



Justis- og beredskapsdepartementet

Sendt elektronisk

Deres ref.: 20/3159 ES AØL

Dato: 12. august 2020

Vår ref.: 302824

Høring – NOU 2020: 4 Straffelovrådets utredning nr. 1: Kriminalisering av deltakelse i og rekruttering til kriminelle grupper

1 INNLEDNING

Vi viser til departementets høringsbrev av 21.6.2020 vedrørende ovennevnte høring.

Det er en prioritert oppgave for Advokatforeningen å drive rettspolitisk arbeid gjennom høringsuttalelser. Advokatforeningen har derfor en rekke lovutvalg inndelt etter fagområder. I våre lovutvalg sitter advokater med særskilte kunnskaper innenfor det aktuelle fagfelt og hvert lovutvalg består av advokater med ulik erfaringsbakgrunn og kompetanse innenfor fagområdet. Arbeidet i lovutvalgene er frivillig og ulønnet.

Advokatforeningen ser det som sin oppgave å være en uavhengig høringsinstans med fokus på rettssikkerhet og på kvaliteten av den foreslåtte lovgivningen.

I saker som angår advokaters rammevilkår vil imidlertid regelendringen også bli vurdert opp mot advokatbransjens interesser. Det vil i disse tilfellene bli opplyst at vi uttaler oss som en berørt bransjeorganisasjon og ikke som et uavhengig ekspertorgan. Årsaken til at vi sonderer mellom disse rollene er at vi ønsker å opprettholde og videreutvikle den troverdighet Advokatforeningen har som et uavhengig og upolitisk ekspertorgan i lovgivningsprosessen.

I den foreliggende sak uttaler Advokatforeningen seg som ekspertorgan. Saken er forelagt lovutvalget for strafferett og straffeprosess. Lovutvalget består av Halvard Helle (leder), Ann Helen Aarø, Rohnny Mollan Andersen, Anders Brosveet, Bernt Heiberg, Stian Mæland, Berit Reiss-Andersen, Karl Nicolai Vogt Skjerdal, Simen Perminow Skjønsberg og Frode Sulland

2 SAKENS BAKGRUNN

Straffelovrådet har etter oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet fått i oppdrag å utrede spørsmål i tilknytning til gjengkriminalitet. Straffelovrådet har tatt en bred og prinsipiell tilnærming til

spørsmålet om det bør utarbeides en hjemmel for å kriminalisere deltagelse i og rekruttering til kriminelle grupper. Et samlet Straffelovråd anbefaler hjemmel som rammer slik deltakelse. Det er fremmet to ulike forslag som representerer henholdsvis flertallets og mindretallets syn.

Utredningen bygger på en situasjonsbeskrivelse hvor det er tatt utgangspunkt i at kriminelle grupper/sammenslutninger utgjør en vesentlig del av kriminalitetsbildet i dag. Kripos har bidratt til utredningen ved å gi en overordnet beskrivelse av gjengkriminaliteten i Norge. Virksomheten er beskrevet som for det vesentligste knyttet til narkotikavirksomhet, volds- og trussel basert virksomhet og økonomisk kriminalitet. De samfunnsskadelige konsekvensene er alvorlige og er beskrevet i følgende punkter: Virksomheten påvirker trygghetsfølelsen i samfunnet, barn og unge blir rekruttert til kriminalitet, det utvikles miljøer med høy aksept for voldshandlinger og kriminalitet og miljøene oppmuntrer til å motarbeide politiet og rettsprosesser. Et slikt utgangspunkt og en slik virkelighetsbeskrivelse kan i seg selv være et sterkt argument for kriminalisering.

Advokatforeningen vil imidlertid understreke at utbredelsen av kriminelle grupper og omfanget av deres kriminelle aktivitet hviler på høyst usikre anslag. Det foreligger ikke sikre opplysninger om hvor mye kriminell aktivitet som skjer i regi av kriminelle grupper. Man bør ta seg i vare for at en usikker virkelighetsbeskrivelse skal være bestemmende for spørsmålet om kriminalisering. På den annen side er det utvilsomt slik at det bedrives kriminalitet, i et ukjent omfang, som har elementer av organisering, bevisst rekruttering og symbolbruk. Advokatforeningen er enig i at formålet med slike grupperinger åpenbart er å styrke gruppens slagkraft når det gjelder kriminell aktivitet.

Straffelovrådet har tatt utgangspunkt i at de kriminelle gruppene representerer et stort samfunnsproblem. Drøftelsen av kriminaliseringsspørsmålet hviler imidlertid på gjeldene prinsipper for strafferettslige sanksjoner. Advokatforeningen mener at Straffelovrådet grundig har avveid de ulike hensyn som taler for og mot kriminalisering. Advokatforeningen har imidlertid kommet til en annen konklusjon enn Straffelovrådet.

Advokatforeningen mener at en ny kriminalisering av deltagelse og rekruttering til kriminelle grupper ikke i tilstrekkelig grad kan forankres i gjeldende kriminaliseringsprinsipper. Det foreligger tungtveiende hensyn for å bekjempe organisert kriminalitet, men det foreligger ikke tungtveiende hensyn som kan begrunne at de foreliggende forslag faktisk kan bidra til slik kriminalitetsbekjempelse.

3 VURDERING AV LOVFORSLAGENE

3.1 Generelle synspunkter

Advokatforeningen er enig med Straffelovrådet i at en kriminalisering av medlemskap og rekruttering til kriminelle grupper i realiteten er kriminalisering av forberedelseshandlinger. Det objektive gjerningsinnholdet i straffebudet vil være selve deltagelsen i en kriminell gruppe og det vil ikke være nødvendig å bevise medvirkning til andre konkrete kriminelle handlinger, som voldsbruk, narkotikaforbrytelser mm. Tanken synes å være at den kriminelle gruppen er en forutsetning for at de kriminelle handlingene kan gjennomføres, og at det derfor er straffverdig å tilhøre en slik gruppering. En kriminalisering kan også ramme den som gir bidrag til ikke spesifiserte straffbare handlinger, som å bestille flybilletter, skaffe biler, gi beskjeder med videre. Det er ingen verneverdig interesse å være deltager i en kriminell gruppe, men en kriminalisering vil være en betydelig utvidelse av straffeansvar

sammenlignet med hva man ellers har akseptert i norsk rett.

Forslaget kan sammenlignes med straffeloven § 136 a som setter straff for deltagelse mv. i terrororganisasjon. Forbudet mot deltagelse i terrororganisasjon har imidlertid ikke direkte overføringsverdi til andre kriminelle grupper. Terrorvirksomhet er for det første en kvalifisert mer alvorlig forbrytelse og et mer direkte angrep på vår samfunnsorden. I forarbeidene til bestemmelsen (Prop.131 L (2012-2013)) var det eksisterende trusselbildet en vesentlig del av begrunnelsen for å kriminalisere medlemskap i terrorgruppe. I sitt høringssvar ga Advokatforeningen uttrykk for at det ikke var gitt tilstrekkelig tungtveiende begrunnelse for forslaget. De samme prinsipielle hensyn gjør seg gjeldende overfor det foreliggende forslag til kriminalisering. I tillegg kommer det moment at kriminelle grupper som ikke er terrororganisasjoner utgjør et betydelig svakere trusselbilde enn IS og lignende terrorgrupper. Et avgjørende argument for ikke å støtte rådets forslag, er at ny kriminalisering ikke fremtrer som forsvarlig. Et bærende argument for kriminalisering, må være et reelt behov for straff og en troverdig prognose om at straffeforfølgning kan bidra til å bekjempe kriminell aktivitet.

Advokatforeningen leser straffelovrådets delutredning slik at rådet har tvilt seg frem til straffeforslagene. Advokatforeningen slutter seg til de betenkeligheter som Straffelovrådet har anført mot kriminalisering og mener at disse innvendingene må tillegges stor vekt. Det gjelder bl.a. argumentene om foreningsfrihet, lovkravet, skadefølgeprinsippet, subsidiaritetsprinsippet, skyld- og prevensjonshensyn, effektivitetshensyn og hensyn til etterforskning og avdekking.

Avgjørende er det imidlertid at erfaringene fra andre land tilsier at kriminalisering vil ha liten effekt på kriminalitetsbekjempelse av denne art. Rådet har gjennomgått rettstilstanden i Sverige, Danmark, Finland, Tyskland og Nederland. Sverige har ingen særskilt straffebestemmelse rettet mot deltakelse i kriminell gruppe. Slik virksomhet kan imidlertid rammes av de alminnelige regler om medvirkning og forsøk. Danmark har hjemmel for å kunne forby foreninger og straffetrussel mot den som trosser forbudet. Finland og Tyskland har straffesanksjonert forbud mot deltakelse i kriminell gruppe. Nederland har både forbud mot deltagelse i kriminell gruppe og hjemmel for å forby kriminelle organisasjoner. Det synes som om det kun er Nederland som har nevneverdig rettspraksis å vise til når det gjelder anvendelse av straffehjemlene. Det er rapportert om bevismessige utfordringer ved anvendelsen av straffehjemlene i de ulike land. Straffelovrådet bemerker på s. 44 at ingen av de utenlandske bestemmelsene har fått en heldig utforming.

Oppsummert så mener Advokatforeningen at straffelovrådet i sin utredning ikke har påvist at fordelene overgår ulempene ved å innføre et straffebud mot deltagelse i kriminell gruppe. Flere prinsipielle innvendinger gjør seg gjeldende. I tillegg er det vanskelig å utforme bestemmelser som er håndterbare i praktisk straffeforfølgning og som samtidig ikke krenker lovkravet. Erfaringer fra andre land tilsier at etterforskningen kan bli komplisert og i liten grad bidrar til domfellelser og reell oppløsning av kriminelle grupper.

Det antas at det er mer hensiktsmessig å etterforske og iretteføre de kriminelle handlinger som faktisk begås i slike kriminelle nettverk og holde de umiddelbare gjerningspersoner og medvirkere strafferettslig ansvarlig. Selv om en ny straffehjemmel unntaksvis skulle lede til domfellelse av bidragsyttere i periferi av organisasjonen og som har bidratt med uspesifiserte straffbare handlinger, kan ikke Advokatforeningen se at en slik kriminalisering i vesentlig kan bidra til kriminalitetsbekjempelse.

3.2 De konkrete lovforslagene

Flertallets forslag er et utkast til straffebud som retter seg mot deltagelse og rekruttering til kriminelle sammenslutning, som ny § 199. Bestemmelsen skal inngå i Kapittel 20, Vern av den offentlige ro, orden og sikkerhet.

Det fremgår av delutredningen at det er lagt mye arbeid i å utarbeide bestemmelsen så presist som mulig og i et forståelig språk. Til tross for dette vil man ikke kunne unngå betydelige fortolkningsproblemer av hvilke handlinger som skal regnes som «deltakelse» i «organisert kriminell sammenslutning». For at sammenslutningen skal anses å være kriminell i lovens forstand, må det bevisføres at sammenslutningen som ledd i sine aktiviteter «... forfølge(r) et felles ulovlig formål, og som ledd i sine aktiviteter begår alvorlige straffbare handlinger som krenker liv, helse eller frihet». Hvis formålet med bestemmelsen er å senke terskelen for hvilke handlinger som kan strafforfølges og utvide området for straffbare handlinger, så har man allikevel ved denne ordlyden beholdt flere fortolkningsmessige utfordringer og krevende bevisstema. Lite tyder på at dette vil bli et effektivt straffebud som bidrar til å svekke kriminelle sammenslutninger.

Etter Advokatforeningens syn, vil det imidlertid være å foretrekke at forslaget fra Straffelovrådets flertall anvendes, for det tilfelle at departementet fremmer forslag om kriminalisering.

Mindretallets forslag har den fordel at det skal være en særskilt domstolskontroll med hvilke sammenslutninger som skal anses å være kriminelle. Mindretallets forslag er en ny § 222 d, som i essens vil være hjemmel for å forby bestemte sammenslutninger som kriminelle. Deltagelse i slik sammenslutning etter at den er forbudt vil være straffbart etter straffeloven § 199. Også denne bestemmelsen er ganske omfattende og inneholder en rekke tilleggsvilkår. Utformingen av forslaget viser at det byr på særlige utfordringer å definere kjernen av det som skal forbys. Også denne bestemmelsen vil etter Advokatforeningens mening være vanskelig å anvende i praksis. Den struktur det er lagt opp til vil i tillegg åpne for nyetablering av organisasjoner i etterkant av det som har blitt forbudt. Det antas at nye sammenslutninger vil oppstå som erstatning for de sammenslutninger som har blitt forbudt, eventuelt med nye navn og symboler. Bestemmelsen antas ikke å bli et effektivt virkemiddel mot kriminelle nettverk.

Det er i tillegg betenkelig at forbudet skal nedlegges som en prosessuell avgjørelse fattet av enedommer.

4 ALTERNATIV TIL NYKRIMINALISERING

Som et alternativ til kriminalisering av kriminelle grupper, bør arbeidet med tiltak overfor unge kriminelle intensiveres. Advokatforeningen er enig i at reglene om ungdomsstraff og ungdomsoppfølging kan revideres slik at de vil være mer effektivt virkemiddel for å bekjempe ungdomskriminalitet. Det er av stor betydning om tiden mellom lovbrudd og reaksjon blir redusert og at det etableres gode rehabiliteringstilbud overfor den enkelte.

5 OPPSUMMERING

Advokatforeningen er enig i at kriminelle sammenslutninger er en del av kriminalitetsbildet i Norge. Det er imidlertid usikkert hvor mye kriminalitet utøves innenfor rammen av kriminelle nettverk og det er usikkert hvilken trussel slike nettverk utgjør mot den alminnelige samfunnsorden.

Advokatforeningen mener at det er flere ulemper knyttet til kriminalisering av deltagelse i kriminelle nettverk enn det er fordeler. Det er en ny kriminalisering av forberedelseshandlinger som man i prinsippet bør avstå fra å straffelegge.

Bygget på erfaringer fra andre land er det liten grunn til å tro at det fremlagte lovforslaget vil ha nevneverdig betydning for å bekjempe kriminelle nettverk. Forebyggende tiltak er mer egnet overfor unge som står i faresonen for å bli rekruttert til slike nettverk. Deltakelse i kriminelle nettverk bør primært straffes på grunnlag av konkrete handlinger som lovbrøyteren har begått eller medvirket til.



Jon Wessel-Aas
leder

Vennlig hilsen



Merete Smith
generalsekretær

Saksbehandler: Trude K. Molvik
tm@advokatforeningen.no