



Innst. S. nr. 253

(2002-2003)

Innstilling til Stortinget fra utenrikskomiteen

St.prp. nr. 58 (2002-2003)

Innstilling fra utenrikskomiteen om samtykke til ratifikasjon av 1) FN-konvensjonen mot grenseoverskridande organisert kriminalitet, 2) utfyllande protokoll for å førebyggje, nedkjempe og straffe handel med menneske, særleg kvinner og born, 3) utfyllande protokoll mot smugling av menneske over land, sjøvegen og luftvegen, alle av 15. november 2000, og 4) utfyllande protokoll mot ulovleg produksjon av og handel med skytevåpen og delar, komponentar og ammunisjon til desse av 31. mai 2001

Til Stortinget

SAMMENDRAG

Føremålet med konvensjonen mot grenseoverskridande organisert kriminalitet er å fremje internasjonalt samarbeid for å førebyggje og nedkjempe denne typen av kriminalitet meir effektivt. Konvensjonen byggjer til ein viss grad på element frå FN-konvensjonen av 20. desember 1988 om ulovleg handtering av og handel med narkotika og psykotrope stoff, og det har vore viktig å halde ved lag standardane på samarbeidspliktene frå sistnemnde. Konvensjonen forpliktar statane til i nasjonal lovgjeving å kriminalisere deltaing i ei organisert kriminell gruppe, kvitvasking av pengar, korruption og motarbeiding av rettsstellet. Partane forpliktar seg òg til å utlevere til straffeforfølging personar som har utført handlingar som er omfatta av konvensjonen, og til å yte rettsleg og anna hjelp ved straffeforfølging.

Konvensjonen er per 11. mars 2003 underteikna av 147 statar og ratifisert av 32. Konvensjonen tek til å gjelde 90 dagar etter at han er ratifisert av 40 statar. Førebels er det uklart når dette vil hende. Eit av siktemåla med norsk ratifikasjon er å medverke til at konvensjonen tek til å gjelde så tidleg som råd.

Protokollen om menneskehandel utdjupar hovudkonvensjonen ved å gje nærmare reglar for nedkjemping av grenseoverskridande organisert kriminalitet i form av menneskehandel. Føremålet med protokollen er å nedkjempe menneskehandel, særleg handel med kvinner og born, og å verne og hjelpe offera. Partane vert forplikta til å kriminalisere menneskehandel i nasjonal lovgjeving. Protokollen inneholder fleire føresegner om internasjonalt samarbeid, m.a. når det gjeld utveksling av informasjon, tilbakeføring av offer til heimstaten og grensekontroll.

Protokollen mot menneskesmugling skal medverke til å forhindre og nedkjempe menneskesmugling ved felles føresegner om kriminalisering av slik smugling og å leggje til rette for samarbeid mellom partane om førebygging, etterforskning og straffeforfølging av menneskesmugling. Menneskesmugling etter protokollen omfattar handlingar der det forsettleg og med tanke på vinning vert drive grenseoverskridande organisert verksemd med sikte på å hjelpe andre til å reise ulovleg inn i ein stat som den innreisande korkje er borgar av eller har gyldig opphaldsløyve i.

Skytevåpenprotokollen utdjupar konvensjonen ved å gje nærmare reglar for nedkjemping av ulovleg handel og tilverking av skytevåpen. Men protokollen er gjeve ytterlegare rekkevidd ved at han forpliktar statane til å opprette eit administrativt kontrollregime for import, eksport og transit av skytevåpen, som skal gjere det lettare å avdekke ulovleg handel med skytevåpen over landegrensene. Vidare forpliktar statane seg til å føre register og å sørge for gjennomføring av individuell merking, for å gjøre det mogleg å spore skytevåpen. Protokollen har òg føresegner om internasjonalt samarbeid og informasjonsutveksling.

Kapittel 3 omtalar nærmare dei einskilde artiklane i konvensjonen og protokollane, og ein syner til denne om tala.

Kapittel 4 i proposisjonen gjeld tilhøvet til norsk rett. Hovudføresegna i konvensjonen er artikkel 5 om å kri-

minalisere grenseoverskridande organisert kriminalitet.

I Ot.prp. nr. 62 (2002-2003) Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot organisert kriminalitet og menneskehandel, gjengangarstraff mv.) vert det fremja framlegg til eit nytt straffebod som vil ramme det å inngå forbund (avtale) om å utføre alvorlege straffbare handlingar som ledd i verksomda til ei organisert kriminell gruppe. Artikkel 18 nr. 10 om overføring av fengsla personar opnar for overføring i fleire tilfelle enn det som følger av utleveringslova § 25 nr. 1. Det vert difor òg gjort framlegg om endring av utleveringslova.

Plikta til å kriminalisere medverknad til korruption etter artikkel 8 nr. 3 er følgd opp gjennom ein særskild proposisjon om ei ny alminneleg fråsegn om straff mot korruption. Elles oppfyller norsk rett dei pliktene som følger av konvensjonen.

Når det gjeld protokollen for å førebyggje, nedkjempe og straffe handel med menneske, særleg kvinner og born, finst det i dag ikkje noko eige straffebod i norsk rett som rettar seg uttrykkjeleg mot handel med menneske. Sjølv om fleire føresegner i straffelova og i andre lover kan brukast på handlingar som vert utførte i samband med menneskehandel, kan det vere tvil om kravet i protokollen til å kriminalisere menneskehandel er oppfylt fullt ut i norsk rett. Mellom anna på grunn av dette er det føreslege eit eige straffebod mot menneskehandel. I Ot.prp. nr. 62 (2002-2003) er det gjeve ei nærmare vurdering av trangen for lovendringar og fremja framlegg til nytt straffebod mot menneskehandel.

Elles oppfyller norsk rett dei pliktene som protokollen om menneskehandel pålegg statane. Det krevst difor ikkje andre lovendringar for å kunne ratifisere protokollen. Noko anna er at protokollen pålegg statane å legge til rette for, sikre og vurdere lovtiltak eller andre tiltak på nærmere fastsette område. Dette gjeld til dømes artikkel 6 om hjelp til og vern av offer for handel med menneske, artikkel 7 om status for offera i mottakande statar og artikkel 8 om heimsending av offer for menneskehandel. Ved å ratifisere protokollen vil norske styresmakter vere forplikta til støtt å vurdere om desse føreseggnene er oppfylte.

Gjennomføring av protokollen om menneskesmuggling krev ikkje lov- eller forskriftsendringar. I høve til protokollen kapittel II om menneskesmuggling sjøvegen, kan det nemnast at den internasjonale sjøfartsorganisasjonen (IMO), har vedteke mellombelse retningslinjer for å motverke tryggingsrisikoar i samband med menneskesmuggling til sjøs. Menneskesmugglingsprotokollen innehold ei rekke føresegner som er henta frå desse retningslinjene, og bygger elles i stor grad på føresegner henta frå Havrettskonvensjonen og i FN-konvensjonen av 20. desember 1988 om ulovleg handtering av og handel med narkotika og psykotrope stoff.

Det har vore naturleg for Noreg som skipsfartsnasjon å delta i arbeidet med ein avtale som tek sikte på å effektivisere nedkjemping av den stadig aukande menneskesmugglinga til sjøs. Men Noreg har òg viktige skipsfartsinteresser å verne om og la under tingingane

vekt på å få inn føresegner i avtala som varetek desse interessene.

I Ot.prp. nr. 62 (2002-2003) Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (Lovtiltak mot organisert kriminalitet og menneskehandel, gjengangerstraff mv.) vert det gjort framlegg om lovendringar som vil kunne føre til skjerpa straff for menneskesmuggling.

Gjennomføring av skytevåpenprotokollen krev ingen lovendringar. Men det krevst einskilde endringar i våpenforskriftene.

Framveksten av organisert kriminalitet er eit utviklingstrekk som krev mottiltak frå samfunnet si side. Denne forma for kriminalitet utgjer ein større trussel mot samfunnet og den einskilde enn annan kriminalitet, og den kan vere vanskelegare å kjempe mot. Kriminelle organisasjoner har ein hard indre justis, som gjer at miljøa blir svært lukka og dermed vanskelege å trenge inn i. Organiserte kriminelle grupper opptrer dessutan i mange tilfelle på tvers av landegrensene.

Utviklinga i dei siste tiåra med opnare grenser, internasjonalisering og teknologisk utvikling har medført ein auke i den grenseoverskridande organiserte kriminaliteten. I fleire fora, hovudsakleg på regionalt plan, har nedkjempinga av slik kriminalitet stått sentralt. Det vil vere av stor verdi å slutte seg til slike globale instrument som konvensjonen mot grenseoverskridande organisert kriminalitet for å få eit meir effektivt internasjonalt samarbeid om nedkjempinga av slik kriminalitet.

Protokollen om menneskehandel må sjåast som eit viktig tilskot for å styrke arbeidet med å nedkjempe menneskehandel internasjonalt. Regjeringa prioriterer dette arbeidet høgt; det går òg fram av "Regjeringens handlingsplan mot handel med kvinner og barn (2003-2005)".

Organisert menneskesmuggling er òg eit aukande og globalt problem. Ein føresetnad for nedkjemping av slik grenseoverskridande kriminalitet er forpliktande grenseoverskridande samarbeid. Menneskesmuggling har på få år vorte ei svært utbyterik form for organisert kriminalitet. Menneskesmuggling er eit omfattande problem i Noreg òg. Kriminalpolitisenralen meiner at ca. 80 prosent av dei som søker asyl i Noreg, har fått hjelp av menneskesmuglarar på heile eller delar av reisa til Noreg.

Gjennomføring av protokollen mot menneskesmuggling vil vere ein vesentleg føresetnad for effektivisering av kampen mot denne forma for kriminalitet. Særpreget til protokollen er den globale rekkevidda. Ein ventar at han vil forplikte langt fleire statar enn andre internasjonale prosessar mot menneskesmuggling som går føre seg.

Ulovleg handel med skytevåpen representerer ei anna alvorleg side ved internasjonal organisert kriminalitet, der skytevåpen ofte inngår som hjelpemiddel til å gjennomføre alvorleg kriminalitet eller til å utføre terrorhandlingar. Det vert òg drive ulovleg handel ut frå reine profittmotiv, til dømes ved at skytevåpen vert selde til ulike paramilitære organisasjoner i konflikt-

område. Ein ventar at protokollen vil vere viktig for høvet til å førebygge og å avdekke den organiserte, ulovlege handelen over grensene, samtidig som eit einsarta registrerings- og merkesystem vil kunne gjere det lettare å spore skytevåpen som har vore føremål for alvorleg kriminalitet.

Lovendringane som er føreslegne ved gjennomføringa av konvensjonen og protokollen om menneskehandel vil gje politi og påtalemakt betre høve til å straffeforfølge organisert kriminalitet og menneskehandel. Det vil føre til meir arbeid for strafferetsapparatet og til at fleire fengselsplassar vert bundne opp. Meirutgiftene vil kunne dekkjast innanfor gjeldande rammer. Samtidig vil lovendringane kunne minske omfanget av organisert kriminalitet og menneskehandel. Såleis vil både einskildpersonar og samfunnet kunne verte sparte for alvorleg kriminalitet.

Gjennomføring av protokollen om menneskesmuggling vil truleg ikkje medføre store økonomiske eller administrative konsekvensar.

Gjennomføring av skytevåpenprotokollen vil truleg medføre litt større utgifter for importørar og norske produsentar av skytevåpen i samband med dei nye krava til merking. Elles vil skytevåpenprotokollen truleg ikkje medføre store økonomiske eller administrative konsekvensar for det offentlege.

Grenseoverskridande organisert kriminalitet er ei av dei viktigaste utfordringane det internasjonale samfunnet står overfor i dag. Om ein skal ha noko von om å demme opp for utviklinga av den internasjonale organiserte kriminaliteten, må kampen førast på brei front, der mange ulike verkemiddel kan vere aktuelle. Kampen må førast både internasjonalt - til dømes gjennom FN og regionale organisasjonar og ved utstrekkt politisamarbeid - og i dei einskilde statane.

Ratifikasjon av konvensjonen og protokollane vil medverke til ei meir effektiv norsk nedkjemping av internasjonal organisert kriminalitet.

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Haakon Blankenborg, lederen Thorbjørn Jagland, Jens Stoltenberg og Gunhild Øyangen, fra Høyre, Julie Christiansen, Inge Lønning, Oddvard Nilsen og Finn Martin Vallersnes, fra Fremskrittspartiet, Morten Høglund og Christopher Stensaker, fra Sosialistisk Venstreparti, Kristin Halvorsen og Bjørn Jacobsen, fra Kristelig Folkeparti, Jon Lilletun og Lars Rise, og fra Senterpar-

tiet, Åslaug Haga, vil peke på det alvorlige problem som internasjonal organisert kriminalitet utgjør, og den realitet at verdenssamfunnet i liten grad klarer å møte grenseoverskridende kriminalitet med felles virkemidler. Komiteen mener at mangel på internasjonalt regelverk for å bekjempe slik kriminalitet utgjør en trussel for både landenes og det enkelte menneskes sikkerhet. De store taperne i en verden som ikke evner å hindre fremveksten av organisert kriminalitet, vil særleg være svake grupper som innbyggerne i den tredje verden, og da spesielt kvinner og barn.

Komiteen mener den globale organiserte kriminaliteten kun kan bekjempes effektivt gjennom internasjonalt samarbeid og er derfor positiv til alle relevante verktøy som kommer på plass for å styrke denne kampen. FN-konvensjonen mot grenseoverskridende organisert kriminalitet og de utfyllende protokoller 1) for å forebygge, nedkjempe og straffe handel med mennesker, særleg kvinner og barn, 2) mot smugling av mennesker over land, sjøvegen og luftvegen og 3) mot ulovlig produksjon av og handel med skytevåpen og deler, komponenter og ammunisjon til disse er viktige brikker i det virkemiddelapparat som nå er i ferd med å etableres for at verdenssamfunnet kan komme på offensiven i kampen mot internasjonal kriminalitet.

Komiteen er opptatt av at Norge er i fremste rekke med å få på plass et slikt fungerende internasjonalt regelverk i kampen mot internasjonal kriminalitet, og ber Regjeringen derfor arbeide for at ratifiseringsprosessen ikke blir unødig lang.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteens tilråding er enstemmig.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak :

Stortinget samtykkjer til ratifikasjon av

1. FN-konvensjonen mot grenseoverskridande organisert kriminalitet,
2. utfyllande protokoll for å førebyggje, nedkjempe og straffe handel med menneske, særleg kvinner og born, utfyllande protokoll mot smugling av menneske over land, sjøvegen og luftvegen, alle av 15. november 2000, og
3. utfyllande protokoll mot ulovleg produksjon av og handel med skytevåpen og delar, komponentar og ammunisjon til desse av 31. mai 2001.

Oslo, i utenrikskomiteen, den 11. juni 2003

Thorbjørn Jagland
leder

Morten Høglund
ordfører

