



Faktaark

Del 1 av ny straffelov

Strengere lovbestemmelser om folkemord, terror og hatkriminalitet

Nye lovbestemmelser mot folkemord, krigsforbrytelser og forbrytelser mot menneskeheten er noen av forslagene i ny straffelov. De groveste handlingene skal ikke foreldes og skal kunne straffes med fengsel inntil 30 år. I tillegg foreslås nye bestemmelser mot terror og strengere straff for hatkriminalitet.

Straffeloven bestemmer hva som skal være straffbart i dag. Den nye straffeloven vil erstatte dagens straffelov fra 1902. Proposisjonen som ble fremmet 9. november 2007 inneholder det første av to lovforslag om den spesielle delen i straffeloven 2005, samt enkelte endringer i den alminnelige delen.

Bestemmelser om straff finnes også i annen lovgivning. Behovet for å endre annen lovgivning vil i hovedsak bli behandlet i den andre delproposisjonen, som departementet tar sikte på å fremme i løpet av 2008. Dette legger til rette for at Stortinget kan behandle ferdig den nye straffeloven i løpet av første halvår 2009.

Straffelovgivningen består av to hoveddeler:

Den spesielle del har bestemmelser om de enkelte straffbare handlingene. Den spesielle delen inneholder de enkelte straffebudene, som for eksempel seksuallovbrudd og vinningslovbrudd.

Den alminnelige del har bestemmelser som gjelder for alle eller de fleste straffebudene. Sentrale emner er hvilke generelle vilkår som må være oppfylt for å kunne straffe (som for eksempel krav om subjektiv skyld) og hvilke reaksjoner (hva slags straff) som kan ilegges den skyldige. Den alminnelige delen i den nye straffeloven ble vedtatt som lov 20. mai 2005 nr. 28.

Folkemord, krigsforbrytelser og forbrytelser mot menneskeheten

Departementet foreslår et eget kapittel i loven (kapittel 16) med bestemmelser om folkemord, krigsforbrytelser og forbrytelser mot menneskeheten.

Bakgrunnen for bestemmelsene er i første rekke opprettelsen av Den internasjonale straffedomstolen. Vedtektene for Den internasjonale straffedomstolen, Roma-vedtektene 17. juli 1998, er basert på at det i utgangspunktet er statene selv som skal strafforfølge disse alvorlige forbrytelsene. Bare der den aktuelle staten ikke kan eller vil gjøre det, skal Den internasjonale straffedomstolen behandle saken (artikkel 17). Norsk straffelovgivning bør derfor gjøre det mulig for norske domstoler å straffedømme for de samme forbrytelsene som Den internasjonale straffedomstolen kan pådømme.

Straffeloven 1902 og den militære straffelov dekker allerede de handlingene som regnes som folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser (med noen unntak). Men disse forbrytelsene utgjør ikke egne forbrytelseskategorier hvor de forhold som gjør at forbrytelsene regnes som henholdsvis folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser, inngår i definisjonen.

De tre forbrytelseskategoriene overlapper hverandre delvis når det gjelder hvilke handlinger som omfattes. Det som særlig skiller dem fra hverandre, er sammenhengen de inngår i. Folkemord er drap, grove legemskrenkelser mv. begått med hensikt om helt eller delvis å utrydde en nasjonal, etnisk, rasemessig eller religiøs gruppe som sådan. Forbrytelser mot menneskeheten er drap eller andre grove forbrytelser som inngår som et ledd i et utbredt eller systematisk angrep mot en sivilbefolkning. Krigsforbrytelser er drap av sivile og andre ikke-stridende og andre alvorlige krenkelser av den internasjonale humanitærretten i forbindelse med en væpnet konflikt. De groveste av disse forbrytelsene skal kunne straffes med fengsel inntil 30 år.

Straffbart å rekruttere barn. Det skal etter forslaget være en krigsforbrytelse å rekruttere eller bruke barn i væpnede styrker. Etter Roma-vedtektene og folkerettslig sedvane er aldersgrensen 15 år. I forslaget er aldersgrensen 18 år.

Det foreslås også at avtale om og oppfordring til å begå folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser skal være straffbart, og en egen bestemmelse om ansvar for overordnede som kunne ha forhindret overgrepene.

Tilbakevirkende kraft. I lys av høringen har departementet vurdert om det er forenlig med Grunnloven § 97 å la de nye bestemmelsene få anvendelse på handlinger som er begått før loven er satt i kraft. Grunnloven § 97 forbyr å sette straff for en handling som ikke var straffbar på gjerningstidspunktet. Den forbyr også å oppstille en strengere straff enn det som gjaldt da handlingen ble begått. Det kan spørres om tilbakevirkning for disse reglene likevel ikke kan regnes som ulovlig fordi folkemord mv. er forbudt etter folkeretten. Departementet finner spørsmålet tvilsomt. Det foreslås at de nye reglene skal gjelde for handlinger som allerede er begått, men bare dersom handlingen på gjerningstidspunktet var straffbar etter de da gjeldende reglene. Handlingene skal dessuten ikke kunne straffes strengere enn etter reglene som gjaldt på gjerningstidspunktet.

Blir ikke foreldet. Straffansvar for folkemord, forbrytelse mot menneskeheten og krigsforbrytelse som ikke allerede er foreldet når kapittel 16 settes i kraft, foreldes ikke dersom den øvre strafferammen minst er fengsel i 15 år eller mer. Det foreslås dessuten å endre utleveringsloven slik at det blir adgang til å utlevere personer som er tiltalt eller dømt for slike lovbrudd selv om straffansvaret allerede er foreldet etter norsk rett.

Ikrafttredelse. Det er ønskelig at de nye reglene i dette kapitlet kan settes i kraft på et tidligere tidspunkt enn straffeloven 2005 samlet sett. Det foreslås derfor at den alminnelige delen skal settes i kraft for så vidt gjelder kapittel 16 i den spesielle delen så tidlig som mulig etter at Stortinget har behandlet proposisjonen.

Terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger

Lovforslaget som legges frem bygger videre på norske og felleseuropeiske rettsprinsipper. Sett under ett medfører forslaget bare en beskjeden nykriminalisering, de fleste handlingene ville også rammes av straffeloven 1902. Forslaget inneholder imidlertid mer spesialiserte og eksplisitte straffebestemmelser som gjør straffansvaret for terrorhandlinger og ikke minst terrorrelaterte handlinger mer synlig.

Å vie et eget kapittel i straffeloven 2005 til terrorhandlinger gjenspeiler at faren for slike handlinger har kommet i forgrunnen for de mer tradisjonelle truslene mot rikets indre og ytre sikkerhet i form av fare for krig og okkupasjon. De folkerettslige forpliktelsene på dette området er dessuten så omfattende og komplekse at det er hensiktsmessig å gjennomføre dem i et eget kapittel. Også straffeloven 1902 inneholder bestemmelser som retter seg mot terrorhandlinger, se særlig §§ 147 a og b, men departementet foreslår flere lovendringer for å gjennomføre nye internasjonale forpliktelser som påhviler Norge som ledd i det internasjonale samarbeidet for å bekjempe terrorisme. Særlig sentral er Europarådets konvensjon om forebygging av terrorisme (2005), som ligger til grunn for flere bestemmelser i forslaget som nå legges frem.

Tydligere definisjon. Departementet går inn for å videreføre definisjonen av terrorhandlinger i straffeloven 1902 § 147 a, likevel slik at definisjonen endres ved at dagens vilkår om terrorforsett erstattes med et vilkår om terrorhensikt. Etter departementets forslag vil visse særlig alvorlige straffbare handlinger være å anse som terrorhandlinger dersom de *er begått med en særlig hensikt, såkalt terrorhensikt*. Dette vil bringe Norge på linje med EUs rammebeslutning. Innholdet i dette subjektive skyldkravet gjenspeiler at målet med terrorhandlinger er å skape kaos eller frykt eller å påvirke avgjørelser.

En terrorhandling skal fortsatt kunne straffes med fengsel inntil 21 år. Nytt er at grove terrorhandlinger skal kunne straffes med fengsel inntil 30 år, og ikke foreldes.

Terrorrelaterte handlinger. Med terrorrelaterte handlinger siktes det til handlinger som har en tilknytning til selve terrorhandlingene, men som det ikke er naturlig å karakterisere som terrorhandlinger i seg selv. Eksempler på dette er finansiering av terrorhandlinger, trusler og forbund om terrorhandlinger og visse former for forberedelse av terrorhandlinger. Det siste omfatter ikke bare oppfordring, rekruttering og opplæring til terrorhandlinger, men også ulovlig befatning med farlige stoffer som egner seg spesielt godt til å bli anvendt i terrorhandlinger, som for eksempel kjernefysisk og radioaktivt materiale. Det fremmes videre forslag om et strengere straffansvar for ulovlig transport og annen befatning med masseødeleggelsesvåpen.

Evaluerings av personvern og rettssikkerhet. Det fremmes ikke forslag om utvidet adgang til å bruke skjulte tvangsmidler eller andre metoder for å bekjempe terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger. I stedet er tiden inne for å vurdere om den gjeldende lovgivningen på dette området i praksis oppfyller lovgivernes intensjoner, og om hensynet til personvern og rettssikkerhet er tilstrekkelig varetatt. Departementet vil oppnevne et eget utvalg for å foreta disse vurderingene.

Hatkriminalitet

Departementet lovfester som en skjerpene omstendighet at en straffbar handling er motivert av fordommer og hat ("hatmotiverte lovbrudd" eller "hatkriminalitet"). Slike handlinger angriper menneskers rett til en trygg livsutfoldelse uavhengig av overbevisning, utseende, opprinnelse eller seksuelle preferanser. Hatmotivert kriminalitet skaper frykt og begrensninger i livsutfoldelsen ikke bare hos dem som er direkte rammet, men også hos andre som er i en liknende situasjon. Slike straffbare handlinger mener departementet det må reageres strengere mot enn i dag, og foreslår en bestemmelse om at det skal tas i betraktning som straffskjerpene at lovbruddet *har bakgrunn i andres religion eller livssyn, hudfarge, nasjonale eller etniske opprinnelse, homofile eller lesbiske orientering, funksjonsevne eller andre forhold som støter an mot grupper med et særskilt behov for vern*. En målsetting om et bedre vern mot hatkriminalitet ligger også bak forslagene om å inkludere personer med *nedsatt funksjonsevne* i kretsen av grupper som er gitt et særskilt vern i bestemmelsene om straff for tortur (§ 174), hatefulle ytringer (§ 185) og diskriminering (§ 186).

Andre lovforslag som fremmes nå

Det foreslås dessuten et kapittel 17 i den nye straffeloven med bestemmelser til *vern om rikets selvstendighet og andre grunnleggende nasjonale interesser*. Kapitlet vil avløse straffeloven 1902 kap. 8 om forbrytelser mot statens selvstendighet og sikkerhet og kap. 9 om forbrytelser mot Norges statsforfatning og statsoverhode. Forslagene følger opp NOU 2003: 18 Rikets sikkerhet.

Trusselbildet har endret seg siden kapittel 8 og 9 ble vedtatt i 1902 og revidert i 1950.

Kapittel 8 og 9 retter seg mot krig, okkupasjon, tradisjonell spionasje og angrep på de sentrale statsmaktene. I forslaget til kapittel 17 er straffebudene delt inn etter følgende krenkelser: straff for krenkelse av Norges selvstendighet og fred, av Norges statsforfatning, angrep på de høyeste statsorganenes og andre viktige samfunnsinstitusjoners virksomhet, landssvik, ulovlig etterretningsvirksomhet, avsløring av statshemmeligheter, privat militær virksomhet og deltakelse mv. i en voldelig sammenslutning med politiske mål. Straffebudene er gjennomgående delt i vanlig og grov krenkelse. Bortsett fra avsløring av en statshemmelighet, der også uaktsomhet rammes, er bare forsettlige overtredelser straffbare.

Departementet går inn for å videreføre straffeloven 1902 § 104 a annet ledd, se forslaget til § 129 om straff for deltakelse mv. i en voldelig sammenslutning med politiske mål. Forslaget snevrer inn det straffbare ved at det stilles kvalifiserte krav til de ulovlige virkemidler sammenslutningen må være villig til å ta i bruk for å nå sine mål. Det er et vilkår for straffansvar at sammenslutningen har til formål ved grovt skadeverk, sabotasje, vold eller tvang eller ved trusler om dette å forstyrre samfunnsordenen eller oppnå innflytelse i offentlige anliggender. Straffansvar er som i dag betinget av at sammenslutningen har tatt skritt for å realisere formålet med ulovlige midler. Medvirkning skal fortsatt ikke være straffbart. Brudd på bestemmelsen straffes med fengsel inntil 6 år.

Vern av offentlig myndighet og tillit. Forslaget til kapittel 19 i straffeloven 2005 inneholder bestemmelser om *vern av den offentlige myndighet og tilliten til den*. Blant annet foreslås det straffebud om valgordningen, om kjøp og salg av stemmer, uberettiget valgdeltakelse og etterfølgende påvirkning av valgresultatene.

I hovedsak videreføres gjeldende rett om straff for valgfusk. Departementet er enig med Straffelovkommisjonen i at regler om krenking av valgordningen bør reserveres for valg som er

av sentral betydning for det demokratiske styre og myndighetsutøvelse på sentralt, regionalt og lokalt nivå. Med dette menes offentlige valg, dvs. valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre, Sametinget og nasjonale og lokale folkeavstemninger. For andre valg er det tilstrekkelig å reagere med straff etter en eller flere generelle bestemmelser som rammer for eksempel tvang eller trusler, korrupsjon, dokumentfalsk eller manipulasjon av datainformasjon.

I tillegg foreslås det bestemmelser som viderefører straffeloven 1902 §§ 127 (vold mot offentlig tjenestemann), 128 (trusler mot offentlig tjenestemann) og 326 (forulemping og hindring av offentlig tjenestemann). "Offentlig tjenestemann" avgrenses til "enhver som utøver offentlig myndighet på vegne av stat eller kommune, eller som har slik kompetanse i kraft av sin stilling". Dette medfører at bestemmelsene får et noe snevrere anvendelsesområde enn i dag. Departementet vil som ledd i det videre arbeidet med den spesielle delen i straffeloven 2005 sørge for at grupper som nyter et særskilt vern i dag, men som mister det som en følge av en snevrere definisjon av uttrykket offentlig tjenestemann, får et tilstrekkelig vern på annen måte – for eksempel gjennom særskilte straffebud i kapitlene om vern av liv, legeme og helse og vern av frihet og fred.

Forslaget til bestemmelser om motarbeiding av rettsvesenet viderefører i det vesentlige gjeldende rett, jf. særlig straffeloven 1902 § 132 a. Det samme gjelder bestemmelsene som verner offentlig myndighetsutøvelse ved å sette straff for blant annet ulovlig utøving av offentlig myndighet og for den som utøver yrke eller virksomhet uten nødvendig offentlig tillatelse eller autorisasjon.

Tjenestefeil og misbruk av offentlig myndighet. Tilliten til offentlig myndighetsutøvelse vernes i forslaget til kapittel 19 gjennom tre generelle bestemmelser om straff for tjenestefeil og misbruk av offentlig myndighet. Straffebudene er modernisert og forenklet sammenholdt med de tilsvarende bestemmelsene i straffeloven 1902. Straffansvaret er begrenset til å gjelde handlinger begått i tilknytning til utøvelse av offentlig myndighet. Dersom en offentlig ansatt begår en straffbar handling som ikke har tilknytning til utøvelse av offentlig myndighet, må han bedømmes etter de alminnelige straffebestemmelsene som måtte gjelde for overtredelsen. Gjerningspersonens stilling kan eventuelt tillegges vekt i skjerpene retning. Dersom en offentlig ansatt begår en klanderverdig handling som ikke har tilknytning til utøvelse av offentlig myndighet og som ikke ellers er straffbar, mener departementet at det ikke er nødvendig å reagere med straff alene fordi gjerningspersonen er offentlig tjenestemann. Arbeidsgiveren kan eventuelt reagere tjenstlig.

Tortur. Forslaget viderefører straffansvaret for tortur, og oppfyller forpliktelsene i FNs torturkonvensjon. Etter forslaget kan en offentlig tjenestemann som påfører en annen person skade eller alvorlig fysisk eller psykisk smerte av nærmere angitte grunner, straffes strengere enn etter de alminnelige bestemmelsene om legemskrenkelser mv. Departementet går inn for å utvide straffansvaret slik at torturbestemmelsen ikke bare rammer offentlige tjenestemenn slik dette begrepet er brukt ellers i kapittel 19, men enhver som engasjert av stat, fylkeskommune eller kommune for å utføre tjeneste eller arbeid. I tillegg foreslås det at kretsen av vernede grupper utvides til også å omfatte personer med nedsatt funksjonsevne. Denne generelle torturbestemmelsen kommer i tillegg til mer spesialiserte bestemmelser om tortur i loven kapittel 16.

Offentlig ro, orden og sikkerhet. Forslaget til kapittel 20 i straffeloven 2005 inneholder forslag til bestemmelser om *vern av den offentlige ro, orden og sikkerhet*. Kapitlet omhandler i hovedsak forslag til straffebestemmelser som avløser straffeloven 1902 kapittel 13 om forbrytelser mot den alminnelige orden og fred og kapittel 35 om forseelser mot den alminnelige orden og fred.

Generelt kan det sies at bestemmelsene i kapittel 20 verner om flere ulike interesser – liv, helse, offentlig samkvem og eiendom. Dette inkluderer straffebudene om bæring av våpen på offentlig sted, uforsvarlig omgang og ulovlig befatning med skytevåpen, ammunisjon, sprengstoff eller annet eksplosjonsfarlig stoff, offentlige oppfordringer om å begå straffbare handlinger og brudd på plikt til å avverge straffbare forhold. Kapittel 20 viderefører også bestemmelser fra andre kapitler i straffeloven 1902, nærmere bestemt § 95 annet ledd, §§ 151 og 159 jf. 151 b (anslag mot infrastrukturen og avtale om anslag mot infrastrukturen) samt § 162 c (avtale om alvorlig organisert kriminalitet). Dette er bestemmelser om hvilke avvik fra spillereglene en aksepterer i en demokratisk rettsstat, og som passer inn i et kapittel om vern av den offentlige ro, orden og sikkerhet.

Departementet foreslår å videreføre bestemmelsene i straffeloven 1902 som verner sårbare grupper mot hatefulle ytringer og diskriminering, jf. §§ 135 a og 349 a, og går dessuten inn for å utvide vernet til også å omfatte personer med nedsatt funksjonsevne.

Alternativ til fengsel. Departementet vil i 2008 legge frem en stortingsmelding om kriminalomsorgen. En overordnet målsetting for meldingen er å forsterke innsatsen for å finne alternativer til fengsel og å bli mer effektive i forhold til rehabilitering. Stortingsmeldingen vil videreføre målsettingen om en effektiv beskyttelse av samfunnet innenfor rammen av en human og fleksibel straffeforfølgning og straffegjennomføring. Meldingen kan initiere ytterligere endringer i den alminnelige delen i straffeloven 2005. Dette vil departementet i tilfelle komme tilbake til.

Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) ble fremmet i statsråd 9. november 2007

www.jd.dep.no