

Høringsnotat

Forslag om ratifikasjon av FNs internasjonale konvensjon om beskyttelse mot tvungen forsvinning av 20. desember 2006 og om straffebud om tvungen forsvinning i straffeloven

Innhold

1.	Innledning.....	3
1.1	Hva saken gjelder	3
1.2	Generelt om konvensjonen.....	3
1.3	Særlig om komiteen for tvungne forsvinninger	4
1.4	Andre stater.....	4
2.	Konvensjonens tilblivelse og forhandlingene	4
3.	Nærmere om de enkelte konvensjonsbestemmelsene	5
4.	Gjennomføring i norsk rett	10
4.1	Om behovet for lovendringer for å gjennomføre konvensjonen i norsk rett	10
4.2	Forslag til straffebud om tvungen forsvinning	11
4.2.1	Gjeldende rett.....	11
	- <i>Straffebud</i>	11
	- <i>Strafferammer</i>	11
	- <i>Medvirkning og forsøk</i>	11
	- <i>Foreldelse</i>	11
	- <i>Jurisdiksjon</i>	12
4.2.2	Internasjonal praksis.....	12
	- <i>Generelt</i>	12
	- <i>Nederland</i>	13
	- <i>Frankrike</i>	14
	- <i>Østerrike</i>	16
4.2.3	Justis- og beredskapsdepartementets vurdering	16
	- <i>Behovet for et straffebud om tvungen forsvinning</i>	16
	- <i>Plasseringen av et straffebud om tvungen forsvinning</i>	18
	- <i>Utformingen av et straffebud om tvungen forsvinning</i>	18
	- <i>Strafferammen for tvungen forsvinning</i>	20
	- <i>Særlig om overordnedes straffansvar</i>	20
	- <i>Foreldelse av straffansvaret for tvungen forsvinning</i>	21
	- <i>Jurisdiksjon over tvungen forsvinning</i>	21
4.2.4	Samlet lovforslag	22
4.3	Vilkår for lovlig frihetsberøvelse og krav til registrering av frihetsberøvelser (artikkel 17)	22
4.4	Rett til informasjon om frihetsberøvelser (artikkel 18, jf. artikkel 20 nr. 1) ..	23
4.4.1	Konvensjonens artikkel 18, jf. artikkel 20 nr. 1, sammenholdt med norsk lovgivning om forvaltningens taushetsplikt	23

4.4.2	Forslag om avgivelse av en tolkningserklæring til artikkel 20 nr. 1.....	24
4.5	Særlig om beskyttelse av barn som mot tvungen forsvinning (artikkel 25) .	25
4.6	Om forholdet til den internasjonale humanitærretten (artikkel 43)	26
5.	Økonomiske og administrative konsekvenser	27
6.	Vurdering.....	27

1. INNLEDNING

1.1 Hva saken gjelder

Utenriksdepartementet sender med dette på høring forslag om norsk ratifikasjon av FNs internasjonale konvensjon om beskyttelse mot tvungen forsvinning samt forslag til straffebud om tvungen forsvinning i straffeloven.

Konvensjonen om beskyttelse mot tvungen forsvinning ble vedtatt av FNs generalforsamling 20. desember 2006 og trådte i kraft 23. desember 2010, etter at 20 stater hadde sluttet seg til den. Norge undertegnet konvensjonen 21. desember 2007. Konvensjonen er den siste i rekken av FNs ni internasjonale kjernekonvensjoner på menneskerettsområdet. Den har som formål å forhindre tvungen forsvinning samt å bekjempe straffrihet for denne forbrytelsen.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på om Norge bør ratifisere konvensjonen og på forslaget om straffebud om tvungen forsvinning i straffeloven (for sistnevnte se punkt 4.2).

Konvensjonen følger vedlagt i engelsk originaltekst og i foreløpig norsk oversettelse.

1.2 Generelt om konvensjonen

Med «tvungen forsvinning» menes i konvensjonens forstand all form for frihetsberøvelse begått på vegne av eller med tillatelse, støtte eller stilltiende samtykke fra staten, og hvor frihetsberøvelsen deretter nektes vedkjent eller skjebnen til den frihetsberøvede forties, med den følge at vedkommende unndras lovens beskyttelse. Norges eksisterende menneskerettsforpliktelser beskytter allerede mot tvungen forsvinning, men konvensjonen bidrar til å styrke det menneskerettslige vernet mot slik hemmelig og ulovlig frihetsberøvelse.

Konvensjonen fastsetter en ufravikelig rett til ikke å bli utsatt for tvungen forsvinning. Den pålegger statspartene å kriminalisere tvungen forsvinning med strafferammer og foreldelsesregler som reflekterer forbrytelsens grovhet, samt å straffeforfølge og yte hverandre gjensidig strafferettslig bistand i saker om tvungen forsvinning. Konvensjonen fastsetter et forbud mot hemmelige frihetsberøvelser og stiller vilkår for lovlig frihetsberøvelse. Videre stiller den krav til notoritet rundt frihetsberøvelser, herunder krav om at frihetsberøvelser registreres på nærmere bestemt måte samt gir slektninger og andre personer med berettiget interesse en rett til innsyn i frihetsberøvelser. Konvensjonen gir også enhver som har lidd skade som en direkte følge av en tvungen forsvinning, rett til å vite sannheten og til erstatning. Konvensjonen inneholder særlige bestemmelser om beskyttelse av barn mot, og i forbindelse med, tvungen forsvinning. Den pålegger bl.a. statspartene å ha rettslige prosedyrer som gir

adgang til en fornyet vurdering av vedtak om adopsjon eller annen plassering av barn som har opphav i en tvungen forsvinning.

1.3 Særlig om komiteen for tvungne forsvinninger

Konvensjonen etablerer en komité for tvungne forsvinninger som skal overvåke statspartenes etterlevelse av konvensjonen. Etter artikkel 31 og 32 kan en statspart ved ratifikasjon, eller på ethvert senere tidspunkt, avgi en erklæring om at den anerkjenner komiteen for tvungne forsvinningers kompetanse til å behandle klager fra henholdsvis individer eller stater, jf. nærmere under punkt 3 nedenfor. Spørsmålet om Norge skal avgi en erklæring etter artikkel 31 og 32, er ikke omfattet av denne høringen. Dette spørsmålet vil bli vurdert senere uavhengig av spørsmålet om ratifikasjon.

Uavhengig av om en statspart avgir en erklæring etter artikkel 31 og 32, vil komiteen for tvungne forsvinninger ha kompetanse til å motta og behandle anmodninger fra slektninger og andre med berettiget interesse om å søke etter og lokalisere en forsvunnet person (konvensjonens artikkel 30), til å avlegge en statspart besøk på grunnlag av pålitelige opplysninger om alvorlige brudd på konvensjonen (artikkel 33) samt til å rapportere til FNs generalsekretær om utstrakt eller systematisk praksis med tvungne forsvinninger på en statsparts territorium (artikkel 34). Statsparter skal også innen to år etter at konvensjonen trådte i kraft for staten, rapportere til komiteen om gjennomføring av konvensjonen i nasjonal rett (artikkel 29). Se nærmere under punkt 3 nedenfor om komiteens kompetanse.

1.4 Andre stater

Så langt (pr. 21.6.2017) har 96 stater undertegnet konvensjonen og 56 stater sluttet seg til den ved ratifikasjon eller tiltredelse. Av europeiske stater er bl.a. Belgia, Frankrike, Nederland, Sveits, Tyskland og Østerrike statsparter til konvensjonen. Alle de nordiske landene har undertegnet konvensjonen, men har så langt ikke ratifisert den.

2. KONVENSJONENS TILBLIVELSE OG FORHANDLINGENE

FNs generalforsamling omtalte første gang temaet forsvunne personer i resolusjon 33/173 av 20. desember 1978. Forsamlingen uttrykte dyp bekymring for rapporter fra flere deler av verden om tvungne eller ufrivillige forsvinninger og ba FNs menneskerettskommisjon om å vurdere temaet og gi passende anbefalinger. Menneskerettskommisjonen etablerte ved resolusjon 20 (XXXVI) av 29. februar 1980 en arbeidsgruppe for tvungne eller ufrivillige forsvinninger (Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances), bestående av fem medlemmer, som fortsatt eksisterer i dag. Arbeidsgruppen har bl.a. som mandat å bistå familiemedlemmer i å oppklare skjebnen til eller å lokalisere forsvunne personer. Den 18. desember 1992 vedtok FNs

generalforsamling i resolusjon 47/133 en FN-erklæring om beskyttelse av alle personer mot tvungen forsvinning. Arbeidsgruppen for tvungne eller ufrivillige forsvinninger overvåker statenes etterlevelse av denne erklæringen.

De amerikanske statene ledet an i arbeidet med et rettslig bindende instrument mot tvungen forsvinning. Allerede i 1994 vedtok Organisasjonen av amerikanske stater (OAS) en interamerikansk konvensjon mot tvungen forsvinning. FNs menneskerettskommisjon etablerte ved resolusjon 2001/46 av 23. april 2001 en åpen arbeidsgruppe med mandat å utarbeide utkast til et internasjonalt rettslig bindende normativt instrument for beskyttelse mot tvungen forsvinning. Arbeidsgruppen ble bedt om bl.a. å ta i betraktning et utkast til konvensjon fremlagt av FNs underkommisjon for fremme og beskyttelse av menneskerettighetene i resolusjon 1998/25 av 25. august 1998. Forhandlingsgruppen avholdt fem møter i perioden 6. januar 2003 til 23. september 2005 og kom til enighet om et utkast til konvensjon. Konvensjonen om beskyttelse mot tvungen forsvinning ble vedtatt av FN menneskerettsråd den 29. juni 2006 og deretter av FNs generalforsamling den 20. desember 2006. Konvensjonen ble åpnet for undertegning i Paris 6. februar 2007.

Norge deltok i gruppen som fremforhandlet konvensjonen, og var blant 103 medforslagsstillere til FNs generalforsamlings resolusjon om vedtak av konvensjonen.

3. NÆRMERE OM DE ENKELTE KONVENSJONSBESTEMMELSENE

Fortalen viser til at tvungen forsvinning er en ytterst alvorlig forbrytelse som må forhindres, og at straffrihet for denne forbrytelsen må bekjempes.

Artikkel 1 fastsetter en ufravikelig rett til ikke å bli utsatt for tvungen forsvinning, heller ikke under ekstraordinære omstendigheter som krig eller trussel om krig, indre politisk ustabilitet eller andre offentlige krisesituasjoner.

Artikkel 2 definerer tvungen forsvinning. Med tvungen forsvinning menes i konvensjonens forstand all form for frihetsberøvelse begått på vegne av eller med tillatelse, støtte eller stilltiende samtykke fra staten, og hvor frihetsberøvelsen deretter nektes vedkjent eller skjebnen til den frihetsberøvede forties, med den følge at vedkommende unndras lovens beskyttelse.

Artikkel 3 pålegger statspartene å treffe tiltak for å etterforske og straffeforfølge handlinger definert i artikkel 2, men som er begått av personer eller grupper av personer som handler uten tillatelse, støtte eller stilltiende samtykke fra staten.

Artikkel 4 pålegger statspartene å treffe nødvendige tiltak for å sikre at tvungen forsvinning, slik dette er definert i konvensjonens artikkel 2, er en straffbar handling i henhold til statens straffelovgivning.

Artikkel 5 viser til at utstrakt eller systematisk praksis med tvungen forsvinning er en forbrytelse mot menneskeheten slik dette er definert i gjeldende folkerett, og skal få de følgene som er fastsatt i folkeretten.

Artikkel 6 nr. 1 bokstav a fastsetter at enhver som begår, beordrer, oppfordrer eller oppmuntrer andre til å begå, som forsøker å begå, medvirker til eller deltar i en tvungen forsvinning, skal holdes strafferettslig ansvarlig for handlingen. I henhold til artikkel 6 nr. 1 bokstav b skal en statspart også treffe tiltak for å holde en overordnet strafferettslig ansvarlig under nærmere fastsatte vilkår. Artikkelen fastsetter videre at ingen ordre eller instruks fra en offentlig myndighet, det være seg sivil, militær eller annen, kan påberopes for å rettferdiggjøre en tvungen forsvinning.

Artikkel 7 bestemmer at statspartene skal fastsette en passende strafferamme for tvungen forsvinning som tar hensyn til forbrytelsens grovhet. Etter bestemmelsen kan statspartene i denne forbindelse fastsette formildende og skjerpene omstendigheter, og det angis relevante momenter i en slik vurdering. Blant mulige straffeskjerpene omstendigheter nevnes om den tvungne forsvinningen har ført til død eller om vedkommende er en gravid kvinne, en mindreårig, en person med nedsatt funksjonsevne eller av andre grunner en særlig sårbar person.

Artikkel 8 pålegger statsparter som har foreldelsesregler for tvungen forsvinning, å treffe nødvendige tiltak for å sikre at foreldelsesfristen er lang og står i forhold til at dette er en ytterst alvorlig straffbar handling. Foreldelsesfristen skal først begynne å løpe når den tvungne forsvinningen opphører. I henhold til artikkel 8 nr. 2 skal hver statspart garantere den rett et offer for tvungen forsvinning har til et effektivt rettsmiddel frem til foreldelsesfristen utløper.

Artikkel 9 pålegger statspartene å treffe nødvendige tiltak for å skaffe seg myndighet til å utøve strafferettslig jurisdiksjon over forbrytelsen tvungen forsvinning når den tvungne forsvinningen skjer på statens territorium, eller når handlingen er begått av en borger av staten. En statspart skal også etablere jurisdiksjon over forbrytelsen tvungen forsvinning når den forsvunne personen er borger av staten, og staten anser dette hensiktsmessig. Videre skal en statspart etablere jurisdiksjon over forbrytelsen tvungen forsvinning i andre tilfeller enn de som er nevnt ovenfor, når handlingen er foretatt i utlandet og gjerningspersonen befinner seg på statspartens territorium, med mindre vedkommende kan utleveres eller overleveres til en annen stat eller internasjonal straffedomstol.

Artikkel 10 pålegger statspartene å iverksette tiltak for å sikre etterforskning og straffeforfølgning av personer mistenkt for tvungen forsvinning som befinner seg på territoriet.

Artikkel 11 slår fast at den stat som har jurisdiksjon over territoriet der en person som antas å ha begått en tvungen forsvinning, blir funnet, har en plikt til å innlede straffeforfølgning mot vedkommende, med mindre staten utleverer eller overleverer

vedkommende til en annen stat i samsvar med sine internasjonale forpliktelser, eller overleverer vedkommende til en internasjonal domstol.

Artikkel 12 pålegger statspartene å undersøke forholdene dersom enkeltpersoner varsler om en tvungen forsvinning. Vitner, pårørende og deres representanter skal beskyttes mot trusler, press og represalier.

Artikkel 13 gir regler om utlevering i saker om tvungen forsvinning og fastsetter at en tvungen forsvinning i denne forbindelse ikke skal anses som en politisk forbrytelse. En begjæring om utlevering basert på en slik handling kan derfor ikke avslås utelukkende på dette grunnlaget.

Artikkel 14 gir regler om statspartenes plikt til å yte hverandre gjensidig bistand i straffesaker som gjelder tvungen forsvinning.

Artikkel 15 pålegger statspartene å samarbeide om bistand til ofre for tvungen forsvinning og med blant annet å ettersøke, lokalisere og løslate forsvunne personer.

Artikkel 16 pålegger statspartene å ikke overføre en person til en annen stat dersom det er gode grunner til å anta at vedkommende vil stå i fare for å bli utsatt for tvungen forsvinning (*non-refoulement*).

Artikkel 17 forbyr hemmelig frihetsberøvelse og stiller krav til lovlig frihetsberøvelse. Nasjonal lovgivning skal fastsette vilkårene for frihetsberøvelser, angi kompetent myndighet, garantere bruk av offentlig anerkjent sted for frihetsberøvelse underlagt offentlig tilsyn, gi den frihetsberøvede rett til kommunikasjon og besøk, garantere kompetente og lovlig godkjente myndigheter adgang til steder for frihetsberøvelse og gi rett til å bringe frihetsberøvelsens lovlighet inn for en domstol. *Artikkel 17* pålegger også statene å opprette ett eller flere registre og/eller journaler over frihetsberøvede personer som skal omfatte nærmere bestemte opplysninger.

Artikkel 18 fastsetter at statspartene skal sikre at slektninger og andre personer med berettiget interesse får rett til innsyn i nærmere bestemte opplysninger vedrørende frihetsberøvelser.

Artikkel 19 gir regler om beskyttelse av personopplysninger i forbindelse med ettersøking av en forsvunnet person.

Artikkel 20 gir statspartene rett til, dersom en person er under lovens beskyttelse og frihetsberøvelsen er underlagt domstolskontroll, å begrense innsynsretten etter artikkel 18 på nærmere vilkår. Personer med berettiget interesse skal kunne få prøvet spørsmålet om rett til innsyn for domstolene.

Artikkel 21 stiller krav til etterprøvnbarhet ved løslatelse av personer som har vært frihetsberøvet, samt til beskyttelse av løslattes fysiske integritet.

Artikkel 22 pålegger statspartene å treffe tiltak for å forebygge samt å sanksjonere brudd på følgende: retten til en rettslig prøving av lovligheten av en frihetsberøvelse, jf. artikkel 17 nr. 2 (f), retten til en rettslig prøving av retten til informasjon om en frihetsberøvelse, jf. artikkel 20 nr. 2, plikten til å registrere en frihetsberøvelse og plikten til å gi opplysninger om en frihetsberøvelse.

Artikkel 23 omhandler opplæring av relevant personale for å hindre tvungne forsvinninger.

Artikkel 24 definerer hvem som regnes som offer i konvensjonens forstand, og gir ofre rett til sannferdig informasjon og til erstatning. Artikkel 24 fastsetter også en plikt for statene til å ettersøke, lokalisere og løslate forsvunne personer.

Artikkel 25 pålegger statspartene å treffe tiltak for å beskytte barn mot og i forbindelse med tvungen forsvinning. Statspartene pålegges å straffe urettmessig forflytning av barn når barnet eller foreldre eller verge er utsatt for en tvungen forsvinning, samt å straffe forfalskning, hemmeligholdelse eller tilintetgjøring av dokumenter som viser barnets egentlige identitet. Det skal være rettslig adgang til å overprøve vedtak om adopsjon eller annen plassering av barn som har opphav i en tvungen forsvinning.

Artikkel 26 bestemmer at statspartene skal etablere en komité for tvungne forsvinninger. Denne skal bestå av ti uavhengige eksperter som velges av statspartene for fire år etter en rettferdig geografisk fordeling.

Artikkel 27 fastsetter at det skal finne sted et statspartsmøte for å evaluere hvordan komiteen for tvungne forsvinninger fungerer. (Et slikt statspartsmøte ble avholdt 19. desember 2016. Statspartsmøtet besluttet at komiteen for tvungne forsvinninger skal fortsette å overvåke konvensjonen i samsvar med artiklene 28 til 36.)

Artikkel 28 gir komiteen for tvungne forsvinninger mandat til å samarbeide med andre relevante internasjonale organer.

Artikkel 29 pålegger den enkelte statspart å rapportere til komiteen for tvungne forsvinninger om tiltak truffet for å gjennomføre konvensjonen innen senest to år etter at konvensjonen trådte i kraft for staten. Komiteen kan be statspartene om ytterligere opplysninger om gjennomføringen av konvensjonen.

Artikkel 30 gir komiteen for tvungne forsvinninger myndighet til å motta og behandle anmodninger fra slektninger eller andre med berettiget interesse om at det haster å søke etter og lokalisere en forsvunnet person (omtalt av komiteen som «urgent action procedure» eller «hasteprosedyre»). Komiteen skal anmode den berørte statspart om å fremlegge opplysninger om situasjonen til personen det søkes etter. På grunnlag av de fremlagte opplysninger, kan komiteen oversende statsparten anbefalinger, herunder anmodning om å treffe alle nødvendige tiltak, for å lokalisere og beskytte

vedkommende i samsvar med konvensjonen og å underrette komiteen om de tiltak som er truffet. Komiteen skal underrette den som fremmet anmodningen for komiteen, om sine anbefalinger og om de opplysninger komiteen har mottatt fra staten, etter hvert som de foreligger.

Artikkel 31 gir statspartene anledning til, ved ratifikasjon eller på ethvert senere tidspunkt, å erklære at de anerkjenner den myndighet som er tillagt komiteen for tvungne forsvinninger til å ta imot og behandle henvendelser fra individer under statens jurisdiksjon som hevder å være offer for et brudd på konvensjonen fra statspartens side («individual communications» eller «individdklager»). Komiteen skal ikke behandle individdklager mot en statspart som ikke har avgitt en slik erklæring. Komiteen har i denne forbindelse myndighet til å treffe beslutninger om midlertidige tiltak som er nødvendig for å unngå at ofrene for det angivelige konvensjonsbruddet utsettes for uopprettelig skade.

Artikkel 32 gir på samme måte statspartene anledning til å erklære, ved ratifikasjon eller på ethvert senere tidspunkt, at de anerkjenner den myndighet komiteen for tvungne forsvinninger er gitt til å behandle henvendelser fra en statspart om at en annen statspart ikke oppfyller sine forpliktelser etter konvensjonen («interstate communications» eller «statsklager»). Komiteen skal ikke behandle en statsklage mot en stat som ikke har avgitt en erklæring om at den anerkjenner komiteens kompetanse etter artikkel 32.

Artikkel 33 gir komiteen for tvungne forsvinninger mulighet til å besøke en statspart på grunnlag av pålitelige opplysninger om alvorlige brudd på konvensjonen. Etter besøket skal komiteen meddele den berørte statspart sine kommentarer og anbefalinger.

Artikkel 34 gir komiteen for tvungen forsvinninger myndighet til å rapportere til FNs generalsekretær om utstrakt eller systematisk praksis med tvungne forsvinninger på territoriet til en statspart dersom komiteen mottar opplysninger som gir velbegrunnede indikasjoner på dette.

Artikkel 35 avgrenser komiteens kompetanse til å gjelde tvungne forsvinninger som tok til etter konvensjonens ikrafttredelse.

Artikkel 36 pålegger komiteen for tvungen forsvinninger å avgi årlig rapport om sin virksomhet til FNs generalforsamling.

Artikkel 37 fastslår at konvensjonen ikke skal berøre andre bestemmelser som gir høyere grad av beskyttelses mot tvungne forsvinninger.

Artikkel 38 til 40 gir regler om undertegning og ratifikasjon av konvensjonen og om tiltredelse til konvensjonen, om konvensjonens ikrafttreden og om underretning om forannevnte. Det følger av artikkel 39 at konvensjonen trer i kraft for en stat den

trettiende dagen etter at vedkommende stat har deponert sitt ratifikasjons- eller tiltredelsesdokument.

Artikkel 41 fastsetter at konvensjonen kommer til anvendelse for alle deler av en forbundsstat.

Artikkel 42 regulerer tvisteløsning gjennom forhandlinger, voldgift og stevning til Den internasjonale domstol. En statspart kan erklære at den ikke anser seg bundet til slik tvisteløsning.

Artikkel 43 fastsetter at konvensjonen ikke skal berøre bestemmelser i den internasjonale humanitærretten eller den adgang Den internasjonale røde kors komité har til å besøke steder for frihetsberøvelse.

Artikkel 44 fastsetter prosedyrene for konvensjonsendringer.

Artikkel 45 angir konvensjonens autentiske språk og fastsetter at FNs generalsekretær er depositar for konvensjonen.

4. GJENNOMFØRING I NORSK RETT

4.1 Om behovet for lovendringer for å gjennomføre konvensjonen i norsk rett

For å gjennomføre konvensjonens kriminaliseringsforpliktelse i norsk rett, anses det hensiktsmessig å vedta et eget straffebud mot tvungen forsvinning i straffeloven, se nærmere punkt 4.2 nedenfor.

I tillegg foreslås det at Norge i forbindelse med ratifikasjon avgir en tolkningserklæring om forståelsen av konvensjonens artikkel 20 nr. 1. Denne bestemmelsen gir på nærmere vilkår adgang til å gjøre unntak fra artikkel 18 om rett for slektninger og andre med berettiget interesse til innsyn i frihetsberøvelser. En slik erklæring vil ha som formål å tilkjenne at Norge anser at norske regler om taushetsplikt om personlige forhold, jf. bl.a. forvaltningsloven § 13 jf. 13 a nr. 1 og politiregisterloven § 23 jf. § 24 nr. 1, er tillatt etter artikkel 20 nr. 1. Se nærmere om dette under punkt 4.4. nedenfor, hvor også et utkast til tolkningserklæring er inntatt.

4.2 Forslag til straffebud om tvungen forsvinning i straffeloven

4.2.1 Gjeldende rett

Straffebud

Straffeloven har ikke et eget straffebud om tvungen forsvinning. En tvungen forsvinning som inngår i et utbredt eller systematisk angrep rettet mot en sivilbefolkning, er imidlertid straffbar som en forbrytelse mot menneskeheten etter straffeloven § 102 første ledd bokstav i.

Tvungen forsvinning kan straffes som (grov) frihetsberøvelse, jf. straffeloven §§ 254 og 255. Forbud om grov frihetsberøvelse etter straffeloven § 256 er også aktuelt. Tvungen forsvinning kan videre straffes som misbruk av offentlig myndighet, jf. straffeloven § 173 bokstav c, som rammer den som ved utøving av offentlig myndighet bryter sin tjenesteplikt med alvorlig ulempe, skade eller urettmessig frihetsberøvelse som følge. Straffelovens bestemmelser om tvang, trusler, tortur, vold og hensettelse i hjelpeløs tilstand kan etter omstendighetene også være aktuelle.

Strafferammer

Frihetsberøvelse har en strafferamme på bot eller fengsel inntil 3 år. Grov frihetsberøvelse straffes med fengsel inntil 10 år. Forbud om grov frihetsberøvelse har en strafferamme på fengsel inntil 6 år (straffeloven §§ 254 til 256). Misbruk av offentlig myndighet straffes med fengsel inntil 6 år (straffeloven § 173). Hvis flere straffebestemmelser kan anvendes i konkurrans, kan fengselsstraffen forhøyes inntil det dobbelte, men ikke i noe tilfelle med mer enn 6 år og aldri ut over 21 år, jf. straffeloven § 79 bokstav a. Straffen for forbrytelse mot menneskeheten er fengsel inntil 30 år (straffeloven § 102 annet ledd).

Medvirkning og forsøk

Etter straffeloven § 15 rammer et straffebud også den som medvirker til overtredelsen, når ikke annet er bestemt. Denne bestemmelsen vil også ramme overordnede medvirkning, herunder etter omstendighetene også overordnede passivitet, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 30.1 side 412.

Etter straffeloven § 16 straffes for forsøk den som har forsett om å fullbyrde et lovbrudd som kan medføre fengsel i ett år eller mer, og som foretar noe som leder direkte mot utføringen.

Foreldelse

Foreldelse av straffeansvar er regulert i straffelovens kapittel 15. Straffeloven § 86 fastsetter foreldelsesfristen. Fristen for foreldelse av straffeansvar regnes fra den dag det straffbare forholdet opphørte, jf. straffeloven § 87. Straffansvaret foreldes ikke for

nærmere bestemte alvorlige lovbrudd, jf. straffeloven § 91. Dette gjelder blant annet for tvungen forsvinning som ledd i en forbrytelse mot menneskeheten.

Jurisdiksjon

Straffeloven § 5 gir norsk straffelovgivning vid anvendelse på handlinger foretatt i utlandet. Etter straffeloven § 5 første ledd nr. 1 gjelder norsk straffelovgivning blant annet for handlinger foretatt i utlandet av en norsk borger eller av en person med bosted i Norge når handlingene også er straffbare etter loven i landet der de er foretatt, eller det er tale om nærmere oppregnede forbrytelser, herunder folkemord, forbrytelse mot menneskeheten og krigsforbrytelser. Etter straffeloven § 5 tredje ledd gjelder tilsvarende for handlinger foretatt av utlendinger som oppholder seg i Norge, dersom handlingen har en lengstestraff på fengsel i mer enn ett år.

Etter straffeloven § 5 femte ledd gjelder straffeloven også hvor den som har foretatt handlingen verken er norsk statsborger, bosatt i Norge eller oppholder seg i Norge, dersom handlingen har en lengstestraff på fengsel i seks år eller mer og er rettet mot noen som er norsk statsborger eller som er bosatt i Norge.

I henhold til straffeloven § 6 gjelder i tillegg norsk straffelovgivning for handlinger som Norge etter overenskomster med fremmede stater eller etter folkeretten for øvrig har rett eller plikt til å strafforfølge.

4.2.2 Internasjonal praksis

Generelt

Så langt (pr. 21. juni 2017) har 56 stater sluttet seg til konvensjonen. Det følger av statspartenes rapporter til komiteen for tvungne forsvinninger, jf. konvensjonens artikkel 29, at statspartene har lagt til grunn ulike syn på om konvensjonen gjør det påkrevd med et eget straffebud. Nederland, Frankrike, Østerrike og Litauen er blant statene som har sett behov for å vedta et eget straffebud, og Belgia har rapportert om planer om å vedta et slikt straffebud.

Tyskland la i forbindelse med sin tilslutning til konvensjonen til grunn at de relevante handlingene rammes av gjeldende straffebud med passende strafferammer, og at det derfor ikke var nødvendig å vedta et eget straffebud. Senere har Tyskland vurdert spørsmålet på nytt, men et eget straffebud er så langt ikke vedtatt. Heller ikke Spania eller Portugal vedtok egne straffebud i forbindelse med tilslutning til konvensjonen.

Komiteen for tvungne forsvinninger har lagt til grunn at konvensjonen i utgangspunktet krever et eget straffebud som i tilstrekkelig grad dekker alle elementene ved en tvungen forsvinning slik forbrytelsen er definert i konvensjonen. Komiteen uttalte følgende i sine konkluderende merknader til Tysklands rapport:

«The Committee notes that the State party considers, as confirmed by its delegation, that “the existing norms suffice to prosecute and sanction cases of enforced disappearance”. However, it notes that the State party has shown openness to examining whether an amendment to the criminal code in this respect may be called for. As far as it is concerned, after reviewing the criminal offences referred to by the State party, the Committee considers that they are not sufficient to encompass adequately all the constituent elements and modalities of the crime of enforced disappearance, as defined in article 2 of the Convention, and thus comply with the obligation arising from article 4. As a rule, the Committee considers that reference to a range of existing offences is not enough to meet this obligation as the offence of enforced disappearance is not a series of different crimes, but rather a complex and single offence, committed by agents of the State or by persons or groups of persons acting with the authorization, support or acquiescence of the State through several criminal modalities, that violates various rights. In this context, the Committee considers that the criminalization of enforced disappearance as a separate offence would enable the State party to comply with the obligation under article 4, which is closely related to other treaty obligations concerning legislation, such as those in articles 6, 7 and 8 (arts. 2, 4, 6, 7 and 8).»

Nedenfor redegjøres det for den strafferettslige reguleringen av tvungen forsvinning i Nederland, Frankrike og Østerrike.

Nederland

I forbindelse med tilslutning til konvensjonen inntok Nederland et straffebud om tvungen forsvinning i lov om internasjonale forbrytelser, jf. loven § 8 a. Denne bestemmelsen kommer i tillegg til tvungen forsvinning som ledd i forbrytelse mot menneskeheten, som er regulert i samme lov § 4 første ledd bokstav i.

Nederland har i sin rapport av 11. juni 2013 til komiteen for tvungne forsvinninger uttalt at straffebudet ble vedtatt i loven om internasjonale forbrytelser blant annet fordi tvungen forsvinning allerede var omfattet av denne loven som en forbrytelse mot menneskeheten. Nederland fant det hensiktsmessig å bygge så langt som mulig på den eksisterende lovbestemmelsen om tvungen forsvinning. Videre mente Nederland at forbrytelsen tvungen forsvinning av natur og alvorlighetsgrad er sammenlignbar med de andre forbrytelsene i den nederlandske loven om internasjonale forbrytelser, som omfatter folkemord, forbrytelse mot menneskeheten, krigsforbrytelser og tortur. Nederland la også vekt på at loven om internasjonale forbrytelser allerede inneholdt en bestemmelse om straffeansvar for overordnede.

Nederland har en strafferamme på inntil 15 års fengsel for tvungen forsvinning. Dersom nærmere bestemte vilkår er oppfylt, kan overtredelsen straffes med fengsel på livstid eller med fengsel inntil 30 år. Dette gjelder dersom den tvungne forsvinningen:

- a. medfører død eller alvorlig kroppsskade på person eller involverer voldtekt
- b. involverer vold begått i forbund mot en person eller vold mot en syk eller såret person

- c. har som fornærmet en gravid kvinne, en mindreårig, en person med nedsatt funksjonsevne eller en annen særlig sårbar person
- d. involverer en gruppe personer.

Straffansvaret foreldes ikke, jf. lov om internasjonale forbrytelser § 13.

Loven om internasjonale forbrytelser inneholder også en bestemmelse om overordnedes ansvar i § 9, som i engelsk oversettelse lyder:

«1. A superior is liable to the penalties prescribed for the offences referred to in § 2 and in section 1, subsection 4 if he:

- a. intentionally permits the commission of such an offence by a subordinate;
- b. intentionally fails to take measures, in so far as these are necessary and can be expected of him, if one of his subordinates has committed or intends to commit such an offence.

2. Anyone who culpably neglects to take measures, in so far as these are necessary and can be expected of him, where he has reasonable grounds for suspecting that a subordinate has committed or intends to commit such an offence, is liable to no more than two-thirds of the maximum of the principal sentences prescribed for the offences referred to in § 2 and in section 1, subsection 4.

3. If the sentence imposed for the offences referred to in subsection 2 is life imprisonment, the term of imprisonment imposed will not exceed fifteen years.»

Samtidig som Nederland vedtok ny § 8 a, ble definisjonen av tvungen forsvinning i § 4 annet ledd bokstav d om forbrytelse mot menneskeheten endret slik at den samsvarer med konvensjonens definisjon. Denne er noe videre enn definisjonen i vedtektene av 17. juli 1998 for Den internasjonale straffedomstolen (Roma-vedtektene), som tidligere var reflektert i bestemmelsen. Loven om internasjonale forbrytelser § 4 annet ledd bokstav d definerer tvungen forsvinning på følgende måte i engelsk oversettelse, med virkning også for § 8 a:

«d. 'enforced disappearance of a person' means the arrest, detention, abduction or any other form of deprivation of a person's freedom by, or with the authorisation, support or acquiescence of a State or a political organisation, followed by a refusal to acknowledge that deprivation of freedom or to give information on the fate or whereabouts of that person, with the effect of removing him or her from the protection of the law.»

Frankrike

I forbindelse med tilslutning til konvensjonen inntok Frankrike i sin straffelov et straffebud om tvungen forsvinning i et nytt underkapittel I *bis* om krenkelse av person i form av tvungen forsvinning (artiklene 221-12 til 221-18), plassert i bok II om forbrytelser og forseelser mot personer, kapittel II krenkelse av mennesket. I samme bok finnes det også et kapittel om folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og

krigsforbrytelser mv. som omfatter tvungen forsvinning som ledd i forbrytelse mot menneskeheten.

Den franske straffeloven artikkel 221-12 første ledd definerer tvungen forsvinning og lyder i engelsk oversettelse:

«An enforced disappearance consists in the arrest, detention, abduction or any other form of deprivation of liberty of a person, in conditions precluding protection under the law, by one or more agents of the State or by a person or group acting with the authorization, support or acquiescence of State authorities, where such misconduct is followed by the person's disappearance, a refusal to acknowledge such deprivation of liberty, or concealment of the fate reserved to that person or his or her whereabouts.»

Frankrike understreker i sin rapport av 7. februar 2013 til komiteen for tvungne forsvinninger at definisjonen av tvungen forsvinning i den franske straffeloven samsvarer med konvensjonens definisjon, men slik at det er gjort noen stilistiske endringer uten rettslig virkning. Definisjonen får også virkning for den franske straffelovens artikkel 212-1 første ledd nummer 9 om tvungen forsvinning som ledd i forbrytelse mot menneskeheten, som tidligere var i samsvar med Roma-vedtektenes definisjon av tvungen forsvinning.

Tvungen forsvinning straffes i Frankrike med fengsel på livstid, jf. straffeloven artikkel 221-12 annet ledd, i tillegg til visse tilleggsstraffer, herunder blant annet tap av visse sivile rettigheter og mulighet til å inneha visse stillinger og utøve visse aktiviteter, jf. straffeloven artiklene 221-14 til 221-17. Foreldelsesfristen for tvungen forsvinning er 30 år, jf. artikkel 221-18.

Frankrike anså det ikke nødvendig med noen egen bestemmelse for å følge opp konvensjonen artikkel 6 nr. 1 bokstav a om at «enhver som begår, beordrer, oppfordrer eller oppmuntrer andre til å begå, som forsøker å begå, medvirker til eller deltar i» en tvungen forsvinning også skal holdes strafferettslig ansvarlig. Frankrike har vist til at dette enten er den forbryterske handlingen eller dekkes av franske alminnelige strafferettslige regler om medvirkning og forsøk.

Frankrike har imidlertid som oppfølging av konvensjonens artikkel 6 nr. 1 bokstav b inntatt i straffelovens kapittel om tvungen forsvinning en bestemmelse om overordnede ansvar, se lovens artikkel 221-13, som i engelsk oversettelse lyder:

«Without prejudice to the provisions of article 121-7, any superior official who has known or deliberately neglected to take account of information indicating clearly that his or her subordinates were committing or would commit a crime of enforced disappearance and who has failed to take all necessary and reasonable measures within his or her power to prevent or punish its commission or to report it to the competent authorities for purposes of investigation and prosecution although that crime was related to activities occurring under his or her actual responsibility or supervision shall be regarded as an accomplice to the crime of enforced disappearance under article 221-12, committed by subordinates placed under his or her actual authority and supervision.»

En tilsvarende bestemmelse om overordnedes ansvar finnes i den franske straffelovens artikkel 213-4-1 for så vidt gjelder folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser.

Østerrike

Østerrike har inntatt et eget straffebud om tvungen forsvinning i sin straffelov § 312b, som i engelsk oversettelse lyder:

“Enforced disappearance of a person

§ 312b. Whoever abducts another person or deprives him/her in any other way of his/her personal liberty on behalf of or with acquiescence of a state or a political organisation and conceals his/her fate or whereabouts shall be punished with imprisonment from one year up to ten years.”

Strafferammen er fra ett til ti års fengsel, og foreldelsesfristen er ti år fra den dagen den tvungne forsvinningen opphørte. Straffebudet kommer i tillegg til straffeloven § 321a, som omfatter tvungen forsvinning som ledd i forbrytelse mot menneskeheten.

Det følger av Østerrikes rapport av 31. mai 2016 til komiteen for tvungne forsvinninger at Østerrike ikke har ansett det nødvendig med en egen bestemmelse for å følge opp konvensjonens artikkel 6 nr. 1 bokstav a om at «enhver som begår, beordrer, oppfordrer eller oppmuntrer andre til å begå, som forsøker å begå, medvirker til eller deltar i» en tvungen forsvinning, også skal holdes strafferettslig ansvarlig. Østerrike har vist til at dette dekkes av alminnelige strafferettslige regler om medvirkning og forsøk. Østerrike synes heller ikke å ha sett behov for en egen bestemmelse om overordnedes strafferettslige ansvar for tvungen forsvinning, jf. konvensjonens artikkel 6 nr. 1 bokstav b.

4.2.3 Justis- og beredskapsdepartementets vurdering

Justis- og beredskapsdepartementet har foretatt vurderingene under dette punktet. Utenriksdepartementet slutter seg til disse vurderingene.

Behovet for et straffebud om tvungen forsvinning

Elementer av forbrytelsen tvungen forsvinning, slik denne er definert i konvensjonen, er allerede straffbare etter ulike straffebestemmelser, jf. punkt 4.2.1 ovenfor.

Justis- og beredskapsdepartementet har i Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 3.4 side 29–31 redegjort for de hensyn som bør tas i betraktning i vurderingen av om det skal gis et eget, spesialisert straffebud ved gjennomføring av en folkerettslig kriminaliseringsforpliktelse, eller om forpliktelsen bør kunne anses gjennomført ved å

konstatere at plikten til å ta i bruk straff allerede er oppfylt gjennom ett eller flere generelle straffebud (passiv transformasjon).

Justisdepartementet viste i proposisjonen til at fordelene med passiv transformasjon først og fremst er at straffelovgivningen blir mindre fragmentarisk, ikke så omfattende og mer oversiktlig. En mer utstrakt bruk av spesialiserte straffebud kan videre lede til at flere straffebestemmelser overlapper hverandre, noe som reiser spørsmål om de alle kan anvendes samtidig på samme straffbare forhold (konkurrens).

Samtidig pekte Justisdepartementet på følgende ulemper ved passiv transformasjon:

«Etter hvert som omfanget av de folkerettslige forpliktelsene til å ta i bruk straff har økt de siste tiårene, har imidlertid også ulempene med denne gjennomføringsmåten blitt tydeligere. Passiv transformasjon gjør at gjennomføringen av den internasjonale forpliktelsen blir mindre synlig. Etter hvert som det blir stadig vanligere at det opprettes overvåkningsorganer for å undersøke om den enkelte stat har gjennomført forpliktelsene på en dekkende måte, har det vist seg vanskeligere å få aksept for at en folkerettslig forpliktelse til å strafflegge en bestemt handling er godt nok gjennomført ved å vise til en generell bestemmelse som også rammer en rekke andre handlinger. (...) Det er uheldig, og kan bidra til å undergrave formålet med den internasjonale forpliktelsen, om det festner seg et inntrykk av at Norge ikke har tatt våre forpliktelser tilstrekkelig på alvor. I verste fall kan det lede til at vi mister muligheten til selv å iredetføre svært alvorlige straffbare handlinger i det norske rettsvesenet, og i stedet må overlate strafforfølgingen til internasjonale domstoler, går glipp av muligheten til å bistå internasjonale domstoler ved å overta strafforfølgingen i en sak, eller blir forpliktet til å utlevere den siktede (hvis vedkommende ikke er norsk statsborger) til strafforfølging i andre stater.»

Videre uttalte Justisdepartementet i proposisjonen:

«Et siste argument for i større grad å gjennomføre folkerettslige forpliktelser med mindre syntetiske straffebestemmelser, er at en slik tilnærming kan lette internasjonalt rettslig samarbeid i straffesaker, for eksempel i form av utlevering og annen gjensidig bistand til og fra Norge. I mange sammenhenger stilles det som vilkår for å samarbeide at det dreier seg om forhold som er straffbare i begge stater, eventuelt også at det dreier seg om en nærmere bestemt type straffbar handling med en viss øvre strafferamme. At vi lettere kan vise hvordan vi har gjennomført folkerettslige forpliktelser, gjør det lettere å vurdere om vilkårene for samarbeid er oppfylt. Dette kan bidra til at domstolene og påtalemyndigheten får bedre og raskere bistand fra myndighetene i andre stater, og lette norsk politis og andre rettshåndhevende myndigheters operative samarbeid med deres utenlandske motparter.»

Justisdepartementet konkluderte i proposisjonen med at passiv transformasjon ikke prinsipielt bør forlates som metode, men at gode grunner taler for at det i større grad bør treffes bevisste og begrunnede valg av hvilken metode som er best egnet til å gjennomføre den aktuelle internasjonale forpliktelsen. Justisdepartementet fremhevet særlig fordelene med spesialiserte straffebud når det dreier seg om folkerettslige forpliktelser som det er særlig viktig å kunne dokumentere at er gjennomført på en dekkende og lojal måte i Norge.

For å fange opp de spesielle og særlig straffverdige elementene ved tvungen forsvinning, slik forbrytelsen er definert i konvensjonen, kan det være hensiktsmessig med et eget, spesialisert straffebud. Dette vil tillate en særskilt tilpasset strafferamme og foreldelsesregler. Et eget straffebud vil også legge bedre til rette for internasjonalt samarbeid om strafforfølgning av tvungen forsvinning.

Plasseringen av et straffebud om tvungen forsvinning

Et straffebud om tvungen forsvinning kan plasseres i straffeloven kapittel 16 (folkemord, forbrytelse mot menneskeheten og krigsforbrytelse) eller kapittel 19 (vern av offentlig myndighet og tilliten til den).

Kapittel 16 er en aktuell plassering på grunn av forbrytelsens internasjonale og alvorlige karakter. I Nederland er straffebudet om tvungen forsvinning plassert i loven om internasjonale forbrytelser, som også omfatter folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser. Plasseringen ble blant annet begrunnet med forbrytelsens alvorlige karakter, at tvungen forsvinning som ledd i forbrytelse mot menneskeheten allerede var omfattet av denne loven, og at det allerede var inntatt bestemmelser om overordnedes ansvar der. De samme argumentene kan tale for å plassere vårt straffebud i straffeloven kapittel 16. Blant annet er det i straffeloven § 109 gitt en særbestemmelse om overordnedes ansvar for lovbruddene i kapittel 16. På den andre siden inneholder den nederlandske loven om internasjonale forbrytelser også et straffebud om tortur, og den favner dermed videre enn straffeloven kapittel 16, som er begrenset til folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser.

Straffebudet kan alternativt plasseres i kapittel 19 om vern av offentlig myndighet og tilliten til den. Forbrytelsens karakter av misbruk av offentlig myndighet taler for en slik plassering. Kapittel 19 rommer allerede bestemmelser om blant annet misbruk av offentlig myndighet (§ 173) og tortur (§§ 174 og 175). Straffebudene om tortur ble vedtatt for å gjennomføre i norsk rett FNs torturkonvensjon artikkel 4, som inneholder en kriminaliseringsforpliktelse på samme måte som konvensjonen om beskyttelse mot tvungen forsvinning. Både tortur og tvungen forsvinning er alvorlige internasjonale forbrytelser som rammer handlinger begått på vegne av staten. Det kan dermed være mest nærliggende å plassere straffebudet om tvungen forsvinning i kapittel 19, som ny § 175 a.

Utformingen av et straffebud om tvungen forsvinning

Tvungen forsvinning som forbrytelse mot menneskeheten er kriminalisert i straffeloven § 102 første ledd bokstav i. Bestemmelsen rammer den som «på vegne av, eller med samtykke, støtte eller tillatelse av en stat eller en politisk organisasjon bidrar til at en person forsvinner ufrivillig, med det forsett å unndra vedkommende fra lovens beskyttelse for et lengre tidsrom». Straffansvar etter § 102 forutsetter at den tvungne forsvinningen skjer som ledd i et utbredt eller systematisk angrep rettet mot en sivilbefolkning. Første ledd bokstav i gjennomfører Roma-vedtektene for Den

internasjonale straffedomstol artikkel 7 nr. 1 bokstav i og nr. 2 bokstav i, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 5.9.6 side 84.

Konvensjonens definisjon av tvungen forsvinning skiller seg på noen punkter fra definisjonen i Roma-vedtektene. For det første omfatter konvensjonens definisjon ikke tvungne forsvinninger begått på vegne av en politisk organisasjon. For det andre er det ikke et krav at den frihetsberøvede unndras fra lovens beskyttelse for et lengre tidsrom. Hensynene som taler for å gi et straffebud om tvungen forsvinning, taler langt på vei også for å legge straffebudets gjerningsbeskrivelse så tett opp til konvensjonens definisjon som mulig. Det er likevel nødvendig med noen tilpasninger til norsk lovgivningstradisjon på strafferettens område, spesielt med tanke på at gjerningsbeskrivelsen bør være så klar som mulig.

Etter Justis- og beredskapsdepartementets forslag til straffeloven ny § 175 a, se punkt 4.2.4 nedenfor, vil straffebudet ramme den som på vegne av en stat mv. *bidrar til* en tvungen forsvinning. Utformingen av første ledd er utformet etter mønster av straffeloven § 102 første ledd bokstav i. I forslaget til annet ledd gis en definisjon av tvungen forsvinning som ligger tett opp mot konvensjonens definisjon, og som dermed er mer utførlig enn – og på noen punkter skiller seg fra – gjerningsbeskrivelsen i § 102 første ledd bokstav i. Det vises til forslaget til straffeloven ny § 175 a i punkt 4.2.4 nedenfor.

Det antas at forslaget til gjerningsbeskrivelse oppfylder kravene etter konvensjonen artikkel 6 nr. 1 bokstav a, som bestemmer at straffansvaret skal omfatte både den som «begår, beordrer, oppfordrer eller oppmuntrer andre til å begå, som forsøker å begå, medvirker til eller deltar i» en tvungen forsvinning. Vilkåret «bidrar til» rekker vidt, og rammer (som hovedgjerning) ulike fysiske og psykiske bidrag til lovbruddet, herunder også handlinger som naturlig karakteriseres som medvirkningshandling. Det følger av dette at det blir liten plass igjen til den generelle medvirkningsregelen i straffeloven § 15. Det vises i den forbindelse også til at det foreslås en særregulering av overordnede ansvar i straffebudet.

Som praktisk viktige tilfeller nevnes at gjerningsbeskrivelsen i forslaget til straffeloven ny § 175 a rammer både den som forestår frihetsberøvelsen og den som senere nekter å vedgå den eller fortier skjebnen til den frihetsberøvede eller hvor han befinner seg. Forutsetningen for straffansvar er henholdsvis forsett om den etterfølgende hemmeligholdelsen eller kjennskap til den forutgående frihetsberøvelsen.

Straffansvaret for forsøk følger av den generelle regelen i straffeloven § 16.

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår en egen bestemmelse om grov tvungen forsvinning. Se forslag til straffeloven ny § 175 b i punkt 4.2.4 nedenfor. Oppstillingen av omstendigheter som det særlig skal legges vekt på har blant annet bakgrunn i konvensjonen artikkel 7 nr. 2 bokstav b.

Strafferammen for tvungen forsvinning

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår i lys av forbrytelsens ytterst alvorlige karakter, en strafferamme på fengsel inntil 15 år for tvungen forsvinning. Grov tvungen forsvinning bør kunne straffes med fengsel inntil 21 år. Strafferammene er tilsvarende som for tortur og grov tortur.

Særlig om overordnedes straffansvar

Konvensjonen artikkel 6 nr. 1 bokstav b angir når en overordnet skal være strafferettslig ansvarlig for en tvungen forsvinning. Bestemmelsen er innholdsmessig identisk med bestemmelsen om overordnedes ansvar for folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser i vedtektene av 17. juli 1998 for Den internasjonale straffedomstolen (Roma-vedtektene) artikkel 28 bokstav b. Sistnevnte bestemmelse er gjennomført i straffeloven § 109.

Slik gjerningsbeskrivelsen foreslås utformet i forslaget til straffeloven ny § 175 a, vil overordnede kunne straffes ved at deres handlemåte regnes som bidrag til den tvungne forsvinningen. Det kan imidlertid reises spørsmål om overordnedes straffansvar bør reguleres særskilt, slik som i kapittel 16 om folkemord, forbrytelse mot menneskeheten og krigsforbrytelser. Nederland og Frankrike har valgt en slik løsning.

Det vises i denne forbindelse til Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 5.12.2 side 96, hvor Justis- og beredskapsdepartementet gjengir begrunnelsen i høringsnotat 3. april 2007 for å foreslå en egen bestemmelse i straffeloven kapittel 16 om overordnedes ansvar for folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser. Drøftelsen knytter seg til straffeloven § 15, men gjelder langt på vei tilsvarende når en som i forslaget her har valgt å kriminalisere bidrag til en tvungen forsvinning. Det heter i proposisjonen:

«Straffeloven 2005 § 15 fastsetter at et straffebud også rammer den som medvirker til at straffebudet brytes, når ikke annet er bestemt. Hvorvidt det er behov for å ta inn i straffeloven kapittel 16 en bestemmelse basert på Roma-vedtektene artikkel 28, henger sammen med sannsynligheten for at artikkel 28 dekker forhold som ikke er omfattet av straffeloven 2005 § 15 (...)

Det fremgår av motivene til straffeloven at det er meningen å videreføre i gjeldende rett de nærmere vilkårene for når medvirkning kan straffes, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) kapittel 30.1 på side 410. Det synes å herske en viss uklarhet om hvorvidt straffansvar for en overordnet på grunn av passivitet bare kan komme på tale der den underordnede oppfatter passiviteten som et samtykke.

På side 412 i nevnte proposisjon legges dette til grunn. Det heter blant annet:

«Om passivitet skal bedømmes som straffbar medvirkning, beror på en tolking av det enkelte straffebud og de nærmere omstendighetene i saken. Hvis en person har en spesiell plikt til å hindre at en straffbar handling blir begått, skal det mindre til for at passivitet bedømmes som straffbar medvirkning. Ren passivitet vil heller ikke her normalt være tilstrekkelig som grunnlag for et medvirkningsansvar. Bli passiviteten derimot

oppfattet som et samtykke til at hovedgjerningen blir begått, vil kravene til straffbar medvirkning være oppfylt. Et eksempel fremgår av Rt. 1947 side 69. En overordnet politimann ble dømt for medvirkning til legemsbeskadigelse, fordi han under et avhør ikke grep inn overfor den underordnede som mishandlet den avhørte. Den domfelte hadde «tillatt meget som det var hans ubetingede plikt å forhindre, og som han kunne ha forebygget om han hadde villet» (Rt. side 73). Det hører også med at retten fant det bevist at den overordnede i sitt arbeid dro nytte av voldshandlingene ved at de fremmet «de etterforskninger forhørene gjaldt».

Husabø mener straffansvar for den overordnede forutsetter at det foreligger en slik situasjon at den underordnede forventer at den overordnede sier fra dersom han eller hun har noe å innvende. Skulle den underordnede være uvitende om den overordnedes kunnskap om den straffbare handlingen, vil et krav om at passivitet oppfattes som et stilltiende samtykke, imidlertid ikke kunne være oppfylt. Husabøs oppfatning er at det ikke vil være rimelig å legge avgjørende vekt på hva den underordnede vet. Lederens ansvar bør være knyttet til det lederen vet, ikke til hva andre tror lederen vet (Husabø: Straffansvarets periferi, side 192). Som det fremgår over, delte Straffelovkommisjonen dette synet. Likevel kan det være usikkert om medvirkningsansvaret går like langt som Roma-vedtektene artikkel 28. Samtidig viser rettspraksis fra Rwanda-domstolen og Jugoslavia-domstolen hvor viktig dette ansvaret kan være, jf. Utenriksdepartementets høringsuttalelse som er sitert over. Departementet foreslår derfor at straffeloven kapittel 16 får en egen bestemmelse basert på Roma-vedtektene artikkel 28.»

Justis- og beredskapsdepartementet mener i lys av det ovennevnte at overordnedes ansvar for tvungen forsvinning bør reguleres særskilt i straffebudet, se forslag til utforming av straffeloven ny § 175 a tredje ledd i punkt 4.2.4 nedenfor.

Foreldelse av straffansvaret for tvungen forsvinning

Konvensjonen artikkel 8 åpner for at straffansvaret for tvungen forsvinning kan foreldes, men pålegger statene å ha en foreldelsesfrist som er lang og står i forhold til forbrytelsens ytterst alvorlige karakter.

Etter Justis- og beredskapsdepartementets forslag til strafferammer vil tvungen forsvinning foreldes etter 15 år, mens grov tvungen forsvinning vil foreldes etter 25 år, jf. straffeloven § 86 første ledd bokstav d og e. Foreldelsesfristene blir da de samme som for tortur og grov tortur. Fristene anses tilstrekkelige til å oppfylle konvensjonens krav.

Jurisdiksjon over tvungen forsvinning

Som redegjort for ovenfor, gir straffeloven § 5 norsk straffelovgivning vid anvendelse på handlinger foretatt i utlandet. Skulle Norge ratifisere konvensjonen, vil i tillegg straffeloven § 6 etablere jurisdiksjon over forbrytelsen tvungen forsvinning i samsvar med konvensjonen. Det legges etter dette til grunn at konvensjonen artikkel 9 om etablering av jurisdiksjon over forbrytelsen ikke gjør det påkrevd med endringer i straffelovens jurisdiksjonsbestemmelser.

4.2.4 Samlet lovforslag

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

Ny § 175 a skal lyde:

§ 175 a *Tvungen forsvinning*

Den som på vegne av en stat eller med statens tillatelse, støtte eller samtykke bidrar til en tvungen forsvinning, straffes med fengsel inntil 15 år.

Med tvungen forsvinning menes en pågripelse, fengsling, bortføring eller annen frihetsberøvelse, etterfulgt av en nektelse av å vedgå frihetsberøvelsen eller av en fortielse av skjebnen til den frihetsberøvede eller av hvor den frihetsberøvede befinner seg, med den følge at den frihetsberøvede unndras fra lovens beskyttelse.

På samme måte som bestemt i første ledd straffes en overordnet som

- a) var kjent med eller bevisst overså opplysninger som tydelig indikerte at noen under hans eller hennes effektive myndighet og kontroll bidro til eller skulle bidra til en tvungen forsvinning,
- b) utøvde effektivt ansvar for og kontroll over aktiviteter knyttet til tvungen forsvinning, og
- c) unnlot å iverksette nødvendige og rimelige tiltak som sto i hans eller hennes makt for å hindre eller stanse en tvungen forsvinning, eller å rapportere forholdet til kompetente myndigheter for etterforskning og strafforfølgning.

Ny § 175 b skal lyde:

§ 175 b *Grov tvungen forsvinning*

Grov tvungen forsvinning straffes med fengsel inntil 21 år.

Ved avgjørelsen av om en tvungen forsvinning er grov skal det særlig legges vekt på

- a) om den fornærmede som følge av den dør eller får betydelig skade på kropp eller helse,
- b) om den rettet seg mot en syk eller såret person, en gravid kvinne, en mindreårig, en person med nedsatt funksjonsevne eller en på annen måte særlig sårbar person,
- c) om den fornærmede ble utsatt for kroppskrenkelse begått av flere i fellesskap eller voldtekt, eller
- d) om den er begått av flere i fellesskap.

4.3 **Vilkår for lovlig frihetsberøvelse og krav til registrering av frihetsberøvelser (artikkel 17)**

Departementet legger til grunn at norsk lovgivning oppfyller de krav som stilles i konvensjonen artikkel 17 nr. 1 og 2 for lovlig frihetsberøvelse. Hemmelige frihetsberøvelser skal ikke forekomme i Norge. Frihetsberøvelser foretas med grunnlag i lov og på de vilkår loven oppstiller og av den myndighet som er kompetent iht. loven. Videre skjer frihetsberøvelser bare på offentlig anerkjente steder og er

underlagt offentlig tilsyn. Frihetsberøvede har i utgangspunktet adgang til å kommunisere med sin familie, rådgiver eller annen person som den frihetsberøvede velger. Kompetente og autoriserte myndigheter eller institusjoner har adgang til steder for frihetsberøvelser. Dette omfatter bl.a. Sivilombudsmannens forebyggingsenhet mot tortur og umenneskelig behandling ved frihetsberøvelse, som ble opprettet våren 2014 som følge av norsk ratifikasjon av tilleggsprotokollen til FNs torturkonvensjon. Frihetsberøvede, eller ved mistanke om en tvungen forsvinning, personer med rettslig interesse, vil også ha adgang til domstolene for å få prøvd frihetsberøvelsens lovlighet.

Departementet legger videre til grunn at norsk lovgivning og praksis med hensyn til registrering og journalføring av frihetsberøvelser oppfyller konvensjonens krav i artikkel 17 nr. 3. Dette gjelder enten det er tale om pågrep eller varetektsfengsling etter straffeprosessloven, fengselsstraff etter straffelovgivningen, forvaring etter utlendingsloven, tvungent psykisk helsevern etter psykisk helsevernloven, tvangsplassering av barn og unge i medhold av barnevernloven, frihetsberøvelser etter sosialtjenesteloven eller frihetsberøvelser innen forsvaret etter blant annet lov om militær disiplinærmyndighet eller andre typer frihetsberøvelser i statlig regi (listen er ikke uttømmende). Det legges til grunn at de opplysninger som i Norge registreres i forbindelse med frihetsberøvelser, sammenholdt med pasientjournalen, dødsårsaksregister og grav- og kremasjonsregistre, vil dekke de opplysninger som skal registreres i henhold til konvensjonens artikkel 17 nr. 3.

4.4 Rett til informasjon om frihetsberøvelser (artikkel 18, jf. artikkel 20 nr. 1)

4.4.1 Konvensjonens artikkel 18, jf. artikkel 20 nr. 1, sammenholdt med norsk lovgivning om taushetsplikt

I henhold til konvensjons artikkel 18 skal slektninger og andre med berettiget interesse ha rett til innsyn i nærmere bestemte opplysninger vedrørende frihetsberøvelser, herunder helseopplysninger. Etter konvensjonens artikkel 20 nr. 1 kan det gjøres unntak fra denne innsynsretten, forutsatt at den frihetsberøvede er under lovens beskyttelse og frihetsberøvelsen er underlagt domstolskontroll, dersom dette er «*strengt nødvendig og hjemlet i lov*», og utgivelsen av opplysningene «*vil uheldig virke inn på [den frihetsberøvedes] privatliv eller sikkerhet, være til hinder for etterforskningen i en straffesak eller av andre tilsvarende grunner i henhold til lov og i samsvar med gjeldende folkerett og (...) konvensjonens formål*».

Etter norsk rett er opplysninger om at noen er eller har vært frihetsberøvet, samt helseopplysninger, i utgangspunktet taushetsbelagte opplysninger, jf. forvaltningsloven § 13, politiregisterloven § 23 og bestemmelser om taushetsplikt i spesiallovgivning. Samtykke fra den frihetsberøvede er derfor i utgangspunktet nødvendig etter norsk rett for å kunne gi innsyn i samsvar med konvensjonens artikkel 18, jf. forvaltningsloven § 13 a nr. 1 og politiregisterloven § 24 nr. 1.

Departementet legger til grunn at norske regler om taushetsplikt om personlige forhold er forenlige med konvensjonen, da det etter artikkel 20 nr. 1 kan gjøres unntak fra innsynsretten blant annet når det er strengt nødvendig for å unngå uheldig innvirkning på den frihetsberøvedes privatliv. Blant statspartene har Nederland, Frankrike og Tyskland rapportert til komiteen for tvungne forsvinninger om at innsyn etter artikkel 18 som hovedregel vil kreve samtykke fra den direkte berørte også etter disse statenes lovgivning.

Det kan imidlertid ikke utelukkes at komiteen for tvungne forsvinninger vil kunne ha et annet syn på dette spørsmålet og overprøve den nasjonale interesseavveiningen mellom hensynet til slektingers behov for informasjon om skjebnen til den frihetsberøvede for å kunne utelukke en konvensjonsstridig frihetsberøvelse og den frihetsberøvedes ønske om å bli beskyttet mot at det gis innsyn i opplysninger om personlige forhold. Komiteens konkluderende merknader til Nederlands og Frankrikes rapporter kan vitne om uenighet mellom komiteen og disse statspartene om tolkningen av konvensjonen på dette punktet. Komiteen uttaler følgende i sine konkluderende merknader til Nederlands rapport, jf. også en lignende uttalelse i komiteens merknader til Frankrikes rapport:

“While recognizing the legal significance of respect for the privacy of persons deprived of their liberty, the Committee regrets the statement by the State party that the information listed in article 18 of the Convention will not automatically be supplied to the relatives of a person deprived of liberty. Given that the “refusal to acknowledge the deprivation of liberty or ... concealment of the fate” of the disappeared person are components of enforced disappearance, the right of any person with a legitimate interest to collect and receive information on the fate of a person presumed disappeared must be recognized (art. 18, 19 and 20).

The Committee recommends that the State party adopt the requisite measures to ensure that any person with a legitimate interest has the right to gain access to at least the information contained in article 18, paragraph 1, of the Convention and a real possibility of being able to do so. The Committee calls on the State party to guarantee that those persons have access to prompt and effective judicial remedies to obtain that information without delay, as established in article 20, paragraph 2, of the Convention, and the possibility of appealing against a refusal to disclose this information.”

4.4.2 Forslag om avgivelse av en tolkningserklæring til artikkel 20 nr. 1

Departementet foreslår på bakgrunn av redegjørelsen under punkt 4.4.1. at Norge i forbindelse med ratifikasjon av konvensjonen avgir en tolkningserklæring om norsk forståelse av konvensjonens artikkel 20 nr. 1, jf. artikkel 18. En slik erklæring vil ha som formål å tilkjenne at Norge anser at norske regler om taushetsplikt om personlige forhold, jf. bl.a. forvaltningsloven § 13 jf. § 13 a nr. 1 og politiregisterloven § 23 jf. § 24 nr. 1, er tillatt etter artikkel 20 nr. 1.

Det vises til at Tyskland også så behov for å avgi en slik tolkningserklæring vedrørende forståelsen av artikkel 20 nr. 1 ved tilslutning til konvensjonen. Tysklands tolkningserklæring lyder:

«Under German law, all persons with a legitimate interest are entitled to obtain information from the court files. The restrictions provided for in German law for the protection of the interests of the person concerned or for safeguarding the criminal proceedings are permissible pursuant to Article 20 para. 1 of the Convention.»

Departementet foreslår at Norge avgir følgende tolkningserklæring ved ratifikasjon:

«Norge erklærer sin forståelse at den norske lovgivningen om taushetsplikt med sikte på å beskytte privatlivet til personer som er frihetsberøvet, er tillatt etter konvensjonens artikkel 20 nr. 1. Etter lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker og lov 28. mai 2016 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten er opplysninger om «noens personlige forhold» taushetsbelagt. Forvaltningens, politiets og påtalemyndighetens taushetsplikt vil omfatte opplysninger om at en person er frihetsberøvet, med grunnlag i lov og underlagt rettslig kontroll, samt opplysninger om en persons helse. Slike opplysninger kan som hovedregel bare gis til slektninger eller andre i den grad personen som er beskyttet av taushetsplikten, samtykker til dette eller dette følger av andre unntak med grunnlag i lov. Regler om taushetsplikt for personlige forhold følger også av spesiallovgivningen på ulike områder.»

4.5 Særlig om beskyttelse av barn mot tvungen forsvinning (artikkel 25)

I henhold til konvensjonens artikkel 25 skal statspartene treffe nødvendige tiltak for å forhindre og straffe i sin straffelovgivning urettmessig forflytning av barn som er utsatt for en tvungen forsvinning, eller urettmessig forflytning av barn som har en forelder eller verge som er utsatt for en tvungen forsvinning. Videre skal det treffes tiltak for å forhindre og straffe forfalskning, hemmeligholdelse og tilintetgjøring av dokumenter som bekrefter barnets egentlige identitet. Norsk straffelovgivning anses å oppfylle konvensjonens krav på dette punktet, jf. bl.a. straffeloven § 261 om omsorgsunndragelse og straffeloven §§ 361 og 362 om dokumentfalsk og § 363 om dokumentødeleggelse mv.

Konvensjonens artikkel 25 nr. 4 pålegger videre statspartene å ha rettslige prosedyrer for å føre tilsyn med prosedyrer for adopsjon eller annen plassering av barn som tillater eventuelt å oppheve vedtak om adopsjon eller plassering av barn med opphav i en tvungen forsvinning. Konvensjonens art. 25 nr. 4 kan ikke forstås slik at adopsjonsvedtak med opphav i tvungen forsvinning i ethvert tilfelle må oppheves, bare at det må være adgang til en fornyet vurdering av adopsjonsvedtaket, hvor det skal tas hensyn til barnets beste.

Det følger av gjeldende adopsjonslov § 19 siste ledd at en utenlandsk avgjørelse om opphevelse av adopsjon i et tilfelle hvor en av adoptivforeldrene eller adoptivbarnet er bosatt i Norge på opphevelsestiden, ikke gjelder her i riket med mindre departementet samtykker i opphevelsen. Det legges til grunn at denne bestemmelsen gir adgang til en fornyet prøving av et vedtak om adopsjon truffet i utlandet i de tilfeller der det foreligger en utenlandsk avgjørelse om opphevelse av vedtaket. Bestemmelsen vil derfor kunne gjelde ved et tilfelle der det utenlandske vedtaket om adopsjon har opphav i en tvungen forsvinning og det foreligger en utenlandsk avgjørelse om opphevelse av vedtaket. Ved avgjørelsen vil prinsippet om hensynet til barnets beste etter gjeldende adopsjonslov § 2 legges til grunn. En ny adopsjonslov er blitt vedtatt, men er fortsatt ikke trådt i kraft. Adgangen for adopsjonsmyndighetene til å anerkjenne en utenlandsk avgjørelse om opphevelse av adopsjon i gjeldende adopsjonslov § 19 siste ledd er videreført i ny adopsjonslov § 48.

Der et vedtak om adopsjon er truffet her i landet, legges det til grunn at en slik sak vil kunne prøves etter forvaltningsloven § 35 om omgjøring av vedtak uten klage. Når den nye adopsjonsloven trer i kraft, vil det være en frist på 10 år fra vedtaksdato for å omgjøre adopsjonsvedtak, jf. ny adopsjonslov § 40. Det vil imidlertid fortsatt kunne reises sak for domstolene om gyldigheten av adopsjonsvedtaket. Det antas at dette sikrer at det foreligger rettslige prosedyrer for å få en fornyet vurdering av adopsjonsvedtaket, slik konvensjonen krever.

For øvrig vises det til at Norge samarbeider med andre stater om internasjonale adopsjoner på grunnlag av de forpliktelser som er nedfelt i barnekonvensjonen og Haag-konvensjonen om adopsjon fra 1993. Alle vedtak om adopsjon skal skje med respekt for barnets grunnleggende rettigheter og på en måte som hindrer at det kan forekomme bortføring av eller handel med barn.

Det legges på denne bakgrunn til grunn at gjennomføring av konvensjonens artikkel 25 ikke krever endring av norsk lov.

4.6 Konvensjonens forhold til den internasjonale humanitærretten (artikkel 43)

Det må legges til grunn at konvensjonen vil kunne komme til anvendelse i væpnet konflikt, noe som også er avgjørende for å oppfylle dens formål. Det innebærer samtidig at det vil kunne oppstå spørsmål om forholdet mellom konvensjonens bestemmelser og de regler som følger av den internasjonale humanitærretten. For eksempel inneholder humanitærretten en utførlig regulering av håndteringen av krigsfanger, som er utarbeidet særlig for situasjoner med væpnet konflikt.

Konvensjonen fastsetter i artikkel 43 at den ikke skal berøre («is without prejudice to») bestemmelsene i internasjonal humanitærrett. Artikkel 17 nr. 2 oppstiller også forpliktelser for statspartene når det gjelder frihetsberøvelser, som tar forbehold for

statspartenes øvrige internasjonale forpliktelser. Artikkel 43 kan ikke anses å innebære en endelig avklaring av forholdet mellom konvensjonen og den internasjonale humanitærretten. Departementet legger til grunn at spørsmålet om hvorvidt de enkelte konvensjonsbestemmelsene kommer til anvendelse i situasjoner med væpnet konflikt og i hvilken utstrekning, vil måtte bero på en konkret fortolkning av de relevante konvensjonsbestemmelsene, der alminnelige tolkningsprinsipper som gjelder hvor flere folkerettsregimer kommer til anvendelse, som harmoniseringsprinsippet og prinsippet om *lex specialis*, vil spille inn.

Siden statspartenes forpliktelser etter konvensjonen i stor grad gjenfinnes i andre menneskerettskonvensjoner som Norge allerede er bundet av, og som på tilsvarende måte vil kunne komme til anvendelse i væpnet konflikt, anses konvensjonen ikke å reise særlige problemstillinger som skulle tilsi at Norge ikke ratifiserer den.

5. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

En statspart skal innen to år etter ratifikasjon utarbeide en rapport til komiteen for tvungne forsvinninger om gjennomføring av konvensjonen, jf. konvensjonens artikkel 29. I motsetning til hva som er tilfelle for de fleste av de øvrige konvensjonsorganene på menneskerettsområdet, inneholder konvensjonen ingen bestemmelse om regelmessig rapportering om gjennomføringen av konvensjonen til komiteen. Komiteen kan imidlertid be statene om ytterligere opplysninger.

Etter artikkel 30 kan komiteen for tvungne forsvinninger videre innlede hasteprosedyrer mot en statspart basert på henvendelser fra personer med berettiget interesse om at det bør søkes etter en forsvunnet person. Det må kunne legges til grunn at det er lite sannsynlig at denne type prosedyre vil bli innledet mot Norge, og skulle det skje, vil det være tale om svært få saker.

Ratifikasjon av konvensjonen vil ikke ha økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning. Det merarbeid ratifikasjon av konvensjonen vil medføre, vil dekkes innenfor eksisterende budsjetttrammer.

Det er grunn til å tro at et straffebud om tvungen forsvinning vil bli lite brukt. Dessuten er det vanskelig å tenke seg handlinger som omfattes av utkastet til nytt straffebud som ikke allerede er straffbare etter gjeldende rett. Forslaget på dette punktet vil derfor ikke få nevneverdige økonomiske eller administrative konsekvenser. Det eventuelle merarbeid vil dekkes innenfor eksisterende budsjetttrammer.

6. VURDERING

Tvungen forsvinning er et omfattende problem på verdensbasis. Det er derimot ikke et utbredt problem i stater med utpreget åpenhet, demokratisk kontroll og velfungerende

rettssikkerhetsgarantier. Det har imidlertid også vært eksempler på at hemmelige og ulovlige frihetsberøvelser har vært brukt av demokratiske stater i kampen mot terrorisme.

Tvungen forsvinning er allerede i strid med Norges eksisterende menneskerettsforpliktelser. Konvensjonen om beskyttelse mot tvungen forsvinning bidrar imidlertid til å styrke det internasjonale menneskerettsvernet mot ulovlige og hemmelige frihetsberøvelser og til å bekjempe straffrihet for tvungne forsvinninger. Gjennom tilslutning til konvensjonen vil Norge slutte opp om konvensjonens målsetting om bekjempelse av tvungen forsvinning globalt, samtidig som vi bl.a. kan bidra til å gjennomføre konvensjonens bestemmelser dersom det skulle fremkomme opplysninger om at personer med opphold i Norge, kan ha bidratt til tvungne forsvinninger i utlandet.

I Norges rapporter til FNs menneskerettighetsråd av september 2009 og av januar 2014 om gjennomføringen av menneskerettighetene i Norge, er arbeidet med sikte på å ratifisere konvensjonen om beskyttelse mot tvungen forsvinning nevnt som en av flere nasjonale menneskerettsprioriteringer.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at Norge ratifiserer konvensjonen, og at det i den forbindelse vedtas et eget straffebud om tvungen forsvinning i straffeloven som foreslått under punkt 4.2.

Siden gjennomføring av konvensjonen forutsetter lovendring og for øvrig anses som en sak av særlig stor viktighet, vil Stortingets samtykke til ratifikasjon bli innhentet i samsvar med Grunnloven § 26, annet ledd.

Punkt 4.2. om forslag til straffebud om tvungen forsvinning er utarbeidet i nært samarbeid med Justis- og beredskapsdepartementet. Høringsnotatet har vært forelagt Barne- og likestillingsdepartementet, Forsvarsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. Disse slutter seg til Utenriksdepartementets forslag om at Norge ratifiserer konvensjonen og vedtar straffebud om tvungen forsvinning.

Vedlegg: Konvensjonen på engelsk og i foreløpig norsk oversettelse