

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



AMNESTY INTERNATIONAL NORWAY
Grensen 3, N-0159 Oslo
P.O. Box 702 Sentrum, N-0106 Oslo
T: +47 22402200 F: +47 22402250
E: info@amnesty.no W: www.amnesty.no

Høringssvar fra Amnesty International Norge

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

Innledende kommentarer

Amnesty International viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 12. juli 2012 med forslag til bestemmelser som setter straff for forberedelser til terrorhandlinger, utvidet adgang til tvangsmiddelbruk, samt endringer i straffeloven 1902 § 60a. Ved en feil fikk Amnesty ikke tilsendt høringen før 08.10.2012, og vi fikk derfor utsatt høringsfristen til 14.11.2012.

Amnesty vil innledningsvis bemerke at flere av forslagene som fremkommer i høringen reiser viktige prinsipielle spørsmål knyttet til menneskerettighetene, og er til dels svært inngripende for enkeltindivider. Flere av forslagene er prinsipielt betenkkelige, og dette betyr at det er veldig viktig at forslagene både blir grundig utredet og også at de blir grundig begrunnet. Flere av punktene i høringen mangler etter Amnestys syneen slik grundig utredning og begrunnelse.

Lovgivningen må være innenfor de rammene som settes av de menneskerettighetsforpliktelser Norge er bundet av. Amnesty vil bemerke at departementet ikke tydelig har vurdert hvordan forslagene forholder seg til Norges internasjonale menneskerettighetsforpliktelser. Dette forutsetter vi at departementet gjør i et eventuelt videre arbeid med forslagene.

Nedenfor følger noen foreløpige betraktninger fra Amnestys side. Dersom departementet finner å videreføre noen av forslagene, forutsetter vi at det grundig vurderes opp mot Norges internasjonale menneskerettighetsforpliktelser.

Kommentarer til Del 1: Kriminalisering av forberedelseshandlinger

Ad 1.3: Generelt om forslaget fra PST om kriminalisering av forberedelseshandlinger til terrorangrep.

Amnesty International er enig i at lovverket skal legge til rette for at samfunnet trygges og den enkeltes sikkerhet ivaretas. Amnesty har også forståelse for at en vil vurdere endringer som gjør det lettere å ramme soloterrorister i planleggingsfasen. Slike tiltak må imidlertid ikke gå på bekostning av vernet om grunnleggende sivile rettigheter, som flere av de foreslåtte tiltakene legger opp til.

Forslaget innebærer en omfattende nykriminalisering av forberedelseshandlinger til kriminelle handlinger. Forberedelseshandlinger har tradisjonelt i norsk rett ikke vært straffebelagt. Forslaget innebærer et klart brudd med denne tradisjonen.

Departementet har også avvist flere liknende forslag tidligere, se Ot.prp. nr. 61 (2001-2002). Selv om det kan være grunn til å gjennomgå om dagens terrorlovgivning er tilfredsstillende, så må det være et krav at eventuelle endringer blir gjort til gjenstand for grundig utredning og vurdering. Dette gjelder både de prinsipielle sidene ved forslagene og den konkrete utformingen av de nye bestemmelsene.

Departementets høringsnotat er i stor grad en gjengivelse av forslag fra PST og innebærer ikke en slik bredt anlagt og grundig vurdering.

For eksempel bygger PSTs forslag på flere punkter på tilsvarende bestemmelser i britisk terrorlovgivning. Britisk terrorlovgivning har på ulike punkter gjennom flere år vært kritisert, spesielt med tanke på forholdet til Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK). Man bør ikke uten grundige overveielser "adoptere" denne til norsk rett.

Flere av forslagene innebærer ikke så mye en kriminalisering av noens handlinger (som etter omstendighetene kan være ganske så hverdagslige), men en kriminalisering av motivasjon/indre tanker. Man kan spørre seg om dette i praksis kommer til å føre til slutninger fra hva noen har sagt, religiøs eller politisk tilknytning, omgangskrets eller annet og til straff. Dette i mangel på andre bevis. Amnesty ser en stor fare for at dette kan gå ut over prinsippet om likhet for loven, generell rettssikkerhet og forbud mot diskriminering. En slik forskjellsbehandling og stigmatisering av enkelte grupper vil også innebære en fare for at enkeltindivider blir (ytterligere) radikaliseret.

Ad 1.3.1: Generell bestemmelse om planlegging av terrorhandlinger

Amnesty International er prinsipielt betenkt til kriminalisering av forberedelseshandlinger.

Departementet fremhevet i arbeidet med straffeloven 2005 at kriminalisering av forberedelseshandlinger kan føre til uriktige domfellelser, redusert handlefrihet for enkeltmennesker, og svekket personvern, noe Amnesty er enig i og som vi mener er like gjeldene i dag.

Noen forberedelseshandlinger kan være lik handlinger som er helt uskyldige – skillet består i sinnelaget til personen; vedkommende må ha til hensikt å begå en senere straffbar handling som den aktuelle handlingen er en forberedelse til.

Departementet kommenterte i høring 2001/2002: *En annen svakhet med en så vidtgående kriminalisering av potensielle forberedelseshandlinger, er at grensen for det straffbare først og fremst blir å finne i de subjektive vilkårene for straff, og ikke i ytre handlinger. Av rettssikkerhetsgrunner er det lite ønskelig å la avgjørelsen av skyldspørsmålet i så stor grad bero på bevisvurderinger av den tiltaltes sinnelag.*

Amnesty mener at dette fortsatt er et viktig og tungtveienede argument mot en vidtgående kriminalisering av potensielle forberedelseshandlinger.

Departementet stiller spørsmål om de erfaringer man har gjort seg de siste årene gjør at reglene ikke er like dekkende som man den gang la til grunn, og fremhever behovet for å ramme soloterrorister i planleggingsfasen. Disse faller utenfor forbudsbestemmelsene i straffeloven 1902 § 147a og straffeloven 2005 § 133. I høringsnotatet fremkommer det at det i en forberedende fase kan være behov for å iverksette tvangsmidler for å avverge at planene fullføres. Politiet har i dag adgang til å bruke tvangsmidler i avvergende og forebyggende øyemed, men det er ikke åpning for tvangsmidlene pågripelse og fengsling.

Forslaget i høringen er svært vidt formulert og gir liten veiledning om hva som faktisk skal være straffbart. Det kan derfor stilles spørsmål om dette gir tilstrekkelig rettledning til borgerne om hva som er straffbart slik legalitetsprinsippet forutsetter. Også fullt ut hverdagslige handlinger kan rammes av bestemmelsen. Det avgjørende er hvilket forsett noen har handlet med, altså den indre motivasjonen til den enkelte.

Når det gjelder terrorplanlegging vil en måtte kreve et dobbelt forsett (terrorforsett), problemet med å bevise dobbelt forsett vil være mye større på forberedelsesstadiet. Det er vanskelig å vite med sikkerhet hva personen tenkte og ville med handlingene sine. Det er således en svært vanskelig bevissituasjon.

Ved tvangsmiddelbruk: Domstolskontrollen blir fort vanskelig når spørsmålet blir hvilken indre motivasjon den enkelte har med handlingene han skal foreta. Domstolene vil i stor grad bli henvist til å trekke slutninger fra noens ideologiske ståsted, hvem personen omgås osv. for å avgjøre om personen har forsett om terrorhandlinger. Dette er åpenbart betenkelig.

Teknisk sporing av soloterrorister

Amnesty viser til innvending ovenfor. Betenkelighetene som der fremkommer gjør seg gjeldende også her.

Ad. 1.3.2: Tilstedeværelse på et sted hvor det bedrives terrortrening

Amnesty International er prinsipielt kritisk til dette forslaget.

I dag er det allerede straffbart å drive terrortrening eller å medvirke til dette.

Straffeansvaret bør primært knyttes til de handlingene borgerne foretar, og ikke til opphold på et sted. Her er det snakk om å kriminalisere den blotte tilstedeværelse på et gitt sted. PSTs forslag er ment å ha en vid rekkevidde hvor for eksempel "trening i anti-overvåkningsteknikker" og "lære å fly luftfartøy" er omfattet. Dette forslaget er vidt og vagt, og gir følgelig liten selvstendig veiledning om hva som er straffbart, noe som er problematisk i forhold til legalitetsprinsippet.

Det reiser også problemer i forhold til domstolskontroll mht til tvangsmiddelbruk, slik det også er nevnt under forrige punkt.

Dersom departementet skulle gå videre med forslaget vil det være viktig at begrepet «terrortrening» defineres nøye og så snevert som mulig. Straffebestemmelsen burde også inneholde klare krav om subjektiv skyld og ikke kun relateres til at vedkommende har vært tilstede. Det må således være et vilkår at vedkommende har forsett mht at det bedrives opplæring i teknikker og metoder som er egnet til å begå visse terrorhandlinger, og også at vedkommende har som intensjon å ville bruke kunnskapen.

Dersom medvirkning til terrortrening skal omfattes av lovgivningen er det likeledes avgjørende at «medvirkning» gis en presis definisjon.

Ad 1.3.3: Mottakelse av trening eller instruksjon til nytte for terror.

Amnesty International er kritisk til dette forslaget.

Vi ser at det er mer straffverdig å motta trening enn kun å være tilstede på sted hvor det bedrives terrortrening. Allikevel gjelder den samme utfordringen som vi har påpekt andre steder i vår høringsuttalelse, at en i stor grad vil måtte bedømme enkeltpersoners motivasjon til å motta trening eller instruks, særlig når dette ikke er blitt fulgt av konkrete kriminelle handlinger. Som andre bestemmelser som er foreslått her vil dette åpne for vid og vilkårlig anvendelse, som nesten automatisk vil være basert på individers ideologi eller bakgrunn, noe som er stikk i strid med fundamentale rettsprinsipper.

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

Forslaget reiser de samme problemstillinger som er gjennomgått ovenfor mht til kriminalisering av planleggingshandlingene generelt, og Amnesty stiller seg kritisk til dette forslaget.

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

Forslaget reiser de samme problemstillinger som er gjennomgått ovenfor mht til kriminalisering av planleggingshandlingergenerelt, og Amnesty stiller seg også på dette punkt kritisk til forslaget.

Fra PSTs forslag: *«snakk om informasjonens formål, ikke ihendehavers formål. Det er altså ikke noe vilkår at gjerningsmannen hadde et terrorformål»*. Det må her stilles spørsmål med hvordan informasjon kan ha et "formål" uten at det forstås i en kontekst mellom mottaker og avsender?

Forslaget griper dypt inn i ytringsfriheten, og både grunnlovens § 100 og EMKs artikkel 10 omfatter også retten til å ta imot informasjon. Det bør være svært vektige grunner for å legge innskrenkninger på retten til å ta imot informasjon.

Ad 1.3.7: Kriminalisering av deltakelse eller medlemskap i terrororganisasjoner

Amnesty er av den oppfatning at straffeansvar bør knyttes til konkrete terrorhandlinger, og ikke til deltakelse eller medlemskap i terrororganisasjon.

Det er viktig å sørge for at organisasjonsfriheten ikke skrenkes inn.

Departementet argumenterer godt i Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 195 for at straffeansvaret ikke skal være så vidt at deltakelse eller medlemskap i terrororganisasjonerskal kriminaliseres. Departementet sier her at behovet for en særlig regel om deltakelse i terrorgruppe melder seg først når en person ikke kan knyttes til deltakelse i eller planlegging av terrorhandlinger. Det er imidlertid da det er størst prinsipielle betenkeligheter og praktiske håndhevingsproblemer forbundet med et straffeansvar. Amnesty mener at disse begrunnelsene fortsatt gjelder, og mener derfor at det ikke bør kriminaliseres.

Dersom departementet går videre med forslaget er det en stor utfordring hvordan en skal definere «terrororganisasjon».

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

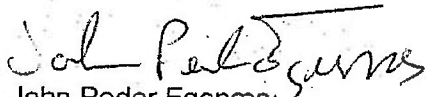
Enhver bruk av tvangsmidler innebærer et inngrep i menneskerettigheter og vil dermed bare være akseptabelt i de tilfellene internasjonal menneskerettighetslov åpner for (f.eks. hvis det er strengt nødvendig for å verne om andres menneskerettigheter, avverge alvorlig fare for offentlig sikkerhet, m.fl.)

Amnesty International er ikke prinsipielt kritisk til en utvidelse av mulige tvangsmidler for å avverge terrorhandlinger, hvis det bedømmes som nødvendig for at staten kan oppfylle sin forpliktelse om å ivareta sikkerheten i samfunnet. Forutsetning er imidlertid at enhver tvangsmiddelbruk må autoriseres, på grunnlag av gjeldende lover, av en kompetent uavhengig rettsinstans som bl.a. skal bedømme om inngrepet innfrir kravene om nødvendighet jfr. menneskerettighetsloven og er så lite omfattende som mulig.


Amnesty vil også påpeke at enhver utvidelse av fullmaktene for hemmelige tjenester må også følges opp av en gjennomgang av både rettslige og demokratiske kontrollmekanismer, for å forsikre seg at muligheten for å utøve reell kontroll fortsatt er tilstede.

Med vennlig hilsen

Amnesty International Norge


John Peder Egenæs

Generalsekretær


Beate Ekeløve-Slydal

Politisk rådgiver

Oslo, 14. november 2012