



POLITIET

POLITIDIREKTORATET

Det kongelige justis- og beredskapsdepartement
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres referanse
201204661

Vår referanse
2012/02088-13 008

Dato
18.12.2012

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

1 Innledning

Vi viser til Justisdepartementets høringsbrev av 12.07.2012 om ovennevnte. Vi viser videre til avtale med Knut-Fredrik Haug-Hustad om fristutsettelse. Politidirektoratet beklager fristoversittelsen.

Politidirektoratet har forelagt høringen for samtlige politidistrikt og Kripos. Vi har mottatt svar fra Hordaland, Nordre Buskerud, Oslo og Vestfold politidistrikt, samt Kripos. Høringssvarene er vedlagt direktoratets brev.

Departementet legger frem forslag til endringer i straffeloven som utvider straffansvaret innenfor terrorlovgivningen i form av ytterligere kriminalisering av forberedelseshandlinger (høringsnotatet del I) og utvidet adgang til tvangsmiddelbruk og til anonym vitneførsel (høringsnotatet del II). Videre foreslår departementet endringer i straffeloven 1902 § 60 a om organisert kriminalitet, slik at bestemmelsen i større grad omfatter løsere strukturer som med en fellesbetegnelse kan kalles nettverksbaserte grupper (høringsnotatet del III).

Forslagene i høringsnotatets del I og II er basert på innspill fra Politiets sikkerhetstjeneste (PST) ved brev av 01.11.2011, hvor PST gjør departementet kjent med at gjeldende regelverk etter deres syn må endres for at samfunnet i større grad skal være beskyttet mot terrorangrep. Brevet er offentlig tilgjengelig i sladdet versjon. Høringsnotatet del III følger opp uttalelsene i Meld. St. 7 (2010-2011) ”Kampen mot organisert kriminalitet – en felles innsats” om at manglende bruk av straffeloven 1902 §§ 60 og 162 c kan tyde på at reglene har et for snevert anvendelsesområde.

Politidirektoratet vil nedenfor gi våre kommentarer til enkelte av endringsforslagene. Fremstillingen følger høringsnotatets systematikk. Vi har valgt å legge hovedvekten av vår uttalelse på departementets forslag til ny § 60a, hvor vi blant annet peker på behovet for å beskrive en systematikk for analysing av kriminelle nettverk.

Politidirektoratet

Post: Postboks 8051 Dep., 0031 Oslo
Besøk: Hammersborggata 12
Tlf: 23 36 41 00 Faks: 23 36 42 96
E-post: politidirektoratet@politiet.no

Org. nr.: 982 531 950 mva
Bankgiro: 7694.05.02388

2 Kommentarer

2.1 Generelt til høringsnotatet

Departementet har i høringsnotatet ikke tatt stilling til PSTs forslag, men ber om høringsinstansenes synspunkter. Det fremstår på bakgrunn av dette som usikkert både hvorvidt forslagene vil bli fulgt opp med en lovproposisjon og hvordan departementet stiller seg til endringsforslagene. Det skisserer på enkelte punkter alternative begrensninger og lovtekniske løsninger, noe som gjør det vanskelig å få tak i hva som faktisk foreslås.

Flere av temaene i høringen reiser viktige og utfordrende problemstillinger. Samtidig fremstår sentrale spørsmål som mindre gjennomarbeidet i høringsnotatet, både når det gjelder faktiske og rettslige sider. Vi savner herunder en nærmere analyse av behovet endringsforslagene i politiets kontraterrorarbeid.

2.2 Del I Kriminalisering av forberedelseshandlinger

2.2.1 Generelt om prinsipper for kriminalisering

Hovedregelen i norsk rett er at forberedelse til straffbare handlinger ikke er straffbart. Enkelte forberedelseshandlinger er imidlertid gjort straffbare gjennom egne straffebud, jf. eksempler i Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) Om lov om straff (straffeloven) punkt 8.4.1 om gjeldende rett. Straffelovkommisjonen gikk inn for at dagens kasuistiske tilnærming burde videreføres.

I Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) Om lov om straff (straffeloven) (side 88) heter det:

”Skadefølgeprinsippet bør være utgangspunkt for og grunnvilkår for kriminalisering: Atferd bør bare gjøres straffbar dersom den fører til skade eller fare for interesser som bør vernes av samfunnet. I tillegg må to andre kriterier vurderes for at loven skal sette straff for en bestemt atferd: (1) Straff bør bare brukes dersom andre reaksjoner og sanksjoner ikke finnes eller åpenbart ikke vil være tilstrekkelige. (2) Straff bør bare brukes dersom nyttevirkningene er klart større enn skadevirkningene.”

Vilkåret om hensiktmessighet gjør videre at hensyn som taler mot bruk av straff, må trekkes inn i vurderingen. Straffelovkommisjonen trekker frem særlig syv mothensyn (side 93): 1) Menneskelige belastninger for den domfelte og dennes familie, 2) håndheving vil krenke privatlivets fred eller ytringsfriheten, 3) straffebudet må utformes så vagt at foruberegneligheten blir dårlig, 4) ressurs hensyn; straff bør ikke brukes dersom ressursknapphet avskjærer oppfølging i praksis, 5) ønsket om et begrenset overvåkningsnivå gjør at ikke alle typer lovbrudd bør strafffølges, 6) strafffølging av bagatellovbrudd kan skape en følelse av ufrihet i befolkningen og svekke respekten for straff, og 7) kriminalisering kan tvinge virksomheten under jorden slik at den antar farlige former eller skaper et illegalt marked.

En konsekvens av skadefølgeprinsippet er at planer eller et ønske om å begå straffbare handlinger, ikke alene kan danne grunnlag for straffansvar, selv ikke om planene er av alvorlig kriminell art. Det heter i proposisjonen at ”i tillegg til subjektiv skyld må det kreves at det er foretatt en handling som viser at ønsket om å begå en straffbar handling ikke bare er tankespinn, men at det er en reell fare for skade i den ytre verden som gjerningspersonen deler med andre.”

Det er i proposisjonen (side 103) videre redegjort for at prof. dr. juris Husabø ved UiB i sin utredning til straffelovkommisjonen peker på tre argumenter som kan tale for å kriminalisere forberedelseshandlinger: 1) fremveksten av organisert kriminalitet, 2) straffetrusselens og strafforfølgningens preventive virkninger og 3) behovet for å bruke tvangsmidler under forberedelsen av straffbare handlinger.

Tvangsmiddelbruk ble imidlertid av kommisjonen i delutredning VII ikke sett på som en god nok begrunnelse for å kriminalisere forberedelseshandlinger. Det ble vist til at en må ha andre selvstendige begrunnelser, jf. utredningen side 95: "... i totalvurderinga av om ei kriminalisering er hensiktsmessig, må ein etter mitt syn likevel kunna ta omsyn til dei prosessuelle konsekvensene. Men då høyrer det også med til vurderinga å drøfta om effektiviteten i kampen mot (særleg) organisert kriminalitet kan fremjast med alternative verkemiddel, t d auka ressursar innanfor ramma av dagens regelverk."

Som utredningen belyser, knytter det seg flere betenkeligheter til en generell eller på andre måter vidtgående kriminalisering av forberedelseshandlinger. Forberedelsene er gjerne av en slik karakter at de i det ytre like gjerne kan være forberedelser til helt lovlige og dagligdagse aktiviteter. Det gjør at det sentrale vurderingsgrunnlaget blir forskjøvet fra mer objektivt konstaterbare forhold til vurderinger av gjerningspersonens subjektive forhold alene. Dette kan øke risikoen for uriktige domfellelser.

Departementet fremhevet (side 105) at forberedelseshandlinger kun bør kriminaliseres når det er et særskilt behov for det. Videre at "kriminalisering av forberedelseshandlinger bør utformes slik at straffebudet blir mest mulig målrettet og konkret – for eksempel slik at det uttrykkelig nevner de former for konkrete forberedelseshandlinger som rammes." Endelig at "kriminaliseringen i størst mulig grad bør rette seg mot forberedende handlinger som i det ytre bærer preg av å være nettopp det."

Departementet pekte videre på at det er en nær sammenheng mellom kriminalisering av forberedelseshandlinger og bruk av politimessige og straffeprosessuelle midler mot et tidlig stadium i den kriminelle virksomheten. Samtidig ble det uttalt at "departementet er i utgangspunktet ikke like kritisk som kommisjonen til å kriminalisere forberedelseshandlinger for å kunne benytte tvangsmidler i straffeprosessloven. Men det er et spørsmål om det ikke er mer hensiktsmessig å åpne for bruk av metodene i rent forebyggende øyemed."

2.2.2 Overordnede synspunkter

Politidirektoratet er enig i at det i lys av erfaringene de siste ti år er behov for på ny å vurdere kriminalisering av forberedelseshandlinger til terrorangrep. Etter direktoratets oppfatning er det viktig at vi har en lovgivning som kan fange opp eventuelle endringer i trusselbildet. Norge må etter direktoratets syn ha en lovgivning på dette området som kan virke preventivt nasjonalt, men også i samvirke med andre i land.

Politidirektoratet mener samtidig at behovet for og effekten av kriminalisering av enkelte forberedelseshandlinger og valg av lovtekniske løsninger bør utredes nærmere. Argumentene som fremkommer i Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) om lovtiltak mot terrorisme og Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) Om lov om straff (straffeloven) vil her fortsatt ha betydelig vekt. Kripes uttaler seg i samme retning. Vi savner videre mer helhetlig vurdering av den samlede effekten av endringsforslagene sett i forhold til PSTs innsats mot terror.

Hordaland politidistrikt uttaler:

”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 konsekvensutredning 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.”

Kripos uttaler:

”Departementet har valgt å sende PSTs forslag på høring uten særlig utredning og vurdering. Hva som konkret foreslås og konsekvensene av forslagene er vanskelig å oversikt over og tilhørende utfordrende å avgi kommentarer til. Dette gjelder også de lovtekniske løsninger som antydes. Kripos’ generelle kommentar er at behov, konsekvenser og løsninger bør utredes og bearbeides ytterligere.”

Med dette som utgangspunkt og begrensning vil vi gi våre kommentarer til forslagene slik de er beskrevet i høringsnotatet.

2.2.3 Forslag om generell bestemmelse om planlegging av terrorhandlinger

PST foreslår en generell bestemmelse som kriminaliserer planlegging av terrorhandlinger uten å kreve forbund for ved dette å ramme soloterrorister i planleggingsfasen.

En lignende bestemmelse ble vurdert i Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot terrorisme), men ikke videreført i proposisjonen. Løsningen ble at man innførte en forbundsbestemmelse i straffeloven § 147a siste ledd. Departementet viste til at i den grad planlegging skjer ved samarbeid mellom flere personer, ville handlingen som regel falle inn under bestemmelsen om terrorforbund. Det ble samtidig påpekt at en slik bestemmelse ikke ville ramme de tilfeller hvor en person alene planlegger og forbereder terrorhandlinger, men at dette trolig er lite praktisk.

PST' uttalte i høringsrunden til forslaget at:

”... hadde det foreligget en hjemmel for PST til å ta i bruk en del tvangsmiddellignende tiltak i forebyggende eller avvergende øyemed, ville det ikke vært behov for en så vidtfnavnende bestemmelse som den som nå er foreslått av departementet som alternativ 1. Men så lenge slike hjemler ikke foreligger, bør den foreslåtte formulering kunne inntas som tredje ledd i § 147 a.”

Det heter i høringsnotatet (side 10) at ”i en forberedende fase kan det være behov for å iverksette tvangsmidler for å avverge at planene fullføres. Politiet har adgang til å bruke tvangsmidler i avvergende og forebyggende øyemed, jf. straffeprosessloven § 222 d og

politiloven § 17 d. Disse åpner imidlertid ikke for bruk av tvangsmidlene pågripelse og fengsling i straffeprosessloven kapittel 14, noe som kan være meget effektivt tiltak for å stanse gjerningspersonen." Dette synes å være begrunnelsen for forslaget om kriminalisering. Vi viser til de synspunkter som fremkommer i forarbeidene til ny straffelov vedrørende legitimiteten i dette, jf. ovenfor.

Departementet uttaler i høringsnotatet (side 11) at det i lys av kritikken den gang om at lovbestemmelsen var for vidtrekkende er grunn til å ta inn visse ytre kjennetegn som tilleggsvilkår. Departementet peker på at en mulig mellomløsning kan være å legge til "for eksempel besittelse og/eller anskaffelse av gjenstander og/eller informasjon med tanke på fremtidige terrorhandlinger" og ved å krevne at gjenstander eller informasjon må være "særlig" egnet til gjennomføring av slik handling.

Politidirektoratet finner ikke å kunne støtte forslaget til en slik generell bestemmelse. Vi viser her til at departementet i Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) uttalte følgende ved vurderingen av en generell bestemmelse:

"Nær sagt alle gjenstander kan brukes til en eller annen form for terrorhandling. Å kriminalisere enhver anskaffelse av enhver gjenstand som i teorien kan brukes til å begå en terrorhandling, ville åpenbart føre for langt. I så fall ville det meste av dagliglivets handel og vandel kunne oppfylle de objektive vilkårene for straff, og resolusjonen punkt 2 bokstav e kan ikke forstås slik at den krever dette. Mulig begrensninger, for eksempel etter mønster av den som ligger i den nederlandske bestemmelsen ("tydelig bestemt til"), gir liten veiledning om hva som er straffbart og avhjelper derfor i liten grad ulempene ved en så generell bestemmelse."

Også Kripos påpeker at et tilleggsvilkår om at gjenstander eller informasjon må være egnet i seg selv er vidtrekkende. "Det er et faktum at lovlige handelsvarer kan være særlig egnet til å benyttes i terrorhandlinger, og at både yrkesgrupper og enkeltpersoner sitter på informasjon som er særlig egnet til å utføre terrorhandlinger. Det straffbare må etter Kripos' oppfatning knyttes til innehavers intensjon med handlingen.

Det ligger i planleggings- og forberedelsesfasens natur at man ikke nødvendigvis har kommet så langt at intensjonen har gitt seg utrykk i ytre konstaterbare handlinger. At så har skjedd, må imidlertid etter Kripos' oppfatning være et vilkår for straffbarhet. Departementet synes også å mene dette, gjennom de tilleggsvilkår som nå er tatt inn i forslaget."

Oslo politidistrikt uttaler generelt at forslagene fremstår som noe vide og lite konkrete i forhold til beviskravene vedrørende forsettet. Videre at:

"Forberedelseshandlinger av denne art er ofte av en slik karakter at de i det ytre like gjerne kan være forberedelser til lovlige aktiviteter. Det er ikke grunn til å være like kritisk til å kriminalisere forberedelseshandlinger for å kunne benytte ekstraordinære etterforskningsmetoder og tvangsmidler i straffeprosessloven. PST sine muligheter til å forebygge/avverge terror vil således bli vesentlig styrket. Imidlertid ser en også at det vil kunne være mulig å bevise terrorforsett i tilfeller som 22/7-hendelsene, som også vil kunne føre til domfellelse. For at endringen om å kriminalisere besittelse av gjenstander og /eller anskaffelser av dette, med tanke på fremtidige terrorhandlinger ikke skal bli upraktisk, bør det bli satt som vilkår at gjenstanden må være "særlig egnet" til å gjennomføre en terrorhandling. Da avgrenses det mot helt hverdagslige gjenstander."

Balansgangen mellom ønsker og behov vedrørende terrorbekjempelse på den ene siden og vernet av den private sfære er vanskelig. Det er ingen løsning som ivaretar alle hensyn. Hva man skal falle ned på, fremstår som et verdivalg som lovgiver må ta tydelig stilling til.”

Skyldkravet

PST foreslår at det stilles krav om et særskilt terrorforsett. Departementet nevner selv en alternativ løsning med krav om terrorhensikt. Det antas at det her siktes til det noe snevrere vilkåret som man har valgt i de nye terrorbestemmelsene i straffeloven 2005, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 8.6.4. Dette vilkåret ble også benyttet da man innførte strl. § 147c.

Kripos uttaler at det er naturlig at en eventuell ny regel får samme rekkevidde som § 147c og straffeloven av 2005: ”Det å føre beviser for en persons intensjoner med de handlinger som utføres kan tidvis by på utfordringer. Utfordringene må veies opp mot de følger det vil ha at bestemmelsen rammer for vidt. Et krav om terrorhensikt i forberedelse til terrorhandlinger, vil være viktig for å sikre at bestemmelsen ikke rammer andre enn dem som faktisk forbereder en terrorhandling.”

Strafferamme/ tvangsmidler

I forslaget til generell bestemmelse er strafferammen angitt til fengsel inntil 6 år, noe som vil utløse de fleste tvangsmidlene etter straffprosessloven. Siden straffeloven § 60a sjelden vil være anvendelig ved terrorplanlegging som utøves av en person, vil det avskjære politiet fra å ta i bruk tvangsmidler med vilkår om strafferamme på inntil 10 år eller mer. Departementet legger til grunn at det derfor i tillegg kan være særlig behov for adgang til teknisk sporing. Samtidig antar departementet at kommunikasjonskontroll vil være mindre anvendelig som etterforskningsmetode i denne fasen.

Kripos er uenig i dette og viser til at ”for eksempel vil mistenktes aktivitet på internett, som kan fanges med kommunikasjonskontroll på hans datamaskin, gi informasjon av sentral betydning for blant annet å avklare mistenktes intensjon med de handlinger han utfører. Forberedelseshandlingene i seg selv vil også kunne utløse kommunikasjon, for eksempel innkjøp som gjøres på internett.”

PST foreslår å vurdere å legge nye straffebud til oppregningen i straffeloven § 12 nr. 3 og 4 for å sikre at også slike forhold kan forfølges om de er begått i utlandet.

Kripos uttaler at en eventuell generell regel om kriminalisering av foreberedelse til terror bør plasseres i straffeloven kapittel 14. ”Den vil da inngå i de bestemmelser som kan ramme handlinger foretatt i utlandet av norsk statsborger, eller noen i Norge hjemmehørende person, jf. strl. § 12 nr. 3. Det foreslås ikke å tilføye bestemmelsen i oppregningen i strl. § 12 nr. 4. Det vises her til de vurderinger som ble gjort i Ot.prp. nr. 79 (2007-2008) kap. 6, som gjaldt innføringen av strl. § 147c.”

2.2.4 Kriminalisering av særskilte forberedelseshandlinger

I tillegg til en generell bestemmelse har PST foreslått kriminalisering av noen særskilte handlinger. Departementet skisserer ulike mulige begrensninger i og alternative plasseringer av eventuelle straffebud.

Kripos uttaler:

” I lys av Kripos’ oppfatning om at en eventuell generell regel om kriminalisering av foreberedelse til terror må ha i seg et krav om en ytre konstaterbar handling, bør det gjøres en grundig vurdering av hvorvidt man i tillegg trenger å kriminalisere særskilte forberedelseshandlinger. En forutsetter da at den generelle regelen utformes slik at den rammer de aktuelle handlinger. Vi antar at det også lovteknisk er å foretrekke én regel om forberedelse av terrorhandlinger.”

Hordaland politidistrikt uttaler at:

”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 handlinger.

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 etterretningsspør for PST sine ansvarsområder som nettopp har til formål å redusere disse utfordringene som følge av manglende kriminalisering av forberedelseshandlinger. ...

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

Ansvar for etterforskning og irettføring av disse sakstypene er ikke omtalt i forslaget fra PST. Hordaland politidistrikt bemerker til dette at ”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.”

Tilstedeværelse på et sted hvor det bedrives terrortrening

PST går inn for å kriminalisere tilstedeværelse på et sted hvor det bedrives terrortrening, hvor hensikten med tilstedeværelsen skal være uten betydning. Det fremgår av høringsnotatet side 13 at ”Det 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 handlefriheten.”

Politidirektoratet mener, i likhet med Kripos og Nordre Buskerud politidistrikt, at å innføre et straffebud som rammer den blotte tilstedeværelse vil være å gå for langt. Straffverdigheten av tilstedeværelse uten å motta eller gi opplæring, eller eventuelt medvirke til at slik opplæring gis, vil kunne variere i forhold til årsaken til tilstedeværelsen. Politidirektoratet vil for øvrig bemerke at det også kan være et vanskelig bevisstema å avgjøre hva som skal anses som en aktverdig grunn, for eksempel hva som skal karakteriseres som ”journalistikk”.

Mottagelse av trening eller instruksjon til nytte for terror

Politidirektoratet har ikke innvendinger mot forslaget om å straffesanksjonere det å motta trening eller instruksjon med terrorformål. Selv om vi ikke er forpliktet til en slik kriminalisering i henhold til internasjonale konvensjoner, mener vi at kriminalisering av opplæring i terroristmetoder kan sees som et naturlig motstykke til kriminalisering av å gi slik opplæring. Her er videre handlingen som straffebelegges i seg selv farlig. Dersom medvirkning eller forsøk gjøres straffbart, vil bestemmelsen også kunne ramme flere av de tilfellene man ønsker å ramme ved en bestemmelse om tilstedeværelse. Nordre Buskerud politidistrikt støtter også forslaget.

Vi forslår at en eventuell slik bestemmelse tas inn i straffeloven § 147c bokstav c.

Anskaffelse og/ eller besittelse av våpendeler og/ eller eksplosjonselementer med tanke på fremtidige terrorhandlinger – straffeloven 1902 § 161

Straffeloven 1902 § 161 som rammer den som i hensikt å begå en forbrytelse anskaffer, fremstiller eller oppbevarer skytevåpen, våpendeler, ammunisjon eller sprengstoff, eller særlig utstyr til å tilvirke slike. Bestemmelsen er ikke videreført i straffeloven 2005 fordi en mente at det ville høre til sjeldenhetene at en person lovlig ville anskaffe seg våpen og sprengstoff i en kriminell hensikt. Departementet foreslår at straffeloven 1902 § 161 videreføres i straffeloven 2005 som ny § 191 a, alternativt som ny § 136 a begrenset til kun å gjelde terrorhandlinger.

Politidirektoratet slutter seg, i likhet med Kripas og Hordaland-, Nordre Buskerud- og Oslo politidistrikt, til vurderingene av behovet for å videreføre bestemmelsen i den nye straffeloven, slik at også kapasitetsoppbygging vil være straffbart når det er gjort i hensikt å begå en straffbar handling. Også her vil det være snakk om handlinger som i seg selv er farlig eller medfører stor risiko. Kripas uttaler herunder at et praktisk viktig tilfelle som lovlig anskaffelse av for eksempel skytevåpen i den hensikt å begå en straffbar handling, ikke dekkes av straffeloven av 2005.

Bestemmelsen bør etter direktoratets oppfatning utvides til å ramme anskaffelse av andre substanser eller gjenstander som er farlige i seg selv, eller som kan brukes til å fremskaffe dette, når handlingen er gjort i kriminell hensikt. Det må her foretas en avgrensning mot besittelse og/ eller anskaffelse av informasjon som bruksanvisninger, fremstillingsmåter, m.v., jf. nedenfor.

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

Vi viser til våre merknader til en generell bestemmelse.

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

Vi viser til våre merknader til en generell bestemmelse.

Deltakelse eller medlemskap i terrororganisasjoner

PST uttaler at tiden er moden for å se på spørsmålet om å kriminalisere deltakelse eller medlemskap i terrororganisasjoner på nytt.

Spørsmålet ble sist vurdert i Ot.prp. nr. 8 (2007-2008), hvor departementet ikke fant at det forelå en god nok begrunnelse for å fremme et lovforslag som ville bryte med norsk strafferettstradisjon som knytter straffansvar til konkrete handlinger. Det ble i vurderingen

blant annet vist til at ”behovet for en særlig regel om deltakelse i terrororganisasjoner 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 straffansvar.”

Departementet skisserer ulike mellomløsninger, eksempelvis å skille mellom aktivt og passivt medlemskap og å stille krav om direkte sammenheng mellom organisasjonens formål og gjennomføringen av en terrorhandling, for eksempel slik at deltakelse i sammenslutninger som kun driver med terrorfinansiering faller utenfor.

Kripos uttaler:

”Aktiv deltagelse i en terrororganisasjon vil kunne rammes av de bestemmelser man har i loven i dag, eventuelt også av en generell bestemmelse. Spørsmålet er om dette gir et tilstrekkelig vern, eller om en ytterligere utvidelse av straffbarheten bør lovfestes. Kripos er av den oppfatning at argumentene for innføring av en straffebestemmelse som rammer deltagelse og medlemskap i en terrororganisasjon, ikke har blitt vesentlig styrket siden problemstillingen ble drøftet i Ot.prp. nr. 8 (2007-2008). Vi kan derfor ikke se at høringsnotatet gir grunnlag for en slik kriminalisering.”

Politidirektoratet er usikker på om det kan anses å foreligge tilstrekkelig begrunnelse for en slik bestemmelse i forhold til de rettsikkerhetsmessige ulempene dette vil medføre. Vi har merket oss at PST i sin beskrivelse av behovet for kriminalisering viser til hensynet til internasjonalt samarbeid og at Norge med dagens lovgivning kan bli ansett som et ”safe haven” for etablering av terrorceller. Samtidig er ikke rettssituasjonen i andre europeiske land enn de nordiske beskrevet i høringsnotatet, hvorav kun finsk rett har kriminalisert ledelse og deltagelse i terrororganisasjon. Vi antar at behovet for kriminalisering også må ses i sammenheng med bestemmelsen om terrorforbund og forslag til ny § 60a.

Dersom en velger å kriminalisere medlemskap i terrororganisasjoner, må en som påpekt i høringsnotatet, også ta stilling til hvilke krav som skal stilles til organisasjoner som skal omfattes av forbudet og hva som skal anses som medlemskap.

Nordre Buskerud politidistrikt støtter PSTs forslag.

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

Vi viser til våre innledende kommentarer til høringsnotatet.

Det fremheves i høringsnotatet at elementer av PSTs forslag vil inngå i departementets oppfølging av Metodekontrollutvalgets utredning. Av hensyn til helhetsperspektivet i lovgivningen og tilgjengeligheten av forarbeidene, foreslår vi at forslagene vurderes i samme lovproposisjon som oppfølgingen av Metodekontrollutvalgets utredning.

Hordaland politidistrikt slutter seg til forslagene om endringer i straffeprosessloven om bruk av tvangsmidler. Vi viser til den begrunnelse som er gitt. Nordre Buskerud politidistrikt uttaler generelt at det er viktig at gis de hjelpemidler de mener det er saklig behov for.

Politidirektoratet vil nedenfor knytte kommentarer til enkelte av endringsforslagene.

Unnlatt eller utsatt underretning ved sikringspålegg

PST foreslår å ta inn en bestemmelse i straffeprosessloven § 215 a om utsatt/unnlatt underretning for sikringspålegg, tilsvarende dagens bestemmelse for hemmelig ransaking, jf. straffeprosessloven § 200a tredje ledd, og beslag, jf. straffeprosessloven § 208 a annet ledd annet punktum. Bestemmelsen om sikringspålegg er ikke behandlet av Metodekontrollutvalget.

Politidirektoratet er ut fra bestemmelsens ordlyd og forarbeider i tvil om hvorvidt PSTs syn om at tvangsmiddelet ikke er anvendelig ved skjult etterforskning medfører riktighet. Vi slutter oss til uttalelsen fra Kripos vedrørende forståelsen av straffeprosessloven § 215a.

Adgangen til å skjule identitet til tjenestemann som anonymt vitne

PST foreslår at opplysninger om tjenstemenns identitet skal behandles etter den samme ordning som opplysninger som unntas etter straffeprosessloven § 242a.

Departementet peker i høringsnotatet punkt 2.6.4 på tidligere innspill fremsatt av Oslo politidistrikt, blant annet i forholdet til utenlandsk myndighet og samarbeidet med utenlandske tjenestemenn. Også Kripos understreker betydningen av dette elementet og viser til at særorganet i egne saker har erfart at regelverket representerer en klar utfordring overfor utenlandske samarbeidspartnere.

Hordaland politidistrikt uttaler:

”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 rettsikkerhetsmessige innsigelser til forslaget idet forslaget forutsetter at tjenstemannens identitet ikke har betydning for dommens innhold eller tiltaltes adgang til et effektivt forsvar.”

Politidirektoratet har tidligere i vårt hørings svar av 04.05.2010 til Metodekontrollutvalgets utredning inntatt det standpunkt at bør det være lovens hovedregel at tjenestemenn som jobber med skjult etterforskning identifiseres gjennom ID-nummer både i politirapporter og ved forklaring for retten, samt at de som hovedregel vitner ved fjernavhør.

Polititjenestemenn som arbeider med skjult etterforskning bør som hovedregel kun identifiseres med ID-nummer. De ressurser og personer som politiet har til å drive skjult etterforskning er begrenset samtidig som kunnskap og kontinuitet er av stor betydning. Kripos uttaler seg sammenfallende.

Det ligger i dette utgangspunktet at vi er enig i at kretsen av person som får vite om identiteten til tjenstemannen bør begrenses ytterligere. Som påpekt av Oslo politidistrikt er eksisterende regler lite praktiske i forhold til sitt formål, idet for mange får kjennskap til ”anonyme” vitner, og at det er et presserende behov for gode og hensiktsmessige regler på dette området.

2.4 Del III Utvidelse av straffebestemmelsen for deltagelse i organisert kriminalitet

Straffeloven 1902 § 60 a hever strafferammen for straffbare handlinger som er utøvet ”som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe” og utvider dermed virkeområdet for de ekstraordinære etterforskningsmetodene. En organisert kriminell gruppe er i straffeloven 1902 §§ 60a annet ledd og 162 c tredje ledd definert som en ”organisert gruppe på tre eller flere personer som har som et hovedformål å begå en handling som kan straffes med fengsel i minst 3 år, eller hvor en vesentlig del av virksomheten består i å begå slike handlinger.” Definisjonen er videreført uendret i straffeloven 2005 § 79.

Departementet redegjør i høringsnotatet for bakgrunnen for regler særlig rettet mot organisert kriminalitet og forståelsen av begrepet ”organisert kriminell gruppe”, og foreslår en ny utforming av i § 60 a slik at bestemmelsen i større grad skal omfatte løsere strukturer som med en fellesbetegnelse kan kalles nettverksbaserte grupper, for dermed å bringe bruken av bestemmelsene mer i samsvar med lovgivers forutsetninger.

2.4.1 Innledende betraktninger

Etter Politidirektoratets oppfatning kan årsaken til at § 60a har vist seg problematisk å anvende i praksis være bestemmelsens underliggende systematikk: Bestemmelsen rammer både lovbruddet og nettverket. Bestemmelsen rammer nettverk som legger til rette for at enkeltpersoner bryter loven, men etter ordlyden er det det enkelte lovbruddet som kan aktivere § 60a. Bestemmelsen virker derfor kun indirekte mot nettverket, via et (primær)lovbrudd som for eksempel narkotikainnførsel.

Behovet for å ramme ”organisert kriminalitet” har medført en rekke utfordringer, også utenfor Norge. På samme måte som RICO-lovverket gjør i USA, kan det være grunn til å vurdere behovet for en bredere lovmessig tilnærming enn straffskjerpning, tilgang på tvangsmidler og straffansvar for forbund. Vi er kjent med at noen typer medlemsskap er kriminalisert i andre land, for eksempel nynazister i Tyskland, og i enkeltdelstater enprosentklubber. Fra Politidirektoratets ståsted er det ønskelig å ha forbud som kan ramme medlemskap i enprosentklubber, eventuelt mer indirekte gjennom et forbud mot bruk av symboler som viser tilhørighet til slike miljøer.

Politidirektoratet vil ellers særlig vise til høringsuttalelsen fra Oslo politidistrikt, som støtter Justisdepartementets opprinnelige forslag fra 2002 om en *adgang* for domstolen til å heve strafferammen når det er tale om organisert kriminalitet, jf. under. En slik regulering har sin parallell i straffskjerpelsen knyttet til kriteriet ”under særdeles skjerpene omstendigheter”, og vil gi en større fleksibilitet i rettsanvendelsen. Politidirektoratet peker samtidig på at det er avgjørende at politiets mulighet til utvidet tvangsmiddelbruk opprettholdes, uavhengig av hvilken løsning man velger for utformingen av § 60a.

2.4.2 Om behovet for å endre anvendelsesområdet til § 60a

Politidirektoratet er, i likhet med Kripos, Hordaland, Nordre Buskerud, Oslo og Vestfold politidistrikt, enig i at anvendelsesområdet for § 60a bør utvides. Det synes å være bred enighet om at straffeloven § 60a ikke har fått den betydningen som var tilsiktet. Vi viser til uttalelsene fra underliggende organer vedrørende erfaringer med den nåværende bestemmelsen. Politidirektoratet viser særlig til Oslo politidistrikts uttalelse vedrørende politidistriktets erfaringer fra etterforskning av organisert kriminalitet og bevisproblemer i forhold til någjeldende straffelovs § 60a.

Oslo politidistrikt uttaler herunder blant annet at:

”I vårt praktiske arbeid med sakene ser vi sjelden faste organisasjoner eller tegn på en fast organisering. Vi ser personer som samarbeider på tvers av landegrenser, og som sammen klarer å gjennomføre alvorlig, samfunnsskadelig kriminalitet gjennom å være tilpassningsdyktige og fleksible. Å avdekke, etterforske og iretteføre saker vedrørende organisert kriminalitet har blitt stadig mer krevende. Det er normalt vanskelig nok å avdekke det straffbare forholdet, og bevise objektiv og subjektiv skyld i forhold til hver enkelt siktet, om politiet ikke i tillegg skal etterforske og føre bevis for hvordan de involverte har organisert seg. Blir ikke sakene oppklart, vil både straffskjerpingsreglen i straffeloven § 60a første ledd og straffebestemmelser som straffeloven § 162c være verdiløse.”

Politidirektoratet vil, i likhet med Kripos, bemerke at det er viktig at den nye bestemmelsen følges opp med gode forarbeider som gir en klar ramme for hvordan bestemmelsen skal praktiseres. Uten gode forarbeider risikerer man at rettspraksis ikke endrer seg i tråd med lovgivers intensjoner. Det må således komme klart frem at man har ment å gjøre en realitetsendring, og ikke bare språklige endringer. Begrepet ”nettverk” åpner for en litt løsere tilknytning mellom deltagerne enn ordet ”gruppe”, og dette bør gjenspeile seg i de kvalitative momentene som i forarbeidene skal gi en beskrivelse av et organisert kriminelt nettverk. For øvrig viser vi til det som fremkommer nedenfor under kommentarene til § 60a annet ledd.

2.4.3 Departementets forslag til endring av § 60a

Departementet foreslår å erstatte ”gruppe” med ”*kriminelt nettverk*”, formuleringen ”som ledd i *virksomheten* til” med ”som ledd i *aktivitetene* til”, og uttrykket ”en vesentlig del av *virksomheten* består i”, med ”en *ikke ubetydelig del av samarbeidet* består i”.

Kripos, Hordaland, Nordre Buskerud og Vestfold politidistrikt slutter seg til departementets forslag til utforming av ny § 60 a annet ledd.

Oslo politidistrikt uttaler at departementets endringsforslag er et skritt i riktig retning, men at det ikke vil løse alle problemer som de viser til i sin uttalelse. Oslo politidistrikt foreslår at man går tilbake til departementets opprinnelige forslag i høringsnotatet av 10. desember 2002, men gir bestemmelsen følgende ordlyd:

”Dersom den straffbare handlingen er utøvet som ledd i organisert kriminalitet, *kan* strafferammen i straffebudet forhøyes med inntil 5 år.

... Om man innfører en kan-regel vil domstolene stå relativt fritt til å vurdere om den aktuelle handling dreier seg om ”organisert kriminalitet” av en slik art at de vanlige strafferammer blir for lave. Det vil trolig skje relativt sjelden. Bestemmelsen vil langt på vei ligne formuleringen ”under særdeles skjerpene omstendigheter” som man finner i en rekke straffebestemmelser. Begrepet ”organisert kriminalitet” blir da å sammenlikne med en rettslig standard som er fleksibel og tilpassningsdyktig.

I dette forslaget brukes begrepet ”organisert kriminalitet” i stedet for ”organisert kriminelt gruppe/nettverk”. Dette er etter vår oppfatning mer riktig, idet det leder fokuset over på organiseringen av kriminaliteten, og ikke begrenser vurderingen av om et straffbart forhold er organisert eller ikke til en vurdering av hvordan de ulike deltakerne har organisert seg. Dagens fokus på organiseringen av gruppen/nettverket, flytter fokuset vekk fra en

vurdering av om handlingen etter sin karakter er utført på en slik måte at den kan karakteriseres som organisert kriminalitet.”

”Organisert kriminelt nettverk”

Hordaland politidistrikt uttaler:

”Det er etter vårt syn avgjørende at det ikke stilles krav til hvordan nettverket er organisert, så fremt etterforskningen kan frembringe 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 kurcerer og selgere kontinuerlig. Det er også avgjørende at det ikke stilles vilkår om hvordan kontaktene mellom personene i nettverket skjer. All erfaring tilsier at stadig mer kommunikasjon finner sted uten fysisk kontakt.”

Kripos uttaler herunder blant annet at:

”Selve begrepet ”nettverk” åpner for en litt løsere knytning mellom deltagerne enn ordet gruppe. Dette bør gjenspeile seg i de kvalitative momentene som i forarbeidene skal gi en beskrivelse av et organisert kriminelt nettverk. Kripos er enig i at det må stilles krav til at det har avtegnet seg visse faste strukturer for samarbeid, men slik at disse bør ha et mer overordnet perspektiv enn dagens praksis. Det bør ikke kreves en fast sammensetning av deltagere eller at alle deltar samtidig. Det bør heller ikke stilles krav om at det kan påvises kontakt mellom alle medlemmer eller at man har innbyrdes kjennskap til alle i nettverket. Kravet til forsett hos den enkelte, om sin deltagelse i et organisert kriminelt nettverk vil etter Kripos’ syn sikre at bestemmelsen ikke rammer for vidt på dette punktet.”

Oslo politidistrikt uttaler:

”Ifølge høringsnotatet vil man forlate eller moderere mange av de krav til organisering som kommer til uttrykk i Ot.prp. nr. 62. (2002-2003) s. 96. Dette ser vi på som positivt. Men vi savner en nærmere klargjøring av hva som kreves for at bestemmelsen skal kunne anvendes, hva som ligger i uttalelsen om at det må ha ”avtegnet seg visse faste strukturer for samarbeid” innen nettverket (jf. side 50 siste avsnitt). Vi mener også at det er uklart hva det innebærer at nettverket kan ha en ”kjerne og deretter enkeltindivider som er innom i forbindelse med enkeltbidrag og deretter forsvinner ut igjen”. Det er ikke antydning hvor stor denne kjernen må være, hvilken knytning det må være mellom medlemmene innenfor ”kjernen” og mellom ”kjernen” og ”enkeltindividene”. Heller ikke finner vi nærmere omtale av ”over hvor lang tid” samarbeidet i nettverket/gruppen må ha eksistert (jf. innledningen til siste avsnitt på side 50).”

Politidirektoratet slutter seg til denne vurderingen, jf. også våre merknader under punkt 2.4.1.

Oslo politidistrikt uttaler videre at en bør unngå å bruke uttrykket ”kriminelt nettverk” og viser til at Høyesterett i Rt. 2007 s. 744 avsnitt 26 kritiserer lagmannsrettens bruk av uttrykket. Der heter det bl.a.:

”Det er ikke klart hva lagmannsretten mener med ”nettverk” og derfor også uklart hvilke krav lagmannsretten har stilt til at det må foreligge en organisert gruppe. Uttrykket ”nettverk” er upresist [vår understrekning] og brukes ikke sjelden om forhold som klart ikke oppfyller de krav til struktur som må kreves for at det skal foreligge en organisert gruppe. Jeg nevner til illustrasjon at en rapport fra Politidirektoratet av 2005 om et prosjekt om

organisert kriminalitet, bruker uttrykket "nettverkskriminalitet" om tradisjonell kriminalitet som forekommer i mer eller mindre organisert form, og i motsetning til organisert kriminalitet, se Politidirektoratets publikasjon 6/2005 side 7".

"Tre eller flere personer"

Det er ikke foreslått å gjøre noen endringer i antallet personer som må inngå i det kriminelle nettverket. Departementet er inne på hvorvidt også dette vilkåret bør ses i et mer overordnet perspektiv.

Kripos uttaler at et slikt perspektiv er riktig:

"Dersom det over tid kan påvises at minst 3 personer har deltatt i, og bidratt til, nettverkets kriminelle aktivitet, bør dette være tilstrekkelig. Det bør således ikke stilles krav om at minst tre deltagere har hatt møter eller kontakt sammenfallende i tid og på sted."

"Som ledd i aktivitetene til"

Departementet foreslår at begrepet "virksomheten" erstattes med "aktiviteten".

Kripos uttaler:

"I bestemmelsens første ledd er det som nevnt foreslått at begrepet "virksomhet" byttes ut med "aktivitet". I annet ledd foreslås begrepet erstattet med "samarbeidet". Fokuset i vurderingen endres noe her, ved at det flyttes fra handlingene som utøves (aktivitetene) til selve samarbeidet rundt handlingene. Dette kan gi et inntrykk av at alle handlinger må være samarbeidshandlinger for at de skal tas med i vurderingen. I så fall går denne endringen i en noe annen retning enn endringene forøvrig. Dette bør løses ved en presisering i forarbeidene, eller ved at man også i annet ledd benytter begrepet "aktivitet". Det siste alternativet vil etter vår oppfatning gi best sammenheng i lovteksten."

"En ikke ubetydelig del av samarbeidet består i"

I bestemmelsens første ledd foreslås begrepet "virksomhet" erstattet med "aktivitet". I annet ledd foreslås begrepet erstattet med "samarbeidet".

Kripos uttaler til dette at:

"Fokuset i vurderingene endres noe her, ved at det flyttes fra handlingene som utøves (aktivitetene) til selve samarbeidet rundt handlingene. Dette kan gi uttrykk av at alle handlinger må være samarbeidshandlinger for at de skal tas med i vurderingen. I så fall går denne endringen i en noe annen retning enn endringene for øvrig. Dette bør løses ved en presisering i forarbeidene, eller ved at man også i annet ledd benytter begrepet "aktivitet". Det siste alternativet vil etter vår oppfatning gi best sammenheng i lovteksten."

2.4.4 Bestemmelsens straffeskjerpene effekt

Om § 60a første ledd heter det i Ot.prp.nr.62(2002-2003) side 93 bl.a.:

"Bestemmelsen åpner adgang til å skjerpe straffen ved organisert kriminalitet, men pålegger ingen plikt. Retten må i det enkelte tilfelle fastsette en straff som er rimelig og rettferdig. [...] Hvorvidt straffen skal skjerpes, vil særlig bero på hvilken rolle den siktede har hatt i den organiserte kriminelle gruppen. Et hovedformål er å straffe bakmennene i organisert kriminalitet og andre sentrale aktører strengt. Overfor disse gruppene mener departementet at det for flere forbrytelsestyper kan være behov for å skjerpe straffen vesentlig i forhold til gjeldende praksis".

Både Hordaland og Oslo politidistrikt påpeker at § 60a første ledd om forhøyelse av strafferamme kanskje ikke har så stor praktisk betydning, særlig ved konkurrans, jf. straffeloven § 62. Dersom straffesaken gjelder flere forbrytelser, vil det ofte være lite hensiktsmessig å iverksette en tids- og ressurskrevende etterforskning for eventuelt å påberope § 60a, da det uansett ikke vil få noen vesentlig betydning for straffeutmålingen. Vi viser her til redegjørelsen for rettspraksis i uttalelsen fra Oslo politidistrikt side 6-7.

I tillegg kommer at bruk av § 60 a utløser en ubetinget ankerett for overtredelser som ellers ikke gir dette, for eksempel alle vinningsbestemmelsene med en strafferamme på 6 år. Hordaland politidistrikt påpeker at også dette medfører at politiet i hver enkelt sak i denne kategorien må vurdere hensynet til politiets ressursbruk. En ubetinget ankerett kan tappe politi, påtalemyndighet og domstoler for ressurser og generere betydelige samfunnskostnader. I tillegg er det store ressurser forbundet med tolker og minst tre forsvarere mv. i ankeinstansen.

Hordaland politidistrikt uttaler at ”vi er usikre på om det lar seg gjøre å påvise en så vesentlig økning i straffeutmålingen når § 60 a anvendes, at tilleggssressursbruken den medfører kan forsvares. Dette vil i alle fall gjelde i saker hvor siktede ellers ikke ville hatt ubetinget ankerett. De gjeldende strafferammer med strl. §§ 61 og 62 første ledd ikke benyttes fullt ut i dag.”

Politidirektoratet er enig i at merstraffen som § 60a kan gi, sjelden står i forhold til de ekstra ressursene som kreves for en slik tiltale. Vi er samtidig, i likhet med Hordaland- og Oslo politidistrikt, skeptiske til om de foreslåtte endringene er egnet til å endre på dette.

Politidirektoratet vil, i likhet med Hordaland politidistrikt, foreslå at en for å øke straffeutmålingen gir 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 gjerningspersonene reiser til eller fra Norge for å begå kriminaliteten, eller gjentatt foretas av flere personer i fellesskap. Disse nye normene vil da heller ikke utløse økt ubetinget ankerett.

2.4.5 Utvidet adgang til tvangsmidler

Omtale av straffeloven 1902 § 60a i Metodekontrollutvalgets utredning – overskuddsinformasjon
Metodekontrollutvalget peker i NOU 2009: 15 (punkt 14.3 side 159) på at det kan være krevende å bevise at de forhold som etterforskes med tilstrekkelig sannsynlighet vil omfattes av straffeloven 1902 § 60a, og således tilfredsstillende vilkåret om strafferamme i den enkelte regel om tvangsmiddelbruk. ”Utvalget har derfor fra flere hold i politiet og påtalemyndigheten blitt bedt om å vurdere muligheten for å fjerne kravet om tilknytning til straffeloven § 60a i reglene om romavbygging og tvangsmiddelbruk i avhengende øyemed, samt om å inkludere enkelte straffebud i andre tvangsmiddel hjemler som ikke oppfyller kravet til strafferamme, selv om de ville gjort det i kombinasjon med straffeloven § 60a.”

Metodekontrollutvalget peker på utfordringer knyttet til bruk av § 60a i tilknytning til en begjæring om bruk av tvangsmidler. Om man skulle klare å bevise at de forhold som etterforskes med tilstrekkelig sannsynlighet vil omfattes av § 60a og således oppfylle vilkåret om strafferamme i den enkelte regel om tvangsmiddelbruk, er det ikke dermed gitt at man finner grunnlag for å ta ut tiltale etter straffeloven § 60a. Flertallet mente imidlertid at

strengt kriterier for bruk av § 60a i samspill med bruk av tvangsmidler, i alle hovedsak ville bli løst ved utvalgets forslag om å utvide adgangen til å bruke overskuddsinformasjon.

Politidirektoratet sluttet seg til flertallets vurderinger og forslag i høringsrunden.

Vi har merket oss at det i høringsnotatet fremholdes at departementet vil vurdere spørsmålet om bruk av overskuddsinformasjon i forbindelse med oppfølgingen av Metodekontrollutvalgets utredning. Det er etter direktoratets oppfatning uheldig at en løsriver vurderingen av straffeloven §§ 60a og 162c fra utvalgets arbeid.

Både Hordaland og Oslo politidistrikt fremhever at det er den utvidede adgangen til bruk av tvangsmidler i straffeloven § 60a tredje ledd som er av størst betydning for politiets arbeid mot organisert kriminalitet. Samtidig viser politidistriktene til at det er en del grunnleggende metodeproblematikk knyttet til dagens ordning for bruk av tvangsmidler. Dette får også betydning for de tilfeller hvor bruken av enkelte etterforskningsmetoder er knyttet til om man kan sannsynliggjøre at forholdet er omfattet av § 60a – ved at man allerede i initialfasen av en etterforskning kan bli tvunget til å måtte ”bevise” det antatte (eller mulige) resultat av etterforskningen – nemlig at handlingene er utført som ledd i organisert kriminell virksomhet.

Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll har kritisert koblingen til straffeloven § 60a i sine seneste årsrapporter. I rapporten for 2011 under punkt 5.2 Straffeloven § 60a, heter det:

”Innføring av straffeloven § 60a (”mafia-paragrafen”) har gitt utvidet mulighet for avlytting overfor bl.a. alvorlig vinningskriminalitet. I den innledende fasen av en etterforskning er det etter utvalgets oppfatning normalt ikke nok faktisk informasjon i sakene til at politiet og deretter domstolen på forsvarlig grunnlag kan avgjøre om det er relevant med bruk av § 60a. Dette innebærer at slike vurderinger på dette stadium i for stor grad blir usikker synsing. Dersom § 60a ikke blir en del av den endelige tiltalebeslutningen, vil dessuten kommunikasjonskontroll-materialet etter dagens regler ikke bli fremlagt som bevis under hovedforhandlingen. Dette kan være uheldig for sakens opplysning både for påtalemyndigheten og for de tiltalte.

Utvalget er derfor av den oppfatning at en henvisning til § 60a ikke i seg selv bør gi grunnlag for avlytting, men utvalget ser at det kan være behov for kommunikasjonskontroll også i enkelte alvorlige saker med ordinær strafferamme under 10 år. Lovgiver bør ta uttrykkelig stilling til dette. Det er særlig i saker om frihetsberøvelse, menneskesmugling, hallinksvirksomhet, forsikringsbedrageri, saker som såkalt ”mobilt vinningskriminelle” og alvorlig økonomisk kriminalitet der det med lavere strafferamme enn 10 år synes å være behov for å kunne benytte kommunikasjonskontroll. Nytteverdien er antatt å være stor”.

Oslo politidistrikt foreslår at den utvidede adgang til å bruke tvangsmidler, som i dag følger av straffeloven § 60a tredje ledd, opprettholdes, men løses først og fremst ved at unntakene i straffeprosessloven § 216a første ledd bokstav b utvides, slik Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll går inn for. Distriktet påpeker at samtidig bør henvisningen til straffeloven § 60a i straffeprosessloven § 216m første ledd bokstav b og § 222d første ledd bokstav b utgå.

Hordaland politidistrikt uttaler:

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

Politidirektoratet slutter seg til denne vurderingen.

2.4.6 Straffeloven § 162c

Når det gjelder begrepet ”organisert kriminell gruppe”, jf. straffeloven § 162c annet ledd, viser vi til det som fremkommer ovenfor til § 60a.

Oslo politidistrikt påpeker at straffeloven § 162c brukes sjeldent, og viser til at dette trolig har sammenheng med de mange vanskelige bevisstema i bestemmelsen, samt at strafferammen er relativt lav. For å lette bevisituasjonen, foreslår politidistriktet å fjerne kravet om at forbrytelsen må skje som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe, og at det i stedet listes opp hvilke konkrete forbrytelser som skal omfattes av bestemmelsen. Distriktet fremhever at det ved utvelgelsen bør legges vekt på handlinger som erfaringsmessig begås som ledd i organisert kriminalitet og at straffeloven § 162 annet og tredje ledd bør tas med i oppregningen.

Politidirektoratet er enig i at koblingen til § 60a i § 162c bør utgå, og at man bør angi hvilke konkrete straffebestemmelser forbundsbestemmelsen skal ramme.

Straffen for overtredelse av straffeloven § 162c er fengsel inntil tre år, samme strafferamme som for simpelt tyveri. Oslo politidistrikt uttaler herunder at ”... skal en slik bestemmelse har noen effekt, bør strafferammen økes betraktelig.”

Endringer i straffeloven av 20. mai 2005

De endringer som er foreslått i den nye straffeloven, synes stort sett å være en konsekvens av de foreslåtte endringer i någjeldende straffelov. Vi finner derfor ikke grunn til å kommentere disse forslagene nærmere.

Med hilsen



Christian Budberg Pettersen
avdelingsdirektor



Kristine Langkaas
seksjonsjef

Saksbehandler:
Eivind Vigeland Grøn
Gunnvor Hovde

Vedlegg:
5