



DET NASJONALE STATSADVOKATEMBETET
FOR BEKJEMPELSE AV ORGANISERT OG ANNEN ALVORLIG KRIMINALITET

Justisdepartementet
Pb. 8005 Dep.
0030 OSLO

Deres referanse
201204661ES
IHO/KHU/bj

Vår referanse
2012/01984-3/SSF/gev/30

Dato
23. oktober 2012

**HØRING – KRIMINALISERING AV FORBEREDELSE TIL TERRORHANDLING,
UTVIDET ADGANG TIL TVANGSMIDDELBRUK, OG ENDRINGER I
STRAFFELOVEN 1902 § 60 A**

Det vises til departementets brev av 12. juli 2012.

1. INNLEDNING

24. august 2012 avsa Oslo tingrett dom i 22/7-saken. I avgjørelsen redegjøres det i detalj for hvordan Anders Behring Breivik forberedte og gjennomførte en ekstrem terrorhandling på norsk jord. Det legges til grunn at Breivik var alene om både forberedelser og gjennomføring og at han benyttet seg av legale redskaper og "ingredienser" for å lage en ekstremt kraftfull bombe som påførte regjeringskvartalet betydelige skader.

15. oktober 2012 avsa Borgarting lagmannsrett norgeshistoriens første fellende dom (med unntak av tingrettsdommen i samme sak) i sak om inngåelse av terrorforbund. Av denne avgjørelsen følger det blant annet at en norsk statsborger inngikk avtale med Al Qaida om å ramme Jyllandspostens lokaler i Danmark med eksplosiver. Vedkommende gjennomgikk terrortrening i stammeområdene i Pakistan hvor han blant annet lærte å lage svært kraftfulle eksplosiver ved bruk av hydrogenperoksid, aceton, svovelsyre og mel. Etter opplæringen reiste personen til Norge hvor han inngikk forbund med en annen person om å gjennomføre terroranslaget mot Jyllandsposten og de to startet også forberedelsene til dette ved blant annet å anskaffe ingredienser til å lage en bombe. Dommen følger vedlagt.

Ovennevnte dommer viser med all mulig tydelighet at terror både kan planlegges, forberedes og gjennomføres i Norge, hvilket tilsier at kampen mot denne typen handlinger også må intensiveres her til lands. Slik Det nasjonale statsadvokatembetet ser det må terror bekjempes både gjennom forebygging og etterforskning med påfølgende irettføring hvis bevisene holder til at det kan tas ut tiltale. Dette innebærer at Norge må ha en hensiktsmessig lovgivning som gjør oss i stand til så bredt som mulig å forebygge eller ramme en hver form for terrorrelatert virksomhet. I tråd med dette, og i likhet med PST, mener det Nasjonale statsadvokatembetet at det er et betydelig behov for å innføre lovbestemmelser som i større grad straffelegger det som grovt sett kan kalles forberedelser til å begå terrorhandlinger, samt å legge til rette for større bruk av metoder.

Postadresse:
Postboks 8044 Dep
0030 OSLO

Kontoradresse:
Brynsalléen 4
0667 OSLO

Telefon:
23 17 42 00
Mail :

Post.nasj.emb@statsadvokatene.no

Telefax:
23 17 42 10

Materielle straffebestemmelser som muliggjør en tidlig inngripen i et hendelsesforløp som kan ende med en svært alvorlig straffbar handling anses som viktig og vil kunne ha en betydelig preventiv effekt. En terrorists "karriere" vil lett kunne starte med en usunn interesse for terrorrelatert virksomhet som eventuelt kan lede vedkommende inn i en terrororganisasjon eller til et sted hvor det gis terrortrening. Deretter står opplæring for tur og så mer aktive forberedelser til å begå en terrorhandling. Slik Det nasjonale statsadvokatembetet ser det viser dette at det er behov for et bredt spekter av lovbestemmelser som favner vidt i en forberedelsesfase.

Når det gjelder bruk av metoder i forebyggende øyemed så er det viktig at lovverket åpner opp for dette på bred front i terrorsaker, samt at det gis hjemmel for bruk i saker som omfatter lovbud som skal sikre grunnleggende nasjonale interesser eller beskytte myndighetspersoner. Dette taler for at en del av straffeprosesslovens bestemmelser om bruk av metoder bør utvides til å gjelde flere lovbud enn de som omfattes av lovverket i dag. Videre bør det også vurderes om strafferammen i en del terrorbestemmelser bør heves slik at tvangsmidler kan benyttes i større grad, jf. under.

En ytterligere begrunnelse for å kriminalisere forberedelser til å begå terrorhandlinger på bred front er at dette i større grad vil kunne åpne opp for etterforskning etter straffeprosessloven § 224 i saker som i dag følges opp i forebyggingsøyemed. Dette vil slik Det nasjonale statsadvokatembetet ser det ha en rekke fordeler. Under etterforskning gjelder straffeprosessloven fullt ut hvilket vil kunne styrke rettssikkerheten. Det vises blant annet til at siktede gis krav på innsyn i straffesaksdokumentene under etterforskning etter straffeprosessloven § 242 og etter tiltale er tatt ut, § 264, hvilket er svært viktig blant annet for å ivareta hensynet til kontradiksjon. Videre vil både pågrep og fengsling kunne benyttes tidlig og prosessen vil i større grad være påtalestyrt.

Utenom det departementet har bedt om kommentarer til tillater embetet seg å ta opp to forhold i tilknytning til mulige endringer i terrorlovgivningen. Spørsmålet om hvilke strafferammer som bør gjelde i lovbestemmelsene om terror, og om det skal være et vilkår for straff at det er handlet med hensikt, er begge problemstillinger som er dagsaktuelle og som bør drøftes i det pågående lovarbeidet.

Til det første bemerkes det at Det nasjonale statsadvokatembetet er av den oppfatning at en strafferamme på seks år i en lovbestemmelse som dreier seg om forberedelser til å begå en terrorhandling er vesentlig for lav vurdert opp mot den svært samfunnskadelige aktivitet terror er. Videre er det til dels liten sammenheng mellom strafferammene hva gjelder mer generelle straffebestemmelser som vil kunne ramme samme typen handlinger som terrorbestemmelsene og strafferammene i både gjeldende og mulige nye terrorbestemmelser. Det nevnes også at en heving av strafferammene vil øke muligheten for bruk av metoder selv om dette alene ikke er nok til å begrunne høyere strafferammer. Det bemerkes også at tiden synes moden for å vurdere om ikke øvre strafferamme for overtredelse av straffeloven § 147a bør bringes opp på likt nivå som ny straffelov § 132.

Når det gjelder vurderingen terrorhensikt contra terrorforsett så synes det som om lovgiver i for stor grad har konsentrert seg om hovedmenn og i liten grad prøvd spørsmålet om terrorhensikt opp mot medvirkere som kan være mer eller mindre perifere. Dette er uheldig og vil kunne innebære at en rekke personer som utvilsomt har hatt forsett om å medvirke til å begå en terrorhandling vil falle utenfor bestemmelsen. Som illustrasjon av problemstillingen viser jeg til

nevnte dom fra Borgarting lagmannsrett s. 16-19 hvor kravet til terrorforsett for medvirker drøftes nøye.

Det vil videre i denne uttalelsen knyttes kommentarer til de enkelte forslagene som er reist fra PST og hvor det fra departementets side er utformet utkast til mulig lovtekst. Videre vil det bli sagt noe om spørsmålet om strafferammer og kravet til terrorhensikt før det til slutt vil bli knyttet noen kommentarer til mulig endring av straffeloven § 60a.

2. KRIMINALISERING AV FORBEREDELSESHANDLINGER

2.1 Til høringsnotatet punkt 1.3.1

Etter Det nasjonale statsadvokatembetets mening bør det i tråd med det som ble foreslått av justisdepartementet i høringsnotat av 20. desember 2002, og det som nå er foreslått av PST, utformes en helt generell bestemmelse som rammer forberedelser til å begå en terrorhandling. Departementets begrunnelse den gang og PSTs begrunnelse nå tiltres, og det presiseres at en slik lovregulering særlig vil være viktig for å ramme og stille til rette personer som er alene om å forberede en terrorhandling, jf. 22/7-saken. Videre er det også en fordel at forbundsbestemmelsen suppleres eller eventuelt erstattes med en generell og lettfattelig bestemmelse. Erfaringen fra aktoratet i terrorforbundssaken nevnt over er at dagens § 147a tredje ledd er kronglete utformet og kan være vanskelig å forstå og da særlig for legfolk. Det bemerkes også at bestemmelsen er forvirrende bygd opp som følge av at forberedelser nevnes selv om det straffbare er å inngå forbund uten at det er påbegynt forberedelser. Etter Det nasjonale statsadvokatembetets mening kan det reises spørsmål om det er behov for en forbundsbestemmelse ved siden av en generell forberedelsesbestemmelse.

Det nasjonale statsadvokatembetet er inneforstått med at det å innføre en generell bestemmelse som rammer alle former for forberedelser til terror i betydelig grad vil bryte med norsk strafferettstradisjon. Ut fra tidligere lovgivningsarbeide synes dette å ha vært et avgjørende argument for å begrense kriminaliseringen ved å innføre en forbundsbestemmelse i stedet for en generell forberedelsesbestemmelse. Synspunktene den gang hadde selvfølgelig mye for seg, men slik samfunnet har utviklet seg må andre hensyn nå vektlegges tyngre. Terror er en særdeles alvorlig form for kriminalitet som på bred front bør rammes så tidlig som mulig i et hendelsesforløp mot en fullbyrdet overtredelse av straffeloven § 147a. Videre bemerkes det at bestemmelsens virkeområde innskrenkes i betydelig grad som følge av at gjerningsmannens forsett må dekke det å begå en terrorhandling for at vedkommende skal kunne dømmes. Ut fra erfaring skal det svært gode bevis til for at det kan konstateres at det subjektive vilkår er oppfylt, hvilket blant annet medfører at det fremstår som mindre betenkelig å la grensen for det straffbare bero på sinnelaget til en person, jf. Ot.prp. 60 (2004-2005) s. 124 første spalte. En tanke om at bestemmelsen kan komme til å kaste terrormistankens lys over nær sagt en hver i det norske samfunn kan det etter Det nasjonale statsadvokatembetets mening ses trygt bort i fra, jf. eksempelet om kjøp av øks i samme prp. s 124.

Når det gjelder utformingen av bestemmelsen så vises det til det tidligere nevnte forslaget fra Justisdepartementet som skisserer en god løsning. En hver form for innskrenkninger av virkeområdet ved eksempelvis å benytte ord som "særlig" eller nærmere konkretisering av forberedelsehandlingene vil raskt kunne få svært uheldige konsekvenser. Det kan være vanskelig fullt ut i dag å se for seg hvordan forberedelser til terror i framtiden vil arte seg,

hvilket tilsier at bestemmelsen må gjøres generell. Det vises igjen til Justisdepartementets forslag i 2002.

Som nevnt innledningsvis under pkt. 1 så mener Det nasjonale statsadvokatembetet at den foreslåtte strafferamme på seks år i en generell bestemmelse om terrorforberedelser er vesentlig for lav. Rammen bør bringes opp på nivå med dagens terrorforbundsbestemmelse, altså en dobling. Ytterligere begrunnelse vil bli gitt i eget punkt 4.

2.2 - Til høringsnotatet punkt 1.3.2

Her tiltrer Det nasjonale statsadvokatembetet i sin helhet PSTs forslag og de tanker departementet har om behovet for en slik bestemmelse i høringsnotatet på s. 13 avsnitt 4 og 5. Ut over dette har embetet ingen kommentarer til begrunnelsen for en kriminalisering av det å være til stede på et sted hvor det drives terrortrening.

Når det gjelder utkastene til utforming og plassering av straffebudet i egen paragraf synes forslagene fornuftige.

2.3 – Til høringsnotatet punkt 1.3.3

Etter Det nasjonale statsadvokatembetets mening er det et klart behov for å kriminalisere det å motta trening eller instruksjon til nytte for terror, jf. tidligere nevnte lagmannsrettsdom. Videre bemerkes det at hvis det vedtas en bestemmelse som gjør det straffbart å være på et sted hvor det drives opplæring i terror vil det være naturlig at det også finnes en bestemmelse som rammer det å aktivt ta del i den.

Når det gjelder utkastene til utforming og plassering av straffebudet i egen paragraf synes forslagene fornuftige.

2.4 – Til høringsnotatet punkt 1.3.4

En ny og generell bestemmelse om forberedelser vil i det alt vesentligste fange opp de situasjoner som også vil være straffbare etter en ny bestemmelse som angitt på side 20 i høringsnotatet. Hvis det er bevist at en person eksempelvis har anskaffet en eller flere ingredienser til å lage sprengstoff i den hensikt å begå en terrorhandling vil vedkommende kunne dømmes etter den generelle bestemmelsen om terrorforberedelser. Spørsmålet etter dette blir da om det er behov for en særbestemmelse som dekker noen spesielle forberedelses-handlinger i tillegg til en mer generell bestemmelse om forberedelser?

Når det gjelder utkastene til en mulig lovbestemmelse i straffeloven av 1902 og 2005 på s. 20 i høringsnotatet så fremstår de som fornuftige. Selv om kravet til hensikt klart begrenser bestemmelsens virkeområde så bør den rent objektivt inneholde vilkår som innskrenker virkeområdet noe. Når det gjelder strafferamme viser jeg til punkt 4 under.

2.5 – Til høringsnotatet punkt 1.3.5

I likhet med PST mener Det nasjonale statsadvokatembetet at besittelse og/eller anskaffelse av informasjon med tanke på fremtidige terrorhandlinger bør kriminaliseres. Det vises til tidligere redegjørelser i denne uttalelsen.

Når det gjelder utkastene til mulig lovbestemmelse har Det nasjonale statsadvokatembetet ingen kommentarer.

2.6 – Til høringsnotatet punkt 1.3.6

Etter Det nasjonale statsadvokatembetets oppfatning bør straffeloven § 161 videreføres i den nye straffeloven, men den bør utformes noe annerledes enn departementets forslag. Det vises igjen til lagmannsrettens dom av 15. oktober.

Etter Det nasjonale statsadvokatembetets mening bør ny § 161 sys over samme lest som utkastet til bestemmelse om besittelse og/eller anskaffelse av gjenstander med tanke på fremtidige terrorhandlinger, jf. høringsnotatet s. 16.

2.7 – Til høringsnotatet punkt 1.3.7

Det nasjonale statsadvokatembetet har ikke endret mening fra det som tidligere er uttalt om behovet for å kriminalisere deltakelse eller det å være medlem i en terrororganisasjon, jf. embetets uttalelse inntatt i Ot.ptp. nr. 8 (2007-2008) s. 194 1. spalte. Snarere tvert i mot har tiden forsterket behovet for også å ramme denne typen terrorrelatert engasjement hvilket med tyngde tilsier at det bør innføres en ny lovbestemmelse i straffeloven av 1902 og 2005.

Når det gjelder utkastene til mulig bestemmelse synes disse fornuftige, men strafferammen bør i det minste settes til 3 år.

2.8 – Terrorbestemmelsenes virkeområde

Terror vil i svært mange sammenhenger ha et internasjonalt tilsnitt noe som medfører at det er svært viktig at de norske lovbestemmelsene omfatter straffbar terrorvirksomhet i utlandet. Straffeloven § 12 nr. 3 fanger opp alle terrorbestemmelsene på grunn av henvisningen til kapittel 14, men i nr. 4 er det mangler. Derfor bør straffeloven § 147c utvilsomt føyes til listen og i tillegg bør en eventuell ny forberedelsesbestemmelse og utkastene til nye bestemmelser i punkt 1.3.2, 1.3.3 og 1.3.7 også listes opp i § 12 nr. 4.

3. MULIGE ENDRINGER I STRAFFEPROSESSLOVEN

3.1 Innledning

Utvidelse av adgangen til å benytte tvangsmidler i forebyggende øyemed reiser utvilsomt prinsipielle spørsmål. Vilkåret i politiloven § 17d om at det kun kreves ”grunn til å undersøke om noen forbereder en...” viser at det ikke skal alt for mye til før presumptivt uskyldige borgere i Norge kan bli utsatt for meget inngripende tiltak. Dette tilsier at det bør utvises stor forsiktighet med å åpne opp for ytterligere metodebruk når en sak kun er på et forebyggende stadium. På den annen side, og som fremholdt over, har tidene forandret seg på en slik måte at det nå er nødvendig med betydelige endringer i både straffeloven og straffeprosessloven for å kunne bekjempe terror gjennom forebygging, etterforskning og irettføring.

Når det gjelder de fremsatte forslag fra PST om endringer i straffeprosessloven, og som omhandles i høringsnotatet, så synes disse godt begrunnet og de bør etter Det nasjonale

statsadvokatembetets mening gjennomføres i sin helhet med mulig unntak for utvidelse av hastekompetansen til Sjef PST. Det bemerkes allikevel at endringer i straffeloven i tråd med det som er fremholdt tidligere i denne uttalelsen i stor grad vil kunne lede til at PST bør starte etterforskning i flere saker som tidligere kun ble fulgt opp ut fra et forebyggingsperspektiv. Dette vil i så fall styrke borgernes rettssikkerhet.

De konkrete forslagene vil bli kort kommentert all den tid spørsmålet om behovet for endringer langt på vei ligger mer på det prinsipielle plan.

3.2 Til høringsnotatets punkt 2.1

I likhet med Kripos er Det nasjonale statsadvokatembetet av den oppfatning at straffeprosessloven § 215c i sin nåværende form er anvendelig i en skjult fase av en etterforskning. Det vises til Kripos sin redegjørelse for lovforståelsen i høringsuttalelser av 18. oktober 2012 som Det nasjonale statsadvokatembetet er enig i.

3.3 Til høringsnotatets punkt 2.2

Jeg viser til det som er fremholdt under punkt 1 og 3.1.

3.4 Til høringsnotatets punkt 2.3

Ut fra departementets forståelse av PSTs forslag om utvidelse av hastekompetansen til Sjef PST etter politiloven § 17d tredje ledd legger Det nasjonale statsadvokatembetet til grunn at det dreier seg om en meget betydelig utvidelse. Dette har klart sine betenkeligheter ut fra både rettssikkerhets- og personvern hensyn. Domstolskontroll med viktige beslutninger som griper dypt inn i den enkelte borgers privatliv er viktig og motvirker utvilsomt påstander om misbruk av kompetansen. Dette tilsier at Sjef PSTs hastekompetanse ikke bør strekkes lenger enn til det helt nødvendige. Ut fra dette kan det stilles spørsmål ved om det er grunn til å foreta en så drastisk endring av hastekompetansen som foreslått av PST. Slik Det nasjonale statsadvokatembetet ser det bør PST bes om en nærmere redegjørelse for hvorfor det er behov for hastekompetanse knyttet til de enkelte straffebud som følge av at det kan være vanskelig å se at det er nødvendig med hastekompetanse tilknyttet alle de bestemmelser som er foreslått av PST.

3.5 Til høringsnotatets punkt 2.4

Behovet for å utvide adgangen til å benytte romavlytting i både avvergende og forebyggende øyemed i saker som gjelder fare for overtredelse straffeloven § 99 er etter Det nasjonale statsadvokatembetets mening klart til stede, jf. det som er uttalt i PSTs åpne trusselvurdering for 2012. En lovendring i tråd med PSTs forslag er derfor godt begrunnet, men spørsmålet er om grunnlovsmessige skranker allikevel tilsier tilbakeholdenhet? Til dette bemerkes at et flertall i Metodekontrollutvalget mener bruk av romavlytting som ledd i forebyggende virksomhet er i strid med Grunnloven § 102. I tillegg anses straffeprosessloven § 222d uheldig utformet hva gjelder bruk av romavlytting i avvergende øyemed. Flertallets holdning taler mot å utvide adgangen til bruk av romavlytting som ledd i PSTs avvergende og forebyggende virksomhet, men så lenge lovbestemmelsene fortsatt står uendret mener Det nasjonale statsadvokatembetet at det ikke vil være betenkelig å utvide adgangen til å bruke romavlytting i avvergende og forebyggende øyemed i saker som dreier seg om straffeloven § 99.

3.6 Til høringsnotatets punkt 2.5

Etter Det nasjonale statsadvokatembetets mening bør åpenbart adgangen til å bruke tvangsmidler i saker som dreier seg om overtredelse av straffeloven § 147c utvides og dagens problem bør løses ved at strafferammen økes, jf. nedenfor under punkt. Hvis ikke strafferammen endres bør § 147c tas inn i de enkelte bestemmelsene om tvangsmidler.

3.7 Til høringsnotatets punkt 2.6

Ut fra erfaring er det Det nasjonale statsadvokatembetets oppfatning at det er uheldig at den som vitner anonymt må oppgi sitt navn til en rekke av aktørene under hovedforhandling. Bestemmelsen har klart sin misjon og det er svært lite tilfredsstillende å måtte frafalle et vitne på grunn av at vitnets navn må opplyses til en rekke av aktørene.

Når det gjelder begrunnelsen for straffeprosessloven § 130a tredje ledd, jf. høringsnotatet s. 39 punkt 2.6.1 første avsnitt, så mener embetet at identitetssjekk kan gjennomføres på annen måte enn at navnet opplyses og det er vanskelig å se at det bryter med kontradiksjonsprinsippet at tiltalte ikke får vite navnet på vitnet. Et tredje hensyn som ikke er nevnt i høringsnotatet er habilitetskontroll. Hvis navnet ikke opplyses vil aktørene ikke vite om det forligger knytninger til vitnet som kan lede til inhabilitet. Til dette bemerkes at habilitetskontrollen bør kunne utføres på annen måte. Blant annet vil vitnet selv kunne opplyse om vedkommende står i et spesielt forhold til noen av aktørene og ellers bør problemet kunne løses ved at ufarlig informasjon gis om vitnet for å sjekke habiliteten.

4. STRAFFERAMMER

4.1 Innledning

I den tidligere nevnte dom fra Borgarting lagmannsrett la retten til grunn at et naturlig startpunkt for utmålingen av straff for to av de tiltalte var ni år for inngåelse av forbund om å begå en svært alvorlig terrorhandling. Ut fra dette kan det uten videre legges til grunn at norske domstoler anser terrorforberedelser som svært alvorlig kriminalitet som kan lede til meget strenge straffer. En konsekvens av dette er at strafferammene i lovbestemmelsene som retter seg mot denne type virksomhet må være vide nok til at riktig straff kan utmåles. Ved å kaste et raskt blikk på loven av 2005 kan det slås fast at lagmannsrettens utgangspunkt kun ligger et år under maksimumsstraffen i § 133. Dette betyr at lovens maksimum nesten ville vært nådd hvis 2005-loven hadde vært gjeldende i dag, hvilket ville vært uheldig. Videre er det et stort tankekors at utkastet til en ny forberedelsesbestemmelse kun medfører mulighet til å idømme seks år fengsel. Selv om dommen i lagmannsretten dreier seg om forbund er det ikke vanskelig å se for seg at også en soloterrorist kan handle vel så straffverdig og da bør det kunne idømmes straff mer eller mindre på samme nivå som lagmannsrettens utgangspunkt. Med strafferamme på seks år ville straffen fort kunne nærme seg 4 år, noe som er vesentlig for lavt.

I tidligere lovgivningsarbeide har det vært forholdsvis begrensede drøftelser rundt hvilke strafferammer som bør gjelde i de ulike terrorbestemmelsene. I høringsnotatet er heller ikke dette temaet berørt ut over at strafferammene er angitt uten begrunnelse i de ulike utkastene til mulige nye lovbestemmelser. Dette er etter Det nasjonale statsadvokatembetets mening svært uheldig og en ny gjennomgang av aktuelle terrorbestemmelser bør skje så fort som mulig. På

denne bakgrunn har Det nasjonale statsadvokatembetet valgt å knytte kommentarer til spørsmålet om strafferammer i denne høringsuttalelsen.

4.2 Nærmere om strafferammer i 1902- og 2005-lovene

4.2.1 Fullbyrdet terrorhandling:

Straffeloven av 1902 § 147a første ledd – fengsel inntil 21 år

Straffeloven av 2005 § 131 – fengsel inn til 21 år

Straffeloven av 2005 § 132 – fengsel inntil 30 år

4.2.2 Terrortrusler:

Straffeloven av 1902 § 147a annet ledd – fengsel inntil 12 år evt. inntil 21

Straffeloven av 2005 § 134 – fengsel inntil 12 år, evt. inntil 21 år

4.2.3 Terrorforbund:

Straffeloven av 1902 § 147a tredje ledd – fengsel inntil 12 år

Straffeloven av 2005 § 133 – fengsel inntil 10 år

4.2.4 Terrorfinansiering:

Straffeloven av 1902 § 147b – fengsel inntil 10 år

Straffeloven av 2005 § 135 – fengsel inntil 10 år

4.2.5 Oppfordring, rekruttering og opplæring til terrorhandlinger:

Straffeloven av 1902 § 147c – fengsel inntil 6 år

Straffeloven av 2005 § 136 – fengsel inntil 6 år

4.2.6 Oppfordring til å begå en straffbar handling med mer:

Straffeloven av 1902 § 140 – fengsel inntil 8 år

Straffeloven av 2005 § 183 – fengsel inntil 3 år eller bot

4.2.7 Straffeloven av 1902 § 161

Fengsel inntil 10 år hvis særdeles skjerpene omstendigheter foreligger

4.3 Strafferammene i mulig nye terrorbestemmelser

4.3.1 Terrorforberedelser:

Straffeloven av 1902 § 147 a nytt siste ledd – fengsel inntil 6 år

Straffeloven av 2005 ny § 133 a – fengsel inntil 6 år

4.3.2 Tilstedeværelse på et sted hvor det bedrives terrortrening

Straffeloven av 1902 ny § 147 d – fengsel inntil 6 år

Straffeloven av 2005 ny § 136 a – fengsel inntil 6 år

4.3.3 Anskaffelse og/eller besittelse av gjenstander med mer med tanke på fremtidige terrorhandlinger

Straffeloven av 1902 – fengsel inntil 6 år, 10 år hvis særdeles skjerpene omstendigheter

Straffeloven av 2005 – fengsel inntil 6 år, 10 år hvis særdeles skjerpene omstendigheter foreligger

4.3.4 Anskaffelse og/eller besittelse av informasjon med tanke på fremtidige terrorhandlinger

Straffeloven av 1902 – fengsel inntil 6 år

Straffeloven av 2005 – fengsel inntil 6 år

4.3.5 Anskaffelse og/eller besittelse av våpendeler og/eller eksplosjonselementer gjenstander med tanke på fremtidige terrorhandlinger

Straffeloven av 2005 ny § 191 a – fengsel inntil 6 år, 10 år hvis særdeles skjerpene omstendigheter foreligger

4.3.6 Deltakelse eller medlemskap i terrororganisasjoner

Straffeloven av 1902 – fengsel inntil 2 år

Straffeloven av 2005 – fengsel inntil 2 år

4.4 Hvilke strafferammer bør gjelde?

Det følger av sammenstillingen over at strafferammene i någjeldende terrorbestemmelser i det alt vesentligste er videreført uendret i 2005-loven med unntak av forbundsbestemmelsen hvor rammen er justert ned og i tillegg er det føyd til en bestemmelse om grove terrorhandlinger. Når det gjelder utkast til nye lovbestemmelser så ligger rammene stort sett på seks år.

Til dette bemerkes at Det nasjonale statsadvokatembetet mener at maksimumsstraffen for å inngå terrorforbund i 2005-loven må bringes opp til 12 år og en generell forberedelsesbestemmelse bør ligge på samme nivå. Det vises til det som er sagt over og i tillegg nevnes det at rammen i en eventuell forberedelsesbestemmelse må korrespondere med rammene i generelle straffebestemmelser som også rammer terrorvirksomhet. Jeg viser her til straffeloven § 161 som har en ramme på inntil 10 år hvis det foreligger særdeles skjerpene omstendigheter, noe som typisk vil kunne være situasjonen hvis det er snakk om forberedelser til terror. Dette taler med styrke for at strafferammen i en ny foreberedelsesbestemmelse bør være på 12 år. I tillegg til dette er embetet av den oppfatning at maksimumsstraffen i straffeloven § 147c i det minste må opp til 10 år og det bør vurderes om maksimumsstraffen i straffeloven §147a skal justeres opp til 30 år. Når det gjelder utkastene til mulige nye terrorbestemmelser bør også disse gjennomgås

på nytt med tanke på om strafferammene bør endres.

5. TERRORHENSIKT ELLER TERRORFORSETT?

I lagmannsrettens dom drøftes forsettet til medvirkeren svært grundig på side 17-19. Rettens vurderinger er svært interessante og bærer bud om at spørsmålet om det bør gjelde et hensiktsvilkår i 2005-loven må vurderes på nytt.

6. STRAFFELOVEN § 60A

6.1 Organisert kriminalitet – utvikling og utfordringer

Fra Meld. St. nr. 7 (2010-2011) "Kampen mot organisert kriminalitet", pkt. 1.7 «Internasjonale utviklingstrekk» hitsettes følgende:

«Økt bruk av teknologi, enklere og raskere kommunikasjonsmuligheter, færre grensekontroller, et bredere internasjonalt samarbeid og store verdier i omløp legger til rette for organisert kriminalitet. Tidligere hadde de enkelte landene bedre oversikt over de kriminelle nettverkene som opererte innenfor landegrensene. Økende grad av internasjonalisering og den teknologiske utviklingen har de senere årene bidratt til at organiserte kriminelle nettverk mer uhindret kan operere på tvers av landegrenser og forflytte seg raskt.

Land som Russland, land i Sørøst-Asia, på Balkan og i Midt-Østen nevnes ofte som opphav for den internasjonale organiserte kriminaliteten. I tillegg registreres stor illegal aktivitet gjennom organisasjoner fra ulike afrikanske syndikater.»

Det Nasjonale statsadvokatembetet mener at det bakteppe som tegnes i ovennevnte stortingsmelding ikke er en overdrivelse, snarere tvert i mot. Straffeloven § 60a har i sin nåværende form eksistert i snart 10 år. Embetet vil hevde at trusselbildet som organisert kriminalitet utgjør har eskalert ytterligere i denne perioden. Som eksempel kan det vises til den trussel som Vest-Afrikanske kriminelle nettverk og kriminelle MC-grupper utgjør i Europa særlig på narkotikamarkedet. I den åpne delen av Europols trusselvurdering OCTA 2011 (Organised Crime Threat Assessment) på side 7 flg., fremholdes at nettverk med aktører av opprinnelse fra Vest-Afrika, Albania, Litauen samt kriminelle MC-grupper er dominante på narkotikamarkedet. Norge er svært attraktivt for slike kriminelle grupperinger på grunn av høy levestandard og at vi er en del av Schengen-området med åpen grense mot resten av Europa.

Etterforskningen og irettføringen av saker mot organiserte kriminelle grupper er svært ressurskrevende og det er en kjensgjerning at oppdagelsesrisikoen er liten. Metodebruk som kommunikasjonskontroll, innhenting av elektroniske spor, teknisk sporing, spaning og taktisk etterforskning, også internasjonalt, er helt nødvendige virkemidler over tid for å sikre bevis for om man står overfor en organisert kriminell gruppe eller nettverk. Kommunikasjonskontroll og romavlytting er fortsatt særdeles egnede og effektive metoder for å avdekke organisert kriminalitet. Metodene, særlig kommunikasjonskontroll, er imidlertid svært kostnadskrevende. Som eksempel kan det vises til Borgartings lagmannretts dom av 20. august 2012 etterforsket av Kripos og irettført av Det nasjonale statsadvokatembetet. Saken gjaldt en nigeriansk kriminell gruppe som ble domfelt for innførsel og omsetning av kokain og heroin i Oslo-området. Saken illustrerer på en god måte de utfordringer og hvor krevende det er for politi- og påtalemyndighet å bekjempe organisert narkotikakriminalitet med internasjonale forgreninger.

Bare tolkeutgiftene for oversettelse av avlyttede samtaler over en 14 dagers periode i nevnte sak beløp seg til flere millioner kroner. Saken illustrerer også utfordringene med å bevise at aktørene inngikk i en organisert kriminell gruppe, jf. straffelovens § 60a. Dommen følger vedlagt.

På europeisk plan er det grunn til å tro at den økonomisk situasjonen har hatt en negativ innvirkning på evnen til å bekjempe organisert kriminalitet. Flere land i EU har etter budsjettreduksjoner gått så langt at man har redusert bemanningen i politiet. Arbeidsledige i en ytterst vanskelig økonomisk situasjon kan som siste utvei lett bli fristet til å la seg rekruttere til kriminalitet.

6.2 Er det behov for endring av bestemmelsen?

Straffeloven § 60a har klart sin misjon i norsk strafferett, men det er Det nasjonale statsadvokatembetets oppfatning at den i for liten grad kommer til anvendelse. Domstolene har fortolket momenter i forarbeidene til bestemmelsen som vilkår og ikke som eksempler på hva som kjennetegner en kriminell gruppe, noe om i sin tur har ledet til mange frifinnelser hva gjelder § 60a. Selv om flere kriminelle grupper har en hierarkisk oppbygging og faste kommandostrukturer, er det utvilsomt slik at mange kriminelle grupperinger har en løsere organisering. Basert på erfaring fra Kripos og andre politidistrikter opererer eksempelvis narkotikanettverk gjerne i mindre grupper på 5-6 personer, de er fleksible, aktørene i gruppene kan gjøre tjeneste i en gruppe i et land før de reiser til andre land hvor de bistår med sine tjenester. Gruppene samarbeider med andre grupper av samme nasjonalitet i andre land verden over. Aktørene i ledende posisjoner i et land har kontakt med flere leverandører av narkotika og grupper som skaffer kurerer. De nevnte nettverkene har i mange tilfelle en flat struktur, kort vei fra leder/organisator til omsetter av narkotika.

I boken "Kriminelle organisasjoner – Hvordan forstå organisert kriminalitet" av Ivar Fahsing og Petter Gottschalk (Fagbokforlaget), kap. 5 s. 118 "Det kriminelle prosjektet", er det fremholdt at det *«for kriminelle organisasjoner er prosjektorganisering ofte å foretrekke, fordi det er prosjektet og ikke basis som blir etterforsket av politiet. Siden prosjektet er midlertidig og kan ha en løs nettverksstruktur, er de kriminelle vanskeligere å koble og dermed vanskeligere å få dømt som organisert kriminell gruppe.»*

I tråd med dette bør straffeloven § 60a endres slik at den fanger opp grupperinger som er løsere organisert enn de som i dag omfattes av bestemmelsen. En slik endring vil kunne lede til at bestemmelsen oftere komme til anvendelse og dermed gjøre den til et redskap i kampen mot organisert kriminalitet.

6.3 Nærmere om de konkrete formuleringene i utkastet

Formuleringen "organisert kriminelt nettverk" i utkastet vil etter Det nasjonale statsadvokatembetets oppfatning fange opp flere nettverksbaserte grupper som utøver en like straffverdig virksomhet som en gruppe som faller inn under definisjonen i straffeloven § 60a slik den lyder i dag.

Formuleringen "tre eller flere personer" i utkastet viser at det ikke er foreslått noen endring i antallet personer som må inngå i det kriminelle nettverket. Etter embetets syn synes antallet

personer å være i tråd med det antall som legges til grunn i de fleste definisjoner av begrepet organisert kriminalitet.

Formuleringen "som ledd i aktivitetene til" i utkastet er mer velvalgt enn dagens ordlyd i § 60a "ledd i virksomheten". "Virksomhet" sammenholdt med "gruppe" gjør at kravet om en organisert samhandling blant deltakerne understrekes. Dette gjør det vanskelig å oppnå en domfellelse for overtredelse av straffelovens § 60a med nåværende ordlyd sammenholdt med de uttalelser som framgår av forarbeidene.

Formuleringen "ikke ubetydelig del av samarbeidet består i" viser til at en organisert kriminell gruppe ikke bare må drive med kriminalitet for å rammes av bestemmelsen. Ordet "samarbeidet" foreslås erstattet med "aktivitetene til nettverket består i". Ordet "samarbeid" leder tankene i retning av at handlingene må være resultatet av en etablert samarbeidsstruktur.

6.4 Har bestemmelsen hatt en straffeskjerpene effekt?

Til dette bemerkes at bestemmelsen i svært liten – om noen – grad har hatt straffeskjerpene virkning for enkelte kriminalitetsområder og da i særdeleshet grov narkotikakriminalitet. Etter embetets oppfatning er dette uheldig hensett til at alvorlig narkotikakriminalitet er selve kjerneområdet til aktivitetene innenfor kategorien organisert kriminalitet. I Rt. 2007 side 399 uttales det at hvorvidt det er behov for å skjerpe straffenivået "i forhold til tidligere praksis, avhenger av hvilken rolle vedkommende har, og hvor langt organisasjonsmomentet er tillagt i de tidligere avgjørelser som benyttes som sammenlikningsgrunnlag". Dette standpunkt er fulgt opp i Rt. 2008 side 1217 (avsnitt 45) og i Rt. 2010 side 1283 (avsnitt 16) og i Rt. 2012. side 283 (avsnitt 30).

Etter Det nasjonale statsadvokatembetets oppfatning er det lite hensiktsmessig å bruke store ressurser på å bevise at en kriminell gruppe fyller vilkårene i straffeloven § 60a hvis det allikevel ikke får noe utslag i strengere straff. Det bør etter Det nasjonale statsadvokatembetets oppfatning tas inn i lovteksten at dersom vilkårene i § 60a er oppfylt, skal dette tas i betraktning ved straffutmålingen. Som en parallell vises det til formuleringen i straffeloven § 59 annet ledd når det gjelder tilståelsens virkning for straffutmålingen. Et forslag til tillegg i straffeloven § 60a kan da lyde:

«Er en straffbar handling utøvet som ledd i aktivitetene til et organisert kriminelt nettverk skal retten ta dette i betraktning ved straffutmålingen.»

DET NASJONALE STATSADVOKATEMBETET


Siri S. Frigaard
førstestatsadvokat


Geir Evanger
statsadvokat

Kopi: Riksadvokaten – ref. 2012/01647-002

Vedlegg: Borgarting lagmannsretts dommer av dom av 20. august 2012 og 15. oktober 2012