



STORTINGET

Innst. 629 L

(2020–2021)

Innstilling til Stortinget
fra justiskomiteen

Prop. 190 L (2020–2021)

Innstilling fra justiskomiteen om Endringer i straffeprosessloven og straffeloven (kriminalisering av deltakelse i kriminelle sammenslutninger)

Til Stortinget

Sammendrag

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

For det første foreslår departementet en ny bestemmelse i straffeprosessloven som åpner for at retten, etter begjæring fra statsadvokaten, kan forby en kriminell sammenslutning. Etter forslaget skal et slikt forbud bare kunne nedlegges når deltakere i sammenslutningen har begått gjentatte lovbrudd mot noens liv, helse eller frihet og disse lovbruddene er egnet til å skape frykt i befolkningen eller nærmiljøet for nye lovbrudd av samme art fra deltakere i sammenslutningen. I tillegg må et forbud være nødvendig for å forebygge alvorlig kriminalitet. Departementet foreslår at det skal føres en offentlig tilgjengelig liste over kriminelle sammenslutninger som er rettskraftig forbudt i medhold av bestemmelsen.

For det andre foreslår departementet en ny bestemmelse i straffeloven som rammer den som deltar i, rekrutterer medlemmer til eller på annen måte viderefører aktiviteten til en kriminell sammenslutning som er

forbudt av retten. Strafferammen for brudd på forbudet foreslås satt til fengsel inntil tre år.

Det er usikkerhet knyttet til de økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene for virksomhetene på straffesaksområdet. Det legges i proposisjonen til grunn at økonomiske og administrative konsekvenser som følge av forslaget håndteres innenfor Justis- og beredskapsdepartementets gjeldende budsjett-rammer.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Martin Henriksen, lederen Lene Vågslid og Maria Aasen-Svensrud, fra Høyre, Ingunn Foss, Peter Frølich og Frida Melvær, fra Fremskrittspartiet, Per-Willy Amundsen og Kjell-Børge Freiberg, fra Senterpartiet, Jan Böhler og Jenny Klinge, og fra Sosialistisk Venstreparti, Petter Eide, viser til at det i proposisjonen legges frem forslag til endringer i straffeprosessloven og straffeloven om kriminalisering av deltakelse i og rekruttering til kriminelle sammenslutninger.

Komiteen viser til at proposisjonen følger opp Stortingets anmodningsvedtak nr. 448 og 451 (2020–2021) samt NOU 2020:4 Straffelovrådets utredning nr. 1: Kriminalisering av deltakelse i og rekruttering til kriminelle grupper.

Komiteen viser til at det forslås at retten, etter begjæring fra statsadvokaten, kan forby en kriminell sammenslutning. Etter forslaget skal et slikt forbud bare kunne nedlegges når deltakere i sammenslutningen har begått gjentatte lovbrudd mot noens liv, helse eller frihet, og disse lovbruddene er egnet til å skape frykt i be-

folkningen eller nærmiljøet for nye lovbrudd av samme art fra deltakere i sammenslutningen.

Komiteen viser til at det i tillegg foreslås at det skal føres en offentlig tilgjengelig liste over kriminelle sammenslutninger som er rettskraftig forbudt i medhold av bestemmelsen.

Komiteen viser til at departementet forslår en ny bestemmelse i straffeloven som rammer den som deltar i, rekrutterer medlemmer til eller på annen måte viderefører aktiviteten til en kriminell sammenslutning som er forbudt av retten. Strafferammen for brudd på forbudet foreslås satt til fengsel inntil tre år.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Senterpartiet, viser til at Stortinget har etterspurt forsterket innsats mot kriminelle gjenger blant annet i Innst. 147 S (2020–2021). Anmodningsvedtak nr. 451 (2020–2021) lyder slik:

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

Flertallet understreker at kriminelle gjenger gir medlemmene både økonomisk vinning, symboler, status, fryktpapir, kriminell makt, nettverk og en tilhørighet. Enkelte gjenger er mer organisert og etablert over både landegrensene og verdensdelene, som for eksempel såkalte 1-prosent MC-klubber, narkotikakarteller mv., mens andre er sammensatte lokale grupperinger som utfører kriminalitet på vegne av et større nettverk.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Senterpartiet viser til Oslo statsadvokatembeters høringsuttalelse:

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

Disse medlemmer viser også til Politiet trusselvurdering 2021 hvor det fremkommer:

«Flere internasjonale kriminelle gjenger har over tid vist at de har en intensjon om å ekspandere sin virksomhet til eller i Norge. Ekspansjonsaktiviteter påvirker ofte den eksisterende maktbalansen mellom kriminelle nettverk og oppfattes ofte som en provokasjon, spesielt dersom etableringen skjer i kjerneområdet til allerede etablerte nettverk. Nyetableringer og ekspansjon er tidvis utgangspunkt for grove voldshandlinger og/ eller opphav til større konflikter. De grove voldshandlingene utføres gjerne ved bruk av stikkvåpen i det offentlige rom, men det er også eksempler på bruk av skytevåpen. Voldshandlingene kan ha negativ påvirkning på trykksfølelsen lokalt og generelt i samfunnet.»

Disse medlemmer mener at bevistemaene og -kravene for hva som skal anses som en kriminell sammenslutning, fremstår som for snevre. Organisert kriminalitet handler primært om økonomisk vinning og makt. Bruk av vold, trusler og frihetsberøvelse er metoder for å oppnå nettopp dette. Bakmenn eller sammenslutninger som avstår fra å bruke vold, trusler og frihetsberøvelse vil dermed ikke anses som en kriminell sammenslutning, men kan i aller høyeste grad utføre grov organisert kriminalitet.

Disse medlemmer viser til Nasjonal risikovurdering. Hvitvasking og terrorfinansiering 2020, hvor det fremkommer:

«Det er sannsynlig at smugling av varer vil fortsette å være en trussel og generere utbytte som hvitvaskes. Det er meget sannsynlig at organiserte kriminelle aktører i større grad vil benytte legale virksomheter for å kamuflere og hvitvaske utbytte fra smugling. Det er videre meget sannsynlig at toll- og momsundragelsene ved handel på internett, og dermed utbyttet knyttet til dette, vil øke i årene fremover (...)

Fiskerinæringen er også et eksempel på en næring hvor forholdene ligger til rette for multikriminalitet. Det forekommer utnyttelse av arbeidstagerne innen fiskerinæringen. Mange arbeidere formidles fra selskaper i lavkostland, for eksempel fra Øst-Europa og de baltiske landene. Flere av disse virksomhetene opptrer ikke i henhold til norsk regelverk (...)

Matkriminalitet beskriver avvik i matproduksjonskjeden som oppstår som følge av bevisst bedrageri av forbrukeren eller en annen virksomhet og som begås for å oppnå økonomisk gevinst. Kriminalitet i matproduksjonskjeden kan være tilknyttet organiserte kriminelle organisasjoner (...)

Det er derfor meget sannsynlig at organiserte kriminelle vil smugle mennesker til Norge med formål om utnyttning til arbeid og prostitusjon i årene som kommer (...)

Det internasjonale illegale markedet for handel med truede arter er stort, og det innføres også ulovlige arter og ulovlige kunst- og kulturgjenstander til Norge. Organiserte kriminelle grupper som står bak slik ulovlig handel retter sin oppmerksomhet mot dyr og planter av stor økonomisk verdi og opererer gjennom komplekse, globale kriminelle nettverk. Utenlandske aktører som

kommer til Norge og stjeler og eksporterer fugleegg er en vedvarende utfordring (...)»

Disse medlemmer understreker at det som fremkommer i den nasjonale trusselvurderingen, viser at organiserte kriminelle nettverk, sammenslutninger og gjenger driver med et vidt spekter av kriminalitet. Denne aktiviteten vil ikke falle inn under det foreliggende lovforslaget dersom disse nettverkene og gruppene unngår å bruke vold, trusler mv. i forbindelse med sin kriminelle aktivitet.

Disse medlemmer viser til Politiets trusselvurdering 2021, hvor det blant annet vises til følgende:

«Kriminelle gjenger er ofte strukturert rundt noen få lederskikkelser eller en indre kjerne av personer. I den ytre kretsen er det løpegutter som ofte har en løs tilknytning til gjengen. Løpegutter er hovedsakelig unge personer, som blant annet blir brukt til å omsette narkotika, skjule våpen eller utføre voldshandlinger på vegne av gjengen.»

Disse medlemmer mener at det foreliggende lovforslaget i stor grad vil ramme «løpegutter».

Disse medlemmer viser til vilkårene som legges til grunn for at en kriminell sammenslutning skal kunne forby:

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

Disse medlemmer støtter intensjonene bak det foreliggende forslaget, men mener det har noen punkter som bør forbedres. Det foreslås at statsadvokaten må begjære forbud mot en kriminelle gruppe eller gjenger at disse har begått gjentatte lovbrudd. Det er altså utelukkende et reaktivt tiltak. Men en rekke kjente kriminelle gjenger opererer internasjonalt og til dels globalt, slik mafiaorganisasjoner og 1-prosent MC klubber gjør. Disse medlemmer mener vi bør ha større mulighet til å forebygge at disse får etablere seg i Norge. Slike nettverk har en lang historie med å begå kriminalitet på tvers av landegrensene, og dette bør kunne inngå i grunnlaget for å nedlegge forbud.

Disse medlemmer mener også at grupper og gjenger som er kategorisert som en kriminell gjeng i andre land med tilsvarende lovgivning som vår, automatisk må anses som en kriminell gjeng i Norge. Dersom norske myndigheter venter med å forby dem til de har

begått gjentakende kriminalitet, er det for passivt og naivt.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Senterpartiet, fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med strengere regler dersom det nye regelverket ikke i tilstrekkelig grad hindrer etableringer av internasjonale kriminelle gjenger og mafiaorganisasjoner.»

Flertallet viser til forslaget over og at det vil være anledning til å se hen til straffedommer i utlandet ved vurderingen av det foreslåtte vilkåret om at deltakere i sammenslutningen må ha begått «gjentatte lovbrudd mot noens liv, helse eller frihet», se proposisjonen punkt 10.1 side 45. Det stilles altså ikke krav om at sammenslutningens deltakere må ha begått gjentatt alvorlig kriminalitet i Norge. Dette innebærer at forslaget til forbudshjemmel også kan benyttes på undergrupper av internasjonale kriminelle organisasjoner som etablerer seg i Norge.

Komiteens medlemmer fra Høyre mener det kan være problematisk å legge til grunn at en sammenslutning som er forbudt i et annet europeisk land, uten videre skal anses som ulovlig i Norge uten en kjennelse fra en norsk domstol. Et forbud mot en kriminell sammenslutning vil kunne utgjøre et inngrep i foreningsfriheten, som blant annet er nedfelt i Grunnloven § 101 første ledd og EMK artikkel 11. Hensynet til foreningsfriheten har stått sentralt ved utformingen av den foreslåtte forbudshjemmelen i straffeprosessloven § 222 e. Spørsmålet om hvorvidt et forbud er et nødvendig og forholdsmessig inngrep i foreningsfriheten, bør vurderes ut fra de konkrete omstendighetene i den enkelte sak, slik lovforslaget legger opp til, se proposisjonen punkt 10.1 side 46. Hensynet til forutberegnelighet for den enkelte tilsier også at ingen bør straffes for deltakelse i en forening som ikke er kjent ulovlig i Norge. Disse medlemmer mener man ikke kan forutsette at befolkningen har oversikt over hvilke sammenslutninger som er forbudt i andre land.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Senterpartiet viser til at både FN og EU har såkalte terrorlister hvor organisasjoner og sammenslutninger føres opp og deretter anerkjennes som terrororganisasjoner i medlemslandene. Strafferammen for dannelsen av, deltakelse i, rekruttering til og økonomisk eller annen materiell støtte til en terrororganisasjon er på seks år, jf. straffeloven § 136 a, mens strafferammen for å delta i eller rekruttere til en kriminell sammenslutning etter foreliggende forslag er satt til tre år. Med en så begrenset strafferamme vil ikke politiet

ha tilgang til de nødvendige metoder for å kunne avdekke aktivitetene i profesjonelle kriminelle organisasjoner som bruker kryptert kommunikasjon mv.

Disse medlemmer viser til at Straffelovrådet i NOU 2020:4 kapittel 8 side 37–45 har gitt en grundig fremstilling av hvordan spørsmålet om kriminalisering av deltakelse i kriminelle organisasjoner har blitt håndtert i andre land. Fremstillingen omfatter rettstilstanden i de nordiske landene i tillegg til utvalgte andre land i Europa (Tyskland og Nederland). Blant disse landene er det kun Sverige som til nå ikke har valgt å kriminalisere deltakelse i kriminelle grupper, jf. NOU 2020:4 punkt 8.2 side 37.

Disse medlemmer viser videre til at det kan finnes relasjoner mellom kriminelle miljøer og terrorgrupper, jf. Oslo politidistrikts trendrapport 2018–2021. Rekruttering av medlemmer, finansiering av våpen og eksplosiver m.m. kan gå på tvers av grupperingene. Mange ekstremister har, eller har hatt, bånd eller tilknytning til mer tradisjonelle kriminelle gjenger og miljøer.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Senterpartiet, fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utrede særskilt om politiet bør gis tilgang på straffeprosessuelle tvangsmidler ut over det den foreslåtte strafferammen på tre års fengsel for deltagelse, rekruttering eller videreføring av en kriminell sammenslutning, tilsier.»

Flertallet mener det bør utredes særskilt om politiet bør gis tilgang på straffeprosessuelle tvangsmidler ut over det den foreslåtte strafferammen på tre års fengsel tilsier. Straffelovrådet avgrenset i sin utredning mot en fullstendig gjennomgang av hvilke straffeprosessuelle virkemidler som bør kunne tas i bruk. I proposisjonen ble det derfor ikke foreslått å åpne for straffeprosessuelle tvangsmidler ut over det strafferammen på 3 års fengsel gir adgang til. Departementet signaliserte likevel at det kunne være aktuelt å komme tilbake til dette spørsmålet på et senere tidspunkt. Bruk av skjulte etterforskningsmetoder mv. reiser krevende prinsipielle og rettslige spørsmål. Disse problemstillingene fortjener derfor en grundigere utredning.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet viser til problemstillingen knyttet til en gruppering som omgår forbudet ved å danne en ny sammenslutning:

«Som enkelte høringsinstanser har pekt på i tilknytning til valget av kriminaliseringsmodell, jf. punkt 7.2.2 foran, kan det tenkes at medlemmer i sammenslutningen vil søke å omgå forbudet ved å etablere en 'ny' gruppe som erstatning for den som er forbudt. Departementet understreker at etablering av og deltakelse i en

slik 'erstatningsgruppe' også må anses som en videreføring av aktiviteten til den forbudte sammenslutningen, dersom det i realiteten er tale om den samme gruppen. Det må vurderes konkret om det er så mange likheter mellom gruppene at det foreligger en videreføring. Sentrale momenter i denne vurderingen vil være om det er tale om samme personkrets og de samme kriminelle aktivitetene.»

Disse medlemmer mener det er essensielt at personer eller miljøer som utgjør en gjeng som blir ansett som en kriminell gruppe, ikke bare kan endre navn og drive videre. Dersom dette skjer, må eventuelle nye gjenger, hvis de består av samme gruppering, automatisk anses som en kriminell gjeng.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Senterpartiet, viser til at forslaget i proposisjonen til ny § 199 i straffeloven retter seg mot den som deltar i, rekrutterer medlemmer til eller på annen måte viderefører aktiviteten til en kriminell sammenslutning som på forhånd er forbudt av retten. Det er uttrykkelig presisert i proposisjonen at etablering av og deltakelse i såkalte «erstatningsgrupper» også skal anses som en «videreføring av aktiviteten» til den forbudte sammenslutningen, se blant annet proposisjonens punkt 10.2 side 47, der det heter:

«Dette alternativet vil også omfatte opprettelse av og deltakelse i en 'erstatningsgruppe', det vil si en gruppe som i realiteten viderefører den forbudte sammenslutningens aktiviteter, men som for eksempel har endret navn, etablert seg i nye lokaler eller tatt i bruk nye kjennemerker. Det må vurderes konkret om det er så mange likheter mellom gruppene at det kan sies å foreligge en videreføring. Sentrale momenter i denne vurderingen vil være om det er tale om samme personkrets og de samme kriminelle aktivitetene.»

En forbudt kriminell sammenslutning kan altså ikke omgå forbudet ved for eksempel å endre navn, ta i bruk nye symboler, etablere seg i nye lokaler eller endre geografisk tilholdssted. Så lenge det i realiteten er tale om den samme gruppen, vil også deltakelse i og rekruttering til slike erstatningsgrupper være straffbart etter forslaget i proposisjonen.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding A fremmes av en samlet komité. Tilråding B fremmes av medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Senterpartiet.

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

vedtak:

A.

v e d t a k t i l l o v

om endringer i straffeprosessloven og straffeloven
(kriminalisering av deltakelse i kriminelle sammen-
slutninger)

I

I lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straf-
fesaker gjøres følgende endringer:

Ny § 100 d skal lyde:

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

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

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

Nytt kapittel 17 c skal lyde:

Kap. 17 C. Forbud mot kriminelle sammenslutninger

§ 222 e

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

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

§ 222 f

Begjæring om forbud etter § 222 e skal meddeles
sammenslutningen med oppfordring om å inngi tilsva-
r innen en frist som fastsettes av retten. Meddelelse kan
skje gjennom oppslag ved sammenslutningens eventu-
elle lokaler. Varsel om rettsmøte gis på samme måte.

Kjennelse om forbud skal forkynnes for sammen-
slutningen. Kjennelsen anses som forkynt for sammen-

slutningen når den er lovlig forkynt for én av deltakerne.
I tillegg skal kjennelsen gjøres kjent gjennom oppslag
ved sammenslutningens eventuelle lokaler. Det skal
fremgå at brudd på forbudet kan straffes etter straffelo-
ven § 199.

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

II

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

I kapittel 20 skal ny § 199 lyde:

*§ 199 Straff for deltakelse mv. i en forbudt kriminell sam-
menslutning*

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

Medvirkning straffes ikke.

III

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

B.

I

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stor-
tinget med strengere regler dersom det nye regelver-
ket ikke i tilstrekkelig grad hindrer etableringer av in-
ternasjonale kriminelle gjenger og mafiaorganisasjo-
ner.

II

Stortinget ber regjeringen utrede særskilt om po-
litiet bør gis tilgang på straffeprosessuelle tvangsmid-
ler ut over det den foreslåtte strafferammen på tre års
fengsel for deltagelse, rekruttering eller videreføring
av en kriminell sammenslutning, tilsier.

Oslo, i justiskomiteen, den 1. juni 2021

Lene Vågslid

leder

Jan Bøhler

ordfører

