

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres referanse
201204661 ES
IHO/KHU/bj

Vår referanse (bes oppgitt ved svar)
12/00865-2/CBR

Dato
25. oktober 2012

Høringsuttalelse - Kriminalisering av forberedelse til terrorhandling - utvidet adgang til tvangsmiddelbruk og endringer i straffeloven 1902 § 60a

Det vises til departementets høringsbrev av 12. juli 2012, med forslag til endringer i straffeloven mv.

Tilsynets merknader er i det vesentlige knyttet til forslaget om å ytterligere kriminalisere forberedelse til terrorhandling. Datatilsynet frykter at det etableres en adgang for politiet til å drive utstrakt overvåkning av borgere som utfører dagligdagse handlinger, for å avdekke om handlingene springer ut av tanker om å begå fremtidige terrorhandlinger. Slik overvåkning griper også tungt inn i menneskerettighetene, herunder i de tradisjonelle personvernrettighetene slik de er fastslått i EMK artikkel 8.

Det påhviler staten å dokumentere at tiltak som griper inn i menneskerettighetene fyller vilkårene i menneskerettighetskonvensjonen. Jo mer inngripende tiltaket er, desto strengere er dokumentasjonskravet.

Lovkravet – en demokratisk prosess

Det er et generelt vilkår for inngrep i menneskerettighetene at disse må besluttes i en lovprosess¹. Datatilsynet synes imidlertid ikke at den utredningen som er fremlagt for høringsinstansene legger til rette for en effektiv, demokratisk prosess.

For det første savner Datatilsynet at departementet tar tydelig stilling til de spørsmål som forslaget reiser. Det vises til høringsnotatets pkt 1.3, hvor departementet skriver at det ikke selv har tatt stilling til de ulike forslagene fra PST, men nøyer seg med å be om høringsinstansenes syn på disse. Også i de kapitlene hvor overskriften gir inntrykk av at departementet vil presentere egne vurderinger blir sentrale spørsmål stående ubesvart. Dette gjør det svært vanskelig for høringsinstansene å foreta en kritisk prøving av departementets vurderinger.

¹ Noen menneskerettigheter er absolutte, og kan ikke hjemles i nasjonal lov.

Departementets henvisninger til tidligere utredninger er ikke tilstrekkelig klargjørende. For eksempel vises det til sitatet i notatets 1.3.1 hvor departementets uttalelser i Ot.prp. nr 90 (2003-2004) siteres: ”Departementet er i utgangspunktet ikke like kritisk som kommisjonen til å kriminalisere forberedelseshandlinger for å kunne benytte tvangsmidler i straffeprosessloven”. Dette er et så sentralt og prinsipielt spørsmål at departementets standpunkt bør gis en ytterligere begrunnelse, dersom det skal ligge til grunn for foreliggende lovarbeid.

I denne saken fremstår departementet dessuten med en så åpen og uavklart holdning til eget forslag at det også er uklart hvorvidt det faktisk har konkrete planer om å fremme det for Stortinget. Det kan ikke utelukkes at dette virker passiviserende på høringsinstansene.

For det andre savner Datatilsynet at alle sider ved et så inngripende lovforslag som det foreliggende utredes og presenteres, både de som taler for de aktuelle lovendringene og de som taler imot. Det er særlig viktig når forslagene, som i dette tilfellet, berører problemstillinger som er vanskelig tilgjengelige.

Departementets utredning er etter tilsynets vurdering svært ensidig, og fremstår i all hovedsak å være en nokså ukritisk viderefremføring av PSTs synspunkter og påstander.

Dette er særlig bekymringsfullt når PST igjen underbygger sine påstander på utvalgte sitater fra kilder som ikke angis nærmere. Det vises for eksempel til høringsnotatets pkt 1.3.3 hvor departementet gjengir PSTs sitat fra ”en uavhengig rapport om det britiske regelverket om terroristtrening”. Hvilken rapport det er tale om, hvem som har bestilt den, hvem som utarbeidet den og de nærmere forutsetningene for rapportens konklusjoner er imidlertid ikke angitt.

Et annet eksempel finnes i høringsnotatets pkt 1.3.4, hvor departementet skriver ”Ifølge PST skal man fra britisk hold være ”helt klar” på at bestemmelsen ikke strider mot uskyldspresumpsjonen i EMK art 6 nr 2”. PSTs påstand er ikke konkretisert eller dokumentert, hvilket er mangelfullt i seg selv. Etter tilsynets oppfatning må det uansett forventes at departementet gjør selvstendige undersøkelser og vurderinger av denne type viktige spørsmål.

For det tredje savner Datatilsynet at departementet dokumenterer behovet for de aktuelle lovendringene, utover å vise til PSTs egne vurderinger.

Når det gjelder kriminalisering av forberedelse til terror, viser PST til det har forekommet enkeltsaker i Skandinavia hvor terror er begått av en enkelt person. Det er imidlertid ikke lagt frem analyser som viser hvordan de bestemmelsene som er foreslått eventuelt kunne ha bidratt til å forhindre disse anslagene. Det er etter tilsynets vurdering grunn til å stille spørsmål ved om de aktuelle lovendringene vil ha den *effekten* som PST antyder.

Det er heller ikke lagt frem analyser av hvilke *andre tiltak* som kan iverksettes for å bedre PSTs muligheter til å forhindre terrorangrep (herunder fra enkeltpersoner). I den sammenheng er det relevant å belyse både hvorvidt PST har økonomiske ressurser og realkompetanse til å

utnytte gjeldende fullmakter, og hvorvidt PSTs organisering er hensiktsmessig. Datatilsynet vil i den forbindelse vise til at 22.julikommisjonen² anbefaler at nettopp disse spørsmålene blir gjenstand for en nærmere gjennomgang.

Forholdsmessighetskravet - straffverdighet

Det foreligger et generelt forholdsmessighetskrav for inngrep i menneskerettighetene. Dette innebærer at de interesser som begrunner inngrepet må stå i et rimelig forhold til inngrepets art og styrke. Med bakgrunn i dette prinsippet bygger norsk strafferettstradisjon på at straff bare skal ilegges for handlinger og unnlatelser som er straffverdige, og at straffens innhold skal stå i forhold til hvor straffverdige den aktuelle handlingen eller unnlatsen er.

Tilsynet kan ikke se at departementet engang har anført at de handlinger som omfattes av forbud mot forberedelse til terrorhandlinger er straffverdige i seg selv. Tvert imot er departementet åpne om at de objektive vilkårene lett vil ramme hverdagslige handlinger, som det ikke i seg selv er grunnlag for at samfunnet skal reagere på. Det straffverdige elementet ligger kun i det subjektive vilkåret, nemlig at handlingene er gjort for å planlegge eller forberede en terrorhandling³.

Datatilsynet vil understreke at departementet her er farlig nær et forslag om å kriminalisere borgernes tanker. Dette er uheldig av flere grunner.

For det første mener tilsynet at det er grunn til å stille spørsmål ved hvor *straffverdig* det er å ha tanker om å gjennomføre en terrorhandling. Det vises til at rene tanker, som kun har manifestert seg i dagligdagse handlinger, i seg selv ikke har skadepotensial. Det vises også til at den enkelte i liten grad har kontroll over egne tanker, og derfor vanskelig bebreides sin tankevirksomhet. Endelig vises det til at det må antas å være en høy mental terskel mellom det å ha en tanke om å begå terror til det å faktisk forsøke eller gjennomføre en slik handling. At planleggingen gir seg utslag i dagligdagse handlinger kan neppe være tilstrekkelig for å konstatere et fast forbrytersk sinnelag.

Videre mener tilsynet at de foreslåtte straffebudene gir anvisning på et krevende *bevistema*. Å rekonstruere den enkeltes tanker vil nødvendigvis gjøre bruk av svært inngripende etterforskningsmetoder. Det kan også stilles spørsmål ved hvor *praktisk* en slik bestemmelse er, sett i lys av det strenge beviskravet innen strafferetten.

Departementets forslag om kriminalisering av forberedelseshandlinger synes utelukkende å være begrunnet i et ønske om å kunne gi politiet adgang til å benytte svært inngripende tvangsmidler i forebyggende øyemed, som teknisk sporing og kommunikasjonskontroll, i tillegg til pågrep og fengsling. Tradisjonelt er ikke dette ansett å være et relevant moment i en straffverdighetsvurdering, verken når lovgiver ønsker å etablere et straffebud eller når det

² NOU: 2012:14, kap 16

³ I strafferetten for øvrig er de subjektive vilkårene for straff tradisjonelt knyttet til handlinger som i seg selv er straffverdige. De subjektive vilkårene anvendes for å fastslå nærmere hvor straffverdige disse handlingene er i det enkelte tilfellet (skyldkravet).

skal fastsette strafferammer. Som nevnt over etterlyser tilsynet departementets begrunnelse for å bryte denne tradisjonen.

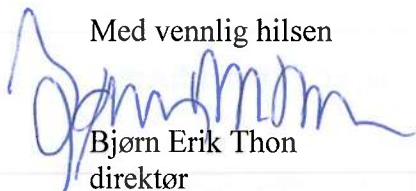
Oppsummert

Uten nærmere begrunnelse fra departementet kan ikke tilsynet se at straff er dokumentert å være et forholdsmessig tiltak mot de forberedelseshandlinger som er foreslått kriminalisert (forslagets del 1).

Datatsynet kan heller ikke se at departementet tilfredsstillende har utredet og dokumentert behovet for de øvrige lovforslagene (forslagets del 2 og 3). Særlig vil tilsynet peke på det uheldige i at forslaget om å utvide PSTs hastekompetanse er lite problematisert. Isolert sett reiser forslaget prinsipielle spørsmål som krever en grundig behandling.

Datatsynet forutsetter at forslagene utredes ytterligere, og at de sendes på en ny alminnelig høring før de eventuelt fremmes overfor Stortinget.

Med vennlig hilsen



Bjørn Erik Thon
direktør



Cecilie Rønnevik
fagdirektør

Kopi: Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet,
v/Statsforvaltningsavdelingen,
Pb 8004 Dep, 0030 Oslo