

Justis- og beredskapsdepartementet

Deres referanse: 25/5951**Vår referanse:** 2025/183**Dato:** 01.12.2025**Publikasjonsnr.:** NIM-H-2025-052

HØRINGSUTTALELSE

Høring – ny straffebestemmelse om involvering av mindreårige i kriminalitet

1. Innledning

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) viser til departementets høringsbrev 10. oktober 2025 med høringsfrist 1. desember 2025. Høringen gjelder ny straffebestemmelse om involvering av mindreårige i kriminalitet.

Kapittel 2 utdyper de menneskerettslige rammene, kapittel 3 kommenterer departementets forslag og behov for presiseringer, kapittel 4 skisserer et nytt straffebud rettet mot bakmenn, kapittel 5 reiser spørsmål om behovet for ytterligere straffelegging og kapittel 6 gjelder politiattest.

NIM støtter innføringen av et eget straffebud rettet mot involvering av mindreårige i kriminalitet. NIMs innspill til departementet kan oppsummeres slik:

- Presisere lovteksten, for eksempel gjennom å inkludere «kriminell gruppe».
- Utrede og fremme et eget straffebud som kan bidra til å holde flere bakmenn strafferettslig ansvarlige.
- Sikre at menneskehandel fortsatt iretteføres som menneskehandel når vilkårene foreligger.
- Sikre praktisering av non-punishment-prinsippet for mulige ofre for menneskehandel.
- Utrede ytterligere straffelegging for ledere av kriminelle grupper for uaktsom medvirkning til alvorlige kriminelle handlinger begått av barn.
- Oppdatere politiregisterloven § 39 slik at nye relevante bestemmelser anmerkes på barneomsorgsattest.

NIM bistår gjerne med ytterligere avklaringer.

2. Menneskerettslige sider

2.1 Lovkravet

Bestemmelser om materiell strafferett må ivareta kravet til klar hjemmel i lov etter Grunnloven § 96 første ledd og EMK artikkel 7. Kravet innebærer at det straffbare må ligge innenfor bestemmelsens ordlyd, som må være tilstrekkelig språklig klar. Straffebudet må også være tilstrekkelig presist. Det må både gi individer veiledning om skillet mellom det straffbare og ikke-straffbare, og hindre vilkårlig straffeforfølgning.

Kravet til klarhet og forutberegnelighet vil for øvrig avhenge av innholdet i den relevante straffebestemmelsen, det aktuelle rettsområdet og hvem straffebudet er adressat for.¹ Klarhetskravet gjelder også reglene om hvilken straff som kan utmåles hvis en straffebestemmelse overtres.²

I punkt 4 under foreslår vi et mulig nytt straffebud som i større grad rammer bakmenn enn det vi antar at departementets forslag vil gjøre. I den forbindelse er det naturlig å her også behandle lovkravet ved straffebud som rammer uaktsomhet eller grovt uaktsomme handlinger. Slik NIM ser det, skjerpes lovkravet noe ved bruk av skyldkravet uaktsomhet.

I straffeloven § 23 første ledd er uaktsomhet definert slik: «[d]en som handler i strid med kravet til forsvarlig opptreden på et område, og som ut fra sine personlige forutsetninger kan bebreides, er uaktsom.» Videre er grov uaktsomhet definert slik «[u]aktsomheten er grov dersom handlingen er svært klanderverdig og det er grunnlag for sterk bebreidelse», jf. annet ledd. Kjernen i vurderingen etter lovkravet er at uaktsomhet forutsetter en konkret og skjønnsmessig vurdering av hva personen burde ha gjort, basert på hva vedkommende visste eller burde vite. Den objektive siden av uaktsomhetsnormen fungerer derfor i praksis som en rettslig standard.

Uaktsomhet eller grov uaktsomhet som skyldkrav er som hovedregel tilstrekkelig presist når den straffbare handlingen ellers er klart angitt i loven og ikke bygger på en standard.³ Hensynet bak presisjonskravet kan tale for at uaktsomhetsansvaret konkretiseres gjennom utforming av et fare- eller følgedelikt. Det vil si å angi hvilke konkrete handlinger eller unnlater som er straffbare.

2.2 Barns rett til beskyttelse

¹ EMDs dom 11. november 1996 *Cantoni mot Frankrike* avsnitt 35 og *Kjølbros*, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere, 5. utgave 2020, side 825.

² HR-2020-2019-A avsnitt 19.

³ Se her våre tidligere vurderinger i *Høringsuttalelse – NOU 2022: 21 Strafferettslig vern av den seksuelle selvbestemmelsesretten*, 12. april 2023 (23/259) pkt. 3.3.

Etter barnekonvensjonen artikkel 3 og Grunnloven § 104 skal barnets beste være et grunnleggende hensyn ved handlinger og avgjørelser som berører barn.

Det fremgår av Grunnloven § 104 tredje ledd at barn har rett til vern om sin personlige integritet, og at statens myndigheter skal legge til rette for barnets utvikling. Høyesterett har bygget på at dette omfatter å beskytte dem mot vold og mishandling.⁴ Etter Høyesteretts praksis inngår straffeforfølgning av voldsutøvere som en integrert del av barns rettsbeskyttelse. NIM antar at de samme hensyn langt på vei tilsier at effektiv kriminalisering kan være et tiltak for å oppfylle Grunnloven § 104 tredje ledd, for å forebygge involvering av barn i straffbare handlinger eller i straffbar virksomhet. Dette gjelder selv om det neppe kan utledes spesifikke forpliktelser til hvordan straffelovgivningen skal utformes. Det avgjørende er om den strafferettslige beskyttelsen av barn er effektiv.

Barnekonvensjonen artikkel 19 beskytter barn mot alle former for vold, skade eller misbruk. Bestemmelsen gir barn en omfattende beskyttelse, som også inkluderer vern mot utnyttelse som kan sette barns rett til utvikling i fare.⁵

Barnekonvensjonen artikkel 32 og 33 verner barn mot økonomisk og narkotikarelatert utnyttelse, mens artikkel 35 verner mot salg av og handel med barn. Artikkel 36 forplikter statene til å beskytte barnet mot alle andre former for «exploitation prejudicial to any aspects of the child's welfare».

Barnekomiteen bygger på at utnyttelse kommer i mange former, inkludert «the recruitment of children to participate in criminal activities, including forms of cybercrime».⁶

Ordlyden i artikkel 36 gir ikke nærmere veiledning for hvilke tiltak som må på plass. Barnekomiteen nevner «relevant laws and policies», «appropriate enforcement mechanisms», og i relasjon til menneskehandel (vår utheving):

“115. Considering States’ obligations to investigate, prosecute and punish trafficking in persons, including its component actions and *related conduct*, States parties should develop and update anti-trafficking legislation so that it prohibits the technology-facilitated recruitment of children by criminal groups.”⁷

⁴ HR-2019-1675-A avs. 66; HR-2019-2205-A; HR-2017-2415-A avs. 18.

⁵ Generell kommentar nr. 13, avsnitt 62: “Thus, the obligation of the State party includes comprehensive protection from violence and exploitation which would jeopardize a child’s right to life, survival and development.”

⁶ Generell kommentar nr. 25, avsnitt 112.

⁷ Generell kommentar nr. 25 om barns rettigheter i det digitale miljøet, avsnitt 112-116. Se også avsnitt 83.

Det at komiteen anbefaler lovgivning som forbyr og kriminaliserer teknologi-fasilitert rekruttering av barn viser etter NIMs syn at effektiv beskyttelse kan måtte innebære strafferettslig regulering, også av handlinger som legger til rette for eller vesentlig øker risikoen for utnyttelse.⁸ Vi antar dette også vil kunne gjelde klanderverdige unnlatelser.

2.3 Særlig om vern mot menneskehandel

2.3.1 Innledning

I det følgende drøfter vi hvorvidt rekruttering av barn til kriminalitet kan utgjøre menneskehandel, samt forpliktelser knyttet til kriminalisering av menneskehandel og adgang til straffritak for ofre.

2.3.2 Hva er menneskehandel

Menneskehandel er definert i Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel (Menneskehandelskonvensjonen) artikkel 4 og Palermoprotokollen artikkel 3.⁹ EMK artikkel 4 nr. 1 inneholder et forbud mot å holde noen i «slavery or servitude», mens nr. 2 forbyr «forced or compulsory labour». Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har gjennom langvarig praksis bygget på at menneskehandel («trafficking») faller innenfor virkeområdet til artikkel 4, uten å finne det nødvendig å spesifisere hvilket vilkår i artikkel 4 som aktualiseres.¹⁰ Videre inneholder barnekonvensjonen artikkel 35 en plikt for statene til å iverksette alle egnede tiltak for å motvirke menneskehandel.

Menneskehandel handler om å skape eller opprettholde situasjoner av avhengighet og sårbarhet, typisk ved å trekke personer inn i vanskelige livsforhold, med mål om å legge til rette for etterfølgende former for utnyttelse.¹¹ Rettslig sett vil et forhold kunne anses som menneskehandel bare hvis tre elementer foreligger: Handling, middel og formål («Action», «means» og «purpose»)¹² Hva som ligger i disse tre

⁸ Valgfri protokoll til konvensjonen om barns rettigheter om barn i væpnet konflikt fastsetter i artikkel 4 nr. 2 at statene «skal treffe alle gjennomførbare tiltak «for å hindre slik rekruttering av barn til væpnet konflikt. Et tiltak som nevnes særskilt er «rettslige tiltak som er nødvendige for å forbyr og kriminalisere slik praksis». Det gir en viss støtte til en innføring av straff mot rekruttering av barn til kriminell virksomhet kan være et egnet tiltak for å oppfylle barnekonvensjonen artikkel 36.

⁹ Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel ETS nr. 197 og Protokoll om å hindre, bekjempe og straffe handel med mennesker, særlig kvinner og barn, til FN-konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet (15-11-2000 nr. 2 Multilateral). Begge er ratifisert av Norge, og gjennomført i norsk rett gjennom presumsjonsprinsippet, og i straff- og straffeprosessen gjelder egne inkorporeringsregler gjennom straffeloven § 2 og straffeprosessloven § 4 første ledd.

¹⁰ V.C.L. and A.N. mot Storbritannia, 77587/12 og 74603/12, avsn. 148.

¹¹ «A Commentary on the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings», 15. desember 2020, Helmut Sax, [Article 4 definitons](#), punkt 4.06.

¹² Palermoprotokollen artikkel 3(a) og menneskehandelskonvensjonen artikkel 4(a).

elementene er nærmere angitt i blant annet menneskehandelskonvensjonen, Palermoprotokollen og praksis fra EMD.

Handlingen kan innebære rekruttering, transport, overføring, husing eller mottak av personer. *Middlelet* kan være trussel om eller faktisk bruk av makt eller andre former for tvang, bortføring eller utnyttelse av en persons sårbarhet. *Målet* må være utnyttelse. Det inkluderer, men er ikke begrenset til, utnyttelse av at andre prostituerer seg eller andre former for seksuell utnyttelse, tvangsarbeid eller tvangstjenester, slaveri eller slaverilignende praksis, ufri tjeneste eller fjerning av organer. Utnyttelse av kriminelle handlinger er eksplisitt omfattet i EU-direktivet om bekjempelse av menneskehandel.¹³

Rekruttering av barn til kriminalitet kan altså, dersom vilkårene er oppfylt, utgjøre menneskehandel.

Akkurat hvor grensen går for når rekruttering av barn til kriminalitet utgjør menneskehandel, er ikke eksplisitt klarlagt i konvensjonene eller EMDs praksis. Når det gjelder barn, er det ikke nødvendig å vise at kravet om *middel* er oppfylt. Det følger av Menneskehandelskonvensjonen artikkel 4 bokstav c og d, og Palermoprotokollen artikkel 3 bokstav c og d, og praksis fra EMD bygger på dette.¹⁴

Høyesteretts ankeutvalg har i Rt-2011-1061 bygget på at der fornærmede er under 18 år, kan det «ikke stilles for strenge krav til den tvangen som må foreligge», men det må være «utvist en form for press fra gjerningspersonen. Denne rettsforståelsen fra ankeutvalget i disse sakene har Høyesterett sluttet seg til i en senere sak fra Rt. 2013 s. 39.

I fortalen til EU-direktivet heter det at:

1. “The expression ‘exploitation of criminal activities’ should be understood as the exploitation of a person to commit, inter alia, pick-pocketing, shop-lifting, drug trafficking and other similar activities which are subject to penalties and imply financial gain.”¹⁵

EMDs avgjørelse V.C.L. og A.N. mot Storbritannia gjaldt barn som ble utnyttet til å arbeide på en hasj-plantasje. Domstolen uttalte at hvorvidt noe er menneskehandel må vurderes konkret. I vurderingen viser EMD blant annet til at barn kan være utsatt for psykologiske tvangsmekanismer, slik som trusler om å bli meldt til

¹³ Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, artikkel 2 nr. 3.

¹⁴ V.C.L. og A.N. mot Storbritannia, 77587/12 og 74603/12, avsnitt 149.

¹⁵ [Fortale, punkt 11, til direktiv 2011/36/EU.](#)

myndighetene eller å bli holdt sosialt isolert.¹⁶ Det å gi penger eller andre fordeler for å oppnå kontroll over en annen person kan videre være en relevant indikasjon i vurderingen av om det foreligger menneskehandel, selv om middel-elementet altså ikke må bevises overfor barn.¹⁷

Den praksisen departementet skisserer i punkt 3 om rekruttering av barn til kriminelle miljøer – gjeldsbinding, lojalitetsmekanismer, vold og trusler – indikerer at noe av rekrutteringen kan falle innenfor menneskehandels-definisjonen. Som nevnt er det ikke et krav etter konvensjonene om at middel-vilkåret er oppfylt når det gjelder barn.

2.3.3 Effektiv beskyttelse

Det følger av Menneskehandelskonvensjonen artikkel 23 nr. 1 at statene må ha en effektiv straffelovgivning mot menneskehandel («punishable by effective, proportionate and dissuasive sanctions»).

At vernet skal være effektivt følger også av EMK artikkel 4. I V.C.L. og A.N. mot Storbritannia er dette uttrykt slik:

“151. Article 4 entails a specific positive obligation on member States to penalise and prosecute effectively any act aimed at maintaining a person in a situation of slavery, servitude or forced or compulsory labour (see *Siliadin v. France*, no. [73316/01](#), §§ 89 and 112, ECHR 2005-VII). In order to comply with this obligation, member States are required to put in place a legislative and administrative framework to prevent and punish trafficking and to protect victims (see *Rantsev*, cited above, § 285).”

Minimumskravene etter Menneskehandelskonvensjonen er å kriminalisere forsettlig lovbrudd, også forsøk og medvirkning.¹⁸ Konvensjonens artikkel 22 nr. 2 bygger imidlertid på et uaktsomhetsansvar for foretak. Ansvar oppstår på grunnlag av manglende tilsyn eller kontroll fra personer i virksomheten.

2.3.4 Non-punishment-prinsippet

Prinsippet om non-punishment følger av Menneskehandelskonvensjonen artikkel 26:

“Each Party shall, in accordance with the basic principles of its legal system, provide for the possibility of not imposing penalties on victims for their

¹⁶ V.C.L. og A.N. mot Storbritannia, avsnitt 171.

¹⁷ Guide on article 4 of the European Convention on Human Rights – Prohibition of slavery and forced labour, oppdatert 31. august 2025, avsnitt 11.

¹⁸ Artiklene 18-21.

involvement in unlawful activities, to the extent that they have been compelled to do so.”

Første gang EMD behandlet en sak om straffeforfølgelse av ofre, eller potensielle ofre, for menneskehandel var i V.C.L. og A.N. mot Storbritannia (2021).

EMD uttalte at straffeforfølgelse av ofre i visse tilfeller kan stå i et spenningsforhold til statenes positive plikter etter EMK:

“[...]the Court considers that the prosecution of victims, or potential victims, of trafficking may, in certain circumstances, be at odds with the State’s duty to take operational measures to protect them where they are aware, or ought to be aware, of circumstances giving rise to a credible suspicion that an individual has been trafficked.”

EMD kom til at staten ikke hadde oppfylt sine positive forpliktelser etter artikkel 4 til å beskytte barn som potensielt var ofre for menneskehandel.¹⁹ Domstolen viste til at det var flere indikasjoner på at barna var menneskehandlet, men at myndighetene likevel fortsatte straffeforfølgelsen av dem (avsnitt 181).

3. Merknader til lovutkastet

3.1 Departementets forslag

Vi viser til departementets redegjørelse for medvirkningsansvaret etter straffeloven § 15, betydningen av utnyttelse av mindreårige for straffeutmålingen etter straffeloven § 77 g, samt når involvering av mindreårige utgjør selvstendig overtredelse av et straffebud.²⁰ Departementet nevner blant annet at i tilfeller hvor involveringen innebærer en utnyttelse av den mindreårige til tvangsarbeid eller tvangstjenester, kan forholdet rammes av § 257 om menneskehandel.

Departementets første skisse til straffebud lyder:

«Den som instruerer, gir oppdrag til, yter fordeler til, overleverer formuesgoder til eller medbringer en person under 18 år, og dermed eller på annen måte involverer denne i en straffbar handling, straffes med [bot eller] fengsel inntil 3 år.»

Departementet presiserer at «[m]edvirkning til et lovbrudd begått av den mindreårige omfattes, men også andre handlinger rammes av bestemmelsen.²¹ Begrepet «involverer» er i seg selv relativt vidt, [...]». Videre presiserer

¹⁹ Avsnitt 173 og 183

²⁰ Høringsnotatet pkt. 4.

²¹ Høringsnotatet pkt. 6.2.

departementet at begrepet «involverer» må gjelde lovbrudd gjerningspersonen selv eller noen andre enn den mindreårige i hovedsak står bak. Det kreves ikke at barnet skal utføre en objektivt sett straffbar handling eller medvirke til det.

Begrepet «straffbar handling» omfatter etter forslaget både enkeltstående lovbrudd og en mer sammensatt kriminell virksomhet.²²

Vilkåret om at den mindreårige er involvert i en straffbar handling, innebærer at den straffbare handlingen må være kommet så langt i hendelsesforløpet at forholdet er straffbart.²³ Dersom den mindreårige involveres mens forholdet fortsatt er på et straffritt forberedelsesstadium, kan det likevel være aktuelt med straff for forsøk på involvering i en straffbar handling. Departementet foreslår at straffeloven § 16 om straff for forsøk skal gjelde.²⁴ Det vises til at forsøksansvaret vil kunne utgjøre en praktisk viktig straffetrussel, for eksempel ved forsøk på rekruttering av mindreårige på internett eller sosiale medier. Departementet foreslår også at medvirkning til involvering av barn i straffbare handling skal være straffbart, jf. straffeloven § 15.²⁵

Skyldkravet er forsett, jf. straffeloven § 21.²⁶

Departementet foreslår en strafferamme på fengsel inntil tre år.²⁷

3.2 NIMs vurdering

3.2.1 Overordnet vurdering og forutsetninger

NIM støtter innføring av et straffebed om involvering av mindreårige i kriminalitet.

Etter NIMs syn kan et straffebed om involvering av mindreårige i kriminalitet bidra til bedre forebygging av at mindreårige utnyttes til menneskehandel, og dermed styrke operasjonaliseringen av vernet mot menneskehandel etter blant annet Menneskehandelskonvensjonen, barnekonvensjonen og EMK. Slik vi forstår bestemmelsen tetter den et gap i gjeldende rett gjennom å kriminalisere forstadiene til det som kan bli menneskehandel.

Forutsetningen er at bestemmelsen ikke brukes i stedet for §§ 257 og 258 der disse er anvendelige.²⁸ Dersom menneskehandel ikke behandles som nettopp

²² Høringsnotatet pkt. 6.2.

²³ Høringsnotatet pkt. 6.2.

²⁴ Høringsnotatet pkt. 6.5.

²⁵ Høringsnotatet pkt. 6.6.

²⁶ Høringsnotatet pkt. 6.4.

²⁷ Høringsnotatet pkt. 6.7.

²⁸ Som beskrevet av Helmut Sax "A Commentary on the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings" i Article 4: Definitions: pkt. 4.38 "[...] in terms of evidence, it might be 'tempting' for police and prosecutors in terms of expected success in securing a conviction to investigate an offence as, for example, threat or physical assault or pimping, and not as trafficking which requires a more complex chain of evidence, often even

menneskehandel, er det en risiko for at straffen ikke oppfyller proporsjonalitetskravet i Menneskehandelskonvensjonen artikkel 23, og det kan innebære en risiko for at ofre ikke identifiseres i samsvar med artikkel 10.

I tillegg vil et nytt straffebud om involvering av mindreårige i kriminalitet, slik NIM ser det, være egnet til å beskytte barn mot økonomisk og narkotikarelatert utnyttelse, eller annen utnyttelse som er egnet til å skade barnets velferd. I tillegg kan straffebudet være egnet til å beskytte barn mot voldshandlinger og lignende.

3.2.2 Presisjon og rekkevidde

NIM reiser imidlertid spørsmål ved om straffebudet er tilstrekkelig presist og dekkende på noen punkter. Departementet fremholder at begrepet «straffbar handling» etter forslaget omfatter både enkeltstående lovbrudd og en mer sammensatt kriminell virksomhet.²⁹

Alternativet «sammensatt kriminell virksomhet» er imidlertid ikke inntatt i lovutkastet. «Straffbar handling» ligger ordlydsmessig et stykke unna «sammensatt kriminell virksomhet». Vi mener derfor at straffebudet ikke bringer tilstrekkelig klarhet – altså at ordlyden ikke er presist nok angitt for å kunne straffe også de som involverer til en kriminell gruppe/sammenslutning/virksomhet.

Det svenske straffebudet inneholder forbud mot involvering i «brottet eller den brottslige virksomheten». Erfaringene fra Sverige viser at det i praksis er enklest å iretteføre saker på grunnlag av at mindreårige er involvert i konkrete straffbare handlinger.³⁰ Dette gir et mer håndgripelig og enklere bevistema for både påtalemyndigheten og domstolene. Samtidig viser den svenske gjennomgangen at to tredjedeler av sakene hadde en klar kobling til nettverkskriminalitet, selv om domfellelsene gjaldt konkrete enkeltlovbrudd.³¹

NIM mener at departementet bør vurdere å supplere straffebudet på egnet måte, for eksempel gjennom å innta «eller kriminell gruppe» i lovteksten. Begrepet om «organisert kriminell gruppe» er allerede legaldefinert i straffeloven § 79 bokstav c og 198 andre ledd. Kravet til kriminell «sammenslutning» etter straffeprosesslovens § 222 e har et snevrere innhold enn «organisert kriminell gruppe». Det skal mer til av

involving international co-operation. However, this may lead to a lack of identification of victims, lack of access to services and to distorted statistics on all of these aspects.” Tilgjengelig her [Article 4 definitions](#)

²⁹ Departementet viser på s. 12 til begrepsbruken i straffeloven § 68 tredje ledd der det heter «Ved vurderingen av om det skal foretas utvidet inndragning, skal det særlig legges vekt på sannsynligheten for at lovbrysterens formue er ervervet ved straffbar virksomhet» og omtalen i Prop. 241 L (2020-2021) s. 36-36.

³⁰ Rapport: Involverande och utnyttjande av unga i brottslighet – en analys av domar om brotten människohandel och involverande av en underårig i brottslighet (2025) pkt. 3.3.9.

³¹ Rapport: Involverande och utnyttjande av unga i brottslighet – en analys av domar om brotten människohandel och involverande av en underårig i brottslighet (2025) pkt. 3.3.5

struktur og varighet før noe er en «kriminell sammenslutning» Én liknende straffelegging av rekruttering finnes allerede i straffeloven § 136 a om straff for deltakelse mv. i en terrororganisasjon. Lovteksten vil dermed se slik ut (vår utheving):

«Den som instruerer, gir oppdrag til, yter fordeler til, overleverer formuesgoder til eller medbringer en person under 18 år, og dermed eller på annen måte involverer denne i en straffbar handling *eller organisert kriminell gruppe/kriminell sammenslutning*, [...]»

Uten en slik presisering i ordlyden antar vi at domstolene ikke kan straffe rekruttering til organiserte kriminelle grupper eller sammenslutninger etter denne bestemmelsen.

Skyldkravet etter departementets forslag er forsett. Det betyr at bestemmelsen ikke rammer bakmenn som uaktsomt eller grovt uaktsomt medvirker til involveringen – altså tilfeller der involvering skjer uten at den sentrale bakmannen har hatt kunnskap om eller hensikt om rekrutteringen. Etter NIMs syn er det behov for et separat straffebud som gjør at ledere med effektiv kontroll over rekrutteringen kan holdes ansvarlige. NIM beskriver dette nærmere i punkt 4.

3.2.3 Gjennomføring av non-punishment-prinsippet

Departementets forslag kan også omfatte barn over strafferettslig myndighetsalder som involverer andre barn i kriminalitet. Rapporter fra europeiske land viser at det ikke er uvanlig at eldre barn «groomer» yngre barn til kriminalitet.³² I lys av at utnyttelse av mindreårige til kriminalitet kan utgjøre menneskehandel, er det grunn til å anta at noen av de mindreårige som rekrutterer andre barn befinner seg i en tvangssituasjon.

Som redegjort for i punkt 2.3.4 om non-punishment-prinsippet, må det foreligge en reell adgang til straffritak for ofre for menneskehandel. Dette kan også omfatte barn som utnyttes til kriminalitet. Grunnlinjen i barnekonvensjonen og merknadene fra FNs barnekomite er tidlig innsats for å forebygge kriminalitet blant barn – ikke å øke bruken av straff mot barn.

Ved ratifiseringen bygget myndighetene på at non-punishment-prinsippet i menneskehandelskonvensjonen artikkel 26 er tilfredsstillende gjennomført i norsk rett.³³ Vi er likevel bekymret for at menneskehandelsdimensjonen i saker der barn

³² [Briefing fra European Parliament, Recruitment of minors into organized crime, juni 2025 på s. 4.](#)

³³ Se St.prp. nr. 2 (2007-2008) Om samtykke til ratifikasjon av Europarådets konvensjon 3. mai 2005 om tiltak mot menneskehandel, pkt. 3.4 på s. 17: «Flere ulike regler og retningslinjer bidrar til sammen til å oppfylle forpliktelsen etter artikkel 26.»

rekrutteres til kriminalitet ikke er tilstrekkelig kartlagt. NIM mener derfor at proposisjonen bør drøfte hvordan non-punishment-prinsippet skal forstås og praktiseres i saker der mindreårige involverer andre mindreårige i kriminalitet.

3.2.4 Oppsummering

NIM støtter innføringen av et straffebud om involvering av mindreårige i straffbare handlinger. Samtidig er det behov for justeringer i departementets forslag:

- Departementet bør presisere lovteksten, for eksempel gjennom å inkludere «kriminell gruppe».
- Departementet bør i proposisjonen drøfte hvordan non-punishment-prinsippet skal praktiseres i saker der mindreårige involverer andre mindreårige i straffbare handlinger eller i kriminelle grupper.
- Det er behov for, på en bedre måte, å ramme bakmenn som lar rekruttering i kriminelle grupper skje. Se punkt 4.

4. Utformingen av et mulig straffebud for å ramme bakmenn

4.1 Innledning

I denne delen av høringssvaret kommer vi med forslag til hvordan et nytt straffebud for å ramme bakmenn kan utformes.

Formålet må være å ramme ikke bare «fotsoldatene» som står for forsøk på rekruttering, men også bakmenn som lar det skje uten at forsett foreligger eller kan bevises. Straffebudet bør være utformet på en slik måte at ledere med effektiv kontroll over rekrutteringen kan holdes ansvarlige. Vi viser til de positive pliktene til å beskytte barn mot utnyttelse etter barnekonvensjonen, se høringssvaret pkt. 2.2. Den som rekrutteres til å utføre en straffbar handling eller inn i en kriminell gruppe står i større risiko for å komme inn i en kriminell løpebane, som igjen kan ha konsekvenser for vedkommendes liv og helse.³⁴

Innledningsvis drøfter vi hvorvidt dette er nødvendig sett opp mot gjeldende rett.

4.2 Forholdet til gjeldende rett

Et spørsmål er om gjeldende § 199 kan dekke behovet slik det er beskrevet i høringssvaret punkt 4.1.

Etter straffeloven § 199 første ledd straffes den som deltar i, rekrutterer til eller viderefører aktiviteten i en kriminell sammenslutning som er forbudt etter kjennelse av retten etter straffeprosessloven § 222 e. Skyldkravet er forsett, jf. straffeloven §

³⁴ NOU 2020: 4 s. 78.

21, og medvirkning er ikke straffbart, jf. § 199 annet ledd. Ordningen treffer bare sammenslutninger som er rettslig forbudt av domstolene, og disse har hittil vært svært få. NIM kjenner bare til én slik sammenslutning som er forbudt i dag.

Videre har lovgiver tidligere vurdert et eget straffebud mot deltakelse og rekruttering til organiserte kriminelle sammenslutninger, men gikk ikke inn for det.³⁵ I proposisjonen redegjorte departementet for at bakgrunnen for valget var blant annet at krav om forutgående forbud fra retten mot en kriminell sammenslutning bedre ivaretok hensynene bak lovkravet for straff etter Grunnloven § 96 og EMK artikkel 7.³⁶

I praksis er rekruttering av mindreårige til kriminelle grupper i liten grad straffbart i dag.

Mange bakmenn opererer nettopp ved å unngå direkte tilknytning og kanskje også kunnskap om lovbrudd, men samtidig har de effektiv styring eller kontroll over strukturen. De kan straffes for medvirkning til overtredelse av departementets forslag til straffebud, men det forutsetter forsett gjennom konkret kunnskap om rekrutteringen eller hensikt om denne. Vi antar at forsett i en del tilfeller ikke foreligger eller i hvert fall er vanskelig å bevise. Vi viser her til de hensyn som departementet trakk frem ved vurderingen av om forsett-formen *dolus eventualis* skulle videreføres i ny straffelov:

«Et av særtrekkene ved den organiserte kriminaliteten er at mange personer er involvert. Dessuten vil ofte de som reelt sett bestemmer at de straffbare handlingene skal utføres, rent faktisk være fjernt fra der de blir begått. I allfall under etterforskningen vil bakmennene ofte prøve å distansere seg mest mulig fra dem som direkte har utført handlingen. I en situasjon der en gruppe av personer samarbeider om å begå lovbrudd, og de ulike personene i gruppen har ulike roller, kan det være vanskelig å bevise hva hver og en av dem holdt som sannsynlig. Å bevise at for eksempel en bakmann har holdt utøvelsen av en straffbar handling som mest sannsynlig, kan være en meget tung oppgave og føre til at han enten går fri, eller blir domfelt etter straffebud som ikke gjenspeiler den reelle straffverdigheten av hans handlinger. [...]»³⁷

³⁵ Tilsvarende forbudet om slik aktivitet knyttet til terrororganisasjoner, jf. straffeloven § 136 a.

³⁶ Prop. 190 L (2020-2021) pkt. 7.2.3.

³⁷ Ot.prp.nr.90 (2003-2004) pkt. 10.4.4. Stortingskomiteens flertall viste til departementets begrunnelse (Innst. O. nr. 72 (2004-2005) pkt. 9.3.2.

Disse hensynene underbygger etter vårt syn også behovet for et separat straffebud som retter seg mot ledere i kriminelle grupper som lar rekrutteringen skje nedover i «systemet».

4.3 Utforming av og begrunnelse for et nytt straffebud

Spørsmålet er hvordan man kan lage en straffebestemmelse som også treffer rekruttering av mindreårige til en kriminell gruppe når lederne eller bakmennene ikke kjenner til den konkrete rekrutteringen. Et slikt straffebud må utformes slik at det sikrer en betryggende oppfyllelse av lovkravet, se punkt 2.1 ovenfor.

Lovgiver har i forarbeidene til straffeloven gitt føringer om at det bør utvises varsomhet ved å ilegge straffeansvar for uaktsomhet eller grov uaktsomhet, men at det kan være grunnlag for det etter en konkret vurdering.³⁸

NIM mener at hensynene bak uskyldspresumsjonen taler med tyngde mot å fastsette et uaktsomhetsansvar fordi fortsett er vanskelig å bevise.

Det er i seg selv sterkt klanderverdig dersom en person med en lederrolle i en gruppe ikke treffer rimelige tiltak for å forsikre seg mot at barn ikke rekrutteres til den kriminelle gruppen. I tillegg kommer det at barn har et særlig beskyttelsesbehov, slik at skadefølgeprinsippet tilsier straff av bakmenn. NIM mener derfor at det er et behov for straffelegging ut fra kriminalitetsprinsippene.

Neste spørsmål er om et slik straffebud kan utformes slik at det oppfyller rettsstatlige hensyn og menneskerettighetene, herunder lovkravet.

Det finnes eksempler i straffeloven på straffebud som tar sikte på å ramme overordnede som uaktsomt lar være å hindre overtredelser utført av underordnede. Det gjelder straffeloven § 175 a om tvungen forsvinning og § 109 om «Overordnedes ansvar» ved føring av en krig. Sistnevnte gjelder ansvaret for en militær eller sivil leder, dersom personen under vedkommendes effektive myndighet og kontroll begår en krigsforbrytelse eller forbrytelse mot menneskeheten.

Stikkordsmessig er det sentrale med modellen disse straffebudene bygger på, at lederen har effektiv kontroll med underordnede, og unnlater å treffe tiltak for å hindre en risiko lederen kjente til eller burde kjent til, med det resultatet at en alvorlig straffbar handling skjer. Et straffebud langs disse linjer kunne rette seg mot personer med effektiv styring og kontroll over en kriminell gruppe. Straffebudet kunne ramme det at disse unnlater å foreta seg rimelige handlinger for å sikre at gruppen ikke rekrutterer mindreårige til kriminelle handlinger. Lovgiver kunne

³⁸ Se vurderingene i Ot. prp. nr. 90 (2003-2004) s. 114-115.

vurdert at straffeansvaret bare slo til der den straffbare handlingen, når den er begått med uaktsomhet, førte til at en mindreårig ble rekruttert.

Til illustrasjon kunne et straffebud som følgedelikt være utformet slik:

«Den som har effektiv kontroll eller lederskap i en organisert kriminell gruppe og som lar være å treffe rimelige tiltak mot en reell og kjent risiko for rekruttering av mindreårige til gruppen, og det medfører involvering av mindreårige i straffbare handlinger, straffes med fengsel i inntil XX år.»

En alternativ utforming er et rent faredelikt, det det er tilstrekkelig for straffeansvar at de rimelige tiltakene mot rekruttering ikke er truffet. Det vil gi en mer effektiv beskyttelse mot rekruttering av mindreårige fordi det gir mulighet til å etterforske og straffe før det kommer til selve forsøket på rekruttering. Samtidig vil det være et vidt straffebud det er vanskelig å overskue rekkevidden av.

Straffebudet kunne sett slik ut:

«Den som har effektiv kontroll eller lederskap i en organisert kriminell gruppe og som lar være å treffe rimelige tiltak mot en reell risiko for rekruttering av mindreårige til gruppen, og som hadde kunnskap om denne risikoen, straffes med fengsel inntil XX år.»

Begge alternativene vil være ganske særegne fordi det stiller krav til utøvelsen av lederskap og kontroll i en kriminell gruppe. Det virker kontraintuitivt. Det avgjørende bør imidlertid være det straffverdige i at lederen eller lederpersoner av den kriminelle gruppen ikke hindrer rekruttering av mindreårige til kriminelle handlinger for gruppen. Straffebudet vil dermed dekke et hull i den strafferettslige beskyttelsen. Det som rammes, er den sterkt klanderverdige likegyldigheten til fare for svært skadelig handlinger overfor barn og samfunn.

Samtidig ivaretas lovkravet gjennom en tydelig avgrensning. Bare personer med reell beslutningsmakt rammes, og bare der det foreligger kunnskap om risikoen for rekruttering av mindreårige. Bestemmelsen omfatter dermed ikke ubevisst uaktsomhet.

Det bør vurderes særskilt hvorvidt barn skal kunne straffes etter et slikt straffebud. Det at en person er mindreårig, vil ofte ha betydning for om personen kan anses å ha «effektiv kontroll» eller være «leder» av en kriminell gruppe. Samtidig er det prinsipielt mulig at et barn kan anses å ha en slik rolle i en slik gruppe. Det er imidlertid vanskelig å beskrive når et barn skal anses å ha en slik rolle. Det skaper risiko for mye skjønn, som kan lede til vilkårlig rettsanvendelse. NIM anbefaler derfor en klar løsning gjennom at barn under 18 år ikke skal kunne straffes.

Et nytt straffebud av denne karakter reiser også spørsmål om det skal gjelde et medvirkningsansvar i relasjon til straffebudet. Med mindre annet er bestemt, vil medvirkning til overtredelse av de skisserte straffebudene rammes, jf. straffeloven § 15. Ved utformingen av nye straffebud, skal det etter kriminalitetsprinsippene som Stortinget sluttet seg til ved utformingen av ny straffelov, vurderes om medvirkning likevel ikke skal være straffbar, eller slik at bare utvalgte former for medvirkning skal rammes.³⁹

De skisserte straffebestemmelsene er reelt sett en kriminalisering av en særskilt form for uaktsom medvirkning til rekruttering av mindreårige til kriminelle grupper. Det bør derfor vurderes nærmere om det trekker straffebudet for vidt om medvirkning til overtredelser skal være straffbart. Et slikt medvirkningsansvar vil også ramme personer som ikke har effektiv kontroll i den kriminelle gruppen. Deler av vår begrunnelse for at det skisserte straffebudet står seg opp mot lovkravet vil dermed ikke gjøre seg gjeldende. NIM antar på denne bakgrunn at det bør gjøres unntak fra det generelle medvirkningsansvaret etter straffeloven § 15.

5. Ytterligere straffelegging?

Gjennom arbeidet med dette høringssvaret, har NIM sett at det kan være behov for å se på ytterligere spørsmål i departementets videre arbeid. Formålet i det følgende er å vise at, i tillegg til departementets forslag og NIMs tilleggsforslag, kan være behov for flere straffebud som rammes bakmenn som involverer mindreårige i straffbare handlinger.

Vårt tilleggsforslag til straffebud slik det er beskrevet i punkt 4.3. rammes bare selve det å rekruttere en mindreårig til en kriminell gruppe. Det er altså et behov for å se på løsninger der den med effektiv kontroll i den kriminelle gruppen kan straffeforfølges for de øvrige handlingene som denne personens «fotsoldater» utfører i tilknytning til den kriminelle virksomheten. I vår sammenheng er dette særlig relevant når «fotsoldaten» er et barn.

Man kan tenke seg en situasjon der ledere av kriminelle grupper ikke kan straffeforfølges for medvirkning til særlig alvorlige straffbare handlinger som begås av barn, som for eksempel at et barn begår frihetsberøvelse, menneskehandel, trusler eller også rekruttering av mindreårige i henhold til forslaget til departementet, fordi det kreves forsett for medvirkningshandlingen.⁴⁰ For noen alvorlige kriminelle handlinger er imidlertid uaktsom medvirkning straffbart, som

³⁹ Ot.prp.nr.90 (2003–2004) pkt 7 og pkt. 8.2.5 og Innst.O.nr.72 (2004–2005) pkt 6.2.

⁴⁰ Straffeloven §§ 254 og 255 (frihetsberøvelse og grov frihetsberøvelse); § 257 (menneskehandel) og §§ 263 og 264 (trusler og grove trusler).

drap og narkotikakriminalitet.⁴¹ Spørsmålet er om man skal straffeforfølge *uaktsom* medvirkning for ledere av kriminelle grupper for flere særlig alvorlige straffbare handlinger der de er begått av barn.⁴² NIM anbefaler at dette spørsmålet bør utredes.

6. Politiattest

En politiattest etter politiregisterloven § 36, kan brukes for å utelukke en person fra en stilling, virksomhet eller funksjon blant annet dersom «utelukkelse kan forhindre at personer begår overgrep mot eller har skadelig innflytelse på mindreårige, eller bidrar til å øke tilliten til at mindreårige tas hånd om av skikkede personer», jf. politiregisterloven § 37 første ledd nr. 4.

Det fremgår av politiregisterloven § 39 hvilke straffbare handlinger som skal anmerkes på attesten. Sammenfatningsvis omfattes seksuallovbrudd, alvorlige voldslovbrudd, alvorlige narkotikalovbrudd, ran, drap og mishandling i nære relasjoner.

I Stortingets anmodningsvedtak nr. 628, 18. februar 2021 heter det

«Stortinget ber regjeringen foreta en gjennomgang av barneomsorgsattestordningen, som også innbefatter en utredning av digitale forenklingsmuligheter, en vurdering av muligheten for informasjonsdeling av gjeldende lovbrudd i andre land og en vurdering av om straffeloven § 272 og § 273 skal være en del av politiattesten.»

Dokumentet som ligger til grunn for vedtaket er Dokument 8: 136 (2019-2020) og Innst. 210 S (2020-2021) fra Justiskomiteen. Regjeringen har informert i Meld. St. 4 (2024-2025) pkt. 9 på s. 119 Stortinget om at vedtaket er under behandling. Justis- og beredskapsdepartementet vurderer i samarbeid med andre departementet behovet for å utvide barneomsorgsattesten til å gi merknader om flere straffebud.

NIM anbefaler at politiregisterloven § 39 endres slik at departementets forslag til straffebud mot involvering av mindreårige i straffbare handlinger anmerkes på attesten. Involvering av mindreårige i straffbare handlinger må anses å være særlig alvorlig.

⁴¹ Straffeloven §§ 231 og 232 (narkotikaovertrødelse og grov narkotikaovertrødelse) og § 281 (uaktsom forvoldelse av død) sammenholdt med § 15.

⁴² Anders Løvlie diskuterer sider ved å straffeforfølge uaktsom medvirkning i *Ansaret for uaktsom medvirkning etter straffeloven*, Kritisk juss 2020/2, Årgang, s. 76-109, se særlig punkt 6.2.2.

Dersom departementet går videre med NIM sitt forslag om utredning av et nytt straffebud for å ramme bakmenn, bør også dette straffebudet anmerkes på attesten.

Vennlig hilsen

for Norges institusjon for menneskerettigheter

Kai Spurkland

Direktør

Thomas Malmer Berge

Seniorrådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.