

Høringsnotat

Lovavdelingen
Juli 2012
Snr. 201204661

Høring – kriminalisering av forberedelse til terrorhandling, utvidet adgang til tvangsmiddelbruk, og endringer i straffeloven 1902 § 60 a

Innhold

Innledning	3
1. Del I Kriminalisering av forberedelseshandlinger	3
1.1 Innledning	3
1.2 Gjeldende rett	4
1.3 Generelt om forslag fra PST om kriminalisering av forberedelseshandlinger til terrorangrep	6
1.3.1 Generell bestemmelse om planlegging av terrorhandlinger	7
1.3.2 Tilstedeværelse på et sted hvor det bedrives terrortrening	12
1.3.3 Mottakelse av trening eller instruksjon til nytte for terror	14
1.3.4 Besittelse og/eller anskaffelse av gjenstander med tanke på fremtidige terrorhandlinger	16
1.3.5 Besittelse og/eller anskaffelse av informasjon med tanke på fremtidige terrorhandlinger	21
1.3.6 Anskaffelse og/eller besittelse av våpendeler og/eller eksplosjonselementer med tanke på fremtidig terrorhandling – straffeloven 1902 § 161	23
1.3.7 Kriminalisering av deltakelse eller medlemskap i terrororganisasjoner ..	25
2. Del II Endringer i straffeprosesslovens regler om bruk av tvangsmidler og om anonym vitneførsel	30
2.1 Unnlatt eller utsatt underretning ved sikringspålegg	30
2.1.1 Gjeldende rett	30
2.1.2 PSTs forslag	31
2.1.3 Metodekontrollutvalgets utredning	31
2.2 Utvidelse av adgangen til å bruke tvangsmidler i forebyggende øyemed	31

2.2.1	Gjeldende rett.....	31
2.2.2	PSTs forslag	33
2.2.3	Metodekontrollutvalgets utredning	33
2.2.4	Departementets merknader	34
2.3	Utvidelse av sjef PSTs hastekompetanse til å beslutte bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed.....	35
2.3.1	Gjeldende rett.....	35
2.3.2	PSTs forslag	35
2.3.3	Metodekontrollutvalgets utredning	36
2.3.4	Departementets merknader	36
2.4	Bruk av romavlytting for å avverge trussel eller angrep mot myndighetspersoner.....	36
2.4.1	Gjeldende rett.....	36
2.4.2	PSTs forslag	37
2.4.3	Metodekontrollutvalgets utredning	37
2.4.4	Departementets merknader	37
2.5	Tvangsmiddelbruk i straffeloven 1902 § 147 c-saker	38
2.5.1	Gjeldende rett.....	38
2.5.2	PSTs forslag	38
2.5.3	Metodekontrollutvalgets utredning	38
2.5.4	Departementets merknader	39
2.6	Adgang til å skjule identitet til tjenestemann som anonymt vitne.....	39
2.6.1	Gjeldende rett.....	39
2.6.2	PSTs forslag	40
2.6.3	Metodekontrollutvalgets utredning	41
2.6.4	Departementets merknader	41
3.	Del III Utvidelse av straffebestemmelsen for deltakelse i organisert kriminalitet41	
3.1	Oversikt	41
3.2	Innledning	41
3.3	Nærmere om begrepet «organisert kriminell gruppe».....	42
3.3.1	Innledning	42
3.3.2	Bakgrunnen for regler særlig rettet mot organisert kriminalitet	43
3.3.3	Forståelsen av begrepet «organisert kriminell gruppe» i dag	45
3.4	Andre straffebud som rammer samvirke	47

3.4.1	Straffebestemmelser som rammer mer formalisert samarbeid	47
3.4.2	Medvirkning.....	48
3.5	Omtale av straffeloven 1902 § 60 a i Metodekontrollutvalgets utredning	48
3.6	Departementets vurdering.....	50

Innledning

Det er viktig at lovverket legger til rette for at samfunnet trygges og at den enkeltes sikkerhet ivaretas. I brev 1. november 2011 fra Politiets sikkerhetstjeneste (PST) ble departementet gjort kjent med at regelverket sett fra deres synsvinkel burde justeres for at samfunnet i større grad skulle kunne være beskyttet mot terrorangrep. PST skriver:

«Et sentralt spørsmål er hvilke muligheter som foreligger for PST til å avverge terror som begås av én person. Spørsmålet er sammensatt og skal vurderes av 22. juli-kommisjonen så vel som av interne arbeidsgrupper ved PST. Gjennomgangen her gjelder en vurdering av hjemmelssituasjonen på det strafferettslige området – både i det forebyggende og etterforskningsmessige spor. Gjennomgangen søker å dekke den totale hjemmelssituasjonen for terrorbekjempelse i Norge, og knytter seg i hovedsak til følgende områder:

- Spørsmål om ytterligere kriminalisering av forberedelseshandlinger
- Spørsmål om å utvide adgangen til å anvende tvangsmidler med grunnlag i straffeloven § 147 b, § 147 c og eksportkontrollloven § 5 (for å hindre proliferasjon).
- Spørsmålet om å innføre nye tvangsmidler»

Temaet i høringsnotatet del I er om straffeloven 1902 og straffeloven 2005 bør justeres som følge av nevnte innspill.

I høringsnotatet del II drøftes behovet for endringer i straffeprosessloven, i det vesentligste på bakgrunn av innspill i brevet fra PST, jf. ovenstående sitat tredje kulepunkt. I denne delen legger ikke departementet frem konkrete lovforslag. Det bes likefremt om høringsinstansenes syn på de problemstillinger som drøftes på bakgrunn av PSTs brev.

I høringsnotatet del III drøftes mulige endringer i straffeloven 1902 § 60 a om straff for deltakelse i organisert kriminalitet. Sistnevnte punkt følger opp uttalelsene i Meld St 7 (2010-2011) Kampen mot organisert kriminalitet om at manglende bruk av straffeloven 1902 §§ 60 a og 162 c kan tyde på at reglene har et for snevert anvendelsesområde.

1. Del I Kriminalisering av forberedelseshandlinger

1.1 Innledning

Forberedelse til en straffbar handling er som utgangspunkt straffritt etter norsk rett. En straffbar handling foreligger først når et straffbart forsøk foreligger, jf.

straffeloven 1902 § 49. Spørsmålet i det følgende er om visse forberedelser til terrorhandlinger bør kriminaliseres.

1.2 Gjeldende rett

Generelt er det grensen mellom straffbart forsøk og straffri forberedelse som markerer den nedre grensen for hvilke handlinger som er straffbare. Det springende punktet er om det er foretatt en «Handling, hvorved dens Udførelse tilsigtedes paabegyndt», jf. straffeloven 1902 § 49. Straffeloven 2005 viderefører gjeldende rett på dette punktet, jf. § 16 (1) med ordene «foretar noe som leder direkte mot utføringen». I forarbeidene til straffeloven 2005 er forståelsen av gjeldende rett om når en person beveger seg inn på det straffbare forsøksstadiet omtalt slik (Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) punkt 8.3.2 side 97-98):

«I dette ligger at gjerningspersonen må ha fullbyrdsforsøkt, og at forsøkt har manifestert seg i en ytre handling. Derimot kreves det ikke at gjerningspersonen har startet på den handlingen som straffebudet beskriver. Hvor mye han må ha gjort, beror på en helhetsvurdering, hvor det han har gjort, det som gjenstår å gjøre og hvor lang tid som ville ha gått før handlingen hadde blitt fullbyrdet, er sentralt. Den som utformer en plan om hvordan han skal begå et innbrudd (straffeloven § 147), foretar straffrie forberedelser og kan ikke straffes. Men på det tidspunktet personen har bestemt seg for å sette planen ut i livet og griper fatt i låsen for å dirke den opp, har han krysset grensen for straffbart forsøk. Med Andenæs (Alminnelig strafferett (1997) side 316) kan vi si at forberedelsenes tid er over, nå skrider han til verket. - Unntaksvis er også rene forberedelseshandlinger straffbelagt [...].»

Departementets forslag om å videreføre kriminalisering av forsøk slik dette er regulert i gjeldende rett, er begrunnet slik (Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) punkt 8.3.5 side 100):

«Slik straff for forsøk er utformet i norsk rett, og slik den er foreslått videreført i utkastet til en alminnelig del, ligger forsøk såpass tett opp til en fullbyrdet straffbar handling at også forsøket normalt er straffverdig, iallfall når det dreier seg om lovbrudd av et visst alvor. Gjerningspersonen må forutsetningsvis ha passert planleggings- og forberedelsesstadiet, og med forsøkt begynt å utføre handlinger som skal bevirke at lovbruddet blir utført. På det subjektive plan, i gjerningspersonens hode, er det lite som skiller et forsøk fra en fullbyrdet forbrytelse. Som påpekt av politimesteren i Drammen under høringen av delutredning V, er det ofte bare tilfeldigheter som avgjør om handlingen fullbyrdes eller ikke.»

I forbindelse med arbeidet med straffeloven 2005 ble spørsmålet om kriminalisering av forberedelseshandlinger drøftet. Departementet ønsket imidlertid ikke en slik generell bestemmelse og begrunnet dette slik (Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) punkt 8.4.4 side 104):

«Når handlingen er på forberedelsesstadiet, er avstanden oftest større til den fullbyrdede handling enn den er ved forsøk. Dette gjør forberedelseshandlingene mindre straffverdige. Den forbryterske vilje har normalt ikke manifestert seg så sterkt at det bør føre til straff og risikoen for samfunnsskade er ofte mindre.

Forberedelsene kan være begått før gjerningspersonen har bestemt seg for om han vil begå lovbruddet eller ikke. Og selv om han har bestemt seg, er sannsynligheten for at han vil ombestemme seg når hemninger og motforestillinger melder seg, større enn ved forsøk. En annen forskjell mellom forsøk og forberedelse er at det for forsøk kreves at fullbyrdelsesforsettet har manifestert seg i ytre handlinger. Forberedelser kan derimot fullt ut ha foregått i gjerningspersonens hode uten at omgivelsene har sett noen tegn på hva som foregår.

En tredje forskjell er at forberedelseshandlingene som har manifestert seg i det ytre, ofte kan være helt dagligdags og uskyldig. Et innkjøp i en jernvarehandel kan være en del av forberedelsene til en terrorhandling, men mest sannsynlig forberedelse til lovlige aktiviteter. Sammenhengen med en fremtidig straffbar handling, som kjennetegner samfunnsskadelige forberedelseshandlinger, ligger på det subjektive plan: Gjerningspersonen har hensikt eller iallfall forsett om å begå en senere straffbar handling som den aktuelle handlingen er en forberedelse til. At grensen mellom forberedelse til samfunnsskadelige handlinger og forberedelser til helt uskyldige handlinger i stor grad beror på sinnelaget til personen som begår dem, taler med tyngde imot at slike handlinger skal kriminaliseres.»

Departementet pekte likevel på at det på enkelte områder kunne være behov for å kriminalisere forberedelseshandlinger, blant annet for å avverge alvorlig kriminalitet. Kravet til særskilt behov ble blant annet begrunnet slik (Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) punkt 8.4.4 side 105):

«Som fremstillingen foran og utredningen til Husabø belyser, knytter det seg flere betenkeligheter til en generell eller på andre måter vidtgående kriminalisering av forberedelseshandlinger. Bakgrunnen for dette er særlig at en forberedelseshandling ligger fjernt unna den «hovedhandlingen» som forberedes. Forberedelsene er ofte av en slik karakter at de i det ytre like gjerne kan være forberedelser til helt lovlige og dagligdagse aktiviteter. Det gjør at det sentrale vurderingsgrunnlaget blir forskjøvet fra mer objektivt konstaterbare forhold til vurderinger av gjerningspersonens subjektive forhold alene. Dette kan øke risikoen for uriktige domfellelser. I noen grad reduseres denne risikoen av bevisreglene; i den praktiske rettsanvendelsen må domstolene frifinne om de mener at det ikke er bevist ut over enhver rimelig tvil at gjerningspersonen har begått en straffbar handling. Men risikoen er fremdeles til stede. Departementet har også lagt vekt på de andre uheldige sidevirkningene av å gå langt i å kriminalisere forberedelsesvirkninger, jf foran om redusert handlefrihet og et svekket personvern.»

Avslutningsvis ble også behovet for kriminalisering for å åpne for bruk av tvangsmidler omtalt (samme sted):

«Som kommisjonen har pekt på, er det en nær sammenheng mellom kriminalisering av forberedelseshandlinger og bruk av politimeslige og straffeprosessuelle midler mot et tidlig stadium i den kriminelle virksomheten. Departementet er i utgangspunktet ikke like kritisk som kommisjonen til å kriminalisere forberedelseshandlinger for å kunne benytte tvangsmidler i straffeprosessloven.»

1.3 Generelt om forslag fra PST om kriminalisering av forberedelseshandlinger til terrorangrep

PST viser til at de generelle kravene til forsøk i dag innebærer at man i praksis må komme relativt nær en fullbyrdet terrorhandling før den kan regnes som en straffbar handling:

«Slik PST ser det er lovverket med hensyn til antiterrorarbeidet i dag ikke tilstrekkelig utviklet til å ramme soloterrorister i planleggingsfasen eller personer som deltar i eller er til stede på terrortrening. PST ber derfor om at det vurderes å innta nye bestemmelser for å kriminalisere spesielle forberedelseshandlinger til terror og en generell bestemmelse som rammer planlegging til terror generelt uten å kreve forbund.»

Om behovet for endringer fremholder PST blant annet:

«Det har vært en rekke terrorsaker i våre skandinaviske naboland de to siste år. Særlig vises det til den fullbyrdede selvmordsbombingen som fant sted på en handlegate i Stockholm under julehandelen i fjor. Det vises videre til angrepene på tegneren Westergaard i Danmark. Gjerningsmannen er her funnet skyldig i bl.a. forsøk på terrorhandling i to rettsinstanser senest nå i juni i Vestre landsrett. Gjerningsmannen opptrådte på egenhånd og hadde knytninger til al-Shabaab i Somalia.»

Etter PSTs syn kan det være formålstjenlig å kriminalisere følgende handlinger:

- «Planlegging av terrorhandlinger (generell bestemmelse)
- Tilstedeværelse på et sted hvor det bedrives terrortrening
- Motta trening eller instruksjon til nytte for terror
- Besittelse av gjenstander og/eller anskaffelse av dette, med tanke på fremtidige terrorhandlinger.
- Besittelse og/eller anskaffelse av informasjon med tanke på fremtidige terrorhandlinger
- Anskaffelse og/eller besittelse av våpendeler og/eller eksplosjonselementer med tanke på fremtidig terrorhandling – straffeloven § 161»

I tillegg foreslår PST å kriminalisere medlemskap i terrororganisasjoner.

De ulike forslagene fra PST utdypes og vurderes nedenfor i nevnte rekkefølge. Endringer foreslås parallelt i straffeloven 1902 og straffeloven 2005. Departementet har ikke tatt stilling til forslagene fra PST, men ber om høringsinstansenes syn.

Terror skjer uavhengig av nasjonale grenser, og har ofte internasjonale forgreninger. Dette reiser spørsmål om straffelovens internasjonale virkeområde. I straffeloven 2005 § 5 er anvendelsen på handlinger i utlandet angitt litt annerledes enn i straffeloven 1902 § 12 nr. 3 og nr. 4. En problemstilling er om straffeloven 1902 § 12 nr. 3 og nr. 4 bør justeres som følge av forslagene om nye straffebestemmelser.

Av straffeloven 1902 § 12 nr. 1 følger hovedregelen om anvendelse av norsk straffelov på handlinger som er foretatt i Norge, herunder i norsk sjøterritorium uavhengig av om skipet fører et fremmed flagg. Straffeloven 1902 gjelder også for handlinger begått i *utlandet* av norsk statsborger eller i Norge hjemmehørende person i de tilfellene som er oppregnet i § 12 nr. 3 bokstav a til i. Dersom handlingen ikke omfattes av oppregningen i bokstav a, er de mest aktuelle vilkårene kravet til dobbelt straffbarhet, jf. bokstav c, eller at handlingen er en forbrytelse mot den norske stat eller myndighetene, jf. bokstav b. Endelig vil norsk straffelov også gjelde for handlinger begått i utlandet av utlending dersom forholdet faller under en av de straffebestemmelsene det vises til i § 12 nr. 4 bokstav a (grove lovbrudd) eller handlingen er straffbar også etter gjeldende rett i den staten der den er begått.

De nye straffebestemmelsene som skisseres i det følgende, vil bare være straffbare etter straffeloven 1902 § 12 nr. 3 dersom de tilfredsstiller kravet til dobbelt straffbarhet eller forbrytelsen er rettet mot den norske stat eller myndighetene. Etter straffeloven 1902 § 12 nr. 4 straffes bare handlinger som også er straffbare i den staten der de er begått.

For å sikre at overtredelse av et nytt straffebud skal kunne forfølges også om det er overtrådt i utlandet, må det derfor legges til oppregningen i straffeloven 1902 § 12 nr. 3 og nr. 4.

Arbeidet mot terror er i utstrakt grad internasjonalt. Straffeloven § 12 nr. 3 og nr. 4 henviser til straffeloven §§ 147 a og 147 b, men ikke til § 147 c som gjelder det å oppfordre noen, rekruttere noen eller gi noen opplæring i terrorhandlinger. Det foreslås derfor at straffeloven § 147 c legges til oppregningen i straffeloven § 12 nr. 3 og nr. 4 for å sikre at også slike forhold kan forfølges om de er begått i utlandet. Det kan også vurderes å legge noen av bestemmelsene som foreslås nedenfor, til denne oppregningen, for eksempel tilstedeværelse på et sted hvor det bedrives terrortrening samt mottakelse av trening eller instruksjon til nytte for terror.

1.3.1 Generell bestemmelse om planlegging av terrorhandlinger

Om dette forslaget skriver PST:

«Det er behov for en generell bestemmelse som kriminaliserer planlegging av terrorhandlinger. En slik bestemmelse vil også ramme soloterrorister i planleggingsfasen.

I England ble [...] bl.a. dømt for to overtredelser av denne bestemmelsen i mars i år. [...] samlet inn informasjon som kunne ha hjulpet Anwar al-Awlaqi i metoder i å angripe USA eller å få pakker med eller mennesker med sprengstoff ubemerket inn i fly.

[...]saken fra København med dom 31. mai 2011 (rettskraftig) er også et eksempel på en handling som ville blitt rammet av en slik bestemmelse.»

PSTs forslag inneholder ingen nærmere presisering av hva som skal kjennetegne straffbar planlegging. En uspesifisert bestemmelse får et meget bredt nedslagsfelt, og kan dermed bli meget anvendelig. På den annen side kan det fremholdes at den blir så vag at den svekker forutberegneligheten.

En lignende bestemmelse ble vurdert i Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot terrorisme - gjennomføring av FN-konvensjonen 9. desember 1999 om bekjempelse av finansiering av terrorisme og FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 28. september 2001). I Justisdepartementets høringsnotat 20. desember 2002 ble følgende bestemmelse foreslått plassert som siste ledd i § 147 a i straffeloven 1902:

«Den som planlegger eller forbereder en handling som nevnt i første, jf. andre ledd, straffes med fengsel inntil 6 år.»

Bestemmelsen ble kommentert slik i høringsnotatet (punkt 8.1 side 38):

«En slik bestemmelse vil oppfylle våre forpliktelser etter resolusjonen artikkel 2 bokstav e. Den vil være anvendelig på alle handlinger som ønskes rammet, og man vil unngå at straffverdig planlegging eller forberedelse av terrorhandlinger faller utenfor.

En ulempe kan være at en slik bestemmelse vil favne svært vidt, og kanskje omfatte forberedelseshandlinger som det ikke er naturlig å belegge med straff. For å kunne straffes etter en slik bestemmelse, må imidlertid forsettet omfatte terrorhandlingen. Den som deltar i forberedelsene uten å vite hva som forberedes, vil ikke kunne straffes. De subjektive vilkårene gjør det derfor mindre betenkelig å innføre en slik bestemmelse.»

Departementets forslag fikk støtte av følgende høringsinstanser:

Utenriksdepartementet, Forsvarsdepartementet, ØKOKRIM, Politidirektoratet, Politiets sikkerhetstjeneste (PST), Politiembetsmennenes Landsforening, Politiets Fellesforbund og Trondheim tingrett.

Utenriksdepartementet så Sikkerhetsrådets resolusjon 1373 (2001) som et argument for å kriminalisere planleggings- og forberedelseshandlinger. De pekte også på andre måter å gjennomføre forpliktelsene på (inntatt i Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) punkt 8.4 side 50):

«Utenriksdepartementet er enig i at Sikkerhetsrådets resolusjon 1373 pålegger statene å etablere et videre straffeansvar for planlegging og forberedelser av terrorhandling enn de alminnelige medvirkningsbestemmelser i straffeloven. Forpliktelsen kan oppfylles på flere måter. En løsning er Justisdepartementets forslag til § 147 a tredje ledd om straffeansvar for planleggings- og forberedelseshandlinger. En annen løsning er å konkretisere nærmere hvilke handlinger som ledd i planlegging eller forberedelse av en terrorhandling skal belegges med straff. Justisdepartementets alternative forslag om `forbund` kan være et element i en slik konkretisering.»

Følgende høringsinstanser var imidlertid kritiske til en så generell kriminalisering av forberedelses- og planleggingshandlinger som departementet: Dommerforeningen, Advokatforeningen, Borgarting lagmannsrett, Amnesty, Datatilsynet, Institutt for menneskerettigheter, professor Husabø, KROM, Rød Valgallianse og Rettspolitisk forening. Dommerforeningen hadde følgende prinsipielle betraktninger (fra proposisjonen punkt 8.4 side 52):

«En generell bestemmelse om at planlegging eller forberedelse av terrorisme gjøres straffbar, jf. forslaget til § 147 a fjerde ledd, går veldig langt etter norsk tradisjonell rettsoppfatning. Forslaget kan oppfattes slik at alle former for overveielse, enhver kontakt med andre og enhver handling uansett fjernhet til det endelige mål skal straffes når formålet er å begå en terrorhandling. Det kan reises spørsmål om FN-resolusjonen vil bli oppfattet slik at den nødvendiggjør så omfattende strafflegging av planlegging og forberedelse. Ut fra norsk rettstradisjon reiser en generell straffebestemmelse for ellers straffri planlegging og forberedelse prinsipielle betenkeligheter.»

Dommerforeningen pekte deretter på at en bestemmelse om forbund om terrorhandlinger, kunne være et mindre vidtrekkende alternativ for en tilfredsstillende gjennomføring av FN-resolusjon 1373 (2001). Det samme gjorde Riksadvokaten som uttalte:

«Etter riksadvokatens oppfatning er det unødvendig, og uheldig, å gi en så vidtfaavnende regel som foreslått i § 147a tredje ledd ...

Etter riksadvokatens syn er dagens bestemmelser i hovedsak tilstrekkelige, men den økte innsatsen mot organisert kriminalitet, herunder mot grupper som driver terrorvirksomhet, tilsier at man i noe større grad retter straffetrusselen mot organisasjonen. I norsk strafferett har vi tradisjon for å gi egne straffebestemmelser rettet mot dem som inngår 'forbund' om å utøve særlig samfunnsskadelig virksomhet, og etter riksadvokatens oppfatning bør man vurdere å gå noe videre på denne veien for slik å ramme en del forberedelseshandlinger.

Riksadvokaten foreslår at man tar utgangspunkt i forslaget til § 147 a og vurderer behovet for å la flere handlinger omfattes av en forbundsbestemmelse .

Riksadvokaten antar at en løsning som skissert ovenfor vil tilfredsstillende våre internasjonale forpliktelser samtidig som den er vesentlig enklere og langt mer presist angir hva som rammes.»

Forslaget om kriminalisering av planlegging generelt ble ikke videreført i proposisjonen. I den grad planlegging skjer ved samarbeid mellom flere personer, viste departementet til at handlingen som regel ville falle inn under bestemmelsen om terrorforbund, jf. Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) punkt 8.5 side 54:

«Ren planlegging eller forberedelse av terrorhandlinger, uten at det settes i verk konkrete fysiske tiltak, vil langt på vei dekkes av en mer generell bestemmelse som kriminaliserer det å inngå forbund om å begå terrorhandlinger. Riktignok vil en slik bestemmelse ikke ramme de tilfeller hvor én person alene planlegger og forbereder terrorhandlinger. Men dette er trolig lite praktisk; terrorhandlinger utføres vanligvis

av grupper av personer. I tillegg kommer at det nærmest vil være umulig å bevise planlegging og forberedelse som verken kan ha satt fysiske spor eller involvert andre personer. Når flere personer har satt i gang fysiske tiltak for å planlegge og forberede en terrorhandling, vil de som regel samtidig ha inngått forbund i lovens forstand – de har avtalt å begå terrorhandlingen. Innføres det en bestemmelse som retter seg mot slike forbund, skulle det derfor ikke være behov for å ramme fysiske handlinger i tillegg. Arten og omfanget av slike handlinger kan være straffskjerpene momenter ved straffutmålingen.»

Departementet avviste også at det kunne være behov for planleggingsbestemmelsen i tilfeller der én person planlegger alene (samme punkt side 55):

«I lys av det omfattende straffansvaret for planlegging og forberedelse som de eksisterende og foreslåtte reglene til sammen oppstiller, vurderer departementet det slik at det ikke av hensyn til de folkerettslige forpliktelsene er påkrevet å utvide ytterligere området for hva som skal anses som straffbar forberedelse, jf. nærmere om dette nedenfor. Spørsmålet er om det av andre grunner er ønskelig å foreslå en slik utvidelse. Nær sagt alle typer gjenstander kan brukes til en eller annen form for terrorhandling. Å kriminalisere enhver anskaffelse av enhver gjenstand som i teorien kan brukes til å begå en terrorhandling, ville åpenbart føre for langt. I så fall ville det meste av dagliglivets handel og vandel kunne oppfylle de objektive vilkårene for straff, og resolusjonen punkt 2 bokstav e kan ikke forstås slik at den krever dette. Mulige begrensninger, for eksempel etter mønster av den som ligger i den nederlandske bestemmelsen («tydelig bestemt til»), gir liten veiledning om hva som er straffbart og avhjelper derfor i liten grad ulempene ved en så generell bestemmelse.»

For ordens skyld nevnes at departementet i høringsnotatet som et alternativ til å kriminalisere forberedelse til terrorhandlinger, vurderte om man heller burde senke den nedre grensen mellom straffri forberedelse og straffbart forsøk for terrorhandlinger. Man hadde da sett hen til dansk rett hvor forsøksbestemmelsen i den danske straffeloven § 21 lyder:

«... handlinger, som sigter til at fremme eller bevirke utførelsen af en forbrytelse, straffes, når denne ikke fuldbyrdes, som forsøg.»

Forslaget ble imidlertid avvist allerede i høringsnotatet (punkt 8.1 side 38):

«En utvidelse av den generelle forsøksdefinisjonen til å omfatte forberedelseshandlinger vil ha store konsekvenser, og er neppe godt nok begrunnet. Det fremstår heller ikke som noen god løsning å innføre et tosporet system, dvs. å utvide området for straffbart forsøk bare for terrorhandlinger, og ellers opprettholde forsøksdefinisjonen slik den er i dag.»

Spørsmålet nå er om de erfaringer man har gjort seg de siste ti årene gjør at reglene ikke er like dekkende som man den gang la til grunn. En har for eksempel sett at terrorhandlinger også begås av såkalte soloterrorister. Disse faller utenfor forbundsbestemmelsene i straffeloven 1902 § 147 a siste ledd og straffeloven 2005 § 133. I en forberedende fase kan det være behov for å iverksette tvangsmidler for

å avverge at planene fullføres. Politiet har adgang til å bruke tvangsmidler i avvergende og forebyggende øyemed, jf. straffeprosessloven § 222 d og politiloven § 17 d. Disse åpner imidlertid ikke for bruk av tvangsmidlene pågripelse og fengsling i straffeprosessloven kapittel 14, noe som kan være meget effektivt tiltak for å stanse gjerningspersonen.

Dette kan tilsi at endringer i regelverket er nødvendig, muligens etter de linjer som ble lansert men avvist i arbeidet som ledet frem til lovtiltakene mot terrorisme fra 2002. . I lys av kritikken den gang om at lovbestemmelsen var for vidtrekkende, kan en mulig mellomløsning være å legge til visse ytre kjennetegn som tilleggsvilkår, for eksempel besittelse og/eller anskaffelse av gjenstander og/eller informasjon med tanke på fremtidige terrorhandlinger, for eksempel slik:

I straffeloven 1902 § 147 a nytt siste ledd:

Den som planlegger eller forbereder en handling som nevnt i første, jf. annet ledd, ved å sette seg i besittelse av gjenstander eller informasjon som er [særlig] egnet til å bli brukt i gjennomføringen av en slik handling, straffes med fengsel inntil 6 år.

I straffeloven 2005 ny § 133 a:

*§ 133 a Planlegging av terrorhandlinger
Med fengsel inntil 6 år straffes den som planlegger eller forbereder en straffbar handling som nevnt i §§ 131, 134 eller §§ 137 til 144, ved å sette seg i besittelse av gjenstander eller informasjon som er [særlig] egnet til å bli brukt i gjennomføringen av en slik handling*

Bestemmelsen kan strammes inn ved å avgrense mot hverdagslige gjenstander og mer alminnelig informasjon, jf. vilkåret «særlig» som er satt i klammer. En annen innstramming kan gjøres ved å sette som vilkår at gjerningspersonen har anskaffet eller besitter gjenstanden eller informasjonen i den hensikt å begå en terrorhandling som nevnt.

Valg av strafferamme på fengsel inntil 6 år vil utløse de fleste tvangsmidlene etter straffeprosessloven. I den grad det under etterforskningen er klare holdepunkter for at planlegging av terrorhandlinger utøves som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe, jf. straffeloven 1902 § 60 a, vil strafferammen forhøyes til fengsel i over 10 år og dermed gi tilgang til alle tvangsmidler forutsatt at øvrige vilkår er oppfylt.

Terrorplanlegging som utøves av en person i ensomhet skaper særskilte utfordringer for etterforskningen. Selv om gjerningspersonen nok kan ha kontakt med andre på Internett e.l., ligger det i sakens natur at straffeloven § 60 a sjelden vil være anvendelig i slike tilfeller. Det avskjærer politiet fra å ta i bruk tvangsmidler som inneholder et generelt vilkår om at det straffbare forholdet må ha en strafferamme på fengsel inntil 10 år eller mer. Av disse tvangsmidlene kan det være særlig behov for adgangen til teknisk sporing (kan være avgjørende for å

kunne følge med på bevegelsene til den mistenkte). Det bør derfor vurderes å legge den foreslåtte hjemmelen til oppregningen av de straffebud som kan gi grunnlag for anvendelse av dette tvangsmidlet, jf. straffeprosessloven § 202 c første ledd innledningsvis. Kommunikasjonskontroll etter straffeprosessloven § 216 a antas mindre anvendelig i slike saker siden vedkommende ikke er en del av et nettverk e.l. Det kan likevel ikke avskrives helt idet sosial kontakt naturligvis kan skje uten at straffeloven § 60 a er anvendelig

1.3.2 Tilstedeværelse på et sted hvor det bedrives terrortrening

Tilstedeværelse på et sted hvor det bedrives terrortrening er ikke straffbart etter norsk rett. I en viss utstrekning vil likevel tilstedeværelse på et slikt sted kunne straffes som medvirkning til overtredelse av straffeloven 1902 § 147 c bokstav c som rammer det å drive opplæring i terrorhandlinger (tilsvarende etter straffeloven 2005 § 136 bokstav c).

PSTs forslag om å kriminalisere tilstedeværelse på et sted hvor det bedrives terrorhandling, er basert på en bestemmelse i britisk rett (Terrorist Act 2006 no. 11 Section 8).

PST fremholder behovet for en bestemmelse som rammer den blotte tilstedeværelse på et sted hvor det bedrives terrortrening. Det skal ikke være et krav om at vedkommende selv mottar trening. Om forståelsen av begrepet «terrortrening» skriver PST:

«Det bør [...] ikke være noe krav om at treningen er rettet mot en eller flere spesifikke terrorhandlinger. Det bør være tilstrekkelig med generell trening til bruk i terrorøyemed. Med terrorteknikker menes her både generell våpen- og sprengstoffopplæring samt mer spesifikke teknikker.

I Blackstone's guide to The Anti-Terrorism Legislation second edition 2009 er det nevnt bl.a. følgende eksempler på terrorteknikker;

- Teknikk for å skape panikk i en folkemengde
- Gi instruksjon om hvordan en bombe skal plasseres for å skape maksimal skade
- Trening i antiovervåkingsteknikker
- Lære å fly luftfartøy»

PST belyser behovet for en slik bestemmelse ved følgende eksempel fra britisk rettspraksis:

«I en avgjørelse fra Court of Appeals av 4. mars 2009 var fire personer domfelt for flere terrorovertredelser bl.a. overtredelse av section 6 og 8 i TA2006. De anket domfellelsen hva gjaldt section 6 og 8. Court of Appeals slo bl.a. fast at elementær militærlignende trening rammes. Her ble det brukt bl.a. kjepper og stokker som «gevær» og hvor det ble trent på skyteposisjoner og bevegelse i terrenget for å unngå observasjoner og/eller beskytning. Det var ikke snakk om «keep fit or outdoor fun» se dommen punkt 16.

Om kravet til subjektiv skyld med hensyn til vilkåret om at det drives terrortrening, viser PST til følgende sitat fra dommen punkt 21:

«It is certainly the case in consequence that section 8 creates an offence of attending at terrorist training even for a person who does not have the intention of putting it to terrorist purposes. In such a case he should not be there. But it arises it is to be observed, only where he knows or believes or could not fail to understand that the instruction is being provided for terrorist purposes.»

Tilstedeværelse på et sted hvor det drives terrortrening, er ikke straffbart etter dansk, finsk eller svensk rett. Det antas likevel at det etter omstendighetene kan straffes etter dansk rett som medvirkning til, eller forsøk på, å motta terrortrening. Etter den danske straffeloven § 114e er det også straffbart å fremme virksomheten til en person, gruppe eller sammenslutning som begår eller har til hensikt å begå terrorhandlinger og/eller noen forberedelseshandlinger til terror. Dersom tilstedeværelse innebærer å fremme virksomheten til en terrorgruppe i bestemmelsens forstand, vil handlingen også kunne rammes av dette straffebudet.

Den blotte tilstedeværelsen kan isolert sett synes å ha begrenset skadevirkning – især om det å motta terrortrening skal belegges med straff, jf. drøftelse i punkt 1.3.3. Det kan derfor spørres om det er behov for en egen bestemmelse som gjør det straffbart å være tilstede på et slikt sted, uten selv å gi eller motta opplæring, eller medvirke til dette.

På den annen side må det være et vilkår at vedkommende har forsett med hensyn til at det bedrives opplæring i teknikker og metoder som er egnet til å begå visse terrorhandlinger. Det er vanskelig å se for seg aktverdige grunner for tilstedeværelse på et slikt sted, og et forbud vil i liten grad gripe inn i den alminnelige handlefrihet. Kriminalisering av selve tilstedeværelsen kan dessuten ha bevismessig betydning i de tilfeller hvor den aktuelle personens rolle i opplæringen ikke lar seg bevise. En kriminalisering vil også kunne innebære en klar markering fra samfunnets side om at det ikke er ønskelig at noen oppsøker steder hvor slik opplæring skjer. Et straffebud rettet mot selve tilstedeværelsen kan dessuten ha en preventiv effekt og virke holdningsskapende på personer som for eksempel vurderer å reise til utenlandske terrortreningsleire.

I den grad dette forholdet skal kriminaliseres, synes det naturlig å kriminalisere medvirkning til slik deltakelse. Selv om det nok vanligvis vil være den som er til stede som har utvist en større forbrytersk vilje, kan det å oppfordre og tilrettelegge for slik deltakelse etter omstendighetene fremstå som mer graverende, især der dette er satt i system. En prosessuell fordel ved å unnta en medvirker fra straffansvar, kan være at vedkommende ikke kan nekte å forklare seg i saken, jf. straffeprosessloven § 123.

En bestemmelse som kriminaliserer deltakelse på et sted hvor det bedrives terrortrening, samt medvirkning til dette, kan for eksempel utformes som straffeloven 1902 ny § 147 d (straffeloven 2005 ny § 136 a) og lyde:

*§ 147 d Med fengsel inntil 6 år straffes den som er til stede på et sted hvor det bedrives opplæring som nevnt i § 147 c bokstav c.
Medvirkning straffes på samme måte.*

I straffeloven 2005 vil bestemmelsen kunne lyde:

§ 136 a Med fengsel inntil 6 år straffes den som er til stede på et sted hvor det bedrives opplæring som nevnt i § 136 bokstav c.

Strafferammen foreslås satt til seks år og korresponderer således med strafferammen for det å gi opplæring, jf. straffeloven 1902 § 147 c første ledd bokstav c og straffeloven 2005 136 bokstav c. En strafferamme på seks år åpner for bruk av de fleste tvangsmidler bortsett fra teknisk sporing, jf. straffeprosessloven § 202 c, og kommunikasjonskontroll etter straffeprosessloven § 216 a. I den grad det under etterforskningen er klare holdepunkter for at slik tilstedeværelse utøves som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe, jf. straffeloven 1902 § 60 a, vil strafferammen forhøyes til fengsel i over 10 år og dermed gi tilgang til alle tvangsmidler forutsatt at øvrige vilkår er oppfylt.

Bestemmelsene kan alternativt plasseres i samme paragraf som en bestemmelse som rammer det å motta trening eller instruksjon i terror, jf. punkt 1.3.3. Et tredje alternativ kan være å ta bestemmelsen inn i straffeloven 1902 § 147 c eller straffeloven 2005 § 136 som retter seg mot den som oppfordrer til, opplærer til eller rekrutterer til terrorhandlinger. Strafferammen for forhold etter de to sistnevnte bestemmelsene er også satt til fengsel inntil 6 år.

1.3.3 Mottakelse av trening eller instruksjon til nytte for terror

Etter straffeloven 1902 § 147 c bokstav c er det straffbart å gi opplæring i metoder eller teknikker som er særlig egnet til å bidra til utførelsen av visse terror- og terrorrelaterte handlinger, som nevnt i bestemmelsen. Bestemmelsen rammer *ikke* det å motta opplæring. Gjerningspersonen må ha forsett med hensyn til at metodene eller teknikkene skal brukes til en slik handling. Medvirkning straffes på samme måte. Det kreves ikke at ferdighetene faktisk er benyttet i forbindelse med en terrorhandling.

Bestemmelsen tilsvarende langt på vei straffeloven 2005 § 136. Bestemmelsene gjennomfører Europarådskonvensjon 16. mai 2005 om forebygging av terrorisme (ETS nr. 196) artikkel 5 til 7.

Av konvensjonen artikkel 7 følger også en plikt til å kriminalisere det å gi opplæring til terrorhandlinger, men ikke det å motta terrortrening. Heller ikke FNs resolusjon 1373 (2001) om terrorhandlinger eller EUs rammebeslutning 13. juni 2002 om bekjempelse av terrorisme (2002/475/JHA) inneholder noen forpliktelse om å kriminalisere det å motta instruksjon i å utføre terrorhandlinger.

Det følger av den danske straffeloven § 114d stk. 3 at «med fængsel indtil 6 år straffes den, som lader sig træne, instruere eller på anden måde oplære til at begå handlinger som omfattet af § 114 eller § 114 a». I straffeloven §§ 114 og 114a defineres hva som er å anse som terrorhandlinger etter loven. I bestemmelsens forarbeider (forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love, fremsatt 31. mars 2006) fremgår at det ikke følger av Europarådskonvensjon nr. 196 at det å motta opplæring til terror skal kriminaliseres. Å kriminalisere det å motta slik opplæring kan likevel oppfattes som et naturlig motstykke til kriminaliseringen av det å gi opplæring i terrorvirksomhet.

I forarbeidene til den danske bestemmelsen fremgår videre at både teoretisk og praktisk opplæring kan omfattes. Med opplæring til terrorhandlinger siktes det for eksempel til opplæring i å sprengte bomber. Opplæring i ferdigheter som i seg selv er lovlige kan også omfattes av bestemmelsen, så lenge ferdighetene er egnet til å begå terrorhandlinger.

Når det gjelder skyldkravet kreves det at den som mottar opplæringen skal ha forsett om at opplæringen er opplæring i terrorhandlinger og forsett om å begå terrorhandlinger.

Det fremgår av forarbeidene til den danske bestemmelsen at forbrytelsen anses som fullbyrdet når gjerningspersonen har påbegynt trening, instruksjon eller annen opplæring.

Verken finsk eller svensk rett har kriminalisert det å motta terrortrening. For så vidt gjelder svensk rett, opplyses det imidlertid at dersom en person under treningen benytter noe som er særlig egnet til å brukes som hjelpemiddel ved en terrorhandling, og har forsett om å utføre eller fremme utførelsen av en terrorhandling, kan det tenkes at forholdet kan straffes etter de svenske reglene om ansvar for forberedelseshandlinger.

PST foreslår at det å motta trening eller instruksjon til nytte for terror bør kriminaliseres som en straffeskjerpene bestemmelse i forhold til forslaget om å kriminalisere tilstedeværelse på et sted hvor det bedrives terrortrening, jf. punkt 1.3.3. De skriver:

«Her er det vedkommende selv som mottar treningen og må selv ha forsett om å benytte det i terrorhandlinger. Terrorformålet behøver ikke være spesifisert på det tidspunkt treningen mottas.»

PST viser videre til følgende sitat fra en uavhengig rapport om det britiske regelverket om terrortrening:

«New offences in relation to preparation for terrorism, training and training camps were included in the TA2006 sections 5-9. I have seen more material in 2009 to convince me that terrorism training camps provide a dangerous allure for headstrong young men. Their attendance at the camps presents a real risk of harm to the United Kingdom and its assets, including the men and women of the armed

services. I remain satisfied that the existing provisions are potentially very useful and effective for dealing with aspects of international terrorism.”

Det å motta opplæring i metoder som er egnet for å begå terrorhandlinger, er isolert sett ikke farlig handling. Handlingen kan likevel innebære en betydelig fare for skade dersom vedkommende velger å bruke lærdommen til å begå en terrorhandling. Som i dansk rett kan en kriminalisering av det å la seg opplære i terrormetoder, sees som et naturlig motstykke til kriminaliseringen av det å gi slik opplæring.

Hva som skal til for at vedkommende kan sies å motta opplæring, må i siste instans bero på en konkret vurdering. Her må det tas høyde for at aktivitetsgraden kan variere fra å være til stede på en forelesning, hvor det må avgrenses mot passiv tilstedeværelse (som kan omfattes av forslaget omtalt i punkt 1.3.2), til å være mer aktiv og delta i forsøk på å lage bomber, eller annen våpenopplæring. En kan også tenke seg en avgrensning mot det å gi opplæring, for eksempel der en elev bidrar til et undervisningsopplegg sammen med læreren.

Kriminalisering av å motta trening eller instruksjon til nytte for terror kan skje ved en ny bestemmelse som kan lyde:

Med fengsel inntil 6 år straffes den som lar seg trene, instruere eller på annen måte opplære i metoder eller teknikker som nevnt i § 147 c bokstav c. Medvirkning straffes på samme måte.

I straffeloven 2005 vil bestemmelsen kunne lyde:

Med fengsel inntil 6 år straffes den som lar seg trene, instruere eller på annen måte opplære i metoder eller teknikker som nevnt i § 136 bokstav c.

Strafferammen foreslås satt til seks år og korresponderer med strafferammen for det å gi opplæring mv. Det vises til tilsvarende drøftelse av valg av strafferamme ovenfor under punkt 1.3.2.

Departementet foreslår flere alternative plasseringer; i samme paragraf som tilstedeværelse på et sted hvor det bedrives terrortrening, eller i en egen bestemmelse rett før eller etter. Et tredje alternativ kan være å ta bestemmelsen inn i straffeloven 1902 § 147 c eller straffeloven 2005 § 136 som retter seg mot den som oppfordrer til, opplærer til eller rekrutterer til terrorhandlinger. Strafferammen for forhold etter de to sistnevnte bestemmelsene er også satt til fengsel inntil 6 år.

1.3.4 Besittelse og/eller anskaffelse av gjenstander med tanke på fremtidige terrorhandlinger

I straffeloven 1902 straffes i dag besittelse av våpen, eksplosiver eller særlig utstyr for å tilvirke dette, i den hensikt å begå en forbrytelse, jf. straffeloven 1902 § 161.

Besittelse av eksplosivt eller radioaktivt materiale rammes av straffeloven 1902 § 152 a. I straffeloven 2005 er ikke førstnevnte bestemmelse videreført. Dette drøftes under punkt 1.3.6.

PST foreslår en bestemmelse som rammer besittelse av gjenstander som isolert sett kan være relativt hverdagslige og inngå i en vanlig husholdning, men hvor besittelsen i lys av omstendighetene peker mot en fremtidig terrorhandling. De viser til britisk rett (Terrorist Act 2000 section 57) og kommenterer denne slik:

«Bestemmelsen rammer besittelse av en «gjenstand» under omstendigheter som gir en 'reasonable' mistanke om at besittelsen er for et formål i forbindelse med terror. Bestemmelsen er ikke begrenset til aktiviteter i forbindelse med forbudte eller terrorlisteførte organisasjoner. Det kan være gjenstander, flytende veske eller en hvilken som helst ting. Ofte kan det være snakk om ting som ellers er lovlige og alminnelig tilgjengelig.

Bestemmelsen går altså langt videre enn de tilfellene hvor man blir tatt med våpen og sprengstoff. Gjenstander som her kan være aktuelle er avbitertenger, gummihansker, elektroniske timere, overaller, finlandshetter, gassylindere, biler eller kommunikasjonsutstyr.»

Om kravene til mistanke om terrorhensikt, skriver PST videre:

«Det må bevises ut over enhver rimelig tvil at omstendighetene gir 'reasonable' (skjellig) grunn til mistanke om et terrorformål. Påtalemyndigheten behøver ikke bevise det nøyaktige formål.»

Kravene til bevis ble utdypet ved følgende redegjørelse for bevisvurderingen i britisk rett:

«Court of Appeal i saken [...] uttalte at det må bevises en direkte forbindelse mellom gjenstandene i besittelse og terrorhandlinger. Besitteren vil gå fri hvis det oppstår rimelig tvil om at han har et lovlydig formål med besittelsen. Det er tilstrekkelig at besitteren anfører et lovlydig formål hvoretter påtalemyndigheten må gjendrive dette utover enhver rimelig tvil. I en sak var det for eksempel påberopt nysgjerrighet, noe som medførte at påtalemyndigheten måtte motbevise dette.»

Ifølge PST skal man fra britisk hold være «helt klar[] på at bestemmelsen ikke strider mot uskyldspresumpsjonen i EMK art 6 nr. 2».

Dansk rett har ingen slik bestemmelse som PST foreslår. De har imidlertid en videre forsøksbestemmelse, noe som antas å favne en del situasjoner hvor en person har anskaffet gjenstander med sikte på å foreta en terrorhandling.

I *Finland* innførte man i 2002 et eget straffebud om forberedelser til terrorhandlinger i straffeloven kapittel 34 a § 2. En terrorhandling er i § 1 definert som visse alvorlige straffbare handlinger begått i terrorhensikt og som er egnet til å skade en stat eller en internasjonal organisasjon alvorlig. I § 2 nr 1 rammes det å

inngå forbund om å utføre en terrorhandling, mens nr 2 og 3 omhandler befatning med ulike gjenstander. Bestemmelsen i § 2 nr 2 gjør det straffbart å ha ulike former for befatning med eksplosive varer, kjemiske eller biologiske våpen og skytevåpen, i den hensikt å begå en terrorhandling som definert i § 1. Det samme gjelder befatning med «farlige förmål eller ämnen». I forarbeidene til bestemmelsen fremgår at det med «farliga förmål eller ämnen» menes et hvilket som helst objekt eller substans som kan forårsake allmenn fare, for eksempel fordi det er giftig, etsende, eller har annen liknende egenskap. Knivvåpen, patroner og prosjektiler faller i utgangspunktet utenfor.

Etter § 2 nr 3 er det dessuten straffbart å skaffe innretninger, substanser, oppskrifter eller tegninger som er nødvendige for å lage en kjernefysisk ladning eller kjemiske eller biologiske våpen.

Den finske straffeloven kapittel 34 a § 2 stiller ikke krav om at befatningen må være ulovlig. I forarbeidene til bestemmelsen fremgår at lovgiver var oppmerksom på at i utgangspunktet lovlige våpen og eksplosiver kan brukes til å forberede terrorhandlinger. Det nevnes som eksempel at giftige kjemikalier som kan inngå i kjemiske våpen, kan anskaffes også for lovlige formål.

Strafferammen for brudd på bestemmelsen er 3 år.

I *Sverige* er det inntatt generelle bestemmelser om straffeansvar på forberedelsesstadiet i kapittel 23 i Brottsbalken om «försök, förberedelse, stämpling og medverkan til brott». Såkalt «förberedelse til brott» rammes av § 2 første ledd nr. 1 og 2. § 2 første ledd nr. 2 rammer «något som är särskilt ägnat att användas som hjälpmedel vid ett brott». Tidligere inneholdt bestemmelsen en mer kasuistisk oppregning i form av «gift, sprängämne, vapen, dyrk, förfalskningsverktyg eller annat sådant hjälpmedel». Bakgrunnen for lovendringen i 2001 var blant annet å tilpasse straffebestemmelsen dagens kriminalitetsbilde, og gjøre den mer fleksibel med tanke på den tekniske utviklingen fremover.

Bestemmelsen retter seg mot den som skaffer, tilvirker, gir, tar i mot, oppbevarer, transporterer, sammenstiller eller har annen liknende befatning med slike hjelpemidler. Gjerningsbeskrivelsen vil dermed kunne ramme gjerningspersoner som opptrer alene. Det må foreligge forsett om å benytte gjenstandene til en kriminell handling, men forsettet må ikke være knyttet til en konkret ugjerning.

I følge forarbeidene til lovendringen ligger det i avgrensningen «särskilt ägnat» at det bør kreves at gjenstanden har «någorlunda central betydelse för brottets genomförande», for at det skal anses som en «hjälpmedel». Bestemmelsen tar ikke sikte på å ramme helt hverdagslige gjenstander. Som eksempel nevner forarbeidene at en bil ikke anses som «hjälpmedel» selv om den skal inngå som en nødvendig del av en forbrytelse. Det kan imidlertid stille seg annerledes dersom slike gjenstander er utrustet eller tilpasset på et bestemt vis, eller inngår i visse sammenstillinger eller kombinasjoner, og derved får karakter av å være et hjelpemiddel.

Bestemmelsen kan omfatte ulike kategorier gjenstander, særlig gjenstander som ikke har noe annet formål enn kriminalitet, er særlig egnet for kriminalitet eller som er særlig farlige. Også hjelpemidler knyttet til å unngå oppdagelse, for eksempel en finlandshette, kan omfattes av begrepet. Både lovlige og ulovlige gjenstander kan rammes. Også gjenstander av mer immateriell art kan omfattes. I forarbeidene nevnes datavirus og annen programvare, men også samlinger av informasjon. En forutsetning er likevel at informasjonen er nedtegnet eller på annet vis lagret.

Bestemmelsen inneholder en reservasjon for det tilfellet «faran för att brottet skulle fullbordas var ringa». I vurderingen av om det er liten fare for fullbyrdelse kan det ifølge forarbeidene blant annet sees hen til hvor langt frem i tid fullbyrdelse vil ligge, hvor farlig gjenstand det er tale om og hvilke ytterligere forberedelser som er nødvendige for fullbyrdelse. I forarbeidene nevnes også som eksempel betaling for utførelse av et mord. Dersom mottakeren aldri hadde tenkt å utføre mordet, vil han være straffri på grunn av manglende forsett, men også betaleren vil kunne gå fri ettersom faren for fullbyrdelse dermed var liten.

EUs rammebeslutning 13. juni 2002 om bekjempelse av terrorisme (2002/475/JHA) er i svensk rett gjennomført ved lov 2003:148 om straff for terrorforbrytelser. Artikkel 1 nr. 1 bokstav f i rammebeslutningen ble ikke ansett fullt ut oppfylt gjennom bestemmelsene om «förberedelse til brott». I forarbeidene til loven vises det blant annet til at rammebeslutningen ikke er begrenset til tilfeller der faren for fullbyrdelse er liten, og at forsøk på «förberedelse til brott» ikke er straffbart. I kombinasjon med særlovgivningens regler om ulovlig befatning med våpen og sprengstoff, anså man likevel at svensk rett tilfredstilte rammebeslutningen på dette punkt.

Etter departementets syn kan man se for seg et straffebud inspirert av den svenske bestemmelsen. Den straffbare handlingen synes også å ha likhetstrekk med eksisterende straffelov 1902 § 161. Departementet foreslår derfor til overveielse et straffebud som er bygget over samme lest som § 161, men som beskriver gjenstandene i mer generelle ordelag og er særlig rettet mot forberedelse til en terrorhandling. I den grad et forhold i sin helhet er dekket av den særskilte bestemmelsen foreslått nedenfor, vil ikke straffeloven 1902 § 161 være anvendelig. Det vises også til forslaget om kriminalisering av planlegging av terrorhandlinger under punkt 1.3.1.

Et forslag om å kriminalisere besittelse av relativt alminnelige gjenstander med sikte å begå en terrorhandling, vil innebære at gjerningspersonen på et tidlig stadium i forberedelsene vil ha fullbyrdet en straffbar handling. Dette kan åpne for iverksettelse av etterforskning og således muligheter for å forhindre handlingen på et tidlig stadium.

Koblingen mellom gjenstander og hensikt hos besitteren kan likevel føre til at bestemmelsen er relativt upraktisk, eller at den favner altfor vidt. Den stiller ingen krav til kriminelle kjennetegn – det er tvert i mot alminnelige gjenstander besittelsen dreier seg om. Kombinasjonen med terrorhensikt utløser imidlertid

straffansvaret. En slik kobling til hensikt kan synes vanskelig å få øye på. Men hensikten kan for eksempel komme til uttrykk skriftlig, det være seg i chattegrupper på Internett eller i avisinnlegg. I så fall kan man snu på saken og spørre om *alle* som har bekjentgjort sine tanker og besitter gummihansker, avbitertang eller en bil, skal anses for å ha begått en straffbar forberedelseshandling. Departementet foreslår derfor til overveielse en bestemmelse som setter som vilkår at gjenstandene må være «særlig egnet» til å gjennomføre en terrorhandling. Det avgrenses således mot helt hverdagslige gjenstander.

En bestemmelse inntatt i straffeloven 1902 vil kunne lyde slik:

Med fengsel inntil 6 år straffes den som i hensikt å begå en terrorhandling som nevnt i § 147 a, anskaffer, tilvirker eller oppbevarer gjenstander eller stoff som alene eller sammen er særlig egnet til å tjene som hjelpemiddel ved gjennomføringen av en slik handling. Under særdeles skjerpene omstendigheter kan fengsel inntil 10 år idømmes. Medvirkning straffes på samme måte.

En tilsvarende bestemmelse inntatt i straffeloven 2005 vil kunne lyde:

Med fengsel inntil 6 år straffes den som i hensikt å begå en straffbar handling som nevnt i §§ 131, 134 eller §§ 137 til 144, anskaffer, tilvirker eller oppbevarer gjenstander eller stoff som alene eller sammen er særlig egnet til å tjene som hjelpemiddel ved gjennomføringen av en slik handling. Under særdeles skjerpene omstendigheter kan fengsel inntil 10 år idømmes.

En naturlig plassering vil være i tilknytning til bestemmelsene om terrorhandlinger.

Strafferammen foreslås satt til seks år, og ti år ved særdeles skjerpene omstendigheter (for eksempel stort skadeomfang, langt fremskreden planlegging). Foreløpig er gjerningspersonen på forberedelsesstadiet og en lavere strafferamme er ment å markere at dette er mindre alvorlig. Vedkommende kan fortsatt snu, men samtidig vil ikke en slik tilbaketreden lenger være straffri idet vi står overfor et fullbyrdet lovbrudd.

En strafferamme på seks år vil utløse de fleste etterforskningsverktøy i straffeprosessloven. Foreligger særlig skjerpene omstendigheter heves strafferammen til fengsel inntil 10 år, noe som utløser tilgang til alle tvangsmidler forutsatt at øvrige vilkår er oppfylt. En tilsvarende tilgang til alle tvangsmidler oppnås om det under etterforskningen er klare holdepunkter for at besittelse og/eller anskaffelse av gjenstander med tanke på fremtidige terrorhandlinger, skjer som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe, jf. straffeloven 1902 § 60 a.

1.3.5 Besittelse og/eller anskaffelse av informasjon med tanke på fremtidige terrorhandlinger

Generelt er ikke besittelse og/eller anskaffelse av informasjon med tanke på fremtidige terrorhandlinger straffbart etter verken straffeloven 1902 eller straffeloven 2005.

Besittelse av informasjon som direkte retter seg mot utøvelse av vold, for eksempel oppskrifter på hvordan man setter sammen et våpen eller lager en bombe, kan imidlertid etter omstendighetene rammes av straffeloven 1902 § 161 første ledd bokstav b. Strafferammen er fengsel inntil 6 år men heves til 10 år under «særdeles skjerpene omstendigheter». I forarbeidene til bestemmelsen nevnes terrorhandling som en slik straffskjerpene omstendighet, jf. Ot.prp.nr. 58 (2001-2002) Om lov om endringer i straffeloven og politiloven (tiltak mot ulovlig bruk av kniv og skytevåpen) punkt 7.1 side 26:

«Den forhøyede strafferammen på fengsel inntil 10 år, under særdeles skjerpene omstendigheter, vil formentlig først og fremst få betydning ved organisert kriminalitet og terrorvirksomhet.»

PST foreslår å kriminalisere besittelse og/eller anskaffelse av informasjon etter mønster av britisk rett. Det redegjøres slik for det objektive gjerningsinnholdet:

«Å innhente eller innsamling (record, har flere betydninger) av informasjon 'likely to be useful in terrorism' eller besittelse av et slikt dokument eller informasjon. 'Record' omfatter også foto eller elektroniske formater og tegninger og skrift.

Det er ikke noe krav om at besittelsen i seg selv er ulovlig. I en dom fra 1988 var besittelse av militære manualer tilstrekkelig. Skyldkravet innbefatter at det er kunnskap om tilstedeværelsen og at man har kontroll over dokumentet eller 'the record'. I tillegg må gjerningsmannen være klar over hva slags informasjon det er snakk om. Det er anført at tiltak for å skjule informasjonen er gode bevis på slik kunnskap.

Det er her snakk om informasjonens formål ikke ihendehaverens formål. Det er altså ikke noe vilkår at gjerningsmannen hadde et terrorformål. Propagandamateriale rammes ikke.»

Om forståelsen av britisk rett viser PST videre til følgende uttalelse av britisk høyesterett (House of Lords) fra 2009:

“the aim was to catch the possession of information which would typically be of use to terrorists, as opposed to ordinary members of the population ... the information must, of its very nature, be designed to provide practical assistance.»

PST ser slik på sammenhengen mellom besittelsen og vedkommendes terrorformål:

«Nytten behøver ikke være unik for en terrorist, den kan også f.eks. vedrørende manualer om sprengstoff være nyttig for en bankraner. Påtalemyndigheten må

bevise ut over rimelig tvil at tiltalte ikke har en rimelig unnskyldning for besittelsen eller anskaffelsen, men det må imidlertid ikke bevises at tiltalte hadde et terrorformål.»

Departementet mener en innfallsvinkel til hvordan dette forslaget kan følges opp, er å se det i sammenheng med straffeloven 1902 § 147 c som rammer oppfordring til terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger. Oppfordringen må være fremsatt offentlig, noe som er tilfelle ved informasjon som er lagt ut på en åpen side på internett eller spredt som tidsskrift. Et eksempel på et offentlig tilgjengelig tidsskrift på internett er Al-Qaidas magasin «Inspire». Oppfordringen må videre dreie seg om å foreta en terrorhandling. Dette omtales slik i forarbeidene (Ot.prp. nr. 79 (2007-2008) Om lov om endring av straffeloven 1902 mv. (straffebud mot oppfordring, rekruttering og opplæring til terrorhandlinger punkt 8.1 side 6):

«Den straffbare handlingen er å oppfordre noen til å iverksette en terrorhandling eller terrorrelatert handling. Oppfordringen vil typisk skje ved ord eller i gjerning, men det er ikke oppstilt noen formkrav. Bestemmelsen er overtrådt i det oppfordringen er fremsatt. Det kreves ikke at noen har tatt oppfordringen til følge.»

En bestemmelse i straffeloven 1902 som kriminaliserer det å besitte og/eller anskaffe informasjon med tanke på fremtidige terrorhandlinger, kan utformes slik:

Med fengsel inntil 6 år straffes den som anskaffer, innfører, befatter seg med, besitter, overlater til en annen eller mot vederlag eller planmessig gjør seg kjent med informasjon som er rettet mot å iverksette en handling som nevnt i §§ 147 a første eller annet ledd eller 147 b første eller annet ledd med hensikt om slike følger som beskrevet i § 147 a første ledd bokstav a til c, eller lov 20. mai 2005 nr. 28 §§ 138 til 144.

Medvirkning straffes på samme måte.

Og tilsvarende i straffeloven 2005:

Med fengsel inntil 6 år straffes den som anskaffer, innfører, befatter seg med, besitter, overlater til en annen eller mot vederlag eller planmessig gjør seg kjent med informasjon som er rettet mot å iverksette en handling som nevnt i §§ 131, 134 eller §§ 137 til 144.

Strafferammen foreslås satt til fengsel i 6 år som korresponderer med strafferammen for å spre slik informasjon etter straffeloven 1902 § 147 c. I straffeloven 1902 § 161 heves riktignok strafferammen til fengsel i 10 år, men til gjengjeld dreier det seg om informasjon særskilt rettet mot utøvelse av vold. Gjerningspersonen er da presumptivt kommet nærmere fullbyrdelsen av en terrorhandling. Der tidsskrifter og lignende inneholder enkelte oppskrifter på bomber, mens øvrig informasjon er mer en generell hyllest til terrorhandlinger, kan forholdene ligge slik an at gjerningspersonen kan anses for å ha overtrådt både straffeloven 1902 § 161 og lovforslaget ovenfor. Det vises også til forslaget om kriminalisering av planlegging av terrorhandlinger under punkt 1.3.1.

Valg av strafferamme har også betydning for hvilke tvangsmidler som kan benyttes i etterforskningen. Om den straffeprosessuelle betydningen av valget av strafferamme på fengsel inntil 6 år, vises det til tilsvarende drøftelse av valg av strafferamme ovenfor under punkt 1.3.4.

En annen tilnærming – mer på linje med den britiske – vil være å spisse straffebestemmelsen inn mot manualer, oppskrifter mv. som mer direkte gjelder utførelsen av voldshandlinger. Mer generell oppfordring til terrorhandlinger faller da utenfor. Gjerningspersonens hensikt, herunder terrorhensikt, inngår heller ikke som et straffbarhetsvilkår. Avgjørende er at informasjonen har en slik karakter og at vedkommende er klar over dette. Etter departementets syn kan det synes vel så naturlig å kriminalisere dette forholdet ved en lovendring i straffeloven 1902 § 161. Dette drøftes i punkt 1.3.6.

1.3.6 Anskaffelse og/eller besittelse av våpendeler og/eller eksplosjonselementer med tanke på fremtidig terrorhandling – straffeloven 1902 § 161

Anskaffelse og/eller besittelse av våpendeler og/eller eksplosjonselementer mv. eller med tanke på å begå en forbrytelse, rammes av straffeloven 1902 § 161 som lyder:

«§ 161. Med fengsel inntil 6 år straffes den som i den hensikt å begå en forbrytelse, anskaffer, tilvirker eller oppbevarer

- a) skytevåpen, våpendeler, ammunisjon eller sprengstoff, eller
- b) særlig utstyr for å tilvirke eller anvende slike gjenstander.

Under særdeles skjerpene omstendigheter kan fengsel inntil 10 år idømmes. Medvirkning straffes på samme måte.»

Bestemmelsen er ikke videreført i straffeloven 2005. Det er redegjort for dette i det første av to lovforslag om den spesielle delen av straffeloven 2005, inntatt i Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet), jf. punkt 10.10.3 side 257 hvor dette begrunnes slik:

«Behovet for å videreføre straff for de forberedelseshandlingene som straffeloven 1902 § 161 omfatter, må vurderes i lys av hvilke andre straffebud som kan få anvendelse på ulovlig befatning med skytevåpen mv. som ledd i forberedelsen av andre straffbare handlinger. Mange slike forberedelseshandlinger vil omfattes av forslaget til §§ 190 og 191, som retter seg mot ulovlig befatning med skytevåpen, ammunisjon, sprengstoff eller annet eksplosjonsfarlig stoff. Men ikke alle vil være dekket - forslagene dekker for eksempel ikke et tilfelle der skytevåpen eller sprengstoff anskaffes lovlig for å begå et lovbrudd. Som kommisjonen påpeker, må dette imidlertid antas å være lite praktisk. En ellers lovlig anskaffelse vil dessuten, særlig når det finnes andre ytre forhold som peker i retning av et lovbrudd, etter omstendighetene kunne straffes som et straffbart forsøk på den handlingen som forberedes. Behovet for å videreføre også denne delen av straffeloven 1902 § 161 er derfor begrenset.»

Departementet pekte riktignok på at det kunne være behov for å beholde denne straffehjemmelen for å kunne ta i bruk inngripende etterforskningsmetoder relativt tidlig i handlingsforløpet. En mente likevel at dette behovet langt på vei ville være dekket gjennom straffeprosessloven § 222 d om bruk av inngripende metoder (samme sted):

«Sentralt står den nye bestemmelsen i straffeprosessloven § 222 d om bruk av inngripende etterforskningsmetoder i avvergende øyemed når det er grunn til å tro at noen vil begå en alvorlig straffbar handling. Slik departementet ser det nå, medfører disse lovendringene at det i mindre grad enn før er behov for å videreføre § 161 for å kunne bruke metoder for å hindre alvorlig kriminalitet. Dersom det skulle vise seg at det er et sterkt behov for tidlig metodebruk for å avverge også andre alvorlige lovbrudd enn dem § 222 d nevner, kan det være mer nærliggende å utvide virkeområdet til denne bestemmelsen enn på nytt å kriminalisere lovlig anskaffelse av skytevåpen mv. som skal brukes for å begå straffbare handlinger. Utenfor virkeområdet til straffeprosessloven § 222 d vil strafferammene i lovforslaget §§ 190 og 191 inntil videre være avgjørende for hvilke tvangsmidler som kan anvendes i slike tilfeller.»

PST kommenterer begrunnelsen for hvorfor straffeloven 1902 § 161 ikke er videreført i straffeloven 2005 slik:

«Premissene her er ikke lenger til stede og det anbefales at strl. § 161 opprettholdes i 2005 loven også når det gjelder lovlig anskaffelse for å begå et lovbrudd. Det er videre viktig av metodehensyn at strafferammen ved særdeles skjerpene omstendigheter opprettholdes.

Endelig bør bestemmelsen når det gjelder anskaffelse med terrorformål flyttes til de andre terrorbestemmelsene.»

Departementet kan langt på vei dele PSTs syn. I dom 30. januar 2012 fra Oslo tingrett ble to av tre tiltalte dømt for overtredelse av straffeloven 1902 § 161 (saksnr. 11-047559 MED-OTIR/04). En viser dessuten til at adgangen til å bruke tvangsmidler i avvergende øyemed ikke åpner for bruk av tvangsmidlene i straffeprosessloven kapittel 14 som gjelder pågrep og fengsling – et tvangsmiddel som kan være svært praktisk for å avverge at handlingen fullbyrdes.

Departementet foreslår etter dette at straffeloven 1902 § 161 videreføres i straffeloven 2005 som ny § 191 a:

§ 191 a Befatning med skytevåpen eller eksplosiver for å begå en straffbar handling
Med fengsel inntil 6 år straffes den som i den hensikt å begå en straffbar handling, anskaffer, tilvirker eller oppbevarer
a) skytevåpen, våpendeler, ammunisjon eller sprengstoff, eller
b) særlig utstyr for å tilvirke eller anvende slike gjenstander.
Under særdeles skjerpene omstendigheter kan fengsel inntil 10 år idømmes.

Idet bestemmelsen er rettet mot forberedelser til straffbare handlinger og ikke kun terrorhandlinger, foreslår departementet å plassere den i straffeloven 2005 kapittel 20 om vern av den offentlige ro, orden og sikkerhet.

Man kan imidlertid også tenke seg at bestemmelsens virkeområde begrenses til bare å gjelde terrorhandlinger. Ny § 136 a kan for eksempel utformes slik:

§ 136 a Befatning med skytevåpen eller eksplosiver for å begå en terrorhandling

Med fengsel inntil 6 år straffes den som i den hensikt å begå en straffbar handling som nevnt i §§ 131, 134 eller §§ 137 til 144, anskaffer, tilvirker eller oppbevarer

a) skytevåpen, våpendeler, ammunisjon eller sprengstoff, eller

b) særlig utstyr for å tilvirke eller anvende slike gjenstander.

Under særdeles skjerpene omstendigheter kan fengsel inntil 10 år idømmes.

1.3.7 Kriminalisering av deltakelse eller medlemskap i terrororganisasjoner

Deltakelse eller medlemskap i en terrorgruppe er ikke straffbart, verken etter straffeloven 1902 eller straffeloven 2005. Det ble sist vurdert av Justisdepartementet i det første av to lovforslag om den spesielle delen av straffeloven 2005, inntatt i Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet).

Departementet vurderte den gang spørsmålet om kriminalisering av deltakelse slik (Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 8.8.2.4 side 194):

«En egen bestemmelse som rammet deltakelse i terrorgrupper vil innebære at deltakere i gruppen kan straffes selv om de ikke kan knyttes til noen av de straffbare handlingene gruppen har begått eller har til formål å begå. Dermed vil man kunne straffe den som ikke selv har befatning med den kriminelle virksomheten, men som er en del av den kriminelle gruppen.»

I høringsnotatet 16. april 2007 behandlet Justisdepartementet spørsmålet om hvorvidt kriminalisering av deltakelse i en terrorgruppe var forenlig med foreningsfriheten, jf. Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen artikkel 11 og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 22. Departementet kom ikke til at menneskerettighetsforpliktelsene var til hinder for et slikt straffebud. Vi legger denne vurderingen til grunn også i dag.

Et slikt lovforslag vil imidlertid bryte med norsk strafferettstradisjon som knytter straffansvar til konkrete handlinger. Om unntak fra dette utgangspunktet uttalte departementet følgende (Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 8.8.2.4 side 195):

«Skal det gjøres unntak fra dette, med de rettssikkerhetsmessige ulempene det medfører, krever det en god begrunnelse. Høringen har etter departementets mening

ikke avdekket noen slik. Folkerettslige forpliktelser krever ikke at det innføres et straffansvar for deltakelse i en terrorgruppe, og i lys av høringsuttalelsene fra riksadvokaten og PST synes det heller ikke som om hensynet til en effektiv rettshåndhevelse tilsier at straffansvaret trekkes så vidt. I de tilfellene et medlem kan knyttes til konkrete terrorhandlinger, er det ikke noe stort behov for en regel om deltakelse i terrorgrupper. I de tilfellene medlemmene har avtalt å begå en terrorhandling, vil de kunne straffes etter bestemmelsen om forbund. Også rekruttering, opplæring og oppfordring om å begå en terrorhandling er straffbart etter forslaget her. Behovet for en særlig regel om deltakelse i terrorgrupper melder seg først når en person ikke kan knyttes til deltakelse i eller planlegging av terrorhandlinger. Det er imidlertid da det er størst prinsipielle betenkeligheter og praktiske håndhevingsproblemer forbundet med et straffansvar.»

I brevet 1. november 2011 fra PST fremgår at de har endret sitt syn på spørsmålet om kriminalisering av medlemskap i terrororganisasjoner:

«Erfaringer fra de senere år har medført at PST har endret syn, og nå vil ta til orde for å kriminalisere deltagelse/medlemskap i terrorgruppe/ terrororganisasjon. En viser her til høringssvar fra Det nasjonale statsadvokatembetet til departementets forslag om terrorbestemmelser og terrorrelaterte handlinger, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 194, 1. spalte der Det nasjonale statsadvokatembetets uttalelse er gjengitt slik:

‘[D]et er behov for å kunne straffe personer som er med i gruppen, men har en vagere rolle for eksempel knyttet til generell ‘åndelig veiledning’, bakmenn som skjuler sine spor osv. Disse vil kunne unngå å delta direkte i de straffbare handlingene, men de er viktige inspiratorer/deltakere og vil kunne utgjøre sentrale ledd i gruppen. Det er videre klart uheldig hvis Norge på dette punkt skal ha et ‘hull’ i terrorlovgivningen i forhold til de øvrige europeiske land. Det vises her til kriminaliseringsplikten i EUs rammebeslutning. Det vil kunne føre til en bevisst etablering av terrorceller i Norge som et vesentlig land innenfor Schengen, men uten kriminalisering av terrorgrupper. (...) Norge vil dermed kunne oppfattes som en form for ‘safe haven’ hvor en kan propagandere innen visse rammer.’

PST slutter seg til det syn som er tilkjennegitt fra Det nasjonale statsadvokatembetet. Dels fordi PST i sterkere grad nå opplever at internasjonalt samarbeid settes på prøve fordi Norge har andre regler enn våre europeiske samarbeidspartnere, og dels fordi PST nå i større grad frykter at Norge kan bli et samlingssted for sentrale personer i listeføre terrorgrupper (‘safe haven’).»

PST viser videre til Utenriksdepartementet høringssvar i samme sak:

«Det vises i denne forbindelse også til høringssvar fra UD til Justisdepartementets høringsbrev med forslag om terrorbestemmelser og terrorrelaterte handlinger jf. Ot.prp. nr. 8 (2007-2008), der UD i likhet med Det nasjonale statsadvokatembetet tar til orde for å kriminalisere deltagelse i terrorgruppe. Fra høringssvaret hitsettes:

‘Utenriksdepartementet ser et klart behov for å kunne ramme deltagelse i terrorgrupper og annen medvirkning til terrorgruppers aktiviteter, utover de generelle medvirkningsreglene i straffeloven, forbundsbestemmelsen i utkast

til § 13 og bestemmelsen om oppfordring, verving og rekruttering til terrorhandlinger m.v. i utkastet til § 14. For eksempel vil det kunne dreie seg om tilfeller hvor en person bevislig yter støtte til en terrorgruppe, men hvor det ikke samtidig foreligger bevis som knytter denne støtten til en konkret straffbar handling. Det vil i en slik situasjon kunne foreligge et behov for raskt å sikre at terrorgrupper ikke bruker norsk territorium som base for sine aktiviteter. (...) Det er vanskelig å se hvilke særlige håndhevingsproblemer et slikt forbud mot deltakelse i terrorgruppe vil innebære i lys av at det fastsettes forbud mot å bistå slike grupper med økonomiske midler. Annen deltakelse enn finansiering av gruppens virksomhet kan være like straffverdig. Det vil heller ikke by på større utfordringer å ta stilling til om en gruppe har begått eller planlagt å begå en terrorhandling i relasjon til finansieringsforbudet enn i forhold til annen deltakelse i gruppens aktiviteter. (...) Utenriksdepartementet er av den oppfatning at sammenhengen i regelverket nettopp tilsier at det gis en slik straffebestemmelse.»

PST mener tiden er moden for igjen å se på spørsmålet om å kriminalisere medlemskap i terrororganisasjoner:

«En bestemmelse som dekker deltagelse/medlemskap i terrorgruppe vil kunne ramme nettopp de markante ledere eller innflytelsesrike personer som selv søker å skjermes seg for å bli rammet av de eksisterende bestemmelsene.»

Etter *dansk* rett er det ikke noe generelt straffeansvar for deltakelse i en terrororganisasjon. I den danske straffeloven § 23, finnes det imidlertid en bestemmelse som rammer dem som ved «tilskyndelse, råd, eller dåd» har medvirket til en straffbar gjerning. Videre inneholder § 21 en bestemmelse som rammer handlinger som sikter til å fremme eller medvirke til utførelsen av en forbrytelse, når denne ikke fullbyrdes. En slik handling straffes som forsøk. I Danmark er det videre, etter straffeloven § 114 e, straffbart å fremme virksomheten for en person, gruppe eller en sammenslutning som begår eller har til hensikt å begå nærmere bestemte terrorhandlinger.

I *Finland* er både ledelse av og deltakelse i en terrororganisasjon kriminalisert. Deltakelse i en terrorgruppe er kriminalisert etter 4, 4a og 4b § i straffeloven kapittel 34 a. Bestemmelsene rammer henholdsvis det å fremme virksomheten til en terrorgruppe, det å gi opplæring til terrorhandlinger og det å rekruttere til terrorhandlinger. Ledelse av en terrorgruppe rammes av straffeloven 3 § dersom terrorgruppen har begått straffbare terrorhandlinger. Strafferammen avhenger av hvilke typer handlinger terrorgruppen har begått. Det følger av 3 § siste ledd at den som domfelles for å lede en terrorgruppe også skal dømmes for den straffbare handlingen som vedkommende selv eller gruppen har begått. I RP 188/2002 rd, som inngår i forarbeidene til de finske terrorbestemmelsene, fremgår det på side 48 at vedkommende ikke er ansvarlig for handlinger som er utført utenfor rammen av gruppens eksistens.

Etter *svensk* rett er deltakelse i en terrororganisasjon ikke straffbart i seg selv. Sverige anser at EUs rammebeslutning om terror er gjennomført ved at en rekke forberedelseshandlinger som kan knyttes til terrorvirksomhet er kriminalisert. I

proposisjon 2002/03:38 pekes det under punkt 5.2 på at de handlingene som skal kriminaliseres etter artikkel 2 i EUs rammebeslutning, etter svensk rett dekkes av reglene om medvirkning, forsøk, forberedelse og forbund.

Det har gått fem år siden denne problemstillingen sist ble vurdert i Norge. Et sentralt punkt for departementets vurdering er således om argumentene for innføring av en slik straffebestemmelse har blitt styrket slik at det nå er riktig å kriminalisere deltakelse eller medlemskap i terrororganisasjoner.

Et argument mot kriminalisering av deltakelse eller medlemskap har vært at straffansvaret ikke knyttes til den konkrete terrorhandlingen. I utgangspunktet innebærer kriminalisering av slike forhold en utvidelse av grensen for passivt medvirkningsansvar. På den annen side kan et straffbarhetsvilkår om direkte tilknytning til en konkret, straffbar handling samtidig åpne for at en tilsynelatende vanlig deltaker eller medlem i det skjulte øver langt større innflytelse over gruppen. Kriminalisering åpner da for at politiet kan iverksette etterforskning.

Det har også vært anført at det er lettere å bevise deltakelse eller medlemskap enn tilknytning til en konkret terrorhandling. Samtidig er det grunn til å tro at også det å kartlegge hvem som er deltaker eller medlem i en terrororganisasjon eller et terrornettverk, kan by på bevismessige utfordringer.

Også mellomløsninger kan tenkes, for eksempel at aktiv deltakelse rammes, mens passivt medlemskap faller utenfor. Å ramme passivt medlemskap har en lav terskel og kan representere en fare for at mer unnskyldelige forhold kriminaliseres. En annen begrensning kan være å kreve at det skal være en direkte sammenheng mellom sammenslutningens formål og gjennomføringen av en terrorhandling, for eksempel slik at deltakelse eller medlemskap i sammenslutninger som utelukkende driver med terrorfinansiering faller utenfor. I forlengelsen av dette synes det naturlig at ansvaret for medvirkning til at noen blir medlem eller deltaker faller utenfor straffansvaret.

Gitt slik kriminalisering, vil et neste spørsmål være hvilke organisasjoner som skal omfattes av forbudet. Både FNs og EUs lister over terrororganisasjoner er knyttet til et sanksjonssystem, ikke straffeansvar. FNs terrorliste er gjennomført i norsk rett ved forskrift 22. desember 1999 nr. 1374 om sanksjoner mot Usama bin Laden, Al-Qaida og Taliban, og det er en rekke sanksjoner knyttet til å være ført opp på denne listen. Reglene i hvitvaskingsloven innebærer at transaksjoner til og fra personer eller grupper som er oppført på EUs terrorliste i mange tilfeller vil bli betraktet som «mistenkkelige» etter loven og dermed bli rapportert til myndigheten og undersøkt nærmere, med frysing av midler som en mulig konsekvens. En rekke land, for eksempel Storbritannia, USA og Australia, opererer med egne nasjonale lister over terrororganisasjoner.

Idet nevnte listeføring er knyttet til et sanksjonssystem, ikke straffebestemmelser, synes det fornuftig at straffebestemmelsen heller knyttes til grupper som har begått eller planlegger å begå handlinger som omfattes av straffeloven 1902 § 147 a og straffeloven 2005 § 131. Dette er en tilsvarende systematikk som etter straffeloven

1902 § 104 a annet ledd, der det er handlingene gruppen har som formål å begå som avgjør hvorvidt sammenslutningen faller inn under straffebestemmelsen.

Det at en gruppe er ført på en terrorliste vil kunne være et bevis som trekker i retning av at den aktuelle gruppen anses som en terrororganisasjon. Departementet antar at listeføring hos en internasjonal organisasjon vil være mer tungtveiende enn en nasjonal listeføring, men at desto flere nasjonale lister en gruppe er oppført på, desto større bevisverdi vil oppføringene ha.

En bestemmelse som kriminaliserer deltakelse eller medlemskap i en terrororganisasjon eller terrornettverk, kan etter dette utformes slik:

I straffeloven 1902 kapittel 14 (i tilknytning til terrorbestemmelsene i §§ 147a til 147 c):

Med fengsel inntil 2 år straffes den som danner, er medlem i eller yter økonomisk eller annen støtte til en sammenslutning som har til formål å begå en terrorhandling som nevnt i § 147 a, når sammenslutningen har tatt skritt for å realisere formålet med ulovlige midler.

Råder sammenslutningen eller dens medlemmer over forråd av våpen eller sprengstoff, har organisasjonen medlemmer under 18 år, bruker den personer under 18 år eller foreligger det andre særlig skjerpene omstendigheter, er straffen fengsel inntil 6 år.

I straffeloven 2005 kapittel 18 om terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger:

Med fengsel inntil 2 år straffes den som danner, er medlem i eller yter økonomisk eller annen støtte til en sammenslutning som har til formål å begå en terrorhandling som nevnt i § 131, når sammenslutningen har tatt skritt for å realisere formålet med ulovlige midler.

Råder sammenslutningen eller dens medlemmer over forråd av våpen eller sprengstoff, har organisasjonen medlemmer under 18 år, bruker den personer under 18 år eller foreligger det andre særlig skjerpene omstendigheter, er straffen fengsel inntil 6 år.

Medvirkning straffes ikke.

Lovforslagene henviser bare til hovedbestemmelsen om terrorhandlinger og avgrensers dermed mot mer indirekte virksomhet som rekruttering og opplæring. Det vil til en viss grad være egnet til å hindre et for vidtgående straffebud.

Strafferammen foreslås satt til fengsel inntil 2 år (inntil 6 år under skjerpene omstendigheter) etter mønster av straffeloven 1902 § 104 a. Det er imidlertid et åpent spørsmål om strafferammen bør heves til fengsel inntil 3 år (fortsett 6 år ved skjerpene omstendigheter). Straffeloven 2005 § 129 viderefører i hovedtrekk straffeloven 1902 § 104 a, men omhandler mer aktiv deltakelse i en terrororganisasjon. Bestemmelsen har en strafferamme på fengsel i inntil 6 år. Det er dessuten en glidende overgang fra deltakelse eller medlemskap til terrorforbund

som straffes med fengsel i 12 år i straffeloven 1902 § 147 a tredje ledd, og i hhv. 10 år og 3 år i straffeloven 2005 § 133

Behovet for tilgang til noen flere tvangsmidler i etterforskningen av slike lovbrudd, kan også tale for at strafferammen bør settes til fengsel i tre år. Det vil åpne for bruk av utlevering av data etter straffeprosessloven §§ 210 b og 210 c om utlevering av data når lov 15. april 2011 nr. 11 om endringer i ekomloven og straffeprosessloven mv. (gjennomføring av EUs datalagringsdirektiv i norsk rett) trer i kraft. Lovbruddet vil dessuten være en handling som kan gi grunnlag for å anvende straffeloven 1902 § 60 a om organisert kriminalitet, jf. punkt 3 nedenfor. I den grad det under etterforskningen er klare holdepunkter for at deltakelse eller medlemskap utøves som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe, jf. straffeloven 1902 § 60 a, vil forhøyelse av strafferammen til seks år også utløse skjulte tvangsmidler som teknisk sporing og kommunikasjonskontroll etter straffeprosessloven § 216 b.

2. Del II Endringer i straffeprosesslovens regler om bruk av tvangsmidler og om anonym vitneførsel

Denne delen av høringsnotatet omhandler PSTs forslag til endringer av reglene om tvangsmidler og anonym vitneførsel. Noen av forslagene til PST omhandler spørsmål som i forskjellig grad er behandlet av Metodekontrollutvalgets evaluering av lovgivningen om politiets bruk av skjulte tvangsmidler og behandling av informasjon i straffesaker i NOU 2009: 15 Skjult informasjon – åpen kontroll. Elementer av PSTs forslag inngår i departementets arbeid med oppfølgingen av Metodekontrollutvalgets utredning. Andre elementer av PSTs innspill er nye eller bare dels berørt av Metodekontrollutvalget, og de bør derfor sendes på høring.

Nedenfor tas det utgangspunkt i gjeldende rett med hensyn til det enkelte forslag fra PST, før det gis en nærmere redegjørelse for PSTs forslag. Deretter redegjøres det kort for den eventuelle behandling av spørsmålet i Metodekontrollutvalgets utredning. Departementet gir enkelte merknader til de fleste forslagene, men anser det ikke nødvendig å fremsette særskilte lovforslag her – innholdet av eventuelle nye regler fremgår av sammenhengen. Departementet har ikke tatt stilling til forslagene fra PST, men ber om høringsinstansenes syn.

2.1 Unnlatt eller utsatt underretning ved sikringspålegg

2.1.1 Gjeldende rett

Straffeprosessloven § 215 a gir påtalemyndigheten hjemmel for midlertidig sikring av elektronisk lagrede data som ledd i etterforskningen av straffesaker. Bestemmelsen ble tilføyd ved lov 8. april 2005 nr. 16 og gjennomfører Europarådets konvensjon 23. november 2001 om bekjempelse av kriminalitet som knytter seg til informasjons- og kommunikasjonsteknologi (CETS nr. 185) artikkel 16 og 17.

Det følger av § 215 a tredje ledd at en mistenkt skal gis underretning om beslutningen straks dataene er sikret og han får status som siktet i saken, jf. straffeprosessloven § 82. Er det besluttet å bruke et tvangsmiddel som det ikke skal gis underretning om, herunder ransaking etter § 200 a, personnær teknisk sporing etter § 202 c eller kommunikasjonskontroll etter § 216 j, inntreer stillingen som siktet først når underretning gis, jf. straffeprosessloven § 82 tredje ledd. Det samme gjelder dersom det er besluttet utsatt underretning om et tvangsmiddel, jf. for eksempel § 208 a om beslag og § 210 a om utleveringspålegg. I så fall skal den siktede samtidig gis underretning om sikringspålegget.

2.1.2 PSTs forslag

PST anfører at § 215 a ikke er anvendelig der det er behov for skjult etterforskning. Sikringspålegg kan være aktuelt svært tidlig i etterforskningen, for å unngå å miste informasjon som senere kan vise seg å være viktige bevis. PST mener det er lite hensiktsmessig at mistenkte allerede da får kjennskap til at han eller hun er under etterforskning og at vedkommende får status som siktet.

PST foreslår at det inntas en bestemmelse i straffeprosessloven § 215 a om utsatt/unnlatt underretning for sikringspålegg. Bestemmelsen vil tilsvare den som gjelder ved hemmelig ransaking, jf. straffeprosessloven § 200 a tredje ledd, og for beslag, jf. straffeprosessloven § 208 a annet ledd annet punktum

2.1.3 Metodekontrollutvalgets utredning

Metodekontrollutvalget behandler utsatt underretning i NOU 2009: 15 Skjult informasjon – åpen kontroll punkt 15.9. Bestemmelsen om sikringspålegg ble imidlertid ikke drøftet av utvalget.

2.2 Utvidelse av adgangen til å bruke tvangsmidler i forebyggende øyemed

2.2.1 Gjeldende rett

Ved lov 17. juni 2005 nr. 87 ble PST gitt adgang til å bruke tvangsmidler for å *forebygge* de mest alvorlige av forbrytelsene innenfor tjenestens arbeidsområde, jf. politiloven § 17 d. Som forebyggende virksomhet regnes den informasjonsinnhenting PST driver uten at vilkårene for å igangsette etterforskning er oppfylt, dvs. uten at det er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger et straffbart forhold, jf. straffeprosessloven § 224 første ledd.

Bakgrunnen for at det ble åpnet for bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed var at PSTs virksomhet i stor grad skal være forebyggende, og at målet ofte vil være å sørge for at det ikke blir grunnlag for å iverksette etterforskning. Departementet slo fast at det var «et misforhold mellom de forventningene som stilles til PSTs forebyggende arbeid, og de virkemidlene tjenesten har lovlig tilgang til som ledd i sin forebyggende virksomhet». På denne bakgrunn ble det

gitt særregler om tjenestens adgang til å bruke tvangsmidler både i avvergende og forebyggende øyemed.

Til tross for at hoveddelen av PSTs arbeid er av forebyggende art, ble det i proposisjonen understreket at PSTs tvangsmiddelbruk som hovedregel skulle skje som ledd i etterforskning, jf. Ot.prp. nr. 60 (2004 -2005) side 8 og 112. Hensynet til den enkelte borgers rettssikkerhet og personvern tilsier at reglene utformes slik at muligheten for misbruk og faren for å krenke uskyldige blir minst mulig. Videre ble det påpekt at forberedende handlinger til de forbrytelsene PST har til oppgave å forebygge og etterforske i stor grad er kriminalisert. Vilkårene for å igangsette etterforskning vil dermed ofte trolig være oppfylt på et tidlig stadium, noe som tilsier at behovet for tvangsmiddelbruk i forebyggende øyemed burde være lite.

Departementet foreslo likevel å gi adgang til tvangsmiddelbruk i forebyggende øyemed «i meget begrenset utstrekning», særlig med tanke på å fange opp enkelte typer straffri forberedelse. Det ble også understreket at i enkelte saker – særlig om ulovlig etterretningsvirksomhet – vil PSTs formål være å forhindre den ulovlige virksomheten heller enn å straffeforfølge de antatte gjerningspersonene. I slike saker vil det ikke være naturlig å karakterisere PSTs virksomhet som etterforskning.

PST kan bare bruke tvangsmidler i forebyggende øyemed for å forebygge terrorhandlinger (straffeloven 1902 § 147 a), ulovlig etterretningsvirksomhet (straffeloven 1902 §§ 90, 91 og 91 a) og attentat mot representanter for Norges øverste statsmyndigheter eller tilsvarende organer i andre stater (straffeloven 1902 §§ 222, 223, 227, 229, 231 eller 233).

For å forebygge ovennevnte forbrytelser, kan PST anvende skjult fjernsynsovervåking av offentlig sted (straffeprosessloven § 202 a), teknisk sporing (§§ 202 b og 202 c), postbeslag (§§ 211 og 212), kommunikasjonskontroll (§§ 216 a og 216 b), samtaleavlytting med samtykke (§ 216 l) og romavlytting (§ 216 m), i tillegg til beslag og utleveringspålegg i kombinasjon med utsatt eller unnlatt underretning (§§ 208 a og 210 a). PST kan også foreta hemmelig ransaking (§ 200 a), men ikke i noens «private hjem», jf. politiloven § 17 d annet ledd siste punktum. Sjefen eller den assisterende sjefen for PST kan selv beslutte igangsetting av teknisk sporing av kjøretøy, jf. straffeprosessloven § 202 b og samtykkebasert avlytting av samtaler, jf. § 216 l, jf. politiloven § 17d fjerde ledd. Annen tvangsmiddelbruk i forebyggende øyemed krever rettens tillatelse.

Ytterligere begrensninger oppstilles i § 17 d annet ledd, som krever at det må være «grunn til å tro at inngrepet vil gi opplysninger av vesentlig betydning for å kunne forebygge handlingen», at forebygging «ellers i vesentlig grad vil bli vanskeliggjort» og at «inngrepet etter sakens art og forholdene ellers ikke fremstår som uforholdsmessig». For at hemmelig ransaking, teknisk sporing av person, kommunikasjonsavlytting eller romavlytting skal kunne brukes er det oppstilt et skjerpet forholdsmessighetskrav ved at det i tillegg kreves at «særlige grunner» tilsier det.

Politiet kan etter straffeprosessloven § 222 d bruke tvangsmidler som ledd i etterforskningen for å *avverge* terrorhandlinger eller trussel om terrorhandlinger (straffeloven 1902 § 147 a første og annet ledd), drap som ledd i motarbeiding av rettsvesenet (straffeloven 1902 §§ 233, jf. 132 a), eller drap, grovt ran eller særlig grov narkotikaforbrytelse som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe (jf. straffeloven 1902 §§ 233, 268 annet ledd jf. 267 eller 162 tredje ledd, jf. § 60 a).

PST er i tillegg gitt adgang til å bruke tvangsmidler for å avverge de mest alvorlige av de forbrytelsene tjenesten har til oppgave å forebygge og etterforske, nemlig enkelte forbrytelser mot statens selvstendighet og sikkerhet (straffeloven 1902 §§ 83, 84, 86, 86 b, 88, 90, 91, 91 a), forbrytelser mot statsforfatningen og statsoverhodet (straffeloven 1902 kapittel 9) og de groveste overtredelsene av bestemmelsen om militære organisasjoner (§ 104 a første ledd annet punktum eller annet ledd jf. første ledd annet punktum), forbund om å begå terrorhandling (§ 147 a tredje ledd), finansiering av terrorisme (§ 147 b), ulovlig befatning med plutonium eller uran (§ 152 a) eller biologiske eller bakteriologiske våpen (§ 153 a). Adgangen gjelder også handlinger som er straffbare etter våpeneksportkontrollloven § 5, enkelte straffbare handlinger begått med sabotasjehensikt (§§ 148, 149, 150, 151, 151 a, 151 b, 152, 152 b, 153, 154, 154 a og 159) og enkelte forbrytelser som retter seg mot medlemmer av Kongehuset, Stortinget, regjeringen, Høyesterett eller tilsvarende organer i andre stater (§§ 222, 223, 227, 229, 231 eller 233).

2.2.2 PSTs forslag

PST påpeker at en rekke av de straffebud som faller innenfor PSTs mandat, ikke gir anledning til tvangsmiddelbruk i forebyggende øyemed. Det vises blant annet til straffeloven 1902 kapittel 8 (forbrytelser mot statens selvstendighet og sikkerhet), kapittel 9 (forbrytelser mot Norges statsforfatning og statsoverhode), § 147 b (terrorfinansiering), § 147 c (oppfordring, rekruttering og opplæring i terrorhandling), § 152 a (omgang med plutonium), § 153 a (omgang med bakteriologiske midler), samt brudd på eksportkontrollloven. Etter PSTs vurdering er dette straffebud som etter sitt innhold er ment å beskytte grunnleggende nasjonale interesser, og forebygging av slike lovbrudd krever bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed. Det anføres at slik endring vil innebære en større grad av parallellitet mellom tvangsmiddelbruk for å *forebygge* alvorlig kriminalitet og som ledd i å *avverge* kriminalitet etter straffeprosessloven § 222 d annet ledd.

I tillegg ønsker PST å utvide bestemmelsen slik at ytterligere tvangsmidler skal kunne anvendes i forebyggende saker. Det anføres blant annet at straffeprosessloven § 210 b om fremtidig utleveringspålegg bør inntas i den uttømmende oppregningen, da dette er et høyst relevant tvangsmiddel når fremtidige lovbrudd skal forebygges.

2.2.3 Metodekontrollutvalgets utredning

Metodekontrollutvalget ga uttrykk for at mye tydet på at en større andel av PSTs tvangsmiddelbruk skjer som ledd i forebyggende virksomhet enn i avvergende

øyemed, noe som ikke var i tråd med det som ble uttrykt både av departementet og Stortinget ved innføringen av reglene. Utvalget gikk inn for at adgangen til å bruke tvangsmidler i forebyggende øyemed i hovedsak beholdes som i dag, jf. utredningen punkt 22.4.

Som resultat av forslaget om å iverksette opphevelsen av lov om postkontroll i saker om rikets sikkerhet, foreslo utvalget at det åpnes for bruk av utleveringspålegg fremover i tid med hjemmel i politiloven § 17 d, jf. straffeprosessloven § 210 b.

2.2.4 Departementets merknader

Spørsmålet om hvilke tvangsmidler PST bør gis adgang til for at tjenesten skal kunne utføre sine lovpålagte oppgaver på en best mulig måte, er blitt berørt i en rekke forskjellige sammenhenger de siste årene. Det er blant annet drøftet av Fostervollutvalget (vedlegg 2 til St.meld. nr. 39 (1992-93)), Sikkerhetsutvalget (NOU 1993: 3 Strafferettslige regler i terroristbekjempelsen), Lundkommisjonen (Dok. nr. 15 (1995-96)), Metodeutvalget (NOU 1997: 15 Etterforskningsmetoder for å bekjempe kriminalitet – delinnstilling II), Danielsenuutvalget (NOU 1998: 4 Politiets overvåkningstjeneste), Lundutvalget (NOU 2003: 18 Rikets sikkerhet) og av Politimetodeutvalget. For en nærmere oversikt vises det til Ot.prp. nr. 60 (2004-2005) punkt 9.3.2.

I Ot.prp. nr. 60 (2004-2005) punkt 9.3.6.1 sa departementet seg enig i Lundutvalgets prinsipielle utgangspunkt om at det bare bør åpnes for økt bruk av tvangsmidler i den grad det er dokumentert et tilstrekkelig behov for en slik utvidelse. Departementet mente imidlertid at trusselbildet utfordret samfunnssikkerheten på en måte som gjorde bruk av tvangsmidler nødvendig, og at adgangen til å bruke tvangsmidler etter gjeldende rett var utilstrekkelig. Om lovforslaget som åpnet for anvendelse av tvangsmidler i forebyggende øyemed, og de prinsipielle betraktninger det er tuftet på, het det (proposisjonen punkt 1.9 side 12):

«Tvangsmidler i den forebyggende virksomheten skal bare kunne nyttes for å undersøke om noen forbereder en av de nevnte straffbare handlingene. Rettssikkerhets- og personvern hensyn gjør seg gjeldende med enda større styrke her enn når tvangsmidler anvendes som ledd i etterforskning av en straffbar handling, der det må påvises forhold som gir rimelig grunn til å undersøke om det foreligger et straffbart forhold. På etterforskningsstadiet befinner man seg dessuten i tid nærmere et eventuelt gjerningstidspunkt. Dette gjør at adgangen til forebyggende bruk av tvangsmidler bør være svært begrenset.

Departementet går inn for at blant annet skjult fjernsynsovervåking, teknisk sporing, romavlytting og kommunikasjonskontroll bør kunne brukes av PST i forebyggende øyemed. Enkelte tvangsmidler, som for eksempel pågripelse,

varetektsfengsling og båndlegging, er så inngripende at de ikke bør kunne anvendes uten at det mest sannsynlig er begått en straffbar handling»

Adgangen til å bruke tvangsmidler i forebyggende øyemed, ble således bare tillatt for noen få, utvalgte handlinger; terrorhandlinger, ulovlig etterretningsvirksomhet og de mest alvorlige formene for vold eller trusler mot representanter for våre øverste statsmyndigheter eller representanter for tilsvarende organer i andre stater.

Politoloven § 17 d har stått uendret siden den trådte i kraft 5. august 2005 (endringer som følge av straffeloven 2005 har ikke trådt i kraft). Spørsmålet er om tiden er moden for å gjøre justeringer som foreslått fra PST.

2.3 Utvidelse av sjef PSTs hastekompetanse til å beslutte bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed

2.3.1 Gjeldende rett

Bestemmelsen i politiloven § 17 d tredje ledd åpner for at sjef eller assisterende sjef for PST (heretter kalt «sjef PST») kan beordre bruk av skjulte tvangsmidler, med unntak av romavlytting, i forebyggende øyemed. Forutsetningen er at det ved opphold er stor fare for at muligheten til å forebygge et forhold som nevnt i § 17 d første ledd bokstav c, vil gå tapt. Henvisningen innebærer at hastekompetansen er begrenset til saker hvor det er grunn til å undersøke om noen forbereder bestemte lovbrudd mot medlemmer av kongehuset, Stortinget, regjeringen, Høyesterett eller tilsvarende organer i andre stater (jf. straffeloven 1902 §§ 222, 223, 227, 229, 231 eller 233). Sjef PSTs beslutning trer i stedet for tillatelse gitt av retten ved kjennelse. Beslutningen skal imidlertid snarest mulig, og senest 24 timer etter at tvangsmidlet ble tatt i bruk, legges frem for retten for godkjennelse.

2.3.2 PSTs forslag

PST påpeker at sjef PST i dag bare kan beslutte bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed ved fare for opphold «*når det er grunn til å undersøke om noen forbereder en handling som rammes av straffeloven §§ 147 a, 90, 91, 91 a og § 222, 223, 227, 229, 231 og 233 og som retter seg mot nærmere bestemte myndighetspersoner.*» Etter PSTs oppfatning bør det vurderes om sjefen for PSTs kompetanse bør utvides til å gjelde «*alle de straffebud som kan kvalifisere for bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed.*» PST anfører i den sammenheng at erfaring har vist at det ved flere anledninger har hastet med å iverksette tvangsmiddelbruk i forebyggende øyemed, men at man har vært nødt til å avvente rettens kjennelse før inngrepet kunne iverksettes. PST gir uttrykk for at det «*er uheldig hvis hasteperspektivet tvinger frem løsninger som går på akkord med det tosporede system.*»

2.3.3 Metodekontrollutvalgets utredning

Politiets hastekompetanse til å beslutte bruk av skjulte tvangsmidler er omtalt i Metodekontrollutvalgets utredning punkt 15.3. Omtalen dekker både politiets hastekompetanse til å beslutte bruk av skjulte tvangsmidler på etterforskningsstadiet og sjef PSTs særskilte kompetanse etter politiloven § 17 d tredje ledd. Utvalget fant ikke grunn til å foreslå utvidelser av sjef PSTs hastekompetanse til å beslutte tvangsmiddelbruk i forebyggende øyemed, jf. utredningen side 167.

2.3.4 Departementets merknader

Departementet finner grunn til å presisere PSTs beskrivelse av gjeldende rett. Hastekompetansen er i dag begrenset til attentatsaker, jf. § 17 d første ledd bokstav c. Departementet legger til grunn at PST mener at hastekompetansen bør utvides til å gjelde også forebygging av handling som rammes av straffebud som nevnt i § 17 d første ledd bokstav a (terrorhandling, jf. straffeloven 1902 § 147 a) og bokstav b (ulovlig etterretningsvirksomhet, jf. straffeloven 1902 §§ 90, 91 og 91 a). Videre forstår departementet det slik at PST foreslår at hastekompetansen også bør utvides til å gjelde de straffebud som PST mener bør kvalifisere til tvangsmiddelbruk i forebyggende øyemed, jf. punkt 1.2.2 ovenfor.

Den eksisterende adgangen for sjef PST til å beslutte tvangsmiddelbruk etter politiloven § 17 d tredje ledd er ment å være en snever unntaksregel, og er reservert for saker om de mest alvorlige formene for vold eller trusler mot Norges øverste statsmyndigheter eller tilsvarende organer i andre stater. Rettssikkerhets- og personvern hensyn kan tale mot en utvidelse av hastekompetansen. Det er dessuten viktig å bevare allmennhetens tillit til at kompetansen ikke misbrukes. På den annen side er det viktig at PST sikres tilstrekkelige virkemidler for å forebygge alvorlig kriminalitet, slik politiloven § 17 b forutsetter. Ifølge PST har det ved flere anledninger hastet med å iverksette tvangsmiddelbruk i forebyggende øyemed i saker om annen kriminalitet enn attentat mot de øverste statsmyndigheter.

2.4 Bruk av romavlytting for å avverge trussel eller angrep mot myndighetspersoner

2.4.1 Gjeldende rett

Med romavlytting siktes det til hemmelig avlytting av samtaler ved hjelp av tekniske hjelpemidler. Romavlytting vil normalt foregå ved at det plasseres mikrofoner, sendere eller opptaksutstyr på et sted hvor den siktede antas å ville oppholde seg. Avlyttingen kan imidlertid også gjennomføres ved hjelp av retningsmikrofoner eller annet utstyr som kan benyttes på avstand. Hemmelig teknisk avlytting av samtaler som ikke finner sted i lukkede rom, men for eksempel i friluft, omfattes også av definisjonen av romavlytting.

Straffeprosessloven § 222 d åpner for at politiet kan gis tillatelse til å anvende tvangsmidler for å innhente informasjon med sikte på å *avverge* bestemte former for organisert og annen alvorlig kriminalitet. I henhold til § 222 d tredje ledd siste punktum kan PST bare gis tillatelse til romavlytting, jf. straffeprosessloven § 216 m, i avvergende øyemed når det er grunn til å tro at noen kommer til å begå en handling som rammes av straffeloven 1902 §§ 90, 91 og 91 a (ulovlig etterretningsvirksomhet), 147 a (terrorhandlinger), 152 a (atomlovbrudd) eller 153 a (ulovlig befatning med bakteriologiske våpen).

2.4.2 PSTs forslag

PST foreslår at romavlytting også skal kunne benyttes for å avverge *trusler eller angrep mot myndighetspersoner*, jf. straffeloven 1902 § 99. Tjenesten vurderer det slik at tilsvarende faglige grunner som i dag tillater romavlytting for de positivt oppregnede straffebudene i § 222 d tredje ledd, også gjelder når trusler og angrep mot myndighetspersoner skal avverges. Videre argumenteres det for at politiloven § 17 d bør endres tilsvarende, slik at romavlytting blir en lovlig metode for å *forebygge* slike handlinger.

2.4.3 Metodekontrollutvalgets utredning

Metodekontrollutvalget har i utredningen kapittel 13 i stor grad konsentrert seg om å vurdere konstitusjonelle skranker for adgangen til hemmelig romavlytting (og ransaking) i forebyggende og avvergende øyemed. På denne bakgrunn foreslo flertallet endringer og presiseringer i politiloven § 17 d og straffeprosessloven § 222 d. Av hensyn til Grunnloven § 102 ble det dessuten foreslått at forbudet mot ransaking av private hjem i forebyggende øyemed etter politiloven § 17 d annet ledd tredje punktum skulle utvides til også å gjelde romavlytting.

For øvrig foreslo utvalget at straffeloven 1902 § 151 a om kapring av luftfartøy eller skip skulle inkluderes blant de straffbare handlingene PST kan bruke tvangsmidler for å avverge etter straffeprosessloven § 222 d, ettersom det ble antatt å bero på en inkurie at den ikke ble inntatt ved lovendringen i 2005. Utover dette ble utvidelse av adgangen til å benytte tvangsmidler ikke vurdert.

2.4.4 Departementets merknader

Selv om PSTs forslag har vært berørt i Metodekontrollutvalgets utredning, finner departementet grunn til å sende forslaget på egen høring. Det vises særlig til de konstitusjonelle aspekter som er behandlet i Metodekontrollutvalgets utredning, at forslagene til PST er så vidt konkrete og at de ikke direkte er behandlet av Metodekontrollutvalget.

Det fremgår av den åpne trusselvurderingen for 2012 at antall trusler mot norske myndighetspersoner har økt vesentlig etter terrorhandlingene 22. juli 2011. Ytringene og truslene har også blitt grovere og mer alvorlige. PST forventer

dessuten et vedvarende høyere nivå når det gjelder trusselaktivitet og negativ oppmerksomhet rettet mot enkelte myndighetspersoner.

2.5 Tvangsmiddelbruk i straffeloven 1902 § 147 c-saker

2.5.1 Gjeldende rett

Straffeloven 1902 § 147 c ble tilføyd ved lov 19. desember 2008 nr. 114, og trådte i kraft straks. Formålet med tilføyelsen var at Norge så snart som mulig skulle kunne ratifisere Europarådskonvensjonen 16. mai 2005 om forebygging av terrorisme.

Bestemmelsen rammer oppfordring, rekruttering og opplæring til terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger. Felles for de tre handlingsalternativene er at de gjelder handlinger som i stor utstrekning kan rammes som straffbar medvirkning til terrorhandlinger, jf. §§ 104 a, 140 og 160. Straffansvaret i § 147 c rekker imidlertid noe videre fordi det ikke stilles like strenge krav til tilknytning til konkrete terrorhandlinger. Dessuten er også medvirkning til oppfordring, rekruttering og opplæring straffbar. Strafferammen er fengsel inntil 6 år.

2.5.2 PSTs forslag

PST anfører at adgangen til å benytte tvangsmidler i saker om oppfordring, rekruttering og opplæring til terrorhandlinger er svært begrenset, på grunn av strafferammen på 6 år. PST har i dag ikke anledning til å benytte kommunikasjonskontroll annet enn ved innhenting av løpende trafikkdata etter straffeprosessloven § 216 b, og er således avskåret fra bruk av kommunikasjonsavlytting etter § 216 a. Slik kommunikasjonsavlytting kan bestå i å avlytte samtaler eller annen kommunikasjon til og fra bestemte telefoner, datamaskiner eller andre anlegg for elektronisk kommunikasjon som den mistenkte besitter eller kan antas å ville bruke. Avlyttingsadgangen omfatter all informasjonsutveksling mellom kommunikasjonsanlegg, uavhengig av hvilken form eller hvilket innhold informasjonen måtte ha. Dermed omfattes i tillegg til samtaler, overføring av tekst (herunder e-post), bilde og film.

PST påpeker at de forhold som § 147 c skal ramme, hovedsakelig bedrives ved hjelp av telekommunikasjon og internett. Uten mulighet til å avlytte internettaktiviteter ved mistanke om overtredelse av bestemmelsen, vil PST heller ikke kunne fange opp forsøk på å rekruttere personer til terrorvirksomhet eller opplæring i å lage for eksempel bomber. PST anfører at hemmelig ransaking (§ 200 a) og dataavlesning også vil fremstå som egnede verktøy for å finne beviser for forhold som rammes av bestemmelsene på mistenktes datasystem.

2.5.3 Metodekontrollutvalgets utredning

Utvalget presiserer at det ikke bør åpnes for bruk av skjulte metoder i større grad enn strengt nødvendig, og at hjemlene bør være så målrettede som mulig. Utvalget

foreslår at straffebudenes øvre strafferamme fremdeles bør være avgjørende for metodetilgangen. Utvalget fremhever likevel at en slik ordning bør suppleres med en liste over andre straffbare handlinger som etter en konkret vurdering også bør kunne gi grunnlag for å bruke det aktuelle tvangsmiddelet. I den forbindelse påpeker utvalget at det ut fra lovbruddenes karakter må kunne påvises et særlig behov for den aktuelle etterforskningsmetoden.

2.5.4 Departementets merknader

En utvidelse av adgangen til å benytte tvangsmidler forutsetter enten at strafferammen økes for slike lovbrudd, eller at straffebudet inntas uttrykkelig i de enkelte bestemmelsene om tvangsmidler. Tillatelse til å benytte enkelte tvangsmidler, herunder kommunikasjonsavlytting og skjult ransaking, forutsetter således at handlingen har en strafferamme på 10 år eller mer, eller at den kan subsumeres under de konkret oppregnede straffebudene i de ulike bestemmelsene.

2.6 Adgang til å skjule identitet til tjenestemann som anonymt vitne

2.6.1 Gjeldende rett

Utgangspunktet i norsk rett er at enhver etter innkalling plikter å møte som vitne og forklare seg overfor retten med mindre annet er bestemt ved lov, jf. straffeprosessloven § 108. Vitnets identitet skal da gjøres kjent, jf. straffeprosessloven § 130 og § 234 første ledd. Dette er for å kunne vite at vitnet er den vedkommende utgir seg for å være, samt for at tiltalte skal ha anledning til å imøtegå det vitnet har forklart, herunder kunne påvise om vitnet kan ha skjulte motiver (kontradiksjonshensynet).

Straffeprosessloven § 130 a ble tilføyd ved lov 28. juli 2000 nr. 73, jf. Ot.prp. nr. 40 (1999-2000) punkt 5.5.1 til 5.5.4 og punkt 12.4. Bestemmelsen åpner adgang for at et vitne skal kunne forklare seg anonymt, både i rettslige avhør under etterforskningen og vitneavhør under hovedforhandlingen.

Vilkårene for anonym vitneførsel er strenge. Slik vitneførsel skal bare være tillatt i de saker som innledningen til første ledd nevner. Dette er saker om overtredelse av straffeloven 1902 §§ 132 a, 147 a, 151 a, 162 annet eller tredje ledd, 192, 229 tredje straffalternativ, 231, 233, 266, 268 jf. § 267, § 317 jf. 162 annet eller tredje ledd eller § 317 jf. 268 jf. § 267 eller ved overtredelse av alkoholloven § 10-1 tredje ledd eller forsøk på slik forbrytelse.

For at anonym vitneførsel skal kunne skje, må det foreligge en fare som nevnt i første ledd bokstav a eller bokstav b. Etter bokstav a må det være fare for at det kan skje en alvorlig forbrytelse som krenker livet, helsen eller friheten til vitnet eller til noen som vitnet står i et slikt forhold til som nevnt i § 122 dersom vitnets identitet blir kjent. Det siktes særlig til en alvorlig voldsforbrytelse, seksualforbrytelse, frihetsberøvelse eller ildspåsettelse, men også andre

forbrytelser kan omfattes av begrepet. Med opplysninger om vitnets identitet menes det opplysninger om hvem vitnet er, altså hvilken person det dreier seg om.

Bokstav b tar særlig sikte på polititjenestemenn, men er i likhet med bokstav a utformet generelt. Etter denne bestemmelsen kan anonym vitneførsel besluttes hvis det er fare for at muligheten for et vitne til å delta skjult i etterforskningen av andre saker av samme art, blir vesentlig vanskeliggjort. Formålet med anonym vitneførsel i slike tilfeller vil være å beskytte en polititjenestemann som har opptrådt som spaner eller har infiltrert et kriminelt miljø under dekknavn («undercover»). Blir det kjent hva vedkommende heter, eventuelt hvordan han ser ut, vil polititjenestemannen ofte ikke lenger kunne brukes til slike oppdrag, og viktig erfaring vil da kunne gå tapt. Bestemmelsen skal sikre at polititjenestemenn som brukes skjult i etterforskningen av alvorlige straffesaker, skal kunne gjenbrukes til nye oppdrag.

Bokstav b omfatter både etterforskning i en straffesak som polititjenestemannen for tiden deltar i og etterforskning i fremtidige saker. Med skjult etterforskning siktes det særlig til infiltrasjon og spaning, men også andre former for skjult etterforskning omfattes. Ved den skjønsmessige vurderingen av om anonym vitneførsel skal tillates, vil det være av stor betydning hvor viktig det er for politiet fortsatt å kunne bruke den aktuelle polititjenestemannen til skjult etterforskning. Det beror blant annet på hvor lang erfaring polititjenestemannen har, om han har kompetanse på området som få eller ingen andre har, og hvor dyktig han er. Det vil også ha betydning hvor lang tid man regner med det vil gå før polititjenestemannen kan ta «undercover»-oppdrag igjen.

Er det fare for at polititjenestemannen vil bli utsatt for en alvorlig forbrytelse som krenker livet, helsen eller friheten hvis identiteten blir kjent, vil anonym vitneførsel kunne besluttes i medhold av bokstav a.

Annet ledd stiller opp ytterligere vilkår, som gjelder for situasjonene både i bokstav a og i bokstav b. Anonym vitneførsel kan bare besluttes dersom det er strengt nødvendig og ikke medfører vesentlige betenkeligheter av hensyn til den siktedes forsvar.

2.6.2 PSTs forslag

PST anfører at politiet har vært skeptisk til å benytte adgangen til anonym vitneførsel, fordi den gir en relativt stor krets av personer adgang til vitnets identitet. Dersom identiteten blir kjent, kan dette medføre fare for liv og helse for tjenestemannen eller dennes nærstående. PST foreslår å begrense adgangen til opplysninger om polititjenestemannens identitet ved å benytte tilsvarende ordning som ved behandlingen av saker etter straffeprosessloven § 242 a om innsyn, der det er en særskilt dommer og egen oppnevnt advokat som mottar opplysningene og behandler begjæring fra påtalemyndigheten. PST mener det ikke er andre betenkeligheter ved behandling av sensitive opplysninger om tjenestemannens identitet enn ved sensitive opplysninger som unntas fra innsyn.

2.6.3 Metodekontrollutvalgets utredning

Metodekontrollutvalget fant at det ikke var dokumentert behov for utvidelser i adgangen til anonym vitneførsel, og foreslo derfor ingen endring av straffeprosessloven § 130 a, jf. utredningen kapittel 27.6. Det ble ikke vurdert om kretsen av personer med tilgang til det anonyme vitnets identitet skulle begrenses.

2.6.4 Departementets merknader

Departementet bemerker at det er kommet liknende innspill fra annet hold, nærmere bestemt fra Oslo politidistrikt ved seksjon for organisert kriminalitet. Seksjonen har påpekt at det kreves personlig egnethet og flere års opplæring og øvelse for slik tjeneste, og at det er behov for å skjerme polititjenestemenn bedre. Dersom identiteten blir kjent for en stor krets, åpner dette for mulighet for lekkasjer og utpressingssituasjoner. Det er farlig å bli avslørt, også i ettertid.

Det er dessuten et problem å få bistand fra utenlandske polititjenestemenn, siden Norge ikke kan gi tilstrekkelige garantier om å holde identiteten skjult. Den organiserte kriminaliteten er grenseoverskridende, og utviklingen i utlandet viser at infiltrasjon blir mer og mer aktuelt. Andre europeiske land har regler som gir bedre beskyttelse enn det som er tilfelle i Norge.

3. Del III Utvidelse av straffebestemmelsen for deltakelse i organisert kriminalitet

3.1 Oversikt

I dag synes en rådende oppfatning innenfor strafferettspleien å være at straffelovens regler rettet særlig mot organisert kriminalitet, ikke kommer til anvendelse i ønsket utstrekning. Dette innebærer at straffverdigheten og den særlig samfunnsskadelige virkning denne type kriminalitet har, ikke avspeiles i tilstrekkelig grad i rettspraksis. Departementet har derfor sett nærmere på mulige lovendringer som kan bidra til at disse bestemmelsene blir mer effektive i kampen mot organisert kriminalitet.

Nedenfor følger en generell redegjørelse for regelverket, forarbeidene, Metodekontrollutvalgets anbefalinger i NOU 2009: 15, samt departementets vurdering og forslag til mulige lovendringer.

3.2 Innledning

Organisert kriminalitet er et begrep som brukes både i nasjonal og internasjonal sammenheng uten at det har noe klart definert innhold. Det strafferettslige begrepet – organisert kriminell gruppe – er i straffeloven 1902 definert som «en organisert gruppe på tre eller flere personer som har som et hovedformål å begå en

handling som kan straffes med fengsel i minst 3 år, eller hvor en vesentlig del av virksomheten består i å begå slike handlinger», jf. straffeloven 1902 § 60 a annet ledd og § 162 c annet ledd. Strafferammekravet på fengsel i minst 3 års fengsel er generelt sett et uttrykk for at det må dreie seg om alvorlig kriminalitet.

Begrepet organisert kriminell gruppe kom inn som et begrep i straffeloven 1902 ved en lovendring som trådte i kraft 7. april 2003. Straffeloven 1902 § 60 a fastsetter en generell sidestrafferamme som innebærer at det i slike tilfeller kan idømmes strengere straff enn det som er angitt i det enkelte straffebudet. Straffeloven 1902 § 162 c er derimot en alminnelig straffebestemmelse som rammer det å inngå «forbund med noen om å begå en handling som kan straffes med fengsel i minst 3 år, og som skal begås som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe».

I Justisdepartementets Meld St 7 (2010-2011) ble det uttalt at manglende bruk av straffeloven 1902 §§ 60 a og 162 c kunne tyde på at de hadde et for snevert anvendelsesområde og at det således var behov for justeringer (punkt 7.1.3 side 90):

«Etter departementets oppfatning viser gjennomgangen av rettspraksis at straffeloven § 60 a på den ene siden har fått et noe for snevert anvendelsesområde, og på den annen side at det er indikasjoner på at anvendelsen av bestemmelsen ikke har hatt tilstrekkelig skjerpene virkning. Bestemmelsen har vist seg vanskelig å anvende i saker hvor kriminalitet begås av grupper eller nettverk hvor hver deltaker har en bestemt rolle, men hvor strukturen mangler en hierarkisk oppbygging. Slike grupper kan være en like stor trussel mot samfunnet som hierarkisk organiserte grupper. Et eksempel er gjenger bestående av mobile vinningskriminelle.

Gjennomgangen av rettspraksis kan tyde på at det er behov for justeringer av straffeloven § 60 a og § 162 c. Departementet peker her særlig på den begrensede rekkevidden bestemmelsene har fått i praksis, i første rekke ved at det nærmest oppstilles som et krav at gruppen må være hierarkisk oppbygd. I tillegg kan det reises spørsmål om bestemmelsen har gitt den ønskede straffskjerpene virkning. Departementet vil vurdere å foreslå endringer i straffeloven § 60 a, slik at bestemmelsen får et noe bredere virkefelt enn i dag.»

Nedenstående redegjørelse for og forslag til lovendringer av regler rettet mot organisert kriminalitet er bl.a. å anse som departementets oppfølging av Meld 7 S (2010-2011).

3.3 Nærmere om begrepet «organisert kriminell gruppe»

3.3.1 Innledning

Begrepet forekommer først og fremst i straffeloven 1902 § 60 a som lyder:

«§ 60 a. Dersom en straffbar handling er utøvet som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe, forhøyes maksimumsstraffen i straffebudet til det dobbelte, likevel ikke med mer enn 5 års fengsel.

Med organisert kriminell gruppe menes en organisert gruppe på tre eller flere personer som har som et hovedformål å begå en handling som kan straffes med fengsel i minst 3 år, eller hvor en vesentlig del av virksomheten består i å begå slike handlinger.

Forhøyelse av maksimumsstraffen etter bestemmelsen her får anvendelse i forhold til lovbestemmelser som tillegger strafferammen rettslig virkning, hvis ikke annet er bestemt.»

Begrepet er også tillagt betydning i straffeloven 1902 § 162 c om terrorforbund:

«§ 162 c. Den som inngår forbund med noen om å begå en handling som kan straffes med fengsel i minst 3 år, og som skal begås som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe, straffes med fengsel inntil 3 år, med mindre forholdet går inn under en strengere straffebestemmelse. Forhøyelse av maksimumsstraffen ved gjentakelse eller sammenstøt av forbrytelser kommer ikke i betraktning.

Med organisert kriminell gruppe menes en organisert gruppe på tre eller flere personer som har som et hovedformål å begå en handling som kan straffes med fengsel i minst 3 år, eller hvor en vesentlig del av virksomheten består i å begå slike handlinger.»

I straffeloven 2005 § 79 er definisjonen av organisert kriminell virksomhet i straffeloven 1902 § 60 a videreført uendret. Begrepet er tillagt betydning i straffeloven 2005 § 158 om grov motarbeiding av rettsvesenet og § 198 om forbund om alvorlig organisert kriminalitet. Forbundsbestemmelsen i § 198 viderefører uten realitetsendringer straffeloven 1902 § 162 c mens § 158 er en ny bestemmelse, likevel slik at den innholdsmessig er en delvis videreføring av straffeloven 1902 § 132 a fjerde ledd. Begrepet forekommer dessuten i lov 3. juni 2005 nr. 33 om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (diskrimineringsloven) § 15 femte ledd. Omtale og drøftelse av mulige justeringer i begrepet «organisert kriminell virksomhet» nedenfor, gjelder derfor også dette begrepet i straffeloven 1902 § 162 c, i de aktuelle bestemmelsene i straffeloven 2005 og i diskrimineringsloven § 15.

3.3.2 Bakgrunnen for regler særlig rettet mot organisert kriminalitet

På begynnelsen av 2000-tallet kom det signaler fra flere hold om skadevirkningene ved organisert kriminalitet og behovet for å møte dette med strafferettslige tiltak. Stortingets justiskomiteé pekte på denne problemstillingen både i Budsjett-innst. S nr. 4 (2002-2003) punkt 3.4 side 11-12 og Innst. S nr. 9(2002-2003) punkt 14 side 42. På det internasjonale plan ble FN-konvensjonen 15. november 2000 mot grenseoverskridende organisert kriminalitet vedtatt.

Organisert kriminell virksomhet ble dessuten beskrevet av Metodeutvalget i NOU 1997: 15 Etterforskningsmetoder for bekjempelse av kriminalitet, samt i statusrapporten «Organisert kriminalitet – utvikling og utfordring» utarbeidet av Seksjon for analyse og forebygging ved Politidirektoratet (Oslo 2002) side 13-14 og endelig av Straffelovkommisjonen i NOU 2002: 4 Ny straffelov side 91-98.

Med dette som bakteppe fremmet regjeringen 11. april 2003 Ot.prp. nr. 62 (2002-2003) Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot organisert kriminalitet og menneskehandel, gjengangerstraff mv.) hvor bl.a. straffeloven 1902 § 60 a ble foreslått.

I høringsnotatet 10. desember 2002 som ledet til lovforslaget, var bestemmelsen foreslått med en noe mer generell ordlyd:

«Dersom den straffbare handlingen er utøvet som ledd i organisert kriminalitet, forhøyes strafferammen i straffebudet inntil det dobbelte. Forhøyelse av maksimumsstraffen etter bestemmelsen her får anvendelse i forhold til lovbestemmelser som tillegger strafferammen rettslig virkning, hvis ikke annet er bestemt.»

Denne straffskjerpelsesregelen ble foreslått utformet mer generelt enn forslaget til straffeloven 1902 § 162 c om forbud mot å delta i en organisert kriminell gruppe. For så vidt gjaldt kravet til gruppens organisering het det (Ot.prp. nr. 62 (2002-2003) punkt 5.3 side 39):

«Endelig bør det heller ikke være noe krav at det er etablert noen strukturert gruppe som handlingen har tilknytning til. Godt planlagte enkeltoperasjoner vil etter omstendighetene også kunne karakteriseres som organisert kriminalitet. Dette vil normalt forutsette at aksjonen er relativt omfattende, har mange involverte og er planlagt over lang tid, uten at det derved kan sies å være etablert noen gruppe i lovens forstand, jf punkt 4.5.4.2 foran om hvordan dette skal forstås i utkastet til ny § 162 c.»

I høringsrunden møtte forslaget noe motbør. En innvending var at forslaget var for vidtrekkende. I lovforslaget til Stortinget var derfor straffeloven 1902 § 60 a begrenset til å gjelde virksomheten til en «organisert kriminell gruppe». I motivene ble dette omtalt slik (Ot. prp nr. 62 (2002-2003) punkt 5.5 side 52):

Departementet er også enig med de høringsinstansene som har påpekt at det opprinnelige forslaget var for vidtrekkende når det rettet seg mot handlinger som utøves som ledd i organisert kriminalitet. Straffskjerpingsregelen foreslås i stedet avgrenset til straffbare handlinger som er utøvet som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe. I tråd med dette foreslås bestemmelsen supplert med den samme definisjonen av en organisert kriminell gruppe som i utkastet til § 162 c, jf pkt. 4.5.2.3. Forslaget innebærer en innsnevring av virkeområdet for bestemmelsen sammenlignet med forslaget i høringsnotatet. Godt planlagte enkeltoperasjoner som ikke skjer innenfor rammen av en organisert kriminell gruppe, vil falle utenfor området for straffskjerpingsregelen. Den nye ordlyden vil dessuten etter departementets syn gjøre straffskjerpingsregelen mindre vag.

Justiskomiteen støttet lovforslaget, likevel slik at et flertall av medlemmene gikk inn for å senke kravet til strafferamme fra foreslåtte fire år til tre år (Innst. O. nr. 118 (2002-2003) punkt 4 side 6):

Flertallet ser likevel at de straffbare forhold kriminelle organiserer seg for å begå, ofte vil ha en strafferamme på 3 år, typisk tyveri etter straffeloven § 257. Det er

ønskelig å harmonisere hva som anses som organisert kriminalitet i denne sammenheng i størst mulig grad med det komiteens flertall uttalte i Innst. O. nr. 73 (2002-2003) under kapittel 6.1. Derfor vil dette flertallet endre definisjonen av organisert kriminell gruppe i forslaget til straffeloven ny § 60 a annet ledd og ny §§ 162 c første ledd og annet ledd, slik at kravet til strafferamme i definisjonen reduseres fra minst 4 års fengsel til minst 3 års fengsel. Dette vil få den betydning at en vil fange opp organiserte kriminelle grupper som har som hovedformål å begå en serie av vinningsforbrytelser med strafferamme på 3 års fengsel, selv om lovteksten som sådan ikke stiller krav om at det skal begås flere handlinger.

Et annet flertall i komiteen understreket dessuten betydningen av hevet strafferamme for muligheten til å ta i bruk ekstraordinære etterforskningsmetoder (innstillingen samme sted):

«Det har dessuten hatt betydning at forslaget innebærer utvidet adgang til å anvende ekstraordinære etterforskningsmetoder. Dette fordi trusler fra de organiserte kriminelle miljøene i mange tilfeller gjør det vanskelig for politiet og for retten å basere seg på vitneforklaringer.

Dette flertallet vil i den forbindelse bemerke at forslaget innebærer en omfattende utvidelse av det saklige virkeområdet for de ekstraordinære etterforskningsmetodene. Alle de sentrale formuesforbrytelsene, som i grov form har en øvre strafferamme på seks års fengsel, vil etter dette danne grunnlag for bruk av nevnte etterforskningsmetoder fra politiets side. I lys av de viktige mothensyn som gjør seg gjeldende med hensyn til bruk av slike metoder, støtter dette flertallet forslaget om å stramme inn kriteriet i lovteksten fra "organisert kriminalitet" til "organisert kriminell gruppe". For dette flertallet er det viktig å fremheve at ny straffeloven § 60 a ikke er ment å generelt ramme handlinger som er utført av flere i fellesskap, men særlig samfunnsskadelige og organiserte kriminelle grupper.

Innholdsmessig videreføres straffeloven 1902 § 60 a i straffeloven 2005. Om bakgrunnen for dette heter det i Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) Om lov om straff (straffeloven) (punkt 11.7.5 side 153):

«Straffbare handlinger som er ledd i en organisert kriminell virksomhet, kan ha en straffverdighet og en samfunnsskadelig virkning som ikke gjenspeiles i de ordinære strafferammer. Å etablere en egen sideramme for slike handlinger er derfor i samsvar med de generelle prinsipper for fastsetting av strafferammer. Alternativet ville vært å fastsette vide alminnelig rammer med sikte på også å kunne fange opp den organiserte virksomhet. Siderammen bidrar her til å holde de ordinære rammer på et realistisk nivå.»

3.3.3 Forståelsen av begrepet «organisert kriminell gruppe» i dag

Begrepet er kommentert i tilknytning til straffeloven 1902 § 162 c. Hva som ligger i kravet til «organisert» heter det (Ot. Prp. nr. 62 (2002-2003) punkt 13.1 side 96):

«Det første vilkåret i definisjonen er at det må foreligge en 'organisert gruppe'. I dette ligger at gruppen må ha en viss struktur og varighet. Mafialiknende organisasjoner og andre profesjonelle forbryternetter med forgreninger i flere

land vil klart falle innenfor definisjonen. Utenfor faller grupper hvor det ikke er en så nær tilknytning mellom deltakerne at de naturlig utgjør en organisert gruppe. Bestemmelsen rammer dermed ikke alle tilfeller hvor flere opptrer i samvirke, eller hvor flere medvirker til en straffbar handling. Det gjelder selv om deltakerne kan sies å utgjøre en gruppe, så lenge gruppen ikke er organisert – f.eks. hvis en vennegjeng avtaler å rane en bank.

Ved vurderingen av om det foreligger en ‘organisert gruppe’, vil det være av betydning om det er etablert en viss organisatorisk eller hierarkisk struktur, om gruppen har internasjonale forgreninger, om det er avtalt en bestemt arbeidsfordeling mellom medlemmene, om gruppen har tilknytning til bestemte lokaler, om deltakerne møtes jevnlig mv. Også tidsaspektet vil kunne være av betydning. Jo lengre en gruppe har eksistert, desto lettere vil det foreligge en organisert gruppe i lovens forstand. Motsatt vil tidsaspektet ha mindre å si desto mer gruppen er organisert.

Det kreves ikke at gruppen har utarbeidet vedtekter eller programmer for sin virksomhet, slik lovlige organisasjoner ofte vil ha. Det kreves heller ikke at gruppen er organisert på en bestemt måte. Det samfunnsskadelige ved organisert kriminalitet har ikke først og fremst sammenheng med måten gruppen er organisert på, men på at medlemmene i gruppen overhodet er organisert.»

I tillegg er det et vilkår at gruppen består av «tre eller flere personer». Om dette vilkåret heter det (samme sted):

«Utkastet krever videre at gruppen består av ‘tre eller flere personer’. Det er ikke noe vilkår at antallet medlemmer er konstant eller tilnærmet konstant, eller at det er en viss kontinuitet i medlemsmassen, så lenge gruppen oppfyller lovens minstekrav.

Et siste vilkår er at gruppen enten «har til hovedformål å begå en handling som kan straffes med fengsel i minst 3 år», eller at «en vesentlig del av virksomheten består i å begå slike handlinger». Forståelsen av dette vilkåret omtales slik (samme sted):

«Ofte kan det være vanskelig å bevise hvilket formål en gruppe har, især hvor formålet ikke er angitt i vedtekter, programmer eller på annen måte, slik det sjelden vil være i denne sammenhengen, og slik utkastet heller ikke stiller noe krav om. Uten andre bevis vil man da langt på vei være henvist til å trekke slutninger om formålet ut fra den virksomheten gruppen inntil da har utfoldet, jf også [FN-konvensjonen 15. november 2000 mot grenseoverskridende organisert kriminalitet] artikkel 5 nr. 2.

Bestemmelsen omfatter også organiserte grupper som rent faktisk driver alvorlig kriminell virksomhet, selv om hovedformålet skulle være et annet eller eventuelt ikke lar seg bevise. Det å delta i slike grupper kan være mer straffverdig enn det å delta i grupper som har et kriminelt formål, men som aldri har tatt skritt for å gjennomføre dette. De straffbare handlingene må være begått av gruppen selv eller på vegne av den. Det er ikke tilstrekkelig at personer med tilknytning til gruppen på egen hånd har begått en handling av den type loven nevner. »

Bestemmelsen krever ikke at virksomheten bare må ha som formål å bedrive kriminell aktivitet av en viss alvorlighetsgrad – det er tilstrekkelig at kriminaliteten utgjør en «vesentlig del» av virksomheten. I merknadene utdypes dette (Ot. Prp. nr. 62 (2002-2003) punkt 13.1 side 96-97):

«I dette ligger det ikke at gruppens virksomhet hovedsakelig må være av ulovlig karakter. Grupper som driver lovlig og ulovlig virksomhet om hverandre og i noenlunde samme omfang, faller innenfor definisjonen. Den straffbare virksomheten vil også være vesentlig selv om omfanget av den er mindre enn omfanget av den lovlige virksomheten. Består en tredjedel av gruppens aktiviteter i ulovlig virksomhet, vil også dette normalt måtte betraktes som en vesentlig del. Og man kan vanskelig trekke en absolutt grense ved ulovlig virksomhet av dette omfang. Hvor grensen nærmere skal trekkes må bero på de konkrete omstendigheter i saken, blant annet på hvor alvorlig kriminalitet det dreier seg om.»

Selv om lovbestemmelsene om organisert kriminalitet trådte i kraft 4. juli 2003, er det fortsatt relativt sparsomt med rettspraksis, særlig fra Høyesterett siden anvendelsen av straffeloven 1902 § 60 a prosessuelt hører under skyldspørsmålet.

En sentral dom er inntatt i Rt. 2007 side 744 hvor den nærmere forståelsen av kriteriet «organisert» kommenteres slik i avsnitt 16:

«Det sentrale spørsmålet i den foreliggende saken er om det kan sies å foreligge en tilstrekkelig organisert gruppe. Ved denne vurderingen må man ha for øye at straffeloven opererer med andre former for samarbeid som innebærer en lavere grad av organisering enn det som kreves etter straffeloven § 60 a. Jeg henviser i denne sammenheng til de alminnelige reglene om medvirkning og til bestemmelser som setter straff for 'å inngå forbund' med nærmere bestemt formål, som for eksempel straffeloven § 94 og § 147 a fjerde ledd. Straffeloven § 60 a stiller et krav om større grad av organisering enn slike bestemmelser gjør. Også det at vilkåret i § 60 a ble skjerpet i proposisjonen sammenlignet med høringsnotatet, hvor det avgjørende var foreslått å være om handlingen var utført som ledd i organisert kriminalitet - se proposisjonen side 93-94 - viser at kravene om struktur og varighet ikke må settes for lavt.»

3.4 Andre straffebud som rammer samvirke

3.4.1 Straffebestemmelser som rammer mer formalisert samarbeid

Enkelte bestemmelser i straffeloven 1902 og 2005 retter seg mot deltakelse i ulike former for kriminelle organisasjoner, jf. straffeloven 1902 § 104 a første ledd som videreføres i straffeloven 2005 § 128 og annet ledd i straffeloven 2005 § 129. Begrepene «organisasjon» i første ledd og «forbund» i annet ledd må begge forstås å forutsette at det foreligger et organisert og strukturert samarbeid som virke. Straffeloven 1902 § 330 setter straff for den som stifter eller deltar i en forening som er forbudt, eller som har et forbudt formål. Bestemmelsen er ikke videreført i straffeloven 2005 og behandles ikke i det følgende.

Etter straffeloven 1902 § 104 a kreves det dessuten at gruppen har et særskilt politisk eller militært formål, herunder å begå terrorisme.

En beslektet form for samarbeid er inngåelse av forbund med sikte på å begå ulike lovbrudd (straffeloven 1902 §§ 94 første ledd, 147 a tredje ledd, 159, 223 tredje ledd, 225 tredje ledd, 233 a, 269 nr. 1 og 318 som alle i det vesentligste er videreført i straffeloven 2005). Å inngå forbund vil si at to eller flere personer avtaler at de skal begå en bestemt forbrytelse. Overtredelsen vil være fullbyrdet når avtalen er inngått. På den måten er det gjort straffbart å begå visse forberedelseshandlinger som vanligvis ville ha vært lovlige.

3.4.2 Medvirkning

Straffeloven 1902 inneholder ikke noen generell regel om når *medvirkning* er straffbar. Spørsmålet må løses ved å tolke det enkelte straffebedet. Av noen straffebed følger det uttrykkelig at medvirkning til den straffbare handlingen, eller utvalgte deler av denne, rammes. Andre straffebed har en så vid beskrivelse av det straffbare forholdet at det også omfatter det man i dagligtale oppfatter som medvirkning. I noen meget spesielle tilfeller er kun medvirkning, ikke hovedhandlingen, straffbar.

Etter straffeloven 2005 er medvirkning straffbart med mindre annet følger av det enkelte straffebedet, jf. § 15.

Hvilke handlinger som skal forstås som medvirkning er imidlertid i det vesentligste det samme. Kjernen er kravet om bistand til gjennomføringen av den straffbare handlingen – det er nok at medvirkeren har «vært med». Samtidig er det ikke er krav om årsakssammenheng mellom medvirkningen og hovedgjerningspersonens handling, ei heller at medvirkningshandlingen har lettet utførelsen av den straffbare hovedgjerningen. Tidsmessig må en medvirkningshandling finne sted før eller under utførelsen av hovedhandlingen. Medvirkning vurderes dessuten som en selvstendig handling slik at alle straffbarhetsvilkårene må være oppfylt.

3.5 Omtale av straffeloven 1902 § 60 a i Metodekontrollutvalgets utredning

Metodekontrollutvalget ble nedsatt 15. februar 2008 og avleverte sin utredning NOU 2009: 15 Skjult informasjon – åpen kontroll 26. juni 2009. Utredningen har vært på en bred høring og departementet arbeider for tiden med å følge opp saken.

Metodekontrollutvalget fikk blant annet i mandat å foreta en etterkontroll av reglene om bruk av skjulte tvangsmidler (etterforskningsmetoder som har hjemmel i lov og som brukes uten at den personen metoden er rettet mot kjenner til det). I den forbindelse så utvalget nærmere på bruk av strafferammen som et avgrensingskriterium i en rekke av tvangsmidlene.

Straffeloven 1902 § 60 a hever strafferammen og utvider således virkeområdet for de ekstraordinære etterforskningsmetodene. Om betydningen av straffeloven 1902 § 60 a og begrepet «organisert kriminell gruppe» for bekjempelsen av «organisert kriminalitet» heter det (NOU 2009: 15 punkt 8.6.3 side 79):

«Ettersom [straffeloven § 60 a] ble ansett som et viktig virkemiddel i bekjempelsen av organisert kriminalitet, kan definisjonen si noe om hva lovgiver legger i dette. Det kan imidlertid ikke settes likhetstegn mellom begrepene «organisert kriminell gruppe» og «organisert kriminalitet». Det første begrepet vil kunne fange opp forhold som ikke vanligvis er regnet som organisert kriminalitet, blant annet fordi det ikke er begrenset til særskilte typer kriminalitet. Det vil ikke nødvendigvis fange opp forhold som tradisjonelt har vært regnet som organisert kriminalitet, ettersom det kreves bevist utover enhver rimelig tvil at alle vilkårene er oppfylt.

Selv om begrepet «organisert kriminalitet» ikke har noe klart og entydig innhold, synes det både i norsk og internasjonal sammenheng å være enighet om enkelte elementer som kjennetegner organisert kriminell virksomhet. Som en del av satsingen mot organisert kriminalitet har EU forpliktet sine medlemsland til å kriminalisere en rekke handlinger relatert til kriminelle organisasjoner. I denne forbindelse har landene blitt enige om en liste med 11 punkter som anses å kjennetegne organisert kriminalitet. Denne listen har også flere fellestrekk med en liste gjengitt av Metodeutvalget i NOU 1997: 15, den er gjengitt i forarbeidene til den norske bestemmelsen i straffeloven § 60 a og ble lagt til grunn i Politidirektoratets rapport «Organisert kriminalitet» fra 2003. EUs liste ser slik ut:

- samarbeid mellom flere enn to personer
- hver med egne tildelte oppgaver
- over en lang eller ubegrenset tidsperiode
- gjennom bruk av en form for disiplin eller kontroll
- mistanke om gjennomførte alvorlige kriminelle handlinger
- virksomhet på internasjonalt nivå
- bruk av vold eller annen form for trussel
- bruk av kommersielle eller forretningsmessige strukturer
- deltakelse i hvitvasking
- utøve innflytelse på politikk, media, offentlig forvaltning, rettsmyndigheter eller økonomi
- styrt av målsetning om vinning og/eller makt

For at en virksomhet skal anses som organisert kriminalitet kreves det at minst seks av punktene er oppfylt, herunder strekpunkt nummer en, tre, fem og elleve.»

Utvalget peker på utfordringer knyttet til bruk av straffeloven 1902 § 60 a i tilknytning til en begjæring om bruk av tvangsmidler. For det første mener utvalget det i mange tilfeller kan være krevende å bevise at de forhold som etterforskes med tilstrekkelig sannsynlighet vil omfattes av straffeloven 1902 § 60 a og således tilfredsstillende vilkåret om strafferamme i den enkelte regel om tvangsmiddelbruk (NOU 2009: 15 punkt 14.3 side 159):

«Utvalget har derfor fra flere hold i politiet og påtalemyndigheten blitt bedt om å vurdere muligheten for å fjerne kravet om tilknytning til straffeloven § 60 a i reglene om romavlytting og tvangsmiddelbruk i avvergende øyemed, samt om å

inkludere enkelte straffebud i andre tvangsmiddel hjemler som ikke oppfyller kravet til strafferamme, selv om de ville gjort det i kombinasjon med straffeloven § 60 a.»

Dernest peker utvalget på at om man skulle klare å bevise dette og således få adgang til å ta i bruk det aktuelle tvangsmidlet, er det ikke dermed gitt at man finner grunnlag for å ta ut tiltale etter straffeloven 1902 § 60 a. I så fall vil heller ikke bevis innhentet ved bruk av dette tvangsmidlet kunne legges frem som bevis under hovedforhandlingen. Utvalget uttaler (samme sted):

«Politiet vil dermed kunne sitte på avgjørende bevis for at en straffbar handling med opp til 10 års strafferamme er begått uten at handlingene kan påtales. Flere av aktørene utvalget har møtt har løftet dette frem som svært problematisk.»

Et flertall av utvalgets medlemmer mente imidlertid at strenge kriterier for bruk av straffeloven 1902 § 60 a i samspill med bruk av tvangsmidler, i all hovedsak ville bli løst ved utvalgets forslag om å utvide adgangen til å bruke overskuddsinformasjon (NOU 2009: 15 punkt 14.3 side 162):

«Flertallet vil peke på at dette ofte vil dreie seg om svært alvorlige handlinger, selv om det ikke kan bevises utover enhver rimelig tvil at det er begått som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe. I tilfelle departementet ikke følger opp utvalgets forslag til endringer i reglene om overskuddsinformasjon, vil utvalgets flertall derfor oppfordre til at det likevel åpnes for bruk av informasjon innhentet ved skjult tvangsmiddelbruk på grunnlag av § 60 a som bevis selv om det på tiltalestadiet ikke kan bevises at vilkårene i § 60 a er oppfylt.»

Justisdepartementet vil se nærmere på spørsmålet om bruk av overskuddsinformasjon i forbindelse med oppfølgingen av Metodekontrollutvalgets utredning.

3.6 Departementets vurdering

Departementets utgangspunkt er at behovet man mente forelå da straffeloven 1902 § 60 a ble vedtatt, fortsatt er til stede. Det gjelder både behovet for å ramme deltakelse i organisert kriminell virksomhet, og behovet for å ta i bruk ekstraordinære etterforskningsmetoder. Problemstillingen i det følgende blir således dels om anvendelsesområdet til § 60 a bør utvides, gitt dagens praktisering, og hvordan lovteksten i så fall bør utformes.

Omtale av straffeloven 1902 § 60 a i Meld St 7 (2010-2011) innledningsvis indikerer at det kan være grunn til å se nærmere på om ordlyden bør justeres slik at den i større grad enn i dag også omfatter løsere strukturer som med en fellesbetegnelse kan kalles nettverksbaserte grupper. Dette synes i dag ikke å oppfylle kravet til «organisert gruppe».

Et spørsmål er hvor fast samarbeidet bør ha vært og over hvor lang tid. Det synes fornuftig å kreve at det har avtegnet seg visse faste strukturer for samarbeid, men ikke nødvendigvis i form av en klar leder og med klare ansvarsoppgaver for den

enkelte. Det bør heller ikke være et krav om en fast sammensetning av gruppemedlemmer. En kan tenke seg at det er en kjerne og deretter enkeltindivider som er innom i forbindelse med et enkeltbidrag og deretter forsvinner ut igjen. På den annen side må det avgrenses mot enkeltstående, straffbare handlinger, eventuelt medvirkningshandlinger.

En annen variant kan være der vi står overfor samarbeid som på grunnplanet ser ut som celler bestående av to og to personer. I et større perspektiv fremstår imidlertid dette som et nettverk. At kontakten er begrenset til to og to kan synes å falle utenfor definisjonen av et organisert samarbeid. På den annen side er det et spørsmål om det er fornuftig å utforme vilkårene for organisert kriminell gruppe slik at et miljø kan velge en organisering som går klar.

Et annet vilkår i definisjonen av «organisert kriminell gruppe» er at gruppen må bestå av «tre personer eller flere personer». Det synes å være et åpent spørsmål om fellesskapet må skje samtidig mellom disse tre eller flere. Kanskje det bør åpnes opp for at gruppens medlemmer ikke nødvendigvis har noen felles møter i tid og sted, men at dette skjer mer sporadisk og to og to, for eksempel samarbeid ved bruk av ulike former for elektronisk kommunikasjon. Således blir det også for dette vilkåret et spørsmål om oppfyllelsen av dette vilkåret bør ses i et mer overordnet perspektiv. Skyldkravet vil uansett forutsette at den siktede utviser forsett med hensyn til sin rolle i et større samarbeid.

Et siste vilkår i definisjonen er at gruppen har som «hovedformål å begå en handling som kan straffes med fengsel i minst 3 år» eller «hvor en vesentlig del av virksomheten består i å begå slike handlinger».

Et vanlig kjennetegn er at den kriminelle virksomheten direkte eller indirekte dreier seg om å tjene penger. Andre handlinger kan være ulike former for seksuallovbrudd eller korrupsjon eller påvirkningshandel. Det kan synes som om det er relativt vanlig at en kriminell gruppe er aktiv innenfor en rekke kategorier lovbrudd. En kan neppe heller se bort fra at også andre, lovlige forhold binder gruppen sammen, det være seg lovlig arbeidsfellesskap, familiebånd, ulike former for foreninger mv.

Uttalelser i forarbeidene innebærer at aktiviteten kan oppfylle vesentlighetskriteriet om den utgjør en tredjedel av gruppens virksomhet. Liten anvendelse av reglene om organisert kriminalitet kan kanskje blant annet skyldes utformingen av dette kriteriet. Det er mulig at en språklig justering av dette kriteriet, for eksempel til «ikke uvesentlig del av virksomheten» kunne bragt bruken av bestemmelsene mer i samsvar med lovgivers forutsetninger. Det kan også være at begrepet «virksomheten» underbygger forståelsen av at gruppen opptrer i flokk. Kanskje kan en annen formulering være mer treffende, for eksempel «aktivitet».

På denne bakgrunn vil en ny utforming av straffeloven 1902 § 60 a kunne lyde:

Dersom en straffbar handling er utøvet *som ledd i aktivitetene til et organisert kriminelt nettverk*, forhøyes maksimumsstraffen i straffebudet til det dobbelte, likevel ikke med mer enn 5 års fengsel.

Med organisert *kriminelt nettverk* menes *et nettverk* på tre eller flere personer som har som et hovedformål å begå en handling som kan straffes med fengsel i minst 3 år, eller hvor *en ikke ubetydelig del av samarbeidet består i å begå slike handlinger*.

Forhøyelse av maksimumsstraffen etter bestemmelsen her får anvendelse i forhold til lovbestemmelser som tillegger strafferammen rettslig virkning, hvis ikke annet er bestemt.

Som omtalt ovenfor under punkt 2.1 må eventuelle endringer i straffeloven 1902 § 60 a nødvendigvis også gjøres i straffeloven 1902 § 162 c, i straffeloven 2005 §§ 79,0158 og 178 samt diskrimineringsloven § 15. Disse kan da lyde:

Straffeloven 1902 § 162 c:

Den som inngår forbund med noen om å begå en handling som kan straffes med fengsel i minst 3 år, og som skal begås *som ledd i aktivitetene til et organisert kriminelt nettverk*, straffes med fengsel inntil 3 år, med mindre forholdet går inn under en strengere straffebestemmelse. Forhøyelse av maksimumsstraffen ved gjentakelse eller sammenstøt av forbrytelser kommer ikke i betraktning.

Med organisert *kriminelt nettverk* menes *et nettverk* på tre eller flere personer som har som et hovedformål å begå en handling som kan straffes med fengsel i minst 3 år, eller hvor *en ikke ubetydelig del av samarbeidet består i å begå slike handlinger*.

Straffeloven 2005 § 79 første ledd:

Foreligger en eller flere av situasjonene i bokstav a til c, kan fengselsstraffen forhøyes inntil det dobbelte, men ikke i noe tilfelle med mer enn 6 år og aldri ut over 21 år, og for personer som var under 18 år på handlingstidspunktet, ikke ut over 15 år:

- a) [...]
- b) [...]
- c) når en straffbar handling er utøvet som ledd i *aktivitetene til et organisert kriminelt nettverk*.

Med organisert *kriminelt nettverk* menes *et nettverk* på tre eller flere personer som har som et hovedformål å begå en handling som kan straffes med fengsel i minst 3 år, eller hvor *en ikke ubetydelig del av samarbeidet består i å begå slike handlinger*.

Straffeloven 2005 § 158 annet ledd:

Er lovbruddet begått som ledd i *aktivitetene til et organisert kriminelt nettverk*, eller handlingen gjennomføres ved trusler om eller bruk av våpen, er straffen fengsel i minst 1 år.

Straffeloven 2005 § 198:

§ 198 Forbund om alvorlig organisert kriminalitet

Den som inngår forbund med noen om å begå en handling som kan straffes med fengsel i minst 3 år, og som skal begås som ledd i *aktivitetene til et organisert kriminelt nettverk*, straffes med fengsel inntil 3 år med mindre forholdet går inn under en strengere straffebestemmelse. Forhøyelse av maksimumsstraffen ved gjentakelse eller sammenstøt av lovbrudd kommer ikke i betraktning.

Med organisert *kriminelt nettverk* menes *et nettverk* på tre eller flere personer som har som et hovedformål å begå en handling som kan straffes med fengsel i minst 3 år, eller hvor *en ikke ubetydelig del av samarbeidet består i å begå slike handlinger*.

Diskrimineringsloven § 15 femte ledd:

Dersom overtredelsen er ledd i virksomheten til *et organisert kriminelt nettverk*, gjelder straffeloven 1902 §§ 162 c og 60 a.