



RIKSADVOKATEN

Justis- og beredskapsdepartementet, Lovavdelingen
Postboks 8005 Dep.
0030 OSLO

DERES REF.:
18/5494

VÅR REF.:
2018/01728-002 TNY004
415.0

DATO:
15.04.2019

HØRING – FORSLAG TIL ENDRINGER I STRAFFELOVEN MV. (AVVERGINGSPLIKT, TVANGSEKTESKAP, SKYTING MOT POLITIET M.M.)

Det vises til departementets høringsbrev 17. desember 2018 med høringsnotat til ovennevnte endringer som bilag.

1. UTVIDELSE AV OG ENDRINGER I AVVERGEPLIKTEN

1.1 Innledende merknader

Riksadvokaten vil innledningsvis bemerke at straffeloven § 196 er en komplisert bestemmelse for det alminnelige publikum. Den krever god juridisk kunnskap for å kunne forstås fullt ut. Henvisningen til de ulike lovbrudd gir ikke umiddelbar og god veiledning. De foreslåtte endringer, og ikke minst henvisning til straffeloven § 308 om jevnbyrdighet i alder og utvikling, krever inngående kjennskap til rettspraksis på feltet for å kunne forstås og etterlevd i praksis. Det ligger i bestemmelsens natur – når handlinger skal *avverges* – at lovbruddet er nært forestående. Da må avvergereglene gi god veiledning for den ofte tidskritiske vurdering som skal foretas.

Det er ingen tvil om at bestemmelsen tjener et meget viktig formål. Det kan likevel reises spørsmål om man ikke kunne oppnå det samme med en noe lettere tilgjengelig bestemmelse som i større grad beskriver de verdier som søkes vernet, typisk lovbrudd som rammer liv, helse og frihet foruten virksomheten til de øverste statsmakter, slik dette fremgår blant annet i Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) pkt. 10.14. Man kan også tenke seg en kombinasjon av slike stikkord med en oppregning av de enkelte paragrafer som omfattes. Både dansk og svensk rett har bestemmelser som etter riksadvokatens syn gir bedre veiledning¹. Departementet kan eventuelt vurdere en slik lovgivningsteknikk ved eventuell senere revisjon.

Til tross for at riksadvokaten i mange sammenhenger har understreket viktigheten av at

¹ Morten Holmboe, Tale eller Tie, 2017 s. 96

bestemmelsen brukes, er det få saker med tilhørende spørsmål om tilstrekkelig oppfølging av direktivene. Det vises til vår høringsuttalelse 20. september 2018 (departementets ref. 18/2987). Disse omstendigheter *kan* ha sammenheng med bestemmelsens utforming. Endelig pekes på Barnevoldsutvalgets beskrivelser i NOU 2017:12 Svikt og Svik, side 144 flg., som omtaler bestemmelsen som lite effektiv særlig for å avverge alvorlige volds- og seksuallovbrudd mot barn og unge.

1.2 De foreslåtte tilføyelser og endringer

Riksadvokaten er enig i at ordlyden i straffeloven § 196 bør endres fra "straffbar handling" til "lovbrudd". Det bør ikke være tvil om at handlinger skal søkes avverget selv om gjerningspersonen er utilregnelig eller ikke handler med nødvendig skyld. Vi slutter oss videre til at straffelovens bestemmelser om terrorhandling, terrorforbund (§§ 131 og 133) og § 240 om alvorlig miljøkriminalitet bør inngå i § 196. Alvorlig miljøkriminalitet har store negative samfunnsmessige konsekvenser. Avvergeplikt for slike lovbrudd vil gi en god sammenheng i systemet og er en naturlig oppfølging av både Grunnloven § 112 og våre mange konvensjonsforpliktelser på området.

Departementet foreslår videre at straffeloven § 258 om grov menneskehandel skal omfattes av § 196, men ber om synspunkter til om § 257 skal omfattes. Menneskehandel er lovbrudd som rammer sårbare mennesker og må i størst mulig grad forhindres. Å avgjøre om et forhold er menneskehandel kan være komplisert. Riksadvokaten mener at dersom man skal søke å avverge slike lovbrudd bør vurderingstemaet gjøres så enkelt som mulig. Flere av momentene straffeloven § 258 beskriver kan være vanskelig å vurdere før handlingen er begått, med det resultat at man i stedet velger passivitet og ikke avverger. For i størst mulig grad å bidra til at menneskehandel avverges bør § 257 derfor omfattes. Om det derved eventuelt blir søkt avverget tilfeller av menneskehandel som ligger i nedre sjikt av bestemmelsen kan dette vanskelig bedømmes som et stort problem.

Riksadvokaten slutter seg også til at straffeloven § 253 om tvangsekteskap bør omfattes av avvergeplikten. Tvangsekteskap vil regelmessig være kjent for flere i omgangskretsen og familien til den som utsettes for det, og fenomenet ligger således godt til rette for avverging.

I likhet med departementet er det riksadvokatens syn at straffeloven § 296 ikke bør omfattes av avvergeplikten. Ikke fordi disse lovbrudd ikke er alvorlige, men fordi bestemmelsen må avgrenses på en hensiktsmessig måte. Straffeloven § 296 er tross alt ikke blant de lovbrudd som ligger i kjerneområdet for avvergeplikten.

Endelig deler riksadvokaten departementets syn om at straffeloven § 284 tredje ledd om avverging av kjønnslemlestelse bør flyttes til § 196. Det bør således etableres utskutt fristutgangspunkt for foreldelse, slik vi også har bemerket i vårt ovennevnte høringsvar.

2. UTENOMRETTSLIGE TVANGSEKTESKAP

Riksadvokaten legger til grunn både departementets beskrivelse i pkt. 3.1 og at utenomrettslige tvangsekteskap synes å være et mer utbredt fenomen enn man tidligere har vært klar over. Undertegnede førstestatsadvokat aktorerte den omtalte sak inntatt i Rt. 2006 s. 140 og vi er vel kjent med både bevisproblematikken og hva som skal til for at en ekteskapsinngåelse skal være fullbyrdet. Det vil nok kunne hevdes at behovet for ytterligere regulering av tvangsekteskap ikke er så fremtredende. Både bestemmelsen om forsøk på tvangsekteskap og tvang etter straffeloven § 251 første ledd kan anvendes i slike tilfeller. Da konvensjonen om beskyttelse og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i

nære relasjoner ble ratifisert i juli 2017, ble det som departementet fremhever lagt til grunn at norsk rett oppfylte våre forpliktelser etter konvensjonen fullt ut. Også av denne grunn antas behovet for nyregulering ikke å være så stort.

På den annen side – ettersom omfanget synes å være større enn tidligere kjent, og kanskje økende – kan det i et normdannende perspektiv være hensiktsmessig med en bestemmelse som direkte regulerer fenomenet. Det vil også gi tydelig uttrykk for lovgivers syn på straffverdigheten. Riksadvokaten slutter seg derfor til at også utenomrettslige ekteskap bør reguleres i egen bestemmelse.

Departementets forslag til nytt annet og tredje ledd i straffeloven § 253 på side 31 er etter riksadvokatens oppfatning noe komplisert, og skaper unødvendige bevismaer. Etter vårt syn er det ikke behov for de ekstra vilkår om at det utenomrettslige forhold skal inngås i henhold til *"et sett av regler som gjelder innenfor en gruppe, og som*

a) innebærer at partene betraktes som ektefeller med rettigheter og forpliktelser overfor hverandre, og

b) regulerer hvordan det ekteskapslignende forholdet kan oppløses"

Slike omstendigheter omfattes normalt av tradisjonelle ekteskap. Men ettersom det nå er ekteskapslignende forhold som skal reguleres, bør vilkårene etter riksadvokatens syn ikke være akkurat de samme som gjelder for ordinære ekteskap. Det kan gjerne tenkes andre former for ad-hoc pregede eller religiøse ekteskapslignende forhold som bør omfattes, slik departementet også viser til ved omtalen av Nedre Romerike tingretts dom fra desember 2011. Den foreslåtte bestemmelse, med de kumulative vilkår som oppstilles, kan derfor gi bestemmelsen et for snevert anvendelsesområde. Man kan lett tenke seg ekteskapslignende forhold hvor det ikke er regulert hvordan disse skal oppløses, og da får ikke bestemmelsen anvendelse.

Riksadvokaten ber departementet derfor overveie om ikke det er tilstrekkelig at bestemmelsen kun beskriver *tvang til å inngå et ekteskapslignende forhold*.

3. KLARGJØRING AV VILKÅRET "UTILBØRLIG PRESS" I STRAFFEBESTEMMELSEN OM TVANGSEKTESKAP

Riksadvokaten deler departementets syn om at det ikke er nødvendig med en klargjøring av hva som ligger i "utilbørlig press" i straffeloven § 253. En naturlig forståelse etterlater ikke tvil om at "utilbørlig press" er et selvstendig vilkår ved siden av bestemmelsens øvrige vilkår. Etter riksadvokatens syn vil ikke noen av de foreslåtte formuleringer bidra til økt forståelse eller kunnskap. Her må i stedet ulike informasjons- og holdningstiltak forsterkes, slik departementet antyder.

4. BEDRE VERN AV POLITI OG ANDRE OFFENTLIGE TJENESTEMENN OG BRANN- OG REDNINGSPERSONELL

4.1 Skudd mot politiet

Riksadvokaten er glad for at departementet har fulgt opp våre forslag om egne straffebestemmelser for skyting mot politiet og fratakelse av tjenestevåpen, slik det fremgår av vårt høringssvar til NOU 2017:9 Politi og bevæpning. Bakgrunnen for forslaget om egen straffebestemmelse for skyting i sammenhenger der politiet er involvert er de ofte vanskelige bevismessige vurderinger, særlig hva gjelder forsett til den eller de som

avfyre skudd. Den av departementet omtalte skyteepisode på Roa i juni 2015, avgjort ved Eidsivating lagmannsretts dom 19. desember 2016, er illustrerende. De tiltalte ble dømt for trusler, ikke drapsforsøk som i tingretten.

Departementet har foreslått en ny bestemmelse om grov vold eller trussel mot offentlig tjenestemann i straffeloven § 155 a, og en ny § 155 b som angir en minstestraff for bruk av skytevåpen mv. mot politiet.

Den foreslåtte bestemmelsen om bruk av skytevåpen lyder slik:

§ 155b Minstestraff for bruk av skytevåpen mv. mot politiet

Straffen er fengsel fra 3 inntil 10 år dersom handlingen som nevnt i § 155 består av å avfyre skytevåpen eller bruke sprengstoff eller annet redskap som er egnet til å volde fare for betydelig skade på kropp, og den offentlige tjenestemannen er polititjenestemann eller annen offentlig tjenestemann som utøver politimyndighet.

Skudd rettet mot politiet kan i dag som kjent rammes av blant annet straffeloven § 155 om vold og trussel mot offentlig tjenestemann og forsøk på drap, straffeloven § 275 jf. § 16. Da riksadvokaten i ovennevnte høring NOU 2017:9 Politi og bevæpning fant grunn til å foreslå et nytt straffebud, var det for å markere det alvorlige og spesielt straffverdige ved å avfyre skudd i tilknytning til ulike politioperasjoner, der det ikke er mulig å føre tilstrekkelig bevis for drapsforsett. Trusler mot offentlig tjenestemann som rammes av straffeloven § 155 har en strafferamme på bot eller fengsel inntil tre år, og markerer ikke straffverdigheten tilstrekkelig.

Riksadvokaten drøftet ikke i høringsuttalelsen spørsmål om en eventuell ny bestemmelse burde anvendes i ulikeartet idealkonkurrens med for eksempel tiltale for drapsforsøk. I utgangspunktet kunne man gjerne tenkt seg dette fordi bestemmelsene i noen grad verner ulike interesser. En ny straffebestemmelse om bruk av skytevåpen skal også verne samfunnets interesse i at det ikke avfyres skudd ved politioperasjoner. Riksadvokaten er likevel av den oppfatning at bestemmelsene ikke bør anvendelse i konkurrens. Man får bare i begrenset grad markert noe ytterligere straffverdig ved å anvende et slikt nytt straffebud ved siden av en tiltale for drapsforsøk. Straffutmålingsmessig vil det heller ikke ha noen praktisk betydning å anvende de to bestemmelsene ved siden av hverandre.

En ny bestemmelse i straffeloven § 155 b bør således reserveres for de tilfeller der det ikke er tilstrekkelig bevismessig grunnlag for å reise tiltale for drapsforsøk eller, ved bevismessig usikkerhet, som subsidiær tiltalepost.

Departementets forslag til ny § 155a benevnes som "*Grov vold eller trusler mot offentlig tjenestemann*", og § 155b som "*Minstestraff for bruk av skytevåpen mv. mot politiet*". Formuleringen "*mot politiet*" kan synes å antyde at bestemmelsen kommer til anvendelse kun dersom bruken er rettet mot politiet. Det er ikke hensikten med bestemmelsen, hvilket departementet også bemerker. Den skal kunne benyttes i ulike tilfeller der det avfyres skudd, uansett retning eller formål. Således omfattes også varselsskudd ("skremmeskudd") eller såkalt dekningsild. Til overveieelse foreslår vi som overskrift "*Minstestraff ved bruk av skytevåpen mv. for å påvirke politiets tjenestehandlinger*".

Vi antydet i vårt høringssvar at det gjerne kunne være minstestraff i en slik bestemmelse. Spørsmålet om minstestraff har vært atskillig diskutert de senere år, ikke minst ulempene.

Lovgiver har de siste 20 år vært tilbakeholden med bruk av minstestraffer², og straffeloven 2005 har langt færre straffebud med slike bestemmelser enn loven av 1902. Som departementet fremhever kan det argumenteres *mot* minstestraff at det må reageres strengere enn hva straffverdigheten av den konkrete handlingen tilsier.

Det er likevel ikke gitt at de tradisjonelle innvendingene mot minstestraff gjør seg gjeldende med stor styrke her, ettersom det nye straffebudet skal komme til erstatning for de tilfeller der det ikke kan føres tilstrekkelig bevis for drapsforsett, men hvor det løsnes skudd. Et tydelig signal fra lovgiver om minstestraff underbygger hvor alvorlig samfunnet ser på slike handlinger. Det kan bidra til å trygge hverdagen, ikke bare for politiet, men også for borgere som av tilfeldige grunner kan bli berørt av en skuddløsning. At bruk av våpen er et særskilt skjerpene element fremgår også av straffeloven § 158 annet ledd, som har minstestraff for grov motarbeiding av rettsvesenet blant annet dersom handlingen gjennomføres med trusler om eller bruk av våpen. Å skyte i tilknytning til politioperasjoner har visse paralleller til motarbeiding av rettsvesenet, og av denne grunn er det ikke unaturlig at det innføres minstestraff for overtredelse av straffeloven § 155b.

Riksadvokaten slutter seg således til at det innføres minstestraff for overtredelse, men har ikke sterke synspunkter på hvor høy denne bør være. Straffeloven § 158 annet ledd har som nevnt en minstestraff på fengsel i minst ett år, seksuallovbruddene tre år, og fremkalling av fare for allmennheten har to års minstestraff. En minstestraff bør harmonere med disse.

Selv om handlinger som nevnt i § 155b er alvorlige, vil det tross alt kunne være et spenn i alvorlighetsgraden. En for høy minstestraff kan i enkelte tilfeller gi for streng reaksjon. Det som synes å harmonere best med det øvrige system, særlig straffeloven § 158 annet ledd, er en minstestraff på fengsel i ett år, men det bør beskrives et normalstraffenivå som er betydelig høyere enn dette. Riksadvokaten har ikke innvendinger mot en øvre strafferamme på fengsel inntil 10 år.

Riksadvokaten slutter seg for øvrig til departementets forslag om ny bestemmelse om grov vold eller trusler mot offentlig tjenestemann, og har heller ikke negative merknader til de øvrige endringsforslag i straffeloven § 155.

4.2 Egen straffebestemmelse som beskytter politiet mot å bli fratatt våpen

Departementet følger her opp det forslag vi ga i høringen til NOU 2017:9 Politi og bevæpning.

Etter vårt syn kan det være behov for et slikt straffebud. Mange polititjenestepersoner har kjent på ubehag ved å gå bevæpnet i tette folkemengder eller der de får publikum tett innpå seg. I slike tilfeller må de selvsagt passe ekstra godt på sitt våpen, men et straffebud som retter seg mot den som forsøker å frata polititjenestepersonen våpenet kan på sikt ha en preventiv effekt. Riksadvokaten gir derfor tilslutning til den foreslåtte bestemmelse.

4.3 Særskilt vern av brann- og redningspersonell

Som departementet fremhever har det svenske lovforslaget om blålyssabotasje bakgrunn i samfunnsproblemer som ikke er like aktuelle i Norge. Etter riksadvokatens syn er det likevel grunn til å etablere et særskilt vern for disse gruppene også i Norge. Det er på det rene at politiet i mange tilfeller ikke ankommer først til ulike åsteder. Trippeldrapet på Valdresekspressen ved Årdal i november 2013 er illustrerende i så måte, da brann- og helsepersonell var først på stedet. Tilsvarende var brannvesenet første enhet i forbindelse

² Myhrer, Tor-Geir, Jussens venner 2008 s. 95-136

med et meget brutalt drap på Maxbo i Notodden i desember 2016. Brann- og helsepersonells rolle og oppgaver ved den nasjonale prosedyren for nødetatenes samvirke ved pågående livstruende vold (PLIVO) tilsier også økt strafferettslig vern. Riksadvokaten støtter derfor forslaget om at straffeloven §§ 265 og 286 endres som foreslått.

5. UNNTAK FRA FORELDELSE AV STRAFFANSVAR OG IDØMT STRAFF

Stortinget har i anmodningsvedtak 10. april 2015 bedt regjeringen om å fremme lovsak om foreldelsesregler for forsettlige handlinger som har døden til følge. Riksadvokaten er enig med departementet at det må vurderes kritisk hvorvidt det bør gjøres ytterligere unntak fra foreldelse av straffansvar enn det som er tilfellet i dag. En slutter seg også til at uttak fra foreldelse må knyttes til straffebed som rammer spesielt alvorlige handlinger, og begrenses til saker hvor sikring av spor og bevisinnhenting gjør det mulig å oppklare saken lang tid etter gjerningstidspunktet.

De straffebed departementet oppregner kan være egnet for unntak fra foreldelse. Flere av disse er etter sin art mulig å kunne oppklare lang tid etter gjerningstidspunktet. At grov kroppskrenkelse og uaktsom forvoldelse av død ikke skal omfattes, er riksadvokaten enig i.

Riksadvokaten slutter seg til de foreslåtte endringer i straffeloven § 91, herunder det nye annet ledd om foreldelse ved idealkonkurrens og ny § 355a som klargjør at ikke-foreldelse forutsetter at dødsfølgen inngår i vurderingen av om lovbruddet er grovt etter straffeloven § 24.

Det er ikke gitt at unntak fra foreldelse for straffansvar og idømt straff skal behandles helt likt. I noen tilfeller kan være viktigere å statuere straffansvar, enn det faktum at lovbrøtteren skal inn til soning kanskje mange år etter dom. Riksadvokaten finner ikke grunn til å forfølge dette nærmere her, og slutter seg til forslaget til ny bestemmelse i § 96 om at idømt straff for de i § 91 nevnte lovbrudd ikke skal foreldes.

6. UMLEIE AV LOKALER TIL ULOVLIG UTNYTTELSE AV ARBEIDSTAKERE

Stortinget har i anmodningsvedtak 7. desember 2015 bedt regjeringen fremme forslag om endring av straffeloven slik at den som leier ut lokaler og forstår at lokalet blir brukt til sosial dumping eller utviser uaktsomhet i denne sammenheng skal kunne straffes. I utgangspunktet vil den alminnelige medvirkningslære kunne anvendes i mange tilfeller som omfattes av dette forslaget. Som departementet likevel fremhever er det ikke nødvendigvis gitt at gjeldende rett rammer den som først underveis i leieforholdet får kunnskap eller mistanke om at lokalene blir brukt til ulovlig utnyttelse av arbeidstakere, særlig fordi ren passivitet som hovedregel ikke kan begrunne straff for medvirkning. Riksadvokaten har således ikke negative merknader til forslaget, hverken til plassering eller ordlyden i ny § 260a.

Riksadvokaten slutter seg ellers til den foreslåtte endring i straffeloven § 257 idet dagens ordlyd om å "forlede" noen til "arbeid" synes å gi bestemmelsen en ordlyd som går lenger enn lovgivers intensjon. Riksadvokaten har tidligere gitt uttrykk for dette syn etter Høyesteretts dom HR-2017-1124-A. En slutter seg derfor til departementets forslag om å endre ordlyden straffeloven § 257 første ledd bokstav b til *tvangsarbeid* eller *tvangstjenester*, herunder tiggning.

For øvrig har ikke riksadvokaten merknader til øvrige anmodningsvedtak.

Tor-Aksel Busch
(sign)

Terje Nybø
førstestatsadvokat
(sign)