Justis- og beredskapsdepartementet

Prop. 100 L

(2018–2019)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i straffeloven mv. (terrorrelaterte folkerettslige forpliktelser m.m.)

Justis- og beredskapsdepartementet

Prop. 100 L

(2018–2019)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i straffeloven mv. (terrorrelaterte folkerettslige forpliktelser m.m.)

Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 10. april 2019, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Solberg)

# Proposisjonens hovedinnhold

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår i denne proposisjonen lovendringer som følger opp folkerettslige forpliktelser og internasjonale anbefalinger på terrorområdet.

Det foreslås for det første et spesialisert straffebud mot reiser med terrorformål. Dette straffebudet gjennomfører folkerettslige forpliktelser etter FNs sikkerhetsråds resolusjon 2178 og Rigaprotokollen til Europarådets konvensjon om forebygging av terrorisme. Det foreslås også en lovendring som gjør det klart at finansiering av reiser med formål om å gi eller motta opplæring i terror kan straffes som terrorfinansiering. Lovendringene vil legge til rette for at Norge kan ratifisere Rigaprotokollen.

Videre foreslås det endringer i straffeloven som følge av folkerettslige forpliktelser knyttet til terrorrelaterte handlinger mot luftfarten. Forpliktelsene springer i hovedsak ut fra Beijingkonvensjonen (2010) om bekjempelse av ulovlige handlinger knyttet til sikkerheten i sivil luftfart og Beijingprotokollen (2010) om bekjempelse av ulovlig bemektigelse av luftfartøyer. Det foreslås å kriminalisere farefull bruk av luftfartøy samt bruk og utslipp av visse våpen og farlige materialer fra fly. Det foreslås også visse justeringer av straffebestemmelsen om flykapring. Lovendringene vil legge til rette for at Norge kan tiltre disse instrumentene, som videreutvikler konvensjoner som Norge allerede er tilsluttet.

Det foreslås også endringer i reglene om båndlegging av formuesgoder. Regelverket foreslås flyttet fra straffeprosessloven til politiloven. Dette innebærer at båndlegging ikke lenger skal besluttes av påtalemyndigheten som et straffeprosessuelt tvangsmiddel, men av Politiets sikkerhetstjeneste som et tiltak utenfor etterforskning med hjemmel i politiloven. Formålet er å oppfylle internasjonale anbefalinger om at båndlegging skal være uavhengig av en straffesak. Det foreslås også andre endringer i reglene om båndlegging som legger til rette for en mer effektiv og rettssikker bruk av tiltaket.

Departementet foreslår dessuten endringer i inkassoloven samt retting av enkelte inkurier ellers i lovverket.

I proposisjonen foreslås det for det første rettelser i straffeprosessloven §§ 242, 242 a og 292 a. Ved en inkurie ble straffeprosessloven § 216 o om dataavlesing ikke føyd til i listen over skjulte tvangsmidler i disse bestemmelsene ved lov 17. juni 2016 nr. 54 om endringer i straffeprosessloven (skjulte tvangsmidler).

For det andre foreslås enkelte rettelser i uteleveringsloven. I §§ 15, 20 og 24 tilføyes en henvisning til straffeprosessloven kapittel 16 d. Ved en inkurie ble ikke henvisningen lagt til da kapittel 16 d ble tilføyd straffeprosessloven ved lov 17. juni 2016 nr. 54.

For det tredje foreslår departementet endringer i lov 13. mai 1988 nr. 26 om inkassovirksomhet og annen inndriving av forfalte pengekrav for å tilpasse inkassolovens regler om yrkeskvalifikasjoner til lov 16. juni 2017 nr. 69 om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner. Det foreslås å erstatte reglene i inkassoloven om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner med henvisninger til reglene i yrkeskvalifikasjonsloven.

# Bakgrunnen for lovforslagene

Justis- og beredskapsdepartementet sendte 21. november 2016 på høring forslag til endringer i blant annet straffeloven, straffeprosessloven og politiloven. Forslagene var begrunnet i folkerettslige forpliktelser og internasjonale anbefalinger om bekjempelse av terror.

FNs sikkerhetsråds resolusjon 2178 (2014) medfører plikt til å kriminalisere blant annet utenlandsreiser med terrorformål og finansiering av slike reiser. Tilsvarende forpliktelser følger av Rigaprotokollen, som Europarådet vedtok i 2015.

Beijingkonvensjonen og Beijingprotokollen fra 2010 gjelder terrorrelaterte handlinger mot luftfarten, og bygger på to av FNs terrorkonvensjoner som Norge allerede er tilsluttet. Norsk rett oppfyller i hovedsak de aktuelle forpliktelsene, men i høringsnotatet ble det lagt frem forslag til enkelte endringer i blant annet straffeloven som vil tydeliggjøre og sikre at forpliktelsene er oppfylt fullt ut.

Departementet foreslo dessuten flere endringer knyttet til båndleggingsreglene, som i dag gjennomfører FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 (2001). I høringsnotatet ble det blant annet foreslått at båndlegging ikke skal være et straffeprosessuelt tvangsmiddel, men benyttes utenfor etterforskning med hjemmel i politiloven. Forslagene hadde i hovedsak bakgrunn i en evalueringsrapport om Norge som ble avgitt i 2014 av Financial Action Task Force (FATF).

Høringsnotatet ble sendt på høring til følgende instanser:

Departementene

Høyesterett

Lagmannsrettene

Tingrettene

Domstoladministrasjonen

Riksadvokaten

Statsadvokatembetene

Generaladvokaten

Politidirektoratet

Politidistriktene

Politiets sikkerhetstjeneste (PST)

Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert kriminalitet (Kripos)

Den sentrale enhet for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet (ØKOKRIM)

Brønnøysundregistrene

Datatilsynet

Finanstilsynet

Kompetansesenter for kriminalitetsforebygging

Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter

Norges Bank

Regjeringsadvokaten

Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og trygghetstjenester (EOS-utvalget)

Stortingets ombudsmann for Forsvaret

Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen)

Advokatforeningen

Amnesty International Norge

Den norske Dommerforeningen

Den norske Helsingforskomité

Den norske Revisorforening

Finans Norge

Finansforbundet

Finansieringsselskapenes Forening

Juridisk rådgivning for kvinner

Juss-Buss

Jussformidlingen i Bergen

Jusshjelpa i Nord-Norge

Landsorganisasjonen i Norge

Norges Juristforbund

Norges Offisersforbund

Norges politilederlag

Norges Røde Kors

Norsk forening for kriminalreform – KROM

Næringslivets Hovedorganisasjon

Politiets fellesforbund

Politijuristene

Rettspolitisk forening

Verdipapirfondenes Forening

Verdipapirforetakenes Forbund

Det juridiske fakultet ved Universitetet i Bergen

Det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo

Det juridiske fakultet ved Universitetet i Tromsø

Forsvarets forskningsinstitutt

Forsvarets høgskole

Handelshøyskolen BI

Institutt for Forsvarsstudier

Institutt for fredsforskning

Institutt for kriminologi og rettssosiologi ved Universitetet i Oslo

Norges Handelshøyskole

Norsk Utenrikspolitisk Institutt

Politihøgskolen

Høringen hadde frist 20. februar 2017. Følgende høringsinstanser hadde realitetsmerknader:

Domstoladministrasjonen

Riksadvokaten

Det nasjonale statsadvokatembetet

Politidirektoratet

Politiets sikkerhetstjeneste (PST)

Finanstilsynet

Advokatforeningen

Dommerforeningens fagutvalg for strafferett og straffeprosess

Finans Norge

Følgende høringsinstanser hadde ingen merknader:

Arbeids- og sosialdepartementet

Forsvarsdepartementet

Helse- og omsorgsdepartementet

Kunnskapsdepartementet

Landbruks- og matdepartementet

Samferdselsdepartementet

Utenriksdepartementet

Brønnøysundregistrene

Finanstilsynet

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet

Norges bank

Endringene i inkassoloven, som er nærmere beskrevet i punkt 6, var ikke en del av ovennevnte høring. Endringene i inkassoloven skal tilpasse inkassolovens regler til yrkeskvalifikasjonsloven. Yrkeskvalifikasjonsloven og forskrift om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner gjennomfører direktiv 2005/36/EF om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner (yrkeskvalifikasjonsdirektivet) og direktiv 2013/55/EU om endring av direktiv 2005/36/EF om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner. Yrkeskvalifikasjonsloven med forskrift regulerer godkjenning av yrkeskvalifikasjoner på tvers av ulike sektorer, herunder på inkassoområdet, og nødvendiggjør enkelte justeringer i bestemmelsene om yrkeskvalifikasjoner i inkassoloven. Yrkeskvalifikasjonsloven og forskriften har vært på høring, og endringene som foreslås i inkassoloven er kun konsekvensendringer av de nye reglene. Det har derfor ikke vært ansett nødvendig å sende forslaget om endring av inkassoloven på høring.

# Reiser med terrorformål mv.

## Internasjonale tiltak mot reiser med terrorformål mv.

### Bakgrunn

FNs sikkerhetsråd vedtok 24. september 2014 resolusjon 2178 (2014). Resolusjonen forplikter FNs medlemsstater til å treffe en rekke tiltak for å forebygge at personer reiser utenlands for på ulike måter å delta i terrorhandlinger eller terrortrening. Blant annet krever resolusjonen at statene kriminaliserer slike reiser og visse tilknyttede handlinger.

Lignende forpliktelser følger av tilleggsprotokoll 22. oktober 2015 (Rigaprotokollen) til europarådskonvensjonen 16. mai 2005 om forebygging av terrorisme.

### Sikkerhetsrådsresolusjon 2178

Sikkerhetsrådets myndighet følger av FN-pakten kapittel VII. Sikkerhetsrådet er i FN-pakten artikkel 24 gitt hovedansvaret for å opprettholde internasjonal fred og sikkerhet. Dette skal sikre at De forente nasjoner (FN) kan treffe raske og effektive vedtak. Medlemsstatene har i FN-pakten artikkel 25 påtatt seg å godta og sette i verk vedtak Sikkerhetsrådet treffer i medhold av FN-pakten. Vedtak truffet i medhold av kapittel VII er dermed folkerettslig bindende for medlemsstatene. Sikkerhetsrådsresolusjon 2178 (2014) er bindende som vedtak fattet i medhold av FN-pakten kapittel VII. Norge er forpliktet til å oppfylle forpliktelsene som følger av sikkerhetsrådsresolusjonen.

Formålet med sikkerhetsrådsresolusjon 2178 er å motvirke at personer reiser utenlands for å delta i terrorhandlinger eller terrortrening. Resolusjonen består av en innledende del og en operativ del, se vedlegg 1 (i norsk oversettelse og engelsk versjon).

Den operative delen av sikkerhetsrådsresolusjonen er fordelt på 27 punkter. De fleste operative punktene (OP) medfører ikke behov for endringer i norsk rett. Resolusjonens OP 5 forplikter statene til å forebygge og bekjempe finansiering, rekruttering, organisering, transport og utrusting av personer som reiser med formål om enten å begå, planlegge, forberede eller delta i terrorhandlinger, eller å gi eller motta opplæring i terrorisme. I forlengelsen av dette pålegger OP 6 statene å ha straffebestemmelser som gjør det mulig å strafforfølge nærmere angitte handlinger. Dette gjelder i hovedsak å reise eller forsøke å reise til utlandet for å begå, planlegge, forberede eller ta del i terrorhandlinger, eller for å gi eller motta opplæring i terrorisme. Videre skal statene kriminalisere organisering og finansiering av utenlandsreiser med et slikt formål. Kriminaliseringsforpliktelsen gjelder kun reise eller forsøk på reise til en annen stat enn staten vedkommende er bosatt i eller statsborger av. Bestemmelsen krever at straffen for slike overtredelser skal gjenspeile overtredelsenes alvor.

### Rigaprotokollen

Rigaprotokollen 22. oktober 2015 er en tilleggsprotokoll til europarådskonvensjonen 16. mai 2005 om forebygging av terrorisme, som trådte i kraft 1. juni 2007. Europarådskonvensjonen ble ratifisert av Norge 1. februar 2010. Protokollen ble undertegnet av Norge 22. oktober 2015, se vedlegg 2 (i norsk oversettelse og engelsk versjon). Protokollen trådte i kraft 1. juli 2017, da den var ratifisert av seks stater, hvorav fire medlemsstater i Europarådet. Per 15. oktober 2018 er protokollen ratifisert av 15 stater og signert av ytterligere 25 stater.

Rigaprotokollen bygger på sikkerhetsrådsresolusjon 2178 og inneholder lignende kriminaliseringsforpliktelser som beskrevet i forrige punkt. Artikkel 1 angir at formålet med protokollen er å supplere europarådskonvensjonen fra 2005 med pålegg til statene om å kriminalisere nye terrorrelaterte handlinger. Protokollen er videre ment å lette statenes arbeid med å gjennomføre kriminaliseringsforpliktelsene som følger av sikkerhetsrådsresolusjon 2178.

Kriminaliseringsforpliktelsene er fastsatt i protokollen artikkel 2 til 6. Her pålegges statene for det første å gjøre det straffbart å reise, forsøke å reise, organisere eller finansiere reiser til utlandet, hvis formålet med reisen er å begå, forberede eller ta del i terrorhandlinger (artikkel 4 til 6). Det samme gjelder hvis formålet med reisen er å gi eller motta opplæring i terrorisme. Med utlandet menes stater vedkommende selv ikke er bosatt i eller er borger av. Forpliktelsene motsvarer sikkerhetsrådsresolusjon 2178 OP 6.

Rigaprotokollen pålegger i tillegg statene å kriminalisere deltakelse i en organisasjon og mottakelse av trening, dersom formålet er å begå eller medvirke til terrorhandling (artikkel 2 og 3). Dette er kriminaliseringsforpliktelser som går lenger enn forpliktelsene etter sikkerhetsrådsresolusjon 2178.

Det nærmere innholdet i forpliktelsene fremgår av den forklarende rapporten (Explanatory Report) til Rigaprotokollen.

Departementet anser protokollen for å være et viktig ledd i det internasjonale samarbeidet mot terrorisme. Protokollens forpliktelser er i norsk rett i stor grad oppfylt gjennom de gjeldende straffebudene mot terror- og terrorrelaterte handlinger i straffeloven kapittel 18. Det er likevel nødvendig med enkelte lovendringer for å oppfylle protokollens forpliktelser fullt ut, jf. punkt 3.6 og 3.7 nedenfor. Det tas sikte på å ratifisere protokollen så snart nødvendige lovendringer er satt i kraft.

## Hovedtrekk i gjeldende rett

### Straffeloven kapittel 18 og gjennomføringen av folkerettslige forpliktelser på terrorområdet

Straffeloven kapittel 18 retter seg mot terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger. Straffbar handling som nevnt i straffeloven § 131 straffes som terrorhandling dersom den begås med terrorhensikt. I hovedtrekk foreligger terrorhensikt dersom en handling er begått for å forstyrre en funksjon av grunnleggende betydning i samfunnet, å skape alvorlig frykt i en befolkning eller urettmessig tvinge offentlige myndigheter eller en mellomstatlig organisasjon til å gjøre, tåle eller unnlate noe av vesentlig betydning, jf. bestemmelsens annet ledd. Grov terrorhandling rammes av straffeloven § 132.

De øvrige bestemmelsene i straffeloven kapittel 18 omtales i loven som terrorrelaterte handlinger. Dette gjelder for det første straffebud som i hovedsak retter seg mot forberedelser eller medvirkning til terrorhandlinger, slik som terrorforbund (§ 133), terrortrusler (§ 134), terrorfinansiering (§ 135), oppfordring, rekruttering og opplæring til terrorhandlinger (§ 136), deltakelse i terrororganisasjon (§ 136 a) og medvirkning til at noen unndrar seg straff for terrorhandlinger (§ 137). For det andre gjelder det straffebud som rammer særlig alvorlige handlinger som ikke i seg selv er definert som terrorhandlinger, men som kan være terrorhandlinger etter § 131 dersom de begås med terrorhensikt. Dette gjelder for eksempel terrorbombing (§ 138) og kapring av fly og skip mv. (§ 139). Straffeloven kapittel 18 inneholder også straffebestemmelser som rammer deltakelse i militær virksomhet i væpnet konflikt i utlandet (§ 145) og rekruttering til slik virksomhet (§ 146), uten at dette har noen tilknytning til terror.

De fleste bestemmelsene i straffeloven kapittel 18 ble tilføyd ved lov 7. mars 2008 nr. 4. Straffeloven kapittel 18 viderefører i all hovedsak rettstilstanden fra straffeloven 1902, men inneholder flere spesialiserte straffebestemmelser. Tradisjonelt har folkerettslige kriminaliseringsforpliktelser i stor grad blitt gjennomført ved passiv transformasjon i norsk rett. Det vil si at forpliktelsene ble ansett oppfylt dersom generelle straffebud ville ramme de aktuelle handlingene. I straffeloven kapittel 18 er derimot kriminaliseringsforpliktelsene i større grad gjennomført i egne straffebestemmelser, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpende og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet og offentlig myndighet) punkt 8.1 side 154–155 og punkt 8.5.1 side 168–169. Begrunnelsen er blant annet at spesialiserte straffebud bidrar til lojal oppfølgning av de aktuelle forpliktelsene, uten at straffansvaret må gå lenger enn forpliktelsen tilsier. Videre kan en slik gjennomføring bidra til å lette internasjonalt samarbeid i straffesaker, og å gjøre straffelovgivningen mer systematisk, oversiktlig, pedagogisk og lettere tilgjengelig. Dette er ansett som viktig ettersom feltet er gjenstand for rettslig og politisk oppmerksomhet, både nasjonalt og internasjonalt.

Gjennomføring av folkerettslige kriminaliseringsforpliktelser i særskilte bestemmelser kan bety mer kasuistiske og detaljerte bestemmelser enn tradisjonelt utformede straffebud, og straffetruslene kan komme til å gå lenger enn en nasjonal trusselvurdering isolert sett skulle tilsi. I forarbeidene til straffeloven kapittel 18 ble det likevel vist til at dette var et nødvendig utslag av det internasjonale samarbeidet for å bekjempe terrorhandlinger, som Norge er tjent med å delta i (Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 8.1 side 154):

«Terrorhandlinger er en utpreget global kriminalitet, og en effektiv bekjempelse av den krever et godt utviklet og velfungerende internasjonalt samarbeid. Prisen for å delta i et slikt samarbeid er blant annet at spørsmålet om hva som skal være straffbart, ikke utelukkende kan avgjøres ut fra nasjonale kriminalpolitiske vurderinger, men i betydelig grad er bestemt i konvensjoner og andre folkerettslige instrumenter. I forhandlingene kan andre stater, som er mer utsatt for terrorhandlinger enn Norge, få gjennomslag for sitt syn og sine behov. Dette kan lede til at Norge kan bli forpliktet til å oppstille straff i større grad enn det en nasjonal trusselvurdering isolert sett tilsier, og til at straffebestemmelsene får en noe mer detaljert og kasuistisk utforming enn bestemmelser som i mindre grad springer ut av internasjonale forpliktelser. Departementet ser det imidlertid ikke som noe alternativ å avstå fra å delta i det internasjonale samarbeidet for å bekjempe terrorhandlinger. I stedet har departementet lagt vekt på å påvirke utformingen av de internasjonale forpliktelsene under forhandlingene i ulike fora, og på å gjennomføre forpliktelsene på en måte som best mulig lar seg forene med den norske lovgivningstradisjonen.»

Enkelte bestemmelser i straffeloven kapittel 18 ble føyd til ved lov 21. juni 2013. Av forarbeidene til endringsloven fremgår at trusselbildet i Norge er endret siden kapittel 18 ble vedtatt, jf. Prop. 131 L (2012–2013) Endringer i straffeloven 1902 og straffeloven 2005 mv. (forberedelse av terror m.m.) punkt 4.1 og punkt 4.2 side 12–17. Dermed ble straffansvaret for terror- og terrorrelaterte handlinger skjerpet, særlig på forberedelsesstadiet. I straffeloven § 131 tredje ledd ble det innført en utvidelse av forsøksansvaret for terrorhandlinger. De øvrige nye bestemmelsene medførte kriminalisering av mottakelse av terrortrening (§ 136 bokstav d) og visse former for aktiv deltakelse i og bistand til terrororganisasjoner (§ 136 a). I tillegg ble straffeloven 1902 § 161 om straffbar befatning med våpen og sprengstoff utvidet og videreført i straffeloven §§ 191 a og 191 b. Straffeloven §§ 145 og 146 ble tilføyd ved lov 17. juni 2016 nr. 52.

### Relevante straffebestemmelser

Det er flere av straffebestemmelsene i straffeloven kapittel 18 som bidrar til å oppfylle sikkerhetsrådsresolusjon 2178 og Rigaprotokollen.

Straffansvar etter det utvidede forsøksansvaret i straffeloven § 131 tredje ledd inntrer på et tidligere stadium enn etter det alminnelige forsøksansvaret. Bestemmelsen kan derfor ramme handlinger som ellers ville vært å anse som straffrie forberedelseshandlinger etter straffeloven § 16. Bestemmelsen innebærer en «reell og vesentlig utvidelse av straffansvaret» sammenlignet med det alminnelige forsøksansvaret. jf. Prop. 131 L (2012–2013) punkt 8.8.3 side 62.

Straffeloven § 133 om terrorforbund rammer den som «planlegger eller forbereder» en terrorhandling ved å inngå «forbund» med noen annen. Bestemmelsen viderefører straffeloven 1902 § 147 a fjerde (opprinnelig tredje) ledd, og gjennomfører sikkerhetsrådsresolusjon 1373 (2001) OP 2 bokstav e, jf. 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) punkt 8.5 side 41–43 og Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 8.8.4 side 199–200.

Straffeloven § 136 rammer oppfordring (bokstav a), rekruttering (bokstav b) og opplæring (bokstav c og d) til terrorhandlinger og en rekke terrorrelaterte handlinger som omfattes av definisjonen av terrorisme i europarådskonvensjonen om forebygging av terrorisme. Bestemmelsen bokstav a til c gjennomfører artikkel 7 i denne konvensjonen, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 8.8.5 side 200–204. Straffeloven § 136 bokstav d ble føyet til ved lov 21. juni 2013 nr. 85 om endringer i straffeloven 1902 og straffeloven 2005 mv. (forberedelse av terror m.m.), og utvider straffeansvaret for terroropplæring slik at både lærer og elev kan straffes, jf. Prop. 131 L (2012–2013) punkt 5.7 side 27–28.

Straffeloven § 136 a rammer visse kvalifiserte former for deltakelse i en terrororganisasjon, herunder det å delta i, rekruttere til eller å yte materiell støtte til en terrororganisasjon, eller forsøk på dette. Bestemmelsen ble føyet til ved lov 21. juni 2013 nr. 85, jf. Prop. 131 L (2012–2013) punkt 14.1 side 86–87.

Finansiering av terrorhandlinger er kriminalisert i straffeloven § 135. Bestemmelsen gjennomfører FNs konvensjon 9. desember 1999 om bekjempelse av terrorisme (terrorfinansieringskonvensjonen) artikkel 2 og sikkerhetsrådsresolusjon 1373 (2001) OP 1 bokstav a og b. Terrorfinansieringskonvensjonen er vedlagt Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) i engelsk og norsk oversettelse. Bestemmelsen bidrar også til å etterleve FATFs rekommandasjoner om bekjempelse av blant annet terrorfinansiering. Se nærmere om bakgrunnen for bestemmelsen i Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) punkt 9 side 44 flg. og Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 8.8.3 side 195–199.

Straffeloven § 145 rammer deltakelse i militær virksomhet i væpnet konflikt, og er ikke begrenset til terrorformål. Bestemmelsens annet ledd inneholder et tilsvarende utvidet forsøksansvar som straffeloven § 131 tredje ledd, og angir uttrykkelig påbegynnelse av en reise til området hvor deltakelsen skal skje som et eksempel på en handlemåte som kan utgjøre straffbart forsøk.

## Fremmed rett

### EU

Sikkerhetsrådsresolusjon 2178 og Rigaprotokollen er gjennomført i EU-retten ved Europaparlamentets og Rådets direktiv (EU) 2017/541 av 15. mars 2017 om bekjempelse av terrorisme og om erstatning av Rådets rammebeslutning 2002/475/JHA og endring av Rådets rammebeslutning 2005/671/JHA.

Det fremgår av artikkel 1 at direktivet fastsetter minimumsregler vedrørende kriminaliseringen og reaksjonsfastsettelsen for terrorhandlinger, handlinger knyttet til en terrorgruppe og handlinger knyttet til terrorvirksomhet, samt beskyttelse, støtte og hjelp til terrorofre.

En kriminaliseringsforpliktelse knyttet til reiser med terrorformål følger av artikkel 9. Bestemmelsen lyder slik:

«1. Each Member State shall take the necessary measures to ensure that travelling to a country other than that Member State for the purpose of committing, or contributing to the commission of, a terrorist offence as referred to in Article 3, for the purpose of the participation in the activities of a terrorist group with knowledge of the fact that such participation will contribute to the criminal activities of such a group as referred to in Article 4, or for the purpose of the providing or receiving of training for terrorism as referred to in Articles 7 and 8 is punishable as a criminal offence when committed intentionally.

2. Each Member State shall take the necessary measures to ensure that one of the following conducts is punishable as a criminal offence when committed intentionally:

(a) travelling to that Member State for the purpose of committing, or contributing to the commission of, a terrorist offence as referred to in Article 3, for the purpose of the participation in the activities of a terrorist group with knowledge of the fact that such participation will contribute to the criminal activities of such a group as referred to in Article 4, or for the purpose of the providing or receiving of training for terrorism as referred to in Articles 7 and 8; or

(b) preparatory acts undertaken by a person entering that Member State with the intention to commit, or contribute to the commission of, a terrorist offence as referred to in Article 3.»

Artikkel 9 nr. 1 regulerer reiser til andre land enn den aktuelle medlemsstaten som foretas med formål om å begå ulike terrorrelaterte handlinger. For det første rammes reiser med formål om å begå eller medvirke til en terrorhandling som nevnt i artikkel 3. Artikkel 3 tilsvarer artikkel 1 i Rammebeslutningen fra 2002, og motsvarer blant annet de terrorhandlinger som det i norsk rett vises til i straffeloven § 131. Artikkel 9 nr. 1 er på dette punkt ment å tilsvare OP 6 bokstav a i sikkerhetsrådsresolusjon 2178 og artikkel 4 i Rigaprotokollen. Bestemmelsen omfatter imidlertid ikke reiser med formål om å planlegge eller forberede terrorhandlinger.

Også reiser med formål om å gi eller motta opplæring til terrorisme som nevnt i direktivet artikkel 7 og 8 skal være straffbart. Dette tilsvarer OP 6 bokstav a i sikkerhetsrådsresolusjon 2178 og artikkel 3 i Rigaprotokollen. Når det gjelder mottakelse av opplæring i terrorisme, rekker imidlertid straffansvaret etter direktivet artikkel 7 videre. Selv om opplæring via elektroniske kommunikasjonsmidler rammes også etter Rigaprotokollen artikkel 3, forutsettes at vedkommende deltar i en interaktiv opplæring, jf. den forklarende rapporten punkt 40. Etter direktivet rammes også selvstudier over internett, f. eks. ved nedlastning av manualer for tilvirking av eksplosiver, jf. fortalens punkt 11. Dette kommer også til uttrykk ved at kommisjonens forslag om å kriminalisere mottakelse av opplæring «from another person» ble strøket. Det kreves derfor ikke at opplæringen mottas av en annen, eller at vedkommende deltar i interaktiv opplæring.

Bestemmelsen innebærer også på et annet punkt en videre kriminalisering enn det som følger av sikkerhetsrådsresolusjonen og Rigaprotokollen. Det skal være straffbart å reise med formål om å delta i aktiviteter for en terrorgruppe med kunnskap om at deltakelsen bidrar til gruppens kriminelle handlinger som nevnt i direktivets artikkel 4. I Kommisjonens «Explanatory Memorandum» punkt 5 begrunnes dette med at kriminalisering av reiser med slikt formål er like viktig for å bekjempe trusselen som fremmedkrigere representerer, og for å gi offentlige myndigheter de nødvendige midlene til å etterforske ulike aktiviteter som fremmedkrigere deltar i.

Bakgrunnen for at direktivet innebærer en mer vidtgående kriminaliseringsplikt enn sikkerhetsrådsresolusjon 2178 og Rigaprotokollen er den stadig større og alvorlige trusselen som fremmedkrigere utgjør, særlig ved reiser til unionens territorium, jf. fortalens punkt 12.

Artikkel 9 nr. 2 gjelder reiser til den enkelte medlemsstatens territorium. Her oppstilles to alternative måter å oppfylle forpliktelsen på. Etter bokstav a skal reiser til medlemsstaten med slikt formål som nevnt i nr. 1 kriminaliseres. Bokstav b gjelder kriminalisering av forberedelseshandlinger foretatt av en person som reiser til den aktuelle medlemsstaten med hensikt om å begå eller medvirke til at det blir begått en terrorhandling etter artikkel 3.

Forsøk på å foreta reiser som nevnt i artikkel 9 skal også være straffbart, jf. artikkel 14 nr. 3. I artikkel 12 bokstav c skal det i tillegg være straffbart å utarbeide eller å anvende falske offentlige dokumenter med formål om å begå en overtredelse som nevnt i artikkel 9. Dermed er også visse former for forberedelser til reiser med terrorformål kriminalisert.

Straffansvaret etter artikkel 9 er ikke, til forskjell fra både OP 6 i sikkerhetsrådsresolusjonen og artikkel 4 i Rigaprotokollen, avgrenset mot land den reisende er statsborger av eller bosatt i. Heller ikke ved reiser til medlemsstaten foretatt av medlemsstatens egne borgere gjelder en slik avgrensning av straffansvaret. Dette er ikke nærmere begrunnet i Kommisjonens «Explanatory Memorandum», og dermed er heller ikke forholdet til fjerde tilleggsprotokoll til den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK TP 4) artikkel 3 vurdert nærmere.

For at en handling skal rammes av artikkel 9 kreves at «the notion of intention» dekker alle elementer i gjerningsbeskrivelsen, jf. fortalen punkt 17. Under arbeidet med forslaget til nytt direktiv, vedtok parlamentets LIBE-komité 12. juli 2016 en rapport om saken der det ble foreslått et krav om at det objektivt kan konstateres at reisen ble foretatt med terrorformål. Forslaget ble imidlertid ikke fulgt opp i Parlamentets plenumsvedtak, og avgrensningen ble derfor ikke tatt inn i direktivet.

Organisering og tilrettelegging for reiser med terrorformål skal være straffbart etter direktivets artikkel 10. Det kreves at gjerningspersonen har kunnskap om at bistanden bidrar til terrorisme. Av Kommisjonens «Explanatory Memorandum» fremgår at enhver form for bistand skal omfattes av artikkelen. Som eksempler nevnes kjøp av billetter, planlegging av reiseruter og tilrettelegging for at den reisende ulovlig kan krysse landegrensen.

I artikkel 11 er finansiering av terrorhandlingene opplistet i direktivets artikkel 3 til 10 kriminalisert, herunder reiser med terrorformål. Også etter denne bestemmelsen kreves at gjerningspersonen handler med «intention» eller kunnskap om at de fremskaffede midlene skal anvendes til å begå eller medvirke til en terrorhandling. Artikkelen omfatter enhver form for fremskaffelse eller innsamling av midler, uavhengig av måten det gjøres på og om det skjer direkte eller indirekte. Begrepet «middel» er legaldefinert i artikkel 2 paragraf 1, og tilsvarer definisjonen i FNs finansieringskonvensjon 9. desember 1999. Denne skal også legges til grunn for Rigaprotokollens artikkel 5, jf. den forklarende rapporten 56. Dersom slik finansiering foretas for handlinger etter direktivets artikkel 3, 4 eller 9, kreves ikke at midlene faktisk er brukt til å begå eller medvirke til at det blir begått en terrorrelatert handling, jf. artikkel 11 paragraf 2. Det skal heller ikke være krav om at gjerningspersonens forsett er fullt ut konkretisert med hensyn til hvilken terrorhandling midlene skal anvendes til. Bestemmelsen gjennomfører artikkel 5 i Rigaprotokollen, og FATFs rekommandasjon nr. 5, jf. Kommisjonens «Explanatory Memorandum».

Også når det gjelder finansiering etter artikkel 11 skal forsøk være straffbart, jf. artikkel 14 nr. 3. Dermed innebærer direktivet en videre kriminalisering enn det statene er forpliktet til etter Rigaprotokollen, jf. den forklarende rapporten til protokollen punkt 59 og punkt 62. I Kommisjonens «Explanatory Memorandum» vises det til at en slik kriminalisering er i tråd med FATFs rekommandasjon nr. 5.

Artikkel 13 gjelder forholdet mellom terrorhandlinger (artikkel 3) og de øvrige lovbruddene i direktivet. Det fremgår her at hverken for artikkel 9, 10 eller 11 kreves det at handlingen faktisk leder til at det begås en terrorhandling. For artikkel 9 og 10 kreves heller ikke at det etableres en forbindelse til en annen spesifikk overtredelse som følger av direktivets øvrige artikler. «[I]nciting» til lovbrudd som nevnt i artikkel 9, 10 og 11 er også kriminalisert, jf. artikkel 14 paragraf 2. «[A]iding and abetting» er derimot kun straffbart når det gjelder artikkel 11, jf. artikkel 14 paragraf 1.

Selv om direktivet ikke er en del av Schengen-regelverket og dermed formelt ikke er bindende for Norge, er det naturlig å legge vekt på regelverket i EU ved utformingen av norske straffebestemmelser som retter seg mot terrorhandlinger, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 9.3.3 side 158.

### Sverige

I Sverige vedtok Riksdagen 10. februar 2016 lovendringer som blant annet gjennomfører sikkerhetsrådsresolusjon 2178. Vedtaket bygger på Proposition 2015/16:78 Ett särskilt straffansvar för resor i terrorismsyfte, som ble fremmet av den svenske regjeringen 17. desember 2015. Lovendringene trådte i kraft 1. april 2016.

Lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet (rekryteringslagen) gjennomførte opprinnelig europarådskonvensjonen 16. mai 2005 om forebygging av terrorisme og EUs rammebeslutning om bekjempelse av terrorisme (2008/919/JHA). Ved lovendringen 10. februar 2016 ble det blant annet tatt inn en ny 5 b § for å gjennomføre OP 6 i sikkerhetsrådsresolusjon 2178. Bestemmelsen gjaldt den som «reser eller påbörjar en resa» til et annet land enn der vedkommende er statsborger i den hensikt å begå eller forberede «särskilt allvarlig brottslighet» eller gi eller motta opplæring etter 5 eller 5 a §.

Bakgrunnen for lovendringen i 2016 var dels at straffansvaret for terrorrelaterte forsøk, forberedelser og såkalt stämpling i svensk rett, ikke ble ansett tilstrekkelig til å oppfylle sikkerhetsrådsresolusjonens krav om kriminalisering av reiser med terrorformål. Dels ble en særskilt kriminalisering ansett å kunne ha betydning for mulighetene til å motvirke og forhindre reiser med terrorformål, og de konsekvenser slike reiser kan ha i form av alvorlig kriminalitet (Prop. 2015/16:78 s. 21–24).

Den 15. mars 2018 overleverte Regjeringen Proposition 2017/18:174 En mer heltäckande terrorismlagstiftning til Riksdagen. Proposisjonen gjaldt endringer og utvidelse av straffansvar i alle tre terrorlovene, herunder også 5 b § i rekryteringslagen. Formålet med lovendringene var å gjennomføre EU-direktivet (2017/541) om bekjempelse av terrorisme og legge til rette for at Sverige kunne tiltre Rigaprotokollen. Som begrunnelse for Sveriges tiltreden til Rigaprotokollen viste regjeringen til at bekjempelse av terrorisme krever grenseoverskridende innsats, og at det derfor er hensiktsmessig å samarbeide også med land utenfor EU. Videre fremheves at bestemmelsene i Rigaprotokollen motsvarer sentrale deler av EU-direktivet, som Sverige har plikt til å gjennomføre (Prop. 2017/18:174 side 35). Etter Riksdagens vedtak trådte endringene i kraft 1. september 2018.

Ny 5 b § i rekryteringslagen lyder slik:

«Till fängelse i högst två år döms den som reser eller påbörjar en resa till ett annat land i avsikt att

1. begå särskilt allvarlig brottslighet eller göra sig skyldig till förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet, eller

2. meddela eller ta del av instruktioner enligt 5 eller 5 a §.

Första stycket gäller inte den som är svensk medborgare och som reser eller påbörjar en resa till Sverige.»

Begrepet «särskilt allvarlig brottslighet» i nr. 1 er legaldefinert i 2 §, og dekker blant annet handlinger som omfattes av definisjonen av terrorisme i europarådskonvensjonen om forebygging av terrorisme. Bestemmelsen motsvarer også blant annet de terrorhandlingene som det i norsk rett vises til i straffeloven § 131.

Rekryteringslagen 5 og 5 a §, som det vises til i nr. 2, gjelder henholdsvis det å gi og motta terrortrening. For å gjennomføre EU-direktivet og for å motsvare Rigaprotokollens krav, ble bestemmelsen i 5 a § endret samtidig som 5 b § i 2018. For det første ble bestemmelsen utvidet til også å ramme opplæring med formål om å medvirke til «särskilt allvarlig brottslighet». I Prop. 2017/18:174 side 57 forutsettes videre at EU-direktivets artikkel 8, i lys av fortalens punkt 11, innebærer en plikt til å kriminalisere selvstudier. Det ble derfor ansett nødvendig å endre 5 a § fra å ramme å «ta emot» til å «ta del av» opplæring i terrorisme. Tilsvarende endring er foretatt i henvisningen til 5 a § i 5 b §. Regjeringen viste videre til at både EU-direktivet og Rigaprotokollen krever kriminalisering av legitim opplæring, f. eks. ved et lovlig jaktkurs, dersom det foretas med hensikt om å begå en terrorhandling. Derfor var det nødvendig å fjerne kravet i 5 a § om at opplæringen skulle være «särskilt ägnat att främja särskilt allvarlig brottslighet».

Til forskjell fra den tidligere 5 b § rammer den nåværende bestemmelsen også den som reiser med hensikt om å gjøre seg skyldig til «stämpling eller medverkan til särskilt allvarlig brottslighet». I Prop. 2017/18:174 side 64 vises til at både Rigaprotokollens artikkel 4 og EU-direktivets artikkel 9 rammer reiser med formål om å bidra til terrorhandlinger, og det ble derfor ansett nødvendig å ta inn «medverkan» i 5 b §. Regjeringen anså det ikke nødvendig å innta forsøk på terrorhandlinger i det videregående forsettet. For forsøk kreves nemlig at gjerningspersonen har fullbyrdelsesforsett, slik at det å reise med formål om å forsøke å begå en terrorhandling i praksis blir det samme som å reise med formål om å begå en slik handling. Hensikt om å gjøre seg skyldig i såkalt stämpling ble derimot ansett nødvendig å ta inn i bestemmelsen. Til slutt konstateres at direktivets krav om å ramme reiser med formål om å delta i aktiviteter til en terrororganisasjon som nevnt i direktivets artikkel 4 anses oppfylt i svensk rett gjennom straffansvaret for forsøk, forberedelse, stämpling og medvirkning til terrorhandlinger.

Straffebudet i 5 b § i rekryteringslagen er fullbyrdet allerede når «någon påbörjar en resa med den avsikt som krävs» (Prop. 2017/18:174 side 65). Den reisende behøver dermed ikke å ha forlatt Sverige eller sitt eget hjemland. På bakgrunn av det tidlige fullbyrdelsestidspunktet fastslo regjeringen at det er vanskelig å se noen tilfeller av straffverdige handlinger som kvalifiserer til forsøk, men ikke til fullbyrdet handling. Videre konstateres at straffebudet, gjennom sitt tidlige fullbyrdelsestidspunkt, oppfyller direktivet og protokollens krav om forsøkskriminalisering (Prop. 2017/18:174 side 65). Av samme grunn er hverken forberedelse eller stämpling kriminalisert. I lovens 7 § er det i tillegg gjort unntak fra straffansvar i tilfeller hvor det har vært «obetydlig fara för att gärningen skulle leda til förövande av särskilt allvarlig brottslighet eller om gärningen med hänsyn til andra omständigheter är att anse som ringa». Unntaket er begrunnet i at straffansvaret kan inntre på et tidlig stadium.

Straffansvaret etter den tidligere 5 b § rammet ikke den som foretar en reise med terrorformål til et land der vedkommende er statsborger. I Prop. 2015/16:78 side 37 gis det uttrykk for at EMK TP 4 artikkel 3 er til hinder for at man i svensk rett kan straffe svenske statsborgere som reiser til Sverige med terrorformål. En tilsvarende begrensning følger av grunnloven (2 kap. 7 § i regeringsformen) om at «Ingen svensk medborgare får landsförvisas eller hindras att resa in i riket». Selv om det etter TP artikkel 3 ikke kan utledes et absolutt forbud mot å innføre straffebestemmelser som begrenser andre statsborgeres rett til å reise til egne stater, bedømte regjeringen at denne grunnleggende frihet og rettighet i det lengste burde respekteres (Prop. 2017/18:174 side 62). Den tidligere rekryteringslagen 5 b § ble derfor utformet slik at heller ikke andre statsborgeres rett til å reise til egne stater beskjæres. Reiser til stater hvor den reisende er bosatt, men ikke er statsborger, ble likevel rammet av straffansvaret (Prop. 2015/16:78 side 38).

Den nåværende 5 b § i rekryteringslagen rammer derimot også reiser med terrorformål til stater hvor den reisende er statsborger, i samsvar med EU-direktivets artikkel 9. I Prop. 2017/18:174 side 62 fastslås at EUs regulering bygger på en annen tolkning av TP 4 artikkel 3, og at det, i mangel på veiledende avgjørelser fra EMD, er mulig å tolke bestemmelsen på denne måten. Videre understrekes at risikoen for terrorhandlinger ofte er størst nettopp der den reisende reiser til egen stat. Det erkjennes også at det kan virke utilfredsstillende at svensker som reiser til Irak eller Syria med terrorformål kan straffes, men at dette ikke gjelder for personer som er borgere av disse statene (Prop. 2017/18:174 side 63).

Etter andre ledd gjelder unntak for den som er svensk statsborger og reiser eller påbegynner en reise til Sverige, i samsvar med regeringsformen 2 kap. 7 §. Det konstateres i Prop. 2017/18:174 side 63 at en slik regulering er i overenstemmelse med EU-direktivets artikkel 9 nr. 2 bokstav b om kriminalisering av forberedelseshandlinger foretatt av en person som reiser til medlemsstaten. Etter svensk rett er dette oppfylt gjennom straffansvaret for forsøk, forberedelse og stämpling til, samt unnlatelse av å forhindre, terrorhandlinger som følger av 4 § i terroristbrottslagen (lag 2003:148) og 23 kap. 1, 2 og 6 § i brottsbalken. I stor grad er kravet også oppfylt gjennom 5 b § i rekryteringslagen, når den reisende ikke er svensk statsborger (Prop. 2017/18:174 side 59).

Organisering og tilrettelegging av reiser med terrorformål etter direktivets artikkel 10 og Rigaprotokollens artikkel 6 anses gjennomført ved at medvirkning til overtredelser av 5 b § er straffbart etter 23 kap. 4 § i brottsbalken. Etter direktivets artikkel 13 skal det riktignok ikke kreves en forbindelse mellom organisering som nevnt i artikkel 10 og et annet spesifikt lovbrudd som nevnt i de øvrige artiklene. Regjeringen tolket imidlertid denne bestemmelsen slik at den siktet til lovbruddet den reisende har til hensikt å begå, og ikke reisen som sådan. Derfor ble det ansett tilstrekkelig med medvirkningsansvar i relasjon til 5 b § for å oppfylle forpliktelsene (Prop. 2017/18:174 side 77).

Finansiering av reiser med terrorformål ble kriminalisert ved innføringen av en ny bestemmelse i 3 a § i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (finansieringslagen) ved lovendringen i 2016. Bestemmelsen ble vedtatt for å gjennomføre OP 6 i sikkerhetsrådsresolusjon 2178. Ved lovendringen i 2018 ble 3 a § utvidet til å omfatte finansiering av medvirkning til reiser med terrorformål, noe som også vil omfatte organisering og tilrettelegging av slike reiser (Prop. 2017/18:174 side 68). I tillegg til reiser etter 5 b § er nå også finansiering av offentlig oppfordring, rekruttering og opplæring etter 3–6 §§ i rekryteringslagen kriminalisert. Forsøk på slik finansiering er nå også straffbart etter 4 § i finansieringslagen. Endringen ble foretatt for å gjennomføre kravene etter Rigaprotokollen og EU-direktivet (Prop. 2017/18:174 side 67–68).

At medvirkning og såkalt anstiftan til lovbrudd som kan straffes med fengsel er straffbart etter 23 kap. 4 § i brottsbalken, oppfyller for øvrig EU-direktivets artikkel 14 nr. 1 og 2. Det fremheves videre i Prop. 2017/18:174 side 41 at det etter svensk rett ikke kreves at en terrorhandling er begått for at straffansvar skal inntre etter noen av de aktuelle bestemmelsene. Når det gjelder reiser med terrorformål kreves heller ikke at det etableres en forbindelse til et annet spesifikt terrorrelatert lovbrudd. Svensk rett er dermed i samsvar med de krav som oppstilles i direktivets artikkel 13.

### Danmark

Folketinget vedtok 2. juni 2016 ny § 114 j. i den danske straffeloven. Vedtaket bygger på Lovforslag nr. L 187 fremsatt 4. mai 2016. Bestemmelsen forbyr den som har dansk statsborgerskap eller bosted i Danmark å reise eller oppholde seg i områder som er omfattet av reiseforbud nedlagt av myndighetene, med mindre det er gitt tillatelse. Bestemmelsen lyder slik:

«§ 114 j. Den, der har dansk indfødsret eller bopæl i den danske stat, og som uden tilladelse indrejser eller opholder sig i et område som nævnt i stk. 3, straffes med bøde eller fængsel indtil 6 år, jf. dog stk. 2.

Stk. 2. Stk. 1 gælder ikke for indrejse og ophold som led i udøvelse af dansk, udenlandsk eller international offentlig tjeneste eller hverv.

Stk. 3. Justitsministeren kan efter forhandling med udenrigsministeren og forsvarsministeren fastsætte regler om, at et område, hvor en gruppe eller sammenslutning, som nævnt i § 114 e er part i en væbnet konflikt, skal være omfattet af stk. 1. Folketinget kan ved en folketingsbeslutning ophæve regler fastsat af justitsministeren efter 1. pkt.

Stk. 4. Justitsministeren eller den, ministeren bemyndiger til det, tillader efter ansøgning, at en person indrejser eller opholder sig i et område som nævnt i stk. 1, hvis indrejsen eller opholdet har et anerkendelsesværdigt formål. En tilladelse kan omfatte en gruppe af personer, der er tilknyttet en bestemt virksomhed eller organisation m.v.

Stk. 5. Justitsministeren kan fastsætte nærmere regler om indgivelse af ansøgninger efter stk. 4, herunder om fristen herfor. Justitsministeren kan i den forbindelse fastsætte, at afgørelser efter stk. 4 ikke kan indbringes for højere administrativ myndighed.»

Bakgrunnen for lovendringen var et behov for å styrke innsatsen mot deltakelse for terrorgrupper i væpnede konflikter i utlandet (Lovforslag nr. L 187 punkt 2.3 side 8). Det vil etter straffebudet være tilstrekkelig å føre bevis for at den siktede har reist til eller oppholdt seg i det aktuelle området, uten at man behøver føre bevis for at vedkommende har overtrådt straffelovens terrorbestemmelser. Derfor ble innreise- og oppholdsforbudet ansett for i visse saker å kunne gjøre det lettere å straffe personer som reiser til konfliktområder for å delta i væpnet konflikt for blant annet en terrororganisasjon (Lovforslag nr. L 187 punkt 4.3 side 13). Kravet om forutgående tillatelse til innreise og opphold gjelder også for statsborgere av den aktuelle staten, men vil ikke ramme personer som hverken har dansk statsborgerskap eller bosted i Danmark (Lovforslag nr. L 187 punkt 4.3 side 14).

Lovbestemmelsen er inspirert av australske regler om innreise- og oppholdsforbud som trådte i kraft 1. desember 2014, og som er nærmere omtalt i Prop. 44 L (2015–2016) punkt 3.3.2 side 20. Fullmaktshjemmelen i § 114 j. stk. 3 er benyttet ved bekendtgørelse nr. 1200 28. september 2016.

Det danske innreise- og oppholdsforbudet er ikke ment som gjennomføring av forpliktelsene etter sikkerhetsrådsresolusjon 2178 og Rigaprotokollen. Det danske Justitsministeriet ga ved kommissorium 8. oktober 2014 Straffelovrådet et utredningsoppdrag som blant annet omfattet spørsmålet om sikkerhetsrådsresolusjon 2178 krevde lovendringer. Ved brev 7. september 2015 anmodet Justitsministeriet om at Straffelovrådet også vurderte om en dansk tiltredelse til Rigaprotokollen ville kreve lovendringer. I Straffelovrådets betænkning nr. 1559 om væbnede konflikter i udlandet konkluderte man med at den danske straffeloven oppfylte kriminaliseringsforpliktelsene (punkt 7.4 side 203):

«Efter Straffelovrådets opfattelse er der endvidere ikke anledning til at indføre et nyt delikt om at rejse til et fremmed land for at begå terrorhandlinger mv. Efter Straffelovrådets opfattelse vil det således ikke være hensigtsmæssigt særskilt at kriminalisere forberedelseshandlinger netop i form af at rejse til et fremmed land. At FN’s Sikkerhedsråd har udstedt en resolution særligt om dette emne, er således efter Straffelovrådets opfattelse ikke tilstrækkelig grund til, at bestemte forberedelseshandlinger til terrorhandlinger mv. skal behandles på en anden måde end andre forberedelseshandlinger. Det er derfor både tilstrækkeligt og mest hensigtsmæssigt, at sådanne handlinger fortsat kriminaliseres ved de almindelige forsøgsbestemmelser.»

Det ble også vist til at den forklarende rapporten til Rigaprotokollen uttrykkelig angir at medlemsstatene ikke er forpliktet til å kriminalisere reiser til utlandet med terrorformål som et selvstendig straffebud, og at kriminaliseringen også kan skje i form av kriminalisering av forsøk eller medvirkning til terrorisme, jf. rapportens pkt. 51, 53, 58 og 61.

Danmark er ikke bundet av EU-direktiv 2017/541. Det var derfor ikke behov for endringer i den danske straffelovgivningen for å gjennomføre direktivet.

### Finland

I Finland vedtok riksdagen i oktober 2016 endringer i blant annet den finske straffeloven for å gjennomføre sikkerhetsrådsresolusjon 2178. Lovendringene trådte i kraft 1. desember 2016. I forarbeidene fremgår at det alminnelige straffansvaret for forsøk på terrorhandlinger ikke ble ansett tilstrekkelig til å ramme reiser som nevnt i sikkerhetsrådsresolusjonen (RP 93/2016 rd punkt 2.4.2 side 19). Derfor ble det tatt inn en ny 5 b § i strafflagen 34 a kap. om reiser med terrorformål. Straffansvaret gjaldt for «finsk[e] medborgare eller en person som med stöd av 1 kap. 6 § 3 mom. jämställs med en finsk medborgare, eller en person som reser från finskt territorium», og kun til stater der den reisende ikke var statsborger eller fast bosatt. Det krevdes videre at den reisende hadde hensikt om å begå eller forberede en terrorhandling (1 og 2 §§), lede en terrororganisasjon (3 §), delta i en terrororganisasjons virksomhet (4 §), gi eller motta opplæring i terrorisme (4 a og 4 b §§), rekruttere til eller finansiere en terrorhandling (4 c og 5 §§), eller å finansiere en terrororganisasjon (5 a §). Forsøk på å foreta en slik reise var straffbart etter mom. 2.

Den 9. november 2018 vedtok riksdagen endringer i strafflagen, herunder blant annet 5 b §, for å gjennomføre EU-direktiv 2017/541. Lovvedtaket bygger på Proposition RP 30/2018 rd, og trådte i kraft 15. november 2018. Den nye 5 b § lyder slik:

«Resa i syfte att begå et terroristbrott

Den som reser till en annan stat i avsikt att där begå ett i 1, 1 a, 2–4, 4 a–4 c, 5 eller 5 a § avsett brott ska, om gärningen inte utgör brott enligt någon av de paragraferna, för resa i syfte att begå ett terroristbrott dömas till böter eller fängelse i högst två år.

Försök är straffbart.»

I tillegg til de handlinger som tidligere var omfattet av det videregående forsettet, er nå også reiser med formål om å begå tilvirking mv. av radiologiske våpen som nevnt i 1 a § i strafflagen, omfattet av 5 b §. Straffebudet i 4 b §, om mottakelse av opplæring i terrorisme, er endret for å oppfylle kravet etter EU-direktivet, slik at det nå også omfatter opplæring gjennom selvstudier (RP 30/2018 rd punkt 1 side 41).

Det finske straffebudet går noe lenger enn forpliktelsene etter sikkerhetsrådsresolusjonen, Rigaprotokollen og EU-direktivet ved at reiser med formål om å begå alle terrorrelaterte handlinger som er straffbare etter finsk rett, er kriminalisert. Eksempelvis omfattes også reiser med formål om å begå rekruttering til terrorhandlinger etter 4 c §. Begrunnelsen er at de øvrige terrorrelaterte handlingene også er svært alvorlige, og utgjør en like stor sikkerhetstrussel som å forberede eller ta del i terrorhandlinger, eller å gi eller motta opplæring i terrorisme (RP 30/2018 rd punkt 1 side 43).

Etter den nye 5 b § er det også straffbart å foreta en reise med terrorformål til en stat der den reisende er statsborger eller fast bosatt. Dette er i samsvar med EU-direktivets artikkel 9. Når det gjelder reiser til Finland, valgte regjeringen alternativ a i direktivets artikkel 9 nr. 2, slik at også reiser til Finland er straffbart etter strafflagen 5 b §. Dette begrunnes med at det for Finland utgjør en større og mer konkret trussel når noen reiser til deres territorium for å begå en terrorhandling, enn når noen reiser fra Finland til utlandet med slikt formål. I tillegg fremhever regjeringen at dette alternativet ikke vil medføre overlapping med andre straffbare forberedelseshandlinger (RP 30/2018 rd punkt 1 side 43). Grundlagen 9 § 3 mom., om at finske statsborgere ikke kan hindres i å reise inn i landet, ble ikke ansett å stenge for at 5 b § også rammer finske statsborgere som reiser til Finland. Heller ikke grundlagen 9 § 2 mom., om retten til å forlate landet, ble ansett å stenge for den foreslåtte 5 b § (RP 30/2018 rd punkt 4.2 side 108).

Lovbruddet fullbyrdes først når gjerningspersonen befinner seg på reisemålets territorium, for eksempel når vedkommende med fly ankommer flyplassen (RP 30/2018 rd punkt 2.1 side 100). Fram til fullbyrdelsestidspunktet er handlingen straffbar i forsøksfasen etter 2 mom.

Ved lovendringen i oktober 2016 ble forpliktelsen til å kriminalisere organisering og tilrettelegging av reiser med terrorformål (OP 6 bokstav c i sikkerhetsrådsresolusjon 2178) ansett oppfylt gjennom straffebestemmelsene om medhjelp i 5 kap. 6 § i strafflagen (RP 93/2016 rd side 29 og 30). For å oppfylle forpliktelsene etter EU-direktivet ble det imidlertid ansett nødvendig å vedta et nytt straffebud ved lovendringen i 2018. Regjeringen viste til at artikkel 11 krever at finansiering av også slike handlinger kriminaliseres, samt at det forutsettes i artikkel 13 at det ikke skal kreves en forbindelse til et annet spesifikt lovbrudd i direktivets øvrige bestemmelser (RP 30/2018 rd punkt 1 side 43–44). Den finske regjeringen tolket altså artikkel 13 slik at den gjelder lovbruddets relasjon til selve reisen, og dermed annerledes enn den svenske regjeringen i Prop. 2017/18:174 side 77. Organisering og tilrettelegging av reiser med terrorformål er nå straffbart etter 5 c § i den finske strafflagen. Medvirkning til slike handlinger skal derimot ikke straffes, jf. 2 mom.

Finansiering av terrorisme er straffbart etter strafflagen 34 a kap. 5 §. Ved gjennomføringen av sikkerhetsrådsresolusjon 2178 i 2016 ble det inntatt henvisning til 5 b § om reiser med terrorformål i bestemmelsens 2 mom. For å oppfylle forpliktelsene etter EU-direktivets artikkel 11, ble det ved lovendringen i 2018 også inntatt en henvisning til den nye 5 c § om organisering og tilrettelegging av reiser med terrorformål. Forsøk på finansiering av terrorisme er også straffbart, jf. 3 mom.

Strafflagen 5 kap. 5 § inneholder en generell kriminalisering av anstiftan, slik at forpliktelsen etter EU-direktivets artikkel 14 nr. 2 er oppfylt. Videre oppfyller den finske strafferettsreguleringen, med endringene i 2018, EU-direktivets artikkel 13 om at det ikke skal kreves en forbindelse mellom det aktuelle lovbruddet og andre terror- og terrorrelaterte handlinger (RP 30/2018 rd punkt 1 side 51).

## Deltakelse i organisasjoner med terrorformål

Rigaprotokollen inneholder i artikkel 2 nr. 2 en forpliktelse til å kriminalisere organisasjonsdeltakelse med terrorformål. I artikkel 2 nr. 1 er dette definert som deltakelse i en organisasjons eller gruppes aktiviteter med formål om å begå eller medvirke til at organisasjonen eller gruppen begår en eller flere terrorhandlinger.

Bestemmelsen er ment å supplere forpliktelsen til å kriminalisere rekruttering til terror i artikkel 6 i europarådskonvensjonen om forebygging av terrorisme. I tilfeller hvor rekrutteringen skjer til en terrororganisasjon, skal også den som lar seg rekruttere kunne straffes, jf. den forklarende rapporten til protokollen punkt 31. Også den som på eget initiativ deltar med terrorformål i en gruppe eller organisasjon, rammes.

Artikkel 2 definerer ikke hva slags organisasjoner eller grupper det skal være straffbart å delta i. Det avgjørende er gjerningspersonens formål med deltakelsen. Protokollen gir statene en viss frihet i hvordan forpliktelsen gjennomføres på dette punkt, da det ikke er noen internasjonal bindende definisjon av begrepene terrororganisasjon eller terrorgruppe, jf. den forklarende rapporten til protokollen punkt 37. Statene kan blant annet presisere og definere hva slags organisasjoner det skal være straffbart å delta i. Hva slags former for deltakelse som skal rammes, er ikke definert i protokollen eller utdypet i den forklarende rapporten.

Sikkerhetsrådsresolusjon 2178 inneholder ikke en forpliktelse knyttet til deltakelse i terrororganisasjoner.

Etter gjeldende rett er deltakelse i terrororganisasjoner straffbart etter straffeloven § 136 a om straff for deltakelse mv. i en terrororganisasjon. Bestemmelsen viderefører straffeloven 1902 § 147 d. Begge bestemmelsene ble innført ved lov 21. juni 2013 nr. 85.

Straffeloven § 136 a første ledd rammer den som «danner, deltar i, rekrutterer medlemmer eller yter økonomisk eller annen materiell støtte til en terrororganisasjon, når organisasjonen har tatt skritt for å realisere formålet med ulovlige midler». Med terrororganisasjon menes en organisasjon som enten har som hovedformål å begå terrorhandlinger, eller hvor det å begå terrorhandlinger er en vesentlig del av gruppens virksomhet, jf. Prop. 131 L (2012–2013) punkt 14.1 side 86.

Etter departementets vurdering oppfyller straffeloven § 136 a kriminaliseringsforpliktelsen etter Rigaprotokollen artikkel 2. Den norske bestemmelsen går noe lenger, idet den ikke oppstiller krav om at gjerningspersonen må ha terrorformål med deltakelsen. Det er tilstrekkelig at gjerningsperson utviser forsett om at organisasjonen er en terrororganisasjon som har tatt skritt for å realisere formålet med ulovlige midler, jf. Prop. 131 L (2012–2013) punkt 7.6 side 42. Det vil si at deltakeren må kjenne til, eller legge til grunn som overveiende sannsynlig, de faktiske forhold som gjør gruppen til en terrororganisasjon i lovens forstand.

Det er etter dette ikke nødvendig med lovendringer for å oppfylle artikkel 2 i Rigaprotokollen.

## Mottakelse av opplæring i terrorisme

Rigaprotokollen inneholder i artikkel 3 nr. 2 en forpliktelse til å kriminalisere mottakelse av terroropplæring. Etter artikkel 3 nr. 1 omfatter dette å motta instruksjoner, herunder å erverve kunnskap eller praktiske ferdigheter, fra en annen person om fremstilling eller bruk av sprengstoff, skytevåpen eller andre våpen eller skadelige eller farlige stoffer, eller om andre spesifikke metoder eller teknikker, med formål om å begå eller medvirke til en terrorhandling. Forpliktelsen omfatter ikke rene selvstudier. Selv om både fysisk deltakelse på en treningsleir og opplæring via elektroniske kommunikasjonsmidler rammes, forutsetter sistnevnte at vedkommende deltar i en interaktiv opplæring, jf. den forklarende rapporten punkt 40.

Bestemmelsen er ment å speile forpliktelsen til å kriminalisere det å gi opplæring i europarådskonvensjonen om forebygging av terrorisme artikkel 7, jf. den forklarende rapporten til protokollen punkt 38.

Sikkerhetsrådsresolusjon 2178 inneholder ikke en forpliktelse til å kriminalisere opplæring i terrorisme, utover reiser som har opplæring i terrorisme som formål og ulike former for bistand til slike reiser (se punkt 3.6.1 og 3.7.1 om dette).

Etter gjeldende rett er mottakelse av terroropplæring kriminalisert i straffeloven § 136 bokstav d. Straffansvaret for den som gir opplæringen er fastsatt i straffeloven § 136 bokstav c. Bestemmelsene rammer opplæring i metoder eller teknikker som er særlig egnet til å utføre eller bidra til utførelsen av en terrorhandling. Bokstav c gjennomfører europarådskonvensjonen om forebygging av terrorisme artikkel 7, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 8.8.5 side 200–204. Straffeloven § 136 bokstav d ble føyet til ved lov 21. juni 2013 nr. 85, og er ment å utvide straffeansvaret for terroropplæring, slik at både lærer og elev kan straffes, jf. Prop. 131 L (2012–2013) punkt 5.7 side 27–28. Straffansvaret for den som mottar opplæring er avgrenset på tilsvarende måte som for den som gir opplæringen. Rene selvstudier omfattes ikke, jf. Prop. 131 L (2012–2013) punkt 14.1 side 86. Bestemmelsen rammer dermed slik mottakelse av opplæring som omfattes av forpliktelsene i Rigaprotokollen artikkel 3.

Departementet legger til grunn at straffeloven § 136 bokstav d fullt ut oppfyller forpliktelsen til å kriminalisere mottakelse av terroropplæring i Rigaprotokollen artikkel 3 nr. 2. Det foreslås dermed ingen lovendringer.

## Reiser med terrorformål

### Sikkerhetsrådsresolusjon 2178

Sikkerhetsrådsresolusjon 2178 OP 6 krever i bokstav a at det skal være straffbart å reise, eller forsøke å reise, med formål om å begå, planlegge, forberede eller ta del i terrorhandlinger, eller å gi eller motta opplæring til terrorisme.

Forpliktelsen er i utgangspunktet begrenset til reiser som foretas av statenes egne statsborgere. Dersom reisen eller reiseforsøket skjer fra statens eget territorium, omfattes likevel også reisende som ikke er statsborgere. Forpliktelsen er begrenset til reiser til land den reisende verken er bosatt i eller er borger av.

### Rigaprotokollen

Rigaprotokollen artikkel 4 nr. 2, jf. nr. 1 pålegger statene å gjøre det straffbart å reise med formål om å begå, forberede eller ta del i en terrorhandling, eller for å gi eller motta opplæring til terrorisme. Også forsøk på slike reiser skal være straffbart, jf. artikkel 4 nr. 3.

Uttrykket «terrorhandling» skal ifølge den forklarende rapporten til protokollen punkt 19 forstås på samme måte som i europarådskonvensjonen om forebygging av terrorisme, jf. punkt 3.2.2 over om straffeloven § 136. I europarådskonvensjonen artikkel 1 er terrorhandling definert som handlinger som omfattes av en rekke ulike konvensjoner om terror. Disse terrorkonvensjonene er gjennomført i norsk rett i spesialiserte straffebud i straffeloven kapittel 18, som såkalte terrorrelaterte handlinger, jf. punkt 3.2.1 over.

Rigaprotokollen artikkel 4 er ment å være et rettslig rammeverk som skal legge til rette for nasjonal implementering av sikkerhetsrådsresolusjon 2178 OP 6 bokstav a. Ifølge protokollens forklarende rapport punkt 43 og 49 skal protokollen artikkel 4 ha samme rekkevidde som resolusjonen OP 6 bokstav a.

På samme måte som resolusjonen OP 6 bokstav a, er protokollen artikkel 4 begrenset til visse grupper av personer og til reiser til og fra visse territorier. For det første følger det av artikkel 4 nr. 2 at forpliktelsen er begrenset til reiser foretatt av statens egne borgere, og for øvrig reiser som finner sted fra statens eget territorium. Videre følger det av artikkel 4 nr. 1 at kun reiser til land den reisende verken er bosatt i eller er borger av, omfattes av kriminaliseringsforpliktelsen.

Reiser som foretas for å planlegge en terrorhandling er ikke uttrykkelig omfattet av forpliktelsen i artikkel 4. I den forklarende rapporten til protokollen punkt 60 fremgår likevel at uttrykket «forberede» («contribute») i artikkel 4 er ment å erstatte uttrykkene «planning» og «preparation» slik disse er brukt i sikkerhetsrådsresolusjonen OP 6 bokstav a. Videre fremgår at denne og andre terminologiske forskjeller mellom protokollen artikkel 4 og resolusjonen OP 6 bokstav a, ikke skal innebære noen realitetsforskjell.

Uttrykket «opplæring til terrorisme» skal forstås på samme måte som etter protokollen artikkel 3 og europarådskonvensjonen om forebygging av terrorisme artikkel 7, som er gjennomført i straffeloven § 136 bokstav c, jf. punkt 3.2.2 over. Det er forutsatt at det tilsvarende begrepet i sikkerhetsrådsresolusjon 2178, som ikke inneholder en egen definisjon, ikke går lenger enn dette, jf. punkt 52 i den forklarende rapporten.

Etter protokollen artikkel 4 er det tilstrekkelig at handlingene er straffbare som forsøk på eller medvirkning til overtredelse av ett eller flere selvstendige terrorrelaterte straffebud, jf. den forklarende rapporten punkt 51. Her heter det videre at protokollen bygger på at også kriminaliseringsforpliktelsene etter resolusjonen OP 6 bokstav a kan oppfylles ved at de aktuelle handlingene rammes som straffbart forsøk eller straffbare forberedelser.

### Oppfyllelsen av forpliktelsene i gjeldende rett

Å reise for å begå, planlegge, forberede eller ta del i terrorhandlinger, eller for å gi eller motta terroropplæring, kan etter omstendighetene være straffbart som forsøk på terrorhandling etter straffeloven § 131 tredje ledd. Straffeloven § 131 tredje ledd gir en særskilt regulering av forsøksansvaret for så vidt gjelder terrorhandlinger. Det avgjørende for straffansvar etter § 131 tredje ledd er hvor langt gjerningspersonen har kommet i forberedelsen av en terrorhandling. Forberedelsene må være kommet til uttrykk i handlinger som vises i det ytre og som «legger til rette for og peker mot gjennomføringen» av en terrorhandling, jf. straffeloven § 131 tredje ledd. Med dette menes at «gjerningspersonen må ha foretatt reelle og alvorlige forberedelser med sikte på å gjennomføre en terrorhandling», jf. Prop. 131 L (2012–2013) punkt 14.1 side 85. Videre må handlingene være foretatt med forsett om å fullbyrde en terrorhandling. Det kreves likevel ikke at gjerningspersonen har tatt en beslutning om alle detaljer om selve gjennomføringen, eller at beslutningen gjelder en helt konkret terrorhandling, jf. Prop. 131 L (2012–2013) punkt 14.1 side 84.

Utenlandsreiser kan etter omstendighetene representere reelle og alvorlige forberedelser til en terrorhandling. Overtredelse av straffbarhetsgrensen vil nok likevel vanligvis måtte forutsette at gjerningspersonen har foretatt seg mer enn kun å reise. Unntak kan tenkes i tilfeller hvor reisen er en del av gjennomføringen av selve terrorhandlingen, for eksempel ved forsøk på flykapring i terrorhensikt, jf. straffeloven § 139, jf. § 131 første ledd jf. tredje ledd. Også forsøk på reiser skal være straffbare etter sikkerhetsrådsresolusjonen og Rigaprotokollen.

Kriminaliseringsforpliktelsene omfatter bare reisende som har til formål å begå terrorhandlinger mv. Et slikt formål vil vanskelig kunne bevises hvis ikke gjerningspersonen har foretatt forberedelser som belyser formålet med reisen. I praksis vil dermed antakelig straffeloven § 131 tredje ledd ramme slike reiser som omfattes av forpliktelsene i sikkerhetsrådsresolusjonen OP 6 bokstav a og Rigaprotokollen artikkel 4.

Det utvidede forsøksansvaret i straffeloven § 131 tredje ledd gjelder likevel bare terrorhandlinger som definert i bestemmelsens første og annet ledd. Det omfatter ikke reiser med formål å gi eller motta terroropplæring eller andre terrorrelaterte handlinger som omfattes av terrorbegrepet i Rigaprotokollen, dersom ikke vilkårene i § 131 første og annet ledd samtidig er oppfylt.

At enkelte reiser med terrorrelaterte formål kan falle utenfor straffansvaret etter straffeloven § 131 tredje ledd, betyr likevel ikke at de vil være straffrie etter norsk rett. Å reise for å begå, planlegge, forberede eller ta del i terrorrelaterte handlinger eller for å gi eller motta terroropplæring, kan etter omstendighetene være straffbart som terrorforbund etter straffeloven § 133. Som ellers i straffeloven vil forbund si at to eller flere personer avtaler at de skal begå en straffbar handling. Avtalen kan være uttrykkelig eller underforstått. Det kreves ikke at den er inngått skriftlig eller at den avklarer alle detaljer om selve gjennomføringen. Avtalen må ikke dreie seg om en bestemt eller konkret handling, så lenge den gjelder en terrorhandling eller terrorrelatert handling, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 12.2.3 side 317.

Bestemmelsen rammer den som «planlegger eller forbereder» en terrorhandling ved å inngå «forbund» med noen annen. Også forbund om ulike terrorrelaterte handlinger rammes (straffeloven §§ 138, 139, 141, 143 og 144), men forbund om terrortrening (§ 136 bokstav c og d) rammes i utgangspunktet ikke. Bestemmelsen rammer ikke andre former for planlegging eller forberedelse enn det å inngå forbund, jf. Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) punkt 15 side 95. Straffansvaret etter forbundsbestemmelsen er likevel vidtgående. Både medvirkning til og forsøk på å inngå terrorforbund er straffbart, jf. straffeloven §§ 15 og 16. Også forbund om å medvirke til terror- og terrorrelaterte handlinger rammes, for eksempel avtale om å delta i planlegging og forberedelser til en slik handling.

Antakelig vil de fleste som forsøker eller begir seg ut på en reise til utlandet med formål om å begå, planlegge, forberede eller ta del i terrorhandlinger, ha gjort avtaler om dette med andre involverte eller medvirket til eller forsøkt på dette. Også opplæring i terror vil antakelig ofte gis eller mottas som ledd i en uttrykkelig eller underforstått avtale om å begå eller medvirke til terrorhandling eller terrorrelatert handling. Dermed vil antakelig straffeloven § 133 i praksis ramme de fleste tilfeller som omfattes av kriminaliseringsforpliktelsene etter sikkerhetsrådsresolusjonen OP 6 bokstav a og Rigaprotokollen artikkel 4. En del tilfeller av reiser til utlandet med formål om å begå, planlegge, forberede eller ta del i terrorhandlinger eller terrorrelaterte handlinger vil dessuten kunne rammes som deltakelse i en terrororganisasjon, jf. straffeloven § 136 a. I dagens situasjon vil antakelig de fleste som kan tenkes å foreta reiser med terrorformål, ha tilknytning til en terrororganisasjon. I Oslo tingretts dom 4. april 2017 (TOSLO-2016-84225-2) ble en person dømt for forsøk på deltakelse i en terrororganisasjon. Han hadde påbegynt en reise for å slutte seg til terrororganisasjonen ISIL i Syria, og forut for dette blant annet kjøpt flybillett og utstyr til reisen og oppholdet.

Tilfeller som kan falle utenfor, er hvor den reisende opererer alene eller i et samvirke som på reisestadiet ikke har munnet ut i en avtale eller forsøk på dette eller utgjør deltakelse i en terrororganisasjon. For så vidt gjelder terrorhandlinger vil slike tilfeller likevel dekkes av straffeloven § 131 tredje ledd.

Straffeloven § 145 rammer rettsstridig deltakelse i militær virksomhet i væpnet konflikt i utlandet. Bestemmelsen krever ikke terrorhensikt eller annen terrortilknytning. Bestemmelsen inneholder i annet ledd et tilsvarende utvidet forsøksansvar som straffeloven § 131 tredje ledd. Annet ledd første punktum angir likevel uttrykkelig det å påbegynne en reise til området hvor deltakelsen skal skje, som et eksempel på en handling som legger til rette for og peker mot deltakelse i militær virksomhet i væpnet konflikt:

«Den som har forsett om å fullbyrde et lovbrudd som nevnt i første ledd, og som påbegynner sin reise til området eller foretar andre handlinger som legger til rette for og peker mot gjennomføringen, straffes for forsøk.»

Selv om dette forsøksansvaret i prinsippet ikke er videre enn etter straffeloven § 131 tredje ledd, vil en reise kunne ligge tettere opp til en fullbyrdet overtredelse av § 145 første ledd, som blant annet ikke forutsetter at gjerningspersonen begår en voldshandling, enn til en terrorhandling etter straffeloven § 131 første ledd.

Utfordringer knyttet til utenlandske krigere som deltar i væpnede konflikter med terrorformål er en viktig del av bakgrunnen for sikkerhetsrådsresolusjon 2178 og Rigaprotokollen. Reisende med terrorformål som også skal delta militært i væpnet konflikt, vil i stor grad kunne rammes av straffeloven § 145. De folkerettslige forpliktelsene er imidlertid ikke begrenset til reiser som gjelder militær deltakelse i væpnet konflikt. Straffeloven § 145 er dermed ikke i seg selv tilstrekkelig til å oppfylle forpliktelsene etter sikkerhetsrådsresolusjon 2178 og Rigaprotokollen.

Alle reiser som skjer fra norsk territorium kan rammes av straffeloven dersom vilkårene for straff for øvrig er oppfylt, jf. straffeloven § 4. Ved at de ovenfor nevnte bestemmelser er plassert i straffeloven kapittel 18, vil også straffbare reiser som skjer fra utlandet kunne straffes i Norge dersom gjerningspersonen er norsk borger eller er bosatt her, jf. straffeloven § 5 første ledd nr. 10 og andre ledd. Også straffbare reiser som foretas fra utlandet av en utlending kan straffes i Norge dersom vedkommende oppholder seg i Norge, unntatt etter § 145, jf. straffeloven § 5 tredje ledd jf. første ledd nr. 10.

### Forholdet til menneskerettighetene

Grunnloven § 106 annet ledd lyder:

«Ingen kan nektes å forlate riket med mindre det er nødvendig av hensyn til en effektiv rettsforfølgelse eller for avtjening av verneplikt.​ Norske statsborgere kan ikke nektes adgang til riket.»

Grunnloven § 106 ble tilføyet ved grunnlovsreformen i 2014. Bestemmelsen er utformet med utgangspunkt i internasjonale menneskerettigheter, se Dok. nr. 16 (2011–2012) Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven punkt 34 side 197–202. Departementet tar i det følgende utgangspunkt i relevante internasjonale bestemmelser.

Fjerde tilleggsprotokoll til den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK TP 4) artikkel 2 nr. 2 lyder:

«Enhver skal være fri til å forlate ethvert land, også sitt eget.»

I utgangspunktet vil et forbud mot å reise med terrorformål til et annet land være et inngrep i denne rettigheten. For at et slikt inngrep skal være rettmessig, må vilkårene i EMK TP 4 artikkel 2 nr. 3 være oppfylt. Det vil si at innskrenkninger må være i samsvar med lov og være nødvendige i et demokratisk samfunn, av hensyn til nasjonal sikkerhet eller offentlig trygghet, for å opprettholde samfunnsordenen (ordre public), for å forebygge forbrytelser, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.

EMK TP 4 artikkel 3 nr. 1 gjelder forbud mot utvisning av egne statsborgere:

«Ingen skal bli utvist fra territoriet til den stat han er borger av, verken ved en individuell eller en kollektiv forholdsregel»

EMK TP 4 artikkel 3 nr. 2 fastsetter at statene heller ikke kan nekte egne borgere innreise:

«Ingen skal bli berøvet retten til adgang til territoriet til den stat han er borger av.»

FNs konvensjon om sivile og politisk rettigheter (SP) artikkel 12 nr. 4 lyder:

«Ingen skal vilkårlig berøves retten til å reise inn i sitt eget land.»

Både EMK TP 4 artikkel 3 nr. 2 og SP artikkel 12 nr. 4 beskytter borgerne mot at muligheten for å reise inn til egen stat avskjæres. SP artikkel 12 nr. 4 forutsetter at statene har adgang til å beskjære rettigheten, så fremt det ikke skjer «vilkårlig». I utgangspunktet fremstår EMK TP 4 artikkel 3 nr. 2 som ubetinget, idet den ikke eksplisitt gir adgang til inngrep. Det er likevel ikke meningen at artikkel 3 nr. 2 skal gi en uinnskrenket rett til å reise til egen stats territorium. Avviket mellom SP artikkel 12 nr. 4 og EMK TP 4 artikkel 3 nr. 2 er kommentert i den forklarende rapporten til fjerde tilleggsprotokoll. I punkt 28 heter det at:

«The Committee considered that this paragraph should not contain the word «arbitrarily», which appears in Article 12, paragraph 4, of the United Nations’ draft.

It was understood, however, that an individual’s right to enter the territory of the State of which he was a national could not be interpreted as conferring on him an absolute right to remain in that territory. For example, a criminal who, having been extradited by the State of which he was a national, then escaped from prison in the other State, would not have an unconditional right to seek refuge in his own country. Similarly, a soldier serving on the territory of a State other than that of which he is a national, would not have a right to repatriation in order to remain in his own country.»

Selv om det er uenighet i internasjonal juridisk teori om hvorvidt det kan innfortolkes en inngrepshjemmel i artikkel 3, må rekkevidden av det vernet bestemmelsen gir, uansett fastlegges gjennom tolkning. Det kan tenkes flere eksempler hvor statene klart må kunne oppstille begrensninger i eller vilkår for innreise, uten at statens egne borgere dermed fratas retten til adgang til territoriet i strid med EMK TP 4 artikkel 3 nr. 2. Blant annet må statene kunne oppstille krav om at innreisende kan godtgjøre at de har rett til innreise ved å være borgere av staten, for eksempel ved å vise pass eller annen legitimasjon. I praksis oppstiller alle stater også begrensninger i hva slags gjenstander som det er lov å bringe med seg inn på statens territorium. Lovlige gjenstander kan i mange tilfeller kun medbringes mot avgifter. Den som medbringer ulovlige gjenstander eller ikke fortoller gjenstander når dette er pliktig, kan i mange tilfeller straffes ved innreise til egen stat. Stater anser seg berettiget til å kontrollere personer og deres bagasje ved grensepassering til statens territorium, også statens egne borgere. Den som oppholder seg i utlandet etter å ha begått et straffbart forhold som er undergitt hjemstatens jurisdiksjon, må dessuten finne seg i å bli pågrepet og fengslet ved retur til hjemstaten.

Departementet er ikke kjent med relevant praksis fra EMD som berører tolkningen av EMK TP 4 artikkel 3 nr. 2 og rekkevidden av det vernet bestemmelsen gir. Hvor langt vernet rekker, må fastlegges ved tolkning, blant annet i lys av artikkel 3 nr. 1. Restriksjoner rettet mot statens egne borgere som vil innebære en de facto utvisning eller et innreiseforbud til statens territorium, vil åpenbart være i strid med EMK TP 4 artikkel 3 nr. 2. Begrensninger eller vilkår for innreise som har legitime formål, som er rettet mot enhver og som det ikke er urimelig å forvente at reisende forholder seg til, må på den annen siden anses for å falle utenfor vernet. I slike tilfeller kan ikke retten til «adgang til territoriet» sies å være «berøvet». I eksepsjonelle tilfeller kan det nok tenkes reguleringer som blir så inngripende i innreisemulighetene at artikkel 3 nr. 2 må anses krenket. Det kan kanskje særlig tenkes hvis det stilles vilkår som er svært byrdefulle å overholde i vedtak rettet mot enkeltpersoner eller i generelle bestemmelser som i praksis kun er rettet mot spesifikke personer eller avgrensede grupper i samfunnet.

### Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet to alternative forslag til lovendringer.

Alternativ 1 var å endre straffeloven § 131 tredje ledd. Det ble vist til at det utvidede forsøksansvaret etter denne bestemmelsen kunne være tilstrekkelig for å oppfylle kriminaliseringsforpliktelsen etter Rigaprotokollen. Dette forutsatte at henvisninger til straffebud som rammer terrorrelaterte handlinger som er omfattet av protokollen, føyes til bestemmelsen. I tillegg måtte forsøk på straffeloven § 136 bokstav c og d omfattes, for at reiser med formål om å gi eller motta terrortrening skulle rammes av det utvidede forsøksansvaret. Det kunne også vurderes om henvisningene også bør omfatte straffeloven § 136 bokstav a og b.

Forslaget ville medføre at alle handlinger som skal anses som terrorhandlinger i Rigaprotokollens forstand omfattes av det utvidede forsøksansvaret etter straffeloven § 131 tredje ledd. Dermed ville reiser med alle de formål som beskrives i Rigaprotokollen, rammes, forutsatt at vilkårene i § 131 tredje ledd er oppfylt. En slik lovendring ville imidlertid medføre en vesentlig utvidelse av forsøksansvaret for denne typen handlinger, utover slik reisevirksomhet som kriminaliseringsforpliktelsene gjelder.

Alternativ 2 var et nytt, spesialisert straffebud. Departementet viste til at et eget straffebud ikke var påkrevd etter Rigaprotokollen, men at strukturen i straffeloven kapittel 18 bygger på at folkerettslige kriminaliseringsforpliktelser bør gjennomføres i spesialiserte straffebestemmelser. Det ble spesielt vist til behovet for å kunne synliggjøre en lojal gjennomføring av folkerettslige forpliktelser. Et eget straffebud ville innebære en spissere kriminalisering av reisevirksomhet enn det første alternativet.

### Høringsinstansenes syn

Advokatforeningen tiltrer som et generelt utgangspunkt arbeidet med å tilpasse norsk straffelov og straffeprosesslov for å sikre at lovgivningen er i samsvar med Norges folkerettslige forpliktelser, også der slike handlinger i utgangspunktet vil kunne fanges opp av eksisterende straffebestemmelser utenfor straffelovens terrorkapittel. Foreningen fremholder imidlertid at det i dette arbeidet må sikres at straffebestemmelsene er klare og tilgjengelige, samt at forslagene ikke gir utilsiktede konsekvenser i form av utvidede hjemler for tvangsmidler uten at dette er tvingende nødvendig. Det er også viktig at forslagene reelt sett er nødvendige – straffelovens terrorkapittel synes i høy grad å fange opp de praktisk sett tenkelige straffverdige handlinger. Foreningen uttaler videre:

«Etter gjeldende rett vil reiser for å begå, planlegge, forberede eller ta del i terrorhandlinger, etter omstendighetene være straffbart som forsøk på terrorhandling etter straffeloven § 131 tredje ledd. Dette utvidede forsøksansvaret, i kombinasjon med den utstrakte kriminaliseringen av ulike forbund om terrorrelaterte handlinger, samt forbudet mot deltakelse i terrororganisasjoner, synes i utgangspunktet å oppfylle Norges folkerettslige forpliktelser i kjernen av dette området.

En mer spesifikk kriminalisering av reisevirksomhet synes i første rekke å være aktuelt for å fange opp reiser med det formål å gi eller motta terroropplæring, der forsøksgrensen etter strl § 136 ikke er nådd. I den grad dette anses nødvendig for å tilfredsstille Rigaprotokollen art 4, bør dette skje gjennom en tilføyelse i den aktuelle straffebestemmelsen i § 136, ikke gjennom en tilføyelse i straffeloven § 131 tredje ledd.

En ren tilføyelse i strl § 131 (alternativ 1) vil innebære at adgangen til romavlytting utvides, jf. strpl § 216 m. En slik konsekvens vil være svært uheldig. En utvidelse av adgangen til romavlytting til å gjelde lovbrudd med en strafferamme på inntil seks år, jf. § 136, bør ikke skje uten grundig og særskilt overveielse. Romavlytting er svært inngripende og bør etter Advokatforeningens mening fortsatt være reservert de aller alvorligste forbrytelser.

Også et nytt straffebud (alternativ 2) vil slik det er foreslått, utvide adgangen til skjulte tvangsmidler, ved at strafferammen for visse terrorrelaterte lovbrudd økes fra seks til 10 års fengsel.

Dette er i alle fall ikke nødvendig for å ivareta Norges folkerettslige forpliktelser.

Forslaget vil snarere gi politi og påtalemyndighet økte muligheter for skjult ransaking (strpl § 200 a), teknisk sporing (strpl § 202 c) og kommunikasjonsavlytting (strpl § 216 a). Det er lite heldig dersom en slik utvidelse av politiets fullmakter skjer som en ren konsekvens av regler som tar sikte på justeringer i materiell lovgivning.»

Dommerforeningens fagutvalg for strafferett og straffeprosess er enig i departementets vurderinger av behovet for lovendringer og kan i all hovedsak gi sin tilslutning til de foreslåtte endringene. Fagutvalget har preferanse for et nytt straffebud og slutter seg til departementets begrunnelse i høringsnotatet.

Det nasjonale statsadvokatembetet og Politiets sikkerhetstjeneste (PST) støtter forslaget om et nytt straffebud. Høringsinstansene viser til departementets begrunnelse i høringsnotatet og til at løsningen vil være mest i tråd med struktur og systematikk i straffeloven kapittel 18.

Det nasjonale statsadvokatembetet og Politiets sikkerhetstjeneste viser til saker fra rettspraksis som illustrerer at noen handlinger som vil rammes av et nytt straffebud, allerede er kriminalisert som forsøk på deltakelse i en terrororganisasjon etter straffeloven § 136 a, jf. § 16. De uttaler at et nytt straffebud vil kunne være et supplement til dette. Politiets sikkerhetstjeneste mener at et nytt straffebud vil gi et tydeligere straffansvar.

Politidirektoratet er enig i at eksisterende straffebud i stor grad fanger dem som reiser ut av Norge med terrorformål. Direktoratet fremholder imidlertid at disse bestemmelsene har vanskelige bevistemaer. Dette, sett i sammenheng med at vi er inne i en tid med økende utfordringer knyttet til norske borgere som reiser ut for å delta i terrorvirksomhet i konfliktområder, tilsier etter direktoratets syn at det er hensiktsmessig å foreta presiseringer i straffansvaret. Om valget mellom de to alternativene som ble utredet i høringsnotatet, uttaler direktoratet:

«I dagens bestemmelse i strl. § 131 tredje ledd, om forberedelse av terrorhandlinger, kreves det at gjerningspersonen har foretatt ‘handlinger som legger til rette for og peker frem mot gjennomføringen’ av handlinger som nevnt i første ledd. I forarbeidene, Prop. 113 L (2012–2013), punkt 8.8.3, vises det til at det som omtales som dagligdagse handlinger, inkludert ‘søk på internett, tilegnelse av informasjon mv’, normalt sett ikke er tilstrekkelig for å konstatere en forberedelseshandling. Hvis politiet blir kontaktet med bekymring om at en person vil reise ut av landet for [å] slutte seg til en terrororganisasjon, vil det derfor kreve nokså omfattende etterforskning bare for å konstatere skjellig grunn til mistanke for overtredelse av strl. § 131 tredje ledd. I tillegg bemerkes det at de mer håndfaste forberedelsene for deltakelse i terrororganisasjoner og utføring av terrorhandlinger, slik som innkjøp av relevant utstyr og opptrening mv., ikke nødvendigvis vil bli gjennomført i Norge, men etter ankomst til (nær)området der terrorhandlingen er tenkt gjennomført. Dette taler for å innføre et eget straffebud som konkret omfatter reise med terrorformål på lik linje med eksempelvis strl. § 136 som konkret omfatter oppfordring, rekruttering og opplæring til terror.

Videre er øvrige bestemmelser i strl. kapittel 18 pedagogisk bygd opp. Et eget straffebud som klart tilkjennegir at reise med terrorformål er straffbart vil derfor i seg selv kunne gi en viss preventiv effekt, slik strl. § 145 antas å gjøre. Videre vil en slik bestemmelse gi politiet en noe bedre mulighet til å anvende tvangsmidler, herunder kreve pass innlevert etter straffeprosessloven (strprl.) § 181, innmelding i Schengen Information System (SIS), og om nødvendig å foreta pågripelse. I noen tilfeller vil bestemmelsen kunne bidra til å hindre (ytterligere) radikalisering gjennom at påtenkt reise ikke blir gjennomført.»

Riksadvokaten uttaler:

«Innledningsvis vil en understreke at det ikke er uten prinsipielle betenkeligheter å kriminalisere forberedelseshandlinger, på et stadium i hendelsesforløpet hvor realiseringen av den straffverdige handlingen som en reelt sett ønsker å ramme, er avhengig av en rekke andre årsaksledd som formentlig ligger utenfor kontrollen til den som foretar den aktuelle forberedelseshandlingen. Desto større avstanden er frem til den faren en søker å avverge, desto strengere krav er det grunn til å stille til begrunnelsen for slik kriminalisering.

Forslaget om kriminalisering av reiser med formål om å delta i terror- og terrorrelaterte handlinger er begrunnet dels i et behov for lojalt å gjennomføre kriminaliseringsforpliktelser som en ikke oppfyller gjennom gjeldende straffelovgivning, og dels i et ønske om å synliggjøre at en lojalt følger opp disse forpliktelsene. Forslaget synes imidlertid ikke å springe ut av et underliggende behov for å utvide straffansvaret slik forslaget legger opp til. En kunne for eksempel reise spørsmål ved hvorvidt det er et reelt og praktisk behov for å kriminalisere reiser med formål å finansiere terrorhandlinger eller reiser med det formål å fremsette trusler om terror. Det er ikke opplagt at en i slike tilfeller har et tilstrekkelig godt begrunnet behov for å gripe inn med strafferettslige virkemidler på et så tidlig stadium i hendelsesforløpet. En innser imidlertid at rommet for å foreta slike kriminalpolitiske vurderinger i et tilfelle som dette, hvor det allerede foreligger folkerettslige bindinger, er begrenset. En kan vanskelig se at Norge kan unnlate lojalt å følge opp de aktuelle kriminaliseringsforpliktelsene. Nettopp av den grunn kan det imidlertid være på sin plass å minne om viktigheten av at den type kriminalpolitiske overveielser som her gjør seg gjeldende, foretas og kommer til uttrykk forut for at slike bindinger vedtas på internasjonalt nivå.

Departementet har skissert to alternative forslag for å gjennomføre de aktuelle forpliktelsene. Det første alternativet innebærer en utvidelse av bestemmelsen om fremskutt forsøk i straffeloven § 131 tredje ledd, mens det alternative forslaget går ut på å gjennomføre kriminaliseringsforpliktelsene i et eget straffebud. Etter riksadvokatens syn er det første alternativet mer betenkelig enn det andre. Ved å knytte regelen om fremskutt forsøk til terrorrelaterte handlinger, ender en reelt sett opp med å kriminalisere fremskutt forsøk på forberedelser til terrorhandlinger. Med det rammer en handlinger som i tid og forsett ligger nokså langt fra de terrorhandlingene som en reelt ønsker å motvirke/ramme. Resultatet av en slik lovgivningsteknikk er dessuten en nokså vag og «grenseløs» gjerningsbeskrivelse, noe riksadvokaten mener er uheldig. På dette punktet er forslaget om et eget straffebud mer spisset i sin avgrensning av området for det straffbare. I tillegg innebærer forslaget om en utvidelse av § 131 tredje ledd i langt større grad enn forslaget om et særskilt straffebud, en utvidelse av det (allerede) utvidede forsøksansvaret utover slik reisevirksomhet som kriminaliseringsforpliktelsene gjelder. Det er prinsipielt betenkelig all den tid det ikke er påvist noe underliggende behov for en slik utvidelse. I valget mellom de to forslagene har riksadvokaten derfor en klar preferanse for forslaget om et eget straffebud.»

### Departementets vurdering

Departementet har kommet til at de folkerettslige forpliktelsene til å kriminalisere reiser med terrorformål etter Rigaprotokollen artikkel 4 og Sikkerhetsrådsresolusjon 2178 OP 6 bokstav a bør gjennomføres i et eget, spesialisert straffebud. Alle høringsinstansene som har uttalt seg om spørsmålet, støtter denne løsningen, med unntak av Advokatforeningen.

Som påpekt i høringsnotatet, er ikke gjennomføring i et eget straffebud påkrevd etter protokollen eller resolusjonen. Straffeloven kapittel 18 bygger likevel på at folkerettslige kriminaliseringsforpliktelser bør gjennomføres i spesialiserte straffebestemmelser. Dette er et lovgivningspolitisk valg som er begrunnet i flere hensyn, jf. punkt 3.2.1 over, og som departementet fastholder.

Advokatforeningen og Riksadvokaten har under høringen stilt seg kritisk til behovet for å utvide straffansvaret slik forslaget legger opp til. Departementet har forståelse for standpunktet. Å reise til utlandet er i det ytre en lite påfallende handlemåte. Reisen kan ligge langt fra fullbyrdelsen av en skadelig handling, både i tid og i gjerningspersonens forsett. Dette gjelder særlig hvor formålet på reisestadiet begrenser seg til å forberede en terrorhandling eller å motta terrortrening. Antakelig vil langt fra alle som begir seg ut på en slik reise, begå terrorhandlinger. Vanskelighetene med å bevise på forhånd hva som er formålet med en reise, vil dessuten kunne medføre at straffansvar først og fremst vil være aktuelt for dem som returnerer. For denne gruppen finnes det allerede et vidtrekkende straffansvar i den utstrekning de har gjennomført det opprinnelige formålet med reisen.

Til tross for motforestillingene, mener departementet at det bør vedtas et eget, spesialisert straffebud mot reiser med terrorformål. Det avgjørende for departementets syn er behovet for å kunne synliggjøre en lojal gjennomføring av de folkerettslige forpliktelsene, som er viktig av hensyn til det internasjonale samarbeidet mot terror. Som Politidirektoratet fremholder i sin høringsuttalelse, kan det også ha en viss allmennpreventiv virkning at straffansvaret tydeliggjøres i et spesialisert straffebud. Et spesialisert straffebud innebærer en spissere kriminalisering enn det alternative forslaget om å gi det utvidede forsøksansvaret etter straffeloven § 131 tredje ledd generell anvendelse for straffeloven §§ 134 til 144 også for andre forberedelseshandlinger enn reiser med terrorformål. En slik lovendring ville medføre en vesentlig utvidelse av straffansvaret for slike handlinger, utover slik reisevirksomhet som de folkerettslige forpliktelsene gjelder.

I høringsnotatet vurderte departementet forslagets forhold til menneskerettighetene. Det ble konkludert med at forslaget ikke ville være i strid med retten til å reise inn til eget land, jf. fjerde tilleggsprotokoll til Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK TP 4) artikkel 3 nr. 2. Det ble videre konkludert med at forslaget klart tilfredsstilte vilkårene for å gjøre inngrep i retten til å forlate ethvert land, jf. EMK TP 4 artikkel 2 nr. 2. Ingen høringsinstanser har hatt innvendinger mot departementets vurderinger. Departementet fastholder vurderingene, som gjelder tilsvarende for Grunnloven § 106 annet ledd. Det legges etter dette til grunn at forslaget er i samsvar med menneskerettighetene.

Departementet har merket seg at professor Erling Johannes Husabø i boken Terrorisme i norsk strafferett (2018) punkt 13.7.3 side 325–327 har ytret seg kritisk til et spesialisert straffebud av den karakter som foreslås i proposisjonen her. Husabø mener at de aktuelle folkerettslige forpliktelsene bør gjennomføres ved å supplere straffeloven § 136 a om deltakelse i en terrororganisasjon og § 136 bokstav c og d om å gi eller ta imot opplæring til terrorisme. Disse forslagene ligger utenfor rammen av høringen. Det kan være aktuelt å vurdere forslagene i forbindelse med et eventuelt samlet oversyn over straffeloven kapittel 18 på et senere tidspunkt, men etter departementets syn er det ikke opplagt at de vil være egnet til å oppfylle formålet om å synliggjøre en lojal gjennomføring av de aktuelle forpliktelsene.

### Nærmere om utformingen av straffebudet om reiser med terrorformål

Departementet drøftet i høringsnotatet om bestemmelsen bare burde ramme den som «reiser», eller om den burde ramme både den som «reiser» og den som «påbegynner en reise». Ved den førstnevnte utformingen ville straffansvar for forsøk etter straffeloven § 16 være aktuelt for den som har forsett om å reise og som «foretar noe som leder direkte mot utføringen». Ved den sistnevnte utformingen burde det fastsettes at forsøk ikke straffes, slik at straffansvaret ikke blir for vidtgående. Det har vært delte meninger om spørsmålet under høringen. Politidirektoratet og Dommerforeningens fagutvalg for strafferett og straffeprosess støtter den førstnevnte utformingen, mens riksadvokaten og Det nasjonale statsadvokatembetet støtter den sistnevnte utformingen. Departementet går inn for at bestemmelsen kun skal ramme den som «reiser», og ikke den som «påbegynner en reise», samt at reglene om forsøk etter straffeloven § 16 skal gjelde på vanlig måte. Dette vil etter departementets syn gi det tydeligste uttrykket for når straffansvaret begynner.

I høringsnotatet foreslo departementet at straffebudet skulle utformes slik at det rammer reiser som foretas for å «begå eller forberede» terrorhandlinger eller terrorrelaterte handlinger. Det ble stilt spørsmål ved om også reiser som foretas for å «planlegge» de aktuelle handlingene, burde rammes. Det nasjonale statsadvokatembetet og Politiets sikkerhetstjeneste har under høringen gitt uttrykk for at straffebudet også burde ramme planlegging. Planlegging er også et eget alternativ etter sikkerhetsrådsresolusjonen. Det kan imidlertid hevdes at å «planlegge» etter en naturlig språklig forståelse faller inn under å «forberede», og at det derfor strengt tatt ikke er nødvendig å innta planlegging som et eget alternativ. Rigaprotokollen synes å bygge på dette, jf. punkt 3.6.2. «Planlegger eller forbereder» er imidlertid brukt i straffeloven § 133. Departementet foreslår å innta planlegging som et eget alternativ i bestemmelsen, i tillegg til «begå eller forberede».

Både resolusjonen og protokollen gjelder reiser med terrorrelaterte «formål» («purpose of»). Det vil være dermed være tilstrekkelig for å oppfylle forpliktelsene at straffansvaret rammer den som reiser «med hensikt» om å begå, planlegge eller forberede de aktuelle handlingene, jf. straffeloven § 22 første ledd bokstav a. Dette vil avgrense straffansvaret til de mest straffverdige reisene. På den annen side mener departementet at også reiser som foretas med sannsynlighetsforsett om å begå de aktuelle handlingene, jf. straffeloven § 22 første ledd bokstav b, er straffverdige. Alle høringinstansene som har uttalt seg om spørsmålet, mener at kravet bør være forsett. Departementet går på denne bakgrunn ikke inn for å oppstille et særskilt hensiktskrav.

Straffansvar etter bestemmelsen forutsetter reisevirksomhet med forsett om å begå en nærmere bestemt handling. I høringsnotatet ble det foreslått at opplistingen av aktuelle handlinger skulle omfatte straffeloven §§ 131, 134, 135, 136 bokstav c og d samt 137 til 144. Departementet stilte også spørsmål ved om opplistingen burde omfatte § 136 bokstav a og b om oppfordring og rekruttering til terror. Under høringen har Politidirektoratet tatt til orde for at § 136 bokstav a og b bør omfattes, mens Politiets sikkerhetstjeneste har foreslått at også § 136 a om deltakelse i terrororganisasjon bør omfattes. Ingen andre høringsinstanser har kommentert spørsmålet. Departementet opprettholder forslaget i høringsnotatet, og går dessuten inn for at § 136 bokstav a og b skal omfattes. Politiets sikkerhetstjeneste forslag om også å omfatte § 136 a har ikke vært på høring, og følges ikke opp i denne omgang.

Strafferammen foreslås satt til fengsel inntil 6 år. Dette er tilsvarende som i straffeloven § 145 om deltakelse i væpnet konflikt. Strafferammen etter § 145 skal ta høyde ikke bare for reisen til konfliktområdet, som rammes av annet ledd, men også selve deltakelsen i væpnet konflikt, som rammes av første ledd. Sistnevnte kan omfatte medvirkning til grove voldshandlinger. Strafferammen etter forslaget her må imidlertid gjenspeile at reisen skjer med terrorformål. Dersom en person som har reist ut med terrorformål i strid med forslaget til straffeloven § 136 b, har realisert formålet ved å begå en terrorhandling eller terrorrelatert handling, eller forsøkt på dette, vil andre straffebestemmelser med høyere strafferamme kunne komme til anvendelse.

De folkerettslige forpliktelsene til å kriminalisere reiser med terrorformål er i utgangspunktet begrenset til reiser som foretas av statens egne borgere og reiser fra statens eget territorium. Alle reiser fra norsk territorium vil rammes av forslaget, jf. straffeloven § 4. Ved at straffebudet plasseres i straffeloven kapittel 18, vil også reiser som skjer fra utlandet rammes dersom gjerningspersonen er norsk statsborger eller er bosatt her, jf. straffeloven § 5 første ledd nr. 10 og § 5 annet ledd, jf. første ledd nr. 10. Reiser som foretas fra utlandet av en utlending kan straffes i Norge dersom vedkommende oppholder seg i Norge, jf. straffeloven § 5 tredje ledd, jf. første ledd nr. 10.

## Finansiering, organisering og tilrettelegging av reiser med terrorformål

### Sikkerhetsrådsresolusjon 2178

Etter sikkerhetsrådsresolusjon 2178 OP 6 bokstav b skal det være straffbart å fremskaffe eller samle inn økonomiske midler som skal finansiere reiser med terrorformål. Det vil si å finansiere reiser for personer som har til formål å begå, planlegge, forberede eller ta del i terrorhandlinger, eller å gi eller motta opplæring i terrorisme. Alle former for fremskaffelse eller innsamling skal ifølge resolusjonen rammes, uansett på hvilken måte det foregår og om det skjer direkte eller indirekte. Forpliktelsen omfatter personer som har hatt til hensikt å bidra til slike reiser eller har hatt kunnskap om at midlene skal benyttes til slike reiser.

Resolusjonen OP 6 bokstav c pålegger videre statene å gjøre det straffbart å organisere eller på annen måte legge til rette for reiser med terrorformål som nevnt. Rekruttering til slik reise skal også være straffbart.

Forpliktelsene er begrenset til finansiering og organisering mv. som foretas av statens egne borgere eller skjer på statens eget territorium.

Forpliktelsene etter bokstav b og c er – i likhet med bokstav a – også begrenset til finansiering av reiser som skjer til land den reisende verken er bosatt i eller er borger av. I motsetning til bokstav a omfattes likevel reiser som foretas av andre enn statens egne borgere fra andre staters territorium. Dermed synes statene å være forpliktet til å kriminalisere finansiering, organisering og tilrettelegging av reiser som ikke i seg selv behøver å være straffbare etter den aktuelle statens rett.

### Rigaprotokollen

Rigaprotokollen artikkel 5 nr. 2 slår fast at statene skal kriminalisere finansiering av reise til utlandet med terrorformål. Finansiering omfatter etter artikkel 5 nr. 1 fremskaffelse eller innsamling av økonomiske midler som helt eller delvis setter en person i stand til å reise til en fremmed stat med terrorisme som formål, slik dette er definert i artikkel 4 nr. 1, jf. punkt 3.6.2 over. Alle former for fremskaffelse eller innsamling av økonomiske midler skal være straffbare, uansett på hvilken måte det gjøres, og om det skjer direkte eller indirekte.

Det fremgår av den forklarende rapporten punkt 55 til 57 at forpliktelsen i artikkel 5 er basert både på sikkerhetsrådsresolusjonen OP 6 bokstav b og på terrorfinansieringskonvensjonen. Blant annet heter det at uttrykket «økonomiske midler» skal forstås på samme måte som i terrorfinansieringskonvensjonen artikkel 1.

Protokollen artikkel 6 nr. 2 slår fast at statene også skal kriminalisere organisering og tilrettelegging på annen måte av reiser til utlandet med terrorformål. Dette omfatter etter artikkel 6 nr. 1 enhver form for organisering eller tilrettelegging som hjelper en person med å reise til en fremmed stat med terrorisme som formål, slik dette er definert i artikkel 4 nr. 1, jf. punkt 3.6.2 over.

For både finansiering, organisering og annen tilrettelegging omfatter kriminaliseringsforpliktelsen kun overtredelser begått av personer som har kunnskap om at de økonomiske midlene eller bistanden som gis, skal brukes til terrorisme.

Henvisningene i artikkel 5 og artikkel 6 til artikkel 4 nr. 1 innebærer at kriminaliseringsforpliktelsene er begrenset til finansiering av og bistand til reiser som skjer til et annet land enn det den reisende er bosatt i eller er borger av. Verken artikkel 5 eller artikkel 6 viser derimot til artikkel 4 nr. 2, som begrenser denne forpliktelsen til å kriminalisere reiser som foretas av statens egne borgere, eller fra statens eget territorium, jf. punkt 3.6.2 over. I likhet med sikkerhetsrådsresolusjonen OP 6 bokstav b og bokstav c, jf. punkt 3.7.1 over, må dermed artikkel 5 og 6 forstås slik at statene er forpliktet til å kriminalisere finansiering av og bistand til visse reiser som foretas av andre enn statens egne borgere, eller fra annet sted enn statens eget territorium.

I motsetning til sikkerhetsrådsresolusjonen OP 6 bokstav b og bokstav c, jf. punkt 3.7.1 over, er ikke artikkel 5 og artikkel 6 uttrykkelig begrenset til finansiering og bistand som finner sted på statens eget territorium eller som foretas av statens egne borgere. Denne forskjellen i anvendelsesområde er ikke kommentert i den forklarende rapporten til protokollen. Det følger imidlertid av protokollen artikkel 12 at statene ved signering eller ratifisering av protokollen kan ta forbehold om protokollens territorielle anvendelse.

Statene er ikke forpliktet til å kriminalisere forsøk på finansiering eller annen bistand, jf. også den forklarende rapporten til protokollen punkt 59 og punkt 62.

Verken artikkel 5 eller artikkel 6 krever at handlingene rammes av selvstendige straffebud, eller som fullbyrdede lovbrudd. Forpliktelsene vil være oppfylt dersom de aktuelle handlingene rammes som straffbart forsøk eller straffbar medvirkning til et primærlovbrudd, jf. den forklarende rapporten til protokollen punkt 58 og punkt 61.

### FATFs rekommandasjon nr. 5

Financial Action Task Force (FATF) har utarbeidet 40 internasjonale anbefalinger (rekommandasjoner) om bekjempelse av hvitvasking og finansiering av terrorisme, herunder om hvordan visse folkerettslige forpliktelser bør gjennomføres i nasjonal rett. Rekommandasjonene er inntatt i International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Profileration (heretter omtalt som FATF International Standards) som er tilgjengelig på FATFs hjemmeside. Se for øvrig nærmere om FATF i punkt 5.1 nedenfor.

Rekommandasjon nr. 5 gjelder kriminalisering av terrorfinansiering (jf. FATF International Standards side 11):

«Countries should criminalise terrorist financing on the basis of the Terrorist Financing Convention, and should criminalise not only the financing of terrorist acts but also the financing of terrorist organisations and individual terrorists even in the absence of a link to a specific terrorist act or acts. Countries should ensure that such offences are designated as money laundering predicate offences.»

I tilknytning til rekommandasjonene er det i FATF International Standards inntatt en rekke tolkningsnoter (Interpretive Notes) som utdyper det nærmere innholdet i flere av rekommandasjonene. Tolkningsnotene til rekommandasjon nr. 5 ble endret i oktober 2015 ved at en ny tolkningsnote nr. 3 ble føyd til som følge av sikkerhetsrådsresolusjon 2178. Formålet var å klargjøre at den femte særskilte rekommandasjonen omfatter slik finansiering som rammes av sikkerhetsrådsresolusjon 2178. Tolkningsnote nr. 2, 3 og 4 lyder dermed slik (FATF International Standards side 37):

«2. Terrorist financing offences should extend to any person who wilfully provides or collects funds by any means, directly or indirectly, with the unlawful intention that they should be used, or in the knowledge that they are to be used, in full or in part: (a) to carry out a terrorist act(s); (b) by a terrorist organisation; or (c) by an individual terrorist.

3. Terrorist Financing includes financing the travel of individuals who travel to a State other than their States of residence or nationality for the purpose of the perpetration, planning, or preparation of, or participation in, terrorist acts or the providing or receiving of terrorist training.

4. Criminalising terrorist financing solely on the basis of aiding and abetting, attempt, or conspiracy is not sufficient to comply with this Recommendation.»

### Oppfyllelsen av forpliktelsene i gjeldende rett

Straffeloven § 135 rammer finansiering av handlingene som omfattes av begrepet terrorisme i Rigaprotokollen. Organisering av eller tilrettelegging for reiser med formål om å begå slike handlinger vil kunne være straffbar medvirkning, jf. straffeloven § 15. I utgangspunktet kan dermed forpliktelsene etter Rigaprotokollen artikkel 5 og 6 anses oppfylt. Formentlig gjelder det samme for sikkerhetsrådsresolusjon 2178 OP bokstav b og c.

Straffeloven § 135 viser likevel ikke til straffeloven § 136 bokstav c og d, slik at finansiering av slik terrortrening i utgangspunktet ikke rammes. Medvirkningsansvaret i norsk rett er likevel vidtrekkende. Den som bidrar psykisk eller praktisk – herunder økonomisk – til at noen skal reise for å gi eller motta terrortrening i strid med straffeloven § 136, vil kunne straffes for medvirkning, eller forsøk på medvirkning dersom den reisende ikke drar eller lykkes i å dra.

Tolkningsnotene til FATFs rekommandasjon nr. 5 fastsetter likevel at finansiering av reiser med terrorformål skal anses som terrorfinansiering, og videre at straffansvaret for terrorfinansiering ikke bare («solely») kan bygge på blant annet medvirkningsansvaret. Hvorvidt finansiering av reiser med formål om å gi eller motta terrortrening rammes som terrorfinansiering, beror på om noen av de andre straffebudene som det vises til i straffeloven § 135 første ledd bokstav a eller b, eller forsøk på disse, er oppfylt.

Straffeloven kapittel 18 får anvendelse på ulovlig medvirkning, rekruttering og finansiering av reiser med terrorformål som skjer på norsk territorium, jf. straffeloven § 4. Straffelovens anvendelse på handlinger begått i utlandet avhenger dessuten ikke av om det er tale om en medvirkningshandling eller hovedgjerning. Medvirkning som finner sted i utlandet kan dermed straffes dersom gjerningspersonen er norsk borger eller er bosatt her, jf. straffeloven § 5 første ledd nr. 10 og § 5 annet ledd, jf. første ledd nr. 10, eller er en utlending som oppholder seg i Norge, jf. straffeloven § 5 tredje ledd, jf. første ledd nr. 10. Tilsvarende gjelder overtredelser av straffeloven §§ 135 og 136 a om henholdsvis terrorfinansiering og deltakelse i terrororganisasjon.

### Forslaget i høringsnotatet

Departementet anså det i utgangspunktet ikke nødvendig med lovendringer for å oppfylle sikkerhetsrådsresolusjon 2178 OP 6 bokstav b og c og Rigaprotokollen artikkel 5 og 6.

Hvis gjennomføringen av selve reiseforbudet etter sikkerhetsrådsresolusjon 2178 OP 6 bokstav a og Rigaprotokollen artikkel 4 skulle gjennomføres etter det som i høringsnotatet var omtalt som alternativ 1, det vil si ved endringer i straffeloven § 131 tredje ledd, ville straffansvaret for finansiering, organisering og tilrettelegging av slike reiser i utgangspunktet være tilstrekkelig dekket av straffeloven § 135 og det alminnelige medvirkningsansvaret.

Derimot ville neppe FATFs rekommandasjon nr. 5 fullt ut være oppfylt uten at straffeloven § 135 ble endret slik at det klart fremgår at finansiering av reiser med formål om å gi eller motta opplæring i terror, rammes. I alternativ 1 kunne straffeloven § 136 bokstav c og d føyes til oppregningen i straffeloven § 135 første ledd bokstav a og b.

Dersom reiseforbudet skulle gjennomføres etter det som i høringsnotatet var omtalt som alternativ 2, det vil si i et nytt straffebud om reiser med terrorformål, kunne FATFs rekommandasjon nr. 5 oppfylles ved at straffeloven § 135 første ledd bokstav a og bokstav b ble endret slik at de viser til det nye straffebudet.

### Høringsinstansenes syn

Politidirektoratet støtter forslaget til endring av straffeloven § 135. Dommerforeningens fagutvalg for strafferett og straffeprosess er enig med departementet i at det antakelig ikke er nødvendig med lovendringer for å gjennomføre de aktuelle forpliktelsene. Fagutvalget uttaler imidlertid at FATFs rekommandasjon nr. 5 neppe vil bli oppfylt uten en tilføyelse til straffeloven § 135. Som en konsekvens av sitt syn på valget av kriminalisering av reiser med terrorformål, anbefaler fagutvalget å tilføye til straffeloven § 135 første ledd bokstav a og b henvisninger til det nye straffebudet i § 136 b. Det nasjonale statsadvokatembetet og Politiets sikkerhetstjeneste støtter også dette alternativet. Ingen andre høringsinstanser har uttalt seg om forslaget.

### Departementets vurdering

Det er etter departementets syn ikke nødvendig med lovendringer for å oppfylle forpliktelsene etter sikkerhetsrådsresolusjon 2178 OP 6 bokstav b og c og Rigaprotokollen artikkel 5 og 6. Det er derimot nødvendig å endre straffeloven § 135 for å oppfylle FATFs rekommandasjon nr. 5. FATFs rekommandasjoner er ikke bindende, men regnes som den gjeldende internasjonale standarden for gjennomføringen av de aktuelle forpliktelsene, og bør følges, jf. også punkt 5.1 nedenfor.

Departementet har i punkt 3.6.7 over gått inn for at forpliktelsen til å kriminalisere reiser med terrorformål gjennomføres i et spesialisert straffebud. På denne bakgrunn foreslår departementet at det inntas henvisninger til det nye straffebudet (straffeloven § 136 b) i straffeloven § 135 første ledd bokstav a og bokstav b.

## Behovet for straffeprosessuelle endringer

### Gjeldende rett

Etter gjeldende rett styres adgangen til bruk av ulike tvangsmidler i straffeprosesslovens fjerde del i betydelig grad av hvilken strafferamme det aktuelle straffebudet har. Strafferammer på fengsel inntil 1 år og 3 år åpner for bruk av de fleste ordinære tvangsmidler, slik som pågripelse, fengsling og ransaking, men bare enkelte skjulte tvangsmidler, slik som skjult kameraovervåkning etter straffeprosessloven § 202 a. For bruk av skjulte tvangsmidler som teknisk peileutstyr (straffeprosessloven § 202 b) og kontroll av kommunikasjonsanlegg (straffeprosessloven § 216 b) er det krav om strafferamme på fengsel i 5 år eller mer. Adgangen til bruk av for eksempel ransaking uten underretning (straffeprosessloven § 200 a), personnært teknisk peileutstyr mv. (straffeprosessloven § 202 c), kommunikasjonsavlytting (straffeprosessloven § 216 a) eller dataavlesing (straffeprosessloven § 216 o) forutsetter i utgangspunktet en strafferamme på fengsel i 10 år eller mer. Likevel er det for flere av tvangsmidlene som i utgangspunktet krever en høy strafferamme, gjort unntak for visse straffbare forhold med lavere strafferamme der bruk av slike tvangsmidler antas å ha særlig stor betydning for muligheten til å etterforske. Romavlytting etter straffeprosessloven § 216 m kan på sin side benyttes ved mistanke om overtredelse av særskilte straffebud.

### Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet at det ved etterforskningen av overtredelser av et eget straffebud mot reiser med terrorformål (forslaget til straffeloven ny § 136 b) skulle være adgang til å benytte ransaking uten underretning (straffeprosessloven § 200 a), teknisk peileutstyr i klær, gjenstander mv. (straffeprosessloven § 202 c), kommunikasjonsavlytting (straffeprosessloven § 216 a) og dataavlesing (straffeprosessloven § 216 o). Departementet foreslo derimot ikke å åpne for romavlytting (straffeprosessloven § 216 m).

Departementet så ikke grunn til å foreslå at tvangsmidler kunne brukes for å avverge eller forebygge overtredelser av det nye straffebudet, jf. henholdsvis straffeprosessloven § 222 d og politiloven § 17 d.

Det ble foreslått å tilføye det nye straffebudet til oppregningen av straffebud som Politiets sikkerhetstjeneste har ansvaret for å forebygge og etterforske overtredelser av, jf. politiloven § 17 b første ledd nr. 5 første punktum.

### Høringsinstansenes syn

Dommerforeningens fagutvalg for strafferett og straffeprosess, Det nasjonale statsadvokatembetet og Politiets sikkerhetstjeneste støtter forslaget i høringsnotatet.

Politidirektoratet støtter også forslaget, men stiller spørsmål ved at det ikke skal være adgang til bruk av tvangsmidler i avvergende øyemed. Direktoratet viser til at det er slik adgang ved overtredelse av straffeloven § 145 om deltakelse i militær virksomhet i utlandet.

Riksadvokaten uttaler:

«Dagens rettstilstand gir allerede anledning til å benytte de nevnte tvangsmidlene der det foreligger tilstrekkelig mistanke om reise med formål om å delta i terrorhandlinger i den utstrekning slike reiser rammes av bestemmelsen om fremskutt forsøk i straffeloven § 131 tredje ledd. Forslaget om å åpne for bruk av de nevnte tvangsmidlene ved mistanke om brudd på ny § 136 b innebærer derfor en utvidelse av adgangen til bruk av de nevnte tvangsmidlene for så vidt gjelder reiser med terrorformål som ikke rammes av regelen om fremskutt formål. Det kan spørres om en slik utvidelse av adgangen til å ta i bruk de mest inngripende tvangsmidlene er tilstrekkelig godt begrunnet. Kriminaliseringen av slik reisevirksomhet synes som nevnt å være begrunnet først og fremst i behovet for å oppfylle Norges folkerettslige forpliktelser, og ikke i et underliggende behov for å straffe denne type handlinger. Hensynet til å oppfylle våre kriminaliseringsforpliktelser rekker neppe som en begrunnelse for også å kunne ta i bruk de mest inngripende tvangsmidlene ved mistanke om slike lovbrudd. Samtidig antar en at behovet for å kunne gripe inn på et tidlig tidspunkt er størst der det er en nær og konkret sammenheng mellom reisen og den faren man søker å avverge, slik som når noen reiser med det bestemte formål å delta i konkrete terrorhandlinger. Det kan tilsi at en nøyer seg med den adgangen en har til å benytte tvangsmidler ved reiser med terrorformål som allerede følger av gjeldende rett. På den annen side kan en ikke se bort fra at rammene for tvangsmiddelbruken vil kunne bli klarere dersom bruken av dem kan knyttes til mistanke om brudd på et avgrenset straffebud enn der en mer generell og uklar regel om fremskutt forsøk danner ramme for i hvilken grad en kan ta i bruk skjulte tvangsmidler.»

Advokatforeningen uttaler at et nytt straffebud, slik det er foreslått, vil utvide adgangen til skjulte tvangsmidler ved at strafferammen for visse terrorrelaterte lovbrudd økes fra seks til ti års fengsel. Foreningen uttaler at dette i alle fall ikke er nødvendig for å ivareta Norges folkerettslige forpliktelser. Forslaget vil snarere gi politi og påtalemyndighet økte muligheter for skjult ransaking, teknisk sporing og kommunikasjonsavlytting. Foreningen mener det er lite heldig dersom en slik utvidelse av politiets fullmakter skjer som en ren konsekvens av regler som tar sikte på justeringer i materiell lovgivning.

### Departementets vurdering

#### Adgangen til å benytte tvangsmidler i etterforskningen

Straffeprosessloven tar utgangspunkt i at adgangen til bruk av tvangsmidler skal stå i forhold til lovbruddets grovhet. Det er av betydning å forbeholde de mest inngripende tvangsmidlene for de mest alvorlige straffbare forholdene. Det sentrale spørsmålet er hvorvidt det er særlige forhold som tilsier at det er behov for å utvide adgangen til skjulte tvangsmidler mer enn strafferammen på fengsel inntil seks år skulle tilsi.

Hovedbegrunnelsen for et straffebud rettet mot reiser med terrorformål er å synliggjøre at de aktuelle folkerettslige kriminaliseringsforpliktelsene er lojalt gjennomført, jf. punkt 3.6.7 over. Dette hensynet rekker i utgangspunktet ikke så langt som til å begrunne en utvidelse av adgangen til skjulte tvangsmidler, slik riksadvokaten påpeker. Samtidig kan straffebudet bidra til å forhindre at norske borgere reiser ut for å delta i terrorvirksomhet i konfliktområder, og det vil dessuten supplere straffeloven § 145 annet ledd om reising som forsøk på deltakelse i væpnet konflikt. Det er åpnet for å benytte flere skjulte tvangsmidler i saker som gjelder § 145 annet ledd enn strafferammen på fengsel inntil 6 år i utgangspunktet gir adgang til, jf. straffeprosessloven §§ 200 a, 202 c og 216 a. Formålet er å forbedre mulighetene til å kunne forhindre at noen drar fra Norge med formål om å delta i væpnet konflikt, jf. Prop. 44 L (2015–2016) Endringer i straffeloven mv. (militær virksomhet i væpnet konflikt m.m.) punkt 7 side 62–63.

På samme måte vil bruk av skjulte tvangsmidler kunne være avgjørende for muligheten til å håndheve det nye straffebudet om reiser med terrorformål, og til faktisk å forhindre slike reiser. Både muligheten til å fremskaffe bevis på et tilstrekkelig tidlig stadium til at man kan stanse noen fra å reise ut, men også for effektivt å kunne straffeforfølge de samme personene ved hjemkomst, tilsier at det åpnes for inngripende metodebruk.

Departementet er enig med riksadvokaten i at behovet for å kunne gripe inn på et tidlig tidspunkt er størst der det er en nær og konkret sammenheng mellom reisen og den faren man søker å avverge, slik som når noen reiser med det bestemte formål å delta i konkrete terrorhandlinger. Det kan tilsi at en nøyer seg med den adgangen en har til å benytte tvangsmidler ved reiser med terrorformål som allerede følger av gjeldende rett. På den annen side kan man – slik riksadvokaten også påpeker – ikke se bort fra at rammene for tvangsmiddelbruken vil kunne bli klarere dersom bruken av dem kan knyttes til mistanke om brudd på et avgrenset straffebud enn der den mer generelle regelen om utvidet forsøk etter straffeloven § 131 tredje ledd danner rammen.

Departementet bemerker at Advokatforeningens høringsuttalelse kan synes å bygge på en misforståelse av forslaget. Det foreslås en strafferamme på fengsel inntil seks år, ikke fengsel inntil ti år, og det er vurdert særskilt i hvilken utstrekning det bør gis adgang til skjulte tvangsmidler utover det som følger av strafferammen på fengsel inntil seks år.

Departementet foreslår etter dette at det i etterforskningen av saker om overtredelse av straffeloven ny § 136 b om reiser med terrorformål skal kunne brukes skjulte tvangsmidler i form av ransaking uten underretning (straffeprosessloven § 200 a), teknisk peileutstyr i klær, gjenstander mv. (straffeprosessloven § 202 c), kommunikasjonsavlytting (straffeprosessloven § 216 a) og dataavlesing (straffeprosessloven § 216 o).

Departementet tilføyer at skjulte tvangsmidler bare kan brukes når vilkårene for dette er oppfylt, herunder at et tvangsmiddel bare kan brukes når det er tilstrekkelig grunn til det og inngrepet etter sakens art og forholdene ellers ikke vil være uforholdsmessig, jf. straffeprosessloven § 170 a.

#### Tvangsmidler i avvergende og forebyggende øyemed

Forsøk på overtredelse av straffeloven ny § 136 b om reiser med terrorformål er straffbart, jf. straffeloven § 16. Reisen vil da kunne forhindres ved bruk av tvangsmidler når straffbarhetsgrensen for forsøk overtres. Departementet ser dermed ikke grunn til å foreslå at tvangsmidler skal kunne benyttes etter straffeprosessloven § 222 d for å avverge overtredelser av forslaget til straffeloven § 136 b.

Det foreslås heller ingen utvidelser av adgangen til bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed, jf. politiloven § 17 d. Politiets sikkerhetstjeneste har adgang til å benytte tvangsmidler for å forebygge blant annet terrorhandlinger, og vil dermed også kunne forebygge reisevirksomhet som skjer i forberedelsen av dette.

#### Ansvar for forebygging og etterforsking

Ingen høringsinstanser har hatt innvendinger mot forslaget i høringsnotatet om å tilføye straffeloven ny § 136 b til oppregningen av straffebud i politiloven § 17 b første ledd nr. 5 første punktum. Det følger av bestemmelsen at Politiets sikkerhetstjeneste har ansvar for å forebygge og etterforske slike saker, likevel slik at åpen etterforsking foretas av det øvrige politi, med mindre annet bestemmes av overordnet påtalemyndighet. Departementet opprettholder forslaget.

# Terrorrelaterte handlinger mot luftfarten

## Ulovlige handlinger mot sikkerheten i sivil luftfart

### Generelt om Beijingkonvensjonen

Konvensjonen 10. september 2010 om bekjempelse av ulovlige handlinger knyttet til sikkerheten i sivil luftfart (Beijingkonvensjonen) (vedlegg 3 i norsk oversettelse og engelsk versjon) er fremforhandlet av Den internasjonale organisasjonen for sivil luftfart (ICAO). Konvensjonen er en oppdatering og videreføring av konvensjonen 23. september 1971 om bekjempelse av ulovlige handlinger mot sikkerheten i sivil luftfart (Montrealkonvensjonen 1971), slik denne ble endret ved protokoll 24. februar 1988 om bekjempelse av ulovlige voldshandlinger ved flyplasser som betjener sivil luftfart (Montrealprotokollen 1988). Montrealkonvensjonen 1971 ble tiltrådt av Norge 1. august 1973. Den pålegger partene blant annet å kriminalisere ulike angrep som setter luftfartøyets sikkerhet under flygning i fare. Montrealprotokollen 1988 ble ratifisert av Norge 28. mai 1990. Protokollen utvider kriminaliseringsforpliktelsene etter konvensjonen til å omfatte også angrep rettet mot en internasjonal flyplass. Konvensjonen slik den er endret ved protokollen omtales i det følgende som Montrealkonvensjonen.

Montrealkonvensjonen hører til FNs terrorkonvensjoner, og ble fremforhandlet i regi av ICAO. Montrealkonvensjonen er nærmere omtalt i Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 8.7.3.1.2 på side 185. Den konsoliderte kriminaliseringsforpliktelsen i Montrealkonvensjonen artikkel 3, jf. artikkel 1, er inntatt i norsk oversettelse i Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) vedlegg 2 side 377–388.

Beijingkonvensjonen utvider forpliktelsene etter Montrealkonvensjonen ved at statene pålegges å kriminalisere flere handlinger som har betydning for sikkerheten i sivil luftfart. Konvensjonen trådte i kraft 1. juli 2018. Per 27. november 2018 har 26 stater ratifisert, tiltrådt eller godtatt konvensjonen, mens ytterligere 34 stater har signert. Konvensjonen videreutvikler og oppdaterer forpliktelser Norge allerede er bundet av, og som springer ut av FNs terrorkonvensjoner. Etter departementets syn bør Norge derfor ta sikte på å tiltre konvensjonen.

Handlingene som omfattes av de nye forpliktelsene i Beijingkonvensjonen vil i hovedsak rammes av ulike alminnelige straffebud i straffeloven. Dette vil ikke bli nærmere drøftet nedenfor. Straffeloven kapittel 18 bygger på at internasjonale forpliktelser om å kriminalisere ulike former for terror- og terrorrelaterte handlinger, gjennomføres i spesialiserte straffebud, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 8.5.1 side 168–169. Konvensjoner som er nært knyttet til hverandre, eller kriminaliseringsforpliktelser som overlapper, er i stor grad gjennomført i felles straffebestemmelser for å unngå en unødig fragmentarisk lovgivning. Forslagene nedenfor viderefører denne lovgivningsteknikken.

### Angrep på fly og flyplasser

Beijingkonvensjonen artikkel 1 nr. 1 bokstav a til e gjelder visse former for forstyrrelse av sikkerheten ved luftfartøy, herunder voldshandlinger mot personer som befinner seg i luftfartøyet og ødeleggelse eller beskadigelse av luftfartøyet. Forpliktelsene tilsvarer Montrealkonvensjonen artikkel 1 bokstav a til e.

Beijingkonvensjonen artikkel 1 nr. 2 bokstav a og b omhandler ulovlige voldshandlinger ved flyplasser som betjener internasjonal sivil luftfart. Forpliktelsen tilsvarer Montrealkonvensjonen artikkel 1bis bokstav a og b, som ble føyd til ved Montrealprotokollen 1988.

De nevnte tilsvarende forpliktelsene i Montrealkonvensjonen er gjennomført i straffeloven § 140 om forstyrrelse av den sikre drift av luftfartøy og skip mv., jf. Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 8.7.3 side 184–186 og særmerknaden i punkt 12.2.3 på side 322. Straffeloven § 140 viderefører straffeloven 1902 § 150 første ledd bokstav e, og lyder slik:

«Med fengsel inntil 6 år straffes den som ved vold, materiell ødeleggelse, meddelelse av feilaktig informasjon eller på annen måte forstyrrer den sikre drift av luftfartøy, flyplass, skip eller innretninger eller anlegg på kontinentalsokkelen, og derved volder fare for tap av menneskeliv eller betydelig skade på kropp, eiendom eller miljø.»

Bestemmelsen gjennomfører i tillegg forpliktelser etter andre konvensjoner om sikkerheten ved skip og faste plattformer, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 8.7.2.5.2 side 183:

«Departementet er fremdeles av den oppfatning at forpliktelsene etter SUA-konvensjonen, plattformprotokollen og Montrealkonvensjonen til å kriminalisere visse handlinger som svekker sikkerheten ved skip, faste plattformer, luftfarten og ved flyplasser bør gjennomføres i en felles bestemmelse, jf. forslaget til § 140.»

Forpliktelsene i Beijingkonvensjonen artikkel 1 nr. 1 bokstav a til e og artikkel 1 nr. 2 bokstav a og b er dermed oppfylt ved straffeloven § 140 om forstyrrelse av den sikre drift av luftfartøy og skip mv.

### Farefull bruk av luftfartøy

#### Forpliktelsen

Beijingkonvensjonen artikkel 1 nr. 1 bokstav f gjelder den som bruker et luftfartøy som er i tjeneste («in service») med formål om å forårsake tap av menneskeliv, betydelig skade på kropp, eiendom eller miljø. I likhet med de øvrige handlingene i artikkel 1 er forpliktelsen i utgangspunktet avgrenset til handlinger som er begått ulovlig og forsettlig («unlawfully and intentionally»).

Tidsrommet et luftfartøy er «in service» begynner når luftfartøyet klargjøres av bakkepersonell eller flybesetningen med sikte på konkret flyvning, og avsluttes 24 timer etter landing, jf. artikkel 2 bokstav b.

Forpliktelsen er ny sammenlignet med Montrealkonvensjonen.

#### Gjeldende rett

Å bruke luftfartøy på en farefull måte er ikke særskilt kriminalisert i dag. Derimot er farefull bruk av skip særlig regulert i straffeloven § 141 bokstav a. Denne bestemmelsen lyder:

«Med fengsel inntil 15 år straffes den som volder fare for tap av menneskeliv eller betydelig skade på kropp, eiendom eller miljø ved å

a) føre et skip inn i fremmed eiendom eller for øvrig bruke et skip på en måte som volder slik fare,»

Bestemmelsen gjennomfører forpliktelser i konvensjonen 10. mars 1988 til bekjempelse av ulovlige handlinger mot sikkerheten ved skipsfart, med tilleggsprotokoll fra 2005 (SUA-konvensjonen) artikkel 3bis 1 (a), jf. Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 8.7.2 side 180–184. Artikkel 3bis 1 (a) (iii) gjelder bruk av skip på en måte som volder fare for tap av menneskeliv, betydelig skade på kropp, eiendom eller miljø. I særmerknaden til straffeloven § 141 heter det (Ot.prp. nr. 8 (2007–2008 punkt 12.2.3 side 322):

«Bokstav a rammer det å bruke et skip som redskap for en terrorhandling. Bestemmelsen nevner uttrykkelig forsettlig å føre et skip inn i fremmed eiendom, for eksempel slik at to skip eller et skip og en plattform kolliderer, men dette er bare et eksempel. Bestemmelsens rekkevidde begrenses ved at handlingen må volde fare for tap av menneskeliv eller betydelig skade på legeme, eiendom eller miljøet. Begrepet ‘skip’ skal forstås på samme måte som i § 139, og det vises til merknadene ovenfor.»

#### Forslaget i høringsnotatet

Departementet ga i høringsnotatet uttrykk for at forpliktelsen i Beijingkonvensjonen artikkel 1 nr. 1 bokstav f burde gjennomføres i et spesialisert straffebud. Tre ulike alternative forslag til lovendringer ble drøftet:

Alternativ 1 var et nytt annet ledd i straffeloven § 141, hvoretter straffansvaret for farefull bruk av luftfartøy ville fremgå av samme bestemmelse som farefull bruk av skip.

Alternativ 2 var en ny § 141 a som fellesregulerer det gjeldende straffansvaret i straffeloven § 141 bokstav a om farefull bruk av skip og et nytt straffansvar for bruk av luftfartøy. Etter dette forslaget ville straffeloven § 141 rendyrkes som en bestemmelse som regulerer utslipp og bruk av farlige materialer knyttet til bruk av ulike fartøy og installasjoner.

Alternativ 3 var å gjennomføre kriminaliseringsforpliktelsen etter Beijingkonvensjonen i et eget straffebud uten å endre straffeloven § 141 bokstav a. Dette ville bryte med systematikken i straffeloven kapittel 18 for øvrig. På den annen side ville ikke straffansvaret for farefull bruk av skip bli utvidet som etter alternativ 2.

Etter alle forslagene var strafferammen så høy at det ville være adgang til å benytte de fleste aktuelle tvangsmidler.

En mulighet som ikke ble drøftet nærmere, var å føye «luftfartøy» til i straffeloven § 141 første ledd bokstav a, da dette ikke vil oppfylle forpliktelsene etter Beijingkonvensjonen artikkel 1 nr. 1 bokstav f. I så fall måtte også innledningen til straffeloven § 141 vært endret slik at fare- eller skadeforvoldelse ble et subjektivt vilkår, men dette ville utvidet straffansvaret også for gjeldende bokstav a til c, som allerede går lenger enn de aktuelle konvensjonene tilsier.

#### Høringsinstansenes syn

Av høringsinstansene som har uttalt seg om forslagene, er det ingen som går imot en lovendring. Dommerforeningens fagutvalg for strafferett og straffeprosess er enig med departementet i at det er behov for en lovendring for å gjennomføre Beijingkonvensjonen artikkel 1 nr. 1 bokstav f. Utvalget har preferanse for å velge alternativ 2. Utvalget bemerker at dette alternativet innebærer en utvidelse av ansvaret for farefull bruk av skip, men ser ikke noen motforestillinger mot dette. Utvalget uttaler videre:

«Etter Fagutvalgets oppfatning bør valget av alternativ ses i sammenheng med spørsmålene som drøftes i høringsnotatet punkt 3.1.4 om utslipp av farlig materiale fra fly og bruk av farlig materiale mot eller om bord på et fly, som reguleres i Beijingkonvensjonen artikkel 1 nr. 1 bokstav g) og h). Etter departementets oppfatning bør forpliktelsene etter disse bestemmelsene i konvensjonen gjennomføres i straffeloven § 141 bokstav b) om bruk og bokstav c) om utslipp som rammer tilsvarende handlinger knyttet til skip og luftfartøyer, se høringsnotatet punkt 3.1.4.3 side 39–40. Det er Fagutvalget enig i. En fellesregulering av utslipp fra og bruk av farlige stoffer mv. om bord på luftfartøyer, skip og plattformer, utpeker alternativ 2 som det beste for reguleringen av farefull bruk av slike objekter. Paragrafene 140, 141 og 141 a vil gi hensiktsmessig fellesregulering av ansvaret for alvorlige trusler mot sikkerheten til sjøs og i luften.»

Riksadvokaten går også inn for alternativ 2, og uttaler:

«Når det gjelder departementets alternative forslag for å oppfylle forpliktelsen etter Bejingkonvensjonens artikkel 1 nr. 1 bokstav f om bruk av luftfartøy med formål om å forårsake tap av menneskeliv, betydelig skade på kropp, eiendom eller miljø, mener riksadvokaten at forslaget om en egen fellesbestemmelse (ny § 141 a) som fellesregulerer det gjeldende straffansvaret i straffeloven § 141 bokstav a om farefull og straffansvar for bruk av luftfarføy gir den mest pedagogiske og helhetlige reguleringen. Etter forslaget vil gjerningspersonenes forsett være avgjørende for straffansvaret og ikke om skaden eller faren har inntrådt, slik kravet er etter gjeldende § 141 bokstav a. En antar imidlertid at en slik regulering i praksis neppe vil innebære noen vesentlig utvidelse av straffansvaret etter gjeldende § 141 bokstav a om farefull bruk av skip. En kan vanskelig tenkes seg praktiske tilfeller hvor bruk av et skip (på samme måte som ved bruk av luftfartøy) med et forsett om å forårsake tap av menneskeliv eller betydelig skade på eiendom eller miljø ikke samtidig vil representere en objektiv fare mot disse rettsgodene.»

Det nasjonale statsadvokatembetet og Politiets sikkerhetstjeneste har ingen sterke oppfatninger om hvilket alternativ som bør velges, men synes at alternativ 3 er mest tydelig.

#### Departementets vurdering

Etter departementets syn bør forpliktelsen i Beijingkonvensjonen artikkel 1 nr. 1 bokstav f om farefull bruk av luftfartøy gjennomføres i et spesialisert straffebud. I utgangspunktet vil den gjeldende reguleringen av farefull bruk av skip i straffeloven § 141 bokstav a være et naturlig utgangspunkt. En slik felles regulering vil være i tråd med hvordan tilsvarende parallelle forpliktelser er gjennomført ellers i straffeloven kapittel 18.

Etter straffeloven § 141 bokstav a må bruken objektivt sett ha medført fare for tap av menneskeliv, betydelig skade på kropp, eiendom eller miljø. Bestemmelsen går noe lenger enn SUA-konvensjonen artikkel 3bis nr. 1 (a) (iii) krever, idet forpliktelsen er avgrenset til handlinger som faktisk forårsaker («causes») slike følger, ikke allerede fareforvoldelsen, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 8.7.2.5.3 side 184.

Beijingkonvensjonen artikkel 1 nr. 1 bokstav f inneholder på sin side ikke et objektivt fare- eller skadekriterium. Det er gjerningspersonens formål («purpose») som er avgjørende. Enhver bruk av luftfartøy skal være straffbar dersom gjerningspersonens formål er å forårsake tap av menneskeliv, betydelig skade på kropp, eiendom eller miljø.

Departementet mener at forpliktelsen bør gjennomføres gjennom en lovendring som beskrevet i alternativ 2 i høringsnotatet, det vil si en egen bestemmelse i straffeloven ny § 141 a som fellesregulerer det gjeldende straffansvaret i straffeloven § 141 bokstav a om farefull bruk av skip og et nytt straffansvar for bruk av luftfartøy. Straffeloven § 141 rendyrkes dermed som en bestemmelse om utslipp og bruk av farlige materialer knyttet til bruk av ulike fartøy og installasjoner. Samlet sett gir dette den mest hensiktsmessige og pedagogiske reguleringen, slik også Dommerforeningens fagutvalg for strafferett og straffeprosess og riksadvokaten gir uttrykk for i sine høringsuttalelser.

For å oppfylle konvensjonsforpliktelsen i Beijingkonvensjonen artikkel 1 nr. 1 bokstav f må det avgjørende for straffansvar være om gjerningspersonen subjektivt har forsett om fremkalling av tap av menneskeliv eller alvorlig skade, ikke om skaden eller fare for slik skade faktisk har inntrådt. Dersom straffansvaret for farefull bruk av skip og luftfartøy skal fellesreguleres, er det naturlig at straffansvaret avgrenses på samme måte. Dette innebærer en utvidelse av straffansvaret sammenlignet med straffeloven § 141 bokstav a, som allerede går lenger enn SUA-konvensjonen artikkel 3bis nr. 1 bokstav a krever. I likhet med de høringsinstansene som har uttalt seg om spørsmålet, har departementet ingen avgjørende motforestillinger mot en slik utvidelse, som neppe vil ha stor praktisk betydning.

### Utslipp av farlig materiale fra fly og bruk av farlig materiale mot eller om bord på et fly

#### Forpliktelsen

Beijingkonvensjonen artikkel 1 nr. 1 bokstav g omhandler utslipp av biologiske, kjemiske og kjernefysiske våpen, samt eksplosivt, radioaktivt og lignende materiale, fra et luftfartøy. Artikkel 1 nr. 1 bokstav h omhandler bruk av slike våpen og materialer mot eller om bord på et luftfartøy.

Konvensjonsforpliktelsene gjelder bare utslipp og bruk som forårsaker eller volder fare for tap av menneskeliv eller betydelig skade på kropp, eiendom eller miljø. I likhet med de øvrige handlingene i artikkel 1 er forpliktelsen avgrenset til handlinger som er begått ulovlig og forsettlig («unlawfully and intentionally»).

Forpliktelsene er nye sammenlignet med Montrealkonvensjonen.

#### Gjeldende rett

Ulovlig befatning med særlig farlig materiale mv. er generelt kriminalisert i straffeloven § 142, som gjennomfører en rekke ulike konvensjonsforpliktelser, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 8.7.4 side 186–189.

For så vidt gjelder skip og plattformer er dessuten utslipp og bruk av farlig materiale og våpen særskilt kriminalisert i straffeloven § 141 bokstav b og c, som lyder:

«Med fengsel inntil 15 år straffes den som volder fare for tap av menneskeliv eller betydelig skade på kropp, eiendom eller miljø ved å

[…]

b) bruke mot eller på et skip eller innretninger eller anlegg på kontinentalsokkelen et eksplosivt eller radioaktivt materiale, biologisk eller kjemisk våpen, eller

c) slippe ut fra et skip eller innretninger eller anlegg på kontinentalsokkelen et eksplosivt eller radioaktivt materiale, biologisk eller kjemisk våpen, olje, flytende naturgass eller annet giftig eller farlig stoff.»

I likhet med bokstav a i samme bestemmelse gjennomfører bokstav b og c forpliktelser i SUA-konvensjonen, jf. punkt 4.1.3.2 over. I tillegg gjennomføres i bokstav a og b forpliktelser i protokollen 10. mars 1988 om bekjempelse av ulovlige handlinger mot sikkerheten ved faste plattformer plassert på kontinentalsokkelen, med en tilleggsprotokoll fra 2005, samlet omtalt som plattformprotokollen, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 8.7.2 side 180–184.

SUA-konvensjonen inneholder i artikkel 3bis nr. 1 (a) (i) en forpliktelse til å kriminalisere blant annet bruk av eksplosivt eller radioaktivt materiale eller kjemiske, biologiske eller kjernefysiske våpen, mot og på skip, samt utslipp av dette fra skip. Etter artikkel 3bis nr. 1 (a) (ii) omfattes også utslipp av ulike stoffer. Tilsvarende forpliktelser følger av plattformprotokollen artikkel 2bis bokstav a og b.

Kun handlinger som forårsaker eller sannsynligvis vil forårsake tap av menneskeliv eller betydelig personskade eller annen skade, omfattes. Straffeloven § 141 bokstav b og c går noe lenger enn forpliktelsene på dette punkt, ved at det er tilstrekkelig at handlingen har voldt fare for slike følger, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 8.7.2.5.3 side 184.

Straffeloven § 141 bokstav b og c rammer alle de typer våpen og materialer som omfattes av de aktuelle konvensjonsforpliktelsene. Radioaktive våpen er ikke uttrykkelig nevnt i bestemmelsen, men omfattes av «radioaktivt materiale».

I likhet med de fleste andre bestemmelsene i straffeloven kapittel 18 som gjennomfører kriminaliseringsforpliktelser, gjelder straffelovens alminnelige forsettskrav hvor konvensjonene forplikter til å kriminalisere handlinger som er begått «intentionally», jf. Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 8.4.3.2 side 166–167.

#### Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet at forpliktelsene i Beijingkonvensjonen artikkel 1 nr. 1 bokstav g og h om bruk og utslipp av visse våpen og farlige materialer fra fly burde gjennomføres i straffeloven § 141 bokstav b og c, som rammer tilsvarende handlinger knyttet til skip og plattformer.

#### Høringsinstansenes syn

Ingen høringsinstanser har uttalt seg om forslaget.

#### Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget i høringsnotatet om å gjennomføre forpliktelsene i Beijingkonvensjonen artikkel 1 nr. 1 bokstav g og h om bruk og utslipp av visse våpen og farlige materialer fra fly i straffeloven § 141, som rammer tilsvarende handlinger knyttet til skip og plattformer. En slik felles regulering vil være i tråd med hvordan tilsvarende nærstående forpliktelser er gjennomført ellers i straffeloven kapittel 18, jf. punkt 3.2.1 og 4.1.1 over. Se for eksempel straffeloven § 140 om forstyrrelse av den sikre drift av luftfartøy og skip mv., som også gjennomfører forpliktelser etter både SUA-konvensjonen og Montrealkonvensjonen i en samlet bestemmelse, jf. punkt 4.1.2 over.

### Ulovlig transport av farlig materiale

Beijingkonvensjonen artikkel 1 nr. 1 bokstav i inneholder en forpliktelse til å kriminalisere transport med luftfartøy av ulike former for masseødeleggelsesvåpen og relatert materiale, herunder såkalte flerbruksvarer.

Forpliktelsen i Beijingkonvensjonen artikkel 1. nr. 1 bokstav i er nærmest identisk med SUA-konvensjonen artikkel 3bis nr. 1 (b) (i) til (iv). Forpliktelsen i SUA-konvensjonen er gjennomført i straffeloven § 142 tredje ledd, som ikke er begrenset til transport om bord på skip:

«Med fengsel inntil 15 år straffes den som ulovlig mottar, besitter, sprer, transporterer eller på annen måte har ulovlig befatning med

a) et eksplosivt eller radioaktivt materiale eller en kjernefysisk eller radioaktiv anordning, når materialet eller anordningen skal brukes for å tvinge noen til å gjøre, tåle eller unnlate noe eller brukes til en handling som volder fare for tap av menneskeliv eller betydelig skade på kropp, eiendom eller miljø, eller

b) et radioaktivt, biologisk eller kjemisk våpen, eller utstyr eller komponenter spesielt konstruert eller forberedt for fremstilling, bruk, produksjon eller levering av kjernefysisk materiale, når utstyret eller komponentene skal brukes i ulovlig kjernefysisk virksomhet.»

Se nærmere Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 8.7.2.5.3 side 183–184 og punkt 8.7.4.5.1 side 188–189. Bestemmelsen ble opprinnelig tatt inn i straffeloven § 142 annet ledd, som ble nytt tredje ledd ved endringslov 22. juni 2012 nr. 49, jf. Prop. 96 L (2011–2012) Endringar i straffelova 1902 mv. (straffebod mot kjernefysisk terrorisme mv.) punkt 8.2 side 11.

Straffeloven § 142 tredje ledd er ikke begrenset til et bestemt transportmiddel, og vil dermed omfatte også transport om bord på luftfartøy. Departementet ga i høringsnotatet uttrykk for at det ikke var nødvendig å foreslå noen lovendringer på dette punktet. Ingen høringsinstanser har hatt innvendinger mot dette. Departementet anser forpliktelsen som gjennomført og foreslår ingen lovendringer.

## Ulovlig bemektigelse av luftfartøyer

### Generelt om Beijingprotokollen og Haagkonvensjonen om bekjempelse av flykapring

Protokoll 10. september 2010 om bekjempelse av ulovlig bemektigelse av luftfartøyer (Beijingprotokollen) (vedlegg 4 i norsk oversettelse og engelsk versjon) supplerer konvensjonen 16. desember 1970 om bekjempelse av ulovlig bemektigelse av luftfartøyer (Haagkonvensjonen). Haagkonvensjonen ble ratifisert av Norge 23. august 1971 og trådte i kraft 14. oktober 1971. Haagkonvensjonen pålegger partene å kriminalisere flykapring. Haagkonvensjonen regnes som en av FNs terrorkonvensjoner.

Siktemålet med Beijingprotokollen er å utvide straffansvaret for flykapring til å gjelde alle former for ulovlig kontroll over et luftfartøy. Beijingprotokollen trådte i kraft 1. januar 2018. Per 27. november 2018 har 27 stater ratifisert, godkjent eller tiltrådt konvensjonen, mens ytterligere 35 stater har signert. Protokollen videreutvikler og oppdaterer en konvensjon Norge allerede er bundet av, og som er blant FNs terrorkonvensjoner. Etter departementets syn bør Norge derfor ta sikte på å tiltre protokollen.

### Forpliktelsen

I Haagkonvensjonen artikkel 1 er flykapring definert som å ta eller utøve kontroll over et luftfartøy under flyvning («in flight») ved å utøve vold eller fremsette trusler om bord på («on board») fartøyet. Forsøk og medvirkning skal også være straffbart. Med «in flight» kreves ikke at flyet er i luften. Begrepet skal dekke perioden fra det tidspunktet alle ytre dører er lukket etter ombordstigningen, til døren igjen blir åpnet for avstigning, eventuelt til myndighetene overtar ansvaret for fartøyet dersom det har landet som følge av tvang.

Beijingprotokollen artikkel II endrer konvensjonen artikkel 1. Som tidligere skal det være straffbart å ta eller utøve kontroll over et luftfartøy ved å utøve vold eller fremsette trusler om bord på fartøyet. Nytt er at også det å ta kontroll ved bruk av teknologi skal rammes, og at straffansvaret ikke er begrenset til personer som befinner seg om bord på luftfartøyet. I tillegg er tidsrommet som omfattes av forpliktelsen utvidet fra «in flight» til hele perioden luftfartøyet er i tjeneste («in service»). Med «in service» menes fra det tidspunkt bakkepersonell eller besetning påbegynner forberedelser («pre-flight preparation») til flyvningen, frem til 24 timer etter landing, jf. Haagkonvensjonen artikkel 3 slik den endres ved Beijingprotokollen artikkel V.

### Gjeldende rett

Flykapring rammes av straffeloven § 139:

«Den som ved vold, trusler eller på annen ulovlig måte tiltvinger seg kontroll over et luftfartøy i drift eller et skip eller griper inn i en flygning eller seilas, straffes med fengsel inntil 21 år. På samme måte straffes den som med slike midler tiltvinger seg kontroll over innretninger eller anlegg på kontinentalsokkelen.»

Bestemmelsen gjennomfører SUA-konvensjonen artikkel 3 nr. 1 (a), plattformprotokollen artikkel 2 nr. 1 (a) samt Haagkonvensjonen artikkel 1, og viderefører i hovedsak straffeloven 1902 § 151 a, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 8.7.2.5.1 side 182–183 og punkt 8.7.3.5.1 side 186.

Straffeloven § 139 krever ikke uttrykkelig at gjerningspersonen må befinne seg om bord på luftfartøyet. I særmerknaden til straffeloven § 139 fremgår det likevel at kapring foretatt utenfra fartøyet faller utenfor bestemmelsen (Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 12.2.3 side 321):

«Det er et vilkår for straff at gjerningspersonen befinner seg om bord i fartøyet eller på plattformen, og bestemmelsen avgrenses dermed mot piratvirksomhet som rammes av andre bestemmelser.»

Straffeloven § 139 gjelder luftfartøy «i drift». Vilkåret er omtalt slik i forarbeidene (Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 8.7.3.5.1 side 186):

«Etter Haagkonvensjonen artikkel 3 (1) er det et vilkår at handlingen er foretatt mens luftfartøyet er ‘in flight’. Det stilles ikke krav om at flyet er i luften, bare at flydørene er lukket etter ombordstigning. Etter departementets syn innebærer dette en noe vilkårlig avgrensning av straffansvaret. Hvis gjerningspersonen tar kontroll over et luftfartøy før dørene på fartøyet er lukket, bør handlingen likevel være å anse som en kapring etter den norske straffebestemmelsen. Det blir likevel nødvendig å avgrense bestemmelsens virkeområde mot at noen tar kontroll over et luftfartøy som ikke er i drift. På denne bakgrunn går departementet inn for å innta som vilkår for straff at luftfartøyet må være ‘i drift’. Det gjøres rede for begrepet i merknadene til § 139.»

I særmerknaden til bestemmelsen heter det videre (Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 12.2.3 side 321–322):

«For å rammes etter bestemmelsen her, kreves det at luftfartøyet er ‘i drift’. Det kreves ikke at luftfartøyet er i luften, men derimot at fartøyet er klargjort til en bestemt flygning.»

### Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet å endre vilkåret «i drift» i straffeloven § 139 første punktum til «i tjeneste». Det ble også foreslått å tilføye «teknologi» som et alternativ ved siden av vold og trusler. For å sikre at konvensjonens krav er oppfylt, ble det dessuten foreslått å føye til «på annen måte oppnår kontroll over» som et alternativt vilkår.

### Høringsinstansenes syn

Ingen høringsinstanser har hatt merknader til forslaget.

### Departementets vurdering

#### Krav til luftfartøyets virksomhet

Selv om vilkåret «i drift» etter straffeloven § 139 er noe videre enn «in flight» i den opprinnelige Haagkonvensjonen artikkel 3, synes det å være for snevert til å dekke alle tilfeller som faller inn under begrepet «in service», slik dette er definert i Beijingprotokollen artikkel V. Etter denne definisjonen er luftfartøyet «in service» fra klargjøringen starter til ett døgn etter at det har landet. Etter forarbeidene synes straffeloven § 139 først å komme til anvendelse fra luftfartøyet er klargjort, og det er ikke holdepunkter for at bestemmelsen gjelder lenger enn frem til den opprinnelige definisjonen av «in flight», det vil si frem til dørene blir åpnet for avstigning.

Det foreslås på denne bakgrunn å erstatte vilkåret «i drift» i straffeloven § 139 første punktum med «i tjeneste». Vilkåret er ubestemt nok til å dekke hele den perioden som skal omfattes av definisjonen av «in service». Samtidig innebærer det en avgrensning av straffansvaret mot for eksempel tyveri av et luftfartøy som ikke er klargjort. Vilkåret skal i hovedsak tolkes i samsvar med definisjonen av «in service» i Beijingprotokollen artikkel V, men er ikke dermed ment å gi uttrykk for at bestemmelsens anvendelsesområde er avgrenset til akkurat 24 timer etter at flyet er landet. Hvor langt frem i tid etter landing straffansvaret rekker, må bero på en konkret vurdering.

#### Kapring utenfra

Straffeloven § 139 skal ifølge forarbeidene tolkes slik at gjerningspersonen må befinne seg om bord i flyet for å rammes. Dermed omfattes ikke alle tilfeller som skal være straffbare etter Haagkonvensjonen artikkel 1 nr. 1, jf. Beijingprotokollen artikkel II. For eksempel vil bestemmelsen ikke ramme den som fra bakken oppnår indirekte kontroll over et luftfartøy, for eksempel ved å ta flykapteinens familie som gisler og true kapteinen til å føre flyet på en bestemt måte. Heller ikke den som ved bruk av datainnbrudd eller lignende oppnår kontroll over flyet eller for øvrig griper inn i flyvningen, vil rammes.

Selv om kontrolloppnåelse ved bruk av teknologi i utgangspunktet må anses dekket av «annen ulovlig måte» i straffeloven § 139, foreslår departementet å klargjøre dette ved å føye til «teknologi» ved siden av vold og trusler.

Kravet om at gjerningspersonen må befinne seg om bord i flyet følger ikke direkte av ordlyden i straffeloven § 139. Muligens kan likevel vilkåret «tiltvinger» tilsi en fysisk tilstedeværelse. For å sikre at konvensjonens krav er oppfylt, foreslår departementet å føye til «på annen måte oppnår kontroll over» som et alternativt vilkår.

## Relaterte handlinger

### Trusler

Beijingkonvensjonen artikkel 1 nr. 3 bokstav a og b utvider kriminaliseringsforpliktelsene til også å omfatte trusler om handlinger som nevnt i artikkel 1 nr. 1 bokstav a til d, bokstav f, g og h, samt artikkel 1 nr. 2.

Beijingprotokollen artikkel II tilføyer Haag-konvensjonen artikkel 1 nytt nr. 2 som gjelder straffansvar for trusler om flykapring.

Flere av konvensjonene som er gjennomført i straffeloven kapittel 18 pålegger statene å kriminalisere trusler om å begå hovedhandlingene. Dette er bakgrunnen for at terrortrusler er generelt kriminalisert i straffeloven § 134, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 8.8.1 side 191–193. Bestemmelsen lyder slik:

«Den som truer med å begå en handling som nevnt i § 131 eller §§ 137 til 144, straffes med fengsel inntil 10 år.

Dersom trusselen leder til en følge som nevnt i § 131 annet ledd, straffes handlingen med fengsel inntil 21 år.»

Med de lovendringer som er foreslått i punkt 4.1 og 4.2 over, vil Beijingkonvensjonen artikkel 1 nr. 3 bokstav a og b og Beijingprotokollen artikkel II være oppfylt gjennom straffeloven § 134.

Straffeloven § 134 rammer trusler om de fleste handlingene i straffeloven kapittel 18, selv om det ikke i alle tilfeller foreligger en forpliktelse til å kriminalisere slike trusler, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 8.8.1 side 192. Bestemmelsen har dermed et noe videre anvendelsesområde enn strengt nødvendig. Dette innebærer en lovteknisk forenkling, og det er i alle tilfeller tale om straffverdige trusler.

### Medvirkning og forsøk

Beijingkonvensjonen artikkel 1 nr. 4 bokstav a til c går ut på å kriminalisere noen former for medvirkning og forsøk.

Beijingprotokollen artikkel II innebærer en mer utførlig regulering av forsøksansvaret og ansvaret for medvirkning i Haagkonvensjonen ny artikkel 1 nr. 3 bokstav a til c.

Også de øvrige konvensjonene som gjennomføres i straffeloven kapittel 18, krever i stor utstrekning at forsøk og medvirkning skal være straffbart, selv om forpliktelsene kan være utformet noe ulikt. Det er lagt til grunn at de alminnelige bestemmelsene i straffeloven §§ 15 og 16 regulerer straffansvaret for medvirkning til og forsøk på de ulike lovbruddene i straffeloven kapittel 18 på en måte som tilfredsstiller aktuelle konvensjonsforpliktelser, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 8.4.3.1 side 165–166.

Etter departementets syn vil det på samme måte ikke være nødvendig med lovendringer for å oppfylle forpliktelsene etter Beijingkonvensjonen artikkel 1 nr. 4 bokstav a til c eller Haagkonvensjonen ny artikkel 1 nr. 3 bokstav a til c, jf. Beijingprotokollen artikkel II.

### Unndragelse fra strafforfølgning

Beijingkonvensjonen artikkel 1 nr. 4 bokstav d omhandler forbud mot medvirkning til unndragelse mv. fra strafforfølgning.

Beijingprotokollen artikkel II tilføyer Haagkonvensjonen ny artikkel 1 nr. 3 bokstav d, hvoretter bistand til straffunndragelse skal kriminaliseres.

Slike bistandshandlinger er regulert i straffeloven § 137 om medvirkning til unndragelse fra straff for terrorhandlinger:

«Med fengsel inntil 6 år straffes den som transporterer, skjuler eller på annen måte medvirker til at noen som har begått en straffbar handling som nevnt i §§ 131, 134, 135 eller §§ 138 til 144, unndrar seg strafforfølgningen eller en idømt straff.

Den som har gitt bistand som nevnt i første ledd til en av sine nærmeste, straffes ikke.»

Bestemmelsen gjennomfører SUA-konvensjonen artikkel 3ter, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 8.7.2 side 180–184. Bestemmelsen omfatter likevel ikke bare unndragelse ved transport på skip, men også andre former for medvirkning til unndragelse av straff for terror- og terrorrelaterte handlinger, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 8.7.2.5.4 side 184.

Med de lovendringer som er foreslått i punkt 4.1 og 4.2 over, vil Beijingkonvensjonen artikkel 1 nr. 4 bokstav d og Haagkonvensjonen ny artikkel 1 nr. 3 bokstav d, jf. Beijingprotokollen artikkel II, være oppfylt gjennom straffeloven § 137.

Straffeloven § 137 annet ledd fastsetter at den som har gitt bistand som nevnt i første ledd til en av sine nærmeste, ikke straffes. Både Beijingkonvensjonen og Beijingprotokollen åpner for et slikt unntak. Norge vil måtte avgi en erklæring om dette ved tiltredelse til konvensjonen, jf. Beijingkonvensjonen artikkel 21 paragraf 4 bokstav b og Beijingprotokollen artikkel XXII bokstav b.

### Forbund

Beijingkonvensjonen artikkel 1 nr. 5 bokstav a og b kriminaliserer inngåelse av forbund om gjennomføring av ulovlige handlinger som nevnt i artikkel 1 nr. 1, 2 og 3.

I henhold til Beijingprotokollen artikkel II tilføyes Haagkonvensjonen ny artikkel 1 nr. 4 bokstav a og b, som innebærer en forpliktelse til å kriminalisere forbund om flykapring.

Forbund om å begå en terrorhandling er generelt kriminalisert i straffeloven § 133:

«Med fengsel inntil 10 år straffes den som planlegger eller forbereder en terrorhandling ved å inngå forbund med noen om å begå en straffbar handling som nevnt i §§ 131, 138, 139, 141, 142, 143 eller 144.

Med fengsel inntil 3 år straffes den som inngår forbund med noen om å begå en straffbar handling som nevnt i §§ 137 eller 140.»

Bestemmelsen henviser både til §§ 139, 140, 141 og 142. Det er imidlertid nødvendig å innta en henvisning til ny § 141 a, jf. punkt 4.1.3.5. Med lovendringene som er foreslått over i punkt 4.1 og 4.2, vil straffeloven § 133 dermed oppfylle kriminaliseringsforpliktelsene etter konvensjonen og protokollen.

# Båndlegging av formuesgoder

## Bakgrunn

Siden anslaget mot USA 11. september 2001 har FNs sikkerhetsråd vedtatt en rekke resolusjoner om forebygging og bekjempelse av terrorisme. Blant annet har sikkerhetsrådet etablert to ulike regimer for sanksjoner mot terrortilknyttede personer og enheter.

FNs sanksjonskomité ble opprinnelig etablert ved sikkerhetsrådsresolusjon 1267 (1999) for å administrere sanksjoner rettet mot Taliban og senere Osama Bin Laden, Al-Qaida og tilknyttede personer. Komiteen fører lister over hvilke personer og enheter sanksjonene skal gjelde. Senere har det blitt etablert separate sanksjonskomiteer for Taliban og Al-Qaida, og sanksjonsregimet mot Al-Qaida har blitt utvidet til å omfatte terrororganisasjonen ISIL (nå omtalt som the ISIL (Da’esh) and Al-Qaida sanctions list). Medlemsstatene er forpliktet til å implementere sanksjoner mot listeførte personer og enheter. Sanksjonene omfatter blant annet frysing («freeze») av formuesgoder. I norsk rett er forpliktelsene gjennomført i forskrift om sanksjoner mot ISIL (Da’esh) og Al-Qaida 22. desember 1999 nr. 1374 og forskrift om sanksjoner mot Taliban 8. november 2013 nr. 1294 (Taliban og ISIL/Al-Qaidaforskriftene). Forskriftene har hjemmel i lov 7. juni 1968 nr. 4 til gjennomføring av bindende vedtak av De Forente Nasjoners Sikkerhetsråd.

I denne proposisjonen behandles enkelte spørsmål knyttet til sanksjonsregimet som bygger på sikkerhetsrådsresolusjon 1373, vedtatt 28. september 2001. Sikkerhetsrådsresolusjonen retter seg mot finansiering og forberedelse av terrorhandlinger. Dette sanksjonsregimet tar utgangspunkt i at hvert enkelt land skal utpeke («designate») personer som fyller vilkårene etter sikkerhetsrådsresolusjonen, og deretter iverksette sanksjoner. Sikkerhetsrådsresolusjonen OP 1 bokstav c pålegger statene å fryse («freeze») formuesgoder som tilhører personer som begår terrorhandlinger eller forsøker å begå, deltar i eller legger til rette for terrorhandlinger, samt formuesgoder som tilhører personer eller enheter tilknyttet slike personer. Sikkerhetsrådsresolusjon 1373 er inntatt i engelsk originalversjon og i norsk oversettelse som vedlegg 2 til Ot.prp. nr. 61 (2001–2002). Sikkerhetsrådsresolusjonen OP 1 bokstav c er i norsk rett gjennomført ved reglene om båndlegging i straffeprosessloven kapittel 15 b.

Financial Action Task Force (FATF) ble etablert i 1989 etter initiativ fra G7-landene. FATFs oppgave er å utvikle standarder og fremme effektiv gjennomføring av regulatoriske og operasjonelle tiltak for å bekjempe hvitvasking av penger, terrorfinansiering, finansiering av masseødeleggelsesvåpen og andre relaterte trusler mot det internasjonale finanssystemet. FATF har i dag 35 medlemsstater. I tillegg er EU-kommisjonen og Golfrådet (Gulf Cooperation Council) medlemmer. Totalt er 198 jurisdiksjoner medlem av FATF eller en av FATFs regionale organisasjoner. FATF er administrativt tilknyttet Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD), og rapporterer til G20 (Group of 20), en gruppe som består av 19 land og EU. Norge ble medlem av FATF i 1991, og hadde presidentskapet fra juli 2012 til juni 2013.

FATF har utarbeidet 40 internasjonale anbefalinger (rekommandasjoner) med tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering, hvorav rekommandasjon nr. 6 blant annet gjelder sikkerhetsrådsresolusjon 1373. FATFs rekommandasjoner ble sist revidert i februar 2012 og oppdatert i oktober 2015, jf. punkt 5.3.2 nedenfor. Norge har gjennom sin deltakelse i FATF gitt sin tilslutning til rekommandasjonene.

Selv om rekommandasjonene formelt ikke er folkerettslig bindende, oppfattes de som politisk forpliktende og de anses som den gjeldende internasjonale standard på området. Det synes å være en høyt prioritert oppgave for medlemsstatene å oppfylle rekommandasjonene. I FNs sikkerhetsråds resolusjon 1566 (2004) ble CTC (FNs Counter-Terrorism Committee, etablert ved sikkerhetsrådsresolusjon 1373) bedt om å bistå statene med gjennomføringen av sikkerhetsrådsresolusjon 1373. CTC har besluttet at FATFs rekommandasjoner om bekjempelse av terrorfinansiering skal være retningsgivende for utformingen av nasjonale bestemmelser mot terrorfinansiering. I flere av FNs sikkerhetsråds resolusjoner oppfordres medlemsstatene til å gjennomføre standardene som er nedfelt i FATFs rekommandasjoner.

FATF gjennomfører også evalueringer av medlemslandene. Norge har blitt evaluert flere ganger, sist gang i 2014. I evalueringsrapporten etter evalueringen i 2014 ble Norge ansett for å ha gjennomført flere positive tiltak for å bekjempe hvitvasking og terrorfinansiering, men FATF pekte også på forhold en mente burde bedres. Evalueringsrapporten har blitt fulgt opp på flere måter. Blant annet ble Hvitvaskingslovutvalget, oppnevnt ved kongelig resolusjon 6. februar 2015, i mandatet særskilt bedt om å vurdere FATFs evaluering av hvitvaskingsregelverket. Utvalgets utredninger ble fulgt opp med Prop. 40 L (2017–2018) Lov om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering (hvitvaskingsloven), som ledet fram til vedtakelsen av lov 1. juni 2018 nr. 23 om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering (hvitvaskingsloven).

Denne proposisjonen følger opp de delene av evalueringsrapporten som gjelder båndleggingsreglene i straffeprosessloven og den norske gjennomføringen av sikkerhetsrådsresolusjon 1373 og rekommandasjon nr. 6. I rapporten ble det lagt til grunn at den norske gjennomføringen av rekommandasjon nr. 6 er mangelfull fordi båndleggingsreglene ikke utgjør en «designation mechanism», at anvendelsen av reglene er knyttet til en «ongoing criminal investigation» og at det ikke er oppstilt et tydelig forbud mot å gjøre «funds available to persons subject to a freezing action». Departementet foreslår i proposisjonen lovendringer for å imøtekomme FATFs anbefalinger i rapporten. I tillegg fremmes enkelte forslag til justeringer av båndleggingsreglene som ikke er foranlediget av FATFs evaluering.

## Generelt om båndlegging

### Straffeprosessloven kapittel 15 b

Regler om båndlegging ble første gang innført i norsk rett ved provisorisk anordning 5. oktober 2001. Bakgrunnen var sikkerhetsrådsresolusjon 1373, som ble vedtatt i sikkerhetsrådet 28. september 2001 i etterkant av anslagene mot USA 11. september 2001. Anordningen ga hjemmel til å «fryse» formuesgoder som tilhørte personer som kunne mistenkes for terrorhandlinger og terrorfinansiering. Anordningen ble fulgt opp med høringsnotat 20. desember 2001 med forslag om lovendringer i straffeprosessloven for å gjennomføre forpliktelsene etter sikkerhetsrådsresolusjon 1373 OP 1 bokstav c.

Ved lov 28. juni 2002 nr. 54 ble anordningen avløst av de nåværende reglene i straffeprosessloven kapittel 15 b om båndlegging av formuesgoder (§§ 202 d til 202 g), jf. Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) punkt 10 side 52 følgende.

Straffeprosessloven § 202 d lyder slik:

«Når noen med skjellig grunn mistenkes for overtredelse av eller forsøk på overtredelse av straffeloven §§ 131, 133, 134 eller 135, kan sjefen eller den stedfortredende sjefen for Politiets sikkerhetstjeneste, eller en statsadvokat, beslutte å båndlegge formuesgoder som tilhører

a) den mistenkte

b) et foretak som den mistenkte eier eller har kontroll over, eller

c) et foretak eller en person som handler på vegne av eller på instruks fra noen som nevnt i bokstav a eller b.

Formuesgoder som er nødvendige til underhold av den beslutningen retter seg mot, hans husstand eller noen han forsørger, kan ikke båndlegges.

Beslutningen skal være skriftlig, identifisere den mistenkte og kort beskrive grunnlaget for beslutningen.»

Hvordan frysings- og båndleggingsbeslutninger faktisk blir gjennomført, er beskrevet i Finanstilsynet og Utenriksdepartementets veileder 16. april 2018.

### NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov

I NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov foreslås reglene om båndlegging i all hovedsak videreført. Det foreslås likevel noen tilføyelser, jf. utkastet til ny straffeprosesslov §§ 22-2, 22-5 og 22-6, se også NOU 2016: 24 alminnelige motiver i punkt 14.11 side 345–346 og særmerknadene i kapittel 30 side 621.

Enkelte av tilføyelsene er relevante for de problemstillingene som drøftes nedenfor. På disse punktene foreslås derfor i proposisjonen her tilsvarende endringer i gjeldende regler, jf. punkt 5.5.4 og 5.8.4 nedenfor.

Utvalgets forslag innebærer også på enkelte andre punkter en videreutvikling av gjeldende båndleggingsregler, for eksempel forslaget til ny straffeprosesslov § 22-4 første og tredje ledd om iverksettelse av båndlegging og forvaltning av båndlagt formue. Også forslaget om å oppheve utleveringsloven kapittel V har en viss betydning for båndleggingsreglene, jf. NOU 2016: 24 kapittel 31 side 684 og punkt 15.3.1 side 349 flg., sml. punkt 5.6 nedenfor. Disse forslagene vil følges opp under departementets behandling av NOU 2016: 24.

## Folkerettslige forpliktelser og standarder

### Folkerettslige forpliktelser

FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 (2001) OP 1 bokstav c pålegger statene å fryse eller båndlegge («freeze») formuesgoder som tilhører personer som begår terrorhandlinger eller forsøker å begå, deltar i eller legger til rette for terrorhandlinger, samt formuesgoder som tilhører personer eller enheter med visse forbindelser til slike personer:

«Freeze without delay funds and other financial assets or economic resources of persons who commit, or attempt to commit, terrorist acts or participate in or facilitate the commission of terrorist acts; of entities owned or controlled directly or indirectly by such persons; and of persons and entities acting on behalf of, or at the direction of such persons and entities, including funds derived or generated from property owned or controlled directly or indirectly by such persons and associated persons and entities;»

Det er statene selv som er ansvarlig for å identifisere personer og enheter som fyller disse vilkårene.

Sikkerhetsrådsresolusjonen inneholder i OP 1 bokstav d en forpliktelse til å forby («prohibit») tilgjengeliggjøring av formuesgoder og finansielle tjenester for en tilsvarende gruppe personer og enheter. Etter ordlyden i OP 1 bokstav d kreves ikke at det skal være straffbart å stille formuesgoder til rådighet overfor personer og enheter som nevnt i OP 1 bokstav c, men det skal være forbudt. I OP 1 bokstav b pålegges statene uttrykkelig å kriminalisere terrorfinansiering.

I sikkerhetsrådsresolusjonen OP 3 bokstav e oppfordres statene til å slutte seg til FN-konvensjonen 9. desember 1999 om bekjempelse av finansiering av terrorisme (terrorfinansieringskonvensjonen). Terrorfinansieringskonvensjonen er vedlagt Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) i engelsk originalversjon og norsk oversettelse. Konvensjonen artikkel 4, jf. artikkel 2, krever at terrorfinansiering skal kriminaliseres. Artikkel 8 nr. 1 inneholder dessuten en forpliktelse om at statene, i samsvar med internrettslige prinsipper, må ta skritt for å sikre at midler som er brukt eller bestemt til å brukes til å finansiere terror, kan fryses («freezing») eller beslaglegges med sikte på senere inndragning. Konvensjonen krever ikke uttrykkelig at det skal være straffbart å stille til rådighet midler som er frosset i henhold til denne forpliktelsen.

Verken terrorfinansieringskonvensjonen eller sikkerhetsrådsresolusjon 1373 inneholder nærmere føringer hvor hvordan frysingsforpliktelsene skal gjennomføres i nasjonal rett.

### FATFs rekommandasjon nr. 6

I FATFs rekommandasjon nr. 6 bes statene implementere finansielle sanksjoner i tråd med FNs sikkerhetsråds resolusjoner om forebygging og bekjempelse av terrorisme, herunder sikkerhetsrådsresolusjon 1267 og sikkerhetsrådsresolusjon 1373. Rekommandasjonen finnes i FATFs International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Profileration (her omtalt som FATF International Standards) side 11, tilgjengelig på FATFs hjemmeside.

I rekommandasjon nr. 6 heter det blant annet at statene skal fryse («freeze») midler tilhørende personer eller enheter som er utpekt etter sikkerhetsrådsresolusjon 1373, men i selve rekommandasjonen oppstilles ingen særskilte krav til hvordan tiltakene skal gjennomføres i nasjonal rett. Rekommandasjon nr. 6 lyder slik:

«6. Targeted financial sanctions related to terrorism and terrorist financing

Countries should implement targeted financial sanctions regimes to comply with United Nations Security Council resolutions relating to the prevention and suppression of terrorism and terrorist financing. The resolutions require countries to freeze without delay the funds or other assets of, and to ensure that no funds or other assets are made available, directly or indirectly, to or for the benefit of, any person or entity either (i) designated by, or under the authority of, the United Nations Security Council under Chapter VII of the Charter of the United Nations, including in accordance with resolution 1267 (1999) and its successor resolutions; or (ii) designated by that country pursuant to resolution 1373 (2001).»

I tilknytning til rekommandasjonene i FATF International Standards er det dessuten inntatt en rekke tolkningsnoter (Interpretive Notes) som utdyper det nærmere innholdet i flere av rekommandasjonene.

FATF utviklet i 2013 også en egen evalueringsmetodologi, det vil si kriterier som benyttes ved evalueringen av om medlemsstatene oppfyller rekommandasjonene («Methodology for assessing technical compliance with the FATF recommendations and the effectiveness of AML/CFT [anti-money laundering/countering the financing of terrorism] Systems 22 February 2013», heretter omtalt som metodologidokumentet eller Methodology), tilgjengelig på FATFs hjemmeside. Av vurderingskriteriene i metodologidokumentet kan det utledes detaljerte forventninger til hvordan det nasjonale regelverket bør være utformet (Technical Compliance) for å være i samsvar med FATFs rekommandasjoner. I metodologidokumentet benyttes også 11 overordnede målsettinger (Immediate Outcomes eller IO) for å evaluere hvor effektivt statene faktisk bekjemper hvitvasking og terrorfinansiering (Effectiveness Assessment).

Retningslinjer som fremgår av tolkningsnotene og metodologidokumentet utfyller rekommandasjon nr. 6. Samlet gir dette uttrykk for hvordan FATF anbefaler at blant annet sikkerhetsrådsresolusjon 1373 gjennomføres i nasjonal rett.

Tolkningsnotene og kriteriene vil bli nærmere behandlet nedenfor i tilknytning til de enkelte problemstillingene.

### FATFs evalueringsrapport

Norge ble evaluert av FATF i 2014 og var med det blant de første landene som ble evaluert etter evalueringsmetodologien fra 2013. FATFs evalueringsrapport (Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Measures – Norway – Mutual Evaluation Report, heretter omtalt som evalueringsrapporten) ble publisert i desember 2014 og er tilgjengelig på FATFs hjemmeside.

I FATFs evalueringsrapport anses den norske gjennomføringen av relevante forpliktelser og standarder for å være delvis i samsvar (partially compliant eller (PC)) med rekommandasjon nr. 6. Selv om FATF anerkjenner at Norge har truffet en rekke tiltak for å bekjempe hvitvasking og terrorfinansiering, ble det også pekt på flere forhold som ble anbefalt forbedret (pressemelding FATF 18. desember 2014, tilgjengelig FATFs hjemmeside):

«Norway has taken some good initiatives to combat money laundering and terrorist financing, but needs to establish overarching policies and strategies, and address significant weaknesses in a number of key areas, according to the mutual evaluation report of Norway.

Despite good legal foundations and sound institutions, the investigation and prosecution of money laundering is not a high priority for competent authorities in Norway, resulting in very few convictions for such offences.

Norwegian authorities are taking appropriate action to detect and disrupt terrorist financing and have taken significant measures to implement proliferation financing sanctions. However, weaknesses exist in the implementation of targeted financial sanctions relating to terrorist financing and proliferation financing and the lack of supervision is a concern.

Limited action has been taken since 2009 to update laws and other measures. A priority for Norway is to update and supplement its laws and guidance for preventive measures. Basic measures are being implemented, but effectiveness is variable, with banking, accountant and audit, and real estate sectors being stronger than other sectors, including the legal sector and other parts of the financial sector. There is a need for a stronger application of the risk-based approach. The frequency, scope and intensity of supervision of these sectors is not sufficient and sanctioning powers for non-compliance are limited.»

I evalueringen av den regelverksmessige gjennomføringen av sikkerhetsrådsresolusjon 1373 (Technical Compliance) trekker FATF særlig frem tre forhold ved de norske båndleggingsreglene, nemlig at de ikke innebærer en form for designation mechanism, at de forutsettes benyttet i strafforfølgning og at det ikke er etablert et klart forbud mot å stille formuesgoder til rådighet for personer som har fått båndlagt sine midler (evalueringsrapporten punkt 4.7 side 71):

«Norway has sought to implement targeted financial sanctions through a mechanism in the CPA (s202d) [straffeprosessloven § 202 d]. However, it implements only certain aspects of the targeted financial sanctions pursuant to UNSCR 1373 as required by Recommendation 6, and serious deficiencies remain. This mechanism allows the PST or prosecutor to freezeterrorist assets on the basis of suspicion without going to court, and it must then be brought before the court within 7 days. The freezing order can either list the identified funds or assets that are known or can include any assets owned by the person. This can include present or future assets. The order must be renewed every four weeks by the court, but the court may set a longer time limit if it deems that a new consideration in four weeks is not required. The decisions of the court are made public. However, this mechanism does not establish a designation mechanism and can only be used as part of an ongoing criminal investigation. Importantly, it does not establish a prohibition from making funds available to persons subject to a freezing action under this mechanism, though the provision of funds to a terrorist or terrorist organisation would be considered a TF [terrorfinansiering] offence: PC s147b second paragraph. These are serious deficiencies.»

De to sistnevnte forholdene, at straffeprosessloven § 202 d forutsetter en pågående strafforfølgning og at det ikke klart er fastsatt et forbud mot å gjøre formuesgoder tilgjengelig for personer som har fått båndlagt sine midler, nevnes også blant hovedfunnene (key findings) knyttet til terrorfinansiering generelt (evalueringsrapporten kapittel 4 kulepunkt 4 side 69):

«(…) Norway has implemented only certain aspects of targeted financial sanctions pursuant to UNSCR 1373, as required by Recommendation 6. The terrorist asset freezing mechanism under s202d of the Criminal Procedure Act (CPA) can only be used as part of an ongoing criminal investigation and does not establish a prohibition from making funds available to persons subject to a freezing action under this mechanism. As a result, Norway is unable to use targeted financial sanctions as an effective tool to combat TF [terrorfinansiering].»

Tilsvarende påpekes i den tekniske delen av evalueringsrapporten. Rapportens Technical Compliance Annex redegjør mer detaljert for forholdet mellom norsk rett og FATFs kriterier for den regelverksmessige etterlevelsen av rekommandasjonene. At båndlegging skjer i tilknytning til strafforfølgning og at det mangler et forbud mot å tilgjengeliggjøre båndlagte midler, ligger bak konklusjonen om at norsk rett bare delvis er i samsvar med rekommandasjon nr. 6 (evalueringsrapportens Technical Compliance Annex punkt a4.25 side 152):

«Weighting and conclusion: While Norway’s framework to implement targeted financial sanctions pursuant to UNSCR 1267 is generally sound, the mechanism to implement targeted financial sanctions pursuant to UNSCR 1373 as required by Recommendation 6 can only be used as part of an ongoing investigation and does not establish a prohibition on making funds available, which are serious deficiencies. Norway is rated PC with R.6.»

Det uttales også i denne delen av rapporten at de norske reglene ikke anses å utgjøre en designation mechanism og at reglene ikke i tilstrekkelig grad åpner for å kunne behandle begjæring om båndlegging fra andre land (evalueringsrapportens Technical Compliance Annex punkt a4.15 side 150–151):

«Norway has sought to implement targeted financial sanctions pursuant to UNSCR 1373 through a mechanism to freeze terrorist assets in the CPA. However, Norway does not have a mechanism to make designations pursuant to UNSCR 1373 as required by Recommendation 6 and therefore does not have a mechanism to identify targets for designation.

(…)

Therefore, while this mechanism [båndlegging etter straffeprosessloven § 202 d] provides for additional terrorist asset freezing, it does not implement all aspects of the targeted financial sanctions pursuant to UNSCR 1373 as required by Recommendation 6. Norway cannot consider requests for designation by foreign countries, although the asset freezing mechanism may be used when acting upon a rogatory letter from another country if Norwegian authorities open an investigation. The MFA is the competent authority for receiving lists of designated persons from other jurisdictions which are then distributed to the relevant agencies.»

Det anføres også at båndleggingsreglene ikke i tilstrekkelig grad beskytter tredjemenns rettigheter (samme sted punkt a4.22 side 152):»

«The CPA does not have specific measures to protect the rights of bona fide third parties acting in good faith.»

Av målbeskrivelsene i metodologidokumentet som er utarbeidet for å evaluere hvor effektivt myndighetene faktisk bekjemper hvitvasking og terrorfinansiering (Effectiveness Assessment), er det særlig målsetting (Immediate Outcome) nr. 10 som er aktuell. Denne målsettingen stiller krav om at terrorister mv. skal forhindres i å fremskaffe, flytte eller bruke formuesgoder og i å misbruke veldedige organisasjoner (metodologidokumentet side 116–118). I vurderingen av i hvilken grad Norge oppfyller målsetting (Immediate Outcome) nr. 10, fremheves det i evalueringsrapporten som et vesentlig problem at båndleggingsinstituttet er knyttet til strafforfølgning og at det ikke er oppstilt et forbud mot å gjøre tilgjengelig båndlagte midler (evalueringsrapporten punkt 4.33 side 75):

«As noted above, there are serious technical deficiencies with Norway’s implementation of targeted financial sanctions pursuant to UNSCR 1373 [sikkerhetsrådsresolusjon 1373] as required by Recommendation 6, as the asset freezing mechanism under s202d of the CPA [straffeprosessloven § 202 d] can only be used as part of an ongoing investigation and does not establish a prohibition from provided funds to persons subject to a freezing action under this mechanism. These deficiencies mean that competent authorities are unable to target terrorist assets using these measures, which are intended to compliment asset tracing, financial investigations and provisional measures in a criminal context. As a result, Norway is unable to use these targeted financial sanctions as a tool to effectively combat TF [terrorfinansiering]. At the time of the onsite visit Norway did not have concrete plans to implement such a mechanism pursuant to UNSCR 1373 as required by Recommendation 6.»

FATF anser Norge for å ha et «moderate level of effectiveness» når det gjelder å forhindre terrorister mv. i å fremskaffe, flytte eller bruke formuesgoder og i å misbruke veldedige organisasjoner (evalueringsrapporten punkt 4.47 side 78). Etter FATFs syn undergraves norske myndigheters innsats mot terrorfinansiering av mangler ved båndleggingsreglene («limitations in the criminal justice mechanism») (evalueringsrapporten punkt 4.46 side 78):

«These deficiencies are important factors, since they undermine the ability of Norway to use targeted financial sanctions as an effective tool to combat TF [terrorfinansiering].»

Som et av punktene Norge bes følge opp innen terrorfinansiering, anbefaler FATF en mer fullstendig implementering av rekommandasjon nr. 6 (evalueringsrapporten punkt 4.6 side 82):

«b. Norway should support effective implementation of targeted financial sanctions for TF by:

* + - implementing all aspects of targeted financial sanctions pursuant to UNSCR 1373 as required by Recommendation 6 (…)»

### Departementets overordnede syn

Forpliktelsen i sikkerhetsrådsresolusjon 1373 OP 1 bokstav c er nokså knapt og generelt formulert. Etter departementets syn må forpliktelsen i utgangspunktet anses å være oppfylt gjennom båndleggingsreglene i straffeprosessloven kapittel 15 b. I årene etter at sikkerhetsrådsresolusjon 1373 og de norske båndleggingsreglene ble utformet, har det likevel skjedd en utvikling i de internasjonale standardene knyttet til sikkerhetsrådsresolusjon 1373. Denne utviklingen har særlig skjedd i regi av FATF, men har vært drevet frem både av medlemsstatene i FATF og av FNs sikkerhetsråd. Selv om FATFs rekommandasjoner ikke formelt sett er folkerettslig bindende, spiller de en viktig rolle i å gjennomføre sikkerhetsrådets vedtak og relaterte folkerettslige forpliktelser, samt de formål og målsettinger som medlemsstatene søker å oppfylle gjennom deltakelsen i FATF. Forholdsvis spesifikke og enhetlige krav til medlemsstatenes nasjonale regelverk og til de faktiske tiltak som gjennomføres i medlemsstatene, gjør det mulig for FATF å sammenligne og evaluere statenes arbeid med å bekjempe terrorfinansiering på tvers av ulike rettssystemer og -tradisjoner. Dette arbeidet bidrar til en effektiv oppfyllelse av de folkerettslige forpliktelsene som følger av sikkerhetsrådets vedtak, og av de politiske målsettinger som samarbeidet gjennom FATF er et uttrykk for. Norge har bidratt i arbeidet med å utvikle FATFs standarder og ulike regjeringer har lagt vekt på at norsk rett bør være i samsvar med de rekommandasjoner og krav som FATF oppstiller. Dette bør etter departementets syn også være utgangspunktet videre. Det er derfor nødvendig å foreslå enkelte lovendringer som kan imøtekomme FATFs anbefalinger for de norske båndleggingsreglene, og som for øvrig kan bidra til at reglene virker på en mest mulig hensiktsmessig måte.

## Fremmed rett

### EU

EU implementerer sikkerhetsrådsresolusjon 1373 gjennom felles holdning 2001/931/CFSP og forordning 2580/2001 om anvendelsen av restriktive tiltak og kriterier for listeføringer. Sanksjonene kan kun rettes mot personer som ikke er hjemmehørende i EU. Beslutning om listeføringer på EUs terrorliste fattes av Rådet, etter forslag fra medlemslandene eller tredjeland. Listeføringer bekjentgjøres i EUs offisielle journal samt på nettsidene.

### Sverige

I Sverige ble en utredning om Ekonomiska sanktioner mot terrorism (SOU 2018:27) sendt på høring 13. juni 2018. Høringsfristen var 21. september 2018. I utredningen foreslås det blant annet en ny lag om frysning av tillgångar som skal sikre at Sverige fullt ut oppfyller forpliktelsene etter sikkerhetsrådsresolusjon 1373 samt FATFs rekommandasjon nr. 6.

Etter lovforslaget 3 § og 4 § kan påtalemyndigheten beslutte frysing overfor den som med skjellig grunn kan mistenkes for straffbare handlinger etter lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet eller lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, eller som har blitt dømt for en gjerning som er straffbar etter disse lovene. Beslutning kan også fattes på begjæring fra en annen stat. Beslutningen skal offentliggjøres og meddeles til den beslutningen gjelder. Påtalemyndigheten skal hver sjette måned prøve om beslutningen skal opprettholdes. En beslutning om frysing kan overklages til tingretten.

### Danmark

Også Danmark har implementert rekommandasjon nr. 6 gjennom EU-systemet, og har ikke innført særskilte supplerende nasjonale regler for båndlegging rettet mot personer som er hjemmehørende i EU. Oppfyllelsen av resolusjon 1373 beror på alminnelige straffeprosessuelle regler om beslag og inndragning. I en evaluering publisert i august 2017 har FATF på flere punkter kritisert den danske reguleringen (side 151–157). I konklusjonen uttales det (side 157):

«The inability to freeze without delay the assets of persons/entities designated by the UN and the absence of any specific measures to freeze the assets of listed EU internals constitute significant deficiencies in meeting [Criteria] 6.4 and 6.5, which are fundamental components of [Recommendation No. 6]. There are also significant deficiencies in the absence of formal mechanisms to designate or seek designation of individuals not listed by the UN [Criteria 6.1] and in the sanctions legislation for Greenland and the Faroe Islands which is binding on obliged entities only, does not permit the freezing of assets belonging to third parties acting on behalf of or at the direction of designated persons/entities and does not implement UNSCR 1988.»

### Finland

Finland gjennomfører også sikkerhetsrådsresolusjon 1373 gjennom EU-systemet, men har i tillegg supplerende nasjonale regler i lag om frysning av tillgångar i syfte att bekämpa terrorism.

Centralkriminalpolisen fatter beslutning om frysing, jf. 4 §. Vilkårene for frysing er i hovedsak enten at noen er ført på EUs lister, at de med skjellig grunn kan mistenkes for visse terrorlovbrudd eller er dømt for dette, eller at det er begjært av fremmed stat, jf. 3 §. Centralkriminalpolisen fører en offentlig liste over beslutninger om frysing, jf. 8 §. Centralkriminalpolisen skal med 6 måneders mellomrom prøve om det fortsatt finnes grunner til frysing, jf. 11 §. Tilsvarende skal det etter samme bestemmelse foretas ny prøving blant annet dersom vedkommende tas av EUs lister, etterforskning av et straffbart forhold som ligger til grunn for frysingen henlegges, eller vedkommende har sonet straff for et slikt straffbart forhold. Det er likevel ikke noen automatikk i at frysingen opphører i slike tilfeller. Det er først hvis vilkårene for frysing etter 3 § ikke lenger er oppfylt, eller det for øvrig kan antas at vedkommende ikke er delaktig i terroristisk verksamhet, jf. 12 §, jf. 11 § 2 mom. 8 punkt, at frysingen opphører.

Loven åpner for at det kan begjæres overprøving etter reglene i förvaltningslagen for Helsingfors Forvaltningsdomstol, og bekjentgjøres i offisiell journal.

I FATFs oppfølgingsrapport juni 2013 konkluderes det med at Finland fremdeles kun delvis har implementert rekommandasjon nr. 6. Begrunnelsen er enkelte mangler knyttet til vilkårene for å ta til følge begjæringer fra andre stater, samt mangler knyttet til kriminaliseringen av finansiering av terrorister og terrororganisasjoner. Videre kritiseres i oppfølgingsrapporten visse uklarheter knyttet til definisjonen av midler som kontrolleres indirekte av mistenkte, systemet for å frigjøre midler til livsopphold ved båndlegging samt veiledningen av privat sektor. FATF tar sikte på å evaluere Finland på nytt i 2018–2019.

## Kravet om en ordning for å beslutte båndlegging

### Gjeldende rett

Båndleggingsinstituttet er i norsk rett et straffeprosessuelt tvangsmiddel. Sjefen for Politiets sikkerhetstjeneste og statsadvokaten har primærkompetanse til å treffe beslutning om båndlegging, som deretter undergis legalitetskontroll og kontradiksjon i domstolene, jf. straffeprosessloven §§ 202 d og 202 e. Rettens avgjørelse treffes ved kjennelse etter at den mistenkte og andre saken gjelder er varslet og gitt anledning til å uttale seg, likevel slik at varsel og underretning kan utsettes på nærmere vilkår, jf. straffeprosessloven § 202 e. Retten skal fastsette en tidsfrist for båndleggingen. Dette innebærer at det jevnlig må begjæres forlengelser og treffes nye kjennelser for at båndleggingen skal opprettholdes.

Det føres ikke liste over personer eller enheter som har fått båndlagt sine formuesgoder. I Finanstilsynet og Utenriksdepartementets veileder 16. april 2018 (Finansielle sanksjoner: Veiledning om frysbestemmelsene), jf. punkt 5.2 over, fremgår likevel at rettens kjennelse om å opprettholde en båndleggingsbeslutning skal publiseres på www.hvitvasking.no. Hittil er det publisert slutninger fra kjennelser som opprettholder og forlenger båndlegging mot tre ulike personer.

### NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov

I NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov foreslås at en tilsvarende regel som gjeldende straffeprosesslov § 221 annet ledd om tinglysning og kunngjøring av kjennelse om forvaltning av siktedes formue etter straffeprosessloven § 220 gis anvendelse for beslutninger om båndlegging, jf. utkastet § 22-4 annet ledd.

Straffeprosessloven § 221 annet ledd lyder:

«Påtalemyndigheten sørger for at kjennelsen tinglyses og dessuten kunngjøres på den måte som er bestemt i domstolsloven § 181 annet ledd. Eier siktede registrert skip eller luftfartøy, skal kjennelsen også anmerkes i vedkommende register. Påtalemyndigheten informerer offentlig myndighet eller annen tredjeperson om kjennelsen når dette anses nødvendig.»

Dette vil blant annet gi reglene om kunngjøring i domstolloven § 181 annet ledd anvendelse for beslutninger om båndlegging. Domstolloven § 181 annet ledd lyder slik:

«Gjelder forkynningen et dokument hvorved sak reises, skal det så vidt mulig også gis melding om at dokumentet kan hentes på rettens kontor på vedkommendes siste kjente oppholdssted. Dokumentene skal helt eller delvis gjengis i Norsk lysingsblad og i en eller flere aviser som er alminnelig lest på det siste kjente bosted eller oppholdssted i Norge eller i utlandet. Har retten opplysninger om hvor vedkommende kan oppholde seg, bør vedkommende dessuten forsøkes varslet ved rekommandert brev eller ved kunngjøring i avis som er alminnelig lest på stedet.»

### Rekommandasjon nr. 6

Tolkningsnotene til rekommandasjon nr. 6 oppstiller krav til hvordan identifisering og utpeking (designation) av personer som fyller vilkårene etter sikkerhetsrådsresolusjon 1373 skal skje. I sanksjonsregimene som bygger på resolusjon 1267 og senere resolusjoner skjer utpekingen i FNs sanksjonskomiteer, ved at aktuelle personer og enheter føres på sanksjonslistene. Etter sikkerhetsrådsresolusjon 1373 skal derimot utpekingen skje nasjonalt (FATF International Standards tolkningsnote nr. 3 til rekommandasjon nr. 6 side 38):

«(…)For resolution 1373 (2001), designations are made, at the national or supranational level, by a country or countries acting on their own motion, or at the request of another country, if the country receiving the request is satisfied, according to applicable legal principles, that a requested designation is supported by reasonable grounds, or a reasonable basis, to suspect or believe that the proposed designee meets the criteria for designation in resolution 1373 (2001), as set forth in Section E.»

I tolkningsnotene oppstilles videre krav om at statene etablerer systemer for å identifisere personer som oppfyller vilkårene for sanksjoner, og for å fremme begjæringer om at slike personer ilegges sanksjoner (initiate designations) (samme sted, tolkningsnote nr. 4 side 38):

«(…)Countries also need to have the authority and effective procedures or mechanisms to identify and initiate designations of persons and entities pursuant to S/RES/1373 (2001), consistent with the obligations set out in that Security Council resolution. Such authority and procedures or mechanisms are essential to identify persons and entities who meet the criteria identified in resolution 1373 (2001), described in Section E. (…)»

Videre skal myndighetene eller en domstol ha kompetanse til å behandle slike begjæringer og treffe avgjørelse om å ilegge sanksjoner, det vil si avgjøre (designate) hvorvidt vedkommende oppfyller de relevante vilkårene (FATF International Standards tolkningsnote nr. 4 bokstav a (iii) side 38–39):

«(a) Countries should identify a competent authority or a court as having responsibility for:

(…)

(iii) designating persons or entities that meet the specific criteria for designation, as set forth in resolution 1373 (2001), as put forward either on the country’s own motion or, after examining and giving effect to, if appropriate, the request of another country, if the country receiving the request is satisfied, according to applicable legal principles, that a requested designation is supported by reasonable grounds, or a reasonable basis, to suspect or believe that the proposed designee meets the criteria for designation in resolution 1373 (2001), as set forth in Section E.»

De såkalte utvelgelseskriteriene eller vilkårene for om noen kvalifiserer for sanksjoner i medhold av sikkerhetsrådsresolusjon 1373 (criteria for designation) som det vises til i Section E, er de samme som fremgår direkte av sikkerhetsrådsresolusjon 1373 OP 1 bokstav c (FATF International Standards kapittel E punkt 13 bokstav c side 44):

«(i) any person or entity who commits or attempts to commit terrorist acts, or who participates in or facilitates the commission of terrorist acts;

(ii) any entity owned or controlled, directly or indirectly, by any person or entity designated under subsection 13(c) (i) of this subparagraph; or

(iii) any person or entity acting on behalf of, or at the direction of, any person or entity designated under subsection 13(c) (i) of this subparagraph.»

Tolkningsnotene fastslår også at statene skal ha ordninger for å formidle avgjørelser om at noen er funnet å oppfylle vilkårene for designations til finanssektoren og enkelte andre mottakere, og at disse skal melde tilbake til myndighetene (FATF International Standards tolkningsnote nr. 6 bokstav c og d side 42):

«(c) Countries should have mechanisms for communicating designations to the financial sector and the DNFBPs immediately upon taking such action, and providing clear guidance, particularly to financial institutions and other persons or entities, including DNFBPs, that may be holding targeted funds or other assets, on their obligations in taking action under freezing mechanisms.

(d) Countries should require financial institutions and DNFBP to report to competent authorities any assets frozen or actions taken in compliance with the prohibition requirements of the relevant Security Council resolutions, including attempted transactions, and ensure that such information is effectively utilised by the competent authorities.»

I tolkningsnotene er det videre oppstilt krav om at statene må ha ordninger for å avliste personer som har vært designated, og krav om at midler må frigjøres når vilkårene ikke lenger er oppfylt. Det fremgår også at statene ikke bør fryse midler som er nødvendig for blant annet livsopphold mv.

I metodologidokumentet kriterium nr. 6.2 bokstav a (Methodology side 32–33) fremgår at myndighetene eller en domstol skal ha ansvar for og kompetanse til å avgjøre eller utpeke (designate) hvilke personer eller enheter som oppfyller vilkårene for sanksjoner etter sikkerhetsrådsresolusjon 1373. Etter bokstav b skal statene ha en ordning (mechanism) for å identifisere slike personer, og etter bokstav c straks kunne avgjøre om vilkårene er oppfylt. I punkt 6.5 bokstav f (side 34) fremgår videre at statene må ha mekanismer for å formidle designations til finanssektoren.

### Vurdering av kravet om en ordning for å beslutte båndlegging samt spørsmålet om systemet for samling og bekjentgjøring av båndleggingsbeslutninger er godt nok

I høringsnotatet pekte departementet på at FATF i sin evaluering, jf. punkt 5.3.3 over, kritiserer de norske båndleggingsreglene for at de ikke etablerer en designation mechanism. Begrepet «designation» synes primært å vise til den konkrete avgjørelsen om at visse personer eller enheter fyller de relevante vilkårene. En designation mechanism kan kanskje best oversettes som et «system for utpekelse eller avgjørelse» av hvem som oppfyller utpekingskriteriene.

Departementet pekte videre på at utpekingskriteriene (criteria for designation) som er inntatt i tolkningsnotene er de samme som fremgår av sikkerhetsrådsresolusjon 1373 OP 1 bokstav c, og som er tatt inn i straffeprosessloven § 202 d i tilnærmet direkte oversettelse. Det er dermed på det rene at båndlegging i norsk rett kan besluttes dersom de relevante vilkårene er oppfylt. Båndleggingsreglene etablerer en ordning for å avgjøre om vilkårene etter straffeprosessloven § 202 d (og sikkerhetsrådsresolusjonen OP 1 bokstav c) er oppfylt. Den personen eller enheten en beslutning om båndlegging retter seg mot, vil etter departementets syn måtte være å anse som «designated» i FATFs terminologi, og utpekt etter kriteriene i sikkerhetsrådsresolusjon 1373 OP 1 bokstav c. Etter departementets vurdering tilfredsstiller båndleggingsreglene på dette punkt både de forpliktelsene som gjelder etter sikkerhetsrådsresolusjon 1373, og den anbefalte gjennomføringsmåten i FATFs rekommandasjon nr. 6.

I høringsnotatet vises det videre til at dersom sikkerhetsrådsresolusjon 1373 hadde vært gjennomført på en måte som i større grad lignet på gjennomføringen av sikkerhetsrådsresolusjon 1267 med senere resolusjoner, for eksempel ved et forvaltningsorgan som førte lister over personer som fyller aktuelle vilkår, ville dette muligens – fra et internasjonalt ståsted – lettere bli gjenkjent eller oppfattet som en designation mechanism. Bortsett fra at systemet ikke skal være avhengig av criminal proceedings, jf. punkt 5.11.2 nedenfor, gir likevel verken rekommandasjonen, tolkningsnotene eller metodologidokumentet noen føringer som skulle tilsi at en designation mechanism må være annerledes enn det systemet de norske båndleggingsreglene etablerer. For eksempel er det ingen krav om lister over hvem sanksjoner er rettet mot. Evalueringsrapporten beskriver heller ikke konkret hva som ligger til grunn for at FATF mener at båndleggingsreglene ikke anses å utgjøre en designation mechanism, og hvilke endringer i regelverket som kunne reparert eventuelle mangler.

I høringsnotatet ble det ikke foreslått lovendringer som tok sikte på å opprette en annen form for designation mechanism enn i dag, men departementet antok at rutinene og systemet for samling og bekjentgjøring av de til enhver tid gjeldende beslutningene om båndlegging kunne gjøres mer strukturert og tilgjengelig. Departementet viste til at det kan være vanskelig å skaffe seg en samlet oversikt over hvilke båndleggingsbeslutninger som til enhver tid er gjeldende og hvem de er rettet mot. Det kan være behov for at rettsavgjørelser om båndlegging kan formidles på en mer samlet, oppdatert og tilgjengelig måte enn i dag. Det samme gjelder meddelelse om at båndlegging er opphørt. Departementet foreslo derfor å innføre en hjemmel til å gi forskrift om bekjentgjøring av iverksettelse og opphør av båndlegging. Det ble også foreslått å innta en henvisning til straffeprosessloven § 221 annet og tredje ledd i straffeprosessloven ny § 202 h tredje ledd, jf. punkt 5.5.2.

Det nasjonale statsadvokatembetet, Politiets sikkerhetstjeneste og Finans Norge støtter forslaget i høringsnotatet. Finans Norge gir uttrykk for at det er ønskelig for dem å drøfte innholdet i en eventuell forskrift med departementet før den fastsettes. Ingen høringsinstanser har hatt innvendinger mot forslaget.

Departementet opprettholder forslagene i høringsnotatet, og foreslår å innføre en hjemmel til å gi forskrift om bekjentgjøring av iverksettelse og opphør av båndlegging, samt å innta en henvisning til straffeprosessloven § 221 annet og tredje ledd. Det vises til begrunnelsen i høringsnotatet gjengitt ovenfor. Som en konsekvens av at reglene om båndlegging foreslås flyttet til politiloven, foreslås reglene inntatt i politiloven ny § 17 k tredje ledd.

## Begjæring om båndlegging fra annen stat

### Gjeldende rett

I forbindelse med at båndleggingsreglene ble føyd til straffeprosessloven i nytt kapittel 15 b, ble en henvisning til reglene tatt inn i utleveringsloven §§ 15, 20 og 24, jf. særmerknaden til disse lovendringene i Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) punkt 15 III side 97. Utleveringsloven § 24 nr. 1 første punktum lyder slik:

«Til bruk for straffesak i fremmed stat kan det på begjæring bestemmes at tvangsmidler som nevnt i straffeprosessloven kapitler 15, 15 a, 15 b, 16, 16 a, 16 b og 17, skal kunne anvendes på samme måte som i saker om lovbrudd av tilsvarende art som forfølges her i riket.»

Dette innebærer at norske myndigheter kan treffe beslutning om båndlegging etter anmodning fra fremmed stat til bruk for straffesak i vedkommende stat.

Begjæring om båndlegging skal fremsettes overfor Justis- og beredskapsdepartementet, hvis ikke annet følger av overenskomst med fremmed stat, jf. utleveringsloven § 24 nr. 2. Tilsvarende følger av domstolloven § 46. Se nærmere om adgangen til å benytte andre fremsendelsesmåter i medhold av ulike folkerettslige avtaler i Prop. 97 LS (2011–2012) Endringer i utleveringsloven m.m. og samtykke til ratifikasjon av Avtale 19. desember 2003 mellom Den europeiske union og Republikken Island og Kongeriket Norge og Annen tilleggsprotokoll 8. november 2001 til Den europeiske konvensjon om gjensidig hjelp i straffesaker punkt 6.2 side 19–20. Etter forskrift 14. desember 2012 nr. 1227 om internasjonalt samarbeid i straffesaker kan rettsanmodninger i straffesaker bare fremsettes direkte til de rettshåndhevende myndigheter i den grad det er adgang til dette i medhold av nærmere bestemte overenskomster med vedkommende stat. I andre tilfeller kan slike rettsanmodninger bare etterkommes når de er fremsendt via Justis- og beredskapsdepartementet.

Departementet kan avslå begjæringen dersom den handling forfølgningen gjelder ikke er straffbar etter norsk lov eller det klart framgår at den ikke vil bli etterkommet, jf. utleveringsloven § 24 nr. 4, men skal ellers sende saken til påtalemyndigheten. For saker om båndlegging vil det si statsadvokaten eller Politiets sikkerhetstjeneste.

Båndlegging vil kunne besluttes dersom vilkårene i straffeprosessloven § 202 d er oppfylt. Retten skal deretter snarest mulig vurdere om beslutningen skal opprettholdes, jf. straffeprosessloven § 202 e.

I NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov foreslås regler om internasjonalt samarbeid i ny straffeprosesslov. Forslaget konsumerer utleveringsloven kapittel V, som derfor foreslås opphevet, jf. NOU 2016: 24 kapittel 31 side 684. Dette berøres ikke nærmere her, jf. punkt 5.2.2 over. Se for øvrig NOU 2016: 24 kapittel 15 side 347 flg. for en utfyllende redegjørelse for gjeldende rett hva gjelder internasjonalt samarbeid i straffesaker.

### Rekommandasjon nr. 6

Rekommandasjon nr. 6 oppstiller krav om at nasjonale myndigheter må kunne båndlegge på begjæring fra andre stater (FATF International Standards, tolkningsnote nr. 3 til rekommandasjon nr. 6 side 38):

«For resolution 1373 (2001), designations are made, at the national or supranational level, by a country or countries acting on their own motion, or at the request of another country [uthevet her], if the country receiving the request is satisfied, according to applicable legal principles, that a requested designation is supported by reasonable grounds, or a reasonable basis, to suspect or believe that the proposed designee meets the criteria for designation in resolution 1373 (2001), as set forth in Section E.»

Dette gjentas i forbindelse med kravet om at kompetansen til å beslutte båndlegging (designating) må være lagt til en bestemt myndighet eller domstol (FATF International Standards tolkningsnote nr. 4 bokstav a (iii) side 38–39):

«(a) Countries should identify a competent authority or a court as having responsibility for:

(…)

(iii) designating persons or entities that meet the specific criteria for designation, as set forth in resolution 1373 (2001), as put forward either on the country’s own motion or, after examining and giving effect to, if appropriate, the request of another country, if the country receiving the request is satisfied, according to applicable legal principles, that a requested designation is supported by reasonable grounds, or a reasonable basis, to suspect or believe that the proposed designee meets the criteria for designation in resolution 1373 (2001), as set forth in Section E.»

I forbindelse med kravet om en ordning for å identifisere hvem som fyller kriterene for båndlegging (mechanism(s) for identifying targets for designation) kreves det spesifikt kompetanse til raskt å kunne ta stilling til begjæringer om båndlegging fra andre staters myndigheter (FATF International Standards tolkningsnote nr. 4 bokstav b side 39):

«This includes having authority and effective procedures or mechanisms to examine and give effect to, if appropriate, the actions initiated under the freezing mechanisms of other countries pursuant to resolution 1373 (2001). To ensure that effective cooperation is developed among countries, countries should ensure that, when receiving a request, they make a prompt determination whether they are satisfied, according to applicable (supra-) national principles, that the request is supported by reasonable grounds, or a reasonable basis, to suspect or believe that the proposed designee meets the criteria for designation in resolution 1373 (2011), as set forth in Section E.»

Det fremgår også hvilke krav den begjærende stat må oppfylle i forbindelse med at den fremsetter en begjæring om båndlegging overfor en annen stat (FATF International Standards tolkningsnote nr. 4 bokstav g side 40):

«When requesting another country to give effect to the actions initiated under the freezing mechanisms that have been implemented pursuant to resolution 1373 (2001), the initiating country should provide as much detail as possible on: the proposed name, in particular, sufficient identifying information to allow for the accurate and positive identification of persons and entities; and specific information supporting a determination that the person or entity meets the relevant criteria for designation (see Section E for the specific designation criteria of relevant Security Council resolutions).»

Kravene er også vist til i metodologidokumentet kriterium nr. 6.2 (Methodology side 32–33).

### Endringer i utleveringsloven § 24

I høringsnotatet redegjøres det for FATFs evalueringsrapport punkt a4.15 side 150–151, der det anføres at Norge ikke kan beslutte båndlegging på begjæring fra andre stater, jf. punkt 5.3.3 over:

«Norway cannot consider requests for designation by foreign countries, although the asset freezing mechanism may be used when acting upon a rogatory letter from another country if Norwegian authorities open an investigation.»

Av rekommandasjon nr. 6 følger at nasjonale myndigheter, ved begjæring om båndlegging fra annen stat, raskt skal foreta en egen vurdering av om vilkårene for båndlegging er oppfylt, og deretter beslutte båndlegging.

Departementet kunne ikke se at det er et krav etter rekommandasjon nr. 6 at fremmed stat må kunne fremsette begjæring direkte overfor den myndighet som beslutter båndlegging. Så lenge den besluttende myndighet tar stilling til begjæringen innen den tid som er beskrevet i tolkningsnotene til rekommandasjonen («prompt»), må fremgangsmåten som følger av utleveringsloven § 24 eller av en overenskomst med vedkommende stat, være tilstrekkelig.

Derimot ble det stilt spørsmål ved om begrensningen til straffesaker, som følger av utleveringsloven § 24, er i tråd med resolusjon 1373 og rekommandasjon nr. 6. Som vil bli redegjort for i punkt 5.11 nedenfor, se særlig punkt 5.11.2, skal ikke båndlegging være «dependent on criminal proceedings». Det bør dermed ikke være et krav for å kunne ta til behandling begjæring om båndlegging fra fremmed stat, at det gjelder en «straffesak» i vedkommende stat.

I høringsnotatet foreslo departementet derfor at utleveringsloven § 24 nr. 1 skulle endres slik at båndlegging kan besluttes selv om de aktuelle forpliktelsene etter resolusjon 1373 ikke er gjennomført i et straffeprosessuelt spor i den begjærende statens rettssystem.

Det nasjonale statsadvokatembetet og Politiets sikkerhetstjeneste støtter forslaget i høringsnotatet. Ingen høringsinstanser har hatt innvendinger mot forslaget.

Departementet opprettholder forslaget, og viser til begrunnelsen i høringsnotatet gjengitt ovenfor. Departementet foreslår dermed at utleveringsloven § 24 nr. 1 endres slik at båndlegging kan besluttes selv om de aktuelle forpliktelsene etter resolusjon 1373 ikke er gjennomført i et straffeprosessuelt spor i den begjærende statens rettssystem. Som en konsekvens av forslaget om å flytte båndleggingsreglene til politiloven, foreslås alternativet som viser til politiloven, jf. høringsnotatet punkt 4.11.4.6.4. Av samme grunn foreslås det dessuten å fjerne henvisningen til straffeprosessloven kapittel 15 b.

## Forbud mot å stille båndlagte midler til rådighet

### Gjeldende rett

Båndleggingsreglene i straffeprosessloven kapittel 15 b inneholder ikke et eksplisitt forbud mot å gjøre båndlagte midler tilgjengelig for den båndleggingsbeslutningen retter seg mot. Straffeprosessloven § 202 g gir likevel påtalemyndigheten hjemmel til å pålegge tredjepersoner å yte nødvendig bistand for å båndlegge et formuesgode og til å bevare taushet om beslutningen:

«Påtalemyndigheten kan pålegge andre enn dem som er nevnt i § 122 første og annet ledd å yte nødvendig bistand for å båndlegge et formuesgode. Er det aktuelt å begjære utsatt underretning etter § 202 e annet ledd, kan påtalemyndigheten pålegge andre enn dem som er nevnt i § 122 første og annet ledd å bevare taushet om beslutningen om å båndlegge formuesgodet inntil utsatt underretning blir gitt. Når taushetsplikten har opphørt, skal påtalemyndigheten snarest mulig varsle den som har fått slikt pålegg.»

I forskrift om sanksjoner mot ISIL (Da’esh) og Al-Qaida (22. desember 1999 nr. 1374) og forskrift om sanksjoner mot Taliban (8. november 2013 nr. 1294) er det fastsatt en klar forpliktelse for tredjepersoner til å fryse formuesgoder og et tydelig forbud mot å stille slike formuesgoder til rådighet for noen som står på sanksjonskomiteenes lister. Forskriftene § 3 første og annet ledd er likelydende med følgende ordlyd:

«§ 3 (finansielle sanksjoner mot listeførte personer og enheter)

Alle penger og formuesgoder som tilhører eller eies, innehas eller kontrolleres av en fysisk eller juridisk person, en enhet, et organ eller en gruppe oppført på Sanksjonskomiteens liste, skal fryses. Den som fryser penger eller formuesgoder i samsvar med bestemmelsen i første punktum, skal umiddelbart underrette Utenriksdepartementet om dette.

Ingen penger eller formuesgoder skal stilles til rådighet, verken direkte eller indirekte, eller være til fordel for fysiske eller juridiske personer, enheter, organer eller grupper som er oppført på Sanksjonskomiteens liste.»

Videre fremgår det av likelydende § 6 i forskriftene:

«§ 6 (virksomhet som søker å omgå forbudene)

Det er forbudt forsettlig å delta i virksomhet som direkte eller indirekte har som formål eller virkning å omgå bestemmelsene i § 3.»

Overtredelse kan straffes med bøter eller fengsel inntil 3 år, jf. begge forskriftene § 8, jf. lov 7. juni 1968 nr. 4 til gjennomføring av bindende vedtak av De Forente Nasjoners Sikkerhetsråd § 2.

I den provisoriske anordningen 5. oktober 2001, som gjennomførte sikkerhetsrådsresolusjon 1373 før bestemmelsene om båndlegging ble føyd til i straffeprosessloven, var sikkerhetsrådsresolusjon 1373 OP 1 bokstav b og bokstav d gjennomført i to ulike bestemmelser. Anordningen § 2 kriminaliserte terrorfinansiering, mens § 3 kriminaliserte det å stille til rådighet blant annet formuesgoder for tilsvarende persongrupper som en beslutning om frysing kunne rettes mot etter § 4. Bestemmelsene ble videreført i straffebestemmelsen om terrorfinansiering i straffeloven 1902 § 147 b henholdsvis i første og annet ledd, jf. Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) punkt 9.4 side 46, punkt 9.6 side 47–48 og punkt 9.8 side 51. Straffeloven 1902 § 147 b er videreført i straffeloven § 135. I forbindelse med arbeidet med den nye straffeloven ble forpliktelsene etter sikkerhetsrådsresolusjon 1373 OP 1 bokstav d vurdert på nytt (Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 8.8.3.1 side 196):

«I tillegg kommer OP 1 (d) som pålegger statene å forby å stille til rådighet verdier eller tjenester for den som utfører, forsøker å utføre eller medvirker til terrorhandlinger. Det kan spørres om bestemmelsen egentlig inneholder en kriminaliseringsforpliktelse: OP 1 (b) bruker betegnelsen ‘criminalize’ (gjøre straffbart), mens OP 1 (d) bruker begrepet ‘prohibit’ (forby). Departementet går ikke nærmere inn på problemstillingen, ettersom et straffansvar etter norsk rett er den mest aktuelle sanksjonen.

Forpliktelsen etter artikkel OP 1 (d) favner videre enn terrorfinansieringskonvensjonen. Bestemmelsen omfatter også det å stille særlige verdier eller tjenester til rådighet for juridiske personer som er direkte eller indirekte eid eller kontrollert av noen som utfører, forsøker å utføre eller medvirker til terrorhandlinger eller til rådighet for fysiske eller juridiske personer som handler på vegne av eller på instruks fra noen som utfører, forsøker å utføre eller medvirker til terrorhandlinger. Dette må leses i lys av FATFs annen spesialrekommandasjon, som pålegger statene å gjøre det straffbart å finansiere terrorhandlinger eller terrororganisasjoner.»

Straffeloven § 135 ble utformet med tanke på å gjøre det klart at bestemmelsen oppfylte FATFs daværende annen spesialrekommandasjon, nå FATFs rekommandasjon nr. 6 (Ot.prp. nr. 8 (2007–2008)) punkt 8.8.3.2 side 196–197):

«Etter FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 (2001) OP 1(d) skal statene også gjøre det straffbart å stille midler til rådighet for den som utfører, forsøker å utføre eller medvirker til terrorhandlinger. Dette er ikke gjenspeilet i terrorfinansieringskonvensjonen. FATF evaluerte i juni 2005 Norges overholdelse av FATFs rekommandasjoner, jf. FATF evalueringsrapport fra 2005–2006, tilgjengelig på hjemmesiden til FATF (www.fatf-gafi.org). I rapporten ble det påpekt at i tillegg til å sette straff for handlingene som fremgår av terrorfinansieringskonvensjonen, er statene pålagt å kriminalisere innsamling av midler med kunnskap om at de skal brukes av en terrororganisasjon – til et hvilket som helst formål – eller av en enkelt terrorist. Norge ble i rapporten kritisert for ikke å ha oppfylt denne forpliktelsen. Straffeloven 1902 § 147 b annet ledd rammer imidlertid den som ‘stiller penger eller andre formuesgoder, eller banktjenester eller andre finansielle tjenester til rådighet for a) en person eller et foretak som begår eller forsøker å begå lovbrudd som nevnt i § 147 a, b) et foretak som noen som nevnt i bokstav a eier eller har kontroll over, eller c) et foretak eller en person som handler på vegne av eller på instruks fra noen som nevnt i bokstavene a eller b.’ Det fremgår av Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) side 96 at

‘[d]en som ellers oppfyller vilkårene vil kunne straffes for overtredelse av § 147 b annet ledd uansett hva midlene eller tjenestene faktisk blir brukt til. I motsetning til første ledd er det ikke den tiltenkte bruken, men hvem mottakeren er som danner grunnlag for straff. Dersom mottakeren av midlene er noen som nevnt i bokstavene a til c, er forholdet straffbart selv om mottakeren ikke skal bruke midlene (eller tjenestene) til terrorhandlinger eller andre straffbare handlinger.’

Departementet mener derfor at FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 OP (1) (d) er adekvat gjennomført i gjeldende rett, men går inn for å endre lovteksten slik at det klarere går frem at FATFs annen spesialrekommandasjon er oppfylt.»

Å stille penger eller andre formuesgoder til rådighet for noen som har fått båndlagt sin formue etter straffeprosessloven § 202 d vil objektivt sett være å anse som terrorfinansiering etter straffeloven § 135. For å straffes må likevel vedkommende ha handlet forsettlig, jf. straffeloven § 22. Den som er kjent med at det er truffet en båndleggingsbeslutning vil også være kjent med at beslutningen er rettet mot noen som er mistenkt for terrorkriminalitet. Dette vil normalt måtte bety at det vil være en forsettlig overtredelse av straffeloven § 135 å stille båndlagte midler til rådighet for vedkommende. Det er likevel ikke gitt at de subjektive vilkårene for straff alltid vil være oppfylt.

I arbeidet med straffeloven 2005 avviste departementet et forslag fra Politiets sikkerhetstjeneste om å kriminalisere uaktsom terrorfinansiering. Departementet uttalte blant annet (Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 8.8.3.5 side 199):

«Den folkerettslige plikten til å kriminalisere finansiering av terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger, særlig etter FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 OP 1 (d), favner vidt. Departementet går inn for å innta en u[t]trykkelig rettsstridsreservasjon, men den skal brukes med varsomhet. Den nærmere anvendelsen av rettsstridsreservasjonen må skje som ledd i påtalemyndighetens og domstolenes behandling av konkrete straffesaker. I tillegg til rettsstridsreservasjonen kan det videre tenkes at regelen i straffeloven 2005 § 2 – som slår fast at straffelovgivningen gjelder med de begrensninger som følger av folkeretten – kan tilsi en innskrenkende tolkning av bestemmelsen.»

Straffeloven inneholder for øvrig enkelte alminnelige bestemmelser som gjelder handlinger i strid med forbud nedlagt av politi og domstoler. Straffeloven § 170 første ledd bokstav a rammer den som opptrer i strid med «forbud fastsatt av domstol», men en kjennelse som opprettholder en båndleggingsbeslutning kan neppe anses som et forbud for tredjepersoner mot å gjøre båndlagte midler tilgjengelig. I alle tilfeller omfatter ikke straffebestemmelsen perioden forut for at båndleggingen er opprettholdt av en domstol. Enkelte handlemåter i strid med andre straffeprosessuelle tvangsmidler er særskilt kriminalisert, uavhengig av hvilken myndighet som har fattet avgjørelsen. Straffeloven § 169 første ledd bokstav a rammer den som blant annet skjuler eller avhender gods som det er tatt utlegg eller beslag i. Straffeloven § 168 bokstav b rammer den som krenker et forbud etter straffeprosessloven § 222 a om besøksforbud eller 222 b om oppholdsforbud.

### Rekommandasjon nr. 6

I tolkningsnotene til rekommandasjon nr. 6 fremgår at tredjepersoner skal være forpliktet til å gjennomføre en vedtatt frysing (FATF International Standards, tolkningsnote nr. 6 bokstav a side 41):

«Countries should require all natural and legal persons within the country to freeze, without delay and without prior notice, the funds or other assets of designated persons and entities.»

Tolkningsnotene utfyller også forpliktelsen i sikkerhetsrådsresolusjon 1373 OP 1 bokstav d til å forby tilgjengeliggjøring av formuesgoder for personer som nevnt i bokstav c. Plikten til å oppstille et slikt forbud knyttes her til personer som er «designated» (samme sted tolkningsnote nr. 6 bokstav b side 41–42):

«Countries should prohibit their nationals, or any persons and entities within their jurisdiction, from making any funds or other assets, economic resources, or financial or other related services, available, directly or indirectly, wholly or jointly, for the benefit of designated persons and entities; entities owned or controlled, directly or indirectly, by designated persons or entities; and persons and entities acting on behalf of, or at the direction of, designated persons or entities, unless licensed, authorised or otherwise notified in accordance with the relevant Security Council resolutions (see Section E below).»

I metodologidokumentet kriterium nr. 6.5 bokstav c fremgår at det skal være forbudt å gjøre båndlagte midler tilgjengelig (Methodology side 34):

«(c) Countries should prohibit their nationals, or any persons and entities within their jurisdiction, from making any funds or other assets, economic resources, or financial or other related services, available, directly or indirectly, wholly or jointly, for the benefit of designated persons and entities; entities owned or controlled, directly or indirectly, by designated persons or entities; and persons and entities acting on behalf of, or at the direction of, designated persons or entities, unless licensed, authorised or otherwise notified in accordance with the relevant UNSCRs.»

### Vurdering av et forbud mot å stille båndlagte midler til rådighet

I høringsnotatet vises det til at Sikkerhetsrådsresolusjon 1373 OP 1 bokstav d oppstiller et krav om forbud mot å stille midler og finansielle tjenester til rådighet for den som utfører, forsøker å utføre eller medvirker til terrorhandlinger. Dette forbudet er oppstilt (og straffsanksjonert) i straffeloven § 135 om terrorfinansiering. Gjennom tolkningsnotene til rekommandasjon nr. 6 og kriteriene i metodologidokumentet har FATF utviklet dette kravet noe ved at forbudet uten videre skal omfatte rådighetsstillelse overfor enhver som er gjenstand for sanksjoner etter sikkerhetsrådsresolusjon 1373.

Videre vises det til at å stille formuesgoder til rådighet for en person eller foretak som nevnt i straffeprosessloven § 202 d normalt vil være en straffbar overtredelse av straffeloven § 135, selv om unntak kan tenkes. FATF krever likevel at forbudet skal knyttes til overtredelse av båndleggingsbeslutningen som sådan. Et slikt forbud mangler i dag, blant annet fordi båndleggingsreglene i liten grad pålegger tredjepersoner plikter.

Et tydeligere forbud for tredjepersoner mot å handle i strid med en båndleggingsbeslutning vil oppfylle rekommandasjon nr. 6, og vil også kunne bidra til å sikre at en båndleggingsbeslutning blir effektiv.

I høringsnotatet ble det foreslått at en bestemmelse tilsvarende § 3 annet ledd i Taliban- og ISIL/Al-Qaidaforskriftene tilføyes båndleggingsreglene. Forslaget oppstiller et forbud mot å stille til rådighet formuesgoder som er båndlagt. Det ble også foreslått en bestemmelse tilsvarende Taliban- og ISIL/Al-Qaidaforskriftene § 3 første ledd annet punktum, om at den som båndlegger formuesgoder umiddelbart skal underrette Politiets sikkerhetstjeneste om dette. En slik informasjonsplikt ble antatt å kunne være nyttig i praksis. Det ble foreslått at forbudet og informasjonsplikten straffesanksjoneres i straffeloven § 168 som ny bokstav d.

Det nasjonale statsadvokatembetet støtter forslaget i høringsnotatet. Det samme gjør *Politiets sikkerhetstjeneste*, som uttaler:

«PST er av den oppfatning at det allerede kan innfortolkes et forbud mot å stille midler til rådighet, men ser det som positivt å uttrykke dette med en tydelig bestemmelse. I tillegg innebærer forslaget en tydeliggjøring av hvilke plikter som følger av en beslutning om båndlegging for finansinstitusjoner.»

Finans Norge støtter forslaget om en informasjonsplikt, og uttaler:

«Forslaget antas å ha stor praktisk betydning da det vil tydeliggjøre at det ikke er foretaket selv som skal vurdere hvorvidt de ønsker å varsle PST i slike tilfeller. Det forutsettes imidlertid at det gis tydelig veiledning om hvordan underretning til kunden skal skje for foretak som berøres av informasjonsplikten.»

Ingen høringsinstanser har hatt innvendinger mot forslaget i høringsnotatet.

Departementet opprettholder forslagene i høringsnotatet. Departementet viser til begrunnelsen i høringsnotatet gjengitt ovenfor, og foreslår at en bestemmelse tilsvarende § 3 annet ledd i Taliban- og ISIL/Al-Qaidaforskriftene tilføyes båndleggingsreglene. Forslaget innebærer et forbud mot å stille til rådighet formuesgoder som er båndlagt. Det foreslås også en bestemmelse tilsvarende Taliban- og ISIL/Al-Qaidaforskriftene § 3 første ledd annet punktum, om at den som båndlegger formuesgoder umiddelbart skal underrette Politiets sikkerhetstjeneste om dette. En slik informasjonsplikt antas å kunne være nyttig i praksis. Som en konsekvens av at reglene om båndlegging foreslås flyttet til politiloven, foreslås reglene inntatt i politiloven ny § 17 k. I lys av høringsuttalelsen til Finans Norge finner departementet grunn til å understreke at bestemmelsen utelukkende fastsetter en informasjonsplikt overfor Politiets sikkerhetstjeneste, og ikke regulerer underretning overfor et finansforetaks kunder. Departementet går videre inn for at forbudet og informasjonsplikten straffsanksjoneres i straffeloven § 168 som ny bokstav d.

## Gjenstanden for båndlegging og forholdet til tredjepersoner

### Gjeldende rett

Et av spørsmålene som ble vurdert i forarbeidene til båndleggingsreglene, var om båndleggingen skulle være begrenset til midler som har tilknytning til terrorvirksomhet, eller om den også skulle omfatte andre midler som tilhører siktede, jf. Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) punkt 10.6.4 side 58–60. Avgjørende for at reglene ble utformet slik at båndleggingen gjelder alle midler som tilhører vedkommende beslutningen retter seg mot, var at en begrensning kunne medføre at siktede ville bruke andre midler for å oppnå det samme. jf. Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) punkt 10.6.4.3 side 59.

Formuesgoder som er nødvendige til underhold av siktede, hans husstand eller noen han forsørger, kan ikke båndlegges, jf. straffeprosessloven § 202 d annet ledd. Dette er begrunnet i at det saklig sett ikke gjelder noen grenser for hvilke og hvor mange formuesgoder som kan båndlegges, jf. Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) punkt 10.6.9 side 65–66. Begrensningen er i tråd med FATFs rekommandasjon nr. 6.

At båndleggingen omfatter alle formuesgoder som måtte tilhøre siktede, betyr at det ikke er nødvendig å identifisere og spesifisere de enkelte formuesgodene, jf. Bjerke m.fl., Straffeprosessloven, kommentarutgave, 4. utgave (2011) note 6 til § 202 d side 704:

«Selv om det ikke går uttrykkelig frem av loven, er det meningen at beslutningen skal gjelde samtlige formuesgoder som tilhører den siktede, jf. proposisjonen s. 59–60 og forutsetningsvis § 202d annet ledd, som gjør unntak for formuesgoder som er nødvendige til underhold. Det kan ikke utelukkes at forholdsmessighetsvilkåret i § 170a begrenser rekkevidden av en båndleggingsbeslutning ytterligere, selv om det skal mye til. At båndleggingen i utgangspunktet skal gjelde ethvert formuesgode som tilhører den siktede, følger også av FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1373 (2001) pkt. 1 bokstav c, som taler om ‘assets of any kind’».

Tilsvarende er lagt til grunn i underrettspraksis, jf. for eksempel Oslo tingretts kjennelse 20. oktober 2014 (sak 14-166414ENE-OTIR/07) side 3:

«Retten finner at båndleggingen av formuesgoder kan besluttes i generell form jf ordlyden i straffeprosessloven § 202 d ‘båndlegge formuesgoder som tilhører…’ og uttalelser i forarbeidene som tilsier at dette har vært en tilsiktet ordlyd. Det vises særlig til Ot.prp.nr. 61 (2001–2002), s. 59 pkt. 10.6.4.3 annet avsnitt.»

Kjennelsen ble avsagt med følgende slutning (i anonymisert form):

«Alle formuesgoder tilhørende A født ----, herunder nåværende og fremtidige bankkonti i nasjonale og internasjonale finansinstitusjoner, båndlegges inntil annet bestemmes av Politiets sikkerhetstjeneste eller retten, men ikke utover 15.12.2014.

Beslutningen gjelder ikke formuesgoder som er nødvendige til underhold av A, hans husstand eller noen han forsørger.»

I forskrift om sanksjoner mot ISIL (Da’esh) og Al-Qaida (22. desember 1999 nr. 1374), og forskrift om sanksjoner mot Taliban (8. november 2013 nr. 1294) følger en tilsvarende regel klart av ordlyden. Bestemmelsen i § 3 første ledd første punktum er likelydende i begge forskriftene og lyder slik:

«§ 3 (finansielle sanksjoner mot listeførte personer og enheter)

Alle penger og formuesgoder som tilhører eller eies, innehas eller kontrolleres av en fysisk eller juridisk person, en enhet, et organ eller en gruppe oppført på Sanksjonskomiteens liste, skal fryses.»

I straffeprosessloven § 202 d heter det at formuesgoder som «tilhører» siktede kan båndlegges. I forarbeidene fremgår det at sikkerhetsrådsresolusjon 1373 forplikter myndighetene til å båndlegge formuesgoder som «tilhører eller kontrolleres» av de aktuelle personene, jf. Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) punkt 10.3.2 side 54. Denne siden av forpliktelsen kom likevel ikke til uttrykk i lovbestemmelsens ordlyd.

En kjennelse fra Borgarting lagmannsrett (RG 2008 s. 1462) gjaldt båndlegging av et bankinnskudd hvor pengene var antatt å skulle sendes gjennom det såkalte hawalasystemet til ulike personer i Somalia. Politiet hadde mistanke om at kontoene var benyttet til å sende penger til al-Shabaab. Lagmannsretten kom til at pengene ikke «tilhørte» siktede fordi han kun var innehaver av dem med sikte på videreformidling:

«Etter lagmannsrettens syn er det ikke grunnlag for å tolke loven slik at den også omfatter formuesgoder som den mistenkte besitter uten å eie dem. Lagmannsretten forstår det slik at selv om A formelt sett står som innehaver og disponent av kontoen, er det ikke avklart hvem som eier pengene, jf påtegningen 10. april 2008. A besitter – så vidt skjønnes – pengene i en kortere periode som ledd i et pengetransaksjonssystem. Det er neppe rettslig grunnlag for å hevde at fordi verdiene overføres i et uformelt verdioverføringssystem, hawala, kan verdiene anses å tilhøre den som midlertidig besitter dem under transaksjonen til utlandet.»

Før retten treffer en kjennelse, skal ikke bare den mistenkte, men også «andre som saken gjelder», varsles og gis anledning til å uttale seg. I Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) nevnes som eksempler på at tredjemenn kan berøres formuesgoder som er pantsatt eller som er i sameie mellom flere (proposisjonen punkt 10.6.6.3 side 61).

### NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov

I NOU 2016: 24 foreslås vilkåret i gjeldende straffeprosesslov § 202 d om at båndlegging omfatter formuesgoder «som tilhører» mistenkte og tilhørende foretak, videreført i forslaget til ny straffeprosesslov § 22-3 første ledd. Det er ikke uttalt noe nærmere om dette vilkåret, men generelt er gjeldende rett ment videreført, jf. NOU 2016: 24 punkt 14.11 side 345–346.

I utvalgets forslag til ny straffeprosesslov § 22-5 annet ledd foreslås en regel om forholdet til tredjepersoners rettigheter i formuesgoder som båndlegges:

«Hevder en tredjeperson å ha rett til et formuesgode som sikres etter dette kapitlet, avgjør retten om inngrep skal unnlates mot eller uten at det blir stilt sikkerhet.»

Forslaget innebærer at en regel tilsvarende gjeldende straffeprosesslov § 214 første ledd annet punktum, som i dag gjelder for beslag ved tvist om det aktuelle formuesgodet, også vil gjelde for båndlegging, jf. særmerknaden til utkastet til § 22-5 annet ledd i utredningen side 621.

Straffeprosessloven § 214 lyder:

«Ting som er fravendt noen ved en straffbar handling, skal utleveres til fornærmede når beslaget er falt bort. Er det tvist om hvem som har rett til tingen, avgjør retten ved kjennelse om den skal holdes tilbake inntil det har vært anledning til å få spørsmålet avgjort ved dom, eller om utlevering skal skje straks, mot eller uten at det blir stilt sikkerhet.

Andre ting leveres tilbake til den de er beslaglagt hos, når beslaget er falt bort. Gjør noen annen krav på å få tingen utlevert, gjelder bestemmelsene i første ledd annet punktum tilsvarende.»

Utvalget foreslår også en regel om forholdet til godtroende tredjeperson. I forlengelsen av at straffeprosessutvalget foreslår at beslutninger skal tinglyses og båndlegges på samme måte som kjennelser om forvaltning av siktedes formue, jf. gjeldende straffeprosesslov § 221 annet ledd og punkt 5.5.2 over, foreslår utvalget i utkastet til ny straffeprosesslov § 22-4 annet ledd tredje og fjerde punktum en regel som tilsvarer gjeldende straffeprosesslov § 221 tredje ledd. Sistnevnte bestemmelse lyder:

«Overfor godtroende tredjemann har kjennelsen først virkning fra tinglysingen, eller i tilfelle registreringen. Tinglysing hindrer likevel ikke rettsvinning etter lov 2. juni 1978 nr. 37 om godtroerverv av løsøre.»

Overfor den som kjenner til rettens avgjørelse, har kjennelsen virkning uavhengig av tinglysingen eller registreringen. Tilsvarende må være tilfellet for en beslutning om båndlegging etter utkastet til ny straffeprosesslov § 22-4 annet ledd, jf. særmerknaden til utkastet til § 22-4 annet ledd i utredningen side 621.

### Rekommandasjon nr. 6

I tolkningsnotene til rekommandasjon nr. 6 fremgår at frysing skal omfatte alle midler som tilhører eller kontrolleres («owned or controlled») av en designated person (FATF International Standards tolkningsnote nr. 6 bokstav a side 41):

«This obligation should extend to: all funds or other assets that are owned or controlled by the designated person or entity, and not just those that can be tied to a particular terrorist act, plot or threat; those funds or other assets that are wholly or jointly owned or controlled, directly or indirectly, by designated persons or entities; and the funds or other assets derived or generated from funds or other assets owned or controlled directly or indirectly by designated persons or entities, as well as funds or other assets of persons and entities acting on behalf of, or at the direction of, designated persons or entities.»

I metodologidokumentet kriterium 6.5 bokstav b fremgår at båndleggingen skal omfatte alle midler som tilhører eller kontrolleres av den aktuelle personen (Methodology side 34):

«(b) The obligation to freeze should extend to: (i) all funds or other assets that are owned or controlled by the designated person or entity, and not just those that can be tied to a particular terrorist act, plot or threat; (ii) those funds or other assets that are wholly or jointly owned or controlled, directly or indirectly, by designated persons or entities; and (iii) the funds or other assets derived or generated from funds or other assets owned or controlled directly or indirectly by designated persons or entities, as well as (iv) funds or other assets of persons and entities acting on behalf of, or at the direction of, designated persons or entities.»

Videre heter det at rettighetene til godtroende tredjemenn skal beskyttes (FATF International Standards tolkningsnote nr. 6 bokstav e side 42):

«Countries should adopt effective measures which protect the rights of bona fide third parties acting in good faith when implementing the obligations under Recommendation 6.»

### Vurdering av behovet for endringer i reglene om gjenstanden for båndlegging og forholdet til tredjepersoner

I høringsnotatet vises det til at en beslutning om båndlegging omfatter alle midler som tilhører siktede. Dette legges også til grunn i FATFs evalueringsrapport, jf. punkt 5.3.3. Departementet uttalte videre at det likevel, i likhet med Taliban- og ISIL/Al-Qaidaforskriftene § 3 første ledd første punktum, bør gå klart frem av loven at en beslutning om båndlegging gjelder samtlige formuesgoder som tilhører den siktede, herunder nye formuesgoder som tilflyter siktede innenfor den tidsfrist båndleggingen gjelder.

Videre viste departementet til at det etter sikkerhetsrådsresolusjon 1373 OP 1 bokstav c er klart at ikke bare «funds and other financial assets or economic resources of persons» mv. skal fryses, men også «funds derived or generated from property owned or controlled directly or indirectly by such persons and associated persons and entities». Som vist i punkt 5.8.3 over gir tolkningsnotene til rekommandasjon nr. 6 uttrykk for at formuesgoder som er «owned or controlled by the designated person or entity» og formuesgoder som er «derived or generated from funds or other assets owned or controlled directly or indirectly by designated persons», skal fryses.

Departementet skriver videre i høringsnotatet at slik uttrykket «tilhører» i straffeprosessloven § 202 d naturlig er å forstå, og slik det har blitt forstått i rettspraksis, oppfyller neppe bestemmelsen fullt ut forpliktelsen etter sikkerhetsrådsresolusjon 1373 OP 1 bokstav c eller FATFs anbefalte implementering av denne. For å oppfylle forpliktelsene må en beslutning om båndlegging ikke bare omfatte formuesgoder vedkommende eier, men også formuesgoder som han kontrollerer eller besitter. Dette vil også bringe virkningen av båndlegging i samsvar med det som følger av Taliban- og ISIL/Al-Qaida-forskriftene.

I høringsnotatet ble det foreslått endringer i båndleggingsreglene for å imøtekomme anbefalingene fra FATF. Det foreslås blant annet at det i straffeprosessloven § 202 d første ledd føyes til at formuesgoder som tilhører, samt «eies, innehas eller kontrolleres» av personer og foretak som nevnt i bestemmelsens bokstav a, b og c, kan båndlegges. Dette åpner i noe større grad enn i dag for at tredjepersoner kan berøres av båndlegging, for eksempel fordi de eier formuesgoder som siktede innehar eller kontrollerer.

Det foreslås også at straffeprosessloven § 202 e tilføyes en regel tilsvarende straffeprosessloven § 214 annet ledd annet punktum og straffeprosessutvalgets utkast til ny straffeprosesslov § 22-5 annet ledd, som regulerer forholdet til tredjepersoner som berøres av båndlegging. Utvalgets forslag om regulering av forholdet til godtroende tredjemenn, er inntatt i forslaget til straffeprosessloven ny § 202 h tredje ledd.

Det nasjonale statsadvokatembetet og Politiets sikkerhetstjeneste støtter forslagene i høringsnotatet. Ingen høringsinstanser har hatt innvendinger mot forslagene.

Departementet opprettholder forslagene i høringsnotatet. Som en konsekvens av at reglene om båndlegging foreslås flyttet til politiloven, foreslås reglene inntatt der. For det første foreslår departementet at det i politiloven ny § 17 g skal hete at alle formuesgoder som «tilhører, eies, innehas eller kontrolleres» av aktuelle personer eller foretak, kan båndlegges. Dette åpner i noe større grad enn i dag for at tredjepersoner kan berøres av båndlegging, for eksempel fordi de eier formuesgoder som siktede innehar eller kontrollerer.

Det foreslås også at retten, etter politiloven ny § 17 h første ledd tredje punktum, før den treffer kjennelse om båndlegging, skal varsle ikke bare den mistenkte, men også andre som saken gjelder. Disse skal også gis anledning til å uttale seg. Hvorvidt en tredjeperson kan unngå båndlegging ved å overta besittelsen av egne midler fra den som båndleggingen retter seg mot, vil måtte bero på en konkret vurdering av om den som båndleggingen retter seg mot likevel kan sies å kontrollere midlene, for eksempel dersom det er sannsynlig at midlene uansett vil brukes til terrorformål. Hvor langt det på dette grunnlag vil være grunnlag for å båndlegge formuesgoder som tilhører en tredjeperson, må sees i lys av at dersom tredjepersonen selv kan mistenkes for eksempel for terrorfinansiering, må en beslutning om beslag eller båndlegging rettes mot vedkommende, som dermed får de rettigheter som tilkommer den som båndleggingen retter seg mot. I utgangspunktet må formuesgoder som tilhører tredjeparter som er utenfor mistanke kunne frigjøres uten at de må vente til vilkårene for båndlegging ikke lenger er til stede.

Det foreslås også at det i politiloven ny § 17 h første ledd fjerde punktum gis en regel tilsvarende straffeprosessloven § 214 første ledd annet punktum og Straffeprosessutvalgets utkast til ny straffeprosesslov § 22-5 annet ledd. Bestemmelsen slår fast at dersom en tredjeperson hevder å ha rett til et formuesgode som båndlegges, avgjør retten om inngrep skal unnlates mot eller uten at det blir stilt sikkerhet. Utvalgets forslag om regulering av forholdet til godtroende tredjepersoner foreslås inntatt i politiloven ny § 17 k tredje ledd, jf. punkt 5.5.4 over. Bestemmelsen slår fast at straffeprosessloven § 221 annet og tredje ledd skal gjelde tilsvarende for beslutning om båndlegging, samt at Kongen kan gi nærmere regler om bekjentgjøring av iverksettelse og opphør av båndlegging.

## Hvilke lovbrudd som kan gi grunnlag for båndlegging

Etter gjeldende rett kan båndlegging etter straffeprosessloven § 202 d besluttes ved mistanke om overtredelse av straffeloven § 131 om terrorhandling, § 133 om terrorforbund, § 134 om terrortrusler og § 135 om terrorfinansiering. Henvisningene ble endret i forbindelse med at straffeloven trådte i kraft, og viderefører tidligere henvisninger til straffeloven 1902 § 147 a og 147 b.

I forarbeidene til straffeprosessloven § 202 d foreslo departementet å sløyfe henvisningen til straffeloven 1902 § 147 b om terrorfinansiering (straffeloven § 135) som var omfattet av høringsforslaget. Det ble vist til at det ville rekke unødig vidt å la reglene om båndlegging omfatte den som kan mistenkes for terrorfinansiering, jf. Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) punkt 10.6.4.3 side 59 og punkt 10.6.5.3 side 60. Det ble vist til at det ville være tilstrekkelig for å oppfylle sikkerhetsrådsresolusjonen at reglene om båndlegging rettet seg mot den som mistenkes for overtredelse av straffeloven 1902 § 147 a (straffeloven § 131).

Justiskomiteen mente imidlertid at det ikke fantes noen «rimelig grunn» til å unnta fra båndlegging de som mistenkes for terrorfinansiering (Innst. O. nr. 70 (2001–2002) punkt 8.2 side 19):

«Tvert imot er det vel nettopp her man bør båndlegge for å forebygge finansiering. Komiteen foreslår derfor at straffeprosessloven § 202 d skal omfatte straffeloven § 147 b.»

Båndlegging kan ikke benyttes ved overtredelse av straffeloven § 136 a om deltakelse i terrororganisasjon. Heller ikke forberedelseshandlinger som rammes av straffeloven § 136 om oppfordring (bokstav a), rekruttering (bokstav b) og opplæring til terrorhandlinger (bokstav c og d) gir i utgangspunktet hjemmel for båndlegging.

I Prop. 64 L (2014–2015) om ikraftsetting av straffeloven 2005 (straffelovens ikraftsettingslov) refereres det til Politiets sikkerhetstjenestes forslag om at også mistanke om overtredelse av § 136 a bør gi grunnlag for båndlegging (proposisjonen punkt 6.7.5.2 side 82):

«Økonomisk eller annen materiell støtte til en terrororganisasjon, som har tatt skritt for å realisere formålet med ulovlige midler, vil ofte være ensbetydende med terrorfinansiering, selv om bevistemaet etter de to bestemmelser ikke fullt ut overlapper hverandre. Formålet med straffeloven [straffeprosessloven], som er å hindre at verdier blir brukt til terrorhandlinger, tilsier derfor at også § 136a bør omfattes av bestemmelsen om båndlegging av formuesgoder.»

Departementet tok ikke stilling til dette forslaget i forbindelse med ikraftsettelsen av straffeloven, se Prop. 64 L (2014–2015) punkt 6.7.5.3 side 82.

I høringsnotatet viste departementet til at spørsmålet om hvorvidt handlinger som rammes av straffeloven § 136 a bør gi adgang til båndlegging, ikke ble vurdert i forbindelse med at bestemmelsen ble føyd til straffeloven. I mange tilfeller vil en handlemåte som rammes av denne bestemmelsen også rammes av de bestemmelsene som straffeprosessloven § 202 d viser til i dag. Straffeloven § 136 a og § 135 om terrorfinansiering kan i noen tilfeller overlappe ved at begge kan ramme økonomisk eller materiell støtte til en terrororganisasjon. Det kan anføres at det ikke er noen reelle grunner til å begrense adgangen til å benytte båndlegging til bare de tilfellene som rammes av § 135. Å båndlegge formuesgodene til personer som deltar i terrororganisasjoner og rekrutterer til terrororganisasjoner kan være et effektivt og egnet verktøy for å vanskeliggjøre og forebygge slik straffbar virksomhet, og bidra til å oppfylle formålet med båndleggingsinstituttet. Tilsvarende argumenter kan anføres for at båndlegging bør kunne skje ved mistanke om handlinger som rammes av straffeloven § 136. Det ble vist til at rekruttering og opplæring gjerne vil omfatte organisering og bestilling av reiser, støtte til flybilletter, anskaffelse av materiell og så videre.

På den annen side ble det vist til at båndlegging er et meget inngripende tvangsmiddel. Det kan anføres at virkeområdet allerede er vidt, og at båndlegging bør være reservert for de mest alvorlige terrorlovbruddene.

Departementet foreslo på bakgrunn av drøftelsen å ta inn henvisninger til straffeloven §§ 136 og 136 a i straffeprosessloven § 202 d. Det ble også tatt opp som en mulighet at henvisningen til § 136 ikke burde omfatte bokstav a om oppfordring til terror, men en slik begrensning ble ikke tatt med i utformingen av lovforslaget.

Det nasjonale statsadvokatembetet og Politiets sikkerhetstjeneste støtter forslaget i høringsnotatet. Ingen høringsinstanser har hatt innvendinger mot forslaget.

Departementet opprettholder forslaget i høringsnotatet. Båndlegging er et meget inngripende tvangsmiddel, men etter departementets syn bør ikke adgangen begrenses til de tilfellene som rammes av straffeloven § 135. Det vises til at båndlegging kan være et effektivt verktøy også overfor dem som begår handlinger som nevnt i straffeloven §§ 136 og 136 a. Som en konsekvens av at reglene om båndlegging flyttes til politiloven, foreslås henvisningene til straffeloven §§ 136 og 136 a inntatt i politiloven ny § 17 g.

## Tidsfristen for en båndleggingsbeslutning

Etter gjeldende rett skal retten fastsette en tidsfrist for båndleggingen dersom beslutningen opprettholdes, jf. straffeprosessloven § 202 e første ledd tredje punktum. Etter fjerde punktum gjelder straffeprosessloven § 185 første ledd tilsvarende. Det vil si at fristen skal være så kort som mulig og ikke overstige fire uker av gangen. Dersom etterforskningens art eller andre særlige omstendigheter tilsier at fornyet prøving vil være uten betydning, kan retten sette en lengre frist, jf. § 185 første ledd fjerde punktum.

Bestemmelsen er ment å sikre at retten hver fjerde uke må ta stilling til om vilkårene i § 202 d fremdeles er oppfylt, jf. Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) punkt 10.6.7 side 64. Bakgrunnen var at uten særregler ville en kjennelse om båndlegging ikke kunne påankes senere enn to uker etter kjennelse, jf. straffeprosessloven § 379 første ledd. Etter dette tidspunkt ville det «uten særregler praktisk sett bero på påtalemyndigheten om båndleggingen skal oppheves eller ikke», jf. Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) punkt 10.6.7 side 64.

I de sakene hvor båndleggingsbeslutninger har blitt benyttet har retten gjennomgående tillatt båndlegging inntil åtte uker av gangen. jf. offentlige slutninger fra kjennelsene på www.hvitvasking.no. Alle disse sakene har omhandlet personer som har oppholdt seg i konfliktområder i utlandet.

I høringsnotatet foreslo departementet at det som hovedregel burde fastsettes en frist på åtte uker, men at det burde kunne fastsettes en tidsfrist på inntil seks måneder dersom særlige omstendigheter tilsier at en fornyet prøving etter åtte uker vil være uten betydning.

Politiets sikkerhetstjeneste støtter forslaget i høringsnotatet, og uttaler:

«Dagens tidsramme er lite hensiktsmessig, og fører etter PSTs syn til unødvendig bruk av tid og ressurser. I praksis har båndlegging blitt benyttet overfor personer som befinner seg utenlands, og det har vært saker som har vært etterforsket over noe tid uten store endringer i mistankegrunnlaget. En ramme på seks måneder synes hensiktsmessig. Samtidig er det viktig å legge inn sikkerhetsmekanismer på linje med tilsvarende inngrep; siktede kan alltid be om ny prøving hvis han mener vilkårene for båndlegging er endret.»

Ingen andre høringsinstanser har uttalt seg om spørsmålet.

Departementet opprettholder forslaget i høringsnotatet. Å kreve fornyet vurdering av båndleggingen hver fjerde uke i saker hvor personen oppholder seg i utlandet på ubestemt tid, kan medføre unødvendig bruk av tid og ressurser for politi, forsvarere og domstoler. Særlig gjelder dette hvor personen ikke benytter anledningen til å uttale seg før kjennelse treffes. I slike saker bør retten kunne fastsette en lengre tidsfrist enn det som følger av straffeprosessloven § 202 e, jf. § 185 første ledd. Det foreslås derfor at retten som hovedregel skal fastsette en tidsfrist på åtte uker, men det åpnes for en tidsfrist på inntil seks måneder dersom særlige omstendigheter tilsier at en fornyet prøving etter åtte uker vil være uten betydning.

En tidsfrist på seks måneder vil kunne være passende i saker hvor siktede for eksempel oppholder seg i utlandet og ikke bestrider båndleggingen. I andre saker vil det være betenkelig å fastsette en så lang frist.

Personen som båndleggingen retter seg mot, vil uansett kunne be om en tidligere prøving dersom vedkommende mener at vilkårene for å opprettholde båndleggingen ikke lenger er oppfylt, for eksempel at grunnlaget for båndleggingen ikke lenger er til stede. Det samme gjelder andre som saken gjelder.

Som en konsekvens av at reglene om båndlegging flyttes til politiloven, foreslås endringen gjennomført i politiloven ny § 17 h.

## Båndlegging og forholdet til straffesaken

### Gjeldende rett

#### Straffeprosessuelt tvangsmiddel

I høringsforslaget 20. desember 2001 om nye båndleggingsregler til erstatning for den provisoriske anordningen, viste departementet til at «frysing» etter sikkerhetsrådsresolusjon 1267 er gjennomført i Talibanforskriften som en sivilrettslig beføyelse, jf. Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) punkt 10.6.2.1 side 55. Det ble samtidig vist til at det er forskjeller mellom sanksjonsregimene etter sikkerhetsrådsresolusjon 1267 og sikkerhetsrådsresolusjon 1373. Blant annet innebærer gjennomføringen av sanksjoner etter sikkerhetsrådsresolusjon 1267 løpende implementering av vedtak fattet i FNs sanksjonskomité. Tiltak etter sikkerhetsrådsresolusjon 1373 forutsetter på sin side at nasjonale myndigheter selv initierer en sak mot aktuelle personer eller enheter, og deretter prøver om relevante vilkår er oppfylt i den enkelte sak. Sikkerhetsrådsresolusjon 1373 ble dermed ansett for å ha en nærmere forbindelse til straffeprosessen. Påtalemyndighetens erfaring med bevisvurderinger, anvendelsen av reglene om erstatning for uberettiget forfølgning og muligheten for at sensitiv etterretningsinformasjon kunne utgjøre en del av beslutningsgrunnlaget, talte etter departementets syn for å gjennomføre sikkerhetsrådsresolusjon 1373 OP 1 bokstav c som et straffeprosessuelt tvangsmiddel, jf. Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) punkt 10.6.2.1 side 55 og punkt 10.6.2.3 side 56.

Forslaget om ikke å gjennomføre sanksjoner etter sikkerhetsrådsresolusjon 1373 som en sivilrettslig beføyelse fikk støtte i høringsrunden, jf. Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) punkt 10.6.2.2 side 55–56. Økokrim og riksadvokaten pekte likevel på muligheten for at frysing kunne skje som ledd i en sivilrettslig beføyelse basert på lister. Departementet uttrykte en viss støtte til dette forslaget, men pekte samtidig på en del innvendinger, jf. Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) punkt 10.6.2.3 side 56. Departementet erkjente at tyngden av slike innvendinger nødvendigvis ville bero på hvordan reglene ble utformet, men fastholdt forslaget om å gjennomføre reglene om båndlegging innenfor rammen av straffeprosessloven.

Ved innføringen av reglene om båndlegging ble det vurdert om sikkerhetsrådsresolusjon 1373 OP 1 bokstav c kunne oppfylles gjennom de alminnelige reglene om beslag og inndragning, men departementet kom til at det var behov for egne regler om båndlegging, jf. Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) punkt 10.6.3.3 side 57–58:

«En av innvendingene mot departementets forslag er at båndleggingsinstituttet vil ‘representere et unødvendig forstadium til tvangsmiddelet beslag.’ Departementet ser det ikke slik. De foreslåtte reglene om båndlegging rekker videre enn reglene om beslag, og vil derfor ha selvstendig betydning utenfor områder for straffeprosessloven § 203.»

I likhet med beslag og hefte (henholdsvis straffeprosessloven §§ 203 og 217) innebærer båndlegging at den rettslige eller faktiske rådigheten over formuesgoder midlertidig fratas vedkommende beslutningen retter seg mot. Båndlegging har likevel et særegent formål, nemlig å forhindre fremtidige straffbare forhold (Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) punkt 15 IV særmerknaden til straffeprosessloven § 202 d side 97):

«Mens et beslag bare kan rette seg mot ting som antas å ha betydning som bevis, som kan inndras eller som kan kreves utlevert av fornærmede, kan en beslutning om båndlegging også gjelde formuesgoder uten bevisverdi som er lovlig ervervet, og som verken har vært brukt eller er bestemt til å brukes til terrorhandlinger. Formålet med bestemmelsene er å hindre at slike handlinger begås.»

Et vilkår for å beslutte båndlegging etter straffeprosessloven § 202 d er at den båndleggingen retter seg mot, med skjellig grunn kan mistenkes for overtredelse av eller forsøk på overtredelse av straffeloven §§ 131, 133, 134 eller 135. I høringsnotatet 20. desember 2001 ga departementet uttrykk for at båndlegging (frysing) ikke burde kunne besluttes dersom det ikke er sannsynlighetsovervekt for at midlene skal brukes til terrorformål (Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) punkt 10.6.5.1 side 60):

«Frysing kan etter omstendighetene være meget inngripende, og bør iallfall ikke kunne besluttes om det ikke er sannsynlighetsovervekt for at midlene skal brukes til terrorformål. På den annen side er det neppe grunn til å kreve en mer kvalifisert form for sannsynlighet. Hvis frysingsinstituttet effektivt skal kunne hindre fremtidige terrorhandlinger, kan ikke vilkårene være for strenge. Viser det seg senere at mistanken var ugrunnet, og den frysingen retter seg mot har lidt et økonomisk tap som følge av frysingen, kan vedkommende kreve erstatning etter reglene i straffeprosessloven §§ 444 flg.»

I utkastet til båndleggingshjemmel som ble foreslått i høringsnotatet 20. desember 2001 var mistankekravet knyttet til faren for at noen ville «forberede eller gjennomføre» visse handlinger. Enkelte høringsinstanser mente at dette vilkåret burde erstattes med en ren henvisning til straffeloven 1902 §§ 147 a og 147 b, blant annet under henvisning til at straffeloven § 147 a i høringsnotatet var foreslått å ramme nettopp planlegging og forberedelse av terror, jf. Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) punkt 10.6.5.2 side 60. Departementet var enig i dette og justerte lovforslaget slik at en beslutning om båndlegging forutsatte at straffeloven 1902 § 147 a var overtrådt (eller forsøkt overtrådt), jf. Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) punkt 10.6.5.3 side 60.

Et mistankekrav basert på sannsynlighetsovervekt ble fulgt opp i loven («skjellig grunn»), men ble knyttet til mistanke om overtredelse av de nevnte straffebudene, ikke til om midlene skulle brukes til terrorformål. Kravet om forholdsmessighet etter straffeprosessloven § 170 a første punktum innebærer at et tvangsmiddel bare kan brukes «når det er tilstrekkelig grunn til det», men innebærer ikke at det må være sannsynlighetsovervekt for at midlene vil bli benyttet til terror.

I NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov er det i forslaget til § 22-3 foreslått presisert i lovteksten at formålet med båndlegging er å forhindre fremtidige terrorhandlinger. Et slikt uttrykkelig formål er ment å sette en ramme for den forholdsmessighetsvurderingen som må foretas, jf. utredningen kapittel 30 særmerknaden til utkastet § 22-3 side 621.

Straffeloven 1902 § 147 a rammet fullbyrdet terrorhandling (første ledd), forberedelser til terror ved inngåelse av forbund (tredje ledd) og terrortrusler (annet ledd). Tilsvarende straffansvar er videreført i straffeloven henholdsvis §§ 131, 133 og 134. Senere har straffansvaret for forberedelser til terror blitt utvidet ved innføringen av et utvidet forsøksansvar for terrorhandlinger, jf. straffeloven § 131 tredje ledd og Prop. 131 L (2012–2013) punkt 8 side 44 følgende. Departementet foreslo for øvrig i Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) å sløyfe henvisningen til straffeloven 1902 § 147 b om terrorfinansiering (straffeloven § 135) som var omfattet av høringsforslaget. Justiskomiteen mente imidlertid at det ikke fantes noen «rimelig grunn» til å unnta fra båndlegging de som mistenkes for terrorfinansiering, jf. Innst. O. nr. 70 (2001–2002) punkt 8.2 side 19 og punkt 4.9.1 over.

#### Varighet, opphør og utfall

I høringsnotat 20. desember 2001 foreslo departementet at frysingen (båndleggingen) burde kunne opprettholdes så lenge vilkårene var oppfylt (Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) punkt 10.6.8.1 side 64):

«Konvensjonen og resolusjonen sier ikke noe om hvor lenge midlene skal være frosset, eller hvordan frysing kan bringes til opphør. Også på dette punkt står derfor statene fritt til å utforme nærmere regler. Konvensjonen forutsetter imidlertid at en beslutning om frysing skal følges opp med inndragning, om vilkårene for det foreligger.

Den provisoriske anordningen forutsetter at frysingen er tidsbestemt og skal munne ut i beslag, heftelse eller inndragning, eller i at verdiene frigis, jf § 5 tredje ledd. Bestemmelsen slår derfor fast at påtalemyndigheten snarest mulig etter at det er truffet beslutning om å fryse formuesgoder, skal vurdere om det er grunnlag for å la frysingen etterfølges av slike beføyelser. Mener påtalemyndigheten at det ikke er grunnlag for dette, skal beslutningen om å fryse formuesgodet uten ugrunnet opphold oppheves.

Etter departementets syn bør frysingen fortsatt være et midlertidig tiltak, som avløses enten av en beslutning om beslag, heftelse eller inndragning, eller i at beslutningen om frysing oppheves. Det kan imidlertid reises spørsmål ved om varigheten av frysingen bør bero på om det er grunnlag for å treffe slik beslutning om bruk av andre tvangsmidler. Frysing er et eget straffeprosessuelt tvangsmiddel, og tjener i utgangspunktet andre formål enn f.eks. reglene om beslag. Departementet foreslår derfor at frysingen bør kunne opprettholdes så lenge vilkårene for det er oppfylt.»

I høringen mente Oslo statsadvokatembeter at bestemmelsene burde angi en tidsmessig eller saksmessig ramme som bygget på de alminnelige utgangspunkter om at påtalemyndigheten ved avsluttet etterforskning tar endelig stilling til om straffe- eller inndragningskrav skal reises for domstolene. Dersom slike krav ikke fremmes, måtte frysingsvedtaket oppheves. Oslo statsadvokatembeter pekte på at et frysingsvedtak etter forslaget i høringsnotatet 20. desember 2001, kunne bestå uavhengig av en straffesak. Det ble også pekt på spørsmål knyttet til Grunnloven (Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) punkt 10.6.8.2 side 64–65):

«En vil også peke på at departementets forslag kan reise visse spørsmål i forhold til Grunnloven og beskyttelse av den enkeltes eiendomsrett. En tvangsmessig og tidsubestemt avståelse av eierfunksjonene for ubegrenset tid krever enten skatterettslig, strafferettslig eller ekspropriasjonsmessig hjemmel. Det er for øvrig bare de to første som kan regnes som verdikonfiskasjon. Hvorvidt Grunnloven gir adgang til en tidsubestemt ‘beslag’, kan synes uklart. En vil her peke på problemstillingen.

Vår tilråding vil være at man enten knytter frysing til det strafferettslige, slik at virkemiddelet knyttes til straffesaken.

Et alternativ kan være at sakene behandles som et rent sivilrettslig forhold. Det bør imidlertid bemerkes at de straffeprosessuelle virkemidler for øvrig da ikke kan nyttes under saksbehandlingen, og de grunnlovsmessige spørsmål vil for øvrig være de samme.»

I proposisjonen endret departementet standpunkt og sa seg enig med Oslo statsadvokatembeter i at loven bør fastsette en grense for hvor lenge en beslutning om båndlegging kan opprettholdes, og at båndlegging i utgangspunktet skal oppheves når straffesaken er avsluttet (Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) punkt 10.6.8.3 side 65):

«Departementet er enig med Oslo statsadvokatembeter i at loven bør fastsette en grense for hvor lenge en beslutning om båndlegging kan opprettholdes. Selv om både kravet til skjellig grunn og kravet til forholdsmessighet etter straffeprosessloven § 170 a er til hinder for at båndleggingen kan bli et «evigvarende beslag», taler rettssikkerhetshensyn og hensynet til forutberegnelighet for at det fastsettes en klar grense. Etter departementets syn kan det være naturlig å bygge på den tilsvarende bestemmelsen om opphør av beslag, jf straffeprosessloven § 213 annet ledd. Dette innebærer at en beslutning om båndlegging i utgangspunktet skal oppheves når straffesaken er endelig avgjort.»

Regelen fremgår av straffeprosessloven § 202 f siste punktum:

«Båndleggingen faller senest bort når saken er endelig avgjort.»

Når straffesaken avsluttes, må dermed båndleggingen opphøre. Dersom båndlagte formuesgoder kan inndras eller tjene til betaling av bot eller lignende, forutsetter straffeprosessloven § 202 f første punktum at det snarest mulig i etterforskningen skal tas beslag eller hefte (straffeprosessloven §§ 203 og 217). Formuesgoder som fortsatt er båndlagt ved straffesakens avslutning, vil dermed normalt måtte frigis.

Det avgjørende for om formuesgoder kan inndras eller beslaglegges med sikte på inndragning, er hvorvidt vilkårene etter reglene i straffeloven kapittel 13 er oppfylt. Utbytte fra straffbare handlinger kan inndras etter straffeloven § 67. Formuesgoder som ikke er utbytte, herunder lovlig ervervede formuesgoder, kan inndras etter straffeloven § 69 første ledd dersom formuesgodet er frembragt ved, har vært gjenstand for, eller har vært brukt eller bestemt til bruk ved en straffbar handling. Dette vil kunne ramme formuesgoder som har tilknytning til terrorfinansiering, jf. straffeloven § 135, og midler ment til annen terrorkriminalitet. Formuesgoder som var ment brukt til en annen straffbar handling enn det den aktuelle saken gjelder, vil derimot ikke kunne inndras etter denne bestemmelsen. I så fall kan det bli spørsmål om forebyggende inndragning etter straffeloven § 70 første ledd første punktum:

«En ting kan inndras når det på grunn av tingens art og forholdene for øvrig er en nærliggende fare for at den vil bli gjort til gjenstand for eller brukt ved en straffbar handling.»

Også penger kan være «ting» etter straffeloven § 70, jf. straffeloven § 69 annet ledd og Matningsdal, Straffeloven, kommentarutgave (2015) note 2 til § 70 side 648–649:

«I Rt. 1991 s. 986 kom imidlertid Høyesterett til at ‘rede penger’ ‘klart’ falt utenfor § 37 b (s. 988). Dette var neppe en riktig tolking av § 37 b. Og når tredje ledd nå fastsetter at § 69 andre ledd gjelder tilsvarende, kan det ikke være tvilsomt at § 70 etter omstendighetene kan gi hjemmel for inndragning av kontanter, jf. kommentaren til § 69 punkt 9.2.»

Det heter i note 9.2 til § 69 side 644:

«Penger regnes også som «ting». Foruten ved overtredelse av valutalovgivningen kan det bl.a. være aktuelt å inndra penger som har vært brukt ved forsøk på kjøp av narkotika. I så fall kan pengene inndras med hjemmel i første ledd bokstav c. Se i denne sammenheng EMDs decision 27. juni 2002 i saken Butler v. the United Kingdom (application no. 41661/98), som omtales i kommentaren til § 70 punkt 2, og hvor EMD aksepterte en svært vidtrekkende inndragningsbestemmelse i engelsk rett.»

Så vidt departementet er kjent med, har spørsmålet om å inndra kontanter eller bankinnskudd i medhold av straffeloven § 70 ikke vært oppe for domstolene.

#### Tvangsmiddelbruk i og utenfor etterforskning

Som hovedregel krever bruk av tvangsmidler at det begås eller er begått et lovbrudd. Ved lov 17. juni 2005 nr. 87 ble det imidlertid gitt adgang til å anvende skjulte tvangsmidler for å innhente informasjon med sikte på å avverge bestemte former for organisert og annen alvorlig kriminalitet, jf. straffeprosessloven § 222 d. Samtidig ble det innført en hjemmel i politiloven § 17 d til å bruke tvangsmidler for å forebygge bestemte former for kriminalitet innenfor Politiets sikkerhetstjenestes ansvarsområde. Forebyggende tvangsmidler brukes av Politiets sikkerhetstjeneste utenfor etterforskning, mens avvergende metodebruk skjer som ledd i en straffeprosessuell etterforskning. Reglene om avvergende og forebyggende tvangsmiddelbruk ble revidert ved lov 17. juni 2016 nr. 54. I forarbeidene er forskjellene i slik tvangsmiddelbruk nærmere omtalt (Prop. 68 L (2015–2016) Endringer i straffeprosessloven mv. (skjulte tvangsmidler) punkt 13.1 side 171):

«Forskjellen i begrepsbruk markerer at en – når metodebruken skjer som ledd i etterforskning – i tid gjerne befinner seg nærmere handlingen som søkes forhindret, jf. Ot.prp. nr. 60 (2004–2005) punkt 6.1 side 60.

Departementet understreket at PST, i likhet med politiet for øvrig, som utgangspunkt og hovedregel bare skal kunne ta i bruk tvangsmidler etter at etterforskning er satt i verk, jf. Ot.prp. nr. 60 (2004–2005) punkt 9.3.6.4 side 124. I hovedsak foreslo derfor departementet at PSTs behov for økt bruk av tvangsmidler skulle dekkes ved å åpne for avvergende bruk av tvangsmidler som ledd i etterforskning, jf. straffeprosessloven § 222 d. For å dekke PSTs behov for økt metodetilgang på en tilfredsstillende måte, var det imidlertid nødvendig å senke mistankekravet ytterligere for noen få straffbare forhold. Fordi slik tvangsmiddelbruk skjer utenfor etterforskning, foreslo departementet å plassere hjemmelen i politiloven som en ny § 17 d. Dersom en sak begynner som en sak om forebygging, og på et tidspunkt går over i etterforskning, må den fortsatte bruken av tvangsmidler hjemles i straffeprosessloven, og tillatelse fra retten må innhentes på ny etter reglene i den loven.»

Avgrensningen mellom etterforskning og forebyggende virksomhet har blant annet betydning for hvem som har ansvar og instruksjonsmyndighet og hvilke regler som regulerer virksomheten (Prop. 68 L (2015–2016) punkt 13.4.1.1.1 side 176):

«Det avgjørende for om etterforskning skal innledes er om det er ‘rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold’, jf. § 224 første ledd. Justisdepartementet uttalte i Ot. prp. nr. 60 (2004–2005) punkt 4.5.2 side 42 at grensen mellom etterforskning og annen politivirksomhet bør trekkes opp med utgangspunkt i retningslinjene i Riksadvokatens rundskriv nr. 3/1999 (Etterforsking). Rundskrivet kan langt på vei sies å være et resultat av den såkalte Furre-saken, jf. ‘Riksadvokatens gjennomgang av overvåkningstjenestens henvendelser til tyske myndigheter om opplysninger fra Stasi-arkivene’ 29. april 1997. Her kom skillet mellom etterforskning og forebygging på spissen. Avgrensningen av etterforskningsbegrepet har særlig betydning for hvem som har ansvar og instruksjonsmyndighet – Riksadvokaten eller Justisdepartementet – og hvilke regler som gjelder for virksomheten – straffeprosessloven og påtaleinstruksen eller politiloven og forvaltningsloven.»

I riksadvokatens rundskriv 3/1999 om etterforskning uttales følgende om forskjellene i hvilke regler som kommer til anvendelse (kapittel I kulepunkt 2):

«Under etterforskingen gjelder straffeprosessloven, påtaleinstruksen og instrukser og retningslinjer fra overordnet påtalemyndighet. Eksempelvis vil klassifikasjon av en virksomhet som etterforsking kunne utløse reglene i straffeprosessloven og påtaleinstruksen om habilitet, taushetsplikt, klage, vitneplikt, innsyn (for mistenkte) og underretning om påtaleavgjørelser. For virksomhet politiet driver som ikke er etterforsking, kommer forvaltningsloven, politiloven og lover som gir regler for særlige rettsområder, for eksempel våpenloven og fremmedloven, til anvendelse.»

I riksadvokatens rundskriv 3/1999 uttales videre at det avgjørende for om en virksomhet er etterforskning, er dens formål. Etterforskning angis som (kapittel II punkt 2):

«De undersøkelser politi og påtalemyndighet foretar for å

– avdekke om straffbart forhold er begått eller begås

– avklare de øvrige omstendigheter som en påtaleavgjørelse forutsetter klarlagt og eventuelt forberede sakens behandling i retten.

Ansvarlig myndighets oppfatning av formålet vil som hovedregel være avgjørende. Av hensyn til avklaring av ansvarsforhold og hvilket regelsett som kommer til anvendelse, er det derfor av stor betydning at såvel politi som påtalemyndighet til enhver tid er seg bevisst formålet med den virksomhet som settes i verk eller videreføres. Er det gitt etterforskingsordre eller har ansvarlig påtalemyndighet erklært at informasjonsinnhentingen skal betraktes som etterforsking, vil det være avgjørende med mindre det er klart at formålet er et annet.»

Også virksomhet som ikke direkte tar sikte på å avdekke og iretteføre straffbare forhold kan likevel høre under påtalemyndighetens ansvarsområde (rundskrivet kapittel II punkt 5):

«Innhenting av informasjon kan ha flere parallelle formål. En virksomhet med delt formål vil i prinsippet høre både under påtalemyndigheten og departementet. Har virksomheten som ett av flere mulige utfall at informasjonen kan komme til å bli brukt i straffeforfølgende øyemed, foreligger etterforsking i lovens forstand, og påtalemyndigheten må ta ansvar for etterforskingsdelen. Delt ansvar bør søkes unngått i størst mulig utstrekning. Er etterforskingselementet det dominerende, bør derfor påtalemyndigheten normalt anses å ha ansvaret for hele virksomheten selv om også andre formål spiller inn. Derimot kan påtalemyndigheten ikke fri seg fra ansvaret for etterforskingstiltak selv om etterforskingselementet er beskjedent. Av hensyn til påtalemyndighetens uavhengighet må det unngås at departementet får ansvar for noen form for straffeprosessuell etterforsking.»

I Prop. 68 L (2015–2016) punkt 13.4.1.1.1 side 176 vises det til at etter gjeldende rett vil også informasjonsinnhenting med sikte på å avverge og stanse straffbare handlinger, være etterforskning:

«Særlige spørsmål oppstår når politiets virksomhet har flere formål, for eksempel at politiet samtidig som det undersøker om et straffbart forhold er begått, forsøker å stanse eller avverge nye straffbare forhold. I Ot.prp. nr. 60 (2004–2005) punkt 4.5.2 side 42–43 slås det fast at dersom det først er åpnet etterforskning, vil politiets bruk av tvangsmidler måtte anses som del av etterforskningen, selv om hovedformålet i en bestemt situasjon er å stanse eller avverge en straffbar handling, noe som ble presisert i § 226 første ledd bokstav c ved endringslov 17. juni 2005 nr. 87. Dette er blitt mer praktisk etter hvert som flere handlinger er gjort straffbare på forberedelsesstadiet, jf. for eksempel straffeloven §§ 131 tredje ledd, 133, 136 og 136 a (straffeloven 1902 §§ 147 a fjerde og femte ledd, 147 c og 147 d).»

Som Politiets sikkerhetstjenestes forebyggende virksomhet regnes den informasjonsinnhenting og virksomhet Politiets sikkerhetstjeneste driver uten at vilkårene for å igangsette etterforskning er oppfylt, det vil si uten at det er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger et straffbart forhold, jf. straffeprosessloven § 224 første ledd (Prop. 68 L (2015–2016) punkt 13.5.1 side 202):

«Bakgrunnen for at det ble åpnet for bruk av tvangsmidler også 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, jf. Ot.prp.nr.60 (2004–2005) punkt 9.1 side 112. Departementet påpekte at forebyggingsaspektet er særdeles viktig. Det sentrale er å oppdage mulige trusler mot samfunnssikkerheten tidligst mulig, helst lenge før hendelsesforløpet har kommet så langt at grensen for det straffbare er nådd.»

Bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed er ment å være en sikkerhetsventil som bare kan brukes når reglene om avverging som ledd i etterforskning ikke er anvendbare (Prop. 68 L (2015–2016) punkt 13.5.1 side 203):

«Departementet legger til grunn at en lojal forståelse av dagens lovverk tilsier at dersom det foreligger grunnlag for å åpne etterforskning, bør dette alternativ i utgangspunktet velges, fremfor å benytte tvangsmidler i forebyggende øyemed. Under Justiskomiteens behandling av forslaget, ble det understreket at bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed skulle være en sikkerhetsventil, som bare kunne bli brukt når reglene om avverging som ledd i etterforskning ikke var anvendbare. Det vises til Innst. O. nr. 113 (2004–2005) punkt 9.2. Likevel vil departementet understreke at PST må ha en viss skjønnsmessig kompetanse til å vurdere når en sak bør gå over fra forebyggingsstadiet til etterforskningsstadiet. I den forbindelse kan det bemerkes at PST kan motta troverdige, men ikke-verifiserte opplysninger som gir grunn til å avvente den videre utvikling før eventuell etterforskning iverksettes. En del av informasjonen som PST mottar, må dessuten antas å komme fra samarbeidende utenlandske tjenester o.l. og være konfidensiell. Forholdet til kilden kan her gjøre det vanskelig å starte en etterforskning og innta informasjonen i en straffesak, både fordi PST i utgangspunktet ønsker å være lojale mot sine kilder og fordi en slik eksponering kan føre til at PST mister kilder, med uhensiktsmessig informasjonstørke som resultat.»

Etter politiloven § 17 d første ledd kan retten ved kjennelse gi Politiets sikkerhetstjeneste tillatelse til som ledd i sin forebyggende virksomhet å nytte nærmere bestemte tvangsmidler dersom det er «grunn til å undersøke» om noen forbereder visse alvorlige straffbare handlinger. Departementet foreslo ingen endringer i vilkåret «grunn til å undersøke» i Prop. 68 L (2015–2016). Om innholdet i vilkåret ble det under henvisning til Innst. O. nr. 113 (2004–2005) uttalt (Prop. 68 L (2015–2016) punkt 13.5.2 side 204):

«Grovt sett ligger det tre krav innbakt i uttrykket: Et saklighetskrav, et krav om en viss sannsynlighet for at noe er under oppseiling, og et krav til forholdsmessighet mellom det som skal undersøkes, og de virkemidler som tas i bruk, jf. innstillingen side 35.»

Etter politiloven § 17 d annet ledd kan tillatelse dessuten bare gis dersom det er grunn til å tro at inngrepet vil gi opplysninger av vesentlig betydning for å kunne forebygge handlingen (indikasjonskrav), at forebygging ellers i vesentlig grad vil bli vanskeliggjort (subsidiaritetskrav) og at inngrepet etter sakens art og forholdene ellers ikke fremstår som uforholdsmessig (forholdsmessighetskrav).

Ved bruk av skjulte tvangsmidler i forebyggende øyemed etter politiloven er det etter gjeldende rett ikke krav til underretning. Dette følger av politiloven § 17 e annet ledd tredje punktum.

I forarbeidene til straffeprosessloven § 222 d og politiloven § 17 d fremgår at båndlegging ikke bør skje uten mistanke om at det er begått noe straffbart (Ot.prp. nr. 60 (2004–2005) Om lov om endringer i straffeprosessloven og politiloven (romavlytting og bruk av tvangsmidler for å forhindre alvorlig kriminalitet) punkt 9.4.2.3 side 131):

«At pågripelse og varetektsfengsling (jf. straffeprosessloven kapittel 14) ikke skal kunne anvendes utenfor etterforsking, krever ingen nærmere begrunnelse – å skulle kunne nytte slike inngrep uten mistanke om noe straffbart ville stride mot grunnleggende rettsprinsipper. Det ville også være for inngripende å nytte båndlegging av formuesgoder etter straffeprosessloven kapittel 15 b på denne måten.»

Samme sted punkt 1.9 på side 12 uttales:

«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.»

Avvergende bruk av tvangsmidler forutsetter at det er «rimelig grunn til å tro» at noen kommer til å begå visse alvorlige straffbare handlinger, jf. straffeprosessloven § 222 d. Spørsmålet om mistankekrav ved avvergende bruk av tvangsmidler ble grundig behandlet i forarbeidene. Departementet fant at det ville bli for strengt å kreve sannsynlighetsovervekt (Ot.prp. nr. 60 (2004–2005) punkt 6.3.3 side 69):

«Det er viktig å være oppmerksom på at man – når spørsmål om avvergende metodebruk kommer opp – normalt vil befinne seg i en tidlig fase av etterforskingen. Formålet med å anvende tvangsmidler er å frembringe informasjon om en planlagt straffbar handling for – om mulig – å avverge den. Dersom det opereres med et krav om sannsynlighetsovervekt for at handlingen vil bli begått, frykter departementet at politiet ofte vil komme for sent inn i situasjonen. Det kan for eksempel tenkes at politiet på grunnlag av vitneforklaringer eller andre bevis har fått mistanke om et alvorlig terroranslag er under planlegging, men at bevisene ikke gir grunnlag for å konkludere med at planene mest sannsynlig vil bli gjennomført.»

Departementet foreslo etter dette å formulere mistankekravet som «grunn til å tro», jf. samme sted side 70. I forbindelse med Stortingets behandling av lovforslaget ble vilkåret likevel endret til «rimelig grunn til å tro», jf. Innst. O. nr. 113 (2004–2005) punkt 6.2 side 20:

«Komiteen mener det er viktig med klare og tydelige vilkår i loven for å ivareta personvernhensyn og gjøre domstolskontrollen effektiv. Komiteen mener det er behov for en ytterligere klargjøring av mistankekravet i straffeprosesslovens § 222 d første ledd. Dette kan gjøres ved at lovteksten bruker begrepet ‘rimelig grunn’. Dette innebærer en ytterligere klargjøring av krav til saklighet, sannsynlighet og forholdsmessighet.»

I Prop. 68 L (2015–2016), som fulgte opp Metodekontrollutvalgets utredning NOU 2009: 15, hvor blant annet reglene om avvergende bruk av tvangsmidler ble etterkontrollert, foreslo departementet at dette vilkåret skulle beholdes uendret idet det stiller et tilfredsstillende krav til saklighet, sannsynlighet og forholdsmessighet. Om gjeldende rett uttales samme sted (punkt 13.4.2.1 side 189):

«Det uttalte pedagogiske formålet med tilføyelsen tilsier at det ikke var meningen å skjerpe de krav til grunn som fremgikk av proposisjonen, jf. Bjerke/Keiserud/Sæther, Straffeprosessloven kommentarutgave Bind I (4. utgave, Oslo 2011) side 795. Det fremgår av Ot.prp. nr. 60 (2004–2005) punkt 13 side 148 at uttrykket ‘grunn til å tro’ skal forstås på samme måte som i §§ 222 a og 222 c. Det stilles således ikke krav til sannsynlighetsovervekt, men en teoretisk mulighet er ikke nok. Konklusjonen må være forankret i objektive holdepunkter, typisk vitneforklaringer, dokumenter eller andre bevis som indikerer at noen har planer om å begå en slik handling.»

Straffeprosessloven § 222 d tredje ledd inneholder supplerende vilkår for avvergende bruk av tvangsmidler. Tillatelse kan bare gis dersom det må antas at «inngrepet vil gi opplysninger av vesentlig betydning for å kunne avverge handlingen» (indikasjonskravet) og «avverging ellers i vesentlig grad vil bli vanskeliggjort» (subsidiaritetskravet). Med «antas» kreves mer enn en ren formodning, men ikke sannsynlighetsovervekt. I Prop. 68 L (2015–2016) er det redegjort nærmere for gjeldende rett (punkt 13.4.5.1 side 200):

«Kjernen i disse vurderingstemaene – som til en viss grad glir inn i hverandre – er at tvangsmidler bare skal kunne anvendes hvor det er en viss sannsynlighet for at tvangsmiddelbruken vil gi opplysninger som kan bidra til å avverge en handling som nevnt i annet ledd, og bare hvor det må antas at mindre inngripende etterforskningsmetoder vil komme til kort, jf. Ot.prp. nr. 60 (2004–2005) punkt 13.1 side 149. I denne vurderingen kan domstolen også ta hensyn til en fornuftig ressursanvendelse, slik at tvangsmidler i enkelte situasjoner vil kunne tillates brukt selv om tilsvarende opplysninger for eksempel kunne vært fremskaffet ved omfattende og ressurskrevende spaning. Videre skal retten ta hensyn til om politiet har begrenset tid til rådighet for å få avverget handlingen og om alternative fremgangsmåter vil kunne innebære at noens liv og helse settes i fare, jf. Ot.prp. nr. 60 (2004–2005) punkt 6.4.3 side 71–72.

I tillegg gjelder forholdsmessighetskravet etter straffeprosessloven § 170 a. De samme momentene vil være relevante her som ved alminnelig tvangsmiddelbruk, men enkelte vil kunne være noe mer tungtveiende ved forholdsmessighetsvurderingen av tvangsmiddelbruk i avvergende øyemed. Ved innføringen av regelen understreket departementet at mistankens styrke er relevant også i denne forbindelse, og at det, dersom det er svært sannsynlig at en alvorlig straffbar handling vil bli begått, sjelden vil være uforholdsmessig å tillate tvangsmiddelbruk for å avverge handlingen, jf. Ot.prp. nr. 60 (2004–2005) punkt 6.5.2 side 73. Videre uttalte departementet at § 222 d er utformet slik at tvangsmiddelbruken som regel vil rette seg mot personer som tilhører eller har nære bånd til et organisert kriminelt miljø. Dersom politiet likevel har grunnlag for å gripe inn overfor personer uten slik tilknytning, kan det være grunn til å praktisere et strengt forholdsmessighetsprinsipp.

For enkelte særlig integritetskrenkende tvangsmidler gjelder det et skjerpet forholdsmessighetskrav. Det er et tilleggsvilkår at det må foreligge ‘særlige grunner’ for å kunne benytte hemmelig ransaking, teknisk sporing av person, kommunikasjonsavlytting og romavlytting, jf. § 222 d tredje ledd annet punktum. Kravet er ment å markere at det her skal mer til enn ellers for å tillate bruk av tvangsmidler i avvergende øyemed, men innebærer ikke at forholdsmessighetsvurderingen i disse tilfellene skal være vesensforskjellig fra den som må foretas i tilknytning til mindre inngripende tvangsmidler.»

### Rekommandasjon nr. 6

I tolkningsnotene til rekommandasjon nr. 6 heter det at tiltak etter sikkerhetsrådsresolusjon 1373 kan supplere, men ikke være begrenset til, iretteføringen av straffesaker, og særlig være rettet mot å motvirke at penger og andre formuesgoder tilflyter terrorister og terrorgrupper (FATF International Standards tolkningsnote nr. 2 til rekommandasjon nr. 6 side 39):

«Measures under recommendation 6 may complement criminal proceedings against a designated person or entity, and be adopted by a competent authority or a court, but are not conditional upon the existence of such proceedings. Instead, the focus of Recommendation 6 is on the preventive measures that are necessary and unique in the context of stopping the flow of funds or other assets to terrorist groups; and the use of funds or other assets by terrorist groups.»

I metodologidokumentet kriterium nr. 6.2 bokstav d annet punktum fremgår at begjæringer om båndlegging ikke skal være avhengig av strafforfølgning (Methodology side 33):

«Such (proposals for) designations should not be conditional upon the existence of a criminal proceeding; (…)»

### Departementets vurdering av FATFs evaluering

Som vist i punkt 5.3.3 er FATF kritiske til at båndleggingsinstituttet i norsk rett er knyttet til strafforfølgning (dependent on criminal proceedings). Både tolkningsnotene til rekommandasjon nr. 6 og kriteriene i metodologidokumentet krever at båndlegging skal være uavhengig av en straffesak. I tolkningsnotene fremheves også at sanksjonenes formål skal være å forhindre formuesgoder i å tilflyte terrorister og terrorgrupper, jf. punkt 5.11.2 over. I tolkningsnotene fremheves at tiltak etter rekommandasjon nr. 6 kan supplere strafforfølgningen, men at det skal dreie seg om preventive tiltak som er nødvendige og særpregede for å hindre formuesgoder i å tilflyte terrorgrupper. I en viss utstrekning er dette uttrykk for en videreutvikling av sikkerhetsrådsresolusjon 1373 OP 1 bokstav c, som gjelder personer som begår eller forsøker å begå terrorhandlinger, eller medvirker eller legger til rette for dette. Det er likevel på det rene at også etter sikkerhetsrådsresolusjon 1373 er formålet med sanksjonene å forhindre fremtidig terrorvirksomhet.

At båndlegging i norsk rett er et straffeprosessuelt tvangsmiddel, er etter departementets syn i utgangspunktet med på å bidra til å oppfylle forpliktelsene etter sikkerhetsrådsresolusjon 1373. Forpliktelsene forutsetter som vist en nasjonal prøving av om vilkårene for å båndlegge midler er oppfylt i det enkelte tilfellet. Dette skal skje i et velutbygget institusjonelt system som kan håndtere informasjonsinnhenting og identifisere personer som er aktuelle for båndlegging, fremsette begjæringer om båndlegging i tilfeller hvor vilkårene for dette anses oppfylt, og effektivt behandle slike begjæringer for å avgjøre om båndlegging skal ilegges. I norsk rett ivaretas dette av Politiets sikkerhetstjeneste, påtalemyndigheten og domstolene som ledd i en etterforskning. Det er vanskelig å se for seg hvilke andre institusjoner som ville kunne ivareta disse oppgavene. At båndleggingsreglene bygger på en velprøvd og kjent bakgrunnsrett bidrar også til at reglene blir effektive og gir anvendelse til regler om blant annet rettigheter for mistenkte, saksbehandlingen, kompetanse og erstatningsansvar. Ikke minst sikrer det også at bruk av tvangsmidler og etterforskningsmetoder ligger til politiet.

At de norske båndleggingsreglene er en del av criminal proceedings, var likevel ett av to hovedpunkter (key findings) i FATFs evalueringsrapport, jf. punkt 5.3.3 over. Det er derfor grunn til å se på muligheten for at båndlegging kan skje uavhengig av en straffeprosessuell etterforskning. Dette spørsmålet var også oppe til vurdering da båndleggingsreglene ble innført (punkt 5.11.1.1 over). Slik de internasjonale standardene har utviklet seg siden den gang, har sanksjoner etter sikkerhetsrådsresolusjon 1373 fått mer til felles med internasjonale sivile eller administrative sanksjonsregimer enn med tradisjonell strafforfølgning. Det er også blitt tydelig gjennom rekommandasjon nr. 6 at formålet med sanksjonene er mer generelt enn det rent strafferettslige, nemlig å stoppe pengestrømmer (jf. punkt 5.11.2 over):

«Instead, the focus of Recommendation 6 is on the preventive measures that are necessary and unique in the context of stopping the flow of funds or other assets to terrorist groups; and the use of funds or other assets by terrorist groups.»

### Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet to alternative løsninger for å imøtekomme FATFs krav om at båndlegging skal være uavhengig av straffesak. Det første alternativet var å flytte båndleggingsreglene fra straffeprosessloven til politiloven. Dette ville innebære at båndlegging formelt skjer uavhengig av en etterforskning. Departementet tok utgangspunkt i at det gjeldende regelverket fungerer godt, og at det foruten de øvrige foreslåtte endringene i høringsnotatet samt de lovtekniske tilpasninger som en flytting til politiloven ville medføre, ikke var nødvendig å endre det materielle innholdet i reglene, som dermed i hovedsak ble forutsatt å praktiseres som i dag.

Det ble foreslått å videreføre kravet til skjellig grunn til mistanke om overtredelse av nærmere bestemte straffebud, men for å synliggjøre en distanse til straffeprosessen burde det etter departementets syn overveies å velge en annen formulering («den som med god grunn antas å ha begått»).

Departementet la til grunn at forslaget ikke ville innebære noen materiell utvidelse av adgangen til å benytte båndlegging, kun at bruken ikke ville være et ledd i etterforskning.

Som et alternativ til å flytte båndleggingsreglene til politiloven, foreslo departementet å åpne for bruk av båndlegging i avvergende øyemed. En slik endring ville kunne bidra til å understreke at båndlegging har et preventivt formål og ikke er en del av den ordinære iretteføringen av straffbare forhold. En bestemmelse om avvergende bruk av båndlegging kunne tilføyes i straffeprosessloven kapittel 15 b som ny § 222 e.

### Høringsinstansenes syn

Advokatforeningen understreker at anbefalinger fra FATF formelt sett ikke er folkerettslig bindende, og at det er opp til den enkelte stat å utforme regler som tar sikte på å gjennomføre de standarder som anbefales organet. Foreningen uttaler videre:

«Det er mer enn tvilsomt om FATFs anbefalinger innebærer en plikt til å flytte reglene om båndlegging fra et straffeprosessuelt til et sivilrettslig system, med de konsekvenser dette kan få for innarbeidede rettssikkerhetsgarantier. Det er viktig at påtalemyndighetens interne legalitetskontroll med politiets arbeid opprettholdes. I særlig grad gjelder dette PST, som fra før av opererer under vide fullmakter.»

Foreningen viser også til at Straffeprosessutvalget i NOU 2016: 24 i all hovedsak foreslo å videreføre reglene om båndlegging, og fremholder at spørsmålet om den nærmere regelutforming bør inngå i dette arbeidet, fremfor å forseres i særskilt lovarbeid uten at dette synes å være tilstrekkelig grunngitt. Foreningen er dessuten kritisk til en omformulering av mistankekravet

Det nasjonale statsadvokatembetet og Politidirektoratet gir uttrykk for tvil om hvilket av de to alternativene som bør velges. Begge høringsinstansene gir uttrykk for at en flytting til politiloven best vil imøtekomme FATFs krav, men at en slik løsning også kan skape uklarheter.

Politiets sikkerhetstjeneste gir i utgangspunktet uttrykk for en preferanse for en løsning med utgangspunkt i straffeprosessloven, men anbefaler etter en totalvurdering at reglene flyttes til politiloven. Politiets sikkerhetstjeneste mener at en løsning hvor reglene flyttes til politiloven best tilfredsstiller de internasjonale standardene, og uttaler videre:

«Det antas at alternativ 1 også vil være det alternativet som vil oppleves mest tydelig og klart ved internasjonalt samarbeid, for eksempel i form av rettsanmodninger. Dette bør etter vår oppfatning veie tungt. På terrorfeltet er samarbeid på tvers av land et kriterium for å lykkes.»

Politiets sikkerhetstjeneste anbefaler også å endre mistankekravet til «god grunn», da det vil markere, om ikke annet, et formelt skille mellom båndlegging og straffesak. Politiets sikkerhetstjeneste antar at forarbeidenes presisering av at vilkåret skal forstås likt som «skjellig grunn» vil gi tilstrekkelig veiledning.

Finans Norge støtter forslaget om å flytte båndleggingsreglene til politiloven. En slik endring vil ifølge høringsinstansen neppe berøre næringen direkte, men den sikrer en korrekt etterlevelse av FATFs anbefaling nr. 6 og innebærer at det gis et klarere hjemmelsgrunnlag for båndlegging enn det som er tilfellet i dag.

Dommerforeningens fagutvalg for strafferett og straffeprosess tar ikke noe bestemt standpunkt til om kompetansen til å beslutte båndlegging bør overføres til politiet eller beholdes i påtalemyndigheten. Utvalget peker på at spørsmålet ble grundig utredet i forbindelse med gjennomføringen av sikkerhetsrådsresolusjon 1373 ved lovendringen i 2002, og at det da særlig ble vist til at påtalemyndigheten hadde den nødvendige kompetansen for å håndtere vanskelige rettslige og bevismessige spørsmål som kunne oppstå. Utvalget fremholder at dette hensynet har den samme gyldighet i dag, men ser at en overføring av reglene om båndlegging til politiloven vil kunne være bedre egnet til å markere instituttets karakter av preventivt tiltak uavhengig av etterforskningen av en straffesak i henhold til anbefalingen fra FATF. Selv om reglene skulle overføres til politiloven, fraråder utvalget å erstatte kriteriet «skjellig grunn til mistanke» med «god grunn til å anta».

### Departementets vurdering

#### Bør reglene om båndlegging flyttes fra straffeprosessloven til politiloven?

Departementet foreslår at reglene om båndlegging flyttes fra straffeprosessloven til politiloven. Det har vært avgjørende for departementet at denne løsningen stemmer best med anbefalingen i FATFs rekommandasjon nr. 6 om at båndlegging ikke skal være avhengig av en straffesak. De fleste høringsinstansene som har uttalt seg om spørsmålet, deler dette synspunktet. Noen av høringsinstansene trekker frem mothensyn, men etter departementets syn taler ingen av disse med tilstrekkelig tyngde mot endringen.

Advokatforeningen har i sin høringsuttalelse fremholdt at endringen kan få konsekvenser for innarbeidede rettssikkerhetsgarantier. Departementet kan ikke slutte seg til dette synspunktet. Selv om båndlegging ikke lenger vil besluttes av påtalemyndigheten, har Politiets sikkerhetstjeneste bred erfaring med bevisvurderinger og forholdsmessig bruk av tvangsmidler. Båndleggingssaker håndteres i dag i praksis av sjefen for Politiets sikkerhetstjeneste og politiadvokater i organisasjonen, og slik vil det fortsatt være dersom reglene flyttes til politiloven. Den viktigste formelle konsekvensen av forslaget vil være at den øverste ansvarlige for båndleggingen ikke lenger vil være riksadvokaten, men justisministeren. Det skal fremdeles være domstolene som tar endelig stilling til om vilkårene for båndlegging er oppfylt. Reglene om innsyn og erstatning for uberettiget forfølgning skal være de samme som i dag. Videre foreslås det at straffeprosessloven gis anvendelse så langt den passer, selv om båndlegging ikke vil være en straffeprosessuell beføyelse.

Departementet bemerker at det selv uten FATFs anbefaling kunne stilles spørsmål ved om det er hensiktsmessig at det er påtalemyndigheten – under etterforskningen av straffbare forhold – som er ansvarlig for et tiltak som skal ha som formål å stoppe pengestrømmer til terrorformål. Båndlegging er ikke i seg selv egnet til å undersøke om det foreligger et straffbart forhold (straffeprosessloven § 224) eller til å avgjøre spørsmålet om tiltale og tjene som forberedelse for rettens behandling av en straffesak (straffeprosessloven § 226 første ledd bokstav a og b). Til bevissikring og til sikkerhet for inndragning skal reglene om ransaking, beslag og hefte benyttes, jf. straffeprosessloven §§ 203 og 217. Båndlegging er forutsatt å være subsidiært til disse tvangsmidlene, jf. straffeprosessloven § 202 f første punktum. Båndlegging kan nok være egnet til å «avverge eller stanse straffbare handlinger», som er et etterforskningsformål etter straffeprosessloven § 226 første ledd bokstav c, men dersom politiet står overfor konkrete straffbare handlinger som kan avverges ved å avskjære rådighet over formuesgoder, kan reglene om beslag brukes i avvergende øyemed, jf. straffeprosessloven § 222 d.

I riksadvokatens rundskriv om etterforskning, jf. punkt 5.11.1.3 over, fremgår det at delt ansvar mellom påtalemyndigheten og departementet bør søkes unngått i størst mulig utstrekning. Departementet er i utgangspunktet enig i dette. Innhenting av informasjon som kan komme til å bli brukt i straffeforfølgende øyemed, skal være riksadvokatens ansvar. Båndlegging innebærer likevel ikke i selv innhenting av informasjon. Som det fremgår av punkt 5.11.5.4 nedenfor, forutsettes båndlegging etter forslaget å bygge på informasjon innhentet som ledd i etterforskning.

Påtalemyndigheten vil fortsatt ha ansvaret for å vurdere om det er grunnlag for å ta beslag eller hefte i båndlagte formuesgoder. Departementet antar likevel at det ikke er nødvendig å videreføre straffeprosessloven § 202 f første punktum, hvor dette fremgår uttrykkelig i dag.

Etter politiloven § 17 b skal Politiets sikkerhetstjeneste «forebygge og etterforske» nærmere bestemte sakstyper, herunder overtredelse av terrorbestemmelsene, likevel slik at «åpen etterforsking» i slike saker kan foretas av det øvrige politi. Selv om forslaget innebærer at båndlegging skal skje uavhengig av etterforskning, vil det likevel skille seg klart fra tvangsmiddelbruk i forebyggende øyemed etter politiloven § 17 d, som må benyttes forut for en etterforskning. Det vil fortsatt stilles krav til sannsynlighetsovervekt for at nærmere bestemte terrorrelaterte straffebud er overtrådt. Dermed vil det i praksis være iverksatt etterforskning i saker hvor båndlegging kan være aktuelt. De foreslåtte reglene om båndlegging forutsettes benyttet parallelt med etterforskning, men formelt sett uavhengig av denne. Dermed er ikke en straffeprosessuell etterforskning eller siktelse et formelt vilkår etter forslaget. For å tydeliggjøre denne viktige forskjellen på forebyggende bruk av tvangsmidler og forslaget om båndlegging uavhengig av etterforskning, foreslås overskriften i politiloven kapittel III a endret slik at båndlegging nevnes særskilt.

#### Grunnvilkår og beviskrav

Etter departementets syn fungerer i utgangspunktet de gjeldende båndleggingsreglene godt. Med de endringsforslag som er foreslått i punkt 5.5 til 5.10 over, antar departementet at reglene i utgangspunktet vil være godt egnet til å ivareta ulike relevante hensyn, herunder kravene som oppstilles gjennom rekommandasjon nr. 6 og FATFs evalueringsrapport. Bortsett fra disse forslagene og lovtekniske tilpasninger som en flytting av regelverket til politiloven vil medføre, er det etter departementets syn ikke nødvendig å endre det materielle innholdet i de gjeldende reglene. I forslaget til nye regler i politiloven foreslås derfor å videreføre det materielle innholdet i det gjeldende regelverket – med de endringene som er foreslått i punkt 5.5 til 5.10 over – og det forutsettes dermed at regelverket vil praktiseres i hovedsak likt som i dag.

Det foreslås dermed å videreføre beviskravet knyttet til overtredelse av nærmere bestemte straffebud. Både etter sikkerhetsrådsresolusjon 1373 og rekommandasjon nr. 6 er det avgjørende for om noens formue skal båndlegges at vedkommende kan mistenkes for visse former for terrorvirksomhet. I tolkningsnotene til rekommandasjon nr. 6 og resolusjon 1373 bokstav c (FATF International Standards tolkningsnote nr. 13 bokstav c side 46) fremgår at båndlegging skal skje overfor:

«any person or entity who commits or attempts to commit terrorist acts, or who participates in or facilitates the commission of terrorist acts;»

Departementet antar at et beviskrav som innebærer sannsynlighetsovervekt vil være i tråd med rekommandasjon nr. 6, jf. FATF International Standards tolkningsnote nr. 4 bokstav d side 41:

«When deciding whether or not to make a (proposal for) designation, countries should apply an evidentiary standard of proof of ‘reasonable grounds’ or ‘reasonable basis’. For designations under resolutions 1373 (2001), the competent authority of each country will apply the legal standard of its own legal system regarding the kind and quantum of evidence for the determination that ‘reasonable grounds’ or ‘reasonable basis’ exist for a decision to designate a person or entity, and thus initiate an action under a freezing mechanism.»

For å synliggjøre en distanse til straffeprosessen mener departementet at kravet bør utformes med en annen ordlyd enn i dag. Vilkåret som departementet foreslår – «den som med god grunn antas å ha begått» – skal forstås på samme måte som dagens vilkår «med skjellig grunn mistenkes for overtredelse av». Dette innebærer at det må være mer sannsynlig at personen har begått en av handlingene som kan gi grunnlag for båndlegging, enn at personen ikke har gjort det, altså sannsynlighetsovervekt. Det kreves ikke kvalifisert sannsynlighetsovervekt. Advokatforeningen og Dommerforeningens fagutvalg for strafferett og straffeprosess har stilt seg kritiske til en slik endring, mens den støttes av Politiets sikkerhetstjeneste. Departementet tar som utgangspunkt at det bør unngås å bruke ulike språklige uttrykk om sammenfallende rettslige vurderingstemaer. Når departementet likevel går inn for en endring, har det sammenheng med at hovedformålet med å flytte reglene om båndlegging til politiloven er å synliggjøre at en beslutning om båndlegging ikke skal være avhengig av en straffesak. Vilkåret «skjellig grunn til mistanke» gir klare straffeprosessuelle assosiasjoner. Når reglene flyttes til politiloven, bør det, for å synliggjøre distansen til straffesaken, velges et annet språklig uttrykk. Det vil etter departementets syn gi tilstrekkelig klarhet for rettsanvenderen at det uttrykkelig fremgår av forarbeidene at vilkåret skal forstås på samme måte som i dag.

Departementet har tidligere gitt uttrykk for at det ville være for inngripende å benytte båndlegging av formuesgoder utenfor etterforskning, ettersom det ville innebære mulighet til å benytte slike virkemidler uten mistanke om noe straffbart (punkt 5.11.1.3.3 over og Ot.prp. nr. 60 (2004–2005) punkt 9.4.2.3 side 131). Dette synspunktet gjaldt likevel spørsmålet om å benytte båndlegging i forebyggende øyemed etter politiloven § 17 d, som kan benyttes dersom det er «grunn til å undersøke om noen forbereder» en nærmere bestemt straffbar handling. Forslaget i proposisjonen her om båndleggingsregler i politiloven forutsetter derimot – som i dag – krav til sannsynlighetsovervekt om overtredelse av nærmere bestemte straffebud. Dermed vil ikke båndlegging etter forslaget kunne benyttes som et tvangsmiddel i forebyggende øyemed, i motsetning til tvangsmidler etter politiloven § 17 d. Forslaget innebærer ingen materiell utvidelse av adgangen til å benytte båndlegging, kun at bruken ikke vil være et ledd i etterforskning.

#### Varighet og opphør

At båndlegging skal skje uavhengig av etterforskningen av en straffesak, aktualiserer spørsmål om varighet og opphør av en båndleggingsbeslutning. Etter gjeldende rett skal en beslutning om båndlegging i utgangspunktet oppheves når straffesaken er endelig avgjort, jf. straffeprosessloven § 202 f siste punktum. Når båndleggingsreglene flyttes til politiloven, er det ikke hensiktsmessig å videreføre en regel som knytter båndleggingen så tett til utfallet av en straffesak. Varighet og opphør av båndleggingen må dermed reguleres på en annen måte.

Departementet foreslår inntatt en tilsvarende regel som straffeprosessloven § 170 a om formålsmessighet og forholdsmessighet i politiloven ny § 17 g siste ledd. Forslaget viderefører gjeldende rett. Sammen med at retten jevnlig må prøve om vedkommende med god grunn kan antas å ha overtrådt visse terrorbestemmelser, er dette til hinder for at båndleggingen blir «evigvarende» eller kommer i konflikt med grunnleggende rettigheter.

Samtidig taler både rettssikkerhetshensyn og hensynet til forutberegnelighet for at det fastsettes en klar lengstefrist i loven. Fristen må være lang nok til at formålet med båndlegging etter resolusjon 1373 oppfylles. Departementet foreslår derfor å lovfeste at båndleggingen må opphøre senest tre år etter at det straffbare forholdet som lå til grunn for båndleggingen, har opphørt, jf. politiloven ny § 17 i. Dersom det på et tidligere tidspunkt viser seg at vilkårene for båndlegging ikke lenger er oppfylt, for eksempel fordi kravet til «god grunn» ikke lenger er oppfylt, skal båndleggingen oppheves uten opphold.

Lengstefristen sikrer at den som avslutter en kriminell virksomhet ikke kan utsettes for båndlegging på ubestemt tid, selv om mistanken om tidligere terrorvirksomhet for så vidt kan opprettholdes. Dersom den straffeprosessuelle etterforskningen pågår i lengre tid enn lengstefristen, vil straffeprosesslovens regler om beslag og hefte kunne benyttes dersom det er straffeprosessuelle behov for dette.

Den som ikke avslutter et løpende lovbrudd (fortsatt forbrytelse) eller begår stadig nye terrorlovbrudd, må finne seg i at båndleggingen vedvarer uavhengig av lengstefristen. I saker hvor terrorvirksomhet pågår, vil dermed båndlegging kunne fastholdes over lengre tid. En annen sak er at kravene til bevis normalt vil øke, og spørsmålet om forholdsmessighet prøves mer intensivt, etter hvert som tiden går. I forholdsmessighetsvurderingen må det likevel normalt tillegges betydelig vekt at varigheten av båndleggingen i slike tilfeller vil være et utslag av at vedkommende selv ikke har avstått fra videre terrorvirksomhet.

Departementet foreslår ingen endringer i inndragningsreglene. Når båndleggingen opphører, vil straffeloven §§ 69 og 70 i en del tilfeller gi lovhjemmel til å inndra formuesgoder som er ment for terrorkriminalitet, samtidig som reglene ivaretar grunnleggende rettssikkerhetshensyn.

#### Andre spørsmål

Som vist i punkt 5.11.1.3 i omtalen av riksadvokatens rundskriv 3/1999, er utgangspunktet at straffeprosessloven og påtaleinstruksen gjelder under etterforskningen. For politiets virksomhet som ikke er etterforskning, kommer i utgangspunktet forvaltningsloven, politiloven og lover som gir regler for særlige rettsområder, for eksempel våpenloven og utlendingsloven, til anvendelse. Selv om reglene om båndlegging overføres til politiloven, vil det være hensiktsmessig at en rekke av straffeprosesslovens regler fortsatt har anvendelse. Det er ikke behov for realitetsendringer utover de tilpasninger som er påkrevd for at båndlegging skal skje uavhengig av etterforskning. Det foreslås derfor at straffeprosesslovens regler gjelder for saker om båndlegging så langt de passer, selv om båndleggingen ikke lenger vil være en straffeprosessuell beføyelse og domstolsbehandlingen formelt sett er en sivil sak. Forvaltningsloven vil ikke gjelde for saker om båndlegging.

Saksbehandlingsreglene og rettighetene til den som utsettes for båndlegging, forutsettes dermed å være tilnærmet uberørt av forslaget. Ved at straffeprosessloven gjelder så langt den passer for saker om båndlegging, vil vedkommende som en beslutning om båndlegging retter seg mot, blant annet ha rett til å la seg bistå av advokat og krav på oppnevnt advokat etter reglene i straffeprosessloven kapittel 9. Videre vil for eksempel straffeprosessloven kapittel 31 gjelde tilsvarende for erstatning i anledning båndlegging.

Etter straffeprosessloven § 100 a har den mistenkte særskilt krav på forsvarer ved blant annet begjæring om båndlegging etter straffeprosessloven § 202 e annet ledd, det vil si ved behandling uten varsel til den mistenkte og med utsatt underretning om rettens kjennelse. Henvisningen endres til politiloven ny § 17 h tredje ledd.

Offentleglova gjelder ikke «gjeremål som politiet og påtalemakta har etter straffeprosessloven», jf. § 2 femte ledd tredje punktum. Unntak er også gjort for bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed, jf. politiloven § 17 e tredje ledd. Tilsvarende unntak foreslås i politiloven ny § 17 l.

At båndlegging normalt ikke vil finne sted før etterforskning er åpnet, innebærer at båndlegging mest hensiktsmessig må bygge på opplysninger som også ligger til grunn for etterforskningen, jf. politiregisterloven § 21, og at reglene for innsyn og underretning bør være parallelle. Innsyn i sakens dokumenter kan mest hensiktsmessig primært skje i straffesaken. Det bør likevel være en åpning for å fremsette særskilt innsynsbegjæring i båndleggingssaken for det tilfelle at det skulle være dokumenter som kun vedkommer denne, men retten til slikt innsyn foreslås å følge straffeprosesslovens regler. Dermed vil reglene for innsyn, i likhet med reglene for underretning etter politiloven ny § 17 h tredje ledd, være som etter gjeldende rett, og ikke undergitt slike begrensinger som politiloven §§ 17 d til 17 f fastsetter for tvangsmiddelbruk i forebyggende øyemed.

Behandling av informasjon i Politiets sikkerhetstjeneste er regulert i politiregisterloven §§ 64 følgende. I § 64 annet ledd heter det at adgangen til å behandle opplysninger i den enkelte straffesak følger reglene i straffeprosessloven. I tredje ledd er det særskilt regulert når Politiets sikkerhetstjeneste kan behandle opplysninger utenfor den enkelte straffesak. Dette gjelder ved opprettelse av forebyggende sak når det er grunn til å undersøke om noen forbereder et lovbrudd som Politiets sikkerhetstjeneste har til oppgave å forebygge, eller det for øvrig anses nødvendig i forebyggende øyemed å behandle opplysninger av betydning for utførelsen av arbeidsoppgavene i politiloven §§ 17 b eller 17 d. Departementet foreslår at § 64 tredje ledd tilføyes en ny bokstav c som bestemmer at Politiets sikkerhetstjeneste utenfor straffesak kan behandle opplysninger der dette er nødvendig for gjennomføring av båndlegging etter politiloven § 17 g.

# Endring av inkassoloven

Inkassoloven § 4 femte ledd gir forskriftshjemmel for å gjøre unntak fra kravet om foretaksregistrering og bevilling ved midlertidig tjenesteytelse utført av personer som oppfyller kravene i yrkeskvalifikasjonsdirektivet. Etter § 4 femte ledd kan Kongen i forskrift gi regler om at inkassovirksomhet som gjelder ervervsmessig eller stadig inndriving av forfalte pengekrav for andre, også kan drives midlertidig av personer som er lovlig etablert i en EØS-stat eller i Sveits med sikte på å drive slik inkassovirksomhet der, og kan gi nærmere regler om midlertidig utøvelse av slik inkassovirksomhet. Regler om midlertidig utøvelse av slik inkassovirksomhet er gitt i inkassoforskriften kapittel 6. Etter at yrkeskvalifikasjonsloven med forskrift trådte i kraft, innebærer bestemmelsene i inkassoloven og inkassoforskriften delvis en dobbeltregulering av adgangen til midlertidig tjenesteutøvelse.

Personlig inkassobevilling etter inkassoloven § 5 annet ledd, jf. første ledd bokstav a, gis etter søknad til personer som anses egnet til å være faktisk leder for foretak som stadig og ervervsmessig inndriver forfalte pengekrav for andre. Søkeren må fremlegge politiattest og godtgjøre å ha minst tre års praktisk erfaring med inndriving av pengekrav i løpet av de siste ti år. Kravet om tre års praktisk erfaring med inndriving av pengekrav gjelder ikke for EØS-statsborgere eller sveitsiske statsborgere som har kvalifikasjonsbevis fra en annen EØS-stat eller Sveits som nevnt i direktiv 2005/36/EF artikkel 13 nr. 1 eller 2. Dersom kvalifikasjonsbeviset ikke er lovregulert i den andre EØS-staten eller i Sveits, fastsetter dagens regler i inkassoloven § 5 annet ledd fjerde punktum at søkeren i tillegg må ha drevet inkassovirksomhet på heltid i minst to år i løpet av de siste ti årene i en annen EØS-stat eller i Sveits. Etter endringene med direktiv 2013/55/EU om endring av direktiv 2005/36/EF om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner er kravet nå at yrkesutøveren skal ha utøvd yrket i minst ett av de siste ti år i en eller flere stater innen EØS eller Sveits dersom yrket ikke er lovregulert i etableringsstaten. Dette innebærer at inkassoloven § 5 annet ledd fjerde punktum må endres.

Yrkeskvalifikasjonsloven med forskrift er en horisontal regulering som gjelder på tvers av sektorene. På bakgrunn av dette antar departementet at den mest hensiktsmessige reguleringen er å erstatte bestemmelsene i inkassoloven § 4 og § 5 om midlertidig tjenesteytelse og godkjenning av yrkeskvalifikasjoner fra andre EØS-stater mv. med henvisninger til de aktuelle reglene i yrkeskvalifikasjonsloven.

# Økonomiske og administrative konsekvenser

En del av forslagene i proposisjonen innebærer at flere forhold enn i dag blir straffbare. Det er imidlertid tale om en begrenset utvidelse av straffansvaret, som antas ikke å ha nevneverdige økonomiske eller administrative konsekvenser. Heller ikke tilpasningene i båndleggingsreglene i straffeprosessloven antas å ha økonomiske eller administrative konsekvenser av nevneverdig betydning. Berørte aktører, slik som Politiets sikkerhetstjeneste, politiet og domstolene, vil håndtere konsekvenser av forslagene innenfor eksisterende budsjettrammer.

# Merknader til de enkelte bestemmelsene

Til endringene i utleveringsloven

Til § 15

I første ledd første punktum tilføyes en henvisning til straffeprosessloven kapittel 16 d. Ved en inkurie ble ikke henvisningen lagt til i § 15 første ledd første punktum da kapittel 16 d ble tilføyd straffeprosessloven ved lov 17. juni 2016 nr. 54 om endringer i straffeprosessloven (skjulte tvangsmidler). Videre fjernes henvisningen til straffeprosessloven kapittel 15 b som en følge av at båndleggingsreglene flyttes til politiloven. Til erstatning tilføyes en henvisning til politiloven § 17 g.

Til § 20

I første ledd første punktum tilføyes en henvisning til straffeprosessloven kapittel 16 d. Ved en inkurie ble ikke henvisningen lagt til i § 20 første ledd første punktum da kapittel 16 d ble tilføyd straffeprosessloven ved lov 17. juni 2016 nr. 54. Videre fjernes henvisningen til straffeprosessloven kapittel 15 b som en følge av at båndleggingsreglene flyttes til politiloven. Til erstatning tilføyes en henvisning til politiloven § 17 g.

Til § 24

I første ledd første punktum fjernes henvisningen til straffeprosessloven kapittel 15 b som en følge av at båndleggingsreglene flyttes til politiloven. Det tilføyes videre en henvisning til straffeprosessloven kapittel 16 d. Ved en inkurie ble ikke henvisningen tilføyd da kapittel 16 d ble lagt til i straffeprosessloven ved lov 17. juni 2016 nr. 54.

Første ledd nytt annet punktum slår fast at båndlegging kan bestemmes anvendt til bruk i sak i fremmed stat når saken har sin bakgrunn i regler som oppfyller tilsvarende folkerettslige forpliktelser som båndleggingsreglene. I motsetning til tvangsmidlene nevnt i første punktum, er det ikke et vilkår at båndleggingen skal være til bruk for en straffesak. Formålet med endringen er å oppfylle FATFs rekommandasjon nr. 6 om at båndlegging ikke skal være avhengig av en straffesak. Det skal dermed ikke være et krav for å kunne ta til behandling en begjæring om båndlegging fra fremmed stat at det gjelder en straffesak i vedkommende stat. Det vises til nærmere redegjørelse under punkt 5.6.3.

Nåværende annet og tredje punktum videreføres uendret som nytt tredje og fjerde punktum.

Til endringene i straffeprosessloven

Til § 100 a

I første ledd første punktum er henvisningen til straffeprosessloven § 202 e erstattet med en henvisning til politiloven § 17 h tredje ledd. Endringen er en konsekvens av at reglene om båndlegging flyttes fra straffeprosessloven til politiloven.

Til § 200 a

I første ledd føyes straffeloven § 136 b til listen over lovbrudd som kan gi grunnlag for ransaking uten underretning. Det vises til nærmerede redegjørelse under punkt 3.8.4.

Til § 202 c

I første ledd føyes straffeloven § 136 b til listen over lovbrudd som kan gi grunnlag for personnær plassering av teknisk peileutstyr. Det vises til nærmerede redegjørelse under punkt 3.8.4.

Til kapittel 15 b

Kapittel 15 b om båndlegging av formuesgoder oppheves som en følge av at reglene flyttes til politiloven. Det vises til nærmere redegjørelse under punkt 5.11.6.

Til § 216 a

I første ledd bokstav b føyes straffeloven § 136 b til listen over lovbrudd som kan gi grunnlag for kommunikasjonsavlytting. Det vises til nærmerede redegjørelse under punkt 3.8.4.

Til § 216 o

I første ledd bokstav b føyes straffeloven § 136 b til listen over lovbrudd som kan gi grunnlag for dataavlesing. Det vises til nærmere redegjørelse under punkt 3.8.4.

Til § 242

Som en følge av at båndleggingsreglene flyttes fra straffeprosessloven til politiloven, fjernes henvisningen i første ledd annet punktum til straffeprosessloven § 202 e. Henvisningen til § 202 e erstattes med en henvisning til politiloven § 17 h tredje ledd.

Ved lov 17. juni 2016 nr. 54 ble dataavlesing innført som særskilt metode i straffeprosessloven nytt kapittel 16 d. Ved en forglemmelse ble ikke § 216 o lagt til i listen over tvangsmidler som kan begrunne unntak fra innsyn etter straffeprosessloven § 242 første ledd annet punktum. Dette foreslås rettet opp.

Unntaket i straffeprosessloven § 242 første ledd annet punktum ble ved lov 21. juni 2013 nr. 86 utvidet til å omfatte alle former for skjulte tvangsmidler. Endringen hadde bakgrunn i et forslag fra Metodekontrollutvalget. Se nærmere om dette i NOU 2009: 15 Skjult informasjon – åpen kontroll punkt 26.7.4 side 308–309 og Prop. 147 L (2012–2013) Endringer i straffeprosessloven mv. (behandling og beskyttelse av informasjon) punkt 4.12.4 side 61 og punkt 11.1 side 179.

Til § 242 a

Som en følge av at båndleggingsreglene flyttes fra straffeprosessloven til politiloven, fjernes henvisningen i tredje ledd til straffeprosessloven § 202 e. Henvisningen til § 202 e erstattes med en henvisning til politiloven § 17 h tredje ledd.

Det foreslås dessuten at § 216 o føyes til i listen over tvangsmidler som omfattes av unntaket. Det skyldes en feil at henvisningen ikke ble lagt til ved innføringen av dataavlesing som særskilt politimetode ved lov 17. juni 2016 nr. 54, se nærmere om dette i merknaden til § 242.

I sin nåværende form innebærer § 242 a tredje ledd en uheldig forskjell mellom politiets mulighet til å beskytte inngangsopplysninger knyttet til dataavlesing og andre sammenlignbare metoder. Dette var ikke intensjonen. Det vises til Prop. 68 L (2015–2016) punkt 14.8.9 side 272–273, der departementet legger opp til prosessuell likebehandling av dataavlesing og kommunikasjonskontroll, og for øvrig merknaden til endringen i straffeprosessloven § 242 første ledd.

I NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov er § 242 a tredje ledd foreslått videreført i forslaget til ny straffeprosesslov § 6-8 første ledd. Dataavlesing er omfattet av unntaket, jf. henvisning til lovutkastet § 3-25 med videre henvisning til § 20-4. Forslaget har ikke møtt motstand under høringen.

Se for øvrig forslaget til endring av den parallelle regelen i § 292 a tredje ledd og merknaden til bestemmelsen.

Til § 292 a

Som en følge av at båndleggingsreglene flyttes fra straffeprosessloven til politiloven, fjernes henvisningen i tredje ledd til straffeprosessloven § 202 e. Henvisningen til § 202 e erstattes med en henvisning til politiloven § 17 h tredje ledd.

Det foreslås å legge til straffeprosessloven § 216 o i oppregningen av tvangsmidler som kan gi grunnlag for bevisavskjæring etter tredje ledd. Ved en inkurie ble endringen ikke foretatt ved lov 17. juni 2016 nr. 54, se nærmere om dette i merknaden til straffeprosessloven § 242. Forslaget samsvarer med rettelsen av den parallelle regelen i § 242 a tredje ledd, se nærmere merknaden til den bestemmelsen. Heller ikke gjennom vitneførselen skal en kunne få frem opplysninger som påtalemyndigheten ikke vil påberope som bevis, og som kan unntas med hjemmel i straffeprosessloven § 242 a.

I NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov er § 292 a foreslått omfattet av forslaget til ny straffeprosesslov § 8-2 bokstav d. Dataavlesing er inkludert i unntaket, jf. henvisningen til innsynsbegrensningene i lovutkastet § 6-8 med videre henvisninger. Høringsinstansene har ikke motsatt seg forslaget om å inkludere dataavlesing i bestemmelsen.

Til endringene i inkassoloven

Det er redegjort for endringene i inkassoloven under proposisjonens punkt 6.

Til endringene i politiloven

Til kapittel III a overskriften

«Båndlegging» føyes til overskriften som en konsekvens av at båndleggingsreglene flyttes fra straffeprosessloven til politiloven. At båndlegging inngår som et eget alternativ, synliggjør at tiltaket skiller seg fra forebyggende bruk av tvangsmidler etter politiloven § 17 d.

Til § 17 b

I første ledd nr. 5 første punktum tilføyes straffeloven § 136 b til oppregningen av lovbrudd som Politiets sikkerhetstjeneste har ansvar for å forebygge og etterforske, likevel slik at åpen etterforsking i slike saker foretas av det øvrige politi, med mindre annet bestemmes av overordnet påtalemyndighet.

Til ny § 17 g

Paragrafen er ny i politiloven. Flyttingen av båndleggingsreglene fra straffeprosessloven til politiloven innebærer at båndlegging ikke lenger er et straffeprosessuelt tvangsmiddel som besluttes av påtalemyndigheten, men et tiltak utenfor etterforskning som besluttes av Politiets sikkerhetstjeneste med hjemmel i politiloven. Hovedformålet med endringen er å imøtekomme FATFs krav om at båndlegging skal være uavhengig av en straffesak. I all hovedsak videreføres det materielle innholdet i gjeldende regelverk. Reglene forutsettes derfor praktisert som i dag, men med de endringer som følger av forslagene i punkt 5.5 til 5.11. Det vises til nærmere redegjørelse under punkt 5.11.6.

Myndigheten til å beslutte båndlegging er lagt til sjefen eller den stedfortredende sjefen for Politiets sikkerhetstjeneste, jf. første ledd. Vilkåret «med god grunn antas å ha begått» erstatter det gjeldende vilkåret «med skjellig grunn mistenkes for overtredelse av» i straffeprosessloven § 202 d. Endringen er rent språklig og har som formål å markere at beslutningen om båndlegging er formelt uavhengig av straffesaken. Den medfører ingen realitetsforskjell. Dette innebærer at det stilles krav til sannsynlighetsovervekt for at den som beslutningen retter seg mot, har begått en handling som nevnt i en av de opplistede bestemmelsene, eller forsøk på dette. Det vises til nærmere redegjørelse under punkt 5.11.6.2.

Båndleggingsbeslutningen skal gjelde samtlige formuesgoder som tilhører, eies, innehas eller kontrolleres av personer og foretak som nevnt i bokstav a til c. Dette innebærer en utvidelse i forhold til gjeldende rett, se nærmere redegjørelse under punkt 5.8.4 over.

Første ledd angir uttømmende hvilke lovbrudd som kan gi grunnlag for en beslutning om båndlegging. Opplistingen er noe utvidet i forhold til gjeldende rett ved at straffeloven §§ 136 og 136 a er tilføyd. Forsøk er omfattet, jf. straffeloven § 16 og § 131 tredje ledd. Det vises til nærmere redegjørelse under punkt 5.9.

Annet ledd fastsetter at formuesgoder som er nødvendige til underhold av den beslutningen retter seg mot, hans husstand eller noen han forsørger, ikke kan båndlegges. Bestemmelsen viderefører straffeprosessloven § 202 d annet ledd.

Etter tredje ledd skal beslutningen være skriftlig, identifisere den beslutningen retter seg mot og kort beskrive grunnlaget for beslutningen. Bestemmelsen viderefører straffeprosessloven § 202 d tredje ledd.

Fjerde ledd bestemmer at båndlegging bare kan brukes når det er tilstrekkelig grunn til det, og ikke kan brukes når det etter sakens art eller forholdene ellers ville være et uforholdsmessig inngrep. Kravet om tilstrekkelig grunn gir uttrykk for at formålet med båndlegging er å hindre finansiering av egne eller andres terrorhandlinger. Båndleggingen må dermed være egnet til dette i det konkrete tilfellet. Ved forholdsmessighetsvurderingen vil det primært ha betydning i hvilken grad det er grunn til å frykte slik finansiering og alvoret i de aktuelle handlingene. Bestemmelsen tilsvarer straffeprosessloven § 170 a og viderefører dermed gjeldende rett.

Til ny § 17 h

Paragrafen er ny i politiloven. Den viderefører straffeprosessloven § 202 e med noen endringer.

Første ledd første og andre punktum viderefører straffeprosessloven § 202 e første ledd første og andre punktum, mens tredje punktum viderefører straffeprosessloven § 202 e første ledd femte punktum. Fjerde punktum er nytt og inneholder en tilsvarende regel som straffeprosessloven § 214 første ledd annet punktum og Straffeprosessutvalgets utkast til ny straffeprosesslov § 22-5 annet ledd, som regulerer forholdet til tredjepersoner som berøres av båndlegging.

Etter annet ledd første punktum skal retten, dersom den opprettholder beslutningen, fastsette en bestemt tidsfrist for båndleggingen. Bestemmelsen viderefører straffeprosessloven § 202 e første ledd tredje punktum. Annet punktum er nytt og innebærer at tillatelse som hovedregel skal gis for åtte uker av gangen. Dersom særlige omstendigheter tilsier at en fornyet prøving etter åtte uker vil være uten betydning, kan tillatelse gis for inntil seks måneder av gangen. Det vises til nærmere redegjørelse under punkt 5.10.

Tredje ledd gir hjemmel for å beslutte utsatt underretning. Bestemmelsen viderefører straffeprosessloven § 202 e annet ledd. Det vises til Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) punkt 15 IV side 98 og Prop. 68 L (2015–2016) punkt 16.1 side 280.

Til ny § 17 i

Bestemmelsen er ny og regulerer opphør av båndleggingen.

Første punktum fastsetter at båndleggingen skal oppheves uten ugrunnet opphold dersom det viser seg at vilkårene for å båndlegge ikke lenger er oppfylt. Dette kan for eksempel være fordi det ikke lenger er god grunn til å anta at personen båndleggingen retter seg mot har overtrådt en straffebestemmelse som gir grunnlag for båndlegging, eller fordi det viser seg at båndleggingen blir uforholdsmessig, jf. politiloven ny § 17 g.

Etter annet punktum faller båndleggingen bort senest tre år etter at overtredelsen som lå til grunn for beslutningen, har opphørt. Dersom en straffeprosessuell etterforskning pågår over lengre tid enn denne lengstefristen, vil straffeprosesslovens regler om beslag og hefte kunne benyttes dersom det er straffeprosessuelle behov for dette.

Til ny § 17 j

Paragrafen er ny i politiloven. Den viderefører straffeprosessloven § 202 g.

Det fremgår av første ledd at Politiets sikkerhetstjeneste kan pålegge andre enn dem som er nevnt i straffeprosessloven § 122 første og annet ledd å yte nødvendig bistand for å båndlegge et formuesgode. Ettersom det er straffbart å stille formuesgoder til rådighet eller fordel for den som er gjenstand for en båndleggingsbeslutning, vil bestemmelsen være mest praktisk i de tilfeller der besitteren av båndlagte verdier ikke er klar over båndleggingsbeslutningen, for eksempel ved at et bilverksted pålegges å holde tilbake en bil som tilhører mistenkte. Det kan også tenkes tilfeller der det må gjøres noe aktivt for å hindre at den båndleggingen er rettet mot selv får tak i verdiene, for eksempel ved å pålegge en forretning med oppbevaringsbokser å skifte lås eller flytte verdiene.

Er det aktuelt å begjære utsatt underretning etter politiloven § 17 h tredje ledd, fremgår det av annet ledd at Politiets sikkerhetstjeneste kan pålegge enhver annen enn dem som er nevnt i straffeprosessloven § 122 første og annet ledd å bevare taushet om beslutningen inntil utsatt underretning blir gitt. Brudd på taushetsplikten kan straffes etter straffeloven § 209. Når taushetsplikten har opphørt, skal Politiets sikkerhetstjeneste snarest mulig varsle den som har fått slikt pålegg.

Både bestemmelsen om bistandsplikt og bestemmelsen om taushetsplikt gjør unntak for ektefellen til den båndleggingen retter seg mot og andre som er fritatt for vitneplikt. Pålegg om dette kan imidlertid gis til personer som er nevnt i straffeprosessloven § 122 tredje ledd. Dette er personer som retten etter en skjønnsmessig vurdering kan frita for vitneplikt, blant annet den siktedes forlovede. Men overfor personer i denne gruppen bør det mer til enn vanlig før pålegg gis, især om taushetsplikt.

Til § ny 17 k

Bestemmelsen er ny.

Første ledd fastsetter en informasjonsplikt for den som treffer tiltak for å båndlegge formuesgoder i samsvar med § 17 g. Plikten gjelder overfor Politiets sikkerhetstjeneste og skal oppfylles umiddelbart etter at tiltaket er truffet. Bestemmelsen regulerer ikke hvordan plikten skal oppfylles, men av notoritetshensyn bør underretningen gis skriftlig eller nedtegnes.

Annet ledd oppstiller et forbud mot å stille formuesgoder til rådighet eller til fordel for personer eller foretak som en beslutning om båndlegging er rettet mot.

Den som handler i strid med informasjonsplikten etter første ledd eller forbudet etter annet ledd, kan straffes etter straffeloven § 168 ny bokstav d. Det vises til nærmere redegjørelse under punkt 5.7.

Etter tredje ledd første punktum gjelder straffeprosessloven § 221 annet og tredje ledd tilsvarende for beslutning om båndlegging. Reglene gjelder tinglysing og kunngjøring mv. av beslutningen om båndlegging samt forholdet til godtroende tredjeperson. Tredje ledd annet punktum gir Kongen hjemmel til å gi forskrift om bekjentgjøring av iverksettelse og opphør av båndlegging. Det vises til nærmere redegjørelse under punkt 5.5.4 og 5.8.4.

Til ny § 17 l

Bestemmelsen er ny og regulerer forholdet til annen lovgivning og innsyn i saksdokumenter.

Det følger av første punktum at straffeprosessloven gjelder for saker om båndlegging så langt den passer. Dette innebærer blant annet at den som en beslutning om båndlegging retter seg mot, vil ha rett til å la seg bistå av advokat og krav på oppnevnt advokat etter reglene i straffeprosessloven kapittel 9. Videre vil straffeprosessloven kapittel 31 gjelde tilsvarende for erstatning i anledning av båndlegging. Annet punktum fastslår at forvaltningsloven og offentleglova ikke gjelder for saker om båndlegging. Det vises til nærmere redegjørelse under punkt 5.11.6.4.

Til endringene i straffeloven

Til § 133

I første ledd tilføyes det en henvisning til straffeloven ny § 141 a, jf. punkt 4.1.3.5. Med lovendringene som er foreslått over i punkt 4.1 og 4.2, vil straffeloven § 133 dermed oppfylle kriminaliseringsforpliktelsene etter Beijingkonvensjonen og Beijingprotokollen, jf. punkt 4.3.4.

Til § 135

Det foreslås å tilføye straffeloven ny § 136 b om reiser med terrorformål til opplistingen av bestemmelser i første ledd bokstav a og b. Forslaget oppfyller FATFs rekommandasjon nr. 5. Det vises til nærmere redegjørelse under punkt 3.7.7.

Til § 136 b

Bestemmelsen er ny og rammer reiser med terrorformål. Den gjennomfører i norsk rett Rigaprotokollen artikkel 4 og Sikkerhetsrådsresolusjon 2178 OP 6 bokstav a.

Straffansvaret er begrenset til reiser til et annet land. Dette innebærer at rent innenlandske reiser faller utenfor. Bestemmelsen rammer reiser både til og fra Norge, eller mellom andre land.

Gjerningspersonen må på gjerningstidspunktet ha forsett om å begå, planlegge eller forberede en av de aktuelle handlingene. Det vil normalt være tale om hensikt, jf. straffeloven § 22 første ledd bokstav a, men dette er ikke et krav. Handlingsalternativet «begå» omfatter også forsett om å medvirke til de aktuelle handlingene.

Forsøk er straffbart, jf. straffeloven § 16.

Alle reiser fra norsk territorium kan straffes etter bestemmelsen, jf. straffeloven § 4. Siden straffebudet er plassert i straffeloven kapittel 18, vil også reiser som skjer fra utlandet kunne straffes dersom gjerningspersonen er norsk statsborger eller er bosatt her, jf. straffeloven § 5 første ledd nr. 10 og § 5 annet ledd, jf. første ledd nr. 10. Reiser som foretas fra utlandet av en utlending kan straffes i Norge dersom vedkommende oppholder seg her, jf. straffeloven § 5 tredje ledd, jf. første ledd nr. 10.

Til § 139

Det foreslås endringer i bestemmelsen for å sikre oppfyllelse av Haagkonvensjonen 1970 slik den er endret av Beijingprotokollen 2010. Det vises til nærmere redegjørelse under punkt 4.2.6.

Vilkåret «i drift» erstattes med «i tjeneste». Vilkåret skal i hovedsak tolkes i samsvar med definisjonen av «in service» slik begrepet er definert i Beijingprotokollen artikkel V, men er ikke dermed ment å gi uttrykk for at bestemmelsens anvendelsesområde er avgrenset til akkurat 24 timer etter at flyet er landet. Hvor langt frem i tid etter landing straffansvaret rekker, må bero på en konkret vurdering.

For å klargjøre at kontrolloppnåelse ved bruk av teknologi rammes av straffebudet, tilføyes «teknologi» som et alternativ ved siden av vold og trusler.

Alternativet «på annen måte oppnår kontroll over» tilføyes for å klargjøre at straffansvaret ikke er begrenset til personer som befinner seg om bord på luftfartøyet eller skipet.

Til § 141

Bokstav a oppheves som en følge av at straffansvaret for farefull bruk av skip reguleres sammen med straffansvaret for farefull bruk av luftfartøy i ny § 141 a. Paragrafen rendyrkes dermed som en bestemmelse om bruk og utslipp av farlige materialer knyttet til ulike fartøy og installasjoner. Paragrafoverskriften endres for å reflektere dette.

Gjeldende bokstav b og c videreføres i bokstav a og b. I begge bokstavene tilføyes «luftfartøy» som et alternativ ved siden av «skip» og «innretninger eller anlegg på kontinentalsokkelen». Endringene gjennomfører forpliktelsene i Beijingkonvensjonen artikkel 1 nr. 1 bokstav g og h. Det vises til nærmere redegjørelse under punkt 4.1.4.5.

Til ny § 141 a

Bestemmelsen viderefører med noen endringer det gjeldende straffansvaret i straffeloven § 141 bokstav a om farefull bruk av skip, som gjennomfører SUA-konvensjonen artikkel 3bis nr. 1 bokstav a. For å gjennomføre Beijingkonvensjonen artikkel 1 nr. 1 bokstav f rammer bestemmelsen også farefull bruk av luftfartøy. Det vises til nærmere redegjørelse under punkt 4.1.3.5.

Det er ikke en betingelse for straffansvar at bruken har ført til tap av menneskeliv eller betydelig skade på kropp, eiendom eller miljø, eller fare for dette. Det er tilstrekkelig at gjerningspersonen har forsett om å volde slikt tap eller slik skade. Forsett om bare å volde fare for slike følger, vil derimot ikke være tilstrekkelig for straffansvar. Siden det ikke oppstilles noe objektivt skade- eller farekrav, går straffansvaret noe lenger enn etter straffeloven § 141 bokstav a. Bestemmelsen går på dette punktet lenger enn SUA-konvensjonen artikkel 3bis nr. 1 bokstav a.

Kriminaliseringsforpliktelsen etter Beijingkonvensjonen artikkel 1 nr. 1 bokstav f omfatter bare luftfartøy som er i tjeneste. Straffeloven § 141 a oppstiller ikke et slikt vilkår, og går dermed lenger enn konvensjonsforpliktelsen.

Til § 168

Bokstav d er ny og kriminaliserer brudd på forbudet mot å stille formuesgoder til rådighet eller til fordel for den en båndleggingsbeslutning retter seg mot. Forbudet følger av politiloven ny § 17 k annet ledd. Dessuten fastsettes straffansvar for brudd på plikten til å informere Politiets sikkerhetstjeneste om tiltak truffet for å båndlegge formuesgoder, jf. politiloven ny § 17 k første ledd. Det vises til nærmere redegjørelse under punkt 5.7.3.

Overskriften er endret for å gjenspeile bestemmelsens innhold.

Til endringene i politiregisterloven

Til § 64

I tredje ledd nr. 1 tilføyes en ny bokstav c som bestemmer at Politiets sikkerhetstjeneste utenfor straffesak kan behandle opplysninger der dette er nødvendig for gjennomføring av båndlegging etter politiloven § 17 g. Det er videre gjort mindre følgeendringer i nr. 1 bokstav a og b. Endringene er nødvendige fordi reglene om båndlegging flyttes fra straffeprosessloven til politiloven.

Til § 66

Det tilføyes et nytt fjerde ledd, som bestemmer at innsyn i saksdokumenter i sak om båndlegging kan gis etter reglene i straffeprosessloven, som gjelder så langt de passer. Endringen er nødvendig fordi reglene om båndlegging flyttes fra straffeprosessloven til politiloven. Det understrekes at bestemmelsen, utover innsyn i de aktuelle saksdokumentene, ikke representerer et unntak fra den generelle regelen i § 66 første ledd.

Til § 69

Første ledd nytt punkt 25 slår fast at Kongen i forskrift kan gi nærmere regler om saksbehandling i båndleggingssaker utenfor straffesak. Tilføyelsen er en følge av at reglene om båndlegging flyttes fra straffeprosessloven til politiloven.

Justis- og beredskapsdepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i straffeloven mv. (terrorrelaterte folkerettslige forpliktelser m.m.).

Vi HARALD, Norges Konge,

stadfester:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i straffeloven mv. (terrorrelaterte folkerettslige forpliktelser m.m.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i straffeloven mv. (terrorrelaterte folkerettslige forpliktelser m.m.)

I

I lov 13. juni 1975 nr. 39 om utlevering av lovbrytere m.v. gjøres følgende endringer:

§ 15 første ledd første punktum skal lyde:

1. Til fremme av undersøkelsen og for å sikre utlevering kan de tvangsmidler som er nevnt i straffeprosessloven kapitler 14, 15, 15 a, 16, 16 a, 16 b og 16 d, samt båndlegging etter politiloven § 17 g, anvendes i samme utstrekning som i saker angående lovbrudd av tilsvarende art som forfølges her i riket.

§ 20 første ledd første punktum skal lyde:

1. Når en person i fremmed stat er siktet,​ tiltalt eller domfelt for en straffbar handling som kan begrunne utlevering etter denne lov, kan tvangsmidler etter straffeprosessloven​ kapitler 14, 15, 15 a, 16, 16 a, 16 b og 16 d, samt båndlegging etter politiloven § 17 g, anvendes overfor ham i samme utstrekning som i saker angående lovbrudd av tilsvarende art som forfølges her i riket, såframt kompetent myndighet i den fremmede stat ber om det før utleveringsbegjæring er framsatt.

§ 24 første ledd første og nytt annet punktum skal lyde:

1. Til bruk for straffesak i fremmed stat kan det på begjæring bestemmes at tvangsmidler som nevnt i straffeprosessloven kapitler 15, 15 a, 16, 16 a, 16 b, 16 d og 17, skal kunne anvendes på samme måte som i saker om lovbrudd av tilsvarende art som forfølges her i riket. Båndlegging etter politiloven § 17 g kan også bestemmes anvendt til bruk i sak i fremmed stat når saken har sin bakgrunn i regler som oppfyller tilsvarende folkerettslige forpliktelser som båndleggingsreglene.

Nåværende annet og tredje punktum blir tredje og nytt fjerde punktum.

II

I lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker gjøres følgende endringer:

§ 100 a første ledd første punktum skal lyde:

Når retten behandler en sak etter §§ 200 a, 202 a annet ledd, 202 c, 208 a, 210 a, 210 c, 216 a, 216 b, 216 m, 216 o, 242 a, 264 sjette ledd, 267 første ledd tredje punktum, 292 a eller politiloven § 17 h tredje ledd, skal den straks oppnevne offentlig advokat for den mistenkte.

I § 200 a første ledd, § 202 c første ledd og § 216 a første ledd bokstav b erstattes «136 a, 145» med «136 a, 136 b, 145».

Kapittel 15 b oppheves.

I § 216 o første ledd bokstav b erstattes «136 a, 232» med «136 a, 136 b, 232».

§ 242 første ledd annet punktum skal lyde:

Innsyn i opptak, notater og andre dokumenter som inneholder opplysninger om eller fra bruk av tvangsmidler som nevnt i §§ 200 a, 202 a, 202 b, 202 c, 208 a, 210 a, 210 c, 216 a, 216 b, 216 m, 216 o og 222 d, eller bruk av båndlegging etter politiloven § 17 h tredje ledd, kan også nektes dersom innsyn kan skade etterforskingen av andre saker.

§ 242 a tredje ledd skal lyde:

Første ledd gjelder tilsvarende for opplysninger som er fremlagt for retten som grunnlag for avgjørelse om bruk av tvangsmidler som nevnt i §§ 200 a, 202 c, 208 a, 210 a, 210 c, 216 a, 216 b, 216 m, 216 o og 222 d, eller om bruk av båndlegging etter politiloven § 17 h tredje ledd.

§ 292 a tredje ledd skal lyde:

Første ledd gjelder tilsvarende for vitneforklaring om forhold som kan røpe opplysninger som er fremlagt for retten som grunnlag for avgjørelse om bruk av tvangsmidler som nevnt i §§ 200 a, 202 c, 208 a, 210 a, 210 c, 216 a, 216 b, 216 m, 216 o og 222 d, eller om bruk av båndlegging etter politiloven § 17 h tredje ledd.

III

I lov 13. mai 1988 nr. 26 om inkassovirksomhet og annen inndriving av forfalte pengekrav gjøres følgende endringer:

§ 4 femte ledd skal lyde:

Inkassovirksomhet som gjelder ervervsmessig eller stadig inndriving av forfalte pengekrav for andre, kan uten hinder av første ledd drives midlertidig av personer som oppfyller kravene i yrkeskvalifikasjonsloven kapittel 2.

§ 5 annet ledd skal lyde:

Inkassobevilling etter første ledd bokstav a gis etter søknad til personer som anses egnet til å være faktisk leder for foretak som stadig og ervervsmessig inndriver forfalte pengekrav for andre.​ Søkeren må fremlegge politiattest​ og godtgjøre å ha minst tre års praktisk erfaring med inndriving​ av pengekrav i løpet av de siste ti år. For godkjenning av personer med statsborgerskap fra en EØS-stat​ eller Sveits, og som har ervervet sine yrkeskvalifikasjoner​ eller fått disse godkjent i en annen EØS-stat eller Sveits, samt personer fra tredjeland som omfattes av direktiv 2004/38/EF, gjelder reglene i yrkeskvalifikasjonsloven.

IV

I lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet gjøres følgende endringer:

Kapittel III a overskriften skal lyde:

Kapittel III a. Politiets sikkerhetstjeneste. Organisering, oppgaver, forebyggende bruk av tvangsmidler og båndlegging

§ 17 b første ledd nr. 5 første punktum skal lyde:

5. sabotasje og politisk motivert vold eller tvang, eller overtredelser av straffeloven §§ 131 til 136 b, 145 eller 146.

I kapittel III a skal nye §§ 17 g til 17 l lyde:

§ 17 g Beslutning om båndlegging

Når noen med god grunn antas å ha begått en handling som rammes av straffeloven §§ 131 første ledd, 133, 134, 135, 136 eller 136 a, eller forsøk på dette, kan sjefen eller den stedfortredende sjefen for Politiets sikkerhetstjeneste beslutte å båndlegge samtlige formuesgoder som tilhører, eies, innehas eller kontrolleres av

a) vedkommende,

b) et foretak som vedkommende eier eller har kontroll over, eller

c) et foretak eller en person som handler på vegne av eller på instruks fra noen som nevnt i bokstav a eller b.

Formuesgoder som er nødvendige til underhold av den beslutningen retter seg mot, hans eller hennes husstand eller noen han eller hun forsørger, kan ikke båndlegges.

Beslutningen skal være skriftlig, identifisere den beslutningen retter seg mot og kort beskrive grunnlaget for beslutningen.

Båndlegging kan bare brukes når det er tilstrekkelig grunn til det, og kan ikke brukes når det etter sakens art eller forholdene ellers ville være et uforholdsmessig inngrep.

§ 17 h Saksbehandlingen i tingretten

Politiets sikkerhetstjeneste skal snarest mulig og senest innen syv dager etter at den har truffet beslutning etter § 17 g, bringe saken inn for tingretten, som ved kjennelse avgjør om beslutningen skal opprettholdes. Domstolloven § 149 første ledd gjelder tilsvarende. Før retten treffer kjennelsen, skal den beslutningen retter seg mot og andre som saken gjelder, varsles og gis anledning til å uttale seg. Hevder en tredjeperson å ha rett til et formuesgode som båndlegges etter dette kapitlet, avgjør retten om inngrep skal unnlates mot eller uten at det blir stilt sikkerhet.

Opprettholder retten beslutningen, fastsetter den samtidig en bestemt tidsfrist for båndleggingen. Tillatelse kan gis for inntil 6 måneder av gangen dersom særlige omstendigheter tilsier at en fornyet prøving etter 8 uker vil være uten betydning.

Dersom underretning vil være til vesentlig skade for båndleggingen, etterforskningen eller en annen verserende sak om en lovovertredelse hvor det kan besluttes utsatt underretning, kan retten beslutte at varsel som nevnt i første ledd skal unnlates og underretning om kjennelsen utsettes. I så fall skal retten i kjennelsen sette en frist for når underretning skal skje. Fristen skal ikke overstige fire uker, men kan forlenges av retten ved kjennelse med inntil fire uker om gangen. Når fristen løper ut, skal den beslutningen retter seg mot og andre som saken gjelder, underrettes om kjennelsen og om at de kan kreve at retten avgjør om båndleggingen skal opprettholdes.

§ 17 i Opphør av båndlegging

Dersom vilkårene for å båndlegge ikke lenger er oppfylt, skal båndleggingen oppheves uten ugrunnet opphold. Båndleggingen faller bort senest tre år etter at overtredelsen som lå til grunn for beslutningen, har opphørt.

§ 17 j Pålegg om bistand og taushetsplikt

Politiets sikkerhetstjeneste kan pålegge andre enn dem som er nevnt i straffeprosessloven § 122 første og annet ledd å yte nødvendig bistand for å båndlegge et formuesgode.

Er det aktuelt å begjære utsatt underretning etter § 17 h tredje ledd, kan Politiets sikkerhetstjeneste pålegge andre enn dem som er nevnt i straffeprosessloven § 122 første og annet ledd å bevare taushet om beslutningen om å båndlegge formuesgodet inntil utsatt underretning blir gitt. Når taushetsplikten har opphørt, skal Politiets sikkerhetstjeneste snarest mulig varsle den som har fått slikt pålegg.

§ 17 k Informasjonsplikt, forbud mot å stille formuesgoder til rådighet mv.

Den som treffer tiltak for å båndlegge formuesgoder i samsvar med § 17 g, skal umiddelbart informere Politiets sikkerhetstjeneste om dette.

Ingen formuesgoder skal stilles til rådighet eller til fordel for personer eller foretak som en beslutning om båndlegging er rettet mot.

Straffeprosessloven § 221 annet og tredje ledd gjelder tilsvarende for beslutning om båndlegging. Kongen kan gi nærmere regler i forskrift om bekjentgjøring av iverksettelse og opphør av båndlegging.

§ 17 l Forholdet til annen lovgivning

Straffeprosessloven gjelder for saker om båndlegging så langt den passer. Forvaltningsloven og offentleglova gjelder ikke for saker om båndlegging.

V

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

§ 133 første ledd skal lyde:

Med fengsel inntil 10 år straffes den som planlegger eller forbereder en terrorhandling ved å inngå forbund med noen om å begå en straffbar handling som nevnt i §§ 131, 138, 139, 141, 141 a, 142, 143 eller 144.

§ 135 første ledd bokstav a og b skal lyde:

a) til å utføre en handling som nevnt i §§ 131, 134, 136 b eller §§ 137 til 144,

b) av en person eller gruppe som har til formål å begå handlinger som nevnt i §§ 131, 134, 136 b eller §§ 137 til 144, når personen eller gruppen har tatt skritt for å realisere formålet med ulovlige midler,

Ny § 136 b skal lyde:

§ 136 b Reise med terrorformål

Med fengsel inntil 6 år straffes den som reiser til et annet land med forsett om å begå, planlegge eller forberede en handling som nevnt i §§ 131, 134, 135, 136 eller §§ 137 til 144.

§ 139 første punktum skal lyde:

Den som ved vold, trusler, teknologi eller på annen ulovlig måte tiltvinger seg kontroll over et luftfartøy i tjeneste eller et skip, eller på annen måte oppnår kontroll over eller griper inn i en flygning eller seilas, straffes med fengsel inntil 21 år.​

§ 141 skal lyde:

§ 141 Bruk og utslipp av farlig stoff i tilknytning til luftfartøy og skip mv.

Med fengsel inntil 15 år straffes den som volder fare for tap av menneskeliv eller betydelig skade på kropp,​ eiendom eller miljø ved å

a) bruke mot eller på et luftfartøy, et skip eller innretninger eller anlegg på kontinentalsokkelen et eksplosivt eller radioaktivt materiale, biologisk eller kjemisk våpen, eller

b) slippe ut fra et luftfartøy, et skip eller innretninger eller anlegg på kontinentalsokkelen et eksplosivt eller radioaktivt materiale, biologisk eller kjemisk våpen, olje, flytende naturgass eller annet giftig eller farlig stoff.

Ny § 141 a skal lyde:

§ 141 a Farefull bruk av luftfartøy og skip

Med fengsel inntil 15 år straffes den som fører eller bruker et luftfartøy eller skip med forsett om derved å volde tap av menneskeliv eller betydelig skade på kropp, eiendom eller miljø.

§ 168 skal lyde:

§ 168 Brudd på oppholds- og kontaktforbud eller beslutning om båndlegging

Med bot eller fengsel inntil 1 år straffes den som

a) ved dom er forvist til eller fra bestemte deler av riket og som rettsstridig igjen oppholder seg på et sted der dette er forbudt for vedkommende, eller som på annen måte bryter kontaktforbud i medhold av straffeloven § 57,

b) krenker forbud etter straffeprosessloven §§ 222 a eller 222 b,

c) forsettlig eller grovt uaktsomt hindrer at elektronisk kontroll i medhold av straffeloven § 57 kan iverksettes eller hindrer pågående kontroll, eller

d) opptrer i strid med informasjonsplikten etter politiloven § 17 k første ledd eller forbudet etter politiloven § 17 k annet ledd.

VI

I lov 28. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten gjøres følgende endringer:

§ 64 tredje ledd nr. 1 skal lyde:

1.

a) ved opprettelse av forebyggende sak er grunn til å undersøke om noen forbereder et lovbrudd som Politiets sikkerhetstjeneste har til oppgave å forebygge,

b) for øvrig anses nødvendig i forebyggende øyemed å behandle opplysninger av betydning for utførelsen av arbeidsoppgavene i politiloven​ §§ 17 b eller 17 d, herunder opplysninger om utlending​ der det etter en konkret sikkerhetsmessig vurdering anses nødvendig å behandle slike opplysninger. Ved denne nødvendighetsvurderingen må det tas i betraktning om behandlingen er forholdsmessig ut fra om utlendingen kommer fra land eller områder som det i henhold til aktuell trusselvurdering knytter seg en risiko til i forhold til oppgavene etter politiloven §§ 17 b og 17 c, eller hans bakgrunn for øvrig. Tilsvarende kan Politiets sikkerhetstjeneste også behandle opplysninger om referansepersoner i Norge for slike utlendinger, eller

c) er nødvendig for gjennomføring av båndlegging etter politiloven § 17 g,

§ 66 nytt fjerde ledd skal lyde:

Innsyn i saksdokumenter i sak om båndlegging kan gis etter reglene i straffeprosessloven, som gjelder så langt de passer.

§ 69 første ledd punkt 24 og nytt punkt 25 skal lyde:

24. saksbehandlingsregler i forbindelse med kontroll etter §§ 59 og 60,

25. saksbehandling i båndleggingssaker utenfor straffesak.

VII

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. De ulike bestemmelsene kan settes i kraft til ulik tid.

# [[vedlegg resett]]

Sikkerhetsrådsresolusjon 2178 (2014)

[:figur:figX-X.jpg]

[:figur:figX-X.jpg]

[:figur:figX-X.jpg]

[:figur:figX-X.jpg]

[:figur:figX-X.jpg]

[:figur:figX-X.jpg]

[:figur:figX-X.jpg]

[:figur:figX-X.jpg]

[:figur:figX-X.jpg]

[:figur:figX-X.jpg]

[:figur:figX-X.jpg]

[:figur:figX-X.jpg]

[:figur:figX-X.jpg]

[:figur:figX-X.jpg]

[:figur:figX-X.jpg]

[:figur:figX-X.jpg]

# [[vedlegg resett]

Tilleggsprotokoll 22. oktober 2015 til Europarådets konvensjon 16. mai 2005 om forebygging av terrorisme (Rigaprotokollen)

[:figur:figX-X.jpg]

[:figur:figX-X.jpg]

[:figur:figX-X.jpg]

[:figur:figX-X.jpg]

[:figur:figX-X.jpg]

[:figur:figX-X.jpg]

[:figur:figX-X.jpg]

[:figur:figX-X.jpg]

[:figur:figX-X.jpg]

[:figur:figX-X.jpg]

[:figur:figX-X.jpg]

# [[vedlegg resett]]

Konvensjon 10. september 2010 om bekjempelse av ulovlige handlinger knyttet til internasjonal sivil luftfart (Beijingkonvensjonen)

[:figur:figX-X.jpg]

[:figur:figX-X.jpg]

[:figur:figX-X.jpg]

[:figur:figX-X.jpg]

[:figur:figX-X.jpg]

[:figur:figX-X.jpg]

[:figur:figX-X.jpg]

[:figur:figX-X.jpg]

[:figur:figX-X.jpg]

[:figur:figX-X.jpg]

[:figur:figX-X.jpg]

[:figur:figX-X.jpg]

[:figur:figX-X.jpg]

[:figur:figX-X.jpg]

[:figur:figX-X.jpg]

[:figur:figX-X.jpg]

[:figur:figX-X.jpg]

[:figur:figX-X.jpg]

[:figur:figX-X.jpg]

[:figur:figX-X.jpg]

[:figur:figX-X.jpg]

[:figur:figX-X.jpg]

[:figur:figX-X.jpg]

[:figur:figX-X.jpg]

[:figur:figX-X.jpg]

[:figur:figX-X.jpg]

[:figur:figX-X.jpg]

# [[vedlegg resett]]

Tilleggsprotokoll 10. september 2010 til konvensjonen om bekjempelse av ulovlig bemektigelse av luftfartøyer (Beijingprotokollen)

[:figur:figX-X.jpg]

[:figur:figX-X.jpg]

[:figur:figX-X.jpg]

[:figur:figX-X.jpg]

[:figur:figX-X.jpg]

[:figur:figX-X.jpg]

[:figur:figX-X.jpg]

[:figur:figX-X.jpg]

[:figur:figX-X.jpg]

[:figur:figX-X.jpg]

[:figur:figX-X.jpg]

[:figur:figX-X.jpg]

[:figur:figX-X.jpg]

[:figur:figX-X.jpg]

[:figur:figX-X.jpg]

[:figur:figX-X.jpg]

[:figur:figX-X.jpg]

[:figur:figX-X.jpg]

[:figur:figX-X.jpg]

[:figur:figX-X.jpg]