

MOTTATT

11 OKT 2012



POLITIET



Politidirektoratet
Juridisk avdeling/ utredningsseksjonen
pb 8051 dep
0031 Oso

Deres referanse

Vår referanse
201203812-2

Dato
10.10.2012

HØRINGSUTTALELSE - KRIMINALISERING AV FORBEREDELSE TIL TERRORHANDLING, UTVIDET ADGANG TIL TVANGSMIDDELBRUK, OG ENDRING I STRAFFELOVEN 1902 § 60 A

Det vises til Politidirektoratets oversendelse av Justisdepartementets høringsbrev av 12.07.2012 om ovennevnte.

Innledningsvis må det bemerkes at høringskrivet ble sendt ut før 22.juli-kommisjonens rapport som forelå den 13.08.2012. I rapporten gir kommisjonen vurderinger av PSTs fremtidige virksomhet på strategisk nivå, og som er meget relevante i denne sammenheng. Vi har ikke konkret referert til kommisjonsrapporten i høringsuttalelsen, men vi mener at rapportens vurderinger og forslag til tiltak underbygger våre vurderinger av forslagene i høringskrivets del I og II.

Vi vil gi følgende kommentarer til forslagene :

Del I – Kriminalisering av forberedelse til terrorhandling

Generelt

En av PSTs viktigske oppgaver er å forebygge og å avverge terrorhandlinger. PST mener at lovverket med hensyn til antiterrorarbeidet i dag ikke er tilstrekkelig utviklet til å ramme soloterrorister i planleggingsfasen eller personer som deltar i eller er tilstede på terrortrening.

PST foreslår en generell bestemmelse som rammer planlegging av terror uten at det stilles krav om at det må være inngått et forbund om en slik handling, samt nye bestemmelser for å kriminalisere spesielle forberedelseshandlinger til terror.

Formålet med å gjøre disse handlingene straffbare skal være at PST da lettere og i en tidligere fase enn i dag kan avdekke terrorplanlegging gjennom etterforskning, særlig fordi en da også vil kunne få adgang til tvangsmiddelbruk når kvalifisert mistanke foreligger.

Hordaland politidistrikt

I hvilken grad straff for disse handlingene vil ha en preventiv effekt overfor radikalisererte personer som ønsker å begå eller medvirke til terror er for øvrig ikke tatt opp i høringskrivet.

Forslaget om kriminalisering av forberedelseshandlinger reiser en rekke personvernmessige betenkeligheter, og vil bli gjenstand for en viktig verdidebatt knyttet til forholdet mellom sikkerhet og personvern i et åpent demokrati.

Av den grunn burde forslagene vært vurdert i et større og mer helhetlig perspektiv, og i sammenheng med sikkerhetstjenestens fremtidige rolle, oppgaver og øvrige rammevilkår.

Ut fra begrunnelsen som er gitt, så burde også særlig forholdet mellom PSTs etterretningsvirksomhet og etterforskning i terrorbekjempelsen vært drøftet.

Det savnes videre en konkret konsekvensvurdering som en direkte følge av forslagene, særlig knyttet til forholdet opp mot PSTs etterretningsarbeid/-samarbeid mot terror, og til spørsmålet om etterforskningsansvaret og ressursbruk knyttet til de nye sakstypene som skal etterforskes.

Kommentarer til de konkrete forslagene

Vi vil her gi en samlet kommentar til alle forslagene om kriminalisering av forberedelseshandlinger fordi dette er hensiktsmessig ut fra vår konsekvensvurdering.

Det avgjørende spørsmålet blir om lovforslagene til PST samlet sett faktisk vil bidra til å gjøre det lettere å avdekke terrorplanlegging og dermed avverge fremtidige terrorhandlinger.

Generell forberedelse til terrorhandlinger, og til andre angrep mot grunnleggende nasjonale interesser, er i dag ikke kriminalisert og dermed ikke gjenstand for etterforskning. Det påpekes at dette gir noen utfordringer for å kunne forhindre gjennomføring av slike alvorlige handlinger i tide.

Det er imidlertid ikke drøftet eller nevnt i denne sammenheng at det i dag er etablert et forvaltnings- eller etterretningspor for PST sine ansvarsområder som nettopp har til formål å redusere disse utfordringene som følge av manglende kriminalisering av forberedelseshandlinger.

PST har adgang til opprette såkalte forebyggende saker "....når det er grunn til å undersøke om noen forbereder en straffbar handling» som omfattes av PSTs ansvarsområde. I undersøkelsene om noen planlegger en terrorhandling er det også gitt adgang til å kunne anvende tvangsmidler når dette er nødvendig. Dette betyr at PST også kan overvåke enkeltpersoner som planlegger terror alene. Med den lave terskelen for å starte en slik målrettet etterretningsinnhenting med metodebruk, har derfor PST i dag nettopp muligheter for tidlig å kunne avdekke terrorplanlegging eller en persons terrorforsett ved anskaffelse/besittelse av informasjon, våpen, eller gjenstander.

Det er som påpekt innledningsvis en svakhet ved forslagene at PST ikke selv har foretatt en vurdering av erfaringen og mulighetene som dette forvaltningssporet gir PST i sitt kontraterrorarbeid.

Det er i denne sammenheng også viktig å legge til grunn dagens globale terrortrusselbilde, og der potensielle terroraktører, også norske og andre bosatt i Norge, utøver stor reiseaktivitet til og fra ulike konfliktområder i utlandet. Formålet er å få terrortrening, kamperfaring og møte internasjonale kontakter. I årets nasjonale trusselvurdering vurderer PST det slik at disse

oppholdene kan påvirke den enkeltes intensjon og kapasitet til å planlegge terrorhandlinger også i Norge.

I dagens situasjon er det derfor viktig med et meget godt og tett etterretningssamarbeid internasjonalt. Etterretningsinformasjon om personers tilknytninger til terrororganisasjoner/miljøer, herunder deltakelse i treningsleire og i kamphandlinger i konfliktområder i utlandet, er av stor betydning for å kunne forebygge og avverge terror også i Norge.

De samarbeidende etterretningstjenestene utveksler slik informasjon fortløpende, men under en nødvendig og viktig forutsetning om at opplysningene kun skal brukes til etterretningsformål. Opplysningene som innhentes brukes derfor kun i de forebyggende sakene, og gir PST meget viktige opplysninger i arbeidet med å avklare om det foregår terrorplanlegging i utlandet av personer hjemmehørende i Norge.

Dersom PSTs forslag om å kriminalisere planlegging av terrorhandling generelt og spesielt tilstedeværelse og deltakelse på terrortrening blir gjennomført, betyr det at man ikke lenger vil ha anledning til å bruke forvaltningssporet i forebyggende terrorsaker slik saksriteriene er utformet i dag. Innenfor dagens rammer vil det ikke være adgang til å drive målrettet informasjonsinnhenting i en forebyggende terrorsak, parallelt med en etterforsknings sak mot samme person og med samme grunnlag. Er vilkårene for saksopprettelse tilstede i begge sporene, kreves det at etterforskningssporet velges av rettssikkerhetsmessige grunner.

Slik vilkårene er i dag kan derfor kriminalisering av terrorforberedelse dermed få utilsiktede og uheldige konsekvenser både for etterretningssamarbeidet generelt, men også for den konkrete informasjonstilgangen fra utenlandske samarbeidende tjenester i enkeltsaker.

Riktignok vil det være muligheter til å innhente opplysninger som bevis fra utlandet i etterforskningssporet, men siden dette må skje gjennom rettsanmodninger, og oftest til land uten rettssamarbeidsavtale, så vil slik informasjonsinnhenting være vanskelig og tidkrevende. I flere av dagens aktuelle land er det også manglende offentlig styring og manglende infrastruktur, hvilket i praksis kan gjøre det nærmest umulig gjennom de offisielle kanaler å skaffe anmodet informasjon i tide.

Ut fra dagens situasjon og det rammeverk som gjelder for PST i dag, kan det derfor være grunn til å stille spørsmål om kriminalisering av terrorplanlegging som foreslått samlet sett faktisk vil styrke kontraterrorarbeidet.

For øvrig er ansvaret for etterforskning og iretteføring av disse nye sakstypene ikke omtalt i forslaget fra PST. Følges dagens ordning etter politilovens § 17b nr. 5, så er hovedregelen at det er det øvrige politiet som skal forestå den åpne etterforskningen av terrorsakene (strl. §§ 147 a, b, og c). Åpnes det opp for muligheter for en avvergende og skjult etterforskning i disse sakene ved endringer av straffeprosesslovens § 222d, 2.ledd., så vil det med dagens ordning imidlertid være PST ved DSE som skal forestå etterforskningen uavhengig av hvor i landet forholdet begås.

Dersom det er det vanlige politiet som skal forestå åpen etterforskning av disse type saker, kan det medføre kompetanse- og ressursutfordringer i enkeltsaker med etterforskning i land med konfliktområder.

Del II – Endringer i straffeprosesslovens regler for bruk av tvangsmidler og om anonym vitneførsel

2.1. Unnlatt eller utsatt underretning ved sikringspålegg

PSTs forslag om unnlatt/utsatt underretning for sikringspålegg har en meget relevant begrunnelse ut fra formålet med avvergende/skjult etterforskning, og vil bidra til en klarere sammenheng i reglene for sikring, ransaking og beslag i disse sakene.

2.2. Utvidelse av adgangen til å bruke tvangsmidler i forebyggende øyemed

Vi ønsker å støtte PSTs forslag om å utvide adgangen til å bruke tvangsmidler til andre straffebestemmelser som også skal verne grunnleggende nasjonale interesser. Det er forståelig at en i 2005 av rettsikkerhetshensyn ønsket å begrense området for tvangsmiddelbruk i forebyggende saker hvor det altså ikke er grunnlag for mistanke om straffbar handling. Siden den gang har trusselbildet endret seg, og det er heller ikke opplysninger om misbruk eller uheldig praktisering av dagens ordning. En utvidelse til andre straffebestemmelser vil omfattes av den samme rettsikkerhetskontroll utøvd av domstolen i forkant og av EOS-utvalget og andre kontrollinstanser i etterkant av tvangsmiddelbruken. Forslaget vil også styrke det forebyggende terrorarbeidet, og således også kan føre til redusert behov for kriminalisering av enkelte forberedelsehandlinger til terror som foreslått i del I.

PST har konkret foreslått at også fremtidig utleveringspålegg bør omfattes av tvangsmiddelmengden i til bruk i de forebyggende sakene. Dette fremstår uproblematisk særlig hensett til et begrunnet behov og at tvangsmiddelet er langt mindre inngripende enn flere av de andre tvangsmidler som PST kan bruke i dag.

2.3. Utvidelse av sjef PSTs hastekompetanse til å beslutte bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed

Ut fra PSTs opplyste behov om å styrke arbeidet for å forhindre andre alvorlige angrep, synes det mindre problematisk at hastekompetansen utvides til å omfatte alle de straffebud som kvalifiserer for bruk av tvangsmidler. Den etterfølgende domstolskontroll vil gjøre utvidelsen mindre betenkelig ut fra personvernens synet.

2.4. Bruk av romavlytting for å avverge trussel eller angrep mot myndighetspersoner

Det fremholdes at ytringer og trusler mot myndighetspersoner har økt i omfang de senere årene, samtidig med at innholdet generelt er blitt grovere og mer alvorligere. Beskyttelsesbehovet til myndighetspersoner har således økt på en slik måte at det må være mulig å kunne romavlytte når dette er påkrevet for å forhindre angrep fra mulige trusselaktører.

2.5. Tvangsmiddelbruk i straffeloven 1902 § 147 c – saker

Straffelovens § 147 c gjør det straffbart å offentlig oppfordre, rekruttere, og opplære til terror, men har i dag en strafferamme som innebærer at PST ikke kan bruke tvangsmidler for å forebygge disse terrorrelaterte handlingene. Muligheter for å kunne avdekke forberedelser til slike handlinger bør økes i dagens situasjon, og vil også isolert redusere behovet for

kriminalisering av forberedelseshandlinger til terror som foreslått i del I.

2.6. Adgang til å skjule identitet til tjenestemann som anonymt vitne

Slik utviklingen innen organisert kriminalitet har vært de senere årene synes det å være behov ut fra en risikovurdering i enkelttilfeller å kunne beskytte en tjenestemann som har drevet infiltrasjon, spaning eller kildeføring. Det er få rettssikkerhetsmessige innsigelser til forslaget i det forslaget forutsetter at tjenestemannens identitet ikke har betydning for dommens innhold eller tiltaltes adgang til et effektivt forsvar.

Del III - Utvidelse av straffebestemmelsen for deltakelse i organisert kriminalitet

Generelt.

Formålet med kriminalisering av organisert kriminalitet som sådan.

Vi ønsker i større grad å ramme alvorlig kriminalitet som skjer i organisert form

Ved økt oppklaring jf side 45 (Bruk av virkemidler i strpl kap 16 a ff)

Ved strengere reaksjoner jf side 45 (Økt avskrekking og inkapasitering)

Ved effektivt samarbeid på tvers av landegrenser

Ved effektive kombinasjoner av straffereaksjoner og forvaltningsreaksjoner (utvisning fra Norge og evt EU/EØS området)

Erfaringer med den nåværende bestemmelsen

Hordaland politidistrikt har kun oppnådd en domfellelse for overtredelse av straffeloven § 60 a, til tross for at politidistriktet de senere årene har etterforsket en rekke saker hvor aktuelle gjerningsmenn har vært siktet for overtredelse av bestemmelsen.

I kun et få tall av disse sakene er det tatt ut tiltale for overtredelse av straffeloven § 60 a og altså kun i ett tilfelle er det oppnådd fellende dom.

Sakene som har vært etterforsket har i hovedsak vært knyttet til etterforskning av grov narkotikakriminalitet, grov menneskehandel og opp mot MC kriminalitet. I ett tilfelle ble det tatt ut tiltale etter bestemmelsen mot en gruppe utenlandske vinningskriminelle. Gjerningsmennene bli imidlertid frifunnet for straffeloven § 60a i lagmannsretten.

Som følge av disse erfaringene oppfattes bestemmelsen slik den er utformet og tolket i dag som lite anvendelig.

I tilknytning til etterforskningene har politiet også benyttet seg av utradisjonelle etterforskningsmetoder som en siktelse etter straffeloven § 60a åpner for.

Konkret til høringsforslaget.

Forslaget i høringsbrevet til utvidelse av bestemmelsens virkeområde slik det er utformet fremstår som dekkende.

Spørsmålet ved forslaget til ny utforming av bestemmelsen blir hva domstolene i sin tur vil legge i kriteriene til "organisert kriminell nettverk" som er beskrevet på side 50 og 51 sammenholdt med det som er referert fra rettespraksis på side 45-47. Det som domstolene da vil fokusere på er hvorvidt gruppen er "tilstrekkelig organisert" jf Rt 2007 s 744. Spørsmålet vil være anvendelse av de nye kriterier:

Hvor fast samarbeidet har vært. (nettverkets medlemmer vil neppe si mye om dette og vi kan hovedsakelig bevise at det som er begått i Norge er foretatt av personene i fellesskap fra tidspunkt a til b, evt støttet av andre ved enkelte oppdrag, kombinert med det som fremgår av eventuelle utenlandske dommer.)

Hvor varig samarbeidet har vært. (nettverkets medlemmer vil neppe si mye om dette og vi kan hovedsakelig bevise at det som er begått i Norge fra tidspunkt a til b er foretatt av personene i fellesskap kombinert med det som fremgår av eventuelle utenlandske dommer)

Hvilke faste strukturer for samarbeid påtalemyndigheten kan bevise. (nettverkets medlemmer vil neppe si mye om dette. Vi kan ofte vise at gjerningsmennene reiste rundt sammen, noen ganger at en rekognoserte, var sjåfør, vakt eller kurer, mens ofte har vi få opplysninger om den indre deling av arbeidsoppgaver)

De erfaringene Hordaland politidistrikt har fått gjennom etterforskning av en rekke saker, er at form og grad av organisering kan variere fra sak til sak.

Flere av de nettverkene som er etterforsket er nettverk bestående av utenlandske gjerningsmenn fra mange ulike land og kulturer. Dette innebærer at måten å organisere seg på også vil variere. Det er liten tvil om at nigerianske kriminelle nettverk er godt organisert. Men denne formen for organisering fyller ikke de vilkårene som er angitt i forarbeidende til den nåværende bestemmelsen.

Det er etter vårt syn avgjørende at det ikke stilles krav til hvordan nettverket er organisert, så fremt etterforskningen kan frambringe bevis for at gjerningspersonene inngår i et nettverk.

Det er avgjørende at det ikke stilles som vilkår at nettverkene har en fast sammensetning, jf de nigerianske nettverkene som skifter ut sine kurerer og selgere kontinuerlig.

Det er også avgjørende at det ikke stilles som vilkår om hvordan kontaktene mellom personene i nettverket skjer. All erfaring tilsier at stadig mer kommunikasjon finner sted uten fysiske kontakt.

Prosessuelle utfordringer

Ved anvendelse av straffeloven § 60 a utløses to sentrale prosessuelle virkninger: ubetinget ankerrett for de siktede og adgang for politiet til å anvende skjult etterforskning.

Ankeretten og heving av straffnivået

Politiet ønsker å bekjempe alvorlig kriminalitet som skjer i organisert form uten å ødelegge kapasiteten til å bekjempe annen kriminalitet

Bruk av § 60 a utløser en ubetinget ankerrett for overtredelser som ellers ikke gir dette, f.eks alle vinningsbestemmelsene med en strafferamme på inntil 6 år.

Dette innebærer at politiet i hver enkelt sak i denne kategorien må vurdere ressursbruken. En ubetinget ankerrett kan tappe politi, påtalemyndighet og domstoler for ressurser og også generere betydelige samfunnskostnader. (i sak hvor 3 personer har begått 20 grove tyverier fra bolig vil ny behandling av skyldspørsmålet i ankeinstans ofte kreve at minst 20 vitner skal stevnes og ta fri fra sitt arbeid en gang til for å forklare seg for retten. Tidsbruken samlet kan fort bli på over 2 uker i retten) I tillegg knyttes det store ressurser til av tolker og minst 3 forsvarere mv. i ankeinstansen.

Vi er usikre på om det lar seg gjøre å påvise en så vesentlig økning i straffutmålingen når § 60 a anvendes, at tilleggsressursbruken den medfører kan forsvares. Dette vil i alle fall gjelde i saker hvor siktede ellers ikke ville hatt ubetinget ankerrett.

De gjeldende strafferammer med strl § 61 og 62, 1 ledd benyttes ikke fullt ut i dag.

Lovgiver kan øke straffeutmålingen ved å gi føringer for straffeutmålingen i allerede eksisterende straffebestemmelser på samme måte som er gjort i voldssaker hvor handlingen bærer preg av å være begått av flere på en organisert måte. Kriteriene kan for eksempel knyttes til at gjerningspersonen reiser til eller fra Norge for å begå kriminaliteten, eller gjentatt foretas av flere personer i fellesskap.

Disse nye normene vil da ikke utløse økt ubetinget ankerett.

Adgang til bruk av skjulte etterforskningsmetoder.

Ved å anvende straffeloven § 60a på forhold som ellers ikke har en strafferamme på 10 år eller som ikke er direkte angitt i straffeprosessloven § 216 a flg, kan politiet anvende skjult etterforskning. Anvendelse av slike etterforskningsmetoder vil gi økt oppklaring av alvorlig kriminalitet, hvilket jo er en hovedmålsetting.

Det vil også ved dette bli et spørsmål om anvendelse av bestemmelsen opp mot ressursbruk i relasjon til en ubetinget ankerett.

En annen problemstilling i etterforskningsfasen vil være om politi kan påvise at det er skjellig grunn til mistanke om at et organisert kriminelt nettverk er i aktivitet før retten tar stilling til om for eksempel kommunikasjonskontroll skal anvendes jf strpl kapittel 16 a.

Politiet kan i denne fasen påvise at flere begår kriminalitet av en bestemt type sammen i Norge. Graden av fasthet, varighet og faste strukturer i gruppen vil vanskelig kunne påvises i denne fasen før de er pågrepet.

Spørsmålet er om det ikke er bedre å se direkte på kriteriene for å bruke spesielle etterforskningsmetoder jf strpl kapittel 16a mv knyttet til bestemte straffebestemmelser. Bør en for eksempel konkret vurdere å gi slik adgang hvor det er skjellig grunn til mistanke om at flere gjerningsmenn har krysset grensen inn eller ut av Norge for så å begå f. eks overtredelse av strl § 257 jf § 258 grovt tyveri fra person eller bedrift av et visst økonomisk omfang for eksempel 1 G og/eller grovt tyveri fra bolig, eller hvor flere personer, ved flere anledninger, i fellesskap har begått slike handlinger.

Med hilsen


Sidsel Isachsen
kst politimester


Liv Karlsen
politiinspektør