

Justis - og beredskapsdepartementet  
Postboks 8005, Dep.  
0030 Oslo

Også sendt pr. e-post: [lovavdelingen@jd.dep.no](mailto:lovavdelingen@jd.dep.no)

Deres ref.:  
201204661 ES IH  
O/KUH/bj

Dok. nr.: 145574

Saksbehandler: Trude Molvik

15.11.2012

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

### **1. Innledning**

Vi viser til departementets høringsbrev av 12.07.2012, sendt oss pr. e-post 08.10.2012, vedrørende ovennevnte høring.

Det er en prioritert oppgave for Advokatforeningen å drive rettspolitisk arbeid gjennom høringsuttalelser. Advokatforeningen har derfor en rekke lovutvalg inndelt etter fagområder. I våre lovutvalg sitter advokater med særskilte kunnskaper innenfor det aktuelle fagfelt og hvert lovutvalg består av advokater med ulik erfaringsbakgrunn og kompetanse innenfor fagområdet. Arbeidet i lovutvalgene er frivillig og ulønnet.

Advokatforeningen ser det som sin oppgave å være en uavhengig høringsinstans med fokus på rettssikkerhet og på kvaliteten av den foreslåtte lovgivningen.

I saker som angår advokaters rammevilkår vil imidlertid regelendringen også bli vurdert opp mot advokatbransjens interesser. Det vil i disse tilfellene bli opplyst at vi uttaler oss som en berørt bransjeorganisasjon og ikke som et uavhengig ekspertorgan. Årsaken til at vi sondrer mellom disse rollene er at vi ønsker å opprettholde og videreutvikle den troverdighet Advokatforeningen har som et uavhengig og upolitisk ekspertorgan i lovgivningsprosessen. I den foreliggende sak uttaler Advokatforeningen seg som ekspertorgan.

Saken er forelagt Forsvarergruppens høringsutvalg. Høringsutvalget består av Arild Dyngeland (leder), Inger Marie Sunde, John Christian Elden, Knut Rognlien, Mette-Julie Sundby og Rene Ibsen

Advokatforeningen avgir følgende høringsuttalelse:

### **2. Kriminalisering av forberedelseshandlinger**

#### **a) Alminnelige betraktninger**

Departementet uttaler i høringsnotatet at det er viktig at lovverket legger til rette for at samfunnet trygges og at den enkeltes sikkerhet ivaretas. Det er ikke vanskelig å slutte seg til en slik uttalelse.

Det er imidlertid viktig at den enkeltes grunnleggende rettigheter i samfunnet, som personvern, privatlivets fred, ytringsfrihet, informasjonsfrihet, bevegelsesfrihet, også får effektiv beskyttelse. *Den som gir opp sin frihet for sikkerhet, mister begge deler.*

Den terrorlovgivning vi har, og skal ha, må nødvendigvis bli en balansegang hvor man avveier hensynet til borgernes frihet og hensynet til samfunnet (og dermed også borgernes) sikkerhet. Dette ble grundig drøftet i forbindelse med innføringen av den terrorlovgivning vi nå har. Det er vanskelig å se at det er behov for noen betydelige endringer på dette området, slik PST har foreslått i sitt brev til departementet.

Det er åpenbart at terrorisme også må bekjempes med strafferettslige virkemidler, men spørsmålet blir hvor langt man skal strekke straffeansvaret for å kunne bruke dette som et hensiktsmessig virkemiddel. Et sted går grensen for når man gjennom straffelovgivning krenker borgernes grunnleggende friheter.

Det er også viktig at man har klart for seg at det man ønsker å belegge med straffeansvar, er uønskede handlinger. Det er gjerningsmannens handlinger man straffer. Det advares sterkt mot å bevege seg mot å belegge med straff en gjerningsmanns sinnelag, selv om dette representerer noe uønsket i samfunnet. En persons sinnelag/tanker vil være et meget vanskelig bevisstema. Desto lengre man strekker straffeansvaret for forberedelseshandlinger, desto større blir risikoen for uriktige domfellelse.

Norsk straffelovgivning gir rom for straffrie forberedelser. Først når man har overtrådt grensen for forsøk, blir man rammet av straffeansvar. Dette kan ses på som at gjerningsmannen, når han har kommet så langt at han har påbegynt et forsøk på en forbrytelse, trer ut av sin private sfære. Man har ved enkelte meget alvorlige forbrytelser ønsket å straffelegge forberedelseshandlinger på et tidligere tidspunkt enn forsøktidspunktet. Man har her valgt den løsning at det å inngå forbund om en nærmere bestemt forbrytelse, er gjort straffbar. Ved å inngå et forbund har også gjerningsmannen trådt ut av sin private sfære. Dette gjør at det er mindre betenkelig at inngåelse av forbund som forberedelseshandling, er gjort straffbart. Det var denne løsningen man valgte også ved innføring av terrorlovgivningen, ikke minst fordi dette ikke ville medføre noe nytt i norsk straffelovgivning da forbundsbestemmelser allerede var en del av norsk strafferett. Bevisstemaet er også klarere ved at dette rettes mot om det foreligger bevismessig grunnlag for å kunne slå fast at det er inngått en avtale om å begå, eller medvirke til å begå, en terrorhandling.

Advokatforeningen vil videre vise til at lovforslaget vil innebære en vesentlig utvidelse av myndighetenes adgang til å iverksette etterforskning og til å bruke straffeprosessuelle tvangsmidler. Etter Advokatforeningens syn bør et eventuelt behov for slike tiltak ikke være relevant i forhold til hvilke straffebud man skal ha. I norsk rett er straff vurdert til å være et inngrepene virkemiddel som bare skal brukes der det er nødvendig og godt begrunnet. Man bør fortsatt reservere dette til hvilke handlinger som er uønsket. Dersom man skal flytte grensene for det straffbare lenger bort fra dette utgangspunktet, er det en endring som krever en betydelig mer prinsipiell gjennomgang enn det forslaget her tillater.

Advokatforeningen vil også fremheve at forslaget, med større vekt på intensjon eller ren tilstedeværelse, vil åpne for mer overvåkning av enkeltindivider eller grupper. I denne forbindelse vil Advokatforeningen særlig fremheve det problematiske i at dette skjer ut fra svært generelle og vage kriterier knyttet til tanker som ikke har manifestert seg i handlinger som klart trekker i retning av at vedkommende har begynt å handle.

Advokatforeningen vil innledningsvis for øvrig særlig vise til den høringsuttalelsen som er avgitt av 8 fremstående jurister ved Det juridiske fakultet ved Universitetet i Bergen. I uttalelsen gis det en grundig og prinsipiell begrunnelse for at lovforslaget er for svakt utredet, og det tilrås at dette legges til side « inntil det eventuelt blir gjort ei grundigare utgreiing av behovet for reglar og moglege effektar og biverknader av straffereglane og den politimessige og straffeprosessuelle handhevinga av disse.». Advokatforeningen tiltrer dette standpunkt, og kan i det vesentlige slutte seg til den begrunnelse som er gitt for dette i uttalelsen fra Bergen

#### b) Generell bestemmelse om planlegging av terrorhandlinger

I høringsnotatet er et utkast til nytt siste ledd i straffeloven § 147 a formulert slik:

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

En slik bestemmelse inneholder ingen opplysninger om hva som er straffbart å ha i sin besittelse. Det som eventuelt vil skille en lovlig handling fra en straffbar handling, er hvilket forsett man har ved besittelsen av gjenstander eller informasjon. I det ytre er det ikke noe som skiller straffri og straffbar besittelse. Dette må nødvendigvis medføre en økt risiko for uriktig domfellelse.

Det er også grunn til å spørre om forslaget oppfyller presisjonskravet som ligger implisitt i legalitetsprinsippet på strafferettens område (Lex certa). Et straffebed må være tilstrekkelig klart, og kan ikke ha et for upresist meningsinnhold.

Det er vanskelig å se at det vil være noen grenser for forebyggende tvangsmiddelbruk fra politiets side hvis man begir seg inn på en slik straffelovgivning. I tillegg til hensynet til personvernet og privatlivets fred, må man også ta hensyn til borgernes informasjonsfrihet. Det er betenkelig å sette strafferettslige grenser for hva en borger kan tilegne seg av informasjon.

Våpen og sprengstoff, og utstyr og ingredienser til å lage dette, er i en annen stilling. Man vil uansett kunne ramme dette ved en mindre endring av straffeloven § 161.

#### c) Tilstedeværelse på et sted hvor det bedrives terrortrening

I høringsnotatet er utkast til ny straffelov § 147 d formulert slik:

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

Departementet uttaler i høringsnotatet:

«Det er vanskelig å se for seg aktverdige grunner for tilstedeværelse på et slikt sted, og et forbud vil i liten grad gripe inn i den alminnelige handlefrihet.»

Advokatforeningen vil til dette bemerke at det er vanskelig å se at borgerne må kunne påvise en aktverdig grunn til å reise og oppholde seg et sted. Bevegelsesfrihet er en grunnleggende frihet for

borgerne. Et straffeansvar må knyttes til konkrete handlinger, og ikke til steder hvor man er eller har vært.

#### d) Mottakelse av trening eller instruksjon til nytte for terror

I høringsnotatet er utkast til ny bestemmelse formulert slik:

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

Her er det konkret beskrevne handlinger som er gjort straffbare. Departementets påpekning av manglende aktverdig grunn, er mer på sin plass ved en slik bestemmelse enn ved en generell bestemmelse om tilstedeværelse. Man har allerede straffansvar for å gi "terroropplæring", og det å motta "terroropplæring" vil derfor være motstykket til dette.

En som har fått "terroropplæring" vil nødvendigvis pådra seg mistanke om at han har inngått et "terrorforbund" med de personene som har stått for opplæringen. Det er derfor vanskelig å se at en ny bestemmelse av denne art skal få noen betydning for politiets metodebruk.

Disse forholdene har vært betydelig omtalt i mediene. Man har merket seg en klar politisk vilje til straffe belegge det å motta slik opplæring. Og heller ikke Advokatforeningen ser noen vesentlige betenkinger mot dette lovforslaget..

#### e) Besittelse og/eller anskaffelser av gjenstander med tanke på fremtidige terrorhandlinger

I høringsnotatet er utkast til ny lovbestemmelse formulert slik:

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

Det er her samme betenkeligheter som ved utkastet til nytt siste ledd i straffeloven § 147 a. Straffebestemmelsen angir ikke noen grenser for hva som vil være straffbare handlinger. Også her vil det da være gjerningsmannens sinnelag som er avgjørende for om handlingene er straffbare eller ikke. Departementet gir uttrykk for at begrepsbruken "særlig egnet" avgrenser mot hverdagslige gjenstander uten at det da gis noen eksempler på hvilke gjenstander man da mener. Betenkelighetene vedrørende presisjonskravet i legalitetsprinsippet vil også her gjøre seg gjeldende.

Etter Advokatforeningens mening bør man heller fokusere på konkrete typer gjenstander med særlig kjennetegn, og dette kan gjøres ved mindre endring av gjeldende straffelov § 161.

#### f) Besittelse og/eller anskaffelse av informasjon med tanke på fremtidige terrorhandlinger

I høringsnotatet er utkast til ny lovbestemmelse formulert slik:

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

Det bemerkes for ordens skyld at departementets påpekning av at oppskrifter på å sette sammen våpen, eller lage bombe, kan rammes av straffeloven § 161 første ledd bokstav b, ikke kan være riktig. Det er derfor etter gjeldende rett ikke straffbart å skaffe seg slik informasjon.

Informasjonsfrihet er en sentral del av ytringsfriheten. Det foreligger ikke tilstrekkelig tungtveiende grunner til å begrense borgernes informasjonsfrihet på denne måten, særlig ikke å belegge dette med straffansvar. En slik straffebestemmelse vil også åpne for nesten ubegrenset adgang til bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed.

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

I høringsnotatet er det foreslått at straffeloven § 161 videreføres i ny straffelov. Det er vanskelig å se noen store betenkeligheter med dette da straffebestemmelsen inneholder klare henvisninger til hvilke handlinger som er straffbare.

Det bemerkes for øvrig at departementet legger til grunn feil forståelse av straffeloven § 161. Henvisningen til Oslo tingretts dom i sak nr. 11-047559MED-OTIR/07 er ikke lenger dekkende i og med at Borgarting lagmannsrett i ankesaken (sak nr. 12-040854AST-BORG/02) kom til at de ingredienser som var innkjøpt til fremstilling av sprengstoff i den saken, ikke ble rammet av straffeloven § 161 første ledd bokstav b da det ikke kunne betegnes som særlig utstyr (hydrogenperoksid, aceton med mer). Det bør derfor foretas en mindre lovendring hvor også særlige ingredienser for tilvirkning av sprengstoff inntas i straffeloven § 161 første ledd bokstav b. Man vil da ramme ha konkrete forberedelseshandlinger som gjør medfølgende straffansvar mindre betenkelig, og handlingene er klart uønskede.

Det som skiller nettopp disse forberedelseshandlingene fra andre forberedelseshandlinger, er at disse i seg selv kan være farlige, og det gjelder derfor konkrete handlinger som er uønskede.

#### h) Kriminalisering av deltakelse eller medlemskap i terrororganisasjoner

I høringsnotatet er det et utkast til ny lovbestemmelse med slik formulering:

*Med fengsel inntil 2 år straffes den som danner, er medlem i eller yter økonomisk eller annen støtte til sammenslutning som har som formål å begå en terrorhandling som nevnt i §§ 147 a, når sammenslutningen har tatt skritt for å realisere formålet med ulovlige midler. Råder sammenslutningen eller dens medlemmer over forråd av våpen eller sprengstoff, har organisasjonen medlemmer under 18 år, bruker den personer*

*under 18 år eller foreligger det andre skjerpene omstendigheter, er straffen inntil 6 år.*

I forarbeidene til ny straffelov har Justisdepartementet selv uttalt følgende:

«Norsk strafferett bygger på en tradisjon der straffansvar knytter seg til konkrete handlinger, og ikke deltakelse i en organisasjon. Skal det gjøres unntak fra dette, med de rettssikkerhetsmessige ulempene det medfører, krever det en god begrunnelse.»

I tillegg er det store utfordringer med å definere "terrororganisasjoner". Det legges til grunn at det straffverdige her i stort omfang vil bli fanget opp av bestemmelsen om forbund, straffeansvaret for terrorfinansiering og straffeansvaret for terroropplæring. Den foreslåtte bestemmelsen, vil heller gjøre rettsområdet mindre oversiktlig.

### i) Avslutningsvis

Departementets høringsnotat har sin bakgrunn i brevet fra PST hvor det foreslås i en rekke lovendringer. PST's brev er da også direkte foranlediget av terroraksjonen 22. juli 2011, og den omstendighet at terroraksjonen ble begått av en enkelt person.

Det ble etter terroraksjonen uttalt fra PST at man umulig kunne ha oppdaget denne terroristen med de virkemidler som PST rådde over. Advokatforeningen tillater seg her å vise til 22. juli-kommisjonens rapport hvor man mener at terroristen kunne ha blitt oppdaget med de virkemidler PST hadde tilgjengelig, men at man ikke har grunnlag for å konkludere med at PST burde ha oppdaget terroristen.

Det er derfor vanskelig å se at det er dekkende at PST ved gjeldende lovgivning mangler de nødvendige virkemidler for å kunne forebygge terrorhandlinger fra såkalte "soloterrorister".

### **3. Endringer i straffeprosesslovens regler om bruk av tvangsmidler og om anonym vitneførsel**

Når det gjelder tvangsmiddelbruk, har departementet i høringsnotatet i betydelig grad vist til Metodekontrollutvalgets utredning (NOU 2009:15). Det er vanskelig å se at det skulle foreligge noe som skulle medføre at man bør gå bort fra de vurderinger som ble foretatt av Metodekontrollutvalget. Det samme gjelder bestemmelsene rundt bruk av anonyme vitner.

For øvrig vises til kommentarene foran til de konkrete forslagene til nye bestemmelser i straffeloven hvor også tvangsmiddelbruk er kort omtalt.

### **5. Utvidelse av straffebestemmelsen for deltakelse i organisert kriminalitet**

I høringsnotatet heter det at "i dag synes en rådende oppfatning innenfor strafferettspleien å være at straffelovens regler rettet særlig mot organisert kriminalitet, ikke kommer til anvendelse i ønsket utstrekning". Det antas at dette kan være påtalemyndighetens oppfatning, men den deles i ikke av Advokatforeningen. Det er for øvrig uklart om denne oppfatningen også deles av domstolene, og man tillater seg å uttrykke tvil om det.

Herfra vurderes domstolenes praktisering av straffeloven § 60 a til å være i overensstemmelse med de føringene som ble lagt i forarbeidene til bestemmelsen. Derimot har påtalemyndigheten ved gjentatte anledninger forsøkt å utvide anvendelsesområdet for bestemmelsen uten å ha fått medhold i domstolene. Påtalemyndigheten har etter Advokatforeningens mening heller ikke i tilstrekkelig grad tatt inn over seg de føringene for forståelsen av bestemmelsen som Høyesterett har gitt i sine avgjørelser vedrørende bestemmelsen. Dette har medført at påtalemyndigheten i enkelte tilfeller har gått til "omkamp" om forståelsen av bestemmelsen.

Straffeloven § 60 a er av domstolene blitt praktisert i samsvar med formålet bak bestemmelsen. At straffbare handlinger begått av flere sammen, og at straffbare handlinger utføres planmessig, vil uansett ha stor betydning for straffutmålingen selv om straffeloven § 60 a ikke kommer til anvendelse.

Straffeloven § 60 a var ment som en straffeskjerpende bestemmelse for de mest alvorlige tilfellene av alvorlig kriminalitet. Det var derfor ikke hensikten at bestemmelsen med den skulle ramme flest mulige forhold. Det advares mot å endre bestemmelsen da den nå gjennom rettspraksis har fått en avklart funksjon i strafferetten. Ved lovendring må man på ny igjennom en slik avklaringsprosess. Dette medfører igjen ytterligere ressursbruk i strafferettspleien uten påviselig behov for endringen.

Vennlig hilsen

Erik Keiserud  
leder

Merete Smith  
generalsekretær