seg:

«Hetsen kan fremstå som trusler av direkte karakter eller mer indirekte form. Eksempelvis kan det bli lagt ut bilde av den ansatte, adresse og informasjon om familiemedlemmer. Aller verst er konkrete trusler om at den ansattes barn skal bli utsatt for «noe» eller andre mer vage hentydninger. Det er åpenbart at dette kan føre til helsemessige påkjenninger og høyt stressnivå for den ansatte. Sykefravær er dermed en sannsynlig konsekvens, noe som er negativt for den enkelte arbeidstaker, arbeidsgiver og ikke minst mottakere av viktige tjenester.»

Ifølge Nasjonal overvåking av arbeidsmiljø (NOA) oppga 15,6 % av kommunalt og fylkeskommunalt ansatte at de var utsatt for «vold eller trusler på jobb» i 2016 (<https://noa.stami.no/arbeidsmiljoindikatorer/psykososialtorganisasjonsrisiko/vold-mobbing-trakkassering/vold-og-trusler/>). Snittet for alle sektorer var 6,6 prosent. De mest utsatte yrkene var vernepleier og sosialarbeider (38,4 %), politi, vakt o.l. (25 %), pleie- og omsorgsarbeider (24,7 %) og sykepleier (23,7 %). Det er uklart i hvilken grad også trakassering og netthets som ikke er å anse som straffbare trusler, er omfattet av tallene.

I en medlemsundersøkelse foretatt av Fellesorganisasjonen i 2017 oppga 22,6 % av ansatte i kommunalt barnevern å ha blitt utsatt for netthets en eller flere ganger i løpet av et år. For ansatte i sosialtjenesten var tallet 11,2 %, og snittet på tvers av yrkesgruppene var 7,5 %. Av ansatte i kommunalt barnevern kjente 64,6 % til kolleger eller leder som har blitt hetset på nett, og 17,3 % opplyser å ha vurdert å slutte i jobben på grunn av netthets. Med netthets menes i undersøkelsen trakasse-

ring, sjikane eller trusler om vold formidlet gjennom internett, for eksempel på egne nettsider eller i sosiale medier. Se rapporten «Netthets – et arbeidsmiljøproblem» her: <https://www.fo.no/publikasjoner/netthets-et-arbeidsmiljoproblem-article14075-159.html>

Regjeringen la 21. november 2016 frem en egen strategi mot hatefulle ytringer. Et av tiltakene i strategien er en informasjonskampanje rettet mot arbeidsgivere om forebygging og oppfølging av hatefulle ytringer og trakassering på arbeidsplassen.

12.5.2 Gjeldende rett

12.5.2.1 Vern mot skadeverk

Skadeverk rammes på vanlig måte av straffeloven §§ 351 til 353 med strafferammer på fengsel inntil seks år. Dersom den skadede gjenstanden er av alminnelig nytte, noe som vil være tilfellet for eksempel ved skadeverk på et utrykningskjøretøy, vil dette kunne tillegges skjerpene betydning i straffutmålingen og inngå i en vurdering av om skadeverket er grovt. For øvrig vil ikke krenkelsen av den offentlige interessen gjenspeiles i selve subsumsjonen.

12.5.2.2 Vern mot trakassering mv.

Straffeloven § 156 annet ledd gjelder forulemping av offentlig tjensteperson:

«Den som ved skjellsord eller annen utilbørlig atferd forulemper en offentlig tjenestemann under eller på grunn av utføringen av tjenesten, straffes med bot.»

Annet ledd viderefører straffeloven 1902 § 326 nr. 2. Etter denne bestemmelsen måtte handlingen ha skjedd «under hans Udførelse af Tjenesten». Skjellsord eller fornærmelig atferd etter at tjenesten var utført, ble dermed ikke rammet av straffebestemmelsen. I forbindelse med at ærekrenkelser ble avkriminalisert, ble vernet for offentlige tjenstepersoner mot omdømmekrenkelser som følge av offentlig tjenesteutøvelse, forsterket. Bakgrunnen for dette var særlig at internett gjør det mulig å fremsette en omdømmekrenkende ytring slik at den raskt blir allment kjent. Fra Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt 5.14.3.2 side 166 gjengis:

«I motsetning til krenkelsene av æresfølelsen kan vernet mot omdømmekrenkelser fortsatt

sies å ha en forankring i den alminnelige rettsoppfatningen. Krenkelser av omdømmet vil kunne få mer vidtrekkende følger for den enkelte enn uttalelser som bare rammer æresfølelsen. Uriktige anklager om korrupsjon vil for eksempel kunne påvirke den anklagedes arbeidsutsikter og hans generelle livskvalitet. Disse krenkelsene ligger derfor nærmere opp til slik atferd som har så skadelige virkninger at det kan være på sin plass å oppstille straff.

Fremveksten av massemediesamfunnet, og da særlig utbredelsen av internett og annen teknologi som gjør det mulig å fremsette en ytring slik at den raskt blir allment kjent, har satt omdømmet i en mer utsatt posisjon enn tidligere. Selv om internett har eksistert en stund, uten at det har resultert i mer omfattende strafforfølgning av omdømmekrenkelser, er det tendenser i retning av at nettet i stadig større grad blir brukt til å fremsette denne typen krenkende ytringer.

De ytringene det er tale om å ramme, vil et stykke på vei rammes av andre straffebud. Straffeloven 2005 § 156 om forulemping av offentlig tjenestemann, § 185 om hatefulle ytringer, § 266 om hensynsløs atferd og § 267 om krenkelser av privatlivets fred vil etter omstendighetene fange opp en del tilfeller.

Den restkategorien som blir stående igjen uten et strafferettslig vern, er først og fremst grove og usanne påstander om noens yrkesutøvelse eller faglige kvalifikasjoner. Slike ytringer faller helt utenfor straffeloven 2005 § 185 og § 267. En endring av § 156, slik at den også beskytter mot sjikane som utføres *på grunn av* tjenesteutøvelsen, vil i noen grad kunne gi offentlige tjenestemenn et vern mot slike ytringer, men da begrenset til bruk av skjellsord og liknende grovt forulempende ordbruk.»

Straffeloven 1902 § 326 nr. 2 var særlig praktisk med tanke på pågripelser. Ved utvidelsen var målet også å beskytte ansatte i barnevernet og andre offentlige tjenstepersoner mot å bli grovt krenket på grunn av sin yrkesutøvelse, for eksempel på internett, se spesialmerknaden til straffeloven § 156 i Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt 16.1 side 399:

«Departementet har foreslått to innholdsmessige og en lovteknisk endring i § 156. For det første er kravet om at forulempingen osv. må ha skjedd 'under utføringen av tjenesten'

supplert, slik at det nå er tilstrekkelig at den alternativt skjer 'på grunn av' denne. Dette medfører at også forulempinger som finner sted etter at tjenestehandlingen er utført, men som har sin bakgrunn i denne, vil kunne rammes. Bakgrunnen for denne lovendringen er at slik atferd ikke lenger vil være straffbar når bestemmelsene om ærekrenkelser oppheves, samtidig som offentlige tjenestemenn har et særlig behov for vern mot slik forulemping, jf. punkt 5.14.3 ovenfor. Med denne endringen vil § 156, dersom vilkårene for straff for øvrig er oppfylt, kunne beskytte ansatte i barnevernet, dommere og andre offentlige tjenestemenn som på grunn av sin yrkesutøvelse blir grovt krenket for eksempel på internett.»

Strafferammen etter § 156 annet ledd er bot.

Dersom den offentlige tjenestepersonen er en aktør i rettsvesenet, for eksempel en dommer, kan hets og trakassering rammes av straffeloven § 157 om motarbeiding av rettsvesenet. Bestemmelsen verner også andre aktører enn offentlig ansatte. Første ledd lyder:

«Med fengsel inntil 6 år straffes den som ved vold, trusler, skadeverk eller annen rettsstridig atferd overfor en aktør i rettsvesenet eller noen av hans nærmeste

- a) opptrer slik at det er egnet til å påvirke aktøren til å foreta eller unnlate en handling, et arbeid eller en tjeneste i forbindelse med en straffesak eller en sivil sak, eller
- b) gjengjelder en handling, et arbeid eller en tjeneste som aktøren har utført i forbindelse med en straffesak eller en sivil sak.»

Grov motarbeiding av rettsvesenet har en strafferamme på ti års fengsel etter straffeloven § 158, mens grov uaktsom motarbeiding rammes av § 159. Bakgrunnen for at også grov uaktsomhet er straffbar, er gjengitt i Ot.prp. nr. 40 (1999–2000) punkt 7.3.6.3 side 88:

«Formålet med å gjøre også grov uaktsomhet til skyldkrav, er først og fremst å ramme skjult forsett, altså situasjoner hvor gjerningspersonen har utvist forsett, men hvor dette ikke kan bevises. Dette er en ikke helt ukjent teknikk i norsk strafferett, jf f.eks. straffeloven § 271 a, jf. §§ 270 og 271 om grovt uaktsomt bedrageri. Som det går frem flere steder både i høringsbrevet og i proposisjonen her, mener departementet at det er et reelt behov for å ha grov uaktsomhet som skyldkrav.

Som Trondheim byrett anfører, vil selve handlingen vanligvis være forsettlig utført. Det er særlig i forhold til følgene at skyldkravet grov uaktsomhet har betydning. Trakassering av aktørene i rettsvesenet skjer ofte på slike raffinerte måter at det er vanskelig å bevise forsett. For eksempel kan det være problematisk å bevise at grunnen til at den tiltalte dag etter dag møter frem utenfor barnehagen der et vitne har barnet sitt, er at han vil skremme vitnet fra å forklare seg mot ham. Er skyldkravet grov uaktsomhet, kan han likevel straffes hvis han sterkt kan bebreides for at han ikke forsto dette.»

Bestemmelsene viderefører straffeloven 1902 § 132 a om motarbeiding av rettsvesenet. Dette straffebudet ble tilføyd ved lov 28. juli 2000 nr. 73 etter en henvendelse fra Riksadvokaten hvor det blant annet ble vist til at vitner hadde blitt truet til ikke å forklare seg, eller til å trekke en avgitt forklaring, jf. Ot.prp. nr. 40 (1999–2000).

Vilkåret «rettsstridig atferd» innebærer ikke et krav om at atferden har bestått i ellers straffbare handlinger, se Ot.prp. nr. 40 (1999–2000) punkt 12.1 side 106:

«Av den felles innledningen går det frem at en hvilken som helst atferd i utgangspunktet rammes, såfremt den er *rettsstridig*. Men sett i sammenheng med de øvrige vilkårene må det dreie seg om atferd som er egnet til å påvirke en aktør i rettsvesenet i forbindelse med en straffesak eller en sivil sak, eller om en gjengjeldelseshandling.

Handlingen vil være rettsstridig hvis den er straffbar. *Vold*, *trusler* og *skadeverk* er nevnt eksplisitt i lovteksten fordi dette er praktisk sett viktige handlemåter i denne sammenheng. Oppregningen er ikke uttømmende.

Selv om handlingen ikke er straffbar, vil den omfattes hvis den likevel er rettsstridig. Begrepet rettsstridig er her brukt i en annen betydning enn som rettsstridsreservasjon. Rettsstridsreservasjoner innskrenker området for det straffbare. I lovforslaget tjener begrepet rettsstridig til å utvide anvendelsesområdet. Også atferd som i seg selv ikke er straffbar etter andre straffebestemmelser, kan være straffbar etter § 132 a. Bestemmelsen vil dermed fange opp atferd som i den aktuelle sammenheng er straffverdig, selv om atferden isolert sett ikke er straffbar. Det avgjørende er om atferden i lys av straffebestemmelsens formål fremtrer som uberet-

tiget, slik at det er grunn til å ramme den med straff. I den samlede vurdering av om atferden er rettsstridig må man også se hen til konsekvensene av at handlingen eventuelt anses rettmessig.»

I HR-2017-1252-A ble intens, vedvarende og planmessig trakassering av flere aktører i rettsvesenet i forbindelse med en tvangssalgsprosess, ansett som motarbeidelse av rettsvesenet. Høyesterett viser til at lagmannsretten beskrev domfeltes atferd overfor en advokat som var oppnevnt som rettens medhjelper i forbindelse med tvangssalgsprosessen, blant annet slik (avsnitt 15):

«Handlingene bestod i å sende et høyt antall e-poster med krenkende, injurierende og kriminere innhold av B til B og et betydelig antall kopimottakere, krenkende tekstmeldinger til B, filming av B samtidig som han snakket nedlatende til ham, filming av Bs kontor og ansatte, samt å oppsøke B, uten at han hadde noen aktverdig grunn til det. Som eksempel på en av flere tekstmeldinger vises det til de meldingene som er gjengitt i tiltalen.»

Videre hadde domfelte blant annet laget Facebook-grupper hvor han trakasserte blant andre nevnte advokat, en lensmann og en sorenskriver. Det fremgår også at advokaten og lensmannen som følge av handlingene mistet nattesøvn og arbeidsevnen og opplevde trakasseringen svært belastende (avsnitt 20 og 25). Høyesterett uttalte om handlemåten (avsnitt 52):

«For så vidt gjelder den foreliggende saken, bemerker jeg imidlertid at med unntak for sorenskriver D, har A systematisk, over tid og med stor intensitet, grovt sjikanert de fornærmede. Noen av enkelthandlingene ville isolert sett kanskje ikke vært straffbare, men med det omfanget forfølgningen har hatt, inngår alle handlingene i et mønster som utgjør 'rettsstridig atferd' etter straffeloven 2005 § 157 og straffeloven 1902 § 132a. Det kan ikke ha nevneverdig vekt ved straffutmålingen at noen av handlingene isolert sett ikke ville vært straffbare.»

I HR-2016-1012-A ble en person som hadde motatt en kjennelse hvor han ble ilagt besøksforbud, dømt etter straffeloven 1902 § 132 a for å ha brutt forstyrrende inn i et rettsmøte i en annen sak og med fakter og ord gitt uttrykk for at dommerfull-

mektigen var en idiot. Dagen etter hadde han ringt dommerfullmektigen på hennes private mobiltelefon, anklaget henne for å være grusom og et dårlig menneske, og sendt henne to tekstmeldinger hvorav den ene lød slik: «Din inkompetanse og grad av udugelighet er kriminell.»

Førstvoterende fant det klart at slik opptreden, når innholdet i utsagnene ses i sammenheng med sted og fremføringsmåte, utgjør «rettsstridig atferd» og rammes av § 132 a (avsnitt 18). Om forholdet til ytringsfriheten ble det uttalt (avsnitt 19):

«Hensynet til ytringsfriheten kommer ikke på spissen i denne saken. Den europeiske menneskerettsdomstol kom i dom 27. mai 2003 *Skalka mot Polen* [sak 43425/98] til at EMK artikkel 10 ikke var til hinder for å straffefølge en person som hadde skrevet et brev til en domstolsleder med en rekke fornærmende utsagn rettet mot en av dommerne ved domstolen – selv om menneskerettsdomstolen mente at straffen, fengsel i åtte måneder, var uforholdsmessig streng. Da må det enn mer være adgang til å straffefølge domfelte i vår sak. Det er den fredskrenkende måten som kritikken fremsettes på, sett i sammenheng med form og ordvalg, som gjør As adferd overfor dommerfullmektigen straffbar.»

I den nevnte saken, *Skalka mot Polen* (sak 43425/98), tok EMD utgangspunkt i at ytringsfriheten er «one of the essential foundations of a democratic society and one of the basic conditions for its progress and for each individual's self-fulfilment», og at inngrep i den må være tilstrekkelig begrunnet og forholdsmessig (avsnitt 32 til 35). Rettsystemet er en viktig rettssikkerhetsgaranti, har en sentral rolle i en rettsstat og bør derfor være vernet mot urimelige angrep (avsnitt 32):

«The courts, as with all other public institutions, are not immune from criticism and scrutiny. Persons detained enjoy in this area the same rights as all other members of society. A clear distinction must, however, be made between criticism and insult. If the sole intent of any form of expression is to insult a court, or members of that court, an appropriate punishment would not, in principle, constitute a violation of Article 10 § 2 of the Convention.»

Det ble vist til at tilliten til rettssystemet er viktig å verne på grunn av «the confidence which the courts in a democratic society must inspire in the accused, as far as criminal proceedings are con-

cerned, and also in the public at large» (avsnitt 40).

En annen dom, HR-2016-1015-A, gjaldt utmåling av straff for en person domfelt for overtredelse av straffeloven 1902 § 132 a for å ha lagt ut flere videoer på Youtube med alvorlig krenkende uttalelser om en dommerfullmektig, en advokat, en barnevernarbeider, en tingrettsdommer og en saksbehandler ved tingretten. De fornærmede var identifisert med navn og bilde, til dels også med adresse og telefonnummer. I Rt. 2007 side 1601 ble en mann domfelt for overtredelse av straffeloven 1902 § 132 a for å ha hengt opp omtrent 30 plakater der han beskyldte to identifiserbare barn for å ha gitt falsk forklaring i en seksuallovbruddsak.

12.5.3 Forslagene i høringsnotatet

12.5.3.1 Vern mot skadeverk

I Norge er ikke angrep på utrykningskjøretøy et omfattende problem. I høringsnotatet uttalte departementet at det likevel kunne vurderes å tilføye «skadeverk» til gjerningsbeskrivelsen i straffeloven § 155, ved siden av vold og trusler. Et slikt forslag vil ramme den som forsøker å påvirke eller hindre for eksempel et politioppdrag ved å sette en bil i brann som sperrer for politibiler, sabotere tjenestebiler eller utstyr, eller kolliderer med en tjenestebil. Det vil også ramme den som for eksempel knuser et vindu på et Nav-kontor, forutsatt at de øvrige vilkårene er oppfylt. Departementet anså det ikke å være behov for en tilsvarende utvidelse av det eksisterende vernet av særskilt utsatte yrkesgrupper i straffeloven §§ 265 og 286.

Departementet tilføyde skadeverk i det samlede forslaget til straffeloven § 155.

12.5.3.2 Vern mot trakassering mv.

I høringsnotatet bemerket departementet at hets og trakassering på nettet og sosiale medier av offentlige tjenestepersoner på grunn av deres utøvelse av offentlig myndighet synes å være et økende og alvorlig problem. Det kan være belastende å være det offentliges representant i saker som innebærer store inngrep overfor enkeltmennesker.

Straffeloven § 266 om hensynsløs atferd og § 267 om krenkelse av privatlivets fred kan være anvendelige ved hets og trakassering av offentlige tjenestepersoner, men disse får ikke frem krenkelsen av den offentlige interessen i en uhindret lovlig myndighetsutøvelse. Det samme gjelder det

alminnelige straffebudet mot trusler (straffeloven § 263), som for øvrig forutsetter at det kan bevises at det trues med noe straffbart, i motsetning til det som gjelder etter straffeloven § 157. Et slikt vern følger imidlertid av straffeloven § 156 annet ledd, som rammer den som ved «utilbørlig atferd» «forulemper» en offentlig tjenesteperson «på grunn av» tjenesten. Bestemmelsen verner blant annet ansatte i barnevernet mot hets på internett, men overtredelse straffes i dag likevel kun med bot.

Departementet antok at det vernet som straffeloven § 157 gir rettsvesenets aktører mot «rettsstridig atferd», kan være et utgangspunkt for et forsterket vern for offentlige tjenestepersoner i tilfeller der atferden har til formål å påvirke eller hindre utøvelse av offentlig myndighet. Alternativet «rettstridig atferd» kunne i så fall føyes til i straffeloven § 155 første ledd, samt i overskriften, ved siden av vold og trusler.

12.5.3.3 Vern mot gjengjeldelse

I høringsnotatet reiste departementet spørsmålet om offentlige tjenestepersoner, i likhet med rettsvesenets aktører, bør være vernet mot vold, trusler og rettstridig atferd som «gjengjelder» offentlig myndighetsutøvelse, og ikke som i dag bare atferd som søker å påvirke tjenestepersonen eller dennes barn eller familiemedlemmer. Det ble foreslått et nytt annet ledd i § 155 for slike tilfeller.

12.5.4 Høringsinstansenes syn

Det nasjonale statsadvokatembetet, Norges politilederlag, Politidirektoratet, Politiets fellesforbund og Riksadvokaten støtter departementets forslag om å tilføye «skadeverk» og «rettsstridig atferd» til gjerningsbeskrivelsen i straffeloven § 155, ved siden av vold og trusler, og forslaget om et nytt annet ledd i § 155 om vern mot gjengjeldelse mot offentlige tjenestepersoner. Disse høringsinstansene har ikke innvendinger mot forslaget til ny ordlyd i straffeloven § 155. *Kriminalomsorgen* tiltrer forslaget til ny § 155 i sin helhet, og mener det utfyller det som kan oppfattes som en form for strafferettslig vakuum ved dagens ordning.

Også *Kriminalomsorgen* og *Norges politilederlag* er positive til forslaget om å tilføye «skadeverk» til gjerningsbeskrivelsen i straffeloven § 155. *Politidirektoratet* støtter tilføysen av skadeverk, men reiser spørsmål om vernet også bør utvides til å gjelde særskilte utsatte yrkesgrupper i straffeloven §§ 265 og 286.

Oslo statsadvokatembeter ser ikke behov for å føye til «skadeverk» i straffeloven § 155:

«Skadeverk forøvd på eksempelvis politiets biler rammes i dag av eksisterende straffebestemmelser. I mange tilfeller som medfører skade på politiets materiell, kommer voldsalternativet i straffeloven § 155 til anvendelse. Videre anvendes straffeloven § 156 første ledd om hindring av en tjenestehandling ved skadeverk på politiets materiell. I alle tilfeller – som påpekt i notatets pkt. 5.2.4 – rammes skadeverk av straffeloven §§ 351 til 353. Om ikke de foran nevnte bestemmelser benyttes i konkurrans med paragrafene om skadeverk, vil det uansett kunne anses som en skjerpende omstendighet at den beskadigede eiendom eller gjenstand tilhører politiet eller en annen offentlig etat som gjør annet samfunnsnyttig arbeid. I gitte tilfeller kan skadeverket av den grunn anses som grovt. Slik vi ser det, blir den offentlige interesse godt nok ivaretatt gjennom eksisterende lovgivning og rettspraksis.»

Hva gjelder handlingsalternativet om «annen rettsstridig atferd», som skal fange opp trakassering mv., er to høringsinstanser imot forslaget.

Advokatforeningen synes ikke et ytterligere vern av offentlig ansatte i sin alminnelighet på grunn av deres tjenesteutøvelse, ut over den beskyttelse som gis i eksisterende lovgivning, er velbegrunnet. De fremhever at trusler, privatlivskrenkelser og hensynsløs atferd allerede er straffbart, og et generelt vern som går like langt som straffelovens bestemmelser i §§ 157 og 158 om motarbeiding av rettsvesenet synes å gå svært langt uten at et klart behov har manifestert seg. De påpeker videre at det er viktig at straffelovgivningen retter seg mot klart lovstridig atferd, og at grensene ikke blir utflytende eller uklare. En kriminalisering rettet mot «annen rettsstridig atferd» mot offentlige tjenestepersoner i sin alminnelighet bør derfor ikke skje.

Oslo statsadvokatembeter fraråder den foreslåtte tilføyelsen «annen rettstridig atferd» i straffeloven § 155, siden et slikt vilkår vil innebære uklare grenser for hva som er lovstridig atferd, og stå i et tvilsomt forhold til lovkravet i Grunnloven § 96 og EMK artikkel 7. I straffelovgivningen er det riktig nok ikke praktisk mulig å unngå bruk av skjønnsmessige begreper, men det bør utvises tilbakeholdenhet med det. I tillegg er det ikke påvist noe behov for en slik tilføyelse i straffeloven § 155:

«Trusler, hensynsløs atferd og krenkelser av privatlivet er straffbelagt i eksisterende lovgivning, jf. straffeloven §§ 263, 266 og 267. Hvis slike straffbare handlinger er forårsaket

av fornærmedes utøvelse av tjeneste som offentlig ansatt, vil det kunne anses som en skjerpende omstendighet ved straffutmålingen. Dertil kommer at straffeloven § 156 annet ledd – som påpekt i høringsnotatet – rammer den som ved utilbørlig atferd forulemper en offentlig tjenestemann på grunn av tjenesten. Bestemmelsen, slik den er i dag, rammer atferd både under tjenesteutførelsen og handlinger i ettertid på grunn av den utførte tjeneste. Den fanger dermed opp de gjengjeldelseshandlinger, f.eks. i sosiale medier, som nevnes i høringsnotatet.»

Hva gjelder forslaget til personelt anvendelsesområde, fremhever *Den norske legeforening* at rettspraksis har skapt usikkerhet om hvorvidt leger er omfattet av det særskilte vernet for offentlige tjenestepersoner. Det bør klarlegges om leger er å anse som offentlige tjenestepersoner eller en særlig utsatt yrkesgruppe. Departementet bør også vurdere å gi de særskilte grupper som i straffeloven er definert som særlig utsatte, tilsvarende vern som nå gis offentlige tjenestepersoner. *Molde kommune* understreker at fastleger i denne sammenhengen er å regne som offentlige tjenestepersoner, uavhengig av om de er fast ansatt eller privat næringsdrivende med driftsavtale/fastlegeavtale med kommunen. Også *Christian Smedsrud AS* mener det er prinsipielt feil hvis leger ikke regnes som offentlige tjenestepersoner basert på driftsform.

Generaladvokaten mener at personell med militær politimyndighet allerede er omfattet av § 155 annet ledd første punktum og at henvisningen til «militære vakter» i annet punktum strengt tatt ikke er påkrevd. For å unngå at ordlyden gir et uriktig inntrykk av et skille mellom militære vakter og annet personell som utøver militær politimyndighet, foreslår Generaladvokaten at ordlyden i annet punktum endres slik: «Som offentlig tjenestemann anses også militært personell som utøver politimyndighet.»

12.5.5 Departementets vurdering

12.5.5.1 Vern mot skadeverk

Departementet er enig i at det ikke er tvilsomt at skadeverk av typen som er nevnt i høringsnotatet, kan straffes etter andre bestemmelser i straffeloven. Samtidig ønsker departementet å fremheve den offentlige interessen som krenkes ved at skadeverk rettes mot en offentlig tjenesteperson for å påvirke vedkommendes tjenestesutøvelse.

Departementet viser til at det kan være vel så straffverdig med skadeverk for å påvirke en tjenesteperson til å foreta eller unnlate å foreta en tjenestehandling, som å true med en straffbar handling for samme formål. Det vil også være gradvise overganger mellom handlingsalternativene. Etter departementets mening gir alternativet skadeverk ved siden av vold og trusler et mer fullstendig vern. På denne bakgrunn foreslår departementet å innta «skadeverk» som eget handlingsalternativ i straffeloven § 155.

Skadeverk som ikke skjer for å påvirke tjenestepersonen til å foreta eller unnlate å foreta en tjenestehandling mv., må fortsatt bedømmes etter andre straffebestemmelser.

Det vises for øvrig til spesialmerknadene i punkt 21.3.

12.5.5.2 Vern mot trakassering mv.

Departementet har under noe tvil kommet til at det ikke er ønskelig å følge opp forslaget om å føye «rettsstridig atferd» til gjerningsbeskrivelsen i straffeloven § 155, ved siden av vold, trusler og skadeverk.

Departementet understreker at det er viktig å motarbeide og bekjempe hets og trakassering av offentlige ansatte. I tillegg til den påkjenningen den enkelte person opplever ved hets og trakassering, vil slik opptreden overfor personer som utøver offentlig myndighet kunne ha større samfunnsmessige konsekvenser. Hets og frykt for hets kan gå utover offentlig ansattes evne og vilje til å fatte vanskelige, men nødvendige beslutninger. Det kan også virke negativt på myndighetens evne til å holde på viktig kompetanse og å rekruttere nye medarbeidere.

Samtidig er det på det rene at hets og trakassering av offentlige tjenestepersoner – på nett eller andre steder – i de fleste tilfeller vil rammes av eksisterende straffebud. Som nevnt ovenfor under punkt 12.5.2 kan straffeloven § 266 om hensynsløs atferd og § 267 om krenkelse av privatlivets fred være anvendelige ved hets og trakassering av offentlige tjenestepersoner. Det samme gjelder det alminnelige straffebudet mot trusler (straffeloven § 263). Straffeloven § 156 annet ledd, som rammer den som ved «utilbørlig atferd» «forulemper» en offentlig tjenesteperson «på grunn av» tjenesten, stiller derimot ikke krav om at atferden består i ellers straffbare handlinger. Bestemmelsen verner blant annet ansatte i barnevernet mot hets på internett, men overtredelse straffes likevel kun med bot.

Samtidig får disse straffebudene ikke frem krenkelsen av den offentlige interessen i en uhindret lovlig myndighetsutøvelse. Hensynet til å markere bredden i de beskyttelsesverdige interessene som rammes av ulike krenkelser, kan således tilsi at hets og trakassering av offentlig ansatte rammes av straffeloven § 155.

Også hensynet til symmetri med straffeloven § 157 om motarbeiding av rettsvesenet kan tale for å utvide anvendelsesområdet til § 155 tilsvarende med et tillegg om «annen rettsstridig adferd» eller lignende. På den andre siden er det ikke gitt at samtlige offentlige tjenestepersoner bør gis et vern som ligner det som gis rettsvesenets aktører.

I alle tilfeller må vilkåret «annen rettsstridig atferd» tolkes i lys av Grunnloven § 100 og Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen artikkel 10, som setter strenge grenser for når det kan gjøres unntak fra ytringsfriheten. I utgangspunktet er det et sterkt vern for ytringer som kritiserer offentlig myndighetsutøvelse, og i tilknytning til dette også offentlige tjenestepersoners faglige nivå og dømmekraft. Det gjelder selv om kritikken har et følelsesladet, usaklig og nedsettende preg. Det går likevel en grense for hva offentlig ansatte skal måtte tåle av hets og trakassering rettet mot sin person og familie, særlig utenfor jobben.

Det kan også være uklart hvor grensen går. Departementet har av den grunn forståelse for *Advokatforeningens* og *Oslo statsadvokatembeters* syn om at en bør benytte vilkår som gir bedre veiledning enn det «annen rettsstridig atferd» gjør.

Departementet er for øvrig enig i innspillene til *Fellesorganisasjonen* og *Landsorganisasjonen i Norge* om at arbeidsgiver har et ansvar for oppfølging og forebygging av hatefulle ytringer og trakassering på arbeidsplassen. Effektive systemer for varsling og oppfølging bør foreligge, og arbeidsgiver bør gi informasjon til arbeidstaker om hvordan slike hendelser skal håndteres.

Det vises til spesialmerknadene i punkt 21.3.

12.5.5.3 Vern mot gjengjeldeshandlinger

Departementet fastholder forslaget i høringsnotatet om å utvide vernet i § 155 til å gjelde for gjengjeldeshandlinger i form av vold, trusler og skadeverk. Selv om en gjengjeldeshandling ikke er egnet til å påvirke tjenestepersonens handling i den konkrete saken, kan slike handlinger ha betydelige negative virkninger for tjenestepersoners evne og vilje til å utføre sine tjenestehandlinger i fremtiden.

Det vises til spesialmerknadene i punkt 21.3.

12.5.5.4 Hvem bestemmelsen gjelder for

Bestemmelsen i § 155 rammer handlinger rettet mot «offentlig tjenestemann». Hvem som skal regnes som offentlig tjenesteperson, er definert i annet ledd som:

«enhver som utøver offentlig myndighet på vegne av stat eller kommune, eller som har slik kompetanse i kraft av sin stilling. Som offentlig tjenestemann anses også militære vakter, enhver som pliktmessig eller etter oppfordring yter bistand til offentlig tjenestemann, eller sikrer dennes arbeidsplass».

Definisjonen må videre ses i sammenheng med definisjonen i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav d.

Departementet foreslår det kjønnsnøytrale «tjenesteperson» i stedet for «tjenestemann», uten at det innebærer endringer i gjeldende rett.

Den norske legeförening og *Molde kommune* etterspør en nærmere presisering av forholdet mellom virkeområdet for straffeloven §§ 265 og 286 og forslaget i § 155. Bestemmelsene i §§ 265 og 286 supplerer § 155, og gir vern til særlig utsatte yrkesgrupper, selv om disse ikke skulle være offentlige tjenestepersoner. Offentlig ansatte leger vil regnes som offentlig tjenesteperson og dermed i utgangspunktet omfattes av §§ 155, 265 og 286. Leger som ikke utøver offentlig myndighet på vegne av stat eller kommune, omfattes ikke av § 155, men vil være omfattet av §§ 265 og 286.

12.6 Grovt uaktsom vold mv. mot offentlig tjenesteperson

12.6.1 Gjeldende rett og forslaget i høringsnotatet

Straffeloven inneholder i dag ingen regel om grovt uaktsom vold mv. mot offentlig tjenesteperson.

I *høringsnotatet* vurderte departementet en slik bestemmelse, som i likhet med straffeloven § 159 om grovt uaktsom motarbeiding av rettsvesenet, ville kunne ramme grovt uaktsom vold, trusler, skadeverk eller annen rettstridig atferd mot offentlig tjenesteperson:

«§ 155 c *Grovt uaktsom vold mv. mot offentlig tjenestemann*

Grovt uaktsom overtredelse av § 155 straffes med fengsel inntil 1 år.»

12.6.2 Høringsinstansenes syn

Et mindretall høringsinstanser har kommentert departementets endringsforslag. De som har uttalt seg, har gitt uttrykk for en delt oppfatning av om endringsforslaget er hensiktsmessig.

Kriminalomsorgen tiltrer forslaget, og mener at et nytt lovbud om grov uaktsomhet er med på å utfylle vernet av den offentlige myndighet på en tilfredsstillende måte. *Politidirektoratet* støtter forslaget i tråd med innspillene til underliggende enheter.

Advokatforeningen går imot å senke skyldkravet i straffeloven § 155 til grov uaktsomhet, og viser til at dette ikke synes begrunnet i et reelt behov. Advokatforeningen uttaler:

«Tvert imot er det nettopp den subjektive hensikt om å påvirke tjenestehandlingen eller å 'søke å' (hensiktsforsett) påvirke denne, som danner grunnlaget for den særlige og strengere straffetrusselen i bestemmelsen.»

Oslo statsadvokatembeter kan heller ikke se at det er noe praktisk behov for å innføre en bestemmelse som foreslått, og uttaler:

«På grunn av kravet i § 155 om å søke å påvirke en tjenestemann til å foreta eller unnlate å foreta en tjenestehandling (eller hindre en slik handling), kan det vanskelig tenkes tilfeller der gjerningspersonen skal ha utvist uaktsomhet. Forslaget synes utelukkende å være begrunnet med at man når det gjelder motarbeidelse av rettsvesenet har valgt å kriminalisere også grovt uaktsomme overtredelser, jf. straffeloven § 159, som er en videreføring av straffeloven 1902 § 132 a femte ledd. Det ville derfor være interessant å klarlegge om disse bestemmelsene har fylt noe praktisk behov før man går til det skritt å senke skyldkravet for overtredelser av § 155.»

12.6.3 Departementets vurdering

Departementet viser til at formuleringen «søker å» ikke er ment å gi uttrykk for et hensiktskrav, men fremskutt fullbyrdelse. Det innebærer at bestemmelsen rammer forsøk som fullbyrdet handling. Departementet er imidlertid enig med *Advokatforeningen* og *Oslo statsadvokatembeter* i at det bør påvises et reelt behov for en eventuell utvidelse. Departementet foreslår av den grunn ingen endringer på dette punkt.

13 Krenkelse av representant for en fremmed stat

13.1 Bakgrunn

Stortinget traff 2. desember 2016 anmodningsvedtak nr. 96 (2016–2017):

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om endringer i straffeloven 2005 § 184 a.»

Anmodningsvedtaket ble fattet i forbindelse med behandlingen av Dokument 8:88 L (2015–2016), jf. Innst. 85 L (2016–2017). Bakgrunnen for representantforslaget var en episode der Tyrkia ba det tyske utenriksdepartementet om at en tysk komiker skulle straffeforfølges fordi han på fjernsynet leste opp et dikt rettet mot den tyrkiske presidenten. Forslagsstillerne mente at straffeloven ikke bør gi beskyttelse mot fornærmende utsagn. Det ble videre vist til at vold og trusler er regulert i andre bestemmelser i straffeloven, og at samme vilkår burde legges til grunn for bedømmelsen av slike handlinger uansett hvem den fornærmede er.

Justiskomiteen var enig i formålet med forslaget og mente at bestemmelsen er problematisk med tanke på ytringsfriheten, men ønsket at den ble endret gjennom en vanlig lovgivningsprosess.

Departementet foreslår i proposisjonen her lovendringer som følger opp anmodningsvedtaket.

13.2 Gjeldende rett

Straffeloven § 184 har overskriften «Ordens-krenkelse av fremmed stat» og lyder slik:

- «Med bot eller fengsel inntil 1 år straffes den som her i riket krenker en fremmed stat ved å
- a) øve vold mot eller opptre truende eller fornærmelig overfor en representant for den, eller
 - b) trenge seg inn i, gjøre skade på eller tilsmusse et område, en bygning eller et rom som brukes av en slik representant.»

Av spesialmerknaden til bestemmelsen går det frem at uttrykket «representant» tar sikte på en

person som skal målbære sitt lands synspunkter i Norge, se Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 12.2.5 side 343. Det heter videre:

«For eksempel vil medbrakte tolker, sikkerhetsvakter, kontorpersonale mv. ikke omfattes. Kjerneområdet for bestemmelsen er representanter for fremmede lands myndigheter som besøker Norge, eller som tjenestegjør her, typisk diplomater mv. Men bestemmelsen er ikke avgrenset til kun å gjelde representanter med diplomat-status. Dette er i tråd med gjeldende rett.»

Straffeloven § 184 viderefører straffeloven 1902 § 95 annet ledd med kun redaksjonelle endringer. Straffeloven 1902 § 95 var forstått slik at den kun vernet representanter for andre stater mens de oppholder seg i Norge. Antakelig rammer dermed ikke straffeloven § 184 slik opptreden som representantforslaget beskriver i saken fra Tyskland.

Bestemmelsen gjennomfører forpliktelser i Wien-konvensjonen 18. april 1961 om diplomatisk samkvem. Selv om de alminnelige straffebudene om trusler, skadeverk mv. ville kunne gjennomført deler av forpliktelsene, fant departementet grunn til å ha en samlet bestemmelse om vernet for utenlandske staters representasjon, se Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 10.6.1 side 245:

«Det kan riktig nok reises spørsmål om bestemmelsen er nødvendig ved siden av de alminnelige regler om trusler og skadeverk mv., men disse gir iallfall neppe tilstrekkelig vern for ambassaders uteområder, jf. Wien-konvensjonen 18. april 1961 om diplomatisk samkvem artikkel 22 og 30 og Ot.prp. nr. 4 (1994–95) side 21–22. Det er da naturlig å ha en samlet bestemmelse som markerer vernet for utenlandske staters representasjon.»

Frem til 1909 rammet straffeloven 1902 § 95 den «som utsetter det fredelige forhold til annet land for fare» ved offentlig å forhåne eller opphisse til blant annet «hat mot et annet land eller dets statsstyrelse» eller ved «uten påviselig hjemmel å til-

legge noen statsstyrelse urettferdige eller skammelige handlinger». I 1909 ble bestemmelsens virkeområde innskrenket til kun å ramme hån mot fremmed stats flagg eller riksvåpen. Denne bestemmelsen bestod som straffeloven 1902 § 95 *første* ledd frem til loven ble avløst av den nye straffeloven i 2015. Bestemmelsens første ledd var foreslått opphevet av Ytringsfrihetskommisjonen (NOU 1999: 27 punkt 6.3.2.3.1 side 147), Straffelovkommisjonen (NOU 2002: 4 punkt 10.2 side 393) og Lund-utvalgets utredning om rikets sikkerhet (NOU 2003: 18 punkt 7.2.3.1 side 109). Også departementet anså bestemmelsen som et unødvendig inngrep i ytringsfriheten og demonstrasjonsfriheten, og mente at respekt for utenlandske flagg og riksvåpen burde oppnås på annen måte enn ved en særskilt straffebestemmelse, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 10.6.2.4 side 247. Bestemmelsen ble dermed opphevet idet den nye straffeloven trådte ikraft.

Bestemmelsens *annet* ledd, som er videreført i straffeloven § 184, ble føyet til i 1950 og lød uforandret frem til en lovendring i 1995. Bestemmelsen bygget på en innstilling om revisjon av forræderilovgivningen mv. avgitt 26. juli 1948 av høyesterettsdommer Reidar Skau og professor Johs. Andenæs, som departementet sluttet seg til i Ot.prp. nr. 79 (1950). I innstillingen trekkes forholdet til ytringsfriheten frem som begrunnelse for at krenkende omtale av fremmed stat eller statsoverhode ikke bør være straffbart helt generelt, se Ot.prp. nr. 79 (1950) side 13:

«Selv om uoverlagte avisskriverier i vanskelige situasjoner utvilsomt kan være uheldige for landets forhold utad, er det på dette område så vanskelig å trekke grensen mellom den berettigede meningsytring og misbruket av ytringsfriheten at straffebestemmelser lett kan gjøre mer skade enn gagn.»

I innstillingen antas likevel at straffeloven burde ramme «overgrep mot fremmede makters representanter, angrep på legasjons- og konsulatbygninger o. l.». Det heter blant annet (Ot.prp. nr. 79 (1950) side 13):

«Straffelovens alminnelige bestemmelser om vold, ærekrenkelse og skadeverk (jfr. også § 96, 2. ledd) vil nok i de fleste tilfelle gi grunnlag for en innskriden, men det gjelder ikke bestandig; dessuten finner en det naturlig å ha en bestemmelse som nettopp fremhever den side av saken som betegnelsen 'krenkelse av fremmed stat' angir.»

I 1995 ble straffeloven 1902 § 95 annet ledd endret slik at «område» ble likestilt med «bygning eller rom». Formålet var å verne ambassaders uteområder for fullt ut å oppfylle kravene i Wien-konvensjonen 18. april 1961 om diplomatisk samkvem, se Ot.prp. nr. 4 (1994–95) punkt 5 side 22. Det ble vist til artikkel 22, som forplikter statene til å beskytte ambassadebygninger mv. mot inntrengen og skadeforvoldelse og til å forhindre forstyrrelser og krenkelser, og artikkel 30, som gir det samme vern for privatboligen til representanter med diplomatisk immunitet.

Både Straffelovkommisjonen og Lund-utvalget foreslo å videreføre straffeloven 1902 § 95 *annet ledd*. Begge viste til at dette var nødvendig for å oppfylle kravene i Wien-konvensjonen. Lund-utvalget mente likevel at bestemmelsen burde ha overskriften «krenkelse av fremmed stats representant, representasjonsbygning mv.», da betegnelsen «ordenskrenkelse av fremmed stat» ikke ble ansett å passe på en bestemmelse som også rammet voldshandlinger (NOU 2003: 18 punkt 7.2.3.3 side 117). Departementet foreslo å videreføre bestemmelsen i tråd med Straffelovkommisjonens forslag og viste til at bestemmelsen gjennomfører den nevnte Wien-konvensjonen artikkel 22 og 30, se Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 10.6.1 side 245, sitert over.

I tillegg kommer Wien-konvensjonen artikkel 29 tredje punktum, som forplikter statene til å ta alle rimelige forholdsregler for å forhindre angrep på diplomatiske representanters person, frihet og verdighet:

«The receiving State shall treat him with due respect and shall take all appropriate steps to prevent any attack on his person, freedom or dignity.»

Det kan også vises til Konvensjon om forebyggelse av og straff for forbrytelser mot internasjonalt beskyttede personer, herunder diplomatiske representanter, av 1973, som trådte i kraft for Norge 28. mai 1980. Idet handlingene det skal beskyttes mot, er straffbare etter norsk rett, fant en ikke grunn til å gjøre andre lovendringer ved ratifikasjonen enn endringer i jurisdiksjonsbestemmelsen, jf. Ot.prp. nr. 4 (1978–79) kapittel A side 4. Formålet med konvensjonen er å sikre at det blir reagert mot personer som blir mistenkt for å ha begått de forbrytelser som konvensjonen gjelder. Handlingene det skal beskyttes mot, er dekket av gjeldende straffelov § 184 (jf. konvensjonen artikkel 2), men konvensjonen verner flere persongrupper enn bare statsrepresentanter.

Også tjenestepersoner eller representanter for internasjonale organisasjoner skal være vernet, samt deres familiemedlemmer (konvensjonen artikkel 1). Det kan i den sammenheng nevnes at også etter Wien-konvensjonen skal familiemedlemmene til diplomatiske representanter være vernet.

Det er et overlapp mellom straffeloven § 184 og andre straffebud. Vold og trusler som nevnt i straffeloven § 184 bokstav a rammes også av de alminnelige bestemmelsene i straffeloven kapittel 25 om vold og §§ 263 og 264 om trusler. Også inntrengen og skadeforvoldelse som nevnt i § 184 bokstav b har fellestrekk med enkelte av straffelovens alminnelige bestemmelser i § 268 om uberettiget adgang eller opphold og §§ 351 til 353 om skadeverk, selv om disse nok ikke fullt ut rammer alt som omfattes av § 184 bokstav b.

De alminnelige straffebestemmelsene om vold og trusler verner bare integriteten til personen som blir utsatt for krenkelsen, mens straffeloven § 184 verner den offentlige interessen i å beskytte representanter for en fremmed stat mens de oppholder seg i Norge. Tilsvarende finnes det straffebestemmelser som verner offentlige tjenestepersoner og enkelte særlig utsatte yrkesgrupper mot vold og trusler (straffeloven §§ 155, 265 og 286) ved siden av de alminnelige straffebudene mot slike handlinger. Dersom en straffbar handling krenker både den offentlige interessen som er vernet etter § 155, og tjenestepersonens personlige integritet, for eksempel etter § 273 om kroppsskade, skal handlingen etter vanlig lære straffes etter begge straffebudene. Motsetningsvis, dersom en krenkelse av for eksempel en representant for en fremmed stat ikke har noen tilknytning til vedkommendes stilling, men bare skyldes rent private kontroverser, kan krenkelsen bare straffes etter de alminnelige bestemmelsene, jf. Ot.prp. nr. 79 (1950) side 13.

13.3 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet viste departementet til at det på flere områder er overlapp mellom straffeloven § 184 og andre straffebestemmelser. På noen punkter har bestemmelsen imidlertid selvstendig betydning. Ved en endring mente departementet at bestemmelsens selvstendige betydning i større grad burde fremheves, og at det samtidig burde tas hensyn til dens funksjon som gjennomføring av folkerettslige forpliktelser. På bakgrunn av disse generelle betraktningene, utformet departe-

mentet to alternativer til ny ordlyd. Det første alternativet lød slik:

«§ 184 *Krenkelse av representasjonen til fremmed stat eller mellomstatlig organisasjon*

Med bot eller fengsel inntil 1 år straffes den som *krenker representasjonen til en fremmed stat eller mellomstatlig organisasjon her i riket* ved å

- a) øve vold mot eller opptre *truende overfor* en representant for *staten eller organisasjonen eller et familiemedlem som tilhører representantens husstand*, eller
- b) trenge seg inn i, gjøre skade på eller tilsmusse et område, en bygning eller et rom som brukes av en slik representant.»

Det andre alternativet lød slik:

«§ 184 *Krenkelse av representasjonen til fremmed stat eller mellomstatlig organisasjon*

Med bot eller fengsel inntil 1 år straffes den som *krenker representasjonen til en fremmed stat eller mellomstatlig organisasjon her i riket* ved å

- a) øve vold mot, *opptre truende overfor eller på annen måte rettsstridig krenke* en representant for *staten eller organisasjonen eller et familiemedlem som tilhører representantens husstand*, eller
- b) trenge seg inn i, gjøre skade på eller tilsmusse et område, en bygning eller et rom som brukes av en slik representant.»

Forskjellen mellom de to alternativene gjelder om straffansvaret skal omfatte rettstridige fornærmelser, eller om det bør være begrenset til trusler og vold. På den ene siden viste departementet til at ærekrenkelser er avkriminalisert, og til at ytringsfriheten i dag står så sterkt at det reelle anvendelsesområdet for et slikt straffansvar vil være begrenset. På den annen side forplikter Wien-konvensjonen artikkel 29 statene til å beskytte diplomatiske representanter mot angrep på deres verdighet. Dersom det strafferettslige forbudet mot fornærmelig atferd mot diplomatiske representanter skulle fjernes helt, ville dette kunne svekke norske myndigheters mulighet til å gi diplomatiske representanter den beskyttelsen som våre folkerettslige forpliktelser krever. Dette kan tilsi at et strafferettslig vern mot krenkelser fortsatt bør inngå i straffeloven § 184 bokstav a. Bestemmelsen bør i så fall utformes slik at den ikke gir inntrykk av at beskyttelsen går lenger enn det som vil være et lovlig inngrep i ytringsfriheten.

Begge alternativene utvider bestemmelsens anvendelsesområde til representanter for mellomstatlige organisasjoner, slik som for eksempel FN. Formuleringen i forslaget er videre ment å omfatte representantens ektefelle, registrerte partner eller annen person som bor fast sammen med representanten i et ekteskapsliknende forhold, samt mindreårige barn som bor fast sammen med representanten. Departementet viste til at utvidelsen kan innebære en viss nykriminalisering sammenlignet med gjeldende rett, selv om de fleste krenkelser som kan tenkes å rammes av en slik utvidelse, antakelig også vil være straffbare etter straffeloven § 266. Formålet med denne utvidelsen er imidlertid å verne den offentlige interessen i å beskytte også disse personene mens de oppholder seg i Norge for fullt ut å oppfylle kravene etter norske folkerettslige forpliktelser.

13.4 Høringsinstansenes syn

Samtlige høringsinstanser som har uttalt seg om spørsmålet, støtter forslaget om å gjøre endringer i straffeloven § 184. *Advokatforeningen* har uttrykt generell støtte til å stramme til ordlyden. *Politidirektoratet* ga sin støtte til alternativ 1. *Det nasjonale statsadvokatembetet* og *PST* ga sin støtte til alternativ 2.

Utenriksdepartementet viser til at alternativ 2 i hovedsak er en videreføring av gjeldende rett. Selv om Norges relevante konvensjonsforpliktelser neppe krever et særskilt straffebud om fornærmelig atferd mot andre staters representanter, bør Norge fortsatt ha strafferettslige bestemmelser som gjør det mulig for staten å faktisk oppfylle forpliktelsene som følger av disse konvensjonene. Å svekke norske myndigheters mulighet til å gi diplomatiske representanter den beskyttelsen som våre folkerettslige forpliktelser krever, vil kunne skade Norges forhold til andre stater. *Utenriksdepartementet* er enig i at alternativ 2, slik det er foreslått, vil tydeliggjøre hvordan forpliktelsene er oppfylt i lovverket. Ytringsfriheten anses tilstrekkelig ivarettatt ved at en rettsstridsreservasjon er inntatt i bestemmelsen.

13.5 Departementets vurdering

Departementet følger med dette opp anmodningsvedtak nr. 96, 2. desember 2016, om endringer i straffeloven § 184 bokstav a vedrørende krenkelser av representanter fra andre stater.

Ved endringer i straffeloven § 184 må det tas hensyn til at bestemmelsen gjennomfører folkerettslige forpliktelser. Som *Utenriksdepartementet* har vist til, er Norge folkerettslig forpliktet til å gi diplomatiske representanter beskyttelse mot angrep på deres verdighet etter Wien-konvensjonen om diplomatisk samkvem av 1961 artikkel 29. Wien-konvensjonen om konsulært samkvem av 1963 artikkel 40 oppstiller en tilsvarende beskyttelse for konsulære representanter, og det følger av internasjonal sedvanerett at også statsoverhoder og muligens også statsrepresentanter på lavere nivå har krav på slik beskyttelse.

De folkerettslige forpliktelsene innebærer i seg selv neppe en forpliktelse til å gi særskilte straffebud som verner diplomater mv. utover det som følger av alminnelige straffebestemmelser, gitt at de alminnelige straffebestemmelser gir tilstrekkelig vid adgang til å straffeforfølge. Andre straffebestemmelser i straffeloven gir anledning til å straffeforfølge vold og trusler mot en representant for en annen stat. Departementet mener likevel at en felles særregulering av vold og trusler i § 184 bokstav a er hensiktsmessig, selv om vold og trusler omfattes også av andre straffebud. Særreguleringen synliggjør gjennomføringen av de folkerettslige forpliktelsene, i tillegg til at den markerer den offentlige interessen som krenkes ved brudd på bestemmelsen. En lignende regulering finnes i straffeloven § 155 og § 156 annet ledd. Selv om offentlige tjenestepersoner er vernet av alminnelige straffebud i kraft av å være privatpersoner, har lovgiver likevel vedtatt en særregulering som verner det offentlige interesse i å beskytte slike tjenestepersoner mot vold, trusler og andre krenkelser. På samme måte bør antakelig andre staters representanter fortsatt være beskyttet som sådanne, og ikke bare som privatpersoner. Dette var den bærende begrunnelsen for straffeloven 1902 § 95 annet ledd da den ble innført i 1950, og så sent som i 2008 ga Stortinget sin tilslutning til at det er naturlig å ha en samlet bestemmelse som markerer det strafferettslige vernet for utenlandske staters representasjon i Norge.

Hvorvidt handlingsalternativene «øve vold mot eller opptre truende» skal beholdes i en egen bestemmelse om vern av representanter for andre stater, er et spørsmål om hensiktsmessighet og signaleffekt. Det finnes derimot bare en begrenset adgang til å straffeforfølge slik opptreden som omfattes av handlingsalternativet om «fornærmelig» opptreden mot representanter for andre stater. Dette har sammenheng med at straffansvaret for ærekrenkelser i straffeloven

1902 kapittel 23 ikke ble videreført i den nye straffeloven. Straffebestemmelsene mot hensynsløs atferd (straffeloven § 266) og krenkelser av privatlivets fred (straffeloven § 267) kan etter omstendighetene ramme krenkelser av den personlige integritet som også kan rammes som «for nærmelig opptreden» etter straffeloven § 184. Straffeloven § 185 om hatefulle ytringer, for eksempel å «forhåne noen» på grunn av deres «nasjonale opprinnelse», kan være anvendelig i grove tilfeller. At det ikke er et fullt overlapp med andre straffebestemmelser betyr at en opphevelse av handlingsalternativet i § 184 bokstav a om «for nærmelig» opptreden vil kunne svekke norske myndigheters mulighet til å gi diplomatiske representanter mv. den beskyttelsen som våre folkerettslige forpliktelser krever. På bakgrunn av dette går departementet inn for å videreføre et alternativ som beskytter representanter for andre stater mot slike krenkelser.

For bedre å få frem at beskyttelsen etter § 184 a ikke går lenger enn det som vil være et lovlig inngrep i ytringsfriheten, foreslår likevel departementet å gi handlingsalternativet et nytt språklig uttrykk. Ytringer som er vernet av ytringsfriheten, jf. særlig Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10, kan ikke straffes. Dette bør synliggjøres gjennom et vilkår om at bare rettsstridige krenkelser kan straffes. Dette innebærer ikke en endring i gjeldende rett om hva slags krenkelser som er straffbare – bare at lovens vilkår ikke skal gi inntrykk av at lovlige handlinger er straffbare. Departementet foreslår en lovendring i tråd med alternativ 2 i høringsnotatet, som var det alternativet som fikk bredest støtte av høringsinstansene. Departementet foreslår likevel ordlyden «rettsstridig fornærme» i stedet for «på annen måte

rettsstridige krenke». En slik ordlyd peker tydeligere på hva slags handling som kan være rettsstridig, og som dermed kan «krenke» representasjonen til en annen stat, jf. innledningen i bestemmelsen.

Departementet fastholder for øvrig forslaget i høringsnotatet om å utvide det personelle virkeområdet til § 184 til å gjelde også for representanter for mellomstatlige organisasjoner, som for eksempel FN. Norges folkerettslige forpliktelser til å beskytte slike representanter rekkes ikke nødvendigvis like langt som forpliktelsene til å beskytte diplomatiske representanter. Likevel kan også slike representanter være særlig utsatte for krenkelser, og også her er det ønskelig å verne den offentlige interessen i å beskytte disse personene mens de oppholder seg i Norge. Dette tilsier at de gis et tilsvarende vern som diplomatiske representanter. En fellesregulering har også retts-tekniske fordeler.

Departementet foreslår også at vernet etter straffeloven § 184 skal gjelde tilsvarende for familiemedlemmer som tilhører representantens husstand. For så vidt gjelder diplomatiske representanter, følger en slik forpliktelse av Wienkonvensjonen artikkel 37. Formuleringen i forslaget er ment å omfatte representantens ektefelle, registrerte partner eller annen person som bor fast sammen med representanten i et ekteskapsliknende forhold, samt mindreårige barn som bor fast sammen med representanten. «Samboer» forstås på samme måte som i arveloven § 28 a. Endringen innebærer en viss utvidelse sammenlignet med gjeldende rett.

Det vises for øvrig til spesialmerknadene i punkt 21.3.

14 Jurisdiksjon – korrupsjon begått i utlandet

14.1 Bakgrunn

Etter den opphevede straffeloven 1902 fikk norsk straffelovgivning anvendelse på korrupsjonshandlinger begått i utlandet uavhengig av om gjerningspersonen var hjemmehørende her i riket eller utenlandsk statsborger. I straffeloven 2005 beror det på nærmere vilkår om norsk straffelovgivning får anvendelse på korrupsjonshandlinger begått i utlandet.

I forbindelse med ikraftsettingen av straffeloven ble det gjort enkelte endringer i straffeloven § 5 om straffelovgivningens stedlige virkeområde, blant annet for påvirkningshandel. Departementet holdt åpent at det senere kunne vurderes om det var behov for å utvide jurisdiksjonen for påvirkningshandel og korrupsjon (Prop. 64 L (2014–2015) punkt 4.2.4.4 side 26), slik det var etter straffeloven 1902.

I brev 5. april 2018 stilte Riksadvokaten spørsmål ved om de gjeldende jurisdiksjonsbestemmelsene i straffeloven oppfyller folkerettslige forpliktelser på korrupsjonsområdet, og foreslo en endring i straffeloven § 5:

«Etter OECDs anti-korrupsjonskonvensjon (Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions. 21 November 1997) artikkel 4 nr. 2 plikter statene å etablere jurisdiksjon for visse former for korrupsjon begått av egne borgere i utlandet, dersom det er rettslig adgang etter nasjonale regler til å etablere slik jurisdiksjon.

I forbindelse med ratifikasjon av konvensjonen og innføring av korrupsjonsbestemmelser i 2003 påpekte departementet at straffeloven av 1902 § 12 nr. 3 a), som gjaldt jurisdiksjon for handlinger begått i utlandet av nordmenn og personer hjemmehørende i Norge, allerede viste til straffeloven kapittel 26, hvor bestemmelsene om korrupsjon og påvirkningshandel ble plassert (§§ 276 a. b og c). Det var dermed norsk jurisdiksjon ved mistanke om slike handlinger. Departementet påpekte videre at det kunne tenkes tilfeller som ikke ble fanget

opp av § 12 nr. 3 a) og som etter konvensjonen var forutsatt pådømt i Norge, f.eks. at en norsk tjenestemann som verken er norsk borger eller hjemmehørende i Norge, lar seg bestikke i utlandet. En henvisning til §§ 276 a, b og c ble derfor tilføyd i § 12 nr. 4 a), som gjaldt jurisdiksjon for handlinger begått av utlending i utlandet (Ot.prp. nr. 78 (2002–2003) kap. 4.10).

Straffeloven av 2005 § 5 inneholder ingen tilsvarende regel om jurisdiksjon for korrupsjon/påvirkningshandel begått i utlandet av nordmenn og personer hjemmehørende i Norge, idet oppregningen i § 5 første ledd ikke inneholder noen henvisning til de aktuelle straffebudene (§§ 387 – 389). I disse sakene vil straffbarheten bero på om handlingen er straffbar i gjerningslandet, jf. § 5 første ledd nr. 1. Dette er neppe i tråd med konvensjonens artikkel 4 nr. 2.

2005-loven § 5 inneholder heller ingen bestemmelse tilsvarende § 12 nr. 4 a) om korrupsjon begått i utlandet av utlending. Vi har altså ikke jurisdiksjon i situasjoner som beskrevet i eksempelet fra forarbeidene (om norsk tjenestemann som ikke er norsk borger eller hjemmehørende her). Konvensjonen oppstiller riktignok ikke krav om jurisdiksjon for andre enn egne statsborgere. Men som påpekt i forarbeidene, kan det reises spørsmål om de nye jurisdiksjonsbestemmelsene er i tråd med konvensjonens forutsetninger på dette punktet.

Endringen i straffeloven av 1902 § 12 og ratifikasjonen av OECDs konvensjon skjedde i 2003, før den nye straffeloven ble vedtatt og etter at forslaget til de nye jurisdiksjonsreglene var utarbeidet. Formentlig har man ved den senere vedtakelsen av ny straffelov oversett at de nye jurisdiksjonsbestemmelsene neppe oppfyller konvensjonsforpliktelsene. Riksadvokaten foreslår følgelig at det vurderes en endring av straffeloven § 5.»

Departementet behandler i dette punktet om norsk straffelovgivning bør få anvendelse på flere tilfeller av korrupsjonshandlinger etter straffeloven §§ 387 og 388 om henholdsvis korrupsjon

og grov korrupsjon, og straffeloven § 389 om påvirkningshandel begått i utlandet.

14.2 Gjeldende rett

Straffelovgivningens virkeområde på handlinger begått i utlandet følger primært av straffeloven § 5. Som hovedregel gjelder det et krav om dobbel straffbarhet for at norsk straffelovgivning skal gjelde for handlinger begått i utlandet, jf. straffeloven § 5 første ledd nr. 1 for så vidt gjelder norsk statsborger (bokstav a), person med bosted i Norge (bokstav b) og handlinger foretatt på vegne av foretak registrert i Norge (bokstav c). Bokstav c gjelder anvendelsen av straffelovgivningen på foretaket selv, ikke personer som måtte ha handlet på vegne av foretaket, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 30.1 side 402. Foretak hefter også for anonyme og kumulative feil, jf. Ot.prp. nr. 90 punkt 30.1 på side 431. Departementet antar derfor at gjerningspersonens manglende tilknytning til Norge ikke er til hinder for at foretaket skal ilegges foretaksstraff. Det avgjørende er om foretaket er registrert i Norge, jf. NOU 1992: 23 punkt 4.6.4.1 på side 46–47. Tilsvarende regulering gjelder for personer og foretak som etter handlings-tidspunktet har fått slik tilknytning til Norge som beskrevet i § 5 annet ledd bokstav a til c.

I § 5 første ledd nr. 2 til nr. 11 bestemmes det at straffelovgivningen også får anvendelse på nærmere bestemte lovbrudd begått i utlandet av personer og på vegne av foretak som nevnt i første og annet ledd bokstav a til c, selv om handlingen ikke er straffbar i det landet hvor den er begått. Korrupsjon etter straffeloven § 387 og påvirkningshandel etter § 389 er ikke omfattet av disse bestemmelsene.

For handlinger begått i utlandet av andre personer enn de som er nevnt i første og annet ledd bokstav a til c (det vil i hovedsak si utlendinger uten bosted i Norge), får straffelovgivningen anvendelse dersom vedkommende oppholder seg i Norge når straffeforfølgning innledes og handlingen oppfyller krav om dobbel straffbarhet eller rammes av nærmere bestemte straffebud, og i tillegg har en lengstestraff på fengsel i mer enn ett år, jf. § 5 tredje ledd.

Videre fastsetter § 5 femte ledd at straffelovgivningen gjelder for handlinger foretatt i utlandet av andre enn de som omfattes av første til tredje ledd, dersom handlingen har en lengstestraff på fengsel i seks år eller mer og er rettet mot noen som er norsk statsborger eller er bosatt i Norge. Bakgrunnen for dette var et behov for å verne

nordmenn mot alvorlige straffbare handlinger som en utlending begår mot dem mens de oppholder seg i utlandet, jf. Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt 16.1 side 397.

Straffeloven § 5 erstatter deler av straffeloven 1902 § 12 nr. 3 og 4. Også disse bestemmelsene bygget i utgangspunktet på et prinsipp om dobbel straffbarhet. I tillegg ga § 12 nr. 3 bokstav a og nr. 4 bokstav a straffelovgivningen anvendelse på en rekke nærmere bestemte lovbrudd uavhengig av om kravet om dobbel straffbarhet var oppfylt, herunder straffeloven 1902 §§ 276 a og 276 b om korrupsjon og § 276 c om påvirkningshandel. Disse straffebudene er videreført i den nye straffeloven §§ 387 og 388 om henholdsvis korrupsjon og grov korrupsjon, og straffeloven § 389 om påvirkningshandel, jf. Ot.prp. nr. 22 (2008–2008) punkt 11.10 og 16.11 på side 470 til 472.

Straffeloven § 5 gir altså straffelovgivningen anvendelse i færre tilfeller hvor kravet om dobbel straffbarhet ikke er oppfylt, enn straffeloven 1902 § 12 første ledd nr. 3 og nr. 4 gjorde. For en nærmere beskrivelse av rettstilstanden etter straffeloven 1902 vises det til Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 13.5.5.1 side 181 til 182. Bakgrunnen for endringene fremgår av Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 13.5.5.4 side 185 følgende og punkt 30.1 side 401 følgende.

Straffeloven § 6 gir straffelovgivningen virkning på handlinger begått i utlandet utenfor virkeområdet til § 5, dersom Norge har en folkerettslig rett eller plikt til å straffeforfølge handlingen. For en nærmere beskrivelse av bestemmelsen og bakgrunnen for den vises det til Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 13.5.6.4 og punkt 30.1 side 404–405.

For overtredelse av straffebestemmelsene om korrupsjon, grov korrupsjon og påvirkningshandel (straffeloven §§ 387, 388 og 389) kan straffeloven § 6 innebære at Europarådets strafferettslige konvensjon mot korrupsjon, FNs konvensjon mot korrupsjon 29. september 2003 og OECDs antibestikkelseskonvensjon 21. november 1997 gir norsk straffelovgivning anvendelse på flere tilfeller enn de som er omfattet av straffeloven § 5. I Ot.prp. nr. 78 (2002–2003) punkt 4.12 side 24 er følgende uttalt om Europarådskonvensjonen:

«Europarådskonvensjonen artikkel 17 nr. 1 gjør det klart at konvensjonsstatene må sørge for å ha jurisdiksjon i forhold til korrupsjonshandlingene beskrevet i artikkel 2 til 14 i tilfeller hvor:

- a) det straffbare forholdet er begått helt eller delvis på partens territorium,

- b) gjerningsmannen er en av partens borgere, en av dens offentlige tjenestemenn, eller medlem av en av dens nasjonale offentlige forsamlinger, eller
- c) det straffbare forholdet involverer en av partens offentlige tjenestemenn eller medlemmer av dens nasjonale offentlige forsamlinger eller en annen person nevnt i artikkel 9 til 11 som samtidig er en av partens borgere.»

Kravene i artikkel 17 nr. 1 bokstav a er tilfredsstilt gjennom straffeloven § 12 første ledd nr. 1 bokstav a, som lar norsk straffelov få anvendelse på straffbare handlinger som helt eller delvis er begått på norsk territorium.

Artikkel 17 nr. 1 bokstav b og c gjør det påkrevd med visse endringer i bestemmelsene om norsk straffelovgivningens stedlige virkeområde. Etter straffeloven § 12 første ledd nr. 3 bokstav a kommer en del særskilt nevnte kapitler og bestemmelser i straffeloven til anvendelse på handlinger som er foretatt i utlandet av norske borgere og personer hjemmehørende i Norge. Straffeloven kapittel 26, hvor §§ 276 a, 276 b og 276 c er foreslått plassert, er blant disse. Det kan imidlertid tenkes tilfeller som § 12 første ledd nr. 3 bokstav a ikke fanger opp, og som etter artikkel 17 bokstav b og c forutsettes å kunne pådømmes i Norge. Det kan for eksempel være at en norsk tjenestemann som verken er norsk borger eller hjemmehørende i Norge, lar seg bestikke i utlandet.»

FNs konvensjon mot korrupsjon av 29. september 2003 artikkel 42 nr. 2 åpner for at partene kan etablere en viss jurisdiksjon over korrupsjonshandlinger begått i utlandet, men inneholder begrensede forpliktelser, se St.prp. nr. 49 (2005–2006). OECDs antibestikkelseskonvensjon av 21. november 1997 har i artikkel 4 forpliktelser til å straffe bestikkelser begått i utlandet av egne tjenestepersoner, jf. Ot.prp. nr. 66 (1997–98) punkt 5.5 side 7.

14.3 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet ga departementet uttrykk for at det kunne være grunn til å vurdere om norsk straffelovgivning bør få anvendelse på flere tilfeller av korrupsjonshandlinger og påvirkningshandel begått i utlandet, enn det som følger av gjeldende rett. Departementet skisserte som alternativ at det i straffeloven § 5 første ledd tilføyes et nytt nr. 12 med henvisning til straffeloven § 387 om korrup-

sjon, § 388 om grov korrupsjon og § 389 om påvirkningshandel, samt at det i straffeloven § 5 tredje ledd inntas en henvisning til første ledd ny nr. 12. Det ville innebære at disse straffebudene vil gjelde for handlinger begått i utlandet av norske statsborgere, personer med bosted i Norge og for foretak registrert i Norge, uavhengig av om handlingene er straffbare i det aktuelle landet.

Departementet uttalte at den skisserte løsningen likevel ikke ville gi straffelovgivningen anvendelse på korrupsjonshandlinger som har blitt begått av en utlending som ikke senere oppholder seg i Norge (straffeloven § 5 tredje ledd). Det gjelder selv om han eller hun har handlet på vegne av et norskregistrert foretak. Departementet fremholdt videre at det i slike tilfeller heller ikke er opplagt at foretaket vil kunne straffes etter straffeloven § 5 første ledd bokstav c for handlinger begått av en slik utlending på vegne av foretaket. Avgjørende for om utlendingen kunne straffes vil i så fall være om jurisdiksjon følger av straffeloven § 6, som gir adgang til å straffe der det foreligger en folkerettslig forpliktelse. Departementet mente at manglende adgang til å straffe utlendingen for en handling begått på vegne av et norsk foretak var uheldig.

Departementet skisserte som et alternativ å endre straffeloven § 5 første ledd bokstav c slik at den ikke bare gjelder foretak som lovbrudd er begått på vegne av, men også gir adgang til straffe personer som har handlet på foretakets vegne. Departementet uttalte at slik kunne i og for seg bestemmelsen forstås allerede. Samtidig ville en slik løsning bryte med systematikken i straffeloven § 5, hvor første ledd er ment å gjelde nordmenn og norske selskap.

Departementet viste til at straffeloven § 5 femte ledd fastsetter at straffelovgivningen gjelder for handlinger foretatt i utlandet av andre enn de som omfattes av første til tredje ledd, dersom handlingen har en lengstestraff på fengsel i seks år eller mer og er rettet mot noen som er norsk statsborger eller er bosatt i Norge. Departementet påpekte at jurisdiksjonsregelen allerede innebar et unntak fra oppholdskravet i straffeloven § 5 tredje ledd. Videre fremholdt departementet at en mulig endring kunne være å utvide straffeloven § 5 femte ledd til også å gjelde personer som opptrer på vegne av foretak registrert i Norge.

Strafferammekravet etter jurisdiksjonsregelen i straffeloven § 5 femte ledd er som nevnt seks års fengsel eller mer. Departementet uttalte følgende med henblikk på om strafferammekravet burde videreføres også etter en endring som bestemmer at jurisdiksjonsregelen gjelder for per-

soner som opptrer på vegne av foretak registrert i Norge (høringsnotatet side 46):

«Ved et slikt forslag vil bestemmelsen gi straffelovgivningen virkning overfor utlending som begår alvorlige straffbare handlinger på vegne av et norskregistrert foretak som selv kan straffes i medhold av § 5 første ledd bokstav c. Strafferammekravet på seks års fengsel kan vurderes videreført, noe som vil omfatte grov korrupsjon (straffeloven § 388). For øvrig kan et slikt forslaget få betydning ved for eksempel grov hvitvasking (straffeloven § 338) eller grovt bedrageri (§ 372). Et alternativ kan være å senke strafferammekravet til tre års fengsel for handlinger begått på vegne av foretak, og dermed også omfatte blant annet påvirkningshandel (straffeloven § 389) og vanlig korrupsjon (straffeloven § 387).»

Departementet trakk frem at slik forslaget var utformet, ville det også omfatte andre lovbrudd begått i utlandet enn de som omfattes av oppregningen i § 5 første ledd nr. 1 til 11. Det vil dermed innebære en generell utvidelse av jurisdiksjonen overfor utenlandske personer, som begår lovbrudd i utlandet på vegne av norske selskaper. Forutsatt at strafferammekravet er oppfylt, vil en slik endring også avklare at norske foretak kunne holdes strafferettslig ansvarlig i tilfeller hvor lovbrudd begås på vegne av foretaket i utlandet, uavhengig av om den som handlet på vegne av foretaket selv omfattes av straffeloven § 5 første til tredje ledd.

Departementet ba på denne bakgrunn om høringsinstansenes syn på følgende forslag til lovendringer:

«Straffeloven § 5 første ledd nr. 10 til ny nr. 12 vil etter forslaget lyde slik:

10. anses som terror- eller terrorrelatert handling etter straffeloven kapittel 18, eller rammes av §§ 145 eller 146,
11. anses som oppfordring til en straffbar handling etter straffeloven § 183 eller innebærer fremsettelse av en hatefullyttring etter straffeloven § 185, eller
12. anses som korrupsjon eller påvirkningshandel etter §§ 387-389.

I straffeloven § 5 tredje ledd føyes nr. 12 til oppregningen.

Straffeloven § 5 femte ledd vil etter forslaget lyde slik:

Straffelovgivningen gjelder også for handlinger som er foretatt i utlandet av andre

personer enn dem som omfattes av første til fjerde ledd, dersom handlingen har en lengstestraff på fengsel i 6 år eller mer og er rettet mot noen som er norsk statsborger eller er bosatt i Norge, eller har en lengstestraff på fengsel i [3/6] år og er foretatt på vegne av et foretak som nevnt i første ledd bokstav c eller annet ledd bokstav c.»

14.4 Høringsinstansenes syn

Blant høringsinstansene som har tatt standpunkt, støtter samtlige departementets forslag om å gjøre unntak fra kravet om dobbel straffbarhet for korrupsjon eller påvirkningshandel etter straffeloven §§ 387–389. Det gjelder *Advokatforeningen*, *Agder lagmannsrett*, *Dommerforeningen*, *Kripos*, *Kristiansand tingrett*, *Nordland politidistrikt*, *Oslo politidistrikt*, *Oslo statsadvokatembeter*, *Politidirektoratet*, *Riksadvokaten*, *Sør-Øst politidistrikt*, *Utenriksdepartementet* og *ØKOKRIM*. *Politihøgskolen* er enig i at reglene om jurisdiksjon bør endres, men trekker ingen konklusjon om hvilket alternativ som bør velges.

Dommerforeningen uttaler:

«Som departementet fremholder i høringsnotatet, har norske myndigheter et særlig ansvar for å bekjempe korrupsjon begått av norske borgere og foretak i utlandet, selv om handlingen er begått i land med en svakere, eller uklar/uoversiktlig, korrupsjonslovgivning. Prinsippet om dobbel straffbarhet kan derfor virke urimelig begrensende på mulighetene for straffeforfølgning i Norge. Riktignok vil Norge kunne ha jurisdiksjon i medhold av straffeloven § 6 der dette følger av en folkerettslig forpliktelse, men man bør ikke basere seg utelukkende på denne bestemmelsen. Dommerforeningen er enig med departementet i at dette vil gi en lite praktisk og uhensiktsmessig regel for å sikre mulighet til å straffeforfølge de tilfellene man ønsker å fange opp.»

ØKOKRIM uttaler:

«Det er lite tilfredsstillende – ikke minst på grunn av de hensyn som ligger til grunn for lovkravet – dersom jurisdiksjon på dette viktige området må baseres på § 6 om særlig folkerettslig grunnlag for å straffeforfølge. [...]»

Det er også svært viktig å avklare at norske foretak kan holdes strafferettslig ansvarlig, uavhengig av om den som har handlet på fore-

takets vegne selv omfattes av § 5 første til tredje ledd, det vil i praksis si også for handlinger begått på vegne av foretaket av utlending. Dette må utvilsomt være en riktig tilnærming, ikke minst for å hindre mulighetene for at foretak kan organisere seg unna straffansvar.»

Med hensyn til om strafferammen for handlinger som er foretatt på vegne av et foretak skal være fengsel i tre eller seks år, støtter *Politidirektoratet*, *Kripos* og *ØKOKRIM* en strafferamme på tre år. *Riksadvokaten* har ingen klar oppfatning om strafferammekravet, men heller i retning av tre år. *Kripos* uttaler:

«Man kan tenke seg at flere personer har gjort seg skyldig i korrupsjon på vegne av et norsk foretak, de fleste involverte er norske, mens den ene – kanskje hovedmannen – er utlending. Dersom det kreves en strafferamme på 6 år for den aktuelle handlingen og retten skulle komme til at korrupsjonen ikke var grov, må utlendingen (hovedmannen) frifinnes. *Kripos* støtter alternativet med 3 års strafferamme.»

Dommerforeningen og *Agder lagmannsrett* anbefaler å velge en strafferamme på seks års fengsel. *Dommerforeningen* uttaler:

«Etter vår mening er behovet for de foreslåtte endringer størst for de alvorlige (grove) korrupsjonshandlinger og annen økonomisk kriminalitet, og i praksis er det i disse tilfellene det vil bli satt inn etterforskningsressurser. Å knytte utvidelsen til et krav om en lengstestraff på seks år eller mer, vil også harmonere best med det § 5 femte ledd første alternativ bestemmer for handlinger som er rettet mot personer som er norske borgere eller er bosatt i Norge.»

ØKOKRIM støtter i utgangspunktet også forslaget om å la adgangen til å forfølge utlendinger for handlinger i utlandet bero på om vedkommende «oppholder seg i Norge», jf. tilføysen i tredje ledd, eller har handlet «på vegne av» norsk foretak, jf. forslaget til endringer straffeloven femte ledd. Samtidig fremholder *ØKOKRIM* følgende knyttet til vilkåret om at personen har handlet «på vegne av» norsk foretak:

«Sistnevnte vilkår kan imidlertid reise vanskelige tolknings- og bevissspørsmål, herunder for eksempel knyttet til om en person ansatt i et utenlandsk datterselskap, eventuelt en mer

frittstående agent, skal anses å ha handlet ‘på vegne av’ et norsk foretak. Regelen kan dermed bli krevende å anvende i praksis og tilsvarende lite effektiv. I den forbindelse kan det blant annet være grunn til å vurdere hvilket beviskrav som skal gjelde med hensyn til om vilkårene for jurisdiksjon er til stede. Muligens bør det også vurderes om kretsen av utlendinger som kan forfølges bør utvides ytterligere, for eksempel slik at også medvirkning til straffbare handlinger som begås på vegne av norsk foretak, bør gi grunnlag for jurisdiksjon.»

Videre fremholder *ØKOKRIM* at slik lovforslaget er utformet vil det formentlig ikke ubetinget gi jurisdiksjon i situasjonen nevnt i Ot.prp. nr. 78 (2002–2003) side 24, og som også *Riksadvokaten* viser til i sitt brev, nemlig der en «norsk tjenestemann som verken er norsk borger eller hjemmehørende i Norge, lar seg bestikke i utlandet».

14.5 Departementets vurdering

Departementet fastholder forslagene om endringer i straffeloven § 5 for å gi norsk straffelovgivning anvendelse på flere tilfeller av korrupsjonshandlinger og påvirkningshandel begått i utlandet, enn det som følger av gjeldende rett.

Endringen gjør det klart at kravet om dobbel straffbarhet ikke gjelder i tilfeller hvor en norsk statsborger, person med bosted i Norge eller noen på vegne av et foretak registrert i Norge, begår en korrupsjonshandling eller en påvirkningshandel i utlandet. Korrupsjon vil kunne begås i land med mangelfull korrupsjonslovgivning, noe som gjør at prinsippet om dobbel straffbarhet kan virke urimelig begrensende på mulighetene for strafforfølgning i Norge. Norske myndigheter kan sies å ha et ansvar for å bekjempe korrupsjon begått for eksempel av norske borgere og norske foretak i utlandet, selv om handlingen begås i et land med en svakere korrupsjonslovgivning. Å finne ut av korrupsjonslovgivningen i land med en uoversiktlig rettstilstand og lite effektive myndigheter, eventuelt også myndigheter som er innblandet i en korrupsjonsmistanke, vil også kunne virke urimelig begrensende på etterforskningen av personer og foretak med tilknytning til Norge.

Straffeloven § 6 gir i utgangspunktet jurisdiksjon i de tilfellene hvor det følger av en folkerettslig forpliktelse. Samtidig er det ikke gitt at bestemmelsen gir en hensiktsmessig og praktikabel regel. Videre vil det kunne være tid- og ressurskrevende å avklare jurisdiksjonsspørsmål i enkelt-

saker. I initialfasen av etterforskningen i korrupsjonssaker vil det kunne ha betydning for påtalemyndigheten å ha størst mulig klarhet i om norsk korrupsjonslovgivning kan gis anvendelse på handlinger begått i utlandet. Også hensynene som ligger bak lovkravet taler for at jurisdiksjonen over korrupsjonshandlinger kommer uttrykkelig frem i straffeloven.

Departementet følger derfor opp forslaget i høringsnotatet om å la straffeloven § 5 første ledd tilføyes et nytt nr. 12 med henvisning til straffeloven §§ 387, 388 og 389, samt at det i straffeloven § 5 tredje ledd inntas en henvisning til første ledd ny nr. 12.

Departementet foreslår i tråd med høringsnotatet også endringer i § 5 femte ledd for å gi straffelovgivningen anvendelse på korrupsjonshandlinger som har blitt begått av en utlending som ikke senere oppholder seg i Norge, dersom han eller hun handler på vegne av et norskregistrert foretak. Endringen går ut på å endre straffeloven § 5 femte ledd til også å gjelde personer som opptrer på vegne av foretak som nevnt i § 5 første ledd bokstav c eller annet ledd bokstav c.

Begrunnelsen for endringen er at det i dag ikke er opplagt om foretaket vil kunne straffes for handlinger begått av en slik utlending etter straffeloven § 5 første ledd bokstav c. I slike tilfeller vil det kunne være avgjørende om jurisdiksjon følger av straffeloven § 6. Det kan fremstå urimelig at en utenlandsk gjerningsperson ikke kan straffeforfølges i Norge, dersom andre involverte som nevnt i straffeloven § 5 første, annet eller tredje ledd kan straffeforfølges her. Selv om utlendingen i prinsippet kan straffeforfølges i den staten hvor korrupsjonshandlingen er begått, vil dette kunne være lite realistisk i praksis. På den måten vil jurisdiksjonsbestemmelsene kunne gjøre korrupsjonsbestemmelsene mindre effektive. Ofte vil det dessuten være mest rasjonelt at straffeforfølgningen av involverte i en korrupsjonssak skjer samlet i den staten som etterforsker saken for øvrig, og hvor det aktuelle foretaket og andre hovedaktører har tilhold.

Slik forslaget er utformet, vil det også omfatte andre lovbrudd begått i utlandet enn de som omfattes av oppregningen i § 5 første ledd nr. 1 til 11. Det vil dermed innebære en generell utvidelse av jurisdiksjonen overfor utenlandske personer som begår lovbrudd i utlandet på vegne av norske selskaper. Forutsatt at strafferammekravet er oppfylt, vil en slik endring også avklare at norske foretak kan holdes strafferettslig ansvarlig i tilfeller hvor lovbrudd begås på vegne av foretaket i utlandet, uavhengig av om den som handlet på vegne av foretaket selv omfattes av straffeloven § 5 første til tredje ledd.

Med henblikk på hvilken strafferamme som skal gi grunnlag for jurisdiksjon etter straffeloven § 5 femte ledd siste punktum om handlinger foretatt på vegne av et norsk foretak, har departementet falt ned på et vilkår om tre års fengsel. Det vil dermed omfatte påvirkningshandel etter straffeloven § 389, vanlig korrupsjon etter straffeloven § 387, grov korrupsjon etter straffeloven § 388, grov hvitvasking etter straffeloven § 338 og grovt bedrageri etter § 372.

Departementet antar, som *Dommerforeningen* fremholder, at behovet for jurisdiksjon er størst for de grove korrupsjonshandlinger og annen grov økonomisk kriminalitet med strafferamme på seks år. I et større sakskompleks med flere personer bør neppe en tiltale mot en utlending være utelukket på grunn av lav strafferamme. Det vises til *Kripas* sitt høringsinnspill. Ved innledningen av en etterforskning vil det kunne være mistanke om straffbare forhold som har en strafferamme på tre år, mens det først senere viser seg å foreligge forhold med en høyere strafferamme, og motsatt. Ved innledningen av etterforskningen er det en fordel for påtalemyndigheten å ha mest mulig klarhet i om norsk straffelovgivning kan anvendes på handlinger begått i utlandet.

Det vises for øvrig til omtalen i spesialmerknadene i punkt 21.3.

15 Foreldelse

15.1 Bakgrunn

15.1.1 Forlenget foreldelsesfrist

I straffeloven 2005 har strafferammen for flere lovbrudd blitt senket. Formålet er at straffereaksjonene som loven gir anvisning på, skal være bedre i samsvar med det faktiske straffenivået. Lavere strafferammer har ført til at foreldelsesfristen for en del lovbrudd har blitt kortere. De alminnelige virkningene som endret gradering av lovbrudd i straffeloven 2005 har fått for foreldelsesfristen, var tilsiktet, jf. uttalelsene i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 4.1.4.4 side 59.

I Prop. 64 L (2014–2015) om lov om ikraftsetting av straffeloven 2005 (straffelovens ikraftsetningslov) drøftet departementet om oppdelingen av lovbrudd i liten, vanlig og grov overtredelse i straffeloven 2005 ville få uheldige konsekvenser for foreldelsesfristens lengde, jf. Prop. 64 L (2014–2015) punkt 4.9.5. Kripos og Politidirektoratet hadde uttalt i høringen at det var utfordrende å forutse hvilke konsekvenser slike endringer ville få, men viste til straffeloven 1902 § 200 annet og tredje ledd (seksuell handling eller krenkende atferd mot barn under 16 år) som eksempel på at en forkortet foreldelsesfrist kunne være uheldig, jf. Prop. 64 L (2014–2015) punkt 4.9.4. Oppdelingen av lovbrudd og de påfølgende virkningene for foreldelsesfristene medførte ikke at det ble foreslått lovendringer i forbindelse med ikraftsettingen, jf. Prop. 64 L (2014–2015) punkt 4.9.5 side 46.

I brev 21. oktober 2016 ga Riksadvokaten uttrykk for at endringene i strafferammene kunne ha fått utilsiktede konsekvenser for foreldelsesfristen for noen straffbare handlinger, som for eksempel handlinger etter straffeloven § 304 om seksuell handling med barn under 16 år og § 305 om seksuelt krenkende atferd mv. overfor barn under 16 år. Riksadvokaten uttalte at det kunne være betimelig å vurdere å heve strafferammen for slike forhold eller utskyting av foreldelsesfristen. Videre trakk Riksadvokaten frem at det burde vurderes om foreldelsesfristen på to år ved grovt uaktsomt bedrageri etter straffeloven § 374 første punktum er for kort.

15.1.2 Unntak fra reglene om foreldelse av straffansvar og idømt straff

Straffansvaret for drap, voldtekt og seksuelle overgrep mot barn under 14 og 16 år ble unntatt foreldelse ved lov 20. juni 2014 nr. 46. Det ble i den forbindelse ikke foretatt endringer i reglene om foreldelse av idømt straff for de samme lovbruddene. I forarbeidene til lovendringen, jf. Prop. 96 L (2013–2014) punkt 3.4.3.6 side 13, uttalte departementet:

«Spørsmålet om hvorvidt idømt straffansvar for drap, voldtekt og seksuelle overgrep mot barn under 14 og 16 år bør unntas foreldelse, har ikke vært berørt i høringsnotatet. Departementet vil derfor vurdere å komme tilbake til dette spørsmålet på et passende tidspunkt.»

Under henvisning til lovendringen i 2014 og med bakgrunn i et representantforslag inntatt i Dok. 8:4 L (2014–2015), vedtok Stortinget ved lov 27. mars 2015 nr. 16 at straffansvaret for brannstiftelse som lett kan forårsake tap av menneskeliv («mordbrann»), ble unntatt foreldelse, såfremt noen omkommer på grunn av lovbruddet. I justiskomiteens behandling av representantforslaget tok komiteen til orde for en bredere debatt om foreldelse ved forsettlige handlinger som har døden til følge, jf. Innst. 172 L (2014–2015) side 1. På denne bakgrunn fattet Stortinget 10. april 2015 anmodningsvedtak nr. 462 (2014–2015):

«Stortinget ber regjeringen fremme sak om foreldelsesregler for forsettlige handlinger som har døden til følge.»

Departementet foreslår i proposisjonen her lovendringer som følger opp dette anmodningsvedtaket. Det foreslås også en bestemmelse om unntak fra foreldelse der flere lovbrudd er begått i samme handling (idealkonkurrens). Videre foreslår departementet at idømt straff unntas foreldelse i samme utstrekning som straffansvar er unntatt foreldelse.

15.2 Gjeldende rett

15.2.1 Oversikt over reglene om foreldelse av straffansvar

Straffeloven kapittel 15 inneholder regler om foreldelse. Loven skiller mellom foreldelse av straffansvar på den ene siden og foreldelse av idømt straff og andre strafferettslige reaksjoner på den andre siden. Foreldelse av straffansvar innebærer at en person som har begått en straffbar handling, ikke lenger kan ilegges noen strafferettslig reaksjon for denne handlingen. Den andre formen for foreldelse innebærer at adgangen til å fullbyrde en allerede fastsatt reaksjon faller bort.

Reglene om foreldelse av straffansvar følger av straffeloven §§ 85 til 92. Lovens utgangspunkt er at straffbare handlinger foreldes etter en frist som avhenger av strafferammen i det enkelte straffebudet. Foreldelsesfristene varierer fra 2 til 25 år, jf. straffeloven § 86 første ledd. Har noen i samme handling begått flere lovbrudd (idealkonkurrens), gjelder den lengste fristen for alle lovbruddene, jf. straffeloven § 86 tredje ledd.

Norsk straffelovgivning har tradisjonelt hatt som utgangspunkt at straffansvaret for alle lovbrudd – selv de mest alvorlige – bør foreldes. I grove trekk har utgangspunktet vært begrunnet med at behovet for å straffe avtar etter hvert, fordi både styrken av de individualpreventive og allmennpreventive hensyn svekkes når det har gått lang tid siden lovbruddet, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 28.1 side 380. Videre har det blitt vist til at hensynet til gjerningspersonen og hans eller hennes nærmeste taler for at adgangen til å stille vedkommende til ansvar på et tidspunkt bør falle bort. Det har også vært trukket frem som et argument for foreldelse at bevisene – og da spesielt vitneforklaringer – blir mer og mer usikre når tiden går, slik at faren for uriktige rettsavgjørelser øker. I tillegg kommer ressurs- og prioriteringshensyn. Strafferettssystemet står hele tiden overfor en svært stor saksmengde, og langt fra alle straffesaker kan forfølges. Det kan derfor synes rimelig at de eldre sakene foreldes, slik at påtalemyndigheten kan konsentrere seg om de nyere, jf. Gröning/Husabø/Jacobsen: Frihet, forbrytelse og straff (2. utgave, Bergen 2019) side 567.

Fristen for foreldelse av straffansvar regnes i utgangspunktet fra dagen det straffbare forholdet opphørte, jf. straffeloven § 87 første ledd første punktum. Ved overtredelse av enkelte lovbrudd skal fristen likevel regnes fra den dagen fornærmede fyller 18 år. Dette gjelder tvangsekteskap (§ 253), menneskehandel (§ 257), mishandling i

nære relasjoner (§ 282), kjønnslemlestelse (§ 284), voldtekt av barn under 14 år (§ 299) og seksuell omgang med barn mellom 14 og 16 år (§ 302), jf. straffeloven § 87 første ledd annet punktum. For §§ 299 og 302 har bestemmelsen i praksis bare betydning for forsøksansvar, ettersom straffansvaret for fullbyrdet overtredelse ikke foreldes, jf. straffeloven § 91 annet punktum, se tilsvarende Prop. 64 L (2014–2015) punkt 12.3 på side 129.

Regler om utskutt foreldelsesfrist kom inn i straffeloven 1902 § 68 ved lov 22. mai 1998 nr. 31. Lovendringen hadde bakgrunn i et representantforslag fra stortingsrepresentant Olav Akselsen i Dokument 8: 35 (1997–1998), som var begrunnet i et ønske om å skape bedre rettsvern for barn. Justiskomiteen uttalte at det i overgrepssaker ofte kan ta lang tid før offeret kan erkjenne hva som har skjedd og bli klar over at overgrepene er straffbare forbrytelser (Innst. O. 38 (1997–1998) punkt 2). Videre uttalte komiteen:

«Komiteen ser at mulighetene for å bevise et straffbart forhold svekkes med årene, men tror neppe det vil spille stor rolle for bevisvurderingen om det f.eks. har gått 22 eller 28 år. At gjerningspersonen kan føle det urimelig at så gamle saker kan bringes inn for retten, kan ikke sees å være noe tungtveiende argument mot å la foreldelsesfristen starte fra 18 år.

Komiteen viser til at det kan være viktig for offeret å få muligheten til å prøve sin sak i retten, og at det kan være en ytterligere belastning for offeret å få vite at sak ikke kan reises fordi forholdet er foreldet. Dette kan virke særlig urimelig dersom offeret var svært ung da overgrepene skjedde.»

15.2.2 Nærmere om foreldelse av enkelte straffebud

Strafferammen for *seksuell handling med barn under 16 år* er fengsel inntil tre år, jf. straffeloven § 304. Bestemmelsen viderefører straffeloven 1902 § 200 annet ledd første punktum, og med samme strafferamme. Den forhøyede strafferammen i straffeloven 1902 § 200 tredje ledd på fengsel inntil seks år ved særdeles skjerpende omstendigheter, er ikke videreført. Bakgrunnen er at kvalifisert seksuell handling med barn under 14 år rammes av straffeloven § 299 som voldtekt av barn under 14 år, med en strafferamme på fengsel inntil 10 år, jf. Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt 16.7 side 444. For overtredelse av straffeloven § 299 løper ikke foreldelsesfristen før fornærmede

fyller 18 år. For seksuell handling med barn som rammes av § 304, har endringene medført at foreldelsesfristen er forkortet fra ti år til fem år, jf. straffeloven § 86 første ledd bokstav b og straffeloven 1902 § 67.

Å tvinge eller forlede et barn under 16 år til å utvise seksuelt krenkende eller annen uanstendig atferd straffes med fengsel inntil ett år med mindre forholdet rammes av strengere straffebestemmelser, jf. straffeloven § 305 bokstav b. Bestemmelsen viderefører innholdet i straffeloven 1902 § 200 annet ledd annet punktum med en mindre utvidelse. Strafferammen var tidligere tre års fengsel, med forhøyet strafferamme til fengsel inntil seks år ved særdeles skjerpene omstendigheter, jf. straffeloven 1902 § 200 tredje ledd.

Den senkede strafferammen i straffeloven § 305 bygger på at Straffelovkommisjonen antok at det var tilstrekkelig med en strafferamme i det lavere sjiktet, jf. NOU 2002: 4 Ny straffelov delutredning VII, punkt 9.14.3 side 366. Dette må ses i lys av at tilfeller hvor barn tvinges eller forledes til å utføre handlinger som svarer til seksuell omgang med seg selv, i dag rammes av strengere straffebud. Gjelder det barn under 14 år, straffes et slikt overgrep som voldtekt av barn under 14 år med en strafferamme på fengsel inntil 10 år, jf. straffeloven § 299 bokstav b. For barn mellom 14 og 16 år gjelder det (fortsett) en strafferamme på seks år, jf. straffeloven § 302 annet punktum.

For de mindre alvorlige handlingene, som tidligere ble subsumert under straffeloven 1902 § 200 annet ledd annet punktum med en strafferamme på tre års fengsel, fører endringene i den nye straffeloven til at foreldelsesfristen er senket fra ti år til to år, jf. straffeloven § 86 første ledd bokstav a og straffeloven 1902 § 67.

For øvrig rammer bokstav a i straffeloven § 305 den som selv utviser seksuelt krenkende atferd mv., og har en strafferamme på fengsel inntil ett år. Bestemmelsen viderefører straffeloven 1902 § 201 første ledd bokstav c, og med samme strafferamme.

Overtredelse av *den alminnelige avvergingsplikten* i § 196 straffes med bot eller fengsel inntil ett år, og straffansvaret foreldes etter to år, jf. straffeloven § 86 første ledd bokstav a. Etter straffeloven § 284 tredje ledd oppstilles det en straffesanksjonert plikt til ved anmeldelse eller på annen måte søke å avverge en kjønnslemlestelse. Foreldelsesfristen er to år, men regnes fra den dag fornærmede fyller 18 år, jf. straffeloven § 87 annet punktum. Avvergingsplikten for kjønnslemlestelse foreslås flyttet til § 196, se punkt 3.4.5, som i utgangspunktet vil få betydning for foreldelsesfristen.

Grovt uaktsomt vanlig bedrageri etter straffeloven § 374 første punktum foreldes etter to år, jf. straffeloven § 86 første ledd bokstav a. Dersom bedrageriet er å regne som grovt, foreldes grovt uaktsomt overtredelse etter fem år, jf. straffeloven § 86 første ledd bokstav b. Etter straffeloven 1902 § 271 a var foreldelsesfristen fem år, uavhengig av om det gjaldt vanlig bedrageri etter § 270 eller grovt bedrageri etter § 271, jf. straffeloven 1902 § 67.

15.2.3 Unntak fra foreldelse

Straffeloven § 91 gjør unntak fra foreldelse av straffansvar for de mest alvorlige lovbruddene. For det første foreldes ikke straffansvaret for folkemord, forbrytelser mot menneskeheten, krigsforbrytelser og terrorhandlinger dersom handlingene kan straffes med fengsel i 15 år eller mer, jf. straffeloven § 91 første punktum. Unntak fra foreldelse av folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser er i hovedsak begrunnet med at norsk rett bør være i samsvar med vedtektene for Den internasjonale straffedomstolen. I tillegg vil slike forbrytelser ofte være vanskelige å etterforske og straffefølge før det har gått lang tid, noe som også kan være tilfellet for alvorlige terrorhandlinger. Om bakgrunnen for unntaket vises det til Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 28.2.5 side 385–388 og Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 5.5.5.1 side 64–66 og punkt 8.5.5 side 173–174.

For det andre foreldes ikke straffansvaret for fullbyrdede overtredelser av straffeloven §§ 275, 291, 299 og 302, jf. straffeloven § 91 annet punktum. De oppregnede straffebudene gjelder forsettlig drap, forsettlig voldtekt, voldtekt av barn under 14 år og seksuell omgang med barn mellom 14 og 16 år. Unntaksbestemmelsen viderefører straffeloven 1902 § 66 tredje ledd annet punktum, som ble tilføyd ved lov 20. juni 2014 nr. 46, se punkt 8.1. Unntaket fra foreldelse for forsettlig drap er begrunnet i handlingens grovhet og hensynet til de etterlatte. Videre kan bevissituasjonen i drapsaker gjøre det mulig å etterforske drap lenge etter at handlingen er begått, jf. Prop. 96 L (2013–2014) punkt 3.4.3.2 side 10–11. Unntak fra foreldelse for forsettlig voldtekt og de mest alvorlige seksuelle overgrepene mot barn begrunnes med handlingenes grovhet og med at hensynet til fornærmede veier tungt. I likhet med drapssaker vil bevissituasjonen i grove voldtektssaker kunne ligge slik an at det er mulig å etterforske slike lovbrudd lenge etter at handlingen ble begått. Når det gjelder seksuelle overgrep mot barn, har det

også betydning at det kan ta lang tid før den fornærmede er i posisjon til å anmelde forholdet, grunnet alder og tilknytning til gjerningspersonen, jf. Prop. 96 L (2013–2014) punktene 3.4.3.3 og 3.4.3.4 side 11–12.

For det tredje foreldes ikke straffansvaret for overtredelser av straffeloven § 355 første handlingsalternativ, som rammer den som forårsaker brann som lett kan medføre tap av menneskeliv, jf. straffeloven § 91 tredje punktum. Det er et tilleggsvilkår for unntak fra foreldelse at noen omkommer på grunn av lovbruddet. Dette innebærer at unntaket fra foreldelse beror på en omstendighet (dødsfølge) som ikke er en del av straffebudets gjerningsbeskrivelse, og som heller ikke må dekkes av gjerningspersonens forsett. Dette skiller det fra de øvrige unntakene fra foreldelse i straffeloven § 91. Straffeloven § 355 viderefører deler av «mordbrannparagrafen» i straffeloven 1902 § 148 første ledd første straffalternativ. Unntaket i straffeloven § 91 tredje punktum ble tilføyd ved lov 19. juni 2015 (straffelovens ikraftsettingslov) og viderefører straffeloven 1902 § 66 tredje ledd tredje punktum, som ble tilføyd ved lov 27. mars 2015, se punkt 8.1. Straffeloven § 355 rammer også fare som fremkalles på andre måter enn ved brannstiftelse, for eksempel ved sprengning. Straffansvaret for disse handlingene følger imidlertid de vanlige foreldelsesreglene.

15.2.4 Foreldelse av idømt straff

Etter straffeloven § 93 foreldes idømt fengselsstraff, forvaring og samfunnsstraff etter ulike frister avhengig av lengden på den idømte straffen. Etter straffeloven § 96 foreldes ikke idømt straff for folkemord, forbrytelser mot menneskeheten, krigsforbrytelser og terrorhandling der handlingene kan straffes med fengsel i 15 år eller mer. I Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 28.3.4.4 side 391 gis det følgende begrunnelse for å unnta idømt straff for de angitte overtredelsene fra foreldelse:

«Departementet legger vekt på at forbrytelsene det er snakk om, ofte vil ha et politisk preg. Det vil av den grunn trolig være større fare enn ellers for at lovbyrteren slipper unna forfølgningen eller fullbyrdingen slik at den alminnelige foreldelsesfristen utløper. Dette kan skje fordi lovbyrteren for eksempel har tatt opphold i et sympatiserende land. Når det i tillegg er snakk om svært alvorlige forbrytelser, er behovet tilsvarende stort for å kunne full-

byrde straffen dersom vedkommende på et senere tidspunkt likevel skulle bli utlevert.»

15.3 Forlenget foreldelsesfrist og utskutt foreldelsesfrist for enkelte lovbrudd

15.3.1 Utskutt foreldelsesfrist i saker om seksuell handling med barn under 16 år

15.3.1.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet utskutt foreldelsesfrist i saker om seksuell handling etter straffeloven § 304, slik at foreldelsesfristen først begynner å løpe når fornærmede har fylt 18 år, jf. straffeloven § 87 første ledd annet punktum.

15.3.1.2 Høringsinstansenes syn

Barneombudet, Forandringsfabrikken, Juridisk rådgivning for kvinner (JURK), Kontoret for voldsoffererstatning, Kripas, Kvinnefronten, Landsforeningen for voldsofre, Møre og Romsdal politidistrikt, Nasjonal institusjon for menneskerettigheter, Nordland politidistrikt, Nordland statsadvokatembeter, Norges politilederslag, Oslo statsadvokatembeter, Politidirektoratet, Politihøgskolen, Statens sivilrettsforvaltning, Stine Sofies Stiftelse, Sør-Øst politidistrikt og Øst politidistrikt støtter forslaget om utskutt foreldelsesfrist i saker etter straffeloven § 304.

Riksadvokaten trekker frem at endringene i ny straffelov har medført at foreldelsesfristen for seksuell handling med barn under 14 år, som ikke er så alvorlige at de rammes av straffeloven § 299 første ledd bokstav c om kvalifisert seksuell handling med barn under 14 år, er blitt fem år mot tidligere ti. Riksadvokaten mener denne fristen er for kort, særlig i de tilfellene der barnet ikke forklarer seg om forholdet før etter flere år. Riksadvokaten mener strafferammen er tilstrekkelig høy, og at den ikke bør heves utelukkende for å forlenge foreldelsesfristen. Den beste løsningen er dermed utskutt foreldelsesfrist.

Kristiansand tingrett ser det som uheldig at foreldelsesfristen i saker etter straffeloven § 304 om seksuell handling med barn har blitt kortere på grunn av endringen i strafferammen ved ikrafttreddelsen av ny straffelov.

En rekke av høringsinstansene som støtter forslaget, trekker frem at det ved seksuelle overgrep mot barn kan ta lang tid før den fornærmede ser seg i stand til å fortelle om hendelsene. Blant annet fremholder *Øst politidistrikt* at mange for-

nærmede finner det krevende å fortelle om seksuelle krenkelser i ung alder og nært opp til gjerningstidspunktet fordi temaet er ømfintlig og for mange skambelagt. Det må videre tas høyde for at barn ikke alltid umiddelbart forstår at de har vært utsatt for et lovbrudd, men at det er en erkjennelse som kan komme når barnet blir eldre og får mer kunnskap. Utover forhold som knytter seg til selve handlingens karakter, kan det også være andre grunner til at det er vanskelig for barn å fortelle om vold og overgrep. Barn kan for eksempel være redde for hva som vil skje med familien deres om de sier ifra, og noen kan leve med grove trusler eller press fra gjerningspersonen. *Redd Barna* og *Nordland politidistrikt* trekker frem at overgriperen ofte vil være en kjent eller nærstående person som barnet har et avhengighetsforhold til frem til det blir voksent.

Landsforeningen for voldsofre mener primært at det ikke bør være foreldelsesfrister ved straffebud som gjelder seksuelle overgrep og støtter som følge av dette standpunktet, alle forlengelser av foreldelsesfrister i tilknytning til seksualforbrytelser og voldsforbrytelser.

Kontoret for voldsoffererstatning og *Statens sivilrettsforvaltning* mener det er gode grunner for forslaget om lengre foreldelsesfrister for overtredelse av § 304. Forslaget vil styrke rettighetene til barn som har vært utsatt for seksuelle krenkelser, ved at de fornærmede får lengre tid på seg til å anmelde de straffbare forholdene før de foreldes.

Redd Barna støtter utskutt foreldelse for seksuell handling med barn begått av voksne. Samtidig mener *Redd Barna* at utskutt foreldelse ikke bør gjelde for straffbare forhold begått av noen som på gjerningstidspunktet var under 18 år. Det vises blant annet til at barns handlinger generelt regnes som mindre straffverdige enn voksnes. Det vises også til at hensynet bak foreldelsesreglene knyttet til at individualpreventive hensyn i liten grad gjør seg gjeldende etter lang tid, er spesielt fremtredende for unge lovbytere.

Forandringsfabrikken ber om at det vurderes enda flere års foreldelsesfrist, da mange heller ikke vil være klare til for å fortelle om det vonde til rettssystemet når de er fylt 23 år.

JURK kan ikke se at det foreligger tungtveiende hensyn som tilsier at straffeansvaret etter straffeloven § 304 om seksuell handling med barn under 16 år skal foreldes før straffeansvaret etter straffeloven § 284 om kjønnslemlestelse og § 302 om seksuell omgang med barn mellom 14 og 16 år, som begge har utskutt foreldelsesfrist etter straffeloven § 87 første ledd annet punktum. *Nordland politidistrikt* mener det bør gjelde utskutt for-

eldelsesfrist i alle saker om overgrep mot barn. *Nordland politidistrikt* fremholder at foreldelsesreglene ivaretar hensynene til den tiden som er gått ved at de mindre alvorlige forholdene blir foreldet etter en tid.

Kripos og *Politidirektoratet* fremholder at muligheten for straffbortfall ved jevnbyrdighet i alder og utvikling vil avhjelpe eventuelle urimelige utslag en utskutt foreldelse kan få for unge lovbytere. *Politihøgskolen* og *Redd Barna* mener det ikke er et avgjørende motargument at utskutt foreldelse i disse sakene kan føre til svært lange foreldelsesfrister. De viser til at selv om det kan føre til en lang foreldelsesfrist der barnet var yngre, vil handlingen da også ha vært mer straffverdig.

Nordland statsadvokatembeter er enig med departementet i at det ikke er et hensiktsmessig alternativ å heve strafferammen i straffeloven § 304 (seksuell handling med barn under 16 år) for at et straffansvar skal foreldes senere.

Advokatforeningen går imot utskutt foreldelsesfrist. Det vises til at utskytelsesperioden kan bli lang. Hensynet til «status quo» og siktede bør veie tyngst på grunn av disse forholdenes relativt beskjedne alvor. For Advokatforeningens syn på utskytingen av foreldelsesfristen i saker der den fornærmede er under 18 år, er det et avgjørende argument at slike saker vil være svært vanskelige å etterforske. Seksuelle handlinger etter straffeloven § 304 etterlater seg regelmessig ikke noen spor, og da vil påstand ofte stå mot påstand. Partene i en slik sak på hver på sin måte kunne oppleve en resultatløs etterforskning som svært opprivende.

Rettspolitisk forening uttaler seg ikke spesifikt om forslaget om utskutt foreldelsesfrist i saker etter straffeloven § 304, men uttaler generelt at gjeldende foreldelsesregler i straffeloven § 86 og § 87 første ledd er dekkende for behovet. Det vises videre til at bevis svekkes med tiden, og at lange foreldelsesfrister derfor øker faren for justismord. Dersom politiet ikke har kapasitet til å etterforske saker tilstrekkelig raskt, er det ressursproblematikken som må diskuteres, ikke strafferammene eller foreldelsesfristene.

15.3.1.3 Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget fra høringsnotatet om å innføre utskutt foreldelsesfrist i saker etter straffeloven § 304 om seksuell handling med barn under 16 år. Høringen har bekreftet at det er grunn til å anta at dagens regler gjør det vanskelig å avdekke slike handlinger før straffeansvaret er foreldet. Det er tale om

handlinger som fornærmede ofte ser seg i stand til å fortelle om først etter at det har gått noe tid og fornærmede er blitt vesentlig eldre.

En utskutt foreldelsesfrist for overtredelser av straffeloven § 304 vil innebære at straffansvaret foreldes fem år etter at fornærmede fyller 18 år, det vil si når fornærmede fyller 23 år. Dette vil gi fornærmede som var mellom 14 og 16 år på gjerningstidspunktet noen flere år på å fortelle om overgrep, uten at det innebærer en dramatisk utvidelse av foreldelsesfristen. I tilfeller hvor fornærmede var under 14 år på gjerningstidspunktet, vil en utskutt foreldelsesfrist føre til en større utvidelse av foreldelsesfristen. Dette vil likevel i mange tilfeller kunne være nødvendig for at slike overgrep skal kunne avdekkes og straffes.

I enkelte tilfeller kan riktignok en utskutt foreldelsesfrist virke hardt overfor en gjerningsperson som var ung da overtredelsen skjedde. Den som for eksempel var 15 år på gjerningstidspunktet, vil med en utskutt foreldelsesfrist kunne bli strafforfulgt for en ikke-kvalifisert seksuell handling mot en trettenåring inntil ti år senere, når vedkommende kanskje er etablert med familie og jobb. *Redd Barna* viser til at utskutt foreldelse ikke bør gjelde for straffbare forhold begått av noen som på gjerningstidspunktet var under 18 år. Som *Redd Barna* trekker frem, kan det argumenteres for at noen av de hensynene som ligger til grunn for reglene om foreldelse, gjør seg særlig sterkt gjeldende der gjerningspersonen var svært ung og umoden på gjerningstidspunktet. Det er større grunn til at gjerningspersoner ikke i lang tid etterpå skal måtte stå til ansvar for handlinger de begikk da de var svært unge. Både for gjerningspersonen og vedkommende sin familie vil dette kunne være en stor belastning.

Spørsmålet om det er grunn til å behandle mindreårige gjerningspersoner annerledes, gjør seg også gjeldende for dagens regler om foreldelse. I straffelovens regulering av foreldelsesfrister etter § 86, utgangspunktet for foreldelsesfristen etter § 87, avbrytelse av foreldelsesfristen etter § 88 og av straffansvar som ikke foreldes etter § 91, fastsettes det ingen særlige regler for de tilfeller der gjerningspersonen på gjerningstidspunktet var under 18 år. Departementet vurderte om det bør gjelde særlige foreldelsesregler for unge lovbrøyttere i Prop. 96 L (2013–2014) punkt 3.7 i tilknytning til lovforslaget om at straff for drap, voldtekt og seksuell omgang med barn under 16 og 14 år unntas foreldelse i straffeloven 1902, jf. gjeldende straffelov § 91. Departementet gikk ikke inn for særregler for unge lovbrøyttere, og viste til at hensynene for å unnta de nevnte handlinger fra for-

eldelse også gjør seg gjeldende der gjerningspersonen var ung på handlingstidspunktet.

Departementet mener utskutt foreldelse for handlinger etter straffeloven § 304 også bør omfatte lovbrudd begått av personer som var under 18 år på gjerningstidspunktet. I en viss utstrekning vil likevel muligheten for straffbortfall ved jevnbyrdighet og utvikling etter straffeloven § 308 avhjelpe urimelige utslag.

Departementet foreslår at straffeloven § 304 om seksuell handling med barn under 16 år føyes til oppregningen i straffeloven § 87 første ledd annet punktum om utskutt foreldelse. Det vises til særmerknadene i punkt 21.4.

15.3.2 Forlenget foreldelsesfrist og heving av strafferamme i saker om å tvinge eller forlede barn til å utvise seksuelt krenkende atferd mv.

15.3.2.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet å heve strafferammen fra ett til inntil to års fengsel for overtredelser av straffeloven § 305 bokstav b om å tvinge eller forlede et barn under 16 år til å utvise seksuelt krenkende eller annen uanstendig atferd. Begrunnelsen var dels behovet for en lengre foreldelsesfrist, og dels behovet for å kunne ilegge strengere straff, jf. høringsnotatet punkt 3.3.3.

Departementets forslag om å heve strafferammen i straffeloven § 305 omfattet også straffeloven § 305 bokstav a om i ord eller handling å utvise seksuelt krenkende eller annen uanstendig atferd i nærvær av eller overfor barn under 16 år.

15.3.2.2 Høringsinstansenes syn

Agder lagmannsrett, Barneombudet, Dommerforeningen, Kontoret for voldsoffererstatning, Kristiansand tingrett, Kvinnefronten, Landsforeningen for voldsofre, Nordland Statsadvokatembeter, Politihøgskolen, Redd Barna, Riksadvokaten og Stine Sofies Stiftelse mener at det bør gå lenger tid før straffansvaret foreldes i saker om å utvise seksuelt krenkende atferd mv. etter straffeloven § 305 bokstav b om å tvinge eller forlede et barn under 16 år til å utvise seksuelt krenkende eller annen uanstendig atferd. Advokatforeningen mener det ikke er grunn til å øke strafferammen.

Nordland statsadvokatembeter, Politidirektoratet, Kripos, Stine Sofies Stiftelse, Redd Barna og JURK trekker frem at etterforskning av saker etter straffeloven § 305 er en tidkrevende prosess, og at det taler for en lenger foreldelsesfrist. *Kripos*

mener at foreldelsesfristen på to år er en betydelig utfordring for håndhevingen av straffebudet. *Kripas* og *Kontoret for voldsoffererstatning* trekker frem at mange fornærmede ikke er kjent med at det er begått en straffbar handling mot dem, eller først erkjenner dette etter lang tid. Handlingene kommer gjerne til politiets kunnskap via etterforskning av andre forhold. *Øst politidistrikt* gir uttrykk for at mange fornærmede finner det vanskelig å fortelle om krenkelser de er utsatt for i ung alder, fordi temaet er skambelagt.

Kripas trekker frem at et ytterligere argument for forlenget tid før straffansvaret foreldes er at handlingene kan representere en vedvarende krenkelse overfor fornærmede. Hensynet til at lovbryster skal kunne legge forholdet bak seg og å gå videre i livet bør da vektlegges mindre.

Kontoret for voldsoffererstatning og *Statens sivilrettsforvaltning* mener det er gode grunner for forslaget om lengre foreldelsesfrister for overtredelse av § 305 bokstav b. Forslaget vil styrke rettighetene til barn som har vært utsatt for seksuelle krenkelser, ved at de fornærmede får lengre tid på seg til å anmelde de straffbare forholdene før de foreldes.

Landsforeningen for voldsofre mener primært at det ikke bør være foreldelsesfrister ved straffebud som gjelder seksuelle overgrep, inkludert straffeloven § 305, og støtter som følge av dette grunnsynet en forlengelse. *Landsforeningen for voldsofre* trekker blant annet frem at foreldelsesfristene har betydning for offerets mulighet til å få voldsoffererstatning.

Riksadvokaten, Stine Sofies Stiftelse, Landsforeningen for voldsofre, Politihøgskolen, Nordland Statsadvokatembeter, Redd Barna, Kristiansand tingrett og *Kontoret for voldsoffererstatning* støtter en forlengelse av foreldelsesfristen fra to til fem år i saker etter straffeloven § 305 bokstav b.

JURK, Nordland Statsadvokatembeter, Oslo politidistrikt, Politidirektoratet og *Øst politidistrikt* støtter en heving i strafferammen i straffeloven § 305 fra et til to års fengsel. *Politidirektoratet* og *Øst politidistrikt* viser til at overtredelser av straffeloven § 305 bokstav b er et økende samfunnsproblem, og at det er viktig av både allmenn- og individualpreventive hensyn å reagere strengt mot de alvorligste overtredelsene. *Riksadvokaten* heller til at det kan være grunnlag for å heve strafferammen til fengsel i to år, blant annet for å gi mulighet til å idømme en strengere fengselsstraff enn to års fengsel i tilfeller med mange fornærmede. *Riksadvokaten* trekker frem at dette gjelder særlig i nettovergrepssaker, hvor det kan være flere hundre fornærmede. *Redd*

Barna viser til at etterforskningshensyn og straffverdighet i saker med mange fornærmede kan begrunne en høyere strafferamme. *Politihøgskolen* mener den alminnelige foreldelsesfristen for handlinger med ett års strafferamme bør forlenges til fem år, og at det alternativt kan være grunnlag for å øke strafferammen i straffeloven § 305 i saker med flere fornærmede. *Advokatforeningen* mener det ikke er grunn til å øke strafferammen.

Høringsinstansene som støtter en utskutt foreldelsesfrist i saker etter straffeloven § 305 bokstav b, er *Kontoret for voldsoffererstatning, Kripas, Kvinnefronten, Redd Barna* og *Øst politidistrikt*.

Barneombudet mener de hensynene som taler for utskutt foreldelsesfrist for enkelte lovbrudd, også gjør seg gjeldende i saker etter straffeloven § 305, og at det vil føre til et mer enhetlig system for reglene om foreldelse av seksuallovbrudd mot barn. *Nordland politidistrikt* og *Redd Barna* mener det bør innføres utskutt foreldelsesfrist generelt i saker om vold og seksuelle overgrep mot barn.

Politidirektoratet går imot en utskutt foreldelsesfrist i saker etter straffeloven § 305 bokstav b, og viser til at det er tale om lovbrudd av lavere alvorlighetsgrad.

Som det fremgår av opplistingen rett ovenfor, støtter *Kontoret for voldsoffererstatning, Redd Barna* og *Øst politidistrikt* og både forlenget og utskutt foreldelsesfrist. *Redd Barna* mener også at regler om utskutt foreldelse ikke bør gjelde der det straffbare forholdet er begått av noen som på gjerningstidspunktet var under 18 år.

Nordland politidistrikt mener alle overgrepssaker mot barn bør ha utskutt foreldelsesfrist. En slik løsning vil innebære at straffenivået for det enkelte overgrep ikke bør endres.

15.3.2.3 Departementets vurdering

Departementet mener foreldelsesfristen for å tvinge eller forlede et barn under 16 år til å utvise seksuelt krenkende eller annen uanstendig atferd etter straffeloven § 305 bokstav b, bør forlenges fra dagens to år til fem år. Med unntak av *Advokatforeningen* støtter alle høringsinstanser som har uttalt seg om spørsmålet, en forlengelse av foreldelsesfristen til fem år, selv om det kan være noe uklart om det også siktes til straffeloven § 305 bokstav a. Høringen har bekreftet at for politi og påtalemyndighet representerer en foreldelsesfrist i disse sakene på to år en betydelig utfordring. Det er tale om handlinger som fornærmede ofte først forteller om etter at det har gått noe tid. Det kan

medføre at forholdet er foreldet før anmeldelse inngis. Videre er en praktisk type overtredelse av straffeloven § 305 at fornærmede forledes til å kle av seg foran et webkamera. En hensiktsmessig etterforskning av slike lovbrudd kan forutsette gjennomgåelse av beslaglagte mobiltelefoner, datamaskiner og andre digitale lagringsmedier, som ofte er tid- og ressurskrevende.

Departementet foreslår heving av strafferammen etter straffeloven § 305 til to år, for å få en foreldelsesfrist på fem år. Samtidig går departementet ikke inn for å innføre regler om utskutt foreldelse for saker etter straffeloven § 305.

Forslaget innebærer at det vil gjelde en strafferamme på inntil to år også for lovbrudd etter § 305 bokstav a om i ord eller handling utvise seksuelt krenkende eller annen uanstendig atferd i nærvær av eller overfor barn under 16 år. Slik departementet viste til i høringsnotatet, er det ikke noe kjent behov for å øke strafferammen for slike overtredelser. Samtidig kan det ikke utelukkkes at det også her vil kunne være aktuelt å idømme straff utover gjeldende ramme i saker med svært mange og unge fornærmede. En eventuell økning i strafferammen kan best begrunnes med at slike overtredelser gjerne begås over internett, og at det av etterforskningshensyn kan være behov for en foreldelsesfrist utover gjeldende to år.

Departementet har imidlertid som nevnt kommet til at det ikke bør innføres regler for utskutt foreldelsesfrist for saker etter straffeloven § 305. Hensynene som ligger til grunn for reglene om utskutt foreldelsesfrist ved enkelte lovbrudd, gjør seg også gjeldende i saker om seksuelt krenkende atferd etter straffeloven § 305 bokstav a og b. Der et barn blir utsatt for slike handlinger, kan det være slik at barnet først i voksen alder anmelder overgrepet. Der handlingene er utført av personer som barnet står i et nært forhold til, kan det også være vanskelig å anmelde den ansvarlige før barnet har nådd myndighetsalder og flyttet hjemmefra.

En foreldelsesfrist på fem år kombinert med utskutt foreldelsesfrist fra fornærmede fyller 18, vil imidlertid kunne medføre en lang foreldelsesfrist i en rekke saker etter straffeloven § 305. Bevisituasjonen vil kunne vanskeliggjøre straffeforfølgning etter lang tid, og dessuten innebære et rettssikkerhetsproblem for påståtte gjerningspersoner. En høy prosentandel henlegges eller frifinnes vil også gå utover fornærmede. Hensynene som taler for utskutt foreldelse i saker etter straffeloven § 305, gjør seg dessuten også gjeldende for andre lovbrudd der mindreårige kan være fornærmet og foreldelses-

fristen er enten fem år eller to år, se f.eks. straffeloven § 252 om tvang, § 254 om frihetsberøvelse og § 263 om trusler. Om det i vid utstrekning skulle være utskutt foreldelsesfrist i saker om straffebud med lavere strafferammer (nærmere bestemt i sjiktet fra ett til tre år) vil det kunne gå betydelig utover hensynene som foreldelsesreglene skal tjene.

15.3.3 Utskutt foreldelsesfrist i saker om avvergingsplikten ved enkelte straffbare handlinger mot barn

15.3.3.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet en utskutt foreldelsesfrist ved saker om brudd på straffeloven § 196 ved manglende avverging av straffeloven § 282 om mishandling i nære relasjoner og § 299 om voldtekt av barn under 14 år. Departementet var imidlertid i tvil om forslaget. Departementet antok at behovet for en forlenget foreldelsesfrist ved brudd på avvergingsplikten er størst ved slike straffbare handlinger.

I høringsnotatet ble ved en inkurie straffansvar for unnlatt avverging av overtredelser av straffeloven § 302 om seksuell omgang med barn mellom 14 og 16 år omfattet av forslaget om utskutt foreldelsesfrist etter straffeloven § 87 første ledd annet punktum. Straffeloven § 196 fastsetter imidlertid ikke en avvergingsplikt for lovbrudd etter dette straffebudet.

I departementets høringsnotat 17. desember 2018 ble det reist spørsmål om § 303 om grov seksuell omgang med barn mellom 14 og 16 bør inn tas i § 196. Det ble også foreslått å flytte avvergingsplikten for kjønnslemlestelse til § 196. Forslagene følges opp i proposisjonen her, se punkt 3.3.6.3 og 3.4.5, slik at spørsmål om forlenget eller utskutt foreldelsesfrist også vil være aktuelt for disse lovbruddene.

15.3.3.2 Høringsinstansenes syn

Alle høringsinstanser som har uttalt seg om spørsmålet, med unntak av *Advokatforeningen*, støtter at det bør gå lengre tid før straffansvaret foreldes etter straffeloven § 196 ved manglende avverging av enkelte lovbrudd.

Riksadvokaten har over tid erfart at det er utfordrende å sørge for en effektiv håndhevelse av avvergingsplikten. Det bør like fullt fortsatt være en målsetting at det i tilknytning til etterforskning av alvorlige overgrep mot barn undersøkes om man hadde plikt til å søke å avverge overgrepene,

ikke minst ved lengre, sammenhengende straffbare forhold som først avdekkes etter noen tid. Denne sammenhengen taler for utskutt fristutgangspunkt, også i saker om avvergingsplikt etter straffeloven § 196.

Kripas og *Politihøgskolen* uttrykker at flere at lovbruddene som omfattes av avvergingsplikten, ikke vil bli oppdaget før det har gått lang tid, og at det gjør det vanskelig å håndheve avvergingsplikten. *Politihøgskolen* gir uttrykk for at en effektiv håndheving av avvergingsplikten kan bidra til å forebygge alvorlige straffbare handlinger. Videre gir *Politihøgskolen* uttrykk for at det også for en mistenkt kan være en fordel å bli etterforsket for brudd på avvergingsplikten fremfor at saken blir henlagt på grunn av foreldelse. *Stine Sofies Stiftelse* mener gjeldende foreldelsesfrist på to år medfører at avvergingsplikten får en betydelig begrenset effekt.

Nordland statsadvokatembeter gir uttrykk for at straffeloven § 302 om seksuell omgang med barn mellom 14 og 16 år bør omfattes av avvergingsplikten etter straffeloven § 196, og at det bør innføres utskutt foreldelsesfrist for brudd på avvergingsplikten.

Redd Barna støtter utskutt foreldelse ut fra de generelle hensynene som taler for utskutt foreldelse ved overgrep mot barn. Det vises til at brudd på avvergeplikten er svært alvorlig. I mange tilfeller er nettopp det at andre voksne har visst, men ikke handlet, vært en forutsetning for at vold og overgrep har kunnet fortsette. *Redd Barna* mener at utskutt foreldelse vil ha en sterk allmennpreventiv virkning, ikke minst fordi dette retter seg mot mennesker som tar bevisste valg.

Politihøgskolen, *Redd Barna* og *Stine Sofies Stiftelse* viser videre til at det gjelder utskutt foreldelsesfrist for overtredelse av avvergingsplikt for kjønnslemlestelse, jf. straffeloven § 87 første ledd annet punktum og § 284 tredje ledd. *Redd Barna* og *Politihøgskolen* trekker frem at utskutt foreldelsesfrist ved manglende avverging av de lovbruddene som foreslås i høringsnotatet, vil ha retts-tekniske fordeler.

Barneombudet mener hensynet til barns rettssikkerhet taler for utskutt foreldelsesfrist også for brudd på avvergingsplikten. *Barneombudet* mener hensynet til å forebygge alvorlige seksuelle overgrep og alvorlig mishandling mot barn må få avgjørende vekt.

Kripas gir uttrykk for at et alternativ til utskutt foreldelse er å heve strafferammen i § 196 til fengsel til to år, slik at foreldelsesfristen blir fem år, jf. straffeloven § 86 første ledd bokstav b.

Noen høringsinstanser gir uttrykk for at det bør gjelde utskutt foreldelsesfrist også ved manglende avverging av andre lovbrudd enn de som er foreslått i høringsnotatet. *Politihøgskolen* uttaler også at det synes naturlig at overtredelse av avvergingsplikten når det gjelder avverging av handling etter straffeloven § 312 (incest) og § 314 (seksuell omgang mellom andre nærstående), jf. straffeloven § 196 andre ledd, omfattes av regler om utskutt foreldelsesfrist. Det vises til at selv om disse lovbruddene ikke omfattes av ordningen med utskutt foreldelse, jf. straffeloven § 87 første ledd annet punktum, har de en strafferamme på 6 år, og dermed en foreldelsesfrist på 10 år, jf. straffeloven § 86 første ledd bokstav c. Endelig mener *Politihøgskolen* det er grunn til å vurdere om foreldelsesfristen i alle saker om brudd avvergingsplikten der fornærmede er barn, først skal begynne å løpe når fornærmede er fylt 18 år.

JURK og *Stine Sofies Stiftelse* mener det bør være utskutt foreldelsesfrist i saker om brudd på avvergingsplikten ved lovbrudd etter straffeloven § 304 om seksuell handling og straffeloven § 305 (seksuelt krenkende atferd mv. overfor barn under 16 år).

Norges politilederlag går imot utskutt foreldelsesfrist ved manglende avverging av andre lovbrudd enn de som er foreslått i høringsnotatet. Det vises til at brudd på avvergingsplikten kan være tidkrevende og vanskelig å bevise, samtidig som straffeansvar for manglende avverging kan vanskeliggjøre vitnebevisene for den handlingen som avvergingsplikten gjelder.

Advokatforeningen går imot utskutt foreldelsesfrist i saker om avvergingsplikten etter straffeloven § 196. *Advokatforeningen* ser at hensynet til oppklaring av straffesaker med mindreårig fornærmet tilsier at foreldelsesfristen utskytes. *Advokatforeningen* mener likevel at de beste grunner taler for å forbeholde denne ordningen for svært alvorlige lovbrudd, slik det følger av straffeloven § 87 første ledd annet punktum i dag. Anvendelse på handlinger med strafferamme på ett år slik som etter straffeloven § 196, er lite naturlig. *Advokatforeningen* fremhever et særlig hensyn som gjør seg gjeldende i saker som gjelder brudd på avvergingsplikten: Det er tale om å straffebelegge handlinger der den primære gjerningspersonen er en annen. I enkelte tilfeller kan det være tale om et vitne til ett av de forholdene som omfattes av avvergingsplikten. Det er lite rimelig at en person mange år senere skal holdes strafferettslig ansvarlig. Slike saker er også svært vanskelige å etterforske etter lang tid.

15.3.3.3 Departementets vurdering

Departementet har kommet til at det er behov for lengre foreldelsestid for straffansvar etter § 196 ved manglende avverging av handlinger omfattet av straffeloven §§ 282 om mishandling i nære relasjoner, 284 om kjønnslemlestelse, 299 om voldtekt av barn under 14 år og 303 om grov seksuell omgang mv. med barn mellom 14 og 16 år.

Departementet holder fast ved at hensynene som begrunner en utskutt foreldelsesfrist for enkelte lovbrudd, i utgangspunktet er sterkest når det gjelder hovedpersonens straffansvar. Det kan virke hardt dersom en utenforstående skal kunne strafforfølges for overtredelse av avvergingsplikten mange år senere. Samtidig kan det være urimelig dersom en fornærmet som ble utsatt for mishandling eller seksuelle overgrep som barn, opplever at straffansvaret for en person som kunne avverget overgrepene, ble foreldet allerede etter to år. Departementet viser til *Riksadvokatens* høringsinnspill om at det er særlig viktig at avvergingsplikten håndheves ved lengre, sammenhengende straffbare forhold som først avdekkes etter noe tid.

En forlenget foreldelsestid kan skje ved forlenget foreldelsesfrist etter straffeloven § 86 første ledd, heving av strafferammen til to år, eller utskutt foreldelsesfrist etter straffeloven § 87 første ledd annet punktum.

I utgangspunktet skal tidsrommet som skal gå frem til straffeansvaret foreldes, speile forbrytelsens alvor. Den øvre strafferammen for brudd på avvergingsplikten er ett år fengsel. Departementet la avgjørende vekt på dette hensynet da det i Prop. 96 L (2013–2014) punkt 3.5.3.4 ikke forslø utskutt foreldelsesfrist i saker om avvergingsplikten etter den opphevede straffeloven § 139 ved nærmere bestemte alvorlige lovbrudd. Det ble også vist til at bevissituasjonen normalt vil svekkes med tiden, og at det kan være vanskelig å bevise hvilken informasjon en person satt inne med flere år tilbake i tid, jf. Prop. 96 L (2013–2014) punkt 3.5.3.4. Hensynene som ble trukket frem av departementet er viktige hensyn. Departementet mener likevel at hensyn som taler for utskutt foreldelsesfrist i saker om manglende avverging av §§ 282 om mishandling i nære relasjoner, 284 om kjønnslemlestelse, 299 om voldtekt av barn under 14 år og 303 om grov seksuell omgang mv. med barn mellom 14 og 16 år er mer tungtveiende. Som redegjort ovenfor, gjelder i dag allerede en utskutt foreldelsesfrist for overtredelser av avvergingsplikten for kjønnslemlestelse, jf. straffeloven §§ 87 første ledd annet punktum og 284 tredje ledd.

Behovet for å gi noe lengre tid til å avdekke brudd på avvergingsplikten kan et stykke på vei ivaretas dersom foreldelsesfristen forlenges fra to til fem år, enten ved en heving av strafferammen eller ved at det gis særskilte foreldelsesregler for overtredelser av avvergingsplikten. En foreldelsesfrist på fem år sikrer likevel etter departementets vurdering ikke tilstrekkelig mulighet for å avdekke og etterforske brudd på avvergingsplikten når handlingen ble begått der barnet var vesentlig yngre enn 18 år, f.eks. ti år eller yngre. Det taler for at det i stedet innføres en regel om utskutt foreldelse.

Det kan imidlertid reises spørsmål om muligheten for å straffe for medvirkning tilsier at det ikke er behov for en slik regel. Personer som har en særlig sterk oppfordring til å gripe inn mot overgrep, kan etter omstendighetene straffes som medvirker etter straffeloven § 15. Det gjelder f.eks. omsorgspersoner, se Høyesteretts dom HR-2019-561-A, og profesjonsutøvere som har behandlingsansvar for pasienter eller klienter, se f.eks. Høyesteretts dom i Rt. 2013 s. 1686. Ved medvirkning til brudd på § 282 om mishandling i nære relasjoner og § 299 om voldtekt av barn under 14 år er strafferammen ti år, og foreldelsesfristen er dermed 15 år, jf. straffeloven § 86 første ledd bokstav d. Dersom det gjelder en utskutt foreldelsesfrist for den straffbare handlingen, vil dette også gjelde for medvirkeransvaret. Ved straffeloven § 299 voldtekt av barn under 14 år og § 302 om seksuell omgang med barn mellom 14 og 16 år gjelder reglene om utskutt foreldelsesfrist, og fristen regnes dermed fra den dagen fornærmede fyller 18 år, jf. straffeloven § 87 første ledd annet punktum. Etter departementet syn er muligheten for å straffedømme for medvirkning ikke et viktig moment mot utskutt foreldelsesplikt i saker om manglende avverging der personen ikke kan anses som medvirker til den straffbare handlingen. På denne bakgrunn går departementet inn for at det skal gjelde utskutt foreldelsesfrist ved overtredelse av straffeloven § 196 ved manglende avverging av straffeloven §§ 282 om mishandling i nære relasjoner, 284 om kjønnslemlestelse, 299 om voldtekt av barn under 14 år og 303 om grov seksuell omgang mv. med barn mellom 14 og 16 år.

PolitiHøgskolen fremholder i høringen at det i tillegg bør gjelde utskutt foreldelsesfrist ved manglende avverging av lovbrudd etter straffeloven § 312 om incest og § 314 om seksuell omgang mellom andre nærstående, jf. straffeloven § 196 andre ledd. *PolitiHøgskolen* viser til at selv om disse lovbruddene ikke omfattes av

ordningen med utskutt foreldelse, jf. straffeloven § 87 første ledd annet punktum, har de en strafferamme på 6 år, og dermed en foreldelsesfrist på 10 år, jf. straffeloven § 86 første ledd bokstav c. Departementet har merket seg innspillene, og vil ta dem med seg i en eventuell fremtidig revisjon av avvergingsplikten.

Departementet har også merket seg *Stine Sofies Stiftelses* synspunkter knyttet til straffeloven § 304 og § 305 og *JURKs* synspunkter knyttet til straffeloven § 304. Departementet viser til at disse lovbruddene ikke omfattes av avvergingsplikten etter straffeloven § 196.

Det vises til særmerknadene i punkt 21.4.

15.3.4 Forlengelse av foreldelsesfristen ved grovt uaktsomt vanlig bedrageri

15.3.4.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet å heve strafferammen for grovt uaktsomt vanlig bedrageri etter straffeloven § 374 første punktum fra ett til to års fengsel. Formålet med endringen var å forlenge foreldelsesfristen fra to til fem år, jf. straffeloven § 86 første ledd bokstav b. Forslaget mente ikke å innebære en skjerping av straffenivået.

15.3.4.2 Høringsinstansenes syn

Kripos, *Nordland Statsadvokatembeter*, *Politihøgskolen*, *Riksadvokaten*, *ØKOKRIM* og *Øst politidistrikt* støtter en forlengelse av foreldelsesfristen til fem år. Høringsinstansene viser særlig til at det i saker om trygdebedrageri gjerne tar noe tid før slike forhold kommer til politiets kunnskap, dels fordi de oppdages sent og dels på grunn av den forvaltningsmessige behandlingen som må skje før Arbeids- og velferdsetaten anmelder forholdet. Det innebærer at det er behov for et forlenget foreldelsesfrist for å få straffeforfulgt slike overtredelser.

Politidirektoratet, *Øst politidistrikt* og *Sør-Øst politidistrikt* trekker frem at lengden på foreldelsesfrister medfører henleggelse og frikjennelse fordi det er praktisk at en sak anmeldes for forsettlig bedrageri, men at påtalemyndigheten eller domstolene kommer til at bare grovt uaktsomt bedrageri kan bevises.

ØKOKRIM, *Nordland statsadvokatembeter*, *Riksadvokaten*, *Politidirektoratet*, *Kripos* og *Øst politidistrikt* støtter en heving av strafferammen til to år. *Riksadvokaten* mener det kan være en hensiktsmessig løsning for å få en forlenget foreldel-

sesfrist. *Riksadvokaten*, *ØKOKRIM*, *Politidirektoratet* og *Kripos* trekker frem at en slik heving vil bringe straffenivået på samme nivå som for grovt uaktsomt heleri og hvitvasking, jf. straffeloven §§ 332 og 333 samt §§ 337 og 338. *Kripos* trekker frem at grov uaktsomhet ofte ligger nær opp til fortsettlig handling. *ØKOKRIM* og *Politidirektoratet* uttaler at misbruk av støtteordninger utgjør en trussel mot velferdsstaten og kan etter omstendighetene være like straffverdig som heleri og hvitvasking.

Politihøgskolen mener foreldelsesfristen for grovt uaktsomt vanlig bedrageri kan være for kort i en del saker, og støtter den skisserte løsningen i høringsnotatet om å forlenge den alminnelige foreldelsesfristen etter straffeloven § 86 første ledd for lovbrudd med strafferamme på fengsel over seks måneder og inntil ett år. *Politihøgskolen* ser imidlertid prinsipielle ulemper med å øke strafferammen for vanlig grovt uaktsomt bedrageri til det samme som gjelder for forsettlig overtredelse.

Advokatforeningen mener det klart ikke er behov for noen lengre foreldelsesfrist for grovt uaktsomme bedragerier. Det vises til at det er tale om relativt sett lite alvorlige handlinger, ettersom skyldgraden er grov uaktsomhet, og det bare er tale om vanlige bedragerier. Forsettlige vanlige bedragerier har en strafferamme på to år og foreldelse på fem år. Tilsvarende gjelder for grove grovt uaktsomme bedragerier. *Advokatforeningen* mener det er vanskelig å se at det etter to år er nødvendig å forfølge de uaktsomme bedragene strafferettslig. Det vises til at hensynet til reparasjon er ivaretatt gjennom folketrygdlovens regler om tilbakekreving, og at det ikke er riktig å belaste politiet og domstolene med flere slike saker.

Rettspolitisk forening mener generelt at gjeldende foreldelsesregler i straffeloven §§ 86 og 87 første ledd dekker behovet. Det vises videre til at bevis svekkes med tiden, og at lange foreldelsesfrister øker faren for justismord. Dersom politiet ikke har kapasitet til å etterforske saker tilstrekkelig raskt, er det ressursproblematikken som må diskuteres, og ikke strafferammene eller foreldelsesfristene.

15.3.4.3 Departementets vurdering

Departementet fastholder forslaget i høringsnotatet om å forlenge foreldelsesfristen for grovt uaktsomt vanlig bedrageri etter straffeloven § 374 første punktum til fem år. I for eksempel saker om trygdebedrageri tar det gjerne noe tid før slike forhold kommer til politiets kunnskap, dels fordi

de gjerne oppdages sent, og dels på grunn av den forvaltningsmessige behandlingen som må skje før Arbeids- og velferdsetaten anmelder forholdet. Etter departementets vurdering må hensynet til at gjerningspersonen skal kunne legge forholdet bak seg, vike for hensynet til effektiv håndheving av straffebudet.

Forlengelsen bør skje ved å øke strafferammen til to år. Grovt uaktsomt og forsettlig bedrageri vil dermed få samme strafferamme.

Løsningen samsvarer med løsningene for grovt uaktsomt heleri og grovt uaktsom hvitvasking (§§ 335 og 340), der strafferammene er to år selv om også heleri og hvitvasking er delt opp i vanlig og grov overtredelse (§§ 332 og 333 samt §§ 337 og 338). Departementet nevner også at det etter straffeloven 1902 § 271 a gjaldt en felles strafferamme på to år, uavhengig av om den grovt uaktsomme overtredelsen gjaldt et vanlig bedrageri eller et grovt bedrageri. Departementet viser også til at den gjeldende forhøyede strafferammen i straffeloven § 374 annet punktum, dessuten innebærer et brudd med hvordan lovbrudd i hovedsak graderes ellers i straffeloven. Hovedregelen er at lovbrudd graderes i ulike straffebestemmelser. Forslaget her vil bringe straffeloven § 374 i tråd med dette.

Forslaget er ikke ment å innebære en skjerping av straffenivået for de overtredelsene som i dag omfattes av strafferammen på ett års fengsel.

Det vises til særmerknadene i punkt 21.4.

15.3.5 Bør det innføres en lenger foreldelsesfrist for lovbrudd med ett års strafferamme

15.3.5.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet reiste departementet spørsmål om det ut fra hensynet til avdekking og etterforskning av lovbrudd er behov for forlenget foreldelsesfrist for enkelte andre lovbrudd med strafferamme på fengsel i inntil ett år enn de som er behandlet ovenfor i dette kapittelet. Departementet trakk frem som eksempler straffeloven § 354 om forledelse til formuestap, § 201 om uberettiget befatning med tilgangsdata, dataprogram mv., § 384 om grovt uaktsomt villedende og uriktig skapsinformasjon, § 394 om uaktsom regnskaps-overtredelse, § 267 om krenkelse av privatlivets fred og § 208 om rettsstridig tilegnelse av forretningshemmelighet.

Departementet viste til at en mulighet kunne være å heve strafferammen for de enkelte lovbrudd der det behov for det. En annen mulighet

kunne være å forlenge den generelle foreldelsesfristen for lovbrudd med en strafferamme på fengsel i mer enn seks måneder og inntil ett år.

15.3.5.2 Høringsinstansenes syn

Noen høringsinstanser omtaler spørsmålet om forlenget foreldelsesfrist ved andre straffebud enn de som er omhandlet i punkt 15.3.1 til 15.3.4.

Stine Sofies Stiftelse har ingen sterk mening om en alminnelig heving av foreldelsesfristen for lovbrudd med strafferamme på inntil ett år, men mener det kan være hensiktsmessig å heve foreldelsesfristen særskilt for enkelte straffebud der avdekking og etterforskning kan ta tid. Det gjelder blant annet straffeloven §§ 263 om trusler, 271 om kroppskrenkelse og 305 om seksuelt krenkende atferd mv. overfor barn under 16 år.

NOAH viser til at strafferammen ved overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av dyrevelferdsloven er fengsel inntil ett år, jf. dyrevelferdsloven § 37 første ledd, med mindre overtredelsen er grov, da er strafferammen tre år, jf. annet ledd. *NOAH* uttaler at de er kjent med en rekke tilfeller der saker om brudd om dyrevelferdsloven blir foreldet før påtalespørsmålet er avgjort. Overtredelser av dyrevelferdsloven er ofte vanskelig å oppdage og etterforske, og det er uheldig at foreldelsesfristen skal hindre håndhevelse av dyrevelferdsloven.

Riksadvokaten uttaler at embetet ikke har mottatt tilbakemeldinger om store utfordringer knyttet til forfølgning av andre lovbrudd med ett års strafferamme enn i saker om avvergingsplikten etter straffeloven § 196, straffeloven § 305 om seksuelt krenkende atferd mv. overfor barn under 16 år og grovt uaktsomt bedrageri etter straffeloven § 374 første punktum. *Riksadvokaten* er usikker på behovet for lengre foreldelsesfrister. Samtidig uttales det at en del av de bestemmelsene departementet fremhever i høringsnotatet kan være aktuelle i så måte.

15.3.5.3 Departementets vurdering

Departementet går ikke inn for en alminnelig økning av foreldelsesfristen ved straffebud med en strafferamme på fengsel i mer enn seks måneder og inntil ett år. Det vil innebære en forlengelse av foreldelsesfristen for en rekke straffebud langt utover det behovet som foreligger, både for straffebud i straffeloven og i særlovgivningen. I tillegg vil det muliggjøre straffeforfølgning av gamle forhold av liten alvorlighet, som kan være ressursmessig uheldig. En alminnelig økning i foreldel-

sesfristen for lovbrudd med inntil ett års strafferamme kan også innebære inngripende konsekvenser for gjerningspersoner, ved at sakene kan forfølges etter lang tid.

Departementet mener på generelt grunnlag at det bør utvises varsomhet med å fastsette strafferamme ut fra hensynet til en passende foreldelsesfrist. Strafferammer bør utformes i tråd med retningslinjene angitt i forarbeidene til straffeloven, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 11.3.4. Strafferammer bør fastsettes ut fra hvilken interesse som er angrepet, resultatet eller virkningen av handlingen og den utviste skyld. Strafferammen bør også gjenspeile om handlingen har forsett, grov uaktsomhet eller alminnelig uaktsomhet som skyldkrav. Det fremheves også at strafferammer som et utgangspunkt ikke skal fastsettes med henblikk på å gi adgang til bruk av straffeprosessuelle tvangs- og etterforskningsmidler. Samtidig bør det etter departementets syn være et visst rom for å øke strafferammen for å få en passende foreldelsesfrist for strafferammer i det lavere sjiktet.

Dersom det fastsettes en særskilt foreldelsesfrist for et straffebud i straffeloven, bør det normalt skje i straffelovens kapittel 15 om foreldelse. Departementet kan imidlertid ikke se at det er påvist tilstrekkelig behov for å heve strafferammene for å forlenge foreldelsesfristene utover for tilfellene som er behandlet ellers i kapittelet her. På denne bakgrunn fremmer ikke departementet noe forslag om dette.

15.4 Unntak fra foreldelse av straffansvar for forsettlige handlinger med døden til følge

15.4.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet viste departementet til at det er grunn til å vurdere kritisk hvorvidt det bør gjøres ytterligere unntak fra hovedregelen om at straffansvar foreldes. Det ville etter departementets syn være uheldig å gjøre unntak fra foreldelse av straffansvar i alle tilfeller hvor en forsettlig handling har døden til følge. Det ble blant annet vist til at et slikt unntak vil omfatte mange forskjellige lovbrudd av ulik grovhet og karakter, og derfor vil bryte med den avveiningen av ulike hensyn som foreldelsesreglene tradisjonelt har bygget på. Departementet uttalte at eventuelle nye unntak fra foreldelse av straffansvar burde knyttes til bestemte straffebud som rammer spesielt alvorlige handlinger, og begrenses til saker hvor det vil kunne sikres spor som gjør det mulig å oppklare saken lang tid etter gjerningstidspunktet.

Departementet foreslo at en eventuell bestemmelse om unntak fra foreldelse for forsettlige handlinger med døden til følge bør forbeholdes overtredelse av straffeloven §§ 175 om grov tortur, 274 om grov kroppsskade, 283 om grov mishandling i nære relasjoner, 285 om grov kjønnslemlestelse og 328 om grovt ran. For disse lovbruddene vil en dødsfølge inngå i vurderingen av om handlingen skal anses grov såfremt gjerningspersonen har utvist uaktsomhet med hensyn til dødsfølgen, jf. straffeloven § 24. Fordi gjerningspersonen i disse tilfellene har utvist skyld med hensyn til at noen døde som følge av lovbruddet, mente departementet at lovbruddets alvor kunne tilsi unntak fra foreldelse. Det ble også vist til at det i slike saker ofte vil kunne sikres bevis som kan lede til oppklaring selv lang tid etter lovbruddet. Hensynet til de etterlatte kunne etter departementets syn også tilsi unntak fra foreldelse i disse tilfellene, slik som ved forsettlig drap.

Departementet mente at overtredelse av straffeloven § 272 om grov kroppskrenkelse og § 281 om uaktsom forvoldelse av død bør foreldes etter de vanlige reglene. Det ble pekt på at handlingenes grovhet ikke i samme grad tilsier unntak fra foreldelse av straffansvaret, noe strafferammen på fengsel inntil seks år er et uttrykk for.

15.4.2 Høringsinstansenes syn

Under høringen uttrykker *Det nasjonale statsadvokatembetet* og *Riksadvokaten* støtte til departementets overordnede synspunkt om at ytterligere unntak fra foreldelse må knyttes til straffebud som rammer spesielt alvorlige handlinger, og begrenses til saker hvor sikring av spor og bevisinnhenting gjør det mulig å oppklare saken lang tid etter gjerningstidspunktet.

Det nasjonale statsadvokatembetet, *Landsforeningen for voldsofre*, *Oslo politidistrikt*, *Politidirektoratet*, *Riksadvokaten*, *Stine Sofies Stiftelse*, *Sør-Øst politidistrikt* og *Øst politidistrikt* slutter seg til forslaget om at straffansvaret for overtredelse av straffeloven §§ 175 om grov tortur, 274 om grov kroppsskade, 283 om grov mishandling i nære relasjoner, 285 om grov kjønnslemlestelse og 328 om grovt ran ikke skal foreldes såfremt en dødsfølge inngår i vurderingen av om lovbruddet er grovt.

Øst politidistrikt viser til at det er lite som skiller de angitte lovovertredsene fra drap, både ut fra faktisk handling, straffverdighet, hensynet til pårørende og for allmennheten. Tilsvarende gjelder også muligheten for at sikrede spor i denne type saker kan føre til senere oppklaring. Også

Riksadvokaten peker på at flere av disse lovbruddene etter sin art er mulig å oppklare lang tid etter gjerningstidspunktet.

Riksadvokaten er enig i at grov kroppskrenkelse og uaktsom forvoldelse av død ikke skal omfattes av unntaket for foreldelse. *Stine Sofies Stiftelse* mener derimot at også grov kroppskrenkelse med døden til følge bør unntas. Stiftelsen viser til at det kan ha stor betydning for avdødes pårørende og etterlatte å få en rettslig avklaring i disse sakene.

Kripas og *Politidirektoratet* mener at det bør vurderes om også straffeloven § 175 b om grov tvungen forsvinning skal unntas foreldelse. I vurderingen av om det foreligger en grov tvungen forsvinning inngår spørsmålet om fornærmede dør. I tillegg foreslår *Kripas* og *Politidirektoratet* at også drapsforsøk bør være unntatt foreldelse. *Kripas* uttaler:

«I disse tilfellene har gjerningspersonen hatt drapsforsett, og det er ofte tilfeldig om fornærmede dør eller overlever (og da kanskje med uhelbredelige skader). De samme hensynene som begrunner at drap er unntatt fra foreldelse gjelder etter vårt syn også for drapsforsøk. For en fornærmet som overlever et drapsforsøk kan det være vanskelig å forstå at vedkommende skal ha dårligere strafferettslig vern enn de etterlatte til en som blir drept.»

Kristiansand tingrett er enig i at unntak fra foreldelse for grov tortur med døden til følge bør innføres. Denne type kriminalitet står i en noe annen og mer alvorlig stilling enn de øvrige lovbruddsgruppene som er beskrevet. Tingretten er derimot skeptisk til at grov kroppsskade, grov mishandling i nære relasjoner, grov kjønnslemlestelse og grovt ran – alle med døden til følge – skal unntas foreldelse:

«Når det gjelder de kryssende hensyn finner *Kristiansand tingrett* at hensynet til at siktede på et tidspunkt – svært langt frem i tiden – skal være fri for straffeansvar bør veie tyngre enn samfunnets og de fornærmedes behov for et rettslig oppgjør med siktede i hele vedkommendes levetid. En viser til at i disse tilfellene er ikke dødsfølgen omfattet av siktedes forsett, kun uaktsomhet.

Det kan, slik *Kristiansand tingrett* ser det, tenkes at en person på 15 år begår et grovt ran med døden til følge. Dersom saken blir oppklart 50 år senere, antas det å være et begrenset behov for å kunne straffe vedkommende.»

Kristiansand tingrett er bekymret for at en innføring av unntak fra foreldelse for disse lovbruddene kan utløse nye krav om dette også for andre lovbrudd. Det er betenkelig at det innføres unntak fra foreldelse for stadig flere lovbruddsgrupper. Tingretten minner om at foreldelse for overlagt drap var undergitt 25 års foreldelsesfrist for inntil få år siden. Tingretten mener at et alternativ til unntak fra foreldelse for disse lovbruddene kan være å innføre en særskilt foreldelsesfrist på 25 år.

Advokatforeningen har ingen innvendinger mot forslaget i høringsnotatet, men uttaler at det nok kan diskuteres hvorvidt endringene dekker et konkret behov.

Kontoret for voldsoffererstatning stiller spørsmål ved om de foreslåtte endringene skal gjelde handlinger som er begått før, men ennå ikke er foreldet, på ikrafttredelsestidspunktet.

15.4.3 Departementets vurdering

Departementet følger med dette opp anmodningsvedtak nr. 462 17. mars 2015, om foreldelsesregler for forsettlige handlinger som har døden til følge.

Departementet opprettholder sitt syn i høringsnotatet om at det bør utvises forsiktighet med å unnta stadig flere lovbruddskategorier fra foreldelse. Som *Kristiansand tingrett* påpeker i sin høringsuttalelse, var selv forsettlige drap gjestand for foreldelse for inntil få år siden. Jo flere lovbrudd som unntas fra foreldelse, jo lavere må det antas at terskelen blir for å gjøre ytterligere unntak. Departementet viser i den forbindelse til Innst. 172 L (2014–2015), hvor justiskomiteen understreket viktigheten av at foreldelsesreglene ikke uthules. Dette har også en side til ressurs- og prioriteringshensyn. Strafferettssystemet står stadig overfor en svært stor saksmengde, slik at prioriteringer er nødvendig. Regler om foreldelse av straffansvar bidrar til at de nyere sakene – hvor både behovet og muligheten for oppklaring er størst – prioriteres. I lys av disse overordnede hensynene mener departementet at unntak fra foreldelse av straffansvar for forsettlige handlinger med uforsettlige dødsfølge bør beholdes de aller mest alvorlige lovbruddene.

I tråd med forslaget i høringsnotatet går departementet inn for at straffansvaret for overtreddelse av straffeloven § 175 om grov tortur ikke skal foreldes såfremt en dødsfølge inngår i vurderingen av om lovbruddet er grovt. Forslaget har fått støtte av samtlige høringsinstanser som har uttalt seg. Det er særlig lovbruddets grovhet som tilsier at det gjøres unntak fra for-

eldelse. Grov tortur er en handling som i særlig stor grad virker krenkende mot menneskeverdet og den fysiske integriteten. Lovbruddet begås på vegne av staten og har karakter av misbruk av offentlig myndighet. Dette reflekteres også ved at strafferammen, i likhet med for drap, er 21 års fengsel. Etter departementets syn er lovbruddet av en slik art at det vil kunne virke støtende om gjerningspersonen, i tilfelle vedkommende er kjent eller tilstår handlingen, kan gå straffri utelukkende fordi det er lang tid siden lovbruddet ble begått. Departementet legger også vekt på at det kan ta tid før slike lovbrudd avdekkes og dermed kan straffefølges, og at bevissituasjonen vil kunne være slik at etterforskning og oppklaring er mulig også lang tid etter lovbruddet. De hensynene som begrunner foreldelse av straffansvar, bør følgelig vike.

Under høringen har *Kripos* og *Politidirektoratet* pekt på at det bør vurderes om også straffeloven § 175 b om grov tvungen forsvinning bør omfattes av unntaket fra foreldelse. Bestemmelsen ble tilføyd ved lov 7. juni 2019 nr. 19 og har sin bakgrunn i Norges ratifikasjon av FNs internasjonale konvensjon av 20. desember 2006 om beskyttelse mot tvungen forsvinning, jf. Prop. 42 LS (2018–2019) punkt 6 side 16–26. En dødsfølge inngår i vurderingen av om en tvungen forsvinning skal anses grov dersom gjerningspersonen har utvist uaktsomhet med hensyn til dødsfølgen, jf. straffeloven § 24. Selv om spørsmålet ikke ble drøftet i høringsnotatet, mener departementet at høringen har gitt godt nok grunnlag for å vurdere dette. Flere av de hensynene som begrunner et unntak fra foreldelse for grov tortur med dødsfølge, tilsier at også grov tvungen forsvinning med døden til følge bør unntas foreldelse. Dette er en ytterst alvorlig handling, noe den øvre strafferammen på fengsel inntil 21 år er et uttrykk for. I likhet med tortur begås lovbruddet på vegne av staten, og det har karakter av misbruk av offentlig myndighet. Det må antas å kunne ta tid før slike lovbrudd avdekkes, i tillegg til at lovbruddet etter sin art er mulig å oppklare også lang tid etter lovbruddet. Departementet går på denne bakgrunn inn for at også overtredelse av straffeloven § 175 b om grov tvungen forsvinning skal unntas foreldelse såfremt en dødsfølge inngår i vurderingen av om lovbruddet er grovt.

Derimot har departementet kommet til at straffansvaret for overtredelse av straffeloven §§ 274 om grov kroppsskade, 283 om grov mishandling i nære relasjoner, 285 om grov kjønnslemlestelse og 328 om grovt ran med

dødsfølge ikke bør unntas foreldelse. Også disse er riktignok svært alvorlige lovbrudd, hvor gjerningspersonen har utvist uaktsomhet med hensyn til at noen døde som følge av lovbruddet. I tillegg vil bevissituasjonen i sakene kunne være slik at det er mulig å etterforske også lang tid etter at handlingene ble begått. Ut fra en vurdering av de øvrige hensynene som foreldelsesreglene bygger på, har departementet likevel kommet til at lovbruddene ikke er av en slik karakter at de begrunner unntak fra foreldelsesreglene. Strafferammen for overtredelse av straffeloven § 175 om grov kroppskrenkelse er 10 år, mens den øvre strafferammen for overtredelse av §§ 283 om grov mishandling i nære relasjoner og 285 om grov kjønnslemlestelse er 15 år. Den lavere strafferammen markerer lavere alvorlighetsgrad. Overtredelser av straffeloven § 328 om grovt ran har riktignok en øvre strafferamme på 21 år dersom ranet har hatt dødsfølge. Overtredelsen skiller seg likevel fra grov tortur og grov tvungen forsvinning ved at det ikke i like stor grad vil oppleves støtende for omverdenen at gjerningspersonen går straffri fordi det har gått lang tid siden lovbruddet ble begått. Også ressurs- og prioriteringshensyn tilsier at overtredelser av disse straffebudene bør foreldes.

Departementet opprettholder også standpunktet i høringsnotatet om at straffansvaret for overtredelse av straffeloven § 272 om grov kroppskrenkelse og § 281 om uaktsom forvoldelse av død fortsatt bør foreldes. Selv om det i disse sakene vil kunne være av stor betydning for etterlatte å få en avklaring, slik Stine Sofies Stiftelse påpeker i sin høringsuttalelse, mener departementet at de hensyn som begrunner foreldelse av straffansvar, her må veie tyngst.

Enkelte høringsinstanser har argumentert for at også forsøk på drap bør være unntatt foreldelse, fordi de samme hensynene som ligger bak unntaket for drap også gjør seg gjeldende for drapsforsøk. Dette spørsmålet ble ikke berørt i høringsnotatet, og Stortingets anmodning omfatter kun forsettlige handlinger med døden til følge. Departementet er heller ikke uten videre enig i at de hensynene som begrunner unntak fra foreldelse av drap også gjør seg gjeldende ved drapsforsøk. I drapssaker har man en avdød, et funnsted og som regel også et åsted for drapet. Man har dermed opplysninger om dødsårsak og har sikret tekniske spor, slik at man kan etterforske også mange år etter at lovbruddet ble begått. Dette stiller seg annerledes ved drapsforsøk. Videre straffes forsøk generelt mildere enn en fullbyrdet overtredelse, og forsøkshandlingen har ikke hatt den

konsekvens at noen faktisk er blitt drept. Forsøk på drap står derfor i en annen stilling enn en fullbyrdet drapshandling.

Når det gjelder virkningstidspunktet for endringene i foreldelsesreglene, vises det til punkt 8.6 nedenfor.

15.5 Særlig om unntak fra foreldelse av brannstiftelse og annen fremkalling av fare for allmennheten med døden til følge

I *høringsnotatet* tok departementet utgangspunkt i at forårsakelse av brann som lett kan medføre tap av menneskeliv, jf. straffeloven § 355 første handlingsalternativ, fortsatt skal være unntatt foreldelse dersom noen omkommer på grunn av lovbruddet. I lys av dette antok departementet at også fremkallelse av fare for tap av menneskeliv ved de andre handlingsalternativene i straffeloven § 355, for eksempel sprengning, bør omfattes av unntaket.

Departementet mente imidlertid at spørsmålet om foreldelse ikke bør bero på objektive omstendigheter som gjerningspersonen ikke kan klandres for. For at straffansvaret skal unntas fra foreldelse, bør det kreves at gjerningspersonen har utvist uaktsomhet med hensyn til at dødsfølge kunne inntre, jf. straffeloven § 24. På denne bakgrunn foreslo departementet en ny bestemmelse i straffeloven § 355 a om grov overtredelse av straffeloven § 355, hvor dødsfølge inngår i vurderingen av om overtredelsen er grov. Videre foreslo departementet å endre straffeloven § 91 slik at den kun viser til straffeloven § 355 a, og at det fremgår uttrykkelig av bestemmelsen at unntak fra foreldelse forutsetter at en dødsfølge inngår i vurderingen av om lovbruddet er grovt. Departementet mente at det ville være naturlig å videreføre den gjeldende strafferammen i straffeloven § 355 på fengsel inntil 21 år i det nye straffebudet om grov overtredelse. Den øvre strafferammen for ordinære overtredelser ble foreslått satt ned til fengsel inntil 15 år.

Under *høringen* har *Det nasjonale statsadvokatembetet*, *Kristiansand tingrett*, *Landsforeningen for voldsofre*, *Oslo politidistrikt*, *Politidirektoratet*, *Riksadvokaten* og *Sør-Øst politidistrikt* uttalt at de støtter forslagene i *høringsnotatet*. Ingen høringsinstanser har hatt innvendinger mot forslagene.

Departementet opprettholder forslagene i *høringsnotatet*, som har fått tilslutning under *høringen*. For det første foreslår departementet at også fremkallelse av fare for tap av menneskeliv

ved de andre handlingsalternativene som nevnes i straffeloven § 355, herunder sprengning, jernbaneulykke og luftfartsulykke, inkluderes i unntaket fra foreldelse. Representantforslaget om å unnta mordbrann fra foreldelse, jf. punkt 8.1 ovenfor, var begrunnet i at den øvre strafferammen er fengsel i 21 år, at gjerningspersonen ved en slik handling tar livet av en eller flere personer og at handlingen medfører store materielle og menneskelige skader, jf. Dok 8:4 L (2014–2015). Det ble også pekt på at slike saker kan være kompliserte og krevende å etterforske, og at de økonomiske motivene for å motarbeide etterforskningen i en del saker kan være så sterke at en foreldelsesfrist er uheldig. Disse hensynene gjør seg gjeldende også for de øvrige handlingsalternativene i straffeloven § 355. Departementet mener på denne bakgrunn at det gir best sammenheng i regelverket dersom også disse omfattes av unntaket fra foreldelse.

For det andre foreslår departementet en ny bestemmelse i straffeloven § 355 a om grov fremkalling av fare for allmennheten, hvor dødsfølge inngår i vurderingen av om overtredelsen er grov. Det foreslås at unntaket fra foreldelse i straffeloven § 91 kun knyttes til denne bestemmelsen, og at det markeres uttrykkelig i § 91 at unntak fra foreldelse forutsetter at en dødsfølge inngår i vurderingen av om lovbruddet er grovt. Dette innebærer at gjerningspersonen må ha utvist uaktsomhet med hensyn til dødsfølgen for at unntaket fra foreldelse skal komme til anvendelse, jf. straffeloven § 24. I tilfeller hvor gjerningspersonen ikke kan klandres for at menneskeliv gikk tapt, foreldes lovbruddet etter de vanlige reglene. Dette innebærer en viss innskrenkning av unntaket fra foreldelse sammenlignet med gjeldende rett. Begrunnelsen er at handlingens grovhet ikke i samme grad tilsier at det gjøres unntak fra foreldelse når gjerningspersonen ikke har utvist skyld med hensyn til dødsfølgen.

I tråd med forslaget i *høringsnotatet* går departementet inn for at den øvre strafferammen i ny § 355 a skal være fengsel i 21 år, mens den øvre strafferammen for ordinære overtredelser settes til fengsel i 15 år.

Det vises til særmerknadene i punkt 21.3.

15.6 Unntak fra foreldelse ved idealkonkurrens

Departementet foreslo i *høringsnotatet* at prinsippet i straffeloven § 86 tredje ledd, om at den

lengste foreldelsesfristen gjelder for alle lovbrudd som er begått ved samme handling, også skulle gis anvendelse hvor ett av lovbruddene er unntatt foreldelse etter straffeloven § 91. Forslaget innebærer at ingen av lovbruddene begått ved samme handling foreldes dersom ett av lovbruddene er unntatt foreldelse. Som begrunnelse ble det blant annet vist til at det kan virke lite rimelig at enkelte sider av en straffbar handling er foreldet, mens andre kan straffes. Det ble også pekt på at bevisspørsmålet langt på vei vil være sammenfallende for lovbruddet som foreldes og lovbruddet som er unntatt foreldelse, idet det er snakk om lovbrudd begått ved samme handling.

Riksadvokaten og *Stine Sofies Stiftelse* uttrykte støtte til forslaget. *Stine Sofies Stiftelse* er enig med departementet i at det kan virke urimelig at enkelte sider av en straffbar handling foreldes, mens andre kan straffes. Stiftelsen peker også på at en regel om unntak fra foreldelse ved idealkonkurrens kan ha stor betydning for erstatningskrav fornærmede måtte ha mot gjerningspersonen, for eksempel i tilfeller der fornærmede er utsatt for både voldtekt og grov kroppsskade.

Ingen høringsinstanser har hatt innvendinger mot forslaget.

Departementet opprettholder forslaget og viser til begrunnelsen i høringsnotatet gjengitt ovenfor.

Det vises også til særmerknadene i punkt 21.4.

15.7 Unntak fra foreldelse av idømt straff

15.7.1 Forslaget i høringsnotatet

I *høringsnotatet* viste departementet til at synet på hvilke handlinger som er så alvorlige at straffansvaret ikke bør foreldes, har endret seg de siste årene. Departementet mente at dette burde gjenspeiles i reglene om foreldelse av idømt straff. På denne bakgrunn foreslo departementet at idømt straff for lovbrudd som nevnt i straffeloven § 91, ikke foreldes. Om betydningen av en slik regel uttalte departementet:

«Forslaget vil kunne få betydning i tilfeller hvor en som er domfelt for et lovbrudd som er unntatt foreldelse, unnslipper fullbyrdingen av straffen. Dersom lovbyteren klarer å komme seg til et fjernliggende land og holde seg skjult der i årevis, vil forslaget sikre at muligheten til å fullbyrde straffen fremdeles står åpen dersom vedkommende en gang i fremtiden blir pågrepet og utlevert til Norge.»

15.7.2 Høringsinstansenes syn

Under høringen har *Det nasjonale statsadvokatembetet*, *Kripos*, *Kristiansand tingrett*, *Landsforeningen for voldsofre*, *Oslo politidistrikt*, *Oslo statsadvokatembeter*, *Politidirektoratet*, *Riksadvokaten*, *Stine Sofies Stiftelse*, *Sør Øst politidistrikt* og *Vest politidistrikt* uttrykt at de støtter forslaget i høringsnotatet om at også idømt straff for overtredelser som nevnt i straffeloven § 91 unntas foreldelse. Det er ingen høringsinstanser som har gått imot forslaget.

Oslo statsadvokatembeter fremholder at den økte mobiliteten har medført at det ikke er upraktisk at en som er straffedømt i Norge reiser til et fjernliggende land for å unndra seg fullbyrdingen av straffen. Det er derfor god grunn til at idømte straffer for de groveste lovbruddene ikke foreldes. Som en sikkerhetsventil finnes uansett muligheten for benådning. *Det nasjonale statsadvokatembetet* gir uttrykk for lignende synspunkter i sin høringsuttalelse.

Stine Sofies Stiftelse uttaler at det er på høy tid å endre loven slik at idømt straff ikke foreldes. Stiftelsen mener at det er et smutthull i regelverket at en person som er domfelt for grove seksuelle overgrep mot barn kan unnsnippe fullbyrding av straff ved å skjule seg i et annet land. Det er av stor betydning for den allmenne rettsfølelse at reglene om foreldelse av idømt straff ikke sperrer for at slike personer kan pågripes, utleveres og straffefølges i Norge.

Kripos, *Politidirektoratet* og *Vest politidistrikt* mener at det gir bedre sammenheng i regelverket at også idømt straff unntas fra foreldelse.

Selv om *Riksadvokaten* i utgangspunktet slutter seg til forslaget, påpeker høringsinstansen at det ikke er gitt at unntak fra foreldelse for straffansvar og idømt straff skal behandles helt likt. I noen tilfeller kan det være viktigere å statuere straffansvar enn at lovbyteren skal inn til soning kanskje mange år etter dom. *Kripos* fremholder på sin side at det er minst like viktig å kunne fullbyrde straffansvaret som å kunne gjennomføre enn straffefølgning av disse lovbruddene.

15.7.3 Departementets vurdering

Departementet går inn for at idømt straff for lovbrudd som nevnt i straffeloven § 91 ikke skal foreldes. Forslaget har fått støtte av samtlige høringsinstanser som har uttalt seg. Begrunnelsen for at idømt straff for folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser ble unntatt foreldelse, var at disse lovbruddene ofte har et

politisk preg, og at det derfor foreligger en særlig risiko for at lovbrysteren unndrar seg fullbyrdingen ved for eksempel å ta opphold i et annet land, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 28.3.4.4 side 391 og punkt 8.2.2 ovenfor. Høringen har bekreftet at dette heller ikke er en upraktisk situasjon for de andre lovbruddene som omfattes av unntaket fra foreldelse av straffansvar i straffeloven § 91.

Når straffansvaret for lovbrudd som nevnt i straffeloven § 91 ikke foreldes, er dette et uttrykk for at handlingene betraktes som så alvorlige at det av hensyn til fornærmede, pårørende og den allmenne rettsfølelse bør være mulig å trekke gjerningspersonen til ansvar, selv etter lang tid. Etter departementets syn taler disse hensynene for at heller ikke idømt straff for de samme lovbruddene bør foreldes. Som enkelte høringsinstanser påpeker, gir det bedre sammenheng i regelverket at unntakene fra foreldelse av straffansvar og idømt straff sammenfaller.

Det vises til særmerknadene til § 96 i punkt 21.3.

15.8 Særlig om virkningstidspunktet for endringene i reglene om foreldelse av straffansvar

Spørsmålet om endringene i foreldelsesreglene skulle få virkning for handlinger som ikke er foreldet på ikrafttredelsestidspunktet, ble ikke omtalt i høringsnotatene. Departementet mener at endringene bør ha effekt for handlinger der straffansvaret ennå ikke er foreldet på ikrafttredelsestidspunktet. Tilsvarende løsning ble valgt i Prop. 96 L (2013–2014) punkt 3.6 side 15.

Departementet legger til grunn at en slik løsning ikke vil være i strid med Grunnloven § 97 om tilbakevirkning. Det vises i den sammenheng til departementets merknader til straffeloven § 91 om unntak fra foreldelse av krigsforbrytelser mv., jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 30 side 478. Departementet uttalte her:

«Bestemmelsen skal også gjelde for handlinger som er begått før den nye straffeloven

trer i kraft. Dette gjelder såfremt foreldelse ikke allerede har inntrådt og såfremt handlingen kunne blitt straffet etter den nye straffelovens bestemmelser om krigsforbrytelser mv. dersom den hadde blitt begått etter straffelovens ikrafttredelse. Dette resultatet er i overensstemmelse med de begrensninger som følger av Grunnloven § 97 om forbud mot å gi lover tilbakevirkende kraft, jf. Rt-1945-109 og Johs. Andenæs, Statsforfatningen i Norge, 9. utgave, side 384. Se også Straffelovkommentaren I side 575 og 576.»

Departementet bemerker at heller ikke den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 7 anses å være til hinder for at nye foreldelsesregler anvendes på begåtte handlinger der straffansvaret ikke allerede er foreldet. EMK artikkel 7 innebærer et forbud mot tilbakevirkning på strafferettens område. EMD uttalte imidlertid i saken *Coëme and others v. Belgium* 22. juni 2000, (nr. 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 og 33210/96) at artikkel 7 ikke hindrer utvidelse av foreldelsesfristen der straffansvaret ikke allerede er foreldet, jf. dommens avsnitt 149.

Et forbud mot tilbakevirkning i saker om straff følger også av FNs internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 14. Departementet er ikke kjent med at det foreligger avgjørelser eller generelle kommentarer fra FNs menneskerettighetskomité som tilsier at beskyttelsen mot tilbakevirkning etter SP artikkel 14 går lenger enn den som følger av EMK. Departementet legger følgelig til grunn at heller ikke SP artikkel 14 er til hinder for at nye foreldelsesregler anvendes på begåtte handlinger der straffansvaret ikke allerede er foreldet.

Det følger av straffeloven § 3 første ledd første punktum at det må fastsettes særskilt i lov at de endrede foreldelsesreglene skal gjelde også for handlinger begått før lovens ikrafttredelse, men som ikke er foreldet, dersom reglene skal kunne anvendes til ugunst for siktede. Departementet foreslår at dette presiseres i endringslovens ikrafttredelsesbestemmelse.

Det vises til særmerknadene til denne overgangsbestemmelsen i punkt 21.6.

16 Medvirkning til brudd på militær straffelov

16.1 Bakgrunn

Generaladvokaten har i brev 3. mai 2016 stilt spørsmål ved at straffansvaret for medvirkere som faller utenfor personkretsen i militær straffelov § 9, ble utvidet ved ny straffelov. Straffeloven 1902 § 134 hadde følgende ordlyd: «Den, som i hensikt at unndra sig sin verneplikt her i landet, ved lemlæstelse eller paa anden maate gjør sig ubrukbar til krigstjeneste, eller som medvirker til, at nogen i saadan hensikt gjøres ubrukbar til krigstjeneste, straffes med fængsel indtil 1 aar. Med bøter eller med hefte eller fængsel indtil 1 aar straffes den, som medvirker til, at nogen, der staar i norsk krigstjeneste, rømmer eller undlater at indfinde sig til krigstjeneste, eller til, at der forøves nogen efter militær lov strafbar handling, der kan medføre 2 aars fængsel eller strengere straf. Som i andet led bestemt straffes ogsaa den, som offentlig søker at ophidse nogen, som hører til den væbnede magt, til uvilje mot tjenesten eller til hat mot militære foresatte eller overordnede.» Straffeloven 1902 § 134 ble ikke videreført i straffeloven.

Straffelovkommisjonen foreslo i delutredning VII å videreføre straffeloven 1902 § 134 første og annet ledd, jf. NOU 2002: 4 punkt 9.5.2 side 297. Tredje ledd om opphisselse til uvilje mot militær tjeneste og hat mot militære overordnede ble derimot ikke foreslått videreført, jf. punkt 10.2 side 398. Departementet sluttet seg til forslaget om ikke å videreføre tredje ledd, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 9.16 side 229–230 og 10.5.4 side 245. Heller ikke første og annet ledd ble videreført i departementets lovforslag, uten at dette ble nærmere kommentert i proposisjonen.

16.2 Gjeldende rett

Militær straffelov rammer bare en bestemt personkrets hvis ikke annet er uttrykkelig bestemt eller følger av sammenhengen, jf. militær straffelov § 9. I fredstid omfattes i grove trekk bare militært personell, herunder vernepliktige, samt medfarende på skip på sjøtokt, jf. militær straffeloven

§ 9 nr. 1 til 2. Med andre ord omfattes sivile personer i utgangspunktet ikke av loven. I krigstid utvides virkeområdet, jf. loven § 9 nr. 3 til 5, til blant annet å omfatte «enhver» som overtrer nærmere bestemte straffebud i lovens tredje del (krigsartiklene). Det vil si at den personelle begrensningen faller bort for så vidt gjelder de oppregnede lovbruddene.

Unndragelse fra militær tjeneste, herunder verneplikt, rammes blant annet av militær straffelov §§ 34 og 35. Etter §§ 34 og 35 henholdsvis tredje og fjerde ledd rammes også enkelte medvirkningshandlinger, men bare for personer som omfattes av loven etter § 9. Militær straffelov § 36 rammer den som gjør seg tjenesteudyktig i den hensikt å unndra seg militærtjeneste.

I dag slår straffeloven § 15 fast at straffebud også rammer den som medvirker til overtredelsen når ikke noe annet er bestemt. Etter straffeloven § 1 og militær straffelov § 1 gjelder straffeloven § 15 også for straffebudene i militær straffelov. Det er ikke et vilkår for medvirkningsansvar at medvirkeren faller innenfor den bestemte personkretsen som et straffebud retter seg mot. Medvirkeren må imidlertid ha forsett om at primærlovbryteren hører til den bestemte personkretsen, jf. Husabø: Straffansvarets periferi (Bergen 1999) side 257. Etter straffeloven § 15 vil sivile personer dermed kunne holdes strafferettslig ansvarlig for medvirkning til militært personells brudd på militær straffelov. Forutsetningen er at den militære personens status omfattes av den sivile personens forsett, det vil si – mest praktisk – at den sivile personen vet eller holder det for overveiende sannsynlig at primærlovbryteren er militær.

Medvirkeransvaret for sivile medvirkere er utvidet sammenlignet med medvirkeransvaret etter den opphevede straffeloven 1902 § 134 første og annet ledd. Straffeloven § 134 første ledd lød:

«Den, som, i hensikt at unndra sig sin verneplikt her i landet, ved lemlæstelse eller paa anden maate gjør sig ubrukbar til krigstjeneste, eller som medvirker til, at nogen i saadan hensikt gjøres ubrukbar til krigstjeneste, straffes med fængsel indtil 1 aar.»

Straffeloven § 134 første ledd rammet siviles medvirkning til handlinger med et nesten tilsvarende gjerningsinnhold som etter militær straffelov § 36 om den som gjør seg tjenesteudyktig i den hensikt å unndra seg militærtjeneste. En forskjell synes å være at straffeloven § 134 første ledd bare omfattet hensikt om å unndra seg verneplikt, mens etter ordlyden i militær straffelov § 36 omfattes hensikt om å unndra seg «sin militære Tjeneste». Dette uttrykket synes også å favne personer som står i en ansettelsesforhold til forsvaret.

Straffeloven § 134 annet ledd lød:

«Med bøter eller med hefte eller fængsel indtil 1 aar straffes den, som medvirker til, at nogen, der staar i norsk krigstjeneste, rømmer eller undlater at indfinde sig til krigstjeneste, eller til, at der forøves nogen efter militær lov strafbar handling, der kan medføre 2 aars fængsel eller strengere straf.»

Straffeloven § 134 annet ledd rammet siviles medvirkning til handlinger med et tilsvarende gjerningsinnhold som i militær straffelov § 35 første ledd første handlingsalternativ om å unndra seg sin militære tjenesteplikt.

Straffeloven 1902 § 134 annet ledd andre handlingsalternativ rammet medvirkning til overtredelse av andre bestemmelser i militær straffelov med en strafferamme på fengsel i inntil to år eller mer. Siviles medvirkeransvar er etter ny straffelov utvidet til å gjelde alle straffebud i militær straffelov med en strafferamme på under to år. For så vidt gjelder siviles strafferettslige medvirkningsansvar til overtredelser av militær straffelov § 34 og straffebud med en strafferamme på fengsel inntil to år eller mer, er rettsstilstanden ikke endret siden straffeloven 1902 ble opphevet. Som eksempler på slike straffebud i militær straffelov nevnes unndragelse fra tjenesteplikt etter § 35 og det å gjøre seg tjenesteudyktig etter § 36.

Straffeloven 1902 § 134 er ikke videreført i straffeloven. Straffelovkommisjonen foreslo i delutredning VII å videreføre straffeloven 1902 § 134 første og annet ledd, jf. NOU 2002: 4 punkt 9.5.2 side 297. Kommisjonen foreslo derimot ikke å videreføre straffeloven 1902 § 134 tredje ledd om opphisselse til uvilje mot militær tjeneste og hat mot militære overordnede, jf. NOU 2002: 4 punkt 10.2 side 398. Departementet sluttet seg til forslaget om ikke å videreføre tredje ledd, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 9.16 s. 229–230 og 10.5.4 side 245. Heller ikke første og annet ledd ble videreført i departementets lovforslag, men uten at dette ble nærmere kommentert i proposisjonen.

16.3 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet tok departementet utgangspunkt i at det ikke fremstår som åpenbart at siviles medvirkning til brudd på militær straffelov bør straffefølges, og heller ikke hvor en eventuell grense bør gå. Militær straffelov retter seg i utgangspunktet bare mot hovedsakelig militært personell. Det er derfor grunn til å vurdere hvor langt straffeansvaret etter loven skal kunne gjøres gjeldende overfor sivile på grunnlag av den generelle medvirkningsregelen i straffeloven § 15.

Departementet foreslo at siviles medvirkningsansvar ved brudd på militær straffelov skulle begrenses til overtredelser av loven som kan medføre en straff av fengsel i to år eller mer, slik rettsstilstanden var etter straffeloven 1902 § 134 annet ledd. Dette ville omfatte blant annet overtredelser av militær straffelov §§ 35, 36 og 47.

Videre foreslo departementet at medvirkningsansvaret fortsatt bør gjelde for overtredelser av militær straffelov § 34 om ulovlig fravær mv. Departementet viste til at medvirkning til tjenesteunndragelse ikke er en helt upraktisk situasjon og at siviles medvirkning til slik unndragelse av beredskapshensyn bør kunne følges strafferettslig.

Departementet foreslo imidlertid ingen tilsvarende begrensning som i straffeloven 1902 § 134 hvor strafferammen for medvirkning til brudd på militær straffelov var begrenset til bøter eller fengsel inntil ett år. Departementet uttalte at det ikke nødvendig da det vanlige er at strafferammen for medvirkning er den samme som for hovedhandlingen.

Departementet foreslo følgende bestemmelse i militær straffeloven § 9 nytt annet ledd:

«Den som ikke omfattes av loven etter første ledd, straffes kun for medvirkning til handling som etter denne loven kan straffes med fengsel i 2 år eller mer eller som rammes av § 34.»

16.4 Høringsinstansenes syn

Advokatforeningen, Det nasjonale statsadvokatembetet, Generaladvokaten, Kripos, Kristiansand Tingrett, Oslo Politidistrikt, Politidirektoratet og Politihøgskolen støtter forslaget. *Riksadvokaten* uttaler at embetet ikke har kommentarer til dette høringsforslaget, ut over at departementets forslag synes hensiktsmessig. Ingen høringsinstanser som har uttalt seg om forslaget, går imot det.

16.5 Departementets vurdering

Departementet fastholder forslaget i høringsnotatet. Departementet er enig i det generelle synspunktet til *Generaladvokaten* om at det ikke fremstår som åpenbart at siviles medvirkning til brudd på militær straffelov bør strafforfølges, og heller ikke hvor en eventuell grense bør gå. Militær straffelov retter seg i utgangspunktet mot hovedsakelig militært personell. Til sammenligning har en i den danske militære straffelov § 8 inntatt en bestemmelse som begrenser siviles medvirkningsansvar til overtredelser som kan straffes med fengsel i fire år eller mer, jf. Betænkning nr. 1435/2004 om den militære straffelov, retsplejelov og disciplinarlov side 79 til 81 og 371.

Departementet mener det bør være tilstrekkelig å bare straffebelegge siviles medvirkning til de mer alvorlige straffebudene i militær straffelov. De foreslås derfor at siviles medvirkningsansvar i utgangspunktet begrenses til overtredelser av loven som kan medføre en straff på fengsel i to år eller mer, slik rettstilstanden var etter straffeloven 1902 § 134 annet ledd.

I tillegg til lovbruddene med to års straffesamme, mener departementet at det er et behov

for å kunne straffe medvirkning til overtredelse av militær straffelov § 34 om ulovlig fravær mv. Siviles medvirkning til tjenesteunndragelse kan være et praktisk problem. I fredstid kan en for eksempel se for seg arbeidsgivere som bidrar til arbeidstakeres ulovlige fravær fra førstegangstjeneste eller årlig tjeneste i Heimevernet. I krig eller når krig truer må en omfattende mobilisering av tjenestepliktige påregnes, noe som kan medføre en økning i antallet tilfeller av unndragelse og medvirkning til det. Av beredskapshensyn bør siviles medvirkning til slik unndragelse kunne forfølges strafferettslig.

Etter straffeloven 1902 § 134 var straffesamme for medvirkning til brudd på militær straffelov begrenset til bøter eller fengsel i inntil ett år. Departementet mener det ikke er grunn til å innta en tilsvarende begrensning nå. Det vanlige er at strafferammen for medvirkning er den samme som for hovedhandlingen.

Departementet foreslår en lovbestemmelse i militær straffeloven § 9 nytt annet ledd i tråd med vurderingene ovenfor. Det vises til omtalen i spesialmerknadene punkt 21.1.

17 Adgang til bruk av tvangsmidler ved mindre alvorlige lovbrudd

17.1 Bakgrunn

I brev 21. oktober 2016 gjorde Riksadvokaten oppmerksom på uheldige konsekvenser som følger av at enkelte straffbare handlinger som tidligere kunne straffes med fengsel, etter straffeloven 2005 bare kan straffes med bøter. I slike saker er det ikke lenger hjemmel til å benytte tvangsmidler som er reservert for mistanke om straffbare handlinger som etter loven kan medføre frihetsstraff. Dette gjelder blant annet kroppslig undersøkelse av mistenkte etter straffeprosessloven § 157, innhenting av biologisk materiale med sikte på DNA-analyse etter § 158, det å ta foto eller fingeravtrykk etter § 160 og ransaking etter §§ 192 og 195.

Manglende hjemmel for DNA-analyse medfører også at mistenktes DNA-profil ikke kan registreres i etterforskningsregisteret, jf. politi-registerloven § 12 tredje ledd. Riksadvokaten viste til at disse tvangsmidlene tidligere kunne benyttes i saker om naskeri etter straffeloven 1902 § 391 a (nå straffeloven 2005 § 323 om mindre tyveri), og var praktiske virkemidler i disse sakene.

En adgang til pågrepelse og ransaking i saker om mindre tyveri etter straffeloven § 323 er allerede gitt i henholdsvis straffeprosessloven §§ 171 annet ledd og 192 annet ledd. Riksadvokaten fremholdt at det bør vurderes å gi adgang til registrering av DNA, foto og fingeravtrykk i saker om mindre tyveri. Riksadvokaten viste til at manglende hjemmel for registrering medfører at politiet går glipp av informasjon som kan bidra til oppklaringen av andre lovbrudd.

17.2 Gjeldende rett

17.2.1 Adgang til å foreta kroppslig undersøkelse, innhente biologisk materiale, å ta fingeravtrykk og fotografi samt ransaking av person og rom

De fleste av straffeprosesslovens regler som gir hjemmel for tvang overfor mistenkte eller andre,

forutsetter mistanke om en straffbar handling av en viss alvorlighetsgrad. Eksempler på unntak hvor det formelt ikke stilles slike krav, er adgangen til å avhente vitner etter § 115 og fremstilling til personundersøkelse etter § 166. Også slike virkemidler må likevel bare benyttes når det er forholdsmessig og tilstrekkelig begrunnet, jf. straffeprosessloven §170 a.

For en rekke tvangsmidler er det en forutsetning at mistanken gjelder en straffbar handling som etter loven kan medføre «frihetsstraff». Dette gjelder følgende bestemmelser i straffeprosessloven:

- kroppslig undersøkelse (§ 157)
- DNA-analyse (§ 158)
- fingeravtrykk og fotografi (§ 160)
- ransaking av rom (§ 192)
- ransaking av person (§ 195)
- avlytting eller opptak av samtale med den mistenkte (§ 216 l)

Straffbare handlinger som etter loven bare kan straffes med bot, åpner ikke for de ovennevnte virkemidler. Dette gjelder i straffeloven 2005 blant annet:

- forulemping av offentlig tjenestemann og enkelte særskilt vernede yrkesgrupper ved skjellsord eller lignende (§§ 156 annet ledd og 265 fjerde ledd)
- brudd på identifikasjonsplikten overfor politi-tjenestemann mv. (§ 162)
- mindre tyveri (§ 323)
- mindre underslag (§ 326)
- mindre heleri (§ 334)
- mindre hvitvasking (§ 339)
- besittelseskrenkelse (§ 345)
- mindre skadeverk (§ 353)
- mindre bedrageri (§ 373)
- bedragerilignende handlinger (§ 377)

Disse straffebudene viderefører følgende straffebud i straffeloven 1902, som alle kunne medføre frihetsstraff etter loven, selv om bøtestraff var den vanlige reaksjonen i praksis:

- forulemping av offentlig tjenestemann (§ 326 nr. 2)

- brudd på identifikasjonsplikten (§ 333)
- naskeri, underslag, heleri og bedrageri når straffeskylden var liten (§ 391 a)
- skadeverk med liten skade (§ 391)
- besittelseskretnelse (§ 392)
- restaurantbedrageri (§ 402)

Straffeloven av 2005 har dermed ført til man i etterforskningen av disse straffbare handlingene ikke lenger kan bruke straffeprosessuelle tvangsmidler som har «frihetsstraff» som vilkår.

Registrering av mistenktes DNA-profil etter reglene i politiregisterloven § 12 tredje ledd forutsetter at DNA-profilen er innhentet etter straffeprosessloven § 158 første ledd. Registrering av foto og fingeravtrykk av mistenkte etter reglene i politiregisterloven § 13 første ledd forutsetter at foto og fingeravtrykk er innhentet etter reglene i straffeprosessloven § 160 og bestemmelsene i påtaleinstruksen.

17.2.2 Adgang til pågrepelse

I straffeprosessloven er det også tvangsmidler som bare kan benyttes ved mistanke om handling som etter loven kan medføre høyere straff enn fengsel inntil seks måneder:

- pågrepelse og fengsling (§§ 171 og 184 annet ledd jf. 171)
- skjult kameraovervåking på eller fra offentlig sted (§ 202 a)
- utsatt underretning om beslag og utleveringspålegg (§§ 208 a og 210 a)

Pågrepelse (arrestasjon) besluttes av påtalemyndigheten og settes i verk av politiet, jf. straffeprosessloven § 175. Andre enn dem som hører til politi og påtalemyndighet – også privatpersoner – kan likevel beslutte og gjennomføre en pågrepelse når den mistenkte «treffes eller forfølges på fersk gjerning eller ferske spor», jf. straffeprosessloven § 176. Forutsetningen er at de øvrige vilkårene for pågrepelse er oppfylt, herunder kravet til forholdsmessighet i § 170 a.

Hovedregelen er at bare den som mistenkes for en straffbar handling som kan medføre høyere straff enn fengsel i 6 måneder, kan pågripes, jf. straffeprosessloven § 171. I tillegg må det foreligge en fengslingsgrunn, normalt enten unndragelsesfare, fare for bevisforspillelse eller fare for gjentakelse. § 172 om rettshåndhevelsesarrest gjør unntak fra disse vilkårene, men den bestemmelsen er det ikke grunn til å gå nærmere inn på her.

For lovbrudd som bare kan straffes med fengsel i inntil 6 måneder, kan pågrepelse likevel

skje dersom straffebudet selv uttrykkelig gir adgang til å kombinere fengsel og bot (bot eller fengsel inntil seks måneder eller «begge deler»). Den alminnelige adgangen etter straffeloven §§ 32 og 54 til å ilegge bot sammen med fengselsstraff er uten betydning for bestemmelser som tillegger strafferammen rettslig virkning, jf. straffeloven § 32 siste ledd.

I straffeloven opereres det ikke med en strafferamme mellom fengselsstraff på 6 måneder og ett år, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 11.4. Skal en videreføre systemet med gjeldende antall strafferammer i straffeloven, vil en utvidet adgang til pågrepelse forutsette at strafferammen for lovbruddene økes eller at det gis særlige regler om pågripelses- og fengslingsadgang.

Straffeloven 1902 § 391 a annet ledd om naskeri ga hjemmel til å kombinere bot og fengsel inntil seks måneder, og åpnet dermed for pågrepelse etter straffeprosessloven § 171. Naskeri omfattet bagatellmessige former for tyveri, underslag, bedrageri, heleri og overtredelse av straffeloven 1902 § 262 om uberettiget tilgang til fjernsyns- eller radiosignaler. Strafferammen ble innført ved lov 28. juni 2002 nr. 55. Formålet var å utvide privatpersoners adgang til å pågripe ved naskeri, jf. Ot.prp. nr. 66 (2001–2002) punkt 18.5.

I arbeidet med straffeloven 2005 fant departementet ikke grunn til å reversere pågripelsesadgangen ved naskeri, selv om strafferammen ble satt ned til bot, jf. Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt 8.3.3 side 283. På denne bakgrunn ble det ved ikraftsettingen ved lov 19. juni 2015 inntatt en hjemmel for pågrepelse ved mistanke om mindre tyveri i straffeprosessloven § 171, jf. Prop. 64 L (2014–2015) punkt 6.7.2.3 på side 67. Derimot ble det ikke gitt en hjemmel for pågrepelse ved de øvrige lovbruddene som tidligere var omfattet av straffeloven 1902 § 391 a, nemlig i saker om underslag, bedrageri og heleri. Departementet uttalte (Prop. 64 L (2014–2015) punkt 6.7.2.3 på side 67):

«Hva gjelder Kripas' innspill vedrørende lovbruddene som er nevnt i straffeloven 1902 § 391 a siste ledd, er departementet i og for seg enig i at gjeldende rett gir adgang til pågrepelse også her. Begrunnelsen som er gitt i Ot.prp. nr. 66 (2001–2002) punkt 18 for utvidelse av pågripelsesadgangen ved naskeri, synes imidlertid ikke å strekke seg så langt som til å gjelde de øvrige lovbruddene som omhandles i § 391 a. Det samme gjelder uttalelsene i Ot.prp. nr. 22 (2008–2009). En kan derfor ikke se at det i denne omgang er grunn til gi adgang til pågri-

pelse etter straffeprosessloven § 171 ved mindre underslag, heleri, hvitvasking og bedrageri.»

Dersom lovbrøyteren ved en eller flere handlinger har begått flere straffbare lovbrudd som bare kvalifiserer til bot, kan det fortsatt bare idømmes bøttestraff. Dersom forholdet kan anses som en fortsatt forbrytelse (for eksempel flere mindre underslag foretatt over tid) eller for øvrig må betraktes som ett straffbart forhold (for eksempel borttagelse av mange gjenstander som hver for seg har liten verdi fra flere personer og ved samme anledning), kan handlemåten likevel rammes av en strengere straffebestemmelse som gir adgang til å idømme fengselsstraff og dermed benytte enkelte tvangsmidler.

I noen tilfeller gir straffeprosessloven adgang til å pågripe ved en straffbar handling uten noe vilkår om at handlingen kan straffes med en bestemt strafferamme eller straffart. Etter straffeprosessloven § 173 første ledd kan en person som treffes på fersk gjerning og ikke avstår fra den straffbare virksomhet, pågripes uten hensyn til størrelsen av straffen. Etter straffeprosessloven § 173 annet ledd kan mistenkte som «ikke vites å ha fast bopel i riket», pågripes «når det er grunn til å frykte for at han ved flukt til utlandet vil unndra seg forfølgningen eller fullbyrding av straff eller andre forholdsregler».

Vilkårene for å varetektsfengsle er de samme som for å pågripe, jf. straffeprosessloven § 184 annet ledd. Departementet antar at fengsling i mange tilfeller vil være et uforholdsmessig inngrep etter straffeprosessloven § 170 a i saker om mindre underslag, mindre heleri, mindre hvitvasking, og mindre bedrageri (jf. straffeloven henholdsvis §§ 326, 334, 339 og 377) hvis ikke det dreier seg om et stort antall overtredelser.

17.3 Forslaget i høringsnotatet

17.3.1 Behovet for utvidet adgang til tvangsmiddelbruk

I høringsnotatet uttalte departementet at det ved mindre tyveri (§ 323), mindre underslag (§ 326), mindre heleri (§ 334), mindre hvitvasking (§ 339), besittelseskrenkelse (§ 345), mindre skadeverk (§ 353) og mindre bedrageri (§ 373) kunne være formålstjenlig og forholdsmessig med adgang til å foreta kroppslig undersøkelse, innhente biologisk materiale og ta fingeravtrykk og fotografi etter straffeprosessloven §§ 157, 158 og 160. Departementet viste til at oppklaring av mindre alvorlig

kriminalitet kan være spesielt viktig hvis det er mistanke om gjentatte tilfeller. Dersom flere mindre tyverier rettslig sett er å anse som ett vanlig tyveri, vil strafferammen i straffeloven § 321 gi adgang til for eksempel å innhente biologisk materiale med sikte på DNA-analyse.

Departementet uttalte at det også kunne vurderes å gi adgang til nevnte tvangsmidler ved forulemping av offentlig tjensteperson og enkelte særskilt vernede yrkesgrupper ved skjellsord eller lignende (straffeloven hhv. §§ 156 annet ledd og 265 fjerde ledd) og ved brudd på identifikasjonsplikten overfor polititjensteperson mv. (straffeloven § 162).

Departementet utalte at det kunne tenkes at ransaking kunne være formålstjenlig og forholdsmessig ved mistanke om brudd på identifikasjonsplikten overfor polititjensteperson mv. (straffeloven § 162), mindre underslag (straffeloven § 326), mindre heleri (straffeloven § 334) og mindre skadeverk (straffeloven § 353).

Departementet reiste spørsmål om det burde være adgang til pågripelse ved mistanke om mindre underslag (§ 326), mindre heleri (§ 334), mindre hvitvasking (§ 339) og mindre bedrageri (§ 373). Departementet uttalte at det nok bare unntaksvis ville være forholdsmessig å benytte pågripelse ved mistanke om en straffbar handling som etter loven kun kan straffes med bot, men at det for eksempel kunne være aktuelt hvis det er tale om gjentatte lovbrudd.

Departementet var i tvil om det er nødvendig å åpne for pågripelse i disse sakstypene, og ba om høringsinstansenes syn på spørsmålet.

17.3.2 Vurderinger av lovtekniske løsninger for utvidet adgang til tvangsmiddelbruk

I høringsnotatet foreslo departementet å utvide strafferammen og straffarten til bot eller fengsel i inntil seks måneder for å gi adgang til å foreta kroppslig undersøkelse av mistenkte, innhente biologisk materiale med sikte på DNA-analyse, å ta foto eller fingeravtrykk samt ransake person og rom, i saker som gjelder overtredelse av følgende straffebud:

- § 156 annet ledd om den som ved skjellsord eller annen utilbørlig atferd forulemper en offentlig tjenestemann under eller på grunn av utføringen av tjenesten
- § 162 om brudd på identifikasjonsplikten
- § 265 fjerde ledd om den som ved skjellsord eller annen grovt krenkende ordbruk eller atferd forulemper en person som nevnt i § 265 annet ledd under dennes yrkesutøvelse

- mindre tyveri (§ 323)
- mindre underslag (§ 326)
- mindre heleri (§ 334)
- mindre hvitvasking (§ 339)
- besittelseskrenkelse (§ 345)
- mindre skadeverk (§ 353)
- mindre bedrageri (§ 373)

Et alternativ som departementet skisserte som en aktuell lovteknisk løsning for å utvide adgangen til tvangsmiddelbruk, var å innta en henvisning til de relevante straffebudene i de bestemmelsene som hjemler de enkelte tvangsmidlene. Løsningen tilsvaret den som er valgt for å gi utvidet adgang til tvangsmiddelbruk i saker om mindre tyveri etter straffeloven § 323 i straffeprosessloven § 171 om pågripelse, i § 192 om ransaking av rom og i § 195 om ransaking av person.

17.4 Høringsinstansenes syn

17.4.1 Utvidet adgang til kroppslig undersøkelse, innhenting av biologisk materiale med sikte på DNA-analyse, ransaking samt å ta fingeravtrykk og fotografi

Kripas, Kristiansand tingrett, Nordland statsadvokatembeter, Norges politilederslag, Oslo politidistrikt, Politidirektoratet, Sør-Øst politidistrikt og Øst politidistrikt støtter utvidet adgang til tvangsmiddelbruk i tråd med forslaget i høringsnotatet.

Politidirektoratet trekker frem at tvangsmidler som ransaking, signalering, kroppslig undersøkelse og innhenting av biologisk materiale er viktige også for bekjempelse av mindre alvorlig kriminalitet. Mindre alvorlig kriminalitet er den som oftest rammer privatpersoner, og det vil fremstå som lite tillitvekkende dersom politiet ikke har anledning til effektivt å ettergå slike lovbrudd til tross for at det foreligger klare holdepunkter for mistanke. *Oslo politidistrikt* trekker frem at det i blant vil kunne være rimelig grunn til å undersøke om en mindre alvorlig overtredelse kan være en del av en omfattende modus. *Oslo politidistrikt* viser også til at blodprøver er nyttige for å avklare om en psykose er rusutløst eller skyldes en underliggende reell sykdomstilstand.

Norges politilederslag trekker frem at mindre alvorlig lovbrudd nesten alltid er inngangen til alvorlig kriminalitet. Det at politiet har nødvendige hjemler til å gripe inn og bruke tvangsmidler ved slike lovbrudd er i tråd med politiets uttalte målsetting om at forebygging skal være primærstrategien for alt politiarbeid.

Kripas trekker frem at utvidet tvangsmiddelbruk er fornuftig på grunn av behovet for biometrisk autentisering. Det vises særlig til at det er hensiktsmessig å kunne ta fingeravtrykk for å identifisere en person ved mistanke om brudd på identifikasjonsplikten overfor en polititjenesteperson eller annen offentlig myndighet etter straffeloven § 162. Uavhengig av lovbruddets art er det viktig at politiet har mulighet til å kunne fastslå korrekt identitet. Biometri kan bidra til å avdekke ID-misbruk, om personen er etterlyst, og bidra til korrekte attester.

Politidirektoratet trekker frem at kravet til forholdsmessighet etter straffeprosessloven § 170 a uansett vil utgjøre en skranke for tvangsmiddelbruken og sørge for en konkret vurdering i den enkelte sak.

Dommerforeningen har forståelse for departementets vurderinger i høringsnotatet av behovet for utvidet adgang til tvangsmiddelbruk.

Politihøgskolen har ikke innvendinger mot forslaget om å endre straffart for å gi utvidet adgang til tvangsmiddelbruk.

Riksadvokaten mener det er et behov for adgang til kroppslig undersøkelse av mistenkte, innhenting av biologisk materiale med sikte på DNA-analyse og å ta foto eller fingeravtrykk i saker etter straffeloven § 323 om mindre tyveri. Manglende hjemmel for å registrere DNA, foto og fingeravtrykk medfører også at politiet går glipp av informasjon som kan bidra til oppklaringen av andre lovbrudd. *Riksadvokaten* har ikke mottatt entydige signaler om behov for adgang til å foreta kroppslig undersøkelse av mistenkte, innhente biologisk materiale med sikte på DNA-analyse, å ta foto eller fingeravtrykk samt ransaking av person og rom, ved mindre heleri, underslag, hvitvasking, bedrageri, skadeverk, besittelseskrenkelse, brudd på identifikasjonsplikt overfor politiet og forulemping av særskilte yrkesgrupper. *Riksadvokaten* mener at det for flere av disse lovbruddene er gode argumenter for at en i alle fall skal kunne gjennomføre ransaking av person og/eller oppholdssted, ikke minst for å se om en finner penger eller løsøre som tilhører tredjeperson. Det kan også være gode grunner til å signalisere vedkommende med foto og fingeravtrykk. Ved lovbrudd av en type hvor DNA kan være av betydning for oppklaring, er det gode grunner for å kunne sikre DNA-profil.

Advokatforeningen, Nordland politidistrikt og Rettspolitisk forening går imot forslaget om utvidet adgang til tvangsmiddelbruk.

Nordland politidistrikt mener at dagens rettstilstand for bruk av tvangsmidler er tilfredsstillende.

Det bør være en viss forholdsmessighet mellom straffenivå og adgangen til å benytte tvangsmidler.

Advokatforeningen mener det ikke bør åpnes for bruk av tvangsmidler av noe slag ved straffebud som har bot som eneste reaksjonsform, utover allerede innførte særregler for naskeri. *Advokatforeningen* og *Rettspolitisk forening* trekker frem at prinsippet om at bruken av tvangsmidler skal være forholdsmessig stiller krav til den straffbare handlingens alvor, og straffarten ved overtredelse er et uttrykk for det. *Advokatforeningen* og *Rettspolitisk forening* går også imot å heve strafferammene for å gi utvidet adgang til tvangsmiddelbruk, se nærmere deres syn på dette spørsmålet nedenfor i dette punktet.

Datatilsynet viser til at utvidet adgang til tvangsmiddelbruk i tråd med forslaget i høringsnotatet vil innebære at flere personer igjen vil havne i DNA-registeret og foto- og fingeravtrykkregisteret for straffbare handlinger som er mindre alvorlige. Spesielt unge lovbyggere vil da kunne bli registrert. Med de slettereglene som er i dag, vil det innebære at de blir registrert i DNA-registeret livet ut på grunn av lite alvorlige straffbare handlinger. *Datatilsynet* mener at det er behov for at forslaget suppleres med differensierte regler om sletting. En rimelig tilnærming til denne problematikken vil være å innføre differensierte sletteregler ut fra lovbyggernes alder (ved førstegangsbrytelse) og lovbruddets alvorlighetsgrad.

Advokatforeningen reiser spørsmål om forslaget om utvidet adgang til å registrere informasjon som bilde, fingeravtrykk og DNA for lovbyggere vil være i tråd med vernet om privatlivet i Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8:

«Disse virkemidlene har altså liten funksjon i den aktuelle etterforskningen. Det må antas at EMK artikkel 8 setter skranker for registrering av persondata som DNA, og for bruken av registre til etterforskning i fremtidige saker. Det er et klart spenningsforhold mellom rutinemessig lagring av DNA, som er et inngrep i privatlivet, og kravet i Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 til at slike inngrep må være nødvendige og forholdsmessige i den konkrete sak. Det er vanskelig å se at slik registrering i saker som reelt sett har en strafferamme på bot kan være i samsvar med konvensjonen.»

Med henblikk på valget av lovteknisk løsning for å gi utvidet adgang til tvangsmiddelbruk, er det delte syn blant høringsinstansene. Høringsinstan-

sene anser stort sett en endring fra adgangen til bare å kunne ilegge bot til en adgang til å kunne ilegge fengsel, som en «heving» eller «økning» av strafferammen. I forarbeidene til straffeloven synes departementet å skille mellom begrepet «straffart», som er formene for straff, og begrepet «strafferamme» som er hvor strengt det skal være adgang til å straffe innenfor en straffart, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 11.1.1 og 11.2.1. I straffeloven § 29 gis det en oversikt over hvilke straffarter som finnes. Endringsforslaget i høringsnotatet kan sees slik at det både innebærer en endring i strafferamme og straffart (fra bot til fengsel). Departementet omtaler i det følgende dette endringsforslaget bare som en endring i «straffart».

Dommerforeningen, *Kripos*, *Kristiansand tingrett* og *Øst politidistrikt* mener den beste lovtekniske løsningen er å endre straffart i de aktuelle straffebudene til fengsel i inntil 6 måneder. Det gis uttrykk for at henvisninger til de aktuelle straffebudene i de straffeprosessuelle bestemmelsene blir uoversiktlig.

Politihøgskolen deler departementets prinsipielle motforestillinger mot å skjerpe strafferammene, men er enig i at en ordning med henvisninger til de enkelte straffebudene blir retsteknisk komplisert. *Politihøgskolen* har derfor ikke innvendinger mot forslaget om å endre straffart for å gi utvidet adgang til tvangsmiddelbruk.

Nordland politidistrikt, *Oslo politidistrikt*, *Politidirektoratet* og *Rettspolitisk forening* mener den beste lovtekniske løsningen vil være å henvisne til de aktuelle straffebudene i de enkelte bestemmelser om tvangsmidler i straffeprosessloven. Det trekkes frem at strafferammer bør fastsettes ut fra handlingens straffverdighet, og ikke ut fra et ønske om utvidet adgang til tvangsmiddelbruk.

Riksadvokaten er noe skeptisk til å velge løsningen med å endre straffart utelukkende for å gi utvidet adgang til bruk av tvangsmidler, og heller til at den beste løsningen er å henvisne til de aktuelle straffebudene i de enkelte bestemmelser om tvangsmidler i straffeprosessloven.

Advokatforeningen går imot forslaget om å heve strafferammene for å gi utvidet adgang til tvangsmiddelbruk. Det vises til straffens formål og at passende straffenivå for straffebudene er grundig vurdert i forarbeidene til straffeloven 2005. De minst alvorlige straffebudene bør fortsatt ha en strafferamme som reflekterer hva som er passende straffenivå for handlingene de gjelder.

17.4.2 Utvidet adgang til pågrepelse

Nordland statsadvokatembeter, Oslo politidistrikt, Sør-Øst politidistrikt og Øst politidistrikt støtter en utvidet adgang til pågrepelse etter straffeprosessloven § 171 ved mindre underslag (§ 236), mindre heleri (§ 334), mindre hvitvasking (§ 339) og mindre bedrageri (§ 373). Etter *Dommerforeningens* syn taler mye for at det bør være adgang til pågrepelse ved mindre heleri, underslag og bedrageri.

Sør-Øst politidistrikt viser til at det vil kunne foreligge et klart og legitimt behov for frihetsberøvelse av siktede i en kortere periode i forbindelse med ransaking for å unngå at siktede gis mulighet til å forspille bevis. *Kripas* gir uttrykk for at selv om behovet for pågrepelse sjelden er aktuelt i mindre alvorlige saker og ofte mindre aktuelt enn ransaking, kan det i praksis oppstå situasjoner hvor pågrepelse fremstår som både forholdsmessig og nødvendig. Det vil i så fall være svært uheldig om politiet står uten hjemmel til å gripe inn.

Oslo politidistrikt viser til at de håndterer et stort antall saker der utenlandske statsborgere med ingen eller bare løs tilknytning til Norge har begått mindre alvorlige vinningsforbrytelser. De fleste sakene dreier seg om tyveri, og det er også saker der det er mistanke om mindre skadeverk, mindre hvitvasking og mindre bedrageri. På grunn av faren for unndragelse vil pågrepelse ofte være avgjørende for å få avgjort straffesakene. *Oslo politidistrikt* gir uttrykk for at det kan foreligge til dels sterk unndragelsesfare i mange saker uten at siktede kan pågripes etter straffeprosessloven § 173 om tilfeller der mistenkte «ikke vites å ha fast bopel i riket». I sakene vil det også kunne foreligge bevisforspillelsesfare og gjentagelsesfare. Videre gir *Oslo politidistrikt* uttrykk for at adgangen til å pågripe vil ha stor betydning for en etterfølgende bort- eller utvisningssak etter utlendingsloven.

Riksadvokaten er enig med departementet i at det ikke er et åpenbart behov for utvidet adgang til pågrepelse. Det vises til at departementet i høringsnotatet pekte på at ved mistanke om besittelseskrenkelse og mindre heleri kan det være uklart om det (i stedet) er snakk om mindre tyveri. I praksis vil det da ofte være skjellig grunn til mistanke om nettopp mindre tyveri, og adgang til å pågripe etter straffeprosessloven § 171 annet ledd såfremt vilkåret om forholdsmessighet er oppfylt.

Advokatforeningen og Rettspolitisk forening går imot forslaget om utvidet adgang til bruk av tvangsmidler, herunder pågrepelse. Se deres begrunnelse i punkt 17.4.1 ovenfor. *Nordland politidistrikt* mener gjeldende adgang til bruk av tvangsmidler er tilfredsstillende.

Enkelte høringsinstanser omtaler spørsmålet om det bør gis adgang til pågrepelse ved andre lovbrudd enn de departementet reiste spørsmål om i høringsnotatet. *Dommerforeningen* mener at det kan være behov for å gripe inn mot mindre skadeverk etter straffeloven § 353 gjennom pågrepelse. *Nordland statsadvokatembeter* mener at adgang til bruk av pågrepelse bør omfatte straffeloven § 162 første punktum, § 265 tredje ledd og § 345 om besittelseskrenkelse. *Oslo politidistrikt* uttaler at de ikke tar til orde for adgang til pågrepelse ved forulemping av offentlig tjenestemann og enkelte særskilt vernede yrkesgrupper (§§ 156 annet ledd og § 265 tredje ledd), brudd på identifikasjonsplikten overfor polititjenestemann (§ 162) og bedragerilignende handlinger (§ 377).

17.5 Departementets vurdering

17.5.1 Generelt om utvidet tvangsmiddelbruk

Behovet for å kunne benytte tvangsmidler i etterforskningen av mindre alvorlige lovbrudd må avveies mot det inngrepet dette vil representere overfor siktede.

At en straffbar handling bare kan straffes med bot, gjenspeiler at det dreier seg om et mindre alvorlig lovbrudd. Verken den vernede interesse eller de følger handlingen kan ha, tilsier at fengselsstraff vil være aktuelt. Når flere tvangsmidler krever at det foreligger mistanke om en straffbar handling som etter loven kan medføre frihetsstraff, eller over seks måneders fengsel for pågrepelse, bygger dette på en forutsetning om at mindre alvorlige forhold ikke er alvorlige nok til å begrunne det aktuelle inngrepet. Dersom det likevel skal gis adgang til å benytte det aktuelle tvangsmiddelet for mindre alvorlige forhold, må det etter departementets syn foreligge særlige grunner. I denne vurderingen bør det blant annet legges vekt på hvor inngripende tvangsmiddelet er og hvilken nytteverdi det kan ha for rettshandhevelsen. Andre momenter er om det dreier seg om handlinger der fornærmede ikke antas å bidra til oppklaring og om kriminaliteten begås i lukkede miljøer mv., se Prop. 68 L (2015–2016) punkt 6.1.4 side 45.

17.5.2 Utvidet adgang til kroppslig undersøkelse, innhenting av biologisk materiale med sikte på DNA-analyse, samt å ta fingeravtrykk og fotografi

Etter departementets syn foreligger det ikke et tilstrekkelig behov for kroppslig undersøkelse (straffeprosessloven § 157) i saker etter straffeloven om mindre tyveri (§ 323), mindre underslag (§ 326), mindre heleri (§ 334), mindre hvitvasking (§ 339) og mindre skadeverk (§ 353).

Departementet kan ikke se at det foreligger et tilstrekkelig behov for å ta fingeravtrykk og fotografi (straffeprosessloven § 160) i saker om forulemping av offentlig tjenesteperson og av særskilte yrkesgrupper (henholdsvis straffeloven § 156 annet ledd og § 265 fjerde ledd).

Departementet kan heller ikke se at det foreligger et tilstrekkelig behov for adgang til DNA-analyse (straffeprosessloven § 158) i saker om forulemping av offentlig tjenesteperson og av særskilte yrkesgrupper (henholdsvis straffeloven § 156 annet ledd og § 265 fjerde ledd). Etter departementets syn foreligger det heller ikke et tilstrekkelig behov i saker om brudd på identifikasjonsplikten (§ 162), besittelseskrenkelse (§ 345), mindre skadeverk (§ 353) og mindre bedrageri (§ 373).

Departementet antar derimot at adgang til å ta fingeravtrykk og fotografi (straffeprosessloven § 160) kan være hensiktsmessig for oppklaringen av saker etter straffeloven om mindre tyveri (§ 323), mindre underslag (§ 326), mindre heleri (§ 334) og mindre hvitvasking (§ 339). Det samme gjelder for saker om mindre bedrageri (§ 373), mindre skadeverk (§ 353) og besittelseskrenkelse (§ 345). En styrket håndheving er særlig viktig der det er tale om gjentatte tilfeller. I praksis kan det være hensiktsmessig å undersøke om en mindre alvorlig overtredelse er en del av en omfattende modus. Forholdsmessighetskravet etter straffeprosessloven § 170 a vil uansett sette grenser for tvangsmiddelbruken.

Også i saker om brudd på identifikasjonsplikten (straffeloven § 162), mener departementet det kan være hensiktsmessig med adgang til fingeravtrykk og fotografi. Det vises til Kripas sin høringsuttalelse om at det særlig vil være nyttig å kunne ta fingeravtrykk for å identifisere en person ved mistanke om brudd på identifikasjonsplikten overfor en polititjenesteperson eller annen offentlig myndighet.

Departementet antar videre at det kan være et viss behov for DNA-analyse i saker om mindre tyveri (§ 323), mindre underslag (§ 326), mindre heleri (§ 334) og mindre hvitvasking (§ 339).

Datatilsynet har under høringen vist til at en utvidet adgang innebærer at flere personer vil oppføres i DNA-registeret på livstid for mindre alvorlige forbrytelser. Problemstillingen om registrering i identitetsregisteret gjør seg gjeldende både for fingeravtrykk, fotografi og DNA-profiler. Departementet viser til at informasjonen, slik registreringsreglene lyder i dag, bare vil bli registrert i etterforskningsregisteret, men ikke i identitetsregisteret. Registrering i identitetsregisteret forutsetter at et av vilkårene i politiregisterloven § 12 annet ledd er oppfylt. Annet ledd lyder:

«I identitetsregisteret kan registreres den som

1. er ilagt en straff som nevnt i straffeloven § 29 for en handling som etter loven kan medføre frihetsstraff. Registrering kan først skje når avgjørelsen er rettskraftig eller saken er endelig avgjort. Handling som det er utferdiget forenklet forelegg for, gir ikke grunnlag for registrering,
2. på grunn av reglene i straffeloven § 20 første ledd ikke kan dømmes til straff for en handling som kvalifiserer for registrering. Det samme gjelder når tilstanden har medført at vedkommende ikke har utvist skyld,
3. er norsk statsborger eller arbeider eller oppholder seg i Norge, og som i utlandet er ilagt en straff som svarer til dem som er nevnt i straffeloven § 29, og den begåtte handling kunne ha medført frihetsstraff om den hadde vært begått i Norge, eller
4. begjærer det av grunner som finnes fyllestgjørende»

Opplysninger i etterforskningsregisteret skal slettes når den registrerte rettskraftig frifinnes eller saken avsluttes på annen måte uten at vilkårene for registrering i identitetsregisteret er oppfylt, hvis ikke vilkårene for registrering i forbindelse med en annen sak er til stede, jf. politiregisterforskriften § 45-17 annet ledd. Om registrering av fotografi og fingeravtrykk, se politiregisterloven §§ 13 og 14 og politiregisterforskriften § 46-5.

Dette innebærer at biometri og foto kan registreres i etterforskningsregisteret også for enkelte lovbrudd som kun kan straffes med bot. Imidlertid vil profilen måtte slettes uavhengig av om personen ilegges noen reaksjon eller ikke, ettersom vilkårene for registrering i identitetsregisteret ikke vil være oppfylt. Departementet stiller spørsmål ved nytten av slik registrering. Registrering av fingeravtrykk, foto og DNA-profil vil i begrenset grad bidra til å oppklare den konkrete saken som innhenting av informasjonen

er foranlediget av. Hensynet til å oppklare andre saker, gjør seg for så vidt gjeldende for flere lovbrudd enn de som ble vurdert i høringsrunden.

Det synes også lite konsekvent at en profil skal registreres i etterforskningsregisteret, men alltid må slettes når saken er avgjort. Et alternativ er å åpne for registrering også i identitetsregisteret i disse sakene, men også det kan medføre uheldige konsekvenser. Som Datatilsynet har påpekt, vil dette innebære omfattende og langvarig registrering ved mindre alvorlige lovbrudd. Det nevnes også at det i den senere tid har vært flere rettsaker om registrering i DNA-registeret, hvorav en er klaget inn for EMD.

Endelig vil forslagene kunne medføre behov for endringer i politiregisterlovgivningen, etter som loven og forskriften legger til grunn at opptak og registrering av biometri kan skje for forhold som kan medføre frihetsstraff. Dette er ikke hørt.

Departementet vil derfor ikke foreslå endringer i denne omgangen, men vil ved behov komme tilbake til spørsmålet på et senere tidspunkt.

17.5.3 Utvidet adgang til ransaking av rom og person

Departementet antar at adgang til ransaking av rom og person (henholdsvis straffeprosessloven §§ 192 og 195) ofte vil kunne være avgjørende for oppklaringen av saker etter straffeloven om mindre tyveri (§ 323), mindre underslag (§ 326) og mindre heleri (§ 334). Som *Riksadvokaten* påpeker, er det gode argumenter for at det skal kunne være adgang til å ransake person og oppholdssted, for å undersøke om en finner penger eller løsøre som tilhører tredjeperson. En styrket håndheving er særlig viktig der det er tale om gjentatte tilfeller. Departementet antar at det i praksis kan være rimelig grunn til å undersøke om slike mindre alvorlige overtredelser er en del av en omfattende modus. Departementet viser til høringsinnspillet fra *Politidirektoratet* om at mindre alvorlig kriminalitet er det som oftest rammer privatpersoner, og det vil være lite tillitvekkende om politiet ikke har mulighet til å effektivt ettergå slike lovbrudd der det er klare holdepunkter for mistanke. Selv om ransaking av rom og person er inngripende tvangsmidler, bør det etter departementets vurdering åpnes for dette ved de nevnte overtredelsene.

Ved mindre skadeverk (§ 353) antar departementet at ransaking av person noen ganger vil kunne være avgjørende for oppklaringen av saken og fremstå forholdsmessig. Det kan f.eks. fremstå som lite rimelig om politiet ikke kan

ransake en person som treffes på ferske spor og mistenktes for mindre skadeverk, når denne må antas å oppbevare bevismaterialet i en sekk som han eller hun bærer med seg. Det vises også til høringsinnspillet fra *Norges politilederlag* om at det er nyttig for politiets forebyggingsarbeid å effektivt kunne ettergå mindre lovbrudd, fordi disse for gjerningspersonen kan tjene som en inngang til mer alvorlig kriminalitet. Departementet mener imidlertid at det ikke foreligger tilstrekkelige grunner til å åpne for ransaking av rom, f.eks. mistenktes bolig.

I saker om overtredelser av identifikasjonsplikten overfor polititjenesteperson mv. (straffeloven § 162), kan det fremstå som lite rimelig om politiet ikke kan kontrollere om en person som mistenkes for å oppgi falsk navn, bærer på seg legitimasjon eller annen dokumentasjon som kan kaste lys over identiteten. Departementet mener derfor det bør være adgang til ransaking av person etter straffeprosessloven § 195 ved slike overtredelser. Departementet kan imidlertid ikke se tilstrekkelige grunner til å åpne for ransaking av rom, f.eks. mistenktes bolig.

Departementet kan ikke se et tilstrekkelig praktisk behov for å åpne for ransaking av person og rom i saker om mindre hvitvasking (§ 339). Tilsvarende gjelder ved mindre bedrageri (§ 373). Heller ikke besittelseskrenkelse (§ 345) antas å være av en slik karakter at det bør være adgang til ransaking av person og rom.

Departementet fremmer på denne bakgrunnen forslag om å gi adgang til ransaking av rom i saker etter straffeloven om mindre underslag (§ 326) og mindre heleri (§ 334). Departementet fremmer også forslag om å gi adgang til ransaking av person i saker om nevnte lovbrudd, samt i saker om overtredelser av identifikasjonsplikten overfor polititjenesteperson mv. (§ 162) og mindre skadeverk (§ 353).

Det vises til spesialmerknadene til lovendringene i punkt 21.2.

17.5.4 Utvidet adgang til pågripelse

Spørsmålet om det skal være adgang til å pågripe ved mindre underslag (§ 326), mindre heleri (§ 334), mindre hvitvasking (§ 339), mindre skadeverk (§ 353) og mindre bedrageri (§ 373) beror dels på hvor stort behovet er for å pågripe, og dels på betenkelighetene ved en utvidet pågripelsesadgang.

Det kan, som noen høringsinstanser påpeker, i noen tilfeller være formålstjenlig og forholdsmessig for politiet og påtalemyndighet å pågripe i slike

saker. Det gjelder etter departementets syn særlig for å forebygge bevisforspillelse, jf. straffeprosessloven § 171 første ledd nr. 2. Departementet viser til høringsinnspillet fra *Sør-Øst politidistrikt* om at det kan foreligge et klart og legitimt behov for å frihetsberøve siktede i en kortere periode i forbindelse med ransaking for å unngå at siktede gis mulighet til å forspille bevis. Høringen har likevel ikke underbygget at det er et vesentlig behov for det i slike saker.

Vilkårene for å varetektsfengsle er de samme som for å pågripe, jf. straffeprosessloven § 184 annet ledd. Fengsling vil som regel være et uforholdsmessig inngrep i slike saker, med mindre det dreier seg om et stort antall overtredelser som samlet utgjør et betydelig beløp. Varetekt begjæres av påtalemyndigheten og besluttet av retten, jf. straffeprosessloven § 183 første ledd. Faren for at varetekt skal bli brukt i større utstrekning enn loven åpner for er derfor langt mindre enn ved pågripelse. Etter departementets syn er det derfor ikke et avgjørende argument mot å utvide adgangen til å pågripe at adgangen til å varetektsfengsle utvides samtidig.

En utvidelse av adgangen til pågripelse etter straffeprosessloven § 171 vil også gjelde for privatpersoner etter straffeprosessloven § 176. Her gjør det seg gjeldende større betenkeligheter enn ved adgang for politiet og påtalemyndigheten til beslutte pågripelse. Spørsmålet er om private bør få adgang til å pågripe en mulig overtreders som treffes eller forfølges på fersk gjerning eller ferske spor, jf. straffeprosessloven § 173, selv om personen avstår fra den straffbare virksomheten, hvis det er fare for unndragelse, bevisforspillelse eller gjentakelse og pågripelse ikke er et uforholdsmessig inngrep.

Private som oppdager mindre underslag, mindre heleri, mindre hvitvasking, mindre skadeverk og mindre bedrageri har ingen rett til å kreve at overtrederen legitimerer seg. Siden de heller ikke kan holde overtredere tilbake til politiet kommer, vil en del overtredere lett kunne unnslippe. Adgang til pågripelse for privatpersoner innebærer at de gis adgang til å bruke makt for å sikre at ulovlig opptreden blir straffeforfulgt.

Rett til å utøve makt overfor privatpersoner bør som hovedregel legges til politiet. Politiet har gjennom opplæring, erfaring og sin stilling ellers særlige forutsetninger for å kunne anvende makt. Disse hensynene ble ikke avgjørende da strafferammen etter straffeloven 1902 § 391 a ble hevet for å gi adgang til pågripelse i saker om naskeri, jf. Ot.prp. nr. 66 (2001–2002) punkt 18.5. Naskeri etter straffeloven § 391 a omfattet i tillegg til bagatellmessige

tyverier bagatellmessige underslag, bedrageri og heleri. Adgangen til pågripelse gjaldt derfor også ved disse lovbruddene. Begrunnelsen som departementet ga i Ot.prp. nr. 66 (2001–2002) for å gi adgang til å pågripe, synes imidlertid i første rekke å ta sikte på mindre tyveri, jf. tilsvarende forståelse av disse forarbeidene i Prop. 64 L (2014–2015) punkt 6.7.2.3 på side 67 (sitert ovenfor i punkt 17.2.2).

Etter departementets syn er det ikke et tilsvarende behov for pågripelse i saker om mindre underslag, mindre heleri, mindre hvitvasking, mindre skadeverk og mindre bedrageri. Når det ikke er et stort behov, bør de rettssikkerhetsmessige betenkelighetene og hensynet til at adgangen til tvangsmiddelbruk bør stå i forhold til lovbruddets alvor slik det gjenspeiles i strafferammen, tillegges avgjørende vekt. Departementet har på denne bakgrunn kommet til at det ikke bør være adgang til pågripelse ved mistanke om mindre underslag, mindre heleri, mindre hvitvasking, mindre skadeverk og mindre bedrageri.

17.5.5 Lovtekniske løsninger for utvidet tvangsmiddelbruk

En utvidelse av adgangen til å undersøke rom og person kan gjennomføres på tre forskjellige måter.

Første alternativ er å endre kriminalitetskravet i straffeprosessloven §§ 158 og 160 fra straffbar handling som etter loven kan medføre frihetsstraff, til bare å gjelde straffbar handling. På den ene siden vil dette alternativet gi et enkelt og oversiktlig regelverk om tvangsmidler. Samtidig medfører det en vesentlig utvidet adgang til tvangsmiddelbruk uten at det er et påvist et behov for det. Det kvalifiserte kriminalitetskravet om frihetsstraff innebærer en lovbestemt, generell avveining av forholdet mellom mål og middel, og departementet ser ikke grunn til å gjøre unntak fra det kvalifiserte kriminalitetskravet om frihetsstraff bare basert på behovet for styrket håndhevelse for noen få typer lovbrudd.

Det andre alternativet er å endre straffarten i straffebudene fra bot til bot eller fengsel inntil 6 måneder. Strafferammene skal gjenspeile hvilken interesse det enkelte straffebudet verner, hvor alvorlige følger den straffbare handlingen har og hvilken skyldform som kreves. Som et utgangspunkt skal strafferammer ikke fastsettes med henblikk på å gi adgang til bruk av straffeprosessuelle tvangsmidler, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 11.3.4 side 131 og NOU 2002: 4 punkt 5.5.2.6 side 156. For strafferammer i det nedre sjiktet kan det

likevel være «grunn til å velge en ramme på 1 år for å oppnå mulighet til å beslutte straffeprosessuell pågripelse og fengsling, selv om en ren straffverdighetsvurdering skulle tilsi at fengsel i 6 måneder er tilstrekkelig», jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 11.3.4 på side 131. Strafferammene bør fastsettes med utgangspunkt i eksisterende straffutmålingspraksis, iallfall når denne er så omfattende at det kan tales om et etablert nivå, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 11.3.4 side 130 til 131. For mange mindre alvorlige lovbrudd hvor det aldri vil være tale om noe mer enn en bot, åpner den nye straffeloven bare for å reagere med bot, jf. også NOU 2002: 4 punkt 5.4.3 side 146 (proposisjonen samme sted).

Straffens formål og kravene om hensiktsmessighet, humanitet og rettferdighet har størst betydning for spørsmålet om hva som skal kriminaliseres, og hvor strengt det skal være adgang til å straffe (strafferammer), jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 11.1.3. Samtidig har hensynene også betydning for hvilke straffarter som bør kunne brukes, jf. samme sted. I likhet med ved fastsettelse av strafferammer, bør også straffens art gjenspeile hvilken interesse det enkelte straffebudet verner, hvor alvorlige følger den straffbare hand-

lingen har og hvilken skyldform som kreves. I tillegg tilsier subsidiaritetsprinsippet (det minste inngreps prinsipp) for bruk av straff at frihetsstraff bare bør kunne benyttes der den mindre inngripende straffarten bot ikke er tilstrekkelig for å sikre etterlevelse av straffeforbudet, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 7.5.3.2.

Departementet mener som et utgangspunkt at straffarten ikke bør endres fra bot til frihetsstraff for de aktuelle straffebudene, bare for å gi adgang til å undersøke rom og person.

Det tredje alternativet, som departementet skisserte i høringsnotatet, er å henvise til de aktuelle straffebudene i de enkelte bestemmelser om tvangsmidler i straffeprosessloven. Til tross for at henvisninger til de aktuelle straffebudene i de straffeprosessuelle bestemmelsene kan bli noe uoversiktlig, slik flere høringsinstanser har påpekt, mener departementet at denne løsningen er klart å foretrekke. Departement har særlig lagt vekt på de prinsipielle hensyn som taler mot de alternative løsningene. Denne tilnærmingen gir også best anledning til å utvide adgangen til tvangsmidler bare for straffebudene der det er et behov for det.

18 Opplysning i tiltalebeslutning når påtalen ikke er ubetinget offentlig

18.1 Bakgrunn

Riksadvokaten har i brev 22. september 2015 til departementet tatt til orde for endringer i straffeprosessloven § 252 annet ledd og påtaleinstruksen § 22-1 annet ledd. Forslagene har sammenheng med påtaleregelen i straffeprosessloven § 62 a, som trådte i kraft samtidig som straffeloven. Fra brevet gjengis:

«Straffeprosessloven § 252 annet ledd og påtaleinstruksen § 22-1 annet ledd krever som kjent at det skal fremgå av tiltalebeslutningen dersom tiltalen ikke er ubetinget offentlig. Det skal derfor angis i titalen om påtalen er betinget av begjæring fra fornærmede eller offentlig myndighet, eller dersom det er et vilkår for påtale at «allmenne hensyn» foreligger, se f.eks. Bjerke m.fl., Straffeprosessloven. Kommentartutgave. Bind II (Oslo 2011) s. 947.

Når straffeloven 2005 trer i kraft, vil som kjent hovedregelen om påtale følge av straffeprosessloven § 62 a, som i første ledd slår fast at straffbare handlinger skal påtales. Etter annet ledd kan påtale unnlates dersom handlingen rammes av et straffebud med inntil 2 års strafferamme, og allmenne hensyn ikke tilsier påtale. Ordningen med privat påtalebegjæring oppheves, mens ordningen med påtalebegjæring fra offentlig myndighet videreføres som i dag. Slik straffeprosessloven § 62 a annet ledd er utformet, er det beslutningen om å henlegge saken fordi allmenne hensyn *ikke* foreligger, som krever en særskilt vurdering. Det er med andre ord en presumsjon for at allmenne hensyn foreligger, hvilket var intendert fra lovgiverens side, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) s. 63. I dette ligger også at beslutningen om å treffe et positivt påtalevedtak, bygger på en forutsetning om at allmenne hensyn tilsier strafforfølgning.

Spørsmålet blir hvordan en på bakgrunn av denne regelen skal forstå kravene til tiltalebeslutningen. Det ville være nærliggende å anta at når «allmenne hensyn» har gått fra å

være et vilkår for å fatte et positivt påtalevedtak til å bli et vilkår for å henlegge straffesaken, så har påtalen dermed også blitt «ubetinget offentlig» i alle saker hvor den ikke er betinget av begjæring fra offentlig myndighet. Praktiske hensyn taler klart for en slik forståelse, ettersom en ellers vil måtte angi i tiltalebeslutningen i alle saker som gjelder straffebud med opptil 2 års strafferamme at allmenne hensyn er vurdert. Det er dessuten vanskelig å se at et slikt krav til tiltalebeslutningen tjener noen informasjonsfunksjon overfor verken retten eller tiltalte.

Samtidig er det på det rene at de ovennevnte bestemmelsene tradisjonelt har blitt forstått slik at påtalen ikke er «ubetinget offentlig» der den er betinget av en vurdering av om allmenne hensyn tilsier strafforfølgning. Det er dermed grunn til å tro at det fra forsvarerhold vil bli anført at en manglende angivelse av om allmenne hensyn er vurdert, utgjør en saksbehandlingsfeil fra påtalemyndighetens side. Regelen i straffeprosessloven § 62 a annet ledd har et bredt anvendelsesområde, hvilket innebærer at slike prosessuelle innsigelser kan bli gjort gjeldende i et stort antall saker.

Riksadvokaten har derfor kommet til at en endring av kravene til tiltalebeslutningen som følge av ikrafttreddelsen av straffeprosessloven § 62 a, bør komme fra lovgiverhold. En slik omlegging kunne for eksempel skje ved at straffeprosessloven § 252 annet ledd og påtaleinstruksen § 22-1 annet ledd ble gitt følgende utforming: «Dersom påtalen ikke er ubetinget offentlig, skal det av tiltalebeslutningen gå frem at særskilt myndighet har begjært påtale.»

18.2 Gjeldende rett

I straffeprosessloven § 62 a første ledd slås det fast at den offentlige påtalemyndighet skal påtale straffbare handlinger når ikke annet er bestemt

ved lov. Dersom påtalen ikke er ubetinget offentlig, skal det fremgå av tiltalebeslutningen at vilkårene for offentlig påtale foreligger, jf. straffeprosessloven § 252 annet ledd og påtaleinstruksen § 22-1 annet ledd.

I straffeloven 2005 er ordningen med påtalebegjæring fra fornærmede som et vilkår for påtale avskaffet, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 4.1.5.4. Både i straffeloven og i spesiallov-givningen er det gjort unntak fra utgangspunktet i straffeprosessloven § 62 a første ledd om at påtale er ubetinget offentlig. I noen tilfeller vil offentlig påtale være betinget av begjæring fra særskilt offentlig myndighet, jf. Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt 14.5. Videre vil det kunne være et vilkår for påtale at allmenne hensyn tilsier det, se f.eks. straffeloven § 5 (straffelovgivningens anvendelse på handlinger i utlandet) siste ledd. I slike tilfeller følger det av straffeprosessloven § 252 annet ledd og påtaleinstruksen § 22-1 annet ledd at det skal fremgå av tiltalebeslutningen at det foreligger begjæring fra særskilt offentlig myndighet eller at kompetent påtalemyndighet har vurdert og funnet at «allmenne hensyn» tilsier påtale.

Etter straffeprosessloven § 62 a annet ledd første punktum kan påtale av lovbrudd med en strafferamme på fengsel i to år eller lavere unnlates dersom «ikke allmenne hensyn tilsier påtale». Ved vurderingen av om allmenne hensyn foreligger, legges det blant annet vekt på overtredelsens grovhet, hensynet til den alminnelige lovlydighet og om den fornærmede, en annen som har lidt skade ved overtredelsen, eller vedkommende berørte myndighet, ønsker påtale, jf. straffeprosessloven § 62 a annet ledd annet punktum. Utgangspunktet er imidlertid at straffbare handlinger skal påtales, jf. straffeprosessloven § 62 a første ledd. Det er unnlatelsen av å påtale som krever en særlig begrunnelse, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 4.1.5.4 og punkt 30.4 på side 486. Påtalen er derfor ubetinget offentlig i straffeprosessloven § 252 annet ledd sin forstand også for lovbrudd som har en strafferamme på fengsel i to år eller lavere.

I straffeprosessloven § 62 a annet ledd første punktum brukes formuleringen «kan påtale unnlates». Det er likevel ikke tale om påtaleunnlatelse i egentlig forstand, ettersom det ikke kreves at straffeskyld anses bevist som for påtaleunnlatelse etter straffeprosessloven § 69 og § 70. Avgjørelsen om å unnlate videre forfølgning fordi allmenne hensyn ikke krever påtale, kan treffes før saken er ferdig etterforsket, og medfører i alle tilfeller at forholdet henlegges.

18.3 Forslagene i høringsnotatet

For å gi tydeligere uttrykk for hva som er gjeldende rett, foreslo departementet å endre straffeprosessloven § 252 annet ledd i tråd med Riksadvokatens forslag:

«Dersom påtalen ikke er ubetinget offentlig, skal det av tiltalebeslutningen fremgå at *særskilt myndighet har begjært påtale.*»

Departementet foreslo også tilsvarende endringer i påtaleinstruksen § 22-1 annet ledd.

Departementet foreslo også å erstatte uttrykket «påtale unnlates» i straffeprosessloven § 62 a annet ledd med for eksempel «forfølgningen innstilles». Dette vil klargjøre at det ikke er tale om en påtaleunnlatelse etter straffeprosessloven §§ 69 og 70. Forslaget var rent terminologisk og var ikke ment å innebære noen realitetsendringer.

18.4 Høringsinstansenes syn

Kripas, Nordland statsadvokatembeter, Oslo politidistrikt, Politidirektoratet, Politihøgskolen og Sør-Øst politidistrikt støtter forslaget i høringsnotatet om endring av straffeprosessloven § 252 annet ledd. *Advokatforeningen* mener at forslaget kan være hensiktsmessig. *Politihøgskolen* uttaler at endringene synes å gjøre reglene klarere.

Dommerforeningen skisserer som alternativ løsning å fjerne regelen i straffeprosessloven § 252 om at det skal opplyses om påtalebegjæring/allmenne hensyn. Alternativet går ut på at det fastsettes i bestemmelsen at det i saker med strafferamme på to år uttrykkelig skal opplyses om at det er vurdert om forfølgning kan unnlates på grunn av allmenne hensyn. *Dommerforeningen* uttaler:

«Fraværet av en slik bestemmelse bidrar neppe til at flere saker som ikke burde vært påtalt, likevel blir påtalt. En påminnelse til den påtaleansvarlige kan likevel neppe skade. Dommerforeningen antar at det uansett vil være direktiver fra riksadvokaten og godt påtaleskjønn som kommer til å styre praktiseringen av straffeprosessloven § 62a annet ledd.»

Agder lagmannsrett slutter seg til uttalelsen fra *Dommerforeningen*.

Riksadvokaten og *Kripas* støtter departementets forslag om å endre ordlyden i straffeprosessloven § 62 a annet ledd. *Riksadvokaten* er enig

i departementets vurdering av at gjeldende ordlyd i annet ledd kan gi et feilaktig inntrykk av at en avgjørelse under henvisning til bestemmelsen er en påtaleunntatelse og ikke en henleggelse. Ingen andre høringsinstanser har uttalt seg om forslaget til endring av ordlyden i straffeprosessloven § 62 a annet ledd.

18.5 Departementets vurdering

Departementet fastholder forslaget i høringsnotatet om å endre straffeprosessloven § 252 annet ledd slik at det fremkommer tydelig at det ikke er et krav om at det skal fremgå av tiltalebeslutningen at innstilling av forfølgningen etter straffeprosessloven § 62 a annet ledd er vurdert. Departementet har imidlertid valgt en noe annen utforming av bestemmelsen enn i høringsnotatet.

Departementet mener det sentrale hensynet bak regelen i straffeprosessloven § 252 annet ledd om at det skal fremgå av tiltalebeslutningen at vilkårene for offentlig påtale er oppfylt, er å sikre at domstolene kan kontrollere om påtalen er gyldig. Et gyldig påtalevedtak om tiltale gir grunnlag for at domstolene kan tre i virksomhet etter straffeprosessloven § 63. En vurdering fra påtalemyndigheten etter straffeprosessloven § 62 a annet ledd bokstav a av om forfølgningen skal innstilles, er som nevnt ikke et vilkår for et vedtak om å ta ut tiltale. En opplysning om hvorvidt påtalemyndigheten har foretatt en slik vurdering, er dermed uten betydning for domstolenes kontroll med påtalevedtaket. En hensiktsmessig bruk av adgangen etter straffeprosessloven § 62 a annet ledd bokstav a, bør etter departementets syn heller sikres gjennom føringer fra Riksadvokaten og fagledelse fra statsadvokatene overfor påtalemyndigheten i politiet, se her uttalelsene i Ot.prp. nr. 90 (2003–

2004) punkt 4.1.5.4 på side 63. Departementet går på denne bakgrunn ikke inn for det alternativet.

Dommerforeningen foreslo i sitt høringsinnspill at det i saker med strafferamme på to år uttrykkelig skal opplyses om at det er vurdert om forfølgning skal unnlates etter straffeprosessloven § 62 a annet ledd.

For en del straffebud er det et vilkår for påtale at det foreligger påtalebegjæring fra særskilt offentlig myndighet. Samtidig er det også noen straffebud i spesiallovgivningen der det fremdeles er et vilkår for påtale at (sterke) allmenne hensyn tilsier det, se for eksempel konkurranseloven § 33, helsepersonelloven § 67 og alternativ behandlingsloven § 9. I slike tilfeller er ikke påtalen ubetinget offentlig, og det bør da, som etter gjeldende rett, også fremgå av tiltalebeslutningen at påtalemyndigheten har vurdert om allmenne hensyn tilsier påtale. Departementet foreslår følgende ordlyd i straffeprosessloven § 252 annet ledd:

«Dersom påtalen ikke er ubetinget offentlig, skal det av tiltalebeslutningen fremgå at *særskilt myndighet har begjært påtale, eller at andre vilkår for påtale foreligger*».

I tråd med forslaget i høringsnotatet foreslår departementet dessuten å erstatte uttrykket i «påtale unnlates» i straffeprosessloven § 62 a annet ledd første punktum med «forfølgningen innstilles». Endringen innebærer ingen realitetsendring. Endringen medfører at ordlyden reflekterer at beslutninger etter straffeprosessloven § 62 a annet ledd ikke er påtaleunntatelser i straffeprosessloven §§ 69 og 70 sin forstand, jf. punkt 18.2.

Det vises til spesialmerknadene i punkt 21.2.

19 Politiets påtalekompetanse i saker om vanlig skattesvik mv. og overtredelser av allmenngjøringsloven

19.1 Bakgrunn

Riksadvokaten har i brev 21. oktober 2016 foreslått å gi politiet påtalekompetanse for overtredelser av straffeloven § 378 om skattesvik og ligningsloven § 12-2 om unnlatt medvirkning til kontrollundersøkelse:

«Forut for ikrafttreddelsen av straffeloven 2005, ble det foretatt endringer i straffeprosessloven for å videreføre den fordeling av påtalekompetanse som tillå de enkelte nivåene i påtalemyndigheten. Endringene bygget som kjent på et forslag fra riksadvokaten. En har senere oppdaget at påtalekompetansen for enkelte straffebud har blitt flyttet til statsadvokaten, uten at det har vært intendert. For så vidt gjelder påtalekompetansen for hensynsløs atferd etter straffeloven 2005 § 266, er en slik inkurie allerede rettet opp, jf. Prop. 42 L (2015–2016) punkt 3.7.2. Så vidt en kan se har det imidlertid også funnet sted en utilsiktet endring av påtalekompetansen for skattesvik.

Slike forhold ble tidligere regulert av egne straffebud i spesiallovgivningen, jf. ligningsloven § 12-1 og merverdiavgiftsloven § 21-4, som hørte under politiets påtalekompetanse. Da man ga straffeloven 2005, ble det besluttet at det skulle gis en egen bestemmelse i loven som rammet den som ga uriktige eller ufullstendige opplysninger til en offentlig myndighet der dette kunne føre til skattemessige fordeler, jf. nå § 378. Bakgrunnen for forslaget fremgår av Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) s. 334. Men det nye straffebudet er ikke oppregnet i straffeprosessloven § 67 annet ledd bokstav b. Politiet har derimot – som tidligere – kompetanse til å ta ut tiltale for overtredelse av ligningsloven og merverdiavgiftsloven, jf. straffeprosessloven § 67 annet ledd bokstav c. Etter den ovennevnte endringen regulerer imidlertid disse bestemmelsene bare tredjemanns straffansvar.

Riksadvokaten foreslår på denne bakgrunn at straffeloven 2005 § 378 tas inn i straffeprosessloven § 67 bokstav b. Bestemmelsen har

samme strafferamme som ved overtredelser av ligningsloven § 12-1 og merverdiavgiftsloven § 21-4, som (stadig) hører under politiets kompetanse. I hvert fall fra denne side berodde det på en inkurie at en ikke foreslo at politiet fortsatt skulle ha påtalekompetansen også for primærlovbruddet. En tillater seg samtidig å foreslå at politiet også gis påtalekompetanse for overtredelser av ligningsloven § 12-2 (unnlatt medvirkning til kontrollundersøkelse), som har samme strafferamme som de ovennevnte straffebud.»

I det nevnte brevet har Riksadvokaten også vist til at Arbeids- og sosialdepartementet tidligere har varslet en vurdering av påtalekompetansen etter allmenngjøringsloven § 15:

«Ved lov 24. april 2015 nr. 21 ble strafferammen i allmenngjøringsloven § 15 første ledd første punktum endret fra bøter til fengsel i ett år. I forbindelse med denne endringen uttalte departementet i Prop. 48 L (2014–2015) på s. 79: «ØKOKRIM foreslår at politiet fortsatt skal avgjøre spørsmålet om tiltale i sakene etter allmenngjøringsloven på samme måte som i arbeidsmiljøsakene. I de alvorligste sakene etter § 15 som ofte vil ha allmenn interesse, må likevel statsadvokatene involveres, jf. påtaleinstruksen § 22-2 første ledd. ØKOKRIM foreslår at dette gjennomføres ved endring av straffeprosessloven § 67 andre ledd d, hvor allmenngjøringsloven § 15 tilføyes til de forbrytelser hvor politiet avgjør spørsmål om tiltale. Departementet ser at dette temaet bør vurderes i forlengelse av den foreslåtte økningen av strafferammen, og vil følge opp dette spørsmålet videre.» Så vidt riksadvokaten kan se har ikke denne problemstillingen vært underkastet noen videre behandling. Dersom lovgiver beslutter at det skal gjøres endringer i straffeprosessloven § 67 annet ledd som følge av merknadene ovenfor i punkt 3.1, vil det være hensiktsmessig om en samtidig vurderer om overtredelser av allmenngjøringsloven bør tilføyes i bestemmelsens bokstav c.»

19.2 Generelt om politiets påtalekompetanse etter gjeldende rett

Straffeprosessloven kapittel 7 inneholder regler om hvilket nivå i påtalemyndigheten som er kompetent til å avgjøre tiltale spørsmålet i den enkelte sak. Uttrykket «tiltale» skal forstås i vid betydning. Det omfatter ikke bare spørsmålet om å reise tiltale, men også enhver avgjørelse om å påtale en handling og hvordan dette i tilfelle skal skje, jf. NUT 1969:3 Innstilling om rettergangsmåten i straffesaker fra Straffeprosesslovkomiteen på side 173 til 174. Det omfatter blant annet avgjørelse av om en sak skal stilles i bero etter straffeprosessloven § 250, utsettes etter § 251 annet ledd og avgjøres med påtaleunntatelse etter § 69 samt begjæring til tingretten om at saken behandles som tilståelsesdom etter § 248, utferdigelse av forelegg etter § 255 og begjæring om pådømmelse i henhold til et forelegg som ikke er vedtatt etter § 268. Kompetansen til å avgjøre tiltale spørsmålet omfatter også avgjørelse av om en sak skal henlegges (innstilles) f.eks. fordi forholdet ikke er straffbart eller bevisene ikke er tilstrekkelige.

Riksadvokatens og statsadvokatenes påtalekompetanse er regulert i straffeprosessloven henholdsvis §§ 65 og 66. Det følger av loven § 66 at statsadvokaten avgjør spørsmålet om tiltale når det ikke hører under Riksadvokaten eller politiet.

Politiets påtalekompetanse reguleres av straffeprosessloven § 67. Det følger av denne bestemmelsen at politiet avgjør spørsmålet om tiltale i saker om lovbrudd som etter loven ikke kan medføre straff av fengsel i mer enn ett år. Dersom strafferammen heves under særdeles skjerpene omstendigheter i sin alminnelighet eller etter et annet generelt kriterium, f.eks. at lovbruddet er grovt, er utgangspunktet at den forhøyde strafferammen er avgjørende for om politiet har påtalekompetanse etter § 67 annet ledd bokstav a, jf. Rt. 2007 s. 382 og Rt. 2009 s. 1615 avsnitt 11 til 12. En annen løsning kan imidlertid følge av en tolkning av det aktuelle straffebudet, jf. Rt. 2010 s. 850 avsnitt 24 og Rt. 2015 s. 940 avsnitt 13. En forhøyet strafferamme under særskilt angitte omstendigheter kan normalt bare legges til grunn dersom det er aktuelt å ta ut tiltale etter den forhøyde rammen, jf. Rt. 2009 s. 1615 avsnitt 11 til 12.

Etter straffeprosessloven § 67 annet ledd bokstav b og c gis imidlertid politiet påtalekompetanse også for en rekke bestemte straffebud i straffeloven og i spesiallovgivningen som har en høyere strafferamme enn fengsel i ett år.

19.3 Politiets påtalekompetanse i saker om vanlig skattesvik mv.

19.3.1 Gjeldende rett

Etter straffeloven § 378 straffes den som gir uriktig eller ufullstendig opplysning til en offentlig myndighet eller unnlater å gi pliktig opplysning, når han eller hun forstår eller bør forstå at det kan føre til skattemessige fordeler. Straffen er bot eller fengsel inntil to år. Grovt skattesvik straffes med fengsel inntil seks år, mens grovt uaktsomt skattesvik straffes med bot eller fengsel inntil ett år jf. straffeloven §§ 379 og 380. Om den nærmere bakgrunnen vises til Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt 11.6 side 331 følgende og Prop. 64 L (2014–2015) punkt 7.2.3 side 102 følgende.

Bestemmelsene erstattet ligningsloven § 12-1 første ledd bokstav a, merverdiavgiftsloven § 72 første ledd og enkelte andre bestemmelser om skatte- eller avgiftssvik i spesiallovgivningen. Straffansvaret for tredjepart som gir uriktig eller ufullstendig opplysning til skattemyndighetene, ble værende i dagjeldende ligningsloven § 12-1 og merverdiavgiftsloven § 21-4 første og annet ledd. Dette gjaldt også straffansvaret for den som unnlater å medvirke til kontroll, jf. dagjeldende ligningsloven § 12-2 og merverdiavgiftsloven § 21-4 tredje ledd. Straffansvaret etter disse bestemmelsene har senere blitt videreført i skatteforvaltningsloven §§ 14-12 og 14-13, i forbindelse med at ligningsloven og de nevnte bestemmelsene i merverdiavgiftsloven ble opphevet og erstattet av skatteforvaltningsloven (lov 27. mai 2016 nr. 14).

Strafferammen i straffeloven § 378 innebærer at straffeprosessloven § 67 annet ledd bokstav a ikke gir påtalemyndigheten i politiet påtalekompetanse i disse sakene. Politiet har kompetanse til å ta ut tiltale for overtredelser av skatteforvaltningsloven, jf. straffeprosessloven § 67 annet ledd bokstav c. Straff for skattesvik er imidlertid ikke regulert i skatteforvaltningsloven. Skatteforvaltningsloven inneholder bare regler om straff for tredjeparts opplysningssvik mv. og for manglende medvirkning til kontroll, jf. henholdsvis §§ 14-12 og 14-13.

Som nevnt i Riksadvokatens brev, omtalt over under punkt 19.1, hadde politiet påtalekompetanse i slike saker før straffeloven 2005 trådte i kraft. Påtalekompetansen ble imidlertid flyttet til statsadvokaten som følge av endringer foretatt i forbindelse med ikraftsetting av straffeloven. Så langt departementet kan se var denne flyttingen av påtalekompetanse ikke tilsiktet.

19.3.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet at en henvisning til straffeloven § 378 om vanlig skattesvik inntas i straffeprosessloven § 67 bokstav b, slik at påtalemyndigheten i politiet får påtalekompetanse i disse sakene.

19.3.3 Høringsinstansenes syn

Samtlige høringsinstanser som har uttalt seg, støtter forslaget. Det gjelder *Advokatforeningen*, *Kripos*, *Kristiansand tingrett*, *Oslo politidistrikt*, *Politidirektoratet*, *Sør-Øst politidistrikt*, *ØKO-KRIM* og *Øst politidistrikt*.

Oslo politidistrikt ber om at det presiseres i forarbeidene at politiet gis påtalekompetanse også for overtredelser som er begått før lovendringen trer i kraft.

Øst politidistrikt foreslår at politiet også får påtalekompetanse i saker etter straffeloven § 379 om grovt skattesvik, og uttaler:

«Slik merverdiavgiftsloven § 21-4 – og straffeprosessloven § 67 annet ledd bokstav d – gjaldt før ny straffelov, hadde politiet påtalekompetanse til «som for bedrageri etter straffeloven (1902) § 270 og § 271» – det vil si også for grovt merverdiavgiftsbedrageri. Med de gjeldene beløpsgrenser for grovt bedrageri/skattesvik vil tilnærmet alle praktiske tilfeller som påtales falle inn under «grovt skattesvik». Det vises for øvrig til at politiet etter ny straffelov har fått videreført påtalekompetanse for «grovt bedrageri» hvor strafferammen er inntil 6 år. Det antas heller ikke være lovgivers intensjon å skape et slikt skille i påtalekompetanse, samt at dette er et fagområde som i hovedsak forvaltes av politiets økoteam som har god erfaring med bruk av bestemmelsen, og at det er viktig å tilstrebe mulig tidsbesparelse i økosaker.»

Øst politidistrikt foreslår også påtalekompetanse for politiet i saker etter skattebetalingsloven §§ 18-1 første ledd første punktum og § 18-2 første ledd første punktum og § 18-2 tredje ledd. *Øst politidistrikt* trekker frem at straffereaksjonen i alminnelighet er bot som ilegges ved forelegg, og det antas å være unødvendig ressurskrevende å oversende alle slike saker til høyere påtalemyndighet.

19.3.4 Departementets vurdering

Departementet fastholder forslaget i høringsnotatet om at straffeloven § 378 om vanlig skattesvik

inntas i straffeprosessloven § 67 bokstav b, slik at påtalemyndigheten i politiet får påtalekompetanse i disse sakene. Endringen vil innebære en videreføring av rettstilstanden slik den var etter dagjeldende ligningsloven § 12-1 og merverdiavgiftsloven § 21-4 før straffeloven trådte i kraft. Handlingsbeskrivelsen i straffebudet om ordinært skattesvik etter straffeloven § 378 har betydelige likheter med ordinært bedrageri etter straffeloven § 371, og strafferammen er i begge straffebudene to år. Departementet nevner også at politiet har påtalekompetanse i saker om grovt bedrageri etter straffeloven § 372, der strafferammen er seks års fengsel. Videre har politiet også påtalekompetanse i saker om vanlig regnskapsovertredelse etter straffeloven § 392 og grov regnskaps- overtrødelse etter straffeloven § 393. Siden skatte- svik, avgiftssvik og regnskapsovertredelser ofte forekommer i samme sakskompleks, er det en fordel om sakene kan avgjøres samlet av samme person i politiet, jf. tilsvarende vurderinger i Ot.prp. nr. 98 (2002–2003) punkt 3.5.14.

Departementet går i denne omgang ikke inn for at politiet bør gis påtalekompetanse i saker om grovt skattesvik etter straffeloven § 379, slik *Øst politidistrikt* foreslår. Det kan imidlertid være aktuelt å vurdere dette spørsmålet i en bredere sammenheng som ledd i oppfølgingen av NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov. Tilsvarende gjelder for spørsmålet om politiet bør få påtalekompetanse i saker etter skattebetalingsloven §§ 18-1 første ledd første punktum og 18-2 første ledd første punktum og tredje ledd.

Det vises til spesialmerknadene i punkt 21.2.

Departementet legger til grunn at endringene i reglene om politiets påtalekompetanse som utgangspunkt får virkning også for overtredelser begått før lovendringen trer i kraft. Departementet foreslår en generell hjemmel for å gi overgangsbestemmelser i lovforslaget del VI nr. 2. Hvorvidt det er grunn til å gi overgangsbestemmelser som regulerer forholdet til begåtte overtredelser, f.eks. i saker som er til behandling i påtalemyndigheten eller i domstolene på ikraft-tredelsestidspunktet, vil departementet vurdere i forbindelse med ikraftsettingen.

19.4 Politiets påtalekompetanse i saker om overtredelser av allmenngjøringsloven

19.4.1 Gjeldende rett

En del plikter fastsatt i eller i medhold av allmenngjøringsloven er belagt med straff etter allmenn-

gjøringsloven § 15 første ledd. Strafferammen for ordinære overtredelser som er omfattet av allmenngjøringsloven § 15 første ledd, er bøter eller fengsel inntil ett år, jf. § 15 første ledd første punktum. Strafferammen for grov overtredelse er fengsel inntil tre år, jf. § 15 første ledd tredje punktum. Medvirkning straffes på samme måte, jf. § 15 første ledd siste punktum. Tidligere var strafferammen bare bot, og endringen av straffarten og strafferammen ble fastsatt ved lov 24. april 2015 nr. 21. Den øvre strafferammen på inntil tre år ved grove overtredelser av allmenngjøringsloven innebærer dermed at politiet ikke lenger har påtalekompetanse i alle saker etter loven i medhold av straffeprosessloven § 67.

Strafferammene etter arbeidsmiljøloven ble samtidig hevet fra bøter eller fengsel i inntil tre måneder, til bøter eller fengsel inntil ett år, jf. § 19-1 første ledd. Den forhøyede strafferammen etter annet ledd ble hevet fra inntil to til inntil tre års fengsel.

19.4.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet at politiet gis påtalekompetanse i saker om straff etter allmenngjøringsloven § 15 gjennom en endring i straffeprosessloven § 67 annet ledd bokstav c.

19.4.3 Høringsinstansenes syn

Samtlige høringsinstanser som har uttalt seg, støtter forslaget. Det gjelder *Kripos*, *Kristiansand tingrett*, *Oslo politidistrikt*, *Politidirektoratet*, *Sør-Øst politidistrikt*, *ØKOKRIM* og *Øst politidistrikt*.

ØKOKRIM viser til sine uttalelser gjengitt i Prop. 48 L (2014–2015) på side 79. *Øst politidistrikt* slutter seg til *ØKOKRIMs* begrunnelse.

Oslo Politidistrikt ber om at det presiseres i forarbeidene at politiet gis påtalekompetanse også for overtredelser begått før lovendringen trer i kraft.

19.4.4 Departementets vurdering

Departementet fastholder forslaget i høringsnotatet om å gi politiet påtalekompetanse i saker om overtredelser av straffebudene i allmenngjøringsloven § 15. Fastsettelsen av strafferammene i all-

menngjøringsloven er blant annet begrunnet i at det er hensiktsmessig å ha like strafferammer i allmenngjøringsloven og arbeidsmiljøloven, selv om lovene ivaretar noe ulike interesser, jf. Prop. 48 L (2014–2015) punkt 6.4.4. på side 79. Påtalekompetansen i saker om overtredelser av disse lovene bør etter departementets syn være lik. Strafferammene er sammenfallende og det er grunn til å anta at overtredelse av arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven i en del tilfeller vil forekomme i samme sakskompleks. Det vises til *ØKOKRIMs* høringsuttalelse i tilknytning til forslaget om heving av strafferammene i arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven gjengitt i Prop. 48 L (2014–2015) på side 79. Det er derfor en fordel at saker om allmenngjøringsloven og arbeidsmiljøloven kan avgjøres samlet av påtalemyndigheten i politiet. I de sakene som har særlig stor allmenn interesse eller når det er bestemt av overordnet myndighet, må påtalespørsmålet uansett forelegges statsadvokaten til avgjørelse, jf. påtaleinstruksen § 22-2 første ledd første punktum.

Det vises til forslaget om endringer i straffeprosessloven § 67 annet ledd bokstav c og spesialmerknadene i punkt 21.2.

Departementet legger til grunn at endringene i reglene om politiets påtalekompetanse som utgangspunkt får virkning også for overtredelser begått før lovendringene trer i kraft. Departementet foreslår en generell hjemmel for å gi overgangsbestemmelser i lovforslaget del VI nr. 2. Hvorvidt er grunn til å gi overgangsbestemmelser som regulerer forholdet til begåtte overtredelser, f.eks. i saker som er til behandling i påtalemyndigheten eller i domstolene på ikrafttredelsestidspunktet, vil departementet vurdere i forbindelse med ikraftsettingen.

Departementet gjør oppmerksom på at Klima- og miljødepartementet i Prop. 54 L (2019–2020) har foreslått en endring i straffeprosessloven § 67 annet ledd bokstav c. Endringsforslaget går ut på at henvisningen til lakse- og innlandsfiskloven tas ut av bestemmelsen. Departementet ber Stortinget ta hensyn til dette. Dersom Prop. 54 L (2019–2020) behandles først, bør lovforslaget i nærværende proposisjon endres. Tilsvarende bør forslaget i Prop. 54 L (2019–2020) endres dersom nærværende proposisjon behandles først.

20 Økonomiske og administrative konsekvenser

De foreslåtte lovendringene går ut på en viss nykriminalisering og presiseringer for å klargjøre hvilke handlinger som er straffbare, for dermed å gjøre rettshåndhevelse på berørte områder enklere og mer effektiv. I tillegg forlenges tiden før enkelte straffbare handlinger foreldes, og strafferammen for enkelte lovbrudd heves. Påtalemyndigheten og politiet gis en viss utvidet adgang til bruk av tvangsmidler ved mindre alvorlige lovbrudd for å effektivisere politiets arbeid. Det legges til grunn at politi og påtalemyndighet prioriterer bruk av hjemlene innenfor gjeldende rammer. Samlet sett vurderes de økonomisk og administrative konsekvensene å være begrensede, og vil dekkes innenfor gjeldende budsjetttrammer.

I kapittel 3 foreslås enkelte utvidelser i avvergingsplikten. I kapittel 4 foreslås en kriminalisering av utenomrettslige tvangsekteskap. Kapittel 6 avklarer at forsøk på kjøp av sex er straffbart, og i kapittel 7 foreslås et nytt straffebud om utleie av lokaler som benyttes til grov utnyttelse av arbeidstakere.

I kapittel 8 foreslås en tilføyelse av diskrimineringsgrunnlaget «kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk» i straffeloven §§ 77, 174, 185, 186, 264, 272, 274 og 352. De foreslåtte endringene i straffeloven §§ 174, 185 og 186 innebærer at grensen for hva som utgjør straffbar atferd, utvides noe. De foreslåtte endringene i straffeloven §§ 264, 272, 274 og 352 vil normalt medføre en forhøyelse av strafferammen for trusler, kroppskrenkelser, kroppsskade og skadeverk som er motivert av fornærmedes kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk. De ovennevnte endringene vil innebære en relativt begrenset utvidelse av bestemmelsenes virkeområde. Den foreslåtte endringen i straffeloven § 77 vil tydeliggjøre at straffbare handlinger som rammer noen på grunn av deres kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk, skal anses som hatkriminalitet, og dermed gis særlig prioritet av politiet. Det er grunn til å anta at de økonomiske og administrative effektene for politiet, påtalemyndigheten, domstolene og kriminalomsorgen vil være svært beskjedne.

I kapittel 9 foreslås en gjeninnføring av straffansvar for den som utgir seg for å være vedkom-

mende et identifikasjonsbevis er utferdiget til, selv om denne samtykker til bruken. I kapittel 10 foreslås også en mindre utvidelse av straffansvaret, gjennom en presisering av at straffebestemmelsen om brudd på taushetsplikt rammer enhver form for brudd på taushetsplikt. Ordlyden er i dag upresis. I kapittel 11 foreslås det at gjentatt eller graverende ulovlig befatning med våpendeler skal rammes av straffelovens bestemmelser om skytevåpen og ammunisjon. Forslagene kan legge til rette for bedre muligheter til å etterforske og iverksette flere straffbare forhold. Økningen antas imidlertid å være begrenset.

Kapittel 12 foreslår et bedre vern av offentlige tjenstepersoner. Det foreslås bl.a. nye straffebud om grov vold og trussel mot offentlig tjensteperson, om skyting mot politiet og om fratakelse av tjenestevåpen. Dette vil i begrenset grad innebære økte utgifter, siden de straffbare handlingene allerede er dekket av andre straffebud i dag. Videre foreslås et forsterket vern for brann- og redningspersonell når de yter innsats i redningsoppdrag, samt for offentlige tjenstepersoner mot skadeverk og gjengjeldelse.

Kapittel 13 gjelder endringer i straffebudet om krenkelser av representant for fremmed stat. Straffansvaret for fornærmelser av diplomater presiseres av hensyn til ytringsfriheten, gjennom et vilkår om at bare rettsstridige fornærmelser kan straffes. Departementet foreslår også å utvide bestemmelsen til å gjelde for representanter for mellomstatlige organisasjoner, samt for familie-medlemmer som tilhører representanters husstand. Utvidelsene har langt på vei bakgrunn i folkerettslige forpliktelser vi allerede er bundet av.

I kapittel 14 foreslås det at korrupsjonsbestemmelsene i større grad får anvendelse på korrupsjon begått i utlandet. Forslaget vil kunne medføre at flere slike overtredelser etterforskes og iverksettes. Etterforskning av lovbrudd i utlandet kan involvere bevisopptak der, samt rettsanmodninger til utenlandske myndigheter, og reisevirksomhet for etterforskere og vitner. Departementet antar imidlertid at det bare unntaksvis vil være aktuelt å iverksette omfattende etterforskning, og det vil antagelig dreie seg om forholdsvi-

få tilfeller. Straffeforfølgning av overtredelsene som omfattes av forslagene vil dermed antagelig skje uten ekstraordinær ressursbruk i politiet og påtalemyndigheten. Departementet forutsetter også at etterforskningsressursene prioriteres brukt i saker hvor allmenne hensyn etter straffeloven § 5 siste ledd antas å ville tale for påtale dersom etterforskningen avdekker straffbare forhold.

I kapittel 15 foreslås det endringer i reglene om foreldelse. For det første foreslås det forlenget foreldelsesfrist og utskutt foreldelsesfrist i enkelte saker. For det andre foreslås det unntak fra foreldelse for straff i noen saker, samt unntak fra foreldelse for straffansvar for overtredelse av to straffebud, samt unntak fra foreldelse for idømt straff i noen saker. Et større tidsrom for å kunne anmelde, etterforske og pådømme straffbare forhold, vil antakelig lede til en viss økning i utgifter.

Krav om voldsoffererstatning er foreldet dersom forholdet både er strafferettslig og sivilrettslig foreldet og den voldsutsatte er over 21 år, jf. voldsoffererstatningsloven § 3 andre ledd. Forslagene til forlengelse av foreldelsesfristen og utskutt foreldelse vil derfor kunne medføre at færre som søker om voldsoffererstatning vil få søknaden avslått på grunn av foreldelse. Departementets tallmateriale viser imidlertid at det dreier seg om svært få eller ingen saker. Endringen vil derfor ikke ha nevneverdige økonomiske konsekvenser.

Kapittel 16 gjelder begrensninger i siviles medvirkningsansvar ved brudd på militær straffelov. Departementet antar imidlertid at det er tale om såpass få av de medvirkningshandlingene som

i dag omfattes hvor det ville være aktuelt å anmelde eller straffeforfølge, at forslaget ikke får nevneverdige økonomiske og administrative konsekvenser.

Kapittel 17 inneholder forslag til adgang til å bruke visse tvangsmidler ved enkelte mindre alvorlige lovbrudd, slik det var mulighet til etter gammel straffelov. Departementet fremmer forslag om adgang til ransaking av rom (straffeprosessloven § 192) i saker etter straffeloven om mindre underslag (§ 326) og mindre heleri (§ 334), samt adgang til ransaking av person (straffeprosessloven § 195) i saker etter straffeloven om brudd på identifikasjonsplikten (§ 162), mindre underslag (§ 326), mindre heleri (§ 334), og mindre skadeverk (§ 353). Dette kan medføre en økning i antall saker som behandles, men kan også bidra til at etterforskningen går raskere. Straffen vil i de fleste tilfellene bli bot. Dermed belastes ikke fengselskapasiteten. Sakene vil i tillegg ofte bli gjort opp ved forelegg, som er en lite ressurskrevende reaksjonsform.

Kapittel 18 gjelder klargjøring av at påtalen anses ubetinget offentlig når ikke offentlig myndighet har begjært påtale, og medfører ingen nevneverdige økonomiske eller administrative kostnader.

I kapittel 19 foreslås det at påtalekompetansen for skattesvik og for brudd på allmenngjøringsloven legges til politiet. Forslagene vil flytte enklere saker fra statsadvokatene til politiet slik at statsadvokatene får frigjort kapasitet til mer alvorlige saker og fagledelse overfor påtalemyndigheten i politiet.

21 Merknader til de enkelte paragrafene

21.1 Til militær straffelov

Til § 9

Nytt annet ledd innebærer en innskrenkning i medvirkningsansvaret som ellers ville følge av straffeloven § 15 ved overtredelser av militær straffelov der personen faller utenfor personkretsen etter militær straffelov § 9 første ledd. Den som ikke omfattes av loven etter bestemmelsens første ledd, straffes bare for medvirkning til handlinger som etter militær straffelov kan straffes med fengsel i to år eller mer, eller som rammes av lovens § 34. Om bakgrunnen for forslaget vises det til punkt 16.

21.2 Til straffeprosessloven

Til § 62 a

I *annet ledd første punktum* endres uttrykket «påtale unnlates» til «forfølgningen innstilles». Den nye ordlyden innebærer ingen realitetsendring, men medfører at bestemmelsen reflekterer at beslutninger etter straffeprosessloven § 62 a annet ledd ikke er påtaleunnlatelser i straffeprosessloven §§ 69 og 70 sin forstand, jf. punkt 18.2.

Til § 67

I *annet ledd bokstav b* føyes straffeloven § 378 om skattesvik til oppregningen, slik at politiet gis påtalekompetanse for slike forhold. Om bakgrunnen for forslaget vises det til punkt 19.3.

I bestemmelsens *annet ledd bokstav c* føyes allmenngjøringsloven § 15 til oppregningen, slik at politiet får påtalekompetanse for slike forhold. Om bakgrunnen for forslaget vises det til punkt 19.4.

Til § 84

I *første ledd* endres formuleringen «i en tilstand som nevnt i straffeloven § 20 første ledd bokstav b til d» til «utilregnelig etter straffeloven § 20 annet til fjerde ledd». Endringen er nødvendig fordi lov 21. juni 2019 nr. 48 endrer inndelingen i straffe-

loven § 20. Ved en inkurie ble ikke straffeprosessloven § 84 endret samtidig.

Til § 94

I *annet ledd annet punktum* endres formuleringen «i en tilstand som nevnt i straffeloven § 20 første ledd bokstav b til d» til «utilregnelig etter straffeloven § 20 annet til fjerde ledd». Endringen er nødvendig fordi lov 21. juni 2019 nr. 48 endrer inndelingen i straffeloven § 20. Ved en inkurie ble ikke straffeprosessloven § 94 endret samtidig.

Til § 96

I *sjuende ledd* endres formuleringen «i en tilstand som nevnt i straffeloven § 20 første ledd bokstav b til d» til «utilregnelig etter straffeloven § 20 annet til fjerde ledd». Endringen er nødvendig fordi lov 21. juni 2019 nr. 48 endrer inndelingen i straffeloven § 20. Ved en inkurie ble ikke straffeprosessloven § 96 endret samtidig.

Til § 157

Annet ledd endres slik at bestemmelsen henviser til straffeloven § 20 og ikke til § 20 første ledd. Endringen er nødvendig fordi lov 21. juni 2019 nr. 48 endrer inndelingen i straffeloven § 20. Ved en inkurie ble ikke straffeprosessloven § 157 endret samtidig.

Til § 188

I *tredje ledd første punktum* endres formuleringen «er psykotisk eller psykisk utviklingshemmet og antas å være straffri etter straffeloven § 20 bokstav b eller bokstav c» til «har en sterkt avvikende sinnstilstand eller psykisk utviklingshemming og antas å være straffri etter straffeloven § 20 annet ledd bokstav a eller c, jf. tredje ledd». I tillegg endres *tredje ledd annet punktum* slik at bestemmelsen henviser til straffeloven § 20 annet ledd bokstav a, jf. tredje ledd i stedet for til straffeloven § 20 bokstav b. Endringene er nødvendige fordi lov 21. juni 2019 nr. 48 endrer både ordlyden og

inndelingen i straffeloven § 20. Ved en inkurie ble ikke straffeprosessloven § 188 endret samtidig.

Til § 192

I *annet ledd* tilføyes straffebudene om mindre underslag og mindre heleri (straffeloven §§ 326 og 334) i oppregningen. Endringen gir adgang til ransaking av rom ved mistanke om overtredelser av disse straffebudene. Det vises til begrunnelsen for forslaget i punkt 17.5.3.

Til § 195

I *annet ledd* tilføyes straffebudene om brudd på identifikasjonsplikten, mindre underslag, mindre heleri og mindre skadeverk, (straffeloven §§ 162, 326, 334 og 353) i oppregningen. Endringen gir adgang til ransaking av person ved mistanke om overtredelser av disse straffebudene. Det vises til begrunnelsen for forslaget i punkt 17.5.3.

Til § 196

Første punktum endres slik at bestemmelsen henviser til straffeloven § 20 og ikke til § 20 første ledd. Endringen er nødvendig fordi lov 21. juni 2019 nr. 48 endrer inndelingen i straffeloven § 20. Ved en inkurie ble ikke straffeprosessloven § 196 endret samtidig.

Til § 216 a

Annet ledd første punktum endres slik at bestemmelsen henviser til straffeloven § 20 og ikke til § 20 første ledd. Endringen er nødvendig fordi lov 21. juni 2019 nr. 48 endrer inndelingen i straffeloven § 20. Ved en inkurie ble ikke straffeprosessloven § 216 a endret samtidig.

Til § 216 m

Annet ledd første punktum endres slik at bestemmelsen henviser til straffeloven § 20 og ikke til § 20 første ledd. Endringen er nødvendig fordi lov 21. juni 2019 nr. 48 endrer inndelingen i straffeloven § 20. Ved en inkurie ble ikke straffeprosessloven § 216 a endret samtidig.

Til § 216 o

Annet ledd første punktum endres slik at bestemmelsen henviser til straffeloven § 20 og ikke til § 20 første ledd. Endringen er nødvendig fordi lov

21. juni 2019 nr. 48 endrer inndelingen i straffeloven § 20. Ved en inkurie ble ikke straffeprosessloven § 216 a endret samtidig.

Til § 251

I *første ledd* endres formuleringen «i en tilstand som nevnt i straffeloven § 20 første ledd bokstav b til d» til «utilregnelig etter straffeloven § 20 annet til fjerde ledd». Endringen er nødvendig fordi lov 21. juni 2019 nr. 48 endrer inndelingen i straffeloven § 20. Ved en inkurie ble ikke straffeprosessloven § 251 endret samtidig.

Til § 252

I *annet ledd* endres «vilkårene for offentlig påtale foreligger» til «særskilt myndighet har begjært påtale, eller at andre vilkår for påtale er oppfylt».

For en del straffebud er det et vilkår for påtale at det foreligger påtalebegjæring fra særskilt offentlig myndighet. Der det er tilfellet, skal det fremgå av tiltalebeslutningen at særskilt myndighet har begjært påtale, og et slikt krav oppstilles uttrykkelig i forslaget til § 252 annet ledd.

Det er også noen straffebud der det fremdeles er et vilkår for påtale at allmenne hensyn tilsier det. Der det er tilfelle, skal det fremgå av tiltalebeslutningen at kompetent påtalemyndighet har vurdert og funnet at allmenne hensyn tilsier påtale. Et slikt krav fremgår av alternativet «andre vilkår for påtale» i § 252 annet ledd.

En vurdering fra kompetent påtalemyndighet om at forfølgningen skal innstilles etter § 62 a annet ledd er ikke et «vilkår for påtale» i straffeprosessloven § 252 annet ledd sin forstand. Beslutningen om å treffe et positivt påtalevedtak bygger på en forutsetning om at allmenne hensyn foreligger. Det er derfor ikke et krav om at det skal opplyses i tiltalebeslutningen om at det er foretatt en vurdering av om forfølgningen skal innstilles etter straffeprosessloven § 62 a annet ledd. Det vises til redegjørelsen i punkt 18.1 og begrunnelsen for forslaget i punkt 18.5.

Til § 409

I *annet ledd* endres formuleringen «i en tilstand som nevnt i straffeloven § 20 første ledd bokstav b til d» til «utilregnelig etter straffeloven § 20 annet til fjerde ledd». Endringen er nødvendig fordi lov 21. juni 2019 nr. 48 endrer inndelingen i straffeloven § 20. Ved en inkurie ble ikke straffeprosessloven § 409 endret samtidig.

Til § 459

I *første ledd* endres uttrykket «alvorlig sinnslidende» til «utilregnelig på grunn av sterkt avvikende sinnstilstand», for å gjøre det klart at vilkåret for utsatt fullbyrding etter straffeprosessloven § 459 første ledd første alternativ bare er oppfylt når sinnstilstanden kvalifiserer for straffrihet etter straffeloven § 20 annet ledd bokstav a, jf. tredje ledd. Det vises til avgjørelsen i HR-2019-653-A.

21.3 Til voldsoffererstatningsloven

I *første ledd fjerde punktum* endres formuleringen «var utilregnelig som nevnt i straffeloven § 20 første ledd» til «manglet skyldene etter straffeloven § 20». Endringen er nødvendig fordi lov 21. juni 2019 nr. 48 endrer ordlyden og inndelingen i straffeloven § 20. Når loven trer i kraft, vil personer under kriminell lavalder ikke lenger være «utilregnelige» i straffelovens forstand. Dette uttrykket forbeholdes personer som ikke er strafferettslig ansvarlige på grunn av sterk avvikende sinnstilstand, sterk bevissthetsforstyrrelse eller høygradig psykisk utviklingshemming. Ved en inkurie ble ikke uttrykksmåten endret i § 27.

21.4 Til straffeloven

Til § 5

I *første ledd* tilføyes et nytt nr. 12 i opplistingen slik at straffeloven §§ 387 til 389 om korrupsjon og påvirkningshandel også gjelder for de personer som er angitt i § 5 første ledd bokstav a til c. Med endringene i § 5 første ledd bokstav c vil det omfatte norske offentlige virksomheter på linje med foretak som er registrert i Norge.

I *tredje ledd* tilføyes nr. 12 i § 5 første ledd i oppregningen, slik at denne jurisdiksjonsbestemmelsen også gjelder for straffeloven §§ 387 til 389 om korrupsjon og påvirkningshandel.

I *femte ledd* føyes det til et alternativ om at norsk straffelovgivning skal gjelde der straffebudet har en lengstestraff på fengsel i 3 år eller mer og er foretatt på vegne av et foretak som nevnt i straffeloven § 5 første ledd bokstav c eller annet ledd bokstav c.

Det vises for øvrig til kapittel 14.

Til § 27

I *første ledd annet punktum* endres formuleringen «oppfylt vilkåret om tilregnelighet, jf. § 20» til «har

skyldene etter § 20». Endringen er nødvendig fordi lov 21. juni 2019 nr. 48 endrer ordlyden i § 20. Når loven trer i kraft, vil personer under kriminell lavalder ikke lenger være «utilregnelige» i straffelovens forstand. Dette uttrykket forbeholdes personer som ikke er strafferettslig ansvarlige på grunn av sterk avvikende sinnstilstand, sterk bevissthetsforstyrrelse eller høygradig psykisk utviklingshemming. Ved en inkurie ble ikke uttrykksmåten endret i § 27.

Til § 67

I *første ledd tredje punktum* endres formuleringen «var utilregnelig, jf. § 20» til «manglet skyldene etter § 20». Endringen er nødvendig fordi lov 21. juni 2019 nr. 48 endrer ordlyden i § 20. Når loven trer i kraft, vil personer under kriminell lavalder ikke lenger være «utilregnelige» i straffelovens forstand. Dette uttrykket forbeholdes personer som ikke er strafferettslig ansvarlige på grunn av sterkt avvikende sinnstilstand, sterk bevissthetsforstyrrelse eller høygradig psykisk utviklingshemming. Ved en inkurie ble ikke uttrykksmåten endret i § 67.

Til § 77

Ordlyden i *bokstav i* endres slik at det fremgår at det er en skjerpende omstendighet at lovbruddet har sin bakgrunn i andres kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk. Endringen tydeliggjør at også transpersoner er vernet, selv om hatmotivert kriminalitet mot denne minoritetsgruppen også tidligere har gitt grunnlag for å skjerpe straffen, jf. at transpersoner som gruppe må anses å ha «et særskilt behov for vern».

I Prop. 88 L (2012–2013) punkt 16.1.2 side 110 blir det sagt følgende om hva som menes med henholdsvis «kjønnsidentitet» og «kjønnsuttrykk» i den sivilrettslige diskrimineringslovgivningen.

«Med *kjønnsidentitet* siktes det til hva slags kjønn vi føler og opplever oss selv som. Denne følelsen eller opplevelsen kan være i samsvar eller bryte med ens biologiske kjønn. Med *kjønnsuttrykk* menes hvordan kjønnsidentiteten bevisst eller ubevisst uttrykkes eller oppfattes av andre, for eksempel med stemme, klær, kroppsspråk, sminke eller frisyre.»

Personer som har gjennomført eller er i ferd med å gjennomgå kjønnskonverterende eller kjønnsbekreftende behandling, som uttrykker seg på en tydelig kjønnsoverskridende måte, eller som ver-

ken identifiserer seg som kvinne eller mann, er blant dem som omfattes av vernet. Derimot omfattes ikke individer med en kjønnsidentitet eller et kjønnsuttrykk som samsvarer med personens biologiske kjønn, se punkt 8.3.3.

Videre endres «homofile orientering» til «sekssuelle orientering». Endringen gjør det tydeligere at ikke bare homofile og lesbiske, men også bifile har et vern og harmoniserer begrepsbruken i straffeloven med begrepsbruken i den sivilrettslige diskrimineringslovgivningen. Departementet forutsetter at heterofile ikke inkluderes i det strafferettslige diskrimineringsvernet, til tross for at heterofile har et sivilrettslig diskrimineringsvern. Bestemmelsen må på dette punktet tolkes innskrenkende.

Uttrykket «sekssuelle orientering» omfatter både seksuell legning og seksuell praksis, men ikke særlige sekssuelle preferanser eller aktiviteter, slik som BDSM og fetisjisme. Uttrykket omfatter heller ikke aseksualitet.

Det vises til punkt 8.3.3 og 8.5.3 i de alminnelige motivene for informasjon om bakgrunnen for endringene.

Til § 87

I *første ledd annet punktum* foreslås at regelen om utskutt foreldelse også skal gjelde i saker etter straffeloven § 304 om seksuell handling med barn under 16 år. Det vises til begrunnelsen for forslaget i punkt 15.3.1.3.

I *første ledd tredje punktum* foreslås at regelen om utskutt foreldelse også skal gjelde ved overtredelse av straffeloven § 196 ved manglende avverging av lovbrudd som nevnt i straffeloven § 282 om mishandling i nære relasjoner, § 284 om kjønnslemlestelse, § 299 om voldtekt av barn under 14 år og § 303 om grov seksuell omgang mv. med barn mellom 14 og 16 år. Det vises til begrunnelsen for forslaget i punkt 15.3.3.3.

Til § 91

I *første ledd tredje punktum* foreslås at straffansvaret for overtredelse av straffeloven § 175 om grov tortur, § 175 b om grov tvungen forsvinning og ny § 355 a om grov fremkalling av fare for allmennheten unntas foreldelse såfremt en dødsfølge inngår i vurderingen av om lovbruddet er grovt. For at dødsfølgen skal inngå i vurderingen av om lovbruddet er grovt, kreves det at gjerningspersonen har utvist uaktsomhet med hensyn til dødsfølgen, jf. straffeloven § 24. Om bakgrunnen for forslaget vises det til de alminnelige motivene punkt 15.4.

Det tilføyes et *nytt annet ledd* som regulerer unntak fra foreldelse der flere lovbrudd er begått i samme handling (idealkonkurrens). Bestemmelsen bygger på prinsippet i straffeloven § 86 tredje ledd og bestemmer at ingen av lovbruddene foreldes dersom ett av lovbruddene er unntatt foreldelse. Dette innebærer at straff kan ilegges for samtlige lovbrudd, så lenge ett av lovbruddene er unntatt foreldelse. Det vises til punkt 14.6.

Til § 96

Det foreslås at idømt straff for overtredelser som nevnt i straffeloven § 91 ikke foreldes. Dette innebærer for det første en videreføring av gjeldende rett om at idømt straff for folkemord, forbrytelser mot menneskeheten, krigsforbrytelser og terrorhandlinger ikke foreldes dersom handlingen kan straffes med fengsel i 15 år eller mer. For det andre innebærer det en utvidelse av unntaket fra foreldelse av idømt straff sammenlignet med gjeldende rett, ved at heller ikke idømt straff for drap, voldtekt og sekssuelle overgrep mot barn under 14 og 16 år foreldes. Det samme gjelder idømt straff for grov tortur, grov tvungen forsvinning og grov fremkalling av fare for allmennheten, såfremt en dødsfølge inngår i vurderingen av om lovbruddet er grovt, jf. merknadene til § 91. Om bakgrunnen for forslaget vises det til de alminnelige motivene punkt 15.7.

Til § 155

I *første ledd* tilføyes «skadeverk». «Skadeverk» kan for eksempel være å skade tjenestekjøretøy og -utstyr. Et eksempel er å søke å påvirke et politioppdrag ved å sette en bil i brann som sperrer for politibiler, sabotere tjenestebiler eller -utstyr, eller kollidere med en tjenestebil. Et annet eksempel er å knuse et vindu på et Nav-kontor i den nevnte hensikt.

I *første ledd* tilføyes videre et nytt alternativ om at vold, trusler eller skadeverk straffes dersom handlingen påvirker en tjenesteperson til å foreta eller unnlate å foreta en tjenestehandling, eller «hindrer» en slik handling. Å hindre en tjenestehandling kan blant annet være å nekte adgang til steder hvor tjenestepersonen har berettiget tilgang.

Etter *nytt annet ledd* straffes den som ved vold, trusler eller skadeverk overfor en offentlig tjenesteperson eller noen av hans eller hennes nærmeste, «gjengjelder» en tjenestehandling. Gjengjeldelsen av tjenestehandlingen må skje ved vold, trusler eller skadeverk, eller en kombinasjon av disse. Det må være årsakssammenheng mellom tjenestehandlingen og gjengjeldelsen.

Nåværende *annet, tredje og fjerde ledd* videreføres som *tredje, fjerde og nytt femte ledd*. «Tjenestemann» endres til det kjønnsnøytrale «tjenesteperson», uten at det medfører realitetsendringer.

I *femte ledd* utvides henvisningen til første ledd til å gjelde også annet ledd om gjengjeldelse.

Det vises for øvrig til punkt 12.5.5.

Til ny § 155 a

Paragrafen er ny. Den rammer grov vold, grove trusler og grovt skadeverk mot offentlig tjenesteperson. Bestemmelsen har tilsvarende anvendelsesområde som § 155 og må leses i sammenheng med denne. Ved vurderingen av om handlingen er grov, skal det særlig legges vekt på momentene i annet punktum bokstav a til c. Listen er ikke uttømmende.

Etter § 155 *første ledd* må de nevnte handlingene «påvirke» eller «søke å» påvirke en offentlig tjenesteperson til å foreta eller unnlate å foreta en tjenestehandling, eller å hindre slik tjenestehandling. «Påvirker» indikerer at voldshandlingen eller truslene må øve, eller eventuelt forsøke å øve, innflytelse på tjenestehandlingen, se for eksempel Rt. 1999 s. 240. Det kreves årsakssammenheng mellom den grove volden, trusselen eller skadeverket og påvirkningen eller hindringen.

Å «søke å» påvirke innebærer at en slik forsøkshandling representerer et fullbyrdet lovbrudd dersom handlingen er gjennomført, men resultatet ikke har inntrådt (gjerningspersonen slår og bommer, eller treffer uten at tjenestepersonen lar seg påvirke). Det er med andre ord ikke noe krav om at påvirkningen eller hindringen lykkes. Men hvis handlingen som utgjør voldsutøvelsen mv. ikke fullt og helt er gjennomført (gjerningspersonen løfter armen til slag, men ombestemmer seg), stiller det seg annerledes. I så fall vil straffri tilbaketreden være mulig. Dette markeres gjennom formuleringen i § 155 om å «søker å» i stedet for «forsøker å».

Etter *annet ledd* straffes den som ved vold, trusler eller skadeverk overfor en offentlig tjenesteperson eller noen av hans eller hennes nærmeste «gjengjelder» en tjenestehandling. For dette alternativet gjelder det ingen regel om fremskutt fullbyrdelse.

For at handlingene i § 155 første og annet ledd skal være straffbare, må de være rettet mot en «tjenestehandling». Tjenestehandlingen trenger ikke å ha karakter av eller tilknytning til myndighetsutøving, så lenge tjenestepersonen i kraft av sin stilling eller kompetanse kan utøve offentlig myndighet, jf. § 155 tredje ledd.

Skyldkravet er forsett, jf. straffeloven §§ 21 og 22. Kravet er nærmere presisert i Rt. 2004 s. 291. Høyesterett har videre fastslått at i de tilfellene volden er en følge av aggresjon eller impulshandling, anses forsettet normalt å omfatte vilkårene for straffbarhet, jf. Rt. 1986 s. 393 og Rt. 1987 s. 844.

Strafferammen er fengsel inntil seks år, som tilsvarende strafferammen ved grov kroppskrenkelse etter straffeloven § 272 og grov tvang etter straffeloven § 252.

Det kan være aktuelt å anvende §§ 155 a og 155 b i konkurrans med øvrige voldsbestemmelser, se punkt 12.1.5.4.

«Tjenestemann» endres til det kjønnsnøytrale «tjenesteperson» i bestemmelsen. Dette medfører ingen realitetsendringer.

Det vises for øvrig til punkt 12.1.5.3.

Til ny § 155 b

Paragrafen er ny og innebærer en straffeskjerpning til fengsel fra ett inntil ti år dersom handlingen i § 155 består av «å avfyre skytevåpen eller bruke sprengstoff eller annet redskap som er egnet til å volde fare for betydelig skade på kropp, og den offentlige tjenestepersonen er polititjenesteperson eller annen offentlig tjenesteperson som utøver politimyndighet».

Bestemmelsen rammer «å avfyre skytevåpen eller bruke sprengstoff eller annet redskap som er egnet til å volde fare for betydelig skade på kropp». Det er ikke et vilkår at skuddet mv. rettes mot noens person. Det er tilstrekkelig at det brukes et våpen, sprengstoff eller annet redskap som er egnet til å volde slik fare. Skremmeskudd mv. omfattes.

Handlingen må skje overfor polititjenestepersoner eller andre tjenestepersoner som utøver politimyndighet. Sistnevnte kategori kan for eksempel omfatte tjenestepersoner i forbindelse med Forsvarets bistand til politiet etter politiloven § 27 a, jf. § 20 femte ledd. Tjenestepersoner utover dette vernes blant annet etter ny § 155 a, se over.

«Tjenesteperson» og «polititjenesteperson» brukes som kjønnsnøytrale alternativer til «tjenestemann» og «polititjenestemann», men skal forstås på samme måte.

Det vises til punkt 12.1.5.1.

Til ny § 156 a

Paragrafen er ny. Etter bestemmelsen straffes den som «setter seg eller andre i besittelse av et tjenestevåpen eller på annen måte forårsaker at en

offentlig tjenesteperson mister kontroll over et tjenestevåpen» med fengsel inntil to år. Vilkåret «setter ... i besittelse av» stiller krav om en aktiv handling som leder til en besittelsesovertakelse av tjenestevåpenet. Utover dette innebærer vilkåret ingen krav til hva slags type handling som fører til besittelsesovertakelsen. Typiske eksempler kan være at tjenestevåpenet overtas ved bruk av vold, trusler eller tvang, men det kan også skje ved hjelp av list eller utnytting av et overraskelsesmoment.

Bestemmelsen stiller ikke krav om at tjenestevåpenet må være under en tjenstepersons direkte kontroll, for eksempel ved at det bæres på kroppen eller i hendene til vedkommende. Det kan også borttas fra en tjenstebil eller et våpenrom.

Hva som er et «tjenestevåpen» avgjøres dels av formålet med bruken (i tjeneste) og dels av om gjenstanden er av slik karakter at det regnes som våpen. Alle våpen som en tjenesteperson måtte besitte som ledd i sin tjensteutøvelse, omfattes av bestemmelsen. «Våpen» forstås i samsvar med våpenforskriften 24. juni 2009 nr. 904. Skytevåpen, el-våpen, batong og pepperspray omfattes.

«Tjenesteperson» brukes som kjønnsnøytralt alternativ til «tjenestemann», men skal forstås på samme måte.

Det vises til punkt 12.2.5.

Til § 174

Første ledd bokstav c endres ved at «kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk» tas med i oppregningen av diskrimineringsgrunnlag. Endringen medfører at transpersoner og andre som har en kjønnsidentitet eller et kjønnsuttrykk som bryter med omgivelsenes forventninger, gis vern.

Videre endres «homofile orientering» til «sekssuelle orientering». Dette tydeliggjør at også bifile har et vern etter bestemmelsen. Endringer innebærer at begrepsbruken i straffeloven harmoniseres med begrepsbruken i den sivilrettslige diskrimineringslovgivningen.

For mer informasjon om forståelsen av uttrykkene «kjønnsidentitet», «kjønnsuttrykk» og «sekssuelle orientering», vises det til merknaden til § 77.

Det vises til punkt 8.3.3 og 8.5.3 i de alminnelige motivene.

Til § 184

Overskriften endres til «Krenkelse av representasjonen til fremmed stat eller mellomstatlig organisasjon», for bedre å reflektere endringene i bestemmelsen.

Kretsen som bestemmelsen beskytter, utvides, og ett av de straffbare handlingsalternativene presiseres.

Endringene innebærer straff for den som i Norge «krenker representasjonen til en fremmed stat eller mellomstatlig organisasjon» gjennom visse handlinger. Inkluderingen av «representasjonen» til en fremmed stat eller mellomstatlig organisasjon i ordlyden har betydning for vurderingen av forsettet i en eventuell sak. Det er tilstrekkelig å ha forsett om å krenke en representant eller et område som brukes av en slik representant. Det er ikke nødvendig å påvise forsett om å krenke akkurat den aktuelle staten eller organisasjonen som saken gjelder. Dette gir et noe sterkere vern enn gjeldende rett, siden det kan være lettere å bevise et slikt avgrenset forsett.

Krenkingen må skje overfor «en representant for staten eller organisasjonen eller et familiemedlem som tilhører representantens husstand». I Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) side 343 uttales det at «representant» tar sikte på en person som skal målbære sitt lands synspunkter i Norge. For eksempel vil tolker, sikkerhetsvakter, kontorpersonale mv. ikke omfattes. Kjerneområdet for bestemmelsen er representanter for fremmede lands myndigheter som besøker Norge, eller som tjenestegjør her, typisk diplomater mv. Det er imidlertid ikke nødvendig at representanten har diplomatstatus. Også medlemmer av forhandlingsdelegasjoner som skal målbære sitt lands synspunkter, omfattes. «Familiemedlem som tilhører representantens husstand» omfatter representantens ektefelle, registrerte partner eller annen person som bor fast sammen med representanten i et ekteskapsliknende forhold, samt mindreårige barn som bor fast sammen med representanten. «Samboer» forstås på samme måte som i arveloven 1972 § 28 a, se også arveloven 2019 § 2 tredje ledd (ikke i kraft).

Staten som representeres må være anerkjent av Norge, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) side 343. Bestemmelsen utvides videre til også å omfatte representasjonen til en «mellomstatlig organisasjon». Eksempler på slike organisasjoner er FN, EU og NATO.

Det som etter bestemmelsen er straffbart, er krenkelse av nevnte representasjon gjennom handlingene som er definert i bokstav a og b. *Bokstav a* endres slik at alternativet om «fornærmelig» opptreden erstattes med å «rettsstridig fornærme». Endringen synliggjør at ytringsfriheten setter grenser for hvilke ytringer som er straffbare. Endringen innebærer ikke en endring i gjeldende rett om hva slags krenkelser som er

straffbare, men understreker at lovlige handlinger i medhold av ytringsfriheten ikke er straffbare.

Det vises til punkt 13.5.

Til § 185

I *annet ledd bokstav c* endres «homofile orientering» til «seksuelle orientering». Dette tydeliggjør at også bifile har et vern etter bestemmelsen.

Annet ledd bokstav d endres ved at «kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk» tas med i oppregningen av diskrimineringsgrunnlag. Dette innebærer at transpersoner og andre som har en kjønnsidentitet eller et kjønnsuttrykk som bryter med omgivelsenes forventninger, gis vern mot hatefulle ytringer. Nåværende annet ledd bokstav d blir som følge av endringen *annet ledd bokstav e*.

Det vises til punkt 8.3.3 og 8.5.3 i de alminnelige motivene. For øvrig vises det til merknaden til § 174.

Til § 186

I *første ledd bokstav c* endres «homofile orientering» til «seksuelle orientering» for å presisere at også bifile er vernet.

Første ledd bokstav d endres ved at «kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk» inkluderes som diskrimineringsgrunnlag. Endringen medfører at transpersoner og andre som har en kjønnsidentitet eller et kjønnsuttrykk som bryter med omgivelsenes forventninger, gis vern mot de nærmere angitte formene for diskriminering. Nåværende første ledd bokstav d blir som følge av endringen *første ledd bokstav e*.

Det vises til punkt 8.3.3 og 8.5.3 i de alminnelige motivene. For øvrig vises det til merknaden til § 174.

Til § 190

Overskriften endres til «Ulovlig befatning med skytevåpen, våpendeler, eksplosiver og utgangsstoffer for eksplosiver», for bedre å reflektere endringen i bestemmelsen.

Første ledd endres slik at straffebudet om ulovlig innføring, avhendelse, erverv eller besittelse også skal gjelde for våpendeler. I tolkningen av hva som ligger i «våpendeler», skal det tas utgangspunkt i legaldefinisjonene i særlovgivningen, slik som ved tolkningen av de gjeldende alternativene «skytevåpen» og «ammunisjon», jf. Prop. 99 L (2016–2017) punkt 7.4 og Ot.prp. nr. 8

(2007–2008) punkt 12.2.5 på side 346 sammenholdt med 12.2.5 på side 345.

Videre presiseres det i ordlyden at i tillegg til bestemmelser gitt i våpenloven, omfatter straffebudet også overtredelser av bestemmelser gitt i medhold av våpenloven eller pålegg fastsatt i medhold av våpenloven. Alternativet «pålegg» kan f.eks. omfatte plikter som følger av vilkår for en dispensasjon.

Om bakgrunnen for forslagene vises det til punkt 11.5.

Til § 191

Overskriften endres til «Grov ulovlig befatning med skytevåpen, våpendeler, eksplosiver og utgangsstoffer for eksplosiver», for bedre å reflektere endringen i bestemmelsen.

Første ledd endres slik at straffebudet om grovt ulovlig befatning med skytevåpen, ammunisjon, eksplosiver eller utgangsstoffer for eksplosiver også skal gjelde for våpendeler. Det vises til merknadene til endringene i straffeloven § 190 i tilknytning til tilføyelsen av alternativet «våpendeler». Om bakgrunnen for forslaget vises det til punkt 11.5.

Til § 196

I *første ledd* endres «straffbar handling» til «lovbrudd». Endringen er ikke ment å innebære endringer i gjeldene rett, men presiserer at avvergingsplikten også gjelder der primærlovbryteren ikke kan straffes, for eksempel på grunn av utilregnelighet.

I *første ledd bokstav a* tilføyes enkelte straffebud i oppregningen. Disse er straffeloven § 131 om terrorhandlinger, § 133 om terrorforbund, § 240 om alvorlig miljøkriminalitet, § 253 om tvangsekteskap, § 258 om grov menneskehandel og § 303 om grov seksuell omgang mv. med barn mellom 14 og 16 år. Straffeloven § 284 flyttes fra dagens § 284 tredje ledd og får dermed utvidet sitt anvendelsesområde.

Flere av straffebudene som inntas i oppregningen er straffebud med sterkt vurderingspregete vilkår. Det kan være vanskelig å avgjøre om gjerningsbeskrivelsen i det aktuelle straffebudet er oppfylt. En praktisk situasjon er at personer som får kunnskap som kan medføre en avvergingsplikt, også har straffesanksjonert taushetsplikt. I slike tilfeller må terskelen for å godta rettsuvitenskap som unnskyldningsgrunn ikke være høy.

Avvergingsplikten legger etter omstendighetene en nokså inngripende handleplikt på enkelt-

individet. Det må være tilstrekkelig å foreta en forstandig vurdering av om vilkårene er oppfylt. Sentralt i vurderingen bør være om situasjonen var slik at det for en alminnelig borger, ut fra en etisk vurdering, ville være naturlig å forsøke å avverge den.

Det foreslås også at paragrafoverskriften innsettes i parentes etter opplisting av det enkelte straffebud. Dette gjøres for å bedre oversikten og er ikke ment å ha noen rettslige konsekvenser.

I *annet ledd annet punktum* understrekes det at avvergingsplikten ikke gjelder ved overtredelse av § 299 om voldtekt av barn under 14 år eller § 303 om grov seksuell omgang mv. med barn mellom 14 og 16 år, dersom vilkårene i § 308 er oppfylt. Det vil si at det ikke inntreffer noen avvergingsplikt dersom de involverte er omtrent jevnbyrdige i alder og utvikling. Ordlyden «dersom vilkårene i § 308 er oppfylt» forstås slik at det gjøres unntak fra avvergingsplikten også der vilkårene i § 308 om omtrent jevnbyrdighet i alder og utvikling er oppfylt, selv om bestemmelsen formelt ikke skulle komme til anvendelse, for eksempel fordi partene er under den kriminelle lavalder.

Det vises for øvrig til kapittel 3.

Til 209

Første ledd endres ved at formuleringen «røper opplysning som han har taushetsplikt om» erstattes med «krenker taushetsplikt som han eller hun har». Formålet med endringen er å klargjøre at straffebudet gjelder alle overtredelser av taushetsplikt i henhold til lovbestemmelse eller forskrift, også der overtredelsen går ut på å la være å hindre at uvedkommende får tilgang eller kjennskap til taushetsbelagte opplysninger. Om bakgrunnen for forslaget vises det til punkt 10.5.

Til § 211

I bestemmelsen tilføyes «eller unnlater å hindre at andre får adgang eller kjennskap til». Tilføyelsen innebærer at det er straffbart å uberettiget unnlate å hindre at andre får adgang eller kjennskap til hemmeligheter som omfattes av § 211. Om bakgrunnen for forslaget vises det til punkt 10.5.

Til § 253

Det foreslås en ny struktur i § 253. *Første ledd bokstav a* viderefører nåværende første ledd uten innholdsendringer.

Første ledd bokstav b er ny og likestiller utenomrettslige tvangsekteskap med sivilrettslig inn-

gåtte tvangsekteskap. Det foreslås at den som tvinger en person «inn i en ekteskapslignende forbindelse» straffes. At det er tilstrekkelig å tvinge noen «inn i» en slik forbindelse, innebærer at det er uten betydning hvordan forbindelsen etableres. Det er ikke nødvendig at det skjer en seremoniell inngåelse. Det er heller ikke nødvendig at forbindelsen etableres på et bestemt tidspunkt. Etter omstendighetene kan en person tvinges inn i en slik forbindelse over tid.

En «ekteskapslignende forbindelse» kan ha mangfoldige uttrykk. For å gi bedre veiledning i randsonen, angis det i lovbestemmelsen hva det skal legges vekt på i vurderingen. Det skal legges vekt på tre momenter. For det første skal det legges vekt på om forbindelsen er varig. Den må være av en viss fast karakter. Normalt vil ekteskapslignende forbindelser i utgangspunktet være tidsbegrensede. Det kan likevel tenkes tidsbegrensede ekteskapslignende forbindelser. For det andre skal det legges vekt på om forbindelsen oppleves som bindende for partene selv og for deres sosiale krets. For det tredje skal det legges vekt på om forbindelsen etablerer rettigheter og plikter mellom partene. Disse kan bygge på både formelle og uformelle normer. Rettighetene og pliktene kan være av en type rettslig karakter som ikke anerkjennes i Norge. De kan også være av religiøs, kulturell eller sosial natur. Det er delvis overlapp og ikke noe klart skille mellom de nevnte kategoriene. Rettighetene og pliktene kan for eksempel gjelde reproduksjon og seksuell omgang. Ordlyden stiller ikke krav om jevnbyrdighet mellom partene.

Det vises for øvrig til kapittel 4.

Til 257

I *første ledd bokstav b* endres «arbeid» og «tjenester» til «tvangsarbeid» og «tvangstjenester». Dette medfører ingen endringer i gjeldende rett. Det vises til bakgrunnen for endringene i punkt 7.2.

Til 260 a

Paragrafen er ny. «[U]lovlig utnyttelse av noens arbeidskraft» er ment å fange opp enkelte former for sosial dumping, slik som svært dårlige lønnsbetingelser eller boforhold, svært dårlig fysisk sikkerhet på arbeidsplassen, svært grove brudd på arbeidstidsregler mv.

Uttrykket «lokaler» er ment som en avgrensning mot rom som brukes som bolig. Det er ikke av betydning hva slags formål som fremkommer av leieavtalen eller hva som er offentlig godkjent

bruk av lokalet. Det sentrale er hva lokalet faktisk blir brukt til.

Det må foretas en samlet helhetsvurdering av om det foreligger «graverende eller gjentatt ulovlig utnyttelse av noens arbeidskraft». For at den objektive gjerningsbeskrivelsen skal være oppfylt, må det være tale om forholdsvis omfattende utnyttelse. Det vil kunne ha betydning om arbeidstakerne er spesielt sårbare, for eksempel grunnet psykiske lidelser, rusproblemer, manglende språkferdigheter og nettverk i Norge eller dårlig kjennskap til norske arbeidslivsregler. Det vil også kunne ha betydning om virksomheten preges av systematiske brudd på annet regelverk, slik som skatte- og avgiftsregler, regnskapsregler og utlendingsregler.

Skyldkravet er forsett, jf. § 22, eller grov uaktsomhet. Kravet om grov uaktsomhet innebærer at utleier må ha opptrådt i strid med kravet til forsvarlig opptreden på en måte som er svært klannderverdig og gir grunnlag for sterk bebreidelse, jf. straffeloven § 23. Dette betyr i praksis at utleier vil måtte ha hatt en godt begrunnet mistanke om at leietakers virksomhet innebærer en omfattende ulovlig utnyttelse av arbeidskraft, eventuelt bevisst har holdt seg uvitende om dette. I så fall vil det være straffverdig å leie ut lokaler til slik virksomhet. Ved utleie i flere ledd kan alle utleiery som fyller de subjektive vilkår for straff, straffes.

Et annet spørsmål er på hvilket tidspunkt de subjektive kravene må være oppfylt. Straffansvar kan være aktuelt allerede idet leieavtale inngås. Etter omstendighetene kan det være grovt uaktsomt av utleier ikke å gjøre nærmere undersøkelser før leieforholdet inngås. Det kan for eksempel være fordi det dreier seg om en bransje som er særlig kjent for utnyttelse av arbeidstakere og arbeidslivskriminalitet for øvrig, eller fordi den potensielle leietakeren i andre lokaler allerede driver eller tidligere har drevet virksomhet som er av en slik karakter at det gir grunn til mistanke.

Det er trolig mer praktisk at utleier blir oppmerksom på den ulovlige virksomheten underveis i leieforholdet. Det kan for eksempel være fordi politiet eller Arbeidstilsynet aksjonerer mot leietakerens virksomhet, eller fordi utleier blir varslet av andre, for eksempel naboer, eller selv gjør observasjoner som gir grunn til mistanke. I så fall vil det kunne være grovt uaktsomt av utleier å unnlate å bringe leieforholdet til opphør, gitt at leieavtalen gir rett til oppsigelse. Dersom det ikke er tilfellet, vil utleier kunne heve avtalen, jf. omtalen av husleieloven § 9-9 under punkt 7.3.4. Straffansvaret inntreer når utleier, på tross av at vedkommende forstår at videre bruk av lokalene

innebærer grov eller gjentatt ulovlig utnyttelse av arbeidstakerne, ikke benytter adgangen til å bringe leieforholdet til opphør.

Strafferammen er fengsel inntil tre år for foresttlige overtredelser. Ved grov uaktsomhet er strafferammen fengsel inntil ett år.

Det vises til kapittel 7.

Til § 262

Etter nytt *annet ledd annet punktum* likestilles formelt ekteskap med noen som er under 16 år, med inngåelse av utenomrettslig ekteskap med noen som er under 16 år. «Ekteskapslignende forbindelse» forstås som i § 253. Det er ikke noe krav om seremoniell inngåelse. Det vises for øvrig til spesialmerknadene til § 253.

Nåværende *annet og tredje punktum* blir *tredje og nytt fjerde punktum*. I *tredje punktum* endres «han» til «vedkommende», uten at det er ment å medføre realitetsendringer.

For øvrig vises det til kapittel 4.

Til § 264

Annet punktum endres ved at «kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk» tas med i oppregningen av diskrimineringsgrunnlag. Videre endres «homofile orientering» til «seksuelle orientering». Tilføyselsen av «kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk» medfører at det ved avgjørelsen av om trusselen er grov, skal legges særlig vekt på om den er motivert av om fornærmede har en kjønnsidentitet eller et kjønnsuttrykk som bryter med personens biologiske kjønn. At «homofile orientering» endres til «seksuelle orientering» gjør det tydeligere at bifile også har et vern etter bestemmelsen. Endringen innebærer også at begrepsbruken i straffeloven harmoniseres med begrepsbruken i den sivilrettslige diskrimineringslovgivningen.

Det vises til punkt 8.3.3 og 8.5.3 i de alminnelige motivene. For øvrig vises det til merknaden til § 174.

Til § 265

I *annet ledd bokstav a* tilføyes «og brann- og redningspersonell som yter innsats i oppdrag». «Brann- og redningspersonell» omfatter brann- og redningspersonell i det offentlige brannvesenet, og etter omstendighetene personell i statlige forsterkningsressurser som Sivilforsvaret og Heimevernet, samt frivillige organisasjoner. Tilfeldige sivile som velger å yte hjelp, omfattes ikke. Det vises for øvrig til punkt 12.3.4.

Til § 272

Første ledd bokstav e endres ved at «kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk» tas med i oppregningen av diskrimineringsgrunnlag. Videre endres «homofile orientering» til «seksuelle orientering».

Det vises til punkt 8.3.3 og 8.5.3 i de alminnelige motivene. For øvrig vises det til merknaden til § 264.

Til § 274

Første ledd bokstav e endres ved at «kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk» tas med i oppregningen av diskrimineringsgrunnlag. Videre endres «homofile orientering» til «seksuelle orientering».

Det vises til punkt 8.3.3 og 8.5.3 i de alminnelige motivene. For øvrig vises det til merknaden til § 264.

Til § 277

Annet ledd endres slik at bestemmelsen bare henviser til første ledd, ikke til første og annet ledd. Ved en inkurie ble ikke henvisningen justert da reglene om oppnevning av fagkyndige meddommere ble samlet i første ledd ved lov 15. juni 2007 nr. 38 og daværende tredje og fjerde ledd ble annet og tredje ledd.

Til § 284

Tredje ledd oppheves, siden en henvisning til § 284 inntas i § 196.

Det vises til spesialmerknadene til § 196 og til punkt 3.4.

Til § 286

I *annet ledd bokstav a* tilføyes «og brann- og redningspersonell som yter innsats i oppdrag». «Brann- og redningspersonell» omfatter brann- og redningspersonell i det offentlige brannvesenet og etter omstendighetene personell i statlige forsterkningsressurser som Siviltforsvaret og Heimevernet, samt frivillige organisasjoner. Tilfeldige sivile som velger å yte hjelp, omfattes ikke. Det vises for øvrig til punkt 12.3.4

Til § 305

Strafferammen heves til to år. Endringen medfører at foreldelsesfristen forlenges fra to til fem år, jf. straffeloven § 86 første ledd bokstav b. Det vises for øvrig til bakgrunnen for lovforslaget i punkt 15.3.2.

Til § 316

Dagens *annet ledd* oppheves, og strafferammen på fengsel inntil ett år videreføres som den alminnelige strafferammen i straffebudet. En slik endring vil avklare at forsøk er straffbart, jf. straffeloven § 16. For øvrig vises det til kapittel 6.

Til § 332

I *første ledd tredje punktum* endres formuleringen «utilregnelighet, jf. § 20» til «manglende skyld-evne etter § 20». Endringen er nødvendig fordi lov 21. juni 2019 nr. 48 endrer ordlyden i § 20. Når loven trer i kraft, vil personer under kriminell lavalder ikke lenger være «utilregnelige» i straffelovens forstand. Dette uttrykket forbeholdes personer som ikke er strafferettslig ansvarlige på grunn av sterkt avvikende sinnstilstand, sterk bevissthetsforstyrrelse eller høygradig psykisk utviklingshemming. Ved en inkurie ble ikke uttrykksmåten endret i § 332.

Til § 337

I *tredje ledd* endres formuleringen «utilregnelighet, jf. § 20» til «manglende skyld-evne etter § 20». Endringen er nødvendig fordi lov 21. juni 2019 nr. 48 endrer ordlyden i § 20. Når loven trer i kraft, vil personer under kriminell lavalder ikke lenger være «utilregnelige» i straffelovens forstand. Dette uttrykket forbeholdes personer som ikke er strafferettslig ansvarlige på grunn av sterkt avvikende sinnstilstand, sterk bevissthetsforstyrrelse eller høygradig psykisk utviklingshemming. Ved en inkurie ble ikke uttrykksmåten endret i § 337.

Til § 352

Første ledd bokstav c endres ved at «kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk» tas med i oppregningen av diskrimineringsgrunnlag. Videre endres «homofile orientering» til «seksuelle orientering».

Det vises til punkt 8.3.3 og 8.5.3 i de alminnelige motivene. For øvrig vises det til merknaden til § 264.

Til § 355

Det foreslås at øvre strafferamme settes ned fra fengsel inntil 21 år til fengsel inntil 15 år. Endringen har sammenheng med forslaget til ny § 355 a om grov overtredelse av straffeloven § 355, som viderefører strafferammen på fengsel inntil 21 år, jf. merknadene til denne bestemmelsen.

Til ny § 355 a

Bestemmelsen er ny og regulerer når en overtredelse av straffeloven § 355 (fremkalling av fare for allmennheten) er grov. Om bakgrunnen for bestemmelsen vises det til de alminnelige motivene punkt 15.5.

Den øvre strafferammen for grov fremkalling av fare for allmennheten er fengsel inntil 21 år. Ved avgjørelsen av om overtredelsen er grov skal det særlig legges vekt på om den har hatt til følge tap av menneskeliv. For at dødsfølgen skal inngå i vurderingen av om lovbruddet er grovt, kreves det at gjerningspersonen har opptrådt uaktsomt med hensyn til dødsfølgen, jf. straffeloven § 24. Formuleringen «særlig» markerer at også andre omstendigheter enn en dødsfølge kan inngå i vurderingen av om overtredelsen er grov.

Til § 366

Etter *første punktum* straffes den som med forsett om å oppnå en fordel for seg selv eller andre utgir seg for å være den personen et vitnemål, pass eller liknende identitetsbevis er utferdighet til. Dersom en person bruker en annens identitet uten å ha som forsett å oppnå en «fordel», kan personen ikke straffes etter første punktum. Uttrykket «fordel» er ikke begrenset til økonomiske fordeler. Et eksempel på en fordel som omfattes, er å komme inn på et utested man ikke har adgang til på grunn av utestedets aldersgrense.

Alternativet «liknende identitetsbevis» dekker fysiske gjenstander som f.eks. førerkort og bankkort med bilde. Det kan også omfatte elektroniske dokumenter.

Etter gjeldende rett skal ikke straffeloven §§ 202 og 366 anvendes i konkurrans. Hvis handlingen rammes av straffeloven § 366 og samtidig kan anses som en medvirkning til overtredelse av § 202 om identitetskrenkelse, skal den rammes av sistnevnte, jf. Ot.prp. nr. 22 (2009–2009) punkt 16.2 på side 402. Departementet foreslår å videreføre denne løsningen. Bestemmelsene ivaretar ganske likeartete hensyn, selv om § 366 i større grad ivaretar hensyn til tilliten til identitetsbevis.

Etter *annet punktum* straffes den som «overlater et identitetsbevis til en annen, selv om han eller hun vet eller bør forstå at det vil bli brukt ulovlig» med fengsel inntil seks måneder. Er dette vilkåret oppfylt, kan det etter forholdene også foreligge medvirkning til f.eks. uriktig forklaring etter straffeloven § 221 eller medvirkning til bedrageri etter § 371.

Det vises ellers til begrunnelsen for forslaget i punkt 9.5.

Til § 374

Strafferammen for grovt uaktsomt bedrageri fastsettes til bøter eller fengsel inntil 2 år. Dette har som konsekvens at foreldelsesfristen forlenges fra to til fem år, jf. straffeloven § 86 første ledd bokstav b. Endringen er ikke ment å lede til strengere straffutmåling. Det vises til begrunnelsen for forslaget i punkt 15.3.4.3.

21.5 Til politiregisterloven

Henvisningen til straffeloven i § 12 *annet ledd nr. 2 første punktum* endres slik at bestemmelsen henviser til § 20 og ikke til § 20 første ledd. Endringen er nødvendig fordi lov 21. juni 2019 nr. 48 endrer inndelingen i straffeloven § 20. Ved en inkurie ble ikke politiregisterloven § 12 endret samtidig.

21.6 Til ikrafttredelses- og overgangsbestemmelsene

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer, jf. nr. 1 første punktum. De ulike endringene kan settes i kraft til forskjellig tid, jf. nr. 1 annet punktum.

Dessuten gis det hjemmel for overgangsbestemmelser, jf. nr. 2. Overgangsregler kan blant annet være hensiktsmessig for å fastsette i hvilken utstrekning de nye straffeprosessuelle bestemmelsene skal gjelde for saker som er til behandling hos påtalemyndigheten og domstolene.

Det følger av nr. 3 at forslaget om å gi bestemmelsen om utskutt foreldelse etter straffeloven § 87 anvendelse i saker om seksuell handling med barn under 16 år etter straffeloven § 304, samt ved manglende avverging av visse lovbrudd etter straffeloven § 196, får virkning i tilfeller der straffansvaret ikke allerede er foreldet ved ikrafttredelsen. Det samme gjelder for forslagene om å unnta nye lovbrudd og idømt straff fra foreldelse. Dette innebærer et unntak fra regelen i straffeloven § 3 første ledd første punktum om at endringer i straffelovgivningen ikke får anvendelse på handlinger begått før ikrafttredelsen. Et slikt unntak er i tråd med Grunnloven § 97, EMK artikkel 7 og FNs internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 15, jf. punkt 15.8.

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 straffeloven mv. (avvergingsplikt, utenomrettslig tvangsekteskap, diskrimineringsvern, skyting mot politiet mv.).

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i straffeloven mv. (avvergingsplikt, utenomrettslig tvangsekteskap, diskrimineringsvern, skyting mot politiet mv.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i straffeloven mv. (avvergingsplikt, utenomrettslig tvangsekteskap, diskrimineringsvern, skyting mot politiet mv.)

I

I Militær Straffelov 22. mai 1902 nr. 13 skal § 9 annet ledd lyde:

Den som ikke omfattes av loven etter første ledd, straffes bare for medvirkning til handling som etter denne loven kan straffes med fengsel i 2 år eller mer, eller som rammes av § 34.

II

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

§ 62 a annet ledd første punktum skal lyde:
For overtredelse av straffebud med en straffesamme på 2 år eller lavere kan *forfølgningen innstilles* hvis ikke allmenne hensyn tilsier påtale.

§ 67 annet ledd bokstav b og c skal lyde:

- b) overtredelse av straffeloven §§ 231, 234, 266, 268, 273, 321, 322, 324, 332, 333 første ledd, 335, jf. 332 og 333 første ledd, 337, 338 første ledd, 340, jf. 337 og 338 første ledd, 342, 352 første ledd, 361, 363, 365, 371, 372, 374 annet punktum, 378, 392 og 393, og
- c) overtredelse av militær straffelov § 34 annet ledd annet straffalternativ, jf. tredje ledd, lov om toll og vareførsel § 16-7, skatteforvaltningsloven §§ 14-12 og 14-13, utlendingsloven § 108 tredje ledd, jf. sjette ledd, regnskapsloven § 8-5 første ledd første og tredje punktum, jf. tredje ledd første punktum, bokføringsloven § 15 første ledd første og tredje punktum, jf. tredje ledd første punktum, alkoholloven § 10-1 annet ledd, arbeidsmiljøloven § 19-1 annet ledd, *allmenngjøringsloven § 15*, kystvaktloven § 36 annet ledd, viltloven § 56 første ledd annet punktum, lakse- og innlandsfiskloven § 49 første ledd annet punktum, forurensningsloven § 78 første ledd og § 79 tredje ledd, produktkontrollloven § 12 første ledd, svalbardmiljøloven § 99 første

ledd første punktum og transplantasjonslova § 23a.

§ 84 første ledd skal lyde:

Dersom det er grunn til å anta at siktede er *utilregnelig etter straffeloven § 20 annet til fjerde ledd*, og har verge, har også denne partsrettigheter.

§ 94 annet ledd annet punktum skal lyde:

Det samme gjelder dersom det er grunn til å anta at siktede er *utilregnelig etter straffeloven § 20 annet til fjerde ledd*, og har verge.

§ 96 sjuende ledd skal lyde:

Er det grunn til å anta at siktede er *utilregnelig etter straffeloven § 20 annet til fjerde ledd*, skal han ha forsvarer på ethvert trinn av saken.

§ 157 annet ledd første punktum skal lyde:

Disse regler gjelder selv om straff ikke kan idømmes på grunn av reglene i straffeloven § 20.

§ 188 tredje ledd første og annet punktum skal lyde:

Samtykke ved beslutning etter annet ledd er likevel ikke nødvendig når siktede på fengslingstidspunktet *har en sterkt avvikende sinnstilstand eller er psykisk utviklingshemming* og antas å være straffri etter straffeloven § 20 *annet ledd bokstav a eller c, jf. tredje ledd*. Vurderingen av om siktede antas å være straffri etter straffeloven § 20 *annet ledd bokstav a, jf. tredje ledd* må bygge på en entydig sakkyndig utredning.

§ 192 annet ledd skal lyde:

Det samme gjelder når noen mistenkes for overtredelse av straffeloven §§ 323, 326 eller 334.

§ 195 annet ledd skal lyde:

Det samme gjelder når noen mistenkes for overtredelse av straffeloven §§ 162, 323, 326, 334 eller 353.

§ 196 første punktum skal lyde:

Ransaking etter foranstående bestemmelser kan foretas selv om mistenkte ikke kan dømmes til straff på grunn av reglene i straffeloven § 20.

§ 216 a annet ledd første punktum skal lyde:

Kommunikasjonsavlytting kan besluttes selv om straff ikke kan idømmes på grunn av bestemmelsene i straffeloven § 20.

§ 216 m annet ledd første punktum skal lyde:

Romavlytting kan besluttes selv om straff ikke kan idømmes på grunn av bestemmelsene i straffeloven § 20.

§ 216 o annet ledd første punktum skal lyde:

Dataavlesing kan besluttes selv om straff ikke kan idømmes på grunn av bestemmelsene i straffeloven § 20.

§ 251 første ledd skal lyde:

Er det grunn til å anta at siktede er *utilregnelig etter straffeloven § 20 annet til fjerde ledd* og innkalling til hovedforhandling blir unnlatt etter reglene i § 84 annet ledd, kan det bare fremmes sak om overføring til tvungent psykisk helsevern etter straffeloven § 62, tvungen omsorg etter straffeloven § 63 eller om inndragning.

§ 252 annet ledd skal lyde:

Dersom påtalen ikke er ubetinget offentlig, skal det av tiltalebeslutningen fremgå at *særskilt myndighet har begjært påtale, eller at andre vilkår for påtale er oppfylt*.

§ 277 annet ledd skal lyde:

Er flere handlinger forent i én sak, og det for noen av dem skal oppnevnes fagkyndige meddommere etter *første ledd*, behandles hele saken med fagkyndige meddommere.

§ 409 annet ledd skal lyde:

Er fornærmede under 18 år, helt eller delvis fratatt den rettslige handleevnen, antas å være *utilregnelig etter straffeloven § 20 annet til fjerde ledd*, eller død, gjelder reglene i § 93 g.

§ 459 første ledd skal lyde:

Fullbyrding av frihetsstraff eller samfunnsstraff skal utsettes dersom domfelte er blitt *utilregnelig på grunn av sterkt avvikende sinnstilstand* eller *vedkommendes* helsetilstand ellers gjør fullbyrding utilrådelig.

III

I lov 20. april 2001 nr. 13 om erstatning fra staten for personskade voldt ved straffbar handling m.m. skal § 1 første ledd fjerde punktum lyde:

Voldsoffererstatning ytes selv om gjerningspersonen ikke kan straffes fordi vedkommende *manglet skyldene etter straffeloven § 20*, eller det foreligger overskridelse av nødverge som kan føre til straffritak etter straffeloven § 81 bokstav b nr. 2.

IV

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

§ 5 første ledd nr. 10 til nr. 12 skal lyde:

10. anses som terror- eller terrorrelatert handling etter straffeloven kapittel 18, eller rammes av §§ 145 eller 146,

11. anses som oppfordring til en straffbar handling etter straffeloven § 183 eller innebærer fremsettelse av en hatefull ytring etter straffeloven § 185, eller

12. anses som *korupsjon eller påvirkningshandel etter §§ 387 til 389*.

§ 5 tredje ledd skal lyde:

Første ledd nr. 1, 2, 3, 6, 7, 8, 10 med unntak av § 145, 11 og 12 gjelder tilsvarende for handlinger foretatt av andre personer enn dem som omfattes av første og annet ledd, når personen oppholder seg i Norge, og handlingen har en lengstestraff på fengsel i mer enn 1 år.

§ 5 femte ledd skal lyde:

Straffelovgivningen gjelder også for handlinger som er foretatt i utlandet av andre personer enn dem som omfattes av første til fjerde ledd, dersom handlingen har en lengstestraff på fengsel i 6 år eller mer og er rettet mot noen som er norsk statsborger eller er bosatt i Norge, *eller har en lengstestraff på fengsel i 3 år eller mer og er foretatt på vegne av et foretak som nevnt i første ledd bokstav c eller annet ledd bokstav c*.

§ 27 første ledd annet punktum skal lyde:

Det gjelder selv om ingen enkeltperson har utvist skyld eller *har skyldene etter § 20*.

§ 67 første ledd tredje punktum skal lyde:

Inndragning foretas selv om lovbrysteren *manglet skyldene etter § 20*, eller ikke utviste skyld.

§ 77 bokstav i skal lyde:

- i) har sin bakgrunn i andres religion eller livssyn, hudfarge, nasjonale eller etniske opprinnelse, *seksuelle* orientering, *kjønnsidentitet* eller *kjønnsuttrykk*, funksjonsevne eller andre forhold som støter an mot grupper med et særskilt behov for vern,

§ 87 første ledd skal lyde:

Fristen for foreldelse av straffansvar regnes fra den dag det straffbare forholdet opphørte. Ved overtredelse av §§ 253, 257, 282, 284, 299, 302 eller 304 skal fristen likevel regnes fra den dag den fornærmede fyller 18 år. *Tilsvarende gjelder ved brudd på plikten etter § 196 til å avverge lovbrudd som nevnt i §§ 282, 284, 299 eller 303.*

§ 91 første ledd tredje punktum og nytt annet ledd skal lyde:

Straffansvaret for overtredelser av §§ 175, 175 b og 355 a foreldes heller ikke såfremt *en dødsfølge inngår i vurderingen av om lovbruddet er grovt.*

Har noen i samme handling begått flere lovbrudd hvorav ett ikke foreldes etter første ledd, foreldes ingen av lovbruddene.

§ 96 skal lyde:

§ 96 *Idømt straff som ikke foreldes*

Idømt straff for overtredelser som nevnt i § 91, foreldes ikke.

§ 155 skal lyde:

§ 155 *Vold, trusler eller skadeverk mot offentlig tjenesteperson*

Den som ved vold, trusler eller skadeverk påvirker en offentlig tjenesteperson til å foreta eller unnlate å foreta en tjenestehandling eller hindrer en slik handling, eller søker å oppnå dette, straffes med bot eller fengsel inntil 3 år.

På samme måte straffes den som ved vold, trusler eller skadeverk overfor en offentlig tjenesteperson eller noen av hans eller hennes nærmeste, gjengjelder en tjenestehandling.

Med offentlig *tjenesteperson* menes enhver som utøver offentlig myndighet på vegne av stat eller kommune, eller som har slik kompetanse i kraft av sin stilling. Som offentlig *tjenesteperson* anses også militære vakter, enhver som pliktmessig eller etter oppfordring yter bistand til offentlig *tjenesteperson*, eller sikrer dennes arbeidsplass.

Første ledd gjelder også for lovbrudd mot Den internasjonale straffedomstols *tjenestepersoner*.

Dersom det gjelder gjensidig, kan Kongen bestemme at første og annet ledd også skal anvendes på lovbrudd mot *tjenestepersoner* i et annet lands offentlige myndighet og i mellomstatlige organisasjoner som Norge er eller blir medlem av.

Ny § 155 a skal lyde:

§ 155 a *Grov vold, grove trusler eller grovt skadeverk mot offentlig tjenesteperson*

Grov vold, grove trusler eller grovt skadeverk mot offentlig tjenesteperson straffes med fengsel inntil 6 år. Ved avgjørelsen av om handlingen er grov, skal det særlig legges vekt på om den

- var egnet til å fremkalle frykt for tap av liv eller alvorlig skade,*
- er begått i aktivitetene til en organisert kriminell gruppe, eller*
- av andre grunner er særlig samfunnsskadelig.*

Ny § 155 b skal lyde:

§ 155 b *Minstestraft for bruk av skytevåpen mv. mot politiet*

Straffen er fengsel fra 1 inntil 10 år dersom handlingen som nevnt i § 155 består av å avfyre skytevåpen eller bruke sprengstoff eller annet redskap som er egnet til å volde fare for betydelig skade på kropp, og den offentlige tjenestepersonen er polititjenesteperson eller annen offentlig tjenesteperson som utøver politimyndighet.

Ny § 156 a skal lyde:

§ 156 a *Vern av tjenestevåpen*

Den som setter seg eller andre i besittelse av et tjenestevåpen eller på annen måte forårsaker at en offentlig tjenesteperson mister kontroll over et tjenestevåpen, straffes med fengsel inntil 2 år.

174 første ledd bokstav c skal lyde:

- c) på grunn av personens religion eller livssyn, hudfarge, nasjonale eller etniske opprinnelse, *seksuelle* orientering, *kjønn*, *kjønnsidentitet* eller *kjønnsuttrykk* eller nedsatte funksjonsevne.

§ 184 skal lyde:

§ 184 *Krenkelse av representasjonen til en fremmed stat eller mellomstatlig organisasjon*

Med bot eller fengsel inntil 1 år straffes den som her i riket krenker *representasjonen* til en fremmed stat eller mellomstatlig organisasjon ved å

- øve vold mot, opptre truende overfor eller rettsstridig fornærme en representant for staten eller organisasjonen eller et familiemedlem som tilhører representantens husstand, eller*

- b) trenge seg inn i, gjøre skade på eller tilsmusse et område, en bygning eller et rom som brukes av en slik representant.

§ 185 annet ledd skal lyde:

Med diskriminerende eller hatefull ytring menes det å true eller forhåne noen, eller fremme hat, forfølgelse eller ringeakt overfor noen på grunn av deres

- a) hudfarge eller nasjonale eller etniske opprinnelse,
- b) religion eller livssyn,
- c) seksuelle orientering,
- d) kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk, eller
- e) nedsatte funksjonsevne.

§ 186 første ledd skal lyde:

Med bot eller fengsel inntil 6 måneder straffes den som i ervervsmessig eller liknende virksomhet nekter en person varer eller tjenester på grunn av personens

- a) hudfarge eller nasjonale eller etniske opprinnelse,
- b) religion eller livssyn,
- c) seksuelle orientering,
- d) kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk, eller
- e) nedsatte funksjonsevne, såfremt nektelsen ikke skyldes manglende fysisk tilrettelegging.

§ 190 overskriften og første ledd skal lyde:

§ 190 *Ulovlig befatning med skytevåpen, våpendeler, eksplosiver og utgangsstoffer for eksplosiver*

Med bot eller fengsel inntil 2 år straffes den som forsettlig eller grovt uaktsomt, og gjentatt eller på graverende måte, overtrer bestemmelsene om ulovlig innføring, *utførsel*, avhendelse, erverv eller besittelse av skytevåpen, *våpendeler* eller ammunisjon *gitt i eller i medhold av våpenloven, eller tilsvarende pålegg fastsatt i medhold av våpenloven*.

§ 191 overskriften og første ledd skal lyde:

§ 191 *Grov ulovlig befatning med skytevåpen, våpendeler, eksplosiver og utgangsstoffer for eksplosiver*

Grov ulovlig befatning med skytevåpen, *våpendeler*, ammunisjon, eksplosiver eller utgangsstoffer for eksplosiver, straffes med bot eller fengsel inntil 6 år.

§ 196 første og annet ledd skal lyde:

Med bot eller fengsel inntil 1 år straffes den som unnlater gjennom anmeldelse eller på annen måte å søke å avverge *et lovbrudd* eller følgene av *det*, på et tidspunkt da dette fortsatt er mulig, og det fremstår som sikkert eller mest sannsynlig at

lovbruddet er eller vil bli begått. Avvergingsplikten gjelder uten hensyn til taushetsplikt og gjelder *lovbrudd* som nevnt i

a) § 111 (*krenkelse av Norges selvstendighet og fred*), § 113 (*krenkelse av Norges statsforfatning*), § 115 (*angrep på de høyeste statsorganenes virksomhet*), § 117 (*inngrep overfor viktige samfunnsinstitusjoner*), § 119 (*landssvik*), § 121 (*etterrettningsvirksomhet mot statshemmeligheter*), § 123 (*avsløring av statshemmeligheter*), § 128 (*ulovlig militær virksomhet*), § 129 (*straff for deltakelse mv. i voldelig sammenslutning med politiske mål*), § 131 (*terrorhandlinger*), § 133 (*terrorforbund*), § 138 (*terrorbombing*), § 139 (*kapring av luftfartøy og skip mv.*), § 140 (*forstyrrelse av den sikre drift av luftfartøy og skip mv.*), § 141 (*bruk og utslipp av farlig stoff i tilknytning til luftfartøy og skip mv.*), § 142 (*ulovlig befatning med farlig materiale mv.*), § 143 (*gisseltaking i terrorøyemed*), § 144 (*angrep på en internasjonalt beskyttet person*), § 192 (*anslag mot infrastrukturen*), § 193 (*forbund om anslag mot infrastrukturen*), § 194 (*forstyrrelse av den sikre drift av jernbane og buss*), § 223 (*grov uriktig anklage*), § 238 (*allmennfarlig smittespredning*), § 239 (*allmennfarlig forgiftning*), § 240 (*alvorlig miljøkriminalitet*), § 253 (*tvangsekteskap*), § 255 (*grov frihetsberøvelse*), § 256 (*forbund om grov frihetsberøvelse*), § 258 (*grov menneskehandel*), § 259 (*slaveri*), § 262 annet ledd (*ekteskap med noen under 16 år*), § 274 (*grov kroppsskade*), § 275 (*drap*), § 279 (*forbund om drap eller å volde betydelig skade på kropp og helse*), § 282 (*mishandling i nære relasjoner*), § 283 (*grov mishandling i nære relasjoner*), § 284 (*kjønnslemlestelse*) § 288 (*hensettelse i hjelpeløs tilstand mv.*), § 291 (*voldtekt*), § 295 (*misbruk av overmaktsforhold og lignende*), § 299 (*voldtekt av barn under 14 år*), § 303 (*grov seksuell omgang mv. med barn mellom 14 og 16 år*), § 312 (*incest*), § 314 (*seksuell omgang mellom andre nærstående*), § 327 (*ran*), § 329 (*forbund om ran*), § 355 (*fremkalling av fare for allmennheten*) og § 357 (*forbund om fremkalling av fare for allmennheten*),

b) militær straffelov §§ 50, 52 eller 96, eller

c) sikkerhetsloven § 18 a, jf. § 31 fjerde ledd.

Ved overtredelse av §§ 312 eller 314 gjelder avvergingsplikten bare når den fornærmede er under 16 år. Ved overtredelse av §§ 299 eller 303 gjelder avvergingsplikten ikke dersom vilkårene i § 308 er oppfylt.

§ 209 første ledd skal lyde:

Med bot eller fengsel inntil 1 år straffes den som *krenker taushetsplikt* som han *eller hun* har i henhold til lovbestemmelse eller forskrift, eller utnytter en opplysning han *eller hun* har taushetsplikt om med forsett om å skaffe seg eller andre en uberettiget vinning.

§ 211 skal lyde:

§ 211 *Brudd på taushetsplikt for enkelte yrkesgrupper*

Med bot eller fengsel inntil 1 år straffes prester i Den norske kirke, prester eller forstandere i registrerte trossamfunn, advokater, forsvarere i straffesaker, meklingsmenn i ekteskapsaker, og dissers hjelpere, som uberettiget røper *eller unnlater å hindre at andre får adgang eller kjennskap til* hemmeligheter som er betrodd dem eller deres foresatte i anledning av stillingen eller oppdraget.

§ 253 første ledd skal lyde:

Med fengsel inntil 6 år straffes den som ved vold, frihetsberøvelse, annen straffbar eller urettmessig atferd eller utilbørlig press tvinger noen

- a) *til å inngå ekteskap*
- b) *inn i en ekteskapslignende forbindelse. I vurderingen av om det foreligger en ekteskapslignende forbindelse skal det legges vekt på om forbindelsen er varig, oppleves som bindende og etablerer rettigheter og plikter mellom partene av rettslig, religiøs, sosial eller kulturell karakter.*

§ 257 første ledd bokstav b skal lyde:

- b) *tvangsarbeid eller tvangstjenester, herunder tigging,*

Ny § 260 a skal lyde:

§ 260 a *Utleie av lokaler til ulovlig utnyttelse av noens arbeidskraft*

Den som leier ut lokaler som skal brukes til graverende eller gjentatt ulovlig utnyttelse av noens arbeidskraft, straffes med bot eller fengsel inntil 3 år. Den som grovt kan bebreides for å ikke å ha forstått at lokalene skulle brukes på nevnte måte, straffes med bot eller fengsel inntil 1 år.

§ 262 skal lyde:

§ 262 *Brudd på ekteskapsloven mv.*

Den som inngår et ekteskap til tross for at han allerede er gift, straffes med bot eller fengsel inntil 1 år.

Den som inngår ekteskap med noen under 16 år, straffes med fengsel inntil 3 år. *På samme måte*

straffes den som etablerer en ekteskapslignende forbindelse som nevnt i § 253, med noen som er under 16 år. Den som var uvitende om at fornærmede var under 16 år, kan likevel straffes hvis vedkommende på noe punkt kan klandres for sin uvitenhet. Straff kan bortfalle dersom ektefellene er omtrent jevnbyrdige i alder og utvikling.

§ 264 annet punktum skal lyde:

Ved avgjørelsen av om trusselen er grov skal det særlig legges vekt på om den er rettet mot en forsvarsløs person, om den er fremsatt uprovosert eller av flere i fellesskap og om den er motivert av fornærmedes hudfarge, nasjonale eller etniske opprinnelse, religion, livssyn, *seksuelle orientering, kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk* eller nedsatte funksjonsevne.

§ 265 annet ledd bokstav a skal lyde:

- a) *helsepersonell som yter medisinsk begrunnet helsehjelp, og brann- og redningspersonell som yter innsats i oppdrag,*

§ 272 første ledd bokstav e skal lyde:

- e) *er motivert av fornærmedes hudfarge, nasjonale eller etniske opprinnelse, religion, livssyn, seksuelle orientering, kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk* eller nedsatte funksjonsevne, eller

§ 274 første ledd bokstav e skal lyde:

- e) *er motivert av fornærmedes hudfarge, nasjonale eller etniske opprinnelse, religion, livssyn, seksuelle orientering, kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk* eller nedsatte funksjonsevne, eller

§ 284 tredje ledd oppheves.

§ 286 annet ledd bokstav a skal lyde:

- a) *helsepersonell som yter medisinsk begrunnet helsehjelp, og brann- og redningspersonell som yter innsats i oppdrag,*

§ 305 skal lyde:

§ 305 *Seksuelt krenkende atferd mv. overfor barn under 16 år*

Med bot eller fengsel inntil 2 år straffes den som

- a) *i ord eller handling utviser seksuelt krenkende eller annen uanstendig atferd i nærvær av eller overfor barn under 16 år.*
- b) *tvinger eller forleder et barn under 16 år til å utvise seksuelt krenkende eller annen uanstendig atferd, med mindre forholdet rammes av strengere bestemmelser.*

§ 316 skal lyde:

§ 316 *Kjøp av seksuelle tjenester fra voksne*

Med bot eller fengsel inntil 1 år straffes den som

- a) skaffer seg eller en annen seksuell omgang eller handling ved å yte eller avtale vederlag,
- b) oppnår seksuell omgang eller handling ved at slikt vederlag er avtalt eller ytet av en annen, eller
- c) på den måten som beskrevet i bokstav a eller b får noen til å utføre handlinger som svarer til seksuell omgang med seg selv.

§ 332 første ledd tredje punktum skal lyde:

Heleri straffes selv om ingen kan straffes for handlingen som utbyttet stammer fra på grunn av manglende skyldene etter § 20.

§ 337 tredje ledd skal lyde:

Hvitvasking straffes selv om ingen kan straffes for handlingen som utbyttet stammer fra på grunn av manglende skyldene etter § 20.

§ 352 første ledd bokstav c skal lyde:

- c) om det var motivert av fornærmedes hudfarge, nasjonale eller etniske opprinnelse, religion, livssyn, *seksuelle orientering, kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk* eller nedsatte funksjonsevne, og

§ 355 skal lyde:

§ 355 *Fremkalling av fare for allmennheten*

Med fengsel fra 2 år inntil 15 år straffes den som forårsaker brann, oversvømmelse, sprengning, sammenstyrting, sjøskade, jernbaneulykke, luftfartsulykke eller lignende ulykke, som lett kan medføre tap av menneskeliv.

Ny § 355 a skal lyde:

§ 355 a *Grov fremkalling av fare for allmennheten*

Grov fremkalling av fare for allmennheten straffes med fengsel inntil 21 år. Ved avgjørelsen av om overtredelsen er grov skal det særlig legges vekt på om den har hatt til følge tap av menneskeliv.

§ 366 skal lyde:

§ 366 *Misbruk av identitetsbevis*

Med bot eller fengsel inntil 6 måneder straffes den som *med forsett om å oppnå en fordel for seg eller andre bruker et vitnemål, pass eller liknende identitetsbevis til å utgi seg for å være den som identitetsbeviset er utferdiget til. På samme måte straffes den som overlater et identitetsbevis til en annen, selv om han eller hun vet eller bør forstå at det vil bli brukt ulovlig.*

§ 374 skal lyde:

§ 374 *Grovt uaktsomt bedrageri*

Grovt uaktsomt bedrageri som nevnt i §§ 371 og 372 straffes med bot eller fengsel inntil 2 år.

V

I lov 28. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten skal § 12 annet ledd nr. 2 første punktum lyde: på grunn av reglene i straffeloven § 20 *ikke* kan dømmes til straff for en handling som kvalifiserer for registrering.

VI

1. Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. De ulike endringene kan settes i kraft til forskjellig tid.
2. Kongen kan gi overgangsbestemmelser.
3. Endringene i straffeloven §§ 87, 91 og 96 får virkning i tilfeller der straffansvaret ikke er foreldet ved ikrafttreddelsen.

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

www.publikasjoner.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 04/2020

