



RIKSADVOKATEN

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep.
0030 OSLO

Avgis digital på www.regjeringen.no

REF.:

VÅR REF.:
2020/00707-002 RBR/ggr

DATO:
12.10.2020

HØRING – NOU 2020: 4 STRAFFELOVRÅDETS UTREDNING NR. 1 – KRIMINALISERING AV DELTAKELSE I OG REKRUTTERING TIL KRIMINELLE GRUPPER

I. Innledning

Det vises til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev 24. juni d.å.

Gjengene representerer en betydelig kriminalitetsutfordring, og miljøene følges naturlig nok nøye. En negativ utvikling medførte at et revitalisert Straffelovråd i 2019 fikk i oppdrag å utrede mulighetene for et straffebud som rammer deltagelse i og rekruttering til kriminelle grupper. I NOU 2020: 4 foreslås et snevert straffebud som skal ramme personer som på en aktiv og vesentlig måte bidrar til alvorlig kriminalitet begått av gjengene.

Etter riksadvokatens syn kan det spørres om vilkårene i flertallets forslag er overdrevent strenge. Under punkt 7 skisserer riksadvokaten et alternativ som etter vårt syn har en mer praktisk innretning, uten at dette skal gå på bekostning av den enkeltes rettssikkerhet. Helt sentralt i våre overveielser står trusselen gjengkriminaliteten utgjør i dagens samfunn.

2. Erfaringsgrunnlaget

Straffelovrådet fremhever både kravet til individualisering og viktigheten av en god begrunnelse for å kriminalisere handlinger som fremstår som en type forberedelseshandlinger, se side 60:

"For å begrunne en kriminalisering av deltagelse i en kriminell organisasjon kan det etter rådets syn ikke være tilstrekkelig at organisasjonen som sådan representerer en fare. Spørsmålet som må besvares er mer konkret: Hvilken skade eller fare for skade kan den enkeltes deltagelse i en kriminell gruppe utgjøre".

I den rettspolitiske debatten har riksadvokaten med jevne mellomrom advart mot situasjonsbestemte stemningsbølger. Den negative utviklingen i gjengmiljøene medførte samtidig at vi i 2018 ga vår tilslutning til departementets gjennomgang av aktuelle

strategier og virkemidler. Gjennom vold, trusler og annen kriminalitet bidrar miljøene til å skape utrygghet i befolkningen, hvilket selvsagt må tas på største alvor. Problematikken er ikke ny, og virkemiddelbruken må ses i en lengre tidshorisont. På slutten av 90-tallet utspant det seg på det sentrale Østlandet flere voldelige sammenstøt med skytevåpen før politiet fikk situasjonen under kontroll. I kjølvannet av skyting i området ved Aker brygge noen år senere kom en ny oppblomstring av uønsket gjengvold. En viktig erfaring fra disse periodene er at samordnet, målrettet og utholdende innsats fra politiets og påtalemyndighetens side, både i det forebyggende og det reaktive sporet, gir resultater.

Gjengene representerer ikke en homogen og ensartet persongruppe. Dels snakker vi om tunge multikriminelle aktører, dels rotløs ungdom som kan stå på terskelen til en kriminell løpebane. Dette har rådet utlagt slik på side 62 flg.:

"... det er en generell erfaring at kriminelle ungdomsgrupper i større grad begår ordensforstyrrelser (...), "... mens mer erfarne aktører med kriminell kapital i større utstrekning begår økonomisk kriminalitet."

Som overordnet ansvarlig for politiets straffesaksbehandling har riksadvokaten gitt påtalemyndigheten og politiet et klart og tydelig signal om at overfor "nøkkelpersonell" som begår alvorlig kriminalitet, utgjør inkapasitering og lange fengselsstraffer en viktig del av den strategi som skal følges. Samtidig har det vist seg utfordrende at lederskikkelser bevisst søker å fjerne seg fra konkrete kriminelle handlinger. Dette påvirker utvilsomt bevissituasjonen. Riksadvokaten konstaterer at dagens alminnelige straffebestemmelser og straffeskjerpelser i mange tilfeller ikke kommer til anvendelse selv om det både kan dokumenteres at den/de mistenkte har tilknytning til et kriminelt miljø og at det samme miljøet antas å stå bak grove overtramp mot andre gjengmiljøer eller enkeltpersoner.

Som kjent har rettslige, faktiske og bevismessige utfordringer ført til at visse typer forberedelseshandlinger til terror har blitt kriminalisert – blant annet ble det gjort straffbart å delta i terrororganisasjoner, samt rekruttere medlemmer. Dette var noe av bakgrunnen for at riksadvokaten i 2018 tilkjennega at tiden var inne til å vurdere om noe tilsvarende ville være en farbar strategi også i gjengsammenheng. Erfaringene fra Sverige er også av interesse. Rapporter fra Brottsoföbyggande rådet omtaler en sterk økning i antall drap, og svensk politis vurdering er at en stor del av skyteepisodene kan kobles til konflikter mellom kriminelle; narkotikaoppgjør, rivalisering og hevnaaksjoner.

Riksadvokaten ser med bekymring på denne utviklingen, som underbygger at vi må ta gjengproblematikken i vid forstand på største alvor.

3. Et lovgiverproblem?

Riksadvokaten har over tid erfart at årsakene til en uønsket, negativ utvikling innen gjengmiljøene er både sammensatte og komplekse. En effektiv innsats fra hele samfunnets side, er helt avgjørende. I praksis betyr dette tett samhandling mellom en lang rekke aktører og anvendelse av en bredt sammensatt "verktøykasse" som inneholder både forebyggende og reaktive virkemidler. Løsningen ligger på ingen måte hos politiet og påtalemyndigheten alene.

Dagens utfordringer med å *stanse* og å *straffeforfølge personer* med voldelige og truende holdninger har som nevnt vist seg utfordrende. I mange enkeltsaker medfører bevismessige utfordringer at politiet og påtalemyndighetens etterforskinger ikke fører frem. Mandatet til Straffelovrådet synliggjør samtidig en forsterket politisk vilje til å bekjempe dette ondet. I en slik kontekst utgjør enkeltsaker i straffesakssporet et viktig bidrag.

Riksadvokaten maner likevel til en viss edruelighet i forhold til strafferettens betydning på dette området. Antall straffesaker som vil bli ført for norske domstoler vil fortsatt være begrenset.

Samtidig som riksadvokaten understreker at en effektiv bekjempelse av gjengfenomenet er komplekst, og ikke hovedsakelig et lovgiverproblem, konstaterer vi at det er grunnlag for lovmessige forbedringer. En utvidelse av nedslagsfeltet for straffbare handlinger i gjengsaker reiser utvilsomt motforestillinger, men disse bør være løsbare.

Problemstillingen som vil bli omtalt i det følgende, er om Straffelovrådets lovforslag er et hensiktsmessig og balansert svar på de ovennevnte utfordringene.

4. Nytteverdien av nye lovbestemmelser

NOUen er i det store og hele både velskrevet og grundig, særlig i relasjon til rent juridiske temaer. Men det kan synes som om rådet undervurderer noe av den nyttevirkingen for politi og påtalemyndighet som en ny lovbestemmelse kan få, med den konsekvens at de hensyn som taler mot en kriminalisering tillegges for stor vekt.

Om hensynet til en effektiv straffeforfølgning skriver rådet på side 74 jf. side 52:

"Et nytt straffebud kan ha effektivitets- og økonomifordeler. Som rådet flere ganger har påpekt, er dette imidlertid en slik prosessuell begrunnelse som ikke kan være hovedargumentet for kriminalisering. (...) Strafferetten utgjør ett av mange virkemidler myndighetene har for å påvirke uønsket adferd. Et sentralt spørsmål er om det finnes mer hensiktsmessige og mindre inngripende alternativer til kriminalisering for å forhindre deltakelse i og rekruttering til kriminelle grupper."

Riksadvokaten kan på prinsipielt grunnlag gi sin tilslutning til ovennevnte, men understreker samtidig at dette ikke er et spørsmål om "enten-eller", men snarere et "både-og". Med utgangspunkt i det trusselbildet gjengene representerer, samt politiets og påtalemyndighetens behov for et treffsikkert lovverk, ser vi for oss en bredt sammensatt virkemiddelbruk som innbefatter en revisjon av lovverket.

Rådet stiller flere steder (side 79, 94, 117) spørsmål ved om "problemet" er det lovmessige:

"En effektiv kamp mot organisert kriminalitet like godt kan tenkes å bli oppnådd ved større budsjettmessig og annen prioritering. (...). Rådet vil påpeke at konsekvensen av et nytt straffebud også kan bli stor ressursbruk for politiet, påtalemyndigheten og domstolen uten at det oppnås noe særlig gevinst. (...). Dersom en ønsker å styrke politiets etterforskning og virkemidler, må det gjøres gjennom styrking av politiets budsjetter eller endringer i straffeprosesslovens regler om tvangsmidler. (...) Med dagens ressursituasjon i politiet vil det ikke være realistisk å tro at man vil kunne gjennomføre denne type saker uten at det foretrenger andre saker."

Politidirektoratets kapasitetsundersøkelse har avdekket at politiet bruker om lag 1/3 av etterforskningsressursene sine på ca. 3 % av straffesakene. Det skjer i dag en betydelig prioritering av kriminalitetstyper som gjengene erfaringsmessig er involvert i.

Gjengene er utførlig omtalt i riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv, og vies betydelig oppmerksomhet også av påtalemyndigheten. Ansatte i politiet og påtalemyndigheten beskriver samtidig bevismessige utfordringer, hvilket har en klar sammenheng med at bakmenn i miljøene

bevisst søker å fjerne seg fra konkrete kriminelle handlinger. I tillegg kommer at den indre justisen i miljøene er hard, gjengmedlemmer snakker sjelden med politiet, og det er vanskelig å få vitner til å stå frem. Resultatet blir dessverre litt for ofte at politiet "vet" at gjeng NN står bak skytingen eller mishandlingen av/mot LL, men at det i praksis er meget utfordrende å knytte enkeltpersoner til ugjerningen. Disse erfaringene bidrar til at utformingen av beviskravene i en eventuell ny straffebestemmelse må vies stor oppmerksomhet.

5. Dagens orgkrim-bestemmelse

Om flertallets lovforslag anfører rådet følgende på side 107:

"Bestemmelsens snevre anvendelsesområde kan gjøre at påtalemyndigheten bruker den mot sammenslutninger det ikke er tvil om at oppfyller vilkårene. Det vil kunne innebære en effektiv bekjempelse av de mest alvorlige gruppene."

Riksadvokaten stiller seg noe tvilende til holdbarheten av dette resonnementet, og viser til erfaringene med straffeloven § 79c (tidl. straffeloven § 60a), som går ut på at fengselsstraffen kan forhøyes inntil det dobbelte når en straffbar handling er utøvet som ledd i aktivitetene til en organisert kriminell gruppe.

Uten å ha innhentet et empirisk grunnlagsmateriale sitter riksadvokaten med det bestemte inntrykk at § 60a/§ 79c i hovedsak har hatt – og har – sin viktigste funksjon ved at den legger til rette for at politiet gis tilgang på flere etterforskningsmetoder (pga. forhøyet strafferamme). For øvrig synes bestemmelsens praktiske betydning å være begrenset, både hva gjelder forhøyelse av strafferammen, men også i relasjon til soningsgjennomføringen.

Sammenlikner man straffeloven § 79c med Straffelovrådets (flertallets) forslag til nytt straffebud lar det seg raskt konstatere at beviskravene til den nye, foreslåtte bestemmelsen er mer kompliserte og mer krevende. Flertallets forslag har solid rettslig forankring i NOUen, men nytteverdien antas likevel å være svært begrenset.

6. Aktuelle virkemidler

Riksadvokaten konstaterer at det foreslåtte straffebudet representerer et begrenset svar på gjengutfordringene. Det faktum at rådet tolker mandatet sitt innskrenkende, medfører samtidig at fokuset og løsningene som foreslås i NOUen, blir relativt snevre.

Riksadvokaten har tidligere, se særlig brev 31. august 2018, som svar på anmodning fra Justis- og beredskapsdepartementet om "innspill"

"... til tiltak rettet mot bekjempelse av gjengproblematikken."

foreslått flere ulike tiltak, herunder:

Ungdomsstraff

Riksadvokatembetet fastholder straffeformens berettigelse, men har ved flere anledninger reist spørsmålet om det nå, ikke minst i relasjon til gjengkriminelle, er grunnlag for enkelte justeringer og tilpasninger. Av høringsbrevet til departementet fremgår at reglene om ungdomsstraff og ungdomsoppfølging ligger til vurdering, og har vår tilslutning.

Oppholdsforbud

Det danske Folketing vedtok i 2017, som ledd i rocke-bande-pakke III, et lovforslag som innebærer at domstolene som ledd i en straffedom kan gi personer som dømmes etter nærmere angitte bestemmelser et forbud mot å oppholde seg på avgrensede områder

(eksempelvis kommuner) i inntil 10 år. Forutsetningen er at vedkommende har tilknytning til en gruppe personer som til sammen står bak omfattende og alvorlig kriminalitet, og at overtredelsen har en relasjon til den dømtes tilknytning til gruppen.

Effektiv inndragning rettet mot bakmenn

Ungdom tiltrekkes av materielle verdier. Hvis det fester seg et inntrykk av at bakmenn slipper unna, reduserer dette fengselsstraffens preventive virkning. Dette er uttrykkelig omtalt i riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv, og det er ingen tvil om at det her fortsatt foreligger et betydelig forbedringspotensial i politi og påtalemyndighet. Straffelovrådet har nylig avgitt delutredning 2 om inndragning til departementet.

En samordnet, koordinert og målrettet politiinnsats

Den kurs og de strategiske valg mot gjengene som ble staket ut i 2018, og som omfatter et bredt sett av virkemidler, synes hensiktsmessige. Beslag av store kvanta narkotika dokumenterer at miljøene har betydelig kapasitet. Politiets innsats må derfor være kunnskapsbasert, og tilgjengelige metoder skal tas i bruk. Etablerte samarbeidsstrukturer i politiet og påtalemyndigheten skal videreutvikles på en måte som legger til rette for god informasjonsflyt og et godt situasjonsbilde. Det pågående arbeidet med å implementere tiltakene i handlingsplanen for etterforsklingsløftet utgjør også et viktig bidrag i relasjon til gjengkriminalitet.

Riksadvokatens bestemte inntrykk er at utviklingen på dette området går i riktig retning.

7. Lovforslaget – riksadvokatens vurderinger

Riksadvokaten har tradisjonelt inntatt en konservativ holdning til forslag om nykriminalisering og utvidet metodebruk for politiet, og har det grunnsyn at det må foreligge et velfundert og dokumentert behov før inngripende forslag får vår støtte. Bemerkningene inntatt i Ot. Prp. 90 (2003-2004) side 102-103 om viktigheten av å innta en restriktiv holdning til kriminalisering, anses fortsatt retningsgivende.

Strukturene og kriminaliteten som begås i gjengmiljøene, er samtidig et selvstendig argument for å tenke nytt. Det som i den senere tid har kommet frem om gjengmiljøene, dokumenterer et trusselbilde i negativ utvikling, og er av en slik art, karakter og omfang at det nå er naturlig å vurdere utvidet kriminalisering. Selv om gjeldende regelverk søkes utnyttet fullt ut, er behovet for enkelte nye lovhjemler reelt. En absolutt forutsetning for at en utvidet kriminalisering skal kunne få riksadvokatens støtte, er at straffansvaret lar seg avgrense på en hensiktsmessig måte både i relasjon til straffverdighet, men også at det angis bevistemaer som viser seg håndterbare og effektive. Utfordringen med å ramme visse bestemte handlinger, samtidig som man unngår å kriminalisere tilfeller som i tråd med den alminnelige rettsoppfatningen i befolkningen oppfattes som rettmessige, er krevende.

Etter vårt syn treffer den foreslåtte bestemmelsen til *flertallet* ikke helt – vilkårene for straff er (for) strenge. Dette, i kombinasjon med en lav strafferamme, gjør at nytteverdien av en slik bestemmelse vil bli begrenset, og at den neppe er i tråd med anvisningene fra Stortinget og Regjeringen, som nok hadde sett for seg et mer kraftfullt forslag.

Mindretallets forslag vil, om det vedtas, kunne få vår tilslutning. Samtidig er heller ikke dette forslaget optimalt, blant annet er forslaget til ny 222d i straffeprosessloven relativt komplisert utformet.

Riksadvokaten mener en kombinasjon av de ovennevnte forslagene bør vurderes. Vi ser for oss et selvstendig straffebud, gjerne en revidert versjon av flertallets forslag, som kombineres med

tankegodset mindretallet er inne på. Dette kan gjøres på ulike måter, eksempelvis ved at det utformes en bestemmelse i straffeprosessloven hvor det er mulig for påtalemyndigheten, som et slags fastsettelsessøksmål, å reise sak for domstolen med påstand om at en organisasjon kjennes ulovlig. Den listeføring som man kjenner i terrorsaker kan ikke uten videre overføres til organisert kriminalitet. I et slikt søksmål vil det derfor måtte være medlemmenes/deltagernes utviste kriminalitet som står i fokus. Et avgrenset bevistema er helt avgjørende for å unngå de betydelige problemer og omfangsrrike saker som det er eksempler på i Danmark. Tanken er at personer med kriminell bakgrunn som søker sammen, ikke uten videre har krav på organisasjonsfrihet. Dette vil selvsagt reise spørsmål knyttet til partsrettigheter og annet, men bør være løsbart.

I bestemmelsen, som må gjøres meget enkel og med et så ukomplisert bevistema som mulig, kan det tas inn at dommer for vold og trusler av en bestemt lengde skal stå sentralt, sammen med faren for ny kriminalitet. Muligheter for oppholdsforbud som er berørt i utredningen punkt 18.4 og inndragning av symboler som viser tilhørighet bør vurderes inntatt. Domfellelser i annet land skal som den klare hovedregel ha betydning. Beviskravet bør utdypes i forarbeidene. En organisasjon som er kjent ulovlig ved rettskraftig dom skal tas inn i en forskrift. Deretter blir neste steg en regulær straffebestemmelse mot dem som deltar i en organisasjon som er kjent ulovlig ved rettskraftig dom. På samme måte som mindretallet har foreslått er selvsagt videreføring etter navnebytte straffbart.

Avslutningsvis henleder vi også oppmerksomheten mot straffeloven 1902 § 330, som i generelle vendinger rammet deltakelse i kriminelle grupper. Som Straffelovrådet redegjør for under punkt 7.4, ble bestemmelsen avkriminalisert ved ikrafttreddelsen av straffeloven 2005. Bestemmelsen rammer etter sin ordlyd en annen målgruppe enn de såkalte "bakmennene" som har stått i fokus i Straffelovrådets utredning. En bestemmelse som åpner for fengsel i inntil 6 måneder for deltakelse i en forening hvis formål er forøvelse av straffbare handlinger, ville kunne være et nyttig supplement, og bør vurderes.



Jørn Sigurd Maurud



Reidar Bruusgaard
førstestatsadvokat