



STORTINGET

Innst. 262 L

(2021–2022)

Innstilling til Stortinget
fra justiskomiteen

Dokument 8:104 L (2021–2022)

Innstilling fra justiskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Per-Willy Amundsen og Tor André Johnsen om endring av straffeprosessloven (varetektsfengsling av terrormistenkte)

Til Stortinget

Bakgrunn

I dokumentet fremmes følgende forslag:

«Vedtak til lov
om endring av straffeprosessloven
(varetektsfengsling av terrormistenkte)

I

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

§ 172 første ledd bokstav b skal lyde:

- b. overtredelse eller forsøk på overtredelse av straffeloven § 133 annet ledd, § 136, § 136 a, § 136 b, § 137, § 140, § 145 og § 146 eller overtredelse av § 272.

II

Loven trer i kraft straks.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse for forslaget.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kamzy Gunaratnam, Odd Harald Hovland og Maria Aasen-Svensrud, fra Høyre, Ingunn Foss og Sveinung Stensland, fra Senterpartiet, Ivar B. Prestbakmo og Else Marie Rødby, fra Fremskrittspartiet, lederen Per-Willy Amundsen og Tor André Johnsen, fra Sosialistisk Venstreparti, Andreas Sjalg Unneland, og fra Venstre, Emma Georgina Lind, viser til at Representantforslag 104 L (2021–2022) om endring av straffeprosessloven (varetektsfengsling av terrormistenkte) behandles i denne innstillingen. Komiteen viser til vurderingen av forslaget fra Justis- og beredskapsministeren i brev av 21. mars 2022, som er vedlagt innstillingen. Komiteen viser videre til at forslaget omhandler § 172, som er et hjemmelsgrunnlag for pågrepelse og varetektsfengsling.

Komiteen viser til at forslagsstillerne foreslår at bestemmelsene i straffeloven kapittel 18 om terrorlovbrudd som har en strafferamme på mindre enn 10 års fengsel, inntas i straffeprosessloven § 172 bokstav b. Komiteen merker seg at forslagsstillerne begrunner dette med at det klart er egnet til å støtte allmennhetens rettsfølelse og skape utrygghet i samfunnet at personer mistenkt for terrorrelaterte lovbrudd er på frifot i påvente av rettsbehandlingen av anklagen.

Komiteen registrerer at statsråden i sitt svarbrev til komiteen understreker at Norge allerede har måttet tåle kritikk fra blant annet internasjonale overvåkingsorganer for landets varetektspraksis, og at det derfor er grunn til å utvise forsiktighet med å utvide varetektsordningens anvendelsesområde ytterligere. Komite-

en viser til at statsrådets vurdering derfor er at det ikke er noen god løsning å utvide ordningen med rettshåndhevelsesarrest til å omfatte samtlige terrorlovbrudd, slik forslagsstillerne tar til orde for.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Venstre, vil vise til at rettshåndhevelsesarrest skiller seg fra den ordinære fengslingsregelen i straffeprosessloven ved at det ikke er fengsling med grunnlag i etterforskningshensyn, men av hensynet til allmennhetens rettsfølelse og trygghet.

Flertallet vil vise til at bestemmelsen må tolkes i lys av bestemmelsene i Den europeiske menneskerettskonvensjon og dermed anvendes med stor varsomhet, jf. Rt. 2002 s. 846.

Flertallet viser videre til at en videre fullmakt for bruk av rettshåndhevelsesarrest kan føre til at uskyldspresumsjonen utvannes. Rettshåndhevelsesarrest har karakter av fremskutt soning, hvor mennesker berøves friheten uten at det foreligger en særlig fengslingsgrunn.

Flertallet viser også til at Norge, sammenlignet med flere andre land, bruker varetekt ofte og over lange perioder, noe Norge flere ganger har fått kritikk for av internasjonale overvåkningsorganer. Flertallet mener derfor at det bør utvises stor grad av forsiktighet med å utvide ordningen med rettshåndhevelsesarrest.

Flertallet viser til at dagens bestemmelse stiller krav til lovbruddets alvorlighetsgrad ved at det må kunne medføre fengsel i 10 år eller mer eller gjelde overtredelse av bestemmelsene om grov kroppskrenkelse eller grov kroppsskade. Flertallet viser til at kravet til forbrytelsens grovhet er vesentlig høyere enn for straffeprosessloven § 171.

Flertallet viser til at i dagens bestemmelse er ikke forsøk på de opplistede straffebudene knyttet til voldslovbrudd tilstrekkelig, fordi forsøkshandlingene ikke anses å være av en slik art og alvorlighet at det kan begrunne rettshåndhevelsesarrest. Flertallet stiller seg derfor skeptisk til å inkludere forsøk på overtredelse av de opplistede straffebudene i lovteksten, fordi det vil innebære en utvidelse av adgangen til å benytte seg av rettshåndhevelsesarrest.

Flertallet vil vise til viktigheten av at når det foretas en lovendring, bør det være for å løse et problem, ikke for å utøve symbolpolitikk knyttet til å vise at man er tøff mot terrorister.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til statsrådets svarbrev til komiteen og vil på denne bakgrunn ikke støtte representantforslaget.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Venstre mener lovendringer på strafferettens område

bør skje etter grundige utredninger og høringer, slik at regelverket ses i sammenheng og behovet for endringen blir vurdert på en tilstrekkelig måte.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at terrorlovbrudd er den forbrytelses-kategorien som er best egnet til å skape utrygghet i befolkningen, og at slike lovbrudd etter sin art ligger i kjerneområdet for rettshåndhevelsesarrest. Disse medlemmer mener det også er klart egnet til å støte den allmenne rettsfølelse dersom individer som har vist vilje til å begå terrorforbrytelser, er på frifot i påvente av straffesaksbehandlingen av de terrorlovbrudd mistanken mot dem gjelder.

Disse medlemmer mener videre at det sentrale vurderingstemaet ved varetektsfengsling etter straffeprosessloven § 172 for denne typen lovbrudd bør være den forbryterske motivasjonen, viljen til å bidra til terrorlovbrudd. Det at en lovbrøyer har latt seg motivere til å bidra til terrorforbrytelser, er etter disse medlemmers syn egnet til å skape utrygghet i befolkningen dersom lovbrøyeren er på frifot. Det er slik disse medlemmer ser det, ikke noen vesentlig demper for denne utryggheten at det konkrete terrorlovbruddet mistanken gjelder, har en strafferamme på under 10 år.

Disse medlemmer vil i forlengelsen av dette peke på at en terroraksjon ofte vil være sammensatt av flere enkelthandlinger, og at omfanget av den konkrete mistanken da dels vil kunne være styrt av på hvilket tidspunkt myndighetene griper inn og avverger en forestående terroraksjon. Dette understreker slik disse medlemmer ser det, at det i vurderingen opp mot allmennhetens rettsfølelse og trygghet må tas utgangspunkt i den forbryterske vilje til å begå terrorforbrytelser. Hensynet til den konkrete anklages objektive grovhet og der til hørende strafferamme er slik disse medlemmer ser det, tilstrekkelig ivarettatt ved forholdsmessighetsvurderingen som skal foretas ved enhver bruk av tvangsmidler, jf. straffeprosessloven § 170 a.

Disse medlemmer vil også knytte noen merknader til statsrådets henvisning til internasjonale overvåkningsorganer og Norges folkerettslige forpliktelser etter Den europeiske menneskerettskonvensjon. Disse medlemmer vil understreke at det vises til kritikk mot Norge for landets varetektpraksis fra – i svarbrevet uspesifiserte – internasjonale overvåkningsorganer, men at det samtidig slås fast at den norske ordningen med rettshåndhevelsesarrest er innenfor rammene av våre forpliktelser etter Den europeiske menneskerettskonvensjon. Slik disse medlemmer oppsummerer situasjonen, avfeies et lovforslag som er ment å trygge den norske befolkningen mot individer som har utvist vilje til å begå terrorlovbrudd, på bakgrunn av kritikk fra uspesifiserte internasjonale overvåkningsorganer. Disse medlemmer vil i denne avveiningen

tillegge hensynet til befolkningens trygghet betydelig mer vekt enn kritikk fra uspesifiserte internasjonale organer og viser til at det å beskytte befolkningen mot ytre og indre fiender er hovedgrunnlaget for statens legitimitet.

Disse medlemmer vil avslutningsvis uttrykke sin tillit til at norske domstoler i det konkrete tilfellet vil anvende de straffeprosessuelle tvangsmidler i overensstemmelse med våre forpliktelser etter Den europeiske menneskerettskonvensjon og med tilstrekkelig hensyn- tagen til forholdsmessighetskravet etter straffeprosessloven § 170 a.

Disse medlemmer mener på denne bakgrunn at de kryssende hensyn ved bruk av tvangsmidler er tilstrekkelig hensyntatt, og det foreligger ingen konstitu- sjonelle eller folkerettslige skranker mot den utvidelsen av straffeprosessloven § 172 som representantforslaget går ut på. Disse medlemmer viser for øvrig til be- grunnelsen i representantforslaget og fremmer følgen- de forslag:

«Vedtak til lov
om endring av straffeprosessloven
(varetekstfengsling av terrormistenkte)

I

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

§ 172 første ledd bokstav b skal lyde:

- b. overtredelse *eller forsøk på overtredelse* av straffe- loven § 133 annet ledd, § 136, § 136 a, § 136 b, § 137, § 140, § 145 og § 146 *eller overtredelse av § 272.*

II

Loven trer i kraft straks.»

Forslag fra mindretall

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 1

Vedtak til lov
om endring av straffeprosessloven
(varetekstfengsling av terrormistenkte)

I

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

§ 172 første ledd bokstav b skal lyde:

- b. overtredelse *eller forsøk på overtredelse* av straffe- loven § 133 annet ledd, § 136, § 136 a, § 136 b, § 137, § 140, § 145 og § 146 *eller overtredelse av § 272.*

II

Loven trer i kraft straks.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Sosialistisk Ven- streparti og Venstre.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og rår Stortinget til å gjøre føl- gende

v e d t a k :

Dokument 8:104 L (2021–2022) – Representantfor- slag fra stortingsrepresentantene Per-Willy Amundsen og Tor André Johnsen om endring av straffeprosesslo- ven (varetekstfengsling av terrormistenkte) – vedtas ikke.

Oslo, i justiskomiteen, den 26. april 2022

Per-Willy Amundsen

leder

Andreas Sjalg Unneland

ordfører

VEDLEGG



DET KONGELIGE JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Justis- og beredskapsministeren

Justiskomiteen
Stortinget
Postboks 1700
0026 Oslo

Deres ref.

Vår ref.
22/1361 - NBE

Dato
21.03.2022

Uttalelse til Dokument 8:104 L (2021–2022)

Jeg viser til justiskomiteens brev 1. mars 2022 med anmodning om departementets uttalelse i forbindelse med behandlingen av Dokument 8:104 L (2021–2022) Representantforslag om endring av straffeprosessloven (varetektsfengsling av terrormistenkte).

Representantene foreslår at samtlige terrorlovbrudd etter straffeloven kapittel 18 – også lovbruddene med lavere strafferamme enn ti års fengsel – skal kunne gi grunnlag for pågrepelse og varetektsfengsling etter straffeprosessloven § 172, jf. § 184 annet ledd. Forslagsstillerne begrunner dette med at det klart er egnet til å støte allmennhetens rettsfølelse og skape utrygghet i samfunnet at personer mistenkt for terrorrelaterte lovbrudd er på frifot i påvente av rettsbehandlingen av anklagen.

Først vil jeg fremheve at varetektsfengsling er et inngripende tvangsmiddel. Siden varetektsfengsling innebærer at den mistenkte fengsles *før* retten har avsagt fellende dom, står varetektsordningen i et spenningsforhold til det grunnlovfestede forbudet mot straff uten dom og uskyldspresumsjonen. Norge har allerede måttet tåle kritikk fra blant annet internasjonale overvåkingsorganer for vår varetektspraksis. Det er derfor grunn til å utvise forsiktighet med å utvide varetektsordningens anvendelsesområde ytterligere.

Straffeprosesslovens normalregel er at pågrepelse og varetektsfengsling bare kan besluttes når det foreligger skjellig grunn til mistanke om en straffbar handling som

kan medføre høyere straff enn seks måneders fengsel. I tillegg kreves det at det foreligger enten unndragelsesfare, bevisforspillelsesfare eller gjentakelsesfare.

I de mest alvorlige straffesakene er det gjort unntak fra dette utgangspunktet og åpnet for varetektsfengsling selv om det ikke foreligger en særlig fengslingsgrunn, jf. straffeprosessloven § 184 annet ledd, jf. § 172. Varetektsfengsling etter denne unntaksregelen betegnes gjerne som *rettshåndhevelsesarrest*, og ordningen har til formål å ivareta allmennhetens trygghetsfølelse, rettsfølelse og tilliten til rettssystemet. Frihetsberøvelse for å ivareta slike hensyn har prinsipielt betenkelige sider, og varetektsfengsling på dette grunnlaget kan bare forsvares i svært alvorlige saker der bevisene er solide. Som forslagsstillerne påpeker, er derfor rettshåndhevelsesarrest kun aktuelt ved mistanke om lovbrudd som kan medføre straff av fengsel i ti år eller mer, eller ved mistanke om overtredelse av straffeloven §§ 272 eller 274. I tillegg må det foreligge tilståelse eller andre forhold som i særlig grad styrker mistanken.

Norges menneskerettslige forpliktelser setter skranker for bruken av varetektsfengsling, herunder varetekt begrunnet i rettshåndhevelseshensyn. En ordning med rettshåndhevelsesarrest er ikke i seg selv uforenlig med den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK), og Den europeiske menneskerettsdomstolen har akseptert at hensynet til den offentlige orden – som har betydelige likheter med hensynet bak den norske ordningen med rettshåndhevelsesarrest – kan begrunne varetektsfengsling. EMK legger likevel klare begrensninger på bruken av rettshåndhevelsesarrest, og Høyesterett har ved flere anledninger uttalt at straffeprosessloven § 172 av hensyn til konvensjonen må anvendes med stor varsomhet.

De mest alvorlige terrorlovbruddene, for eksempel terrorhandlinger (straffeloven § 131), terrorforbund (§ 133), terrortrusler (§ 134) og terrorfinansiering (§ 135), er allerede omfattet av bestemmelsen om rettshåndhevelsesarrest i kraft av lovbruddenes strafferamme. Dette er godt begrunnet, og disse handlingene må kunne sies å befinne seg i kjerneområdet for ordningen med rettshåndhevelsesarrest. For de mest alvorlige terrorlovbruddene taler allmennhetens trygghetsfølelse, rettsfølelse og tilliten til strafferettspleien med stor tyngde for at mistenkte ikke bør være på frifot frem til domfellelse. Slike handlinger er utvilsomt samfunnsskadelig virksomhet som kan skape frykt i befolkningen. For de mest alvorlige terrorhandlingene deler jeg naturlig nok representantenes syn på at slike lovbrudd klart bør kunne gi grunnlag for rettshåndhevelsesarrest, slik som det følger av gjeldende rett i dag.

Samtidig varierer også terrorlovbruddene i alvorsgrad, noe som tydelig reflekteres ved at strafferammen for slike lovbrudd spenner fra fengsel inntil tre år til fengsel inntil tretti år. Av hensyn til uskyldspresumsjonen og prinsippet om at ingen skal straffes uten dom, mener jeg det er viktig å holde fast ved at ordningen med rettshåndhevelsesarrest reserveres for de aller groveste lovbruddene. Åpner man for rettshåndhevelsesarrest i større utstrekning, vil dette kunne stå i et tvilsomt forhold til våre menneskerettslige forpliktelser.

Jeg finner ellers grunn til å nevne at det finnes en rekke bestemmelser i straffeloven som har en strafferamme på fengsel i tre eller seks år. Hvis man inntar terrorlovbruddene med en strafferamme på tre eller seks år i bestemmelsen om rettshåndhevelsesarrest, vil dette kunne medføre et press i retning av å inkludere også andre lovbrudd. Videre minner jeg om at terrorlovbruddene uansett etter gjeldende rett kan gi grunnlag for pågrepelse eller varetektsfengsling etter de alminnelige reglene i straffeprosessloven. Dette kan for eksempel være aktuelt hvis det er fare for at gjerningspersonen begår en ny terrorrelatert handling eller vil forspille bevis i saken.

Min vurdering er derfor at det ikke er noen god løsning å utvide ordningen med rettshåndhevelsesarrest til å omfatte samtlige terrorlovbrudd, slik forslagsstillerne tar til orde for.

Representantenes forslag om å fjerne henvisningen til straffeloven § 274 i straffeprosessloven § 172 bokstav b av rettssystematiske hensyn fremstår fornuftig. Dette forslaget kan vurderes fulgt opp i et fremtidig lovarbeid.

Med hilsen

Emilie Mehl

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur

