



**DET KONGELIGE  
UTENRIKSDEPARTEMENT**

Justis- og beredskapsdepartementet  
Pb. 8005 Dep.  
0030 Oslo

Deres ref.:  
201204661 ES IHO/KHU/bj

Vår ref.:  
12/08262-4

Dato:  
08.11.2012

**HØRINGSUTTALELSE – KRIMINALISERING AV FORBEREDELSE TIL  
TERRORHANDLINGER, UTVIDET ADGANG TIL TVANGSBRUK, OG  
ENDRINGER AV STRAFFELOVEN 1902 § 60 A**

Utenriksdepartementet viser til høringsbrev datert 12. juli 2012 og har følgende kommentarer til forslagene om kriminalisering av terrorisme.

**1. Innledning**

Terrorisme er en av de vanskeligste utfordringer våre samfunn i dag står overfor. Terrorangrepene mot Oslo og Utøya 22. juli 2011 bygde på historiske forløpere. De etterfølgende undersøkelser som er foretatt av 22. juli-kommisjonen og i forbindelse med den strafferettslige behandlingen har vist at Breivik selv var inspirert av tidligere terrorhandlinger og ideologier med utspring utenfor Norges grenser. Kommisjonen viser i sin rapport av 13. august 2012 til at episoder som omtales som terroraksjoner, spenner fra angrep på sentrale myndighetsmål til mange typer av vold i det sivile samfunn, dels utført planmessig av store, godt forberedte styrker, dels i form av énmannsoperasjoner, med enkle midler, men med stor slagkraft, både fysisk og symbolsk. Kommisjonen observerer videre en mulig konvergens mellom soloterrorisme og andre former for voldsbruk utført av marginaliserte aktører med stort oppmerksomhetsbehov. Kommisjonen konstaterte vesentlige utfordringer forbundet med å avdekke nye trusler og avverge når, hvor og hvordan disse truslene manifesterer seg. Den refererte til at hendelsene 22/7 viser med all tydelighet at den potensielle trusselen fra enslige aktører som opererer uavhengig av kjente nettverk og grupper, er høyst reell, og vanskelig å avdekke. Dette innebærer at en må være forberedt på det uforutsette, og at en umiddelbar trussel kan oppstå, ikke bare fra en eller to identifiserte trusler, men fra en rekke aktører som ikke tidligere har vært kjent.

Utenriksdepartementet vil for sin del også fremheve betydningen av at kommisjonen i sin rapport påpeker at terrorisme er et felt i utvikling og den blir stadig mer **transnasjonal**. Planlegging kan foregå i ett land, rekruttering i et annet, og selve terrorhandlinger kan bli utført i et tredje land. Terrorgrupper lærer av hverandre, og er ofte pragmatiske på tvers av ideologiske skillelinjer. Internett har medført massiv spredning, ikke bare av ideologi og inspirasjon, men også i praktisk veiledning i ulike former for terrorvirksomhet. Departementet slutter seg for sin del til denne beskrivelsen av de transnasjonale utviklingstendenser, og anser at den må danne en vesentlig del av bakgrunnen for vurderingen av hvorvidt vår lovgivning legger til rette for størst mulig internasjonalt samarbeid for å møte disse utfordringene.

Utenriksdepartementet vil i denne forbindelse også minne om de omfattende folkerettslige forpliktelser som er inngått og har vokst frem de senere årene på dette feltet. Flere traktater i global og europeisk regi, inkl. FN og Europarådet, søker å fremme og stiller krav til et effektivt internasjonalt rettslig samarbeid med sikte på å fjerne områder der det råder straffefrihet. Et vesentlig siktemål er derved å forhindre dannelse av fristeder for planlegging og organisering av transnasjonale terrorhandlinger. Videre tar de sikte på å forenkle det grenseoverskridende samarbeidet om forutgående forebygging og etterfølgende etterforskning og straffeforfølgning. I tillegg foreligger vedtak av FNs sikkerhetsråd, herunder resolusjon 1373, som er folkerettslig bindende for alle medlemslandene i FN i kraft av FN-paktens kapittel VII, og som også stiller krav til effektive nasjonale tiltak. Videre er det utviklet et betydelig transnasjonalt samarbeid med sikte på identifikasjon av gode nasjonale standarder og etterlevelse, særlig i regi av FNs og Europarådets antiterrorisme-komiteer og sekretariater samt OECDs Financial Action Task Force – der anbefalinger etter hvert er blitt gjort folkerettslig forpliktende gjennom vedtak av FNs sikkerhetsråd. Effektiviteten i dette forpliktende samarbeidet hviler i siste instans på egnet nasjonal lovgivning og administrativ evne til oppfølging. Her vil lovgivning som i størst mulig grad er harmonisert eller forenlig med andre land bidra til å forenkle muligheter for utlevering og annet grenseoverskridende samarbeid.

Kriminalisering av forberedelse til terrorhandlinger, men særlig spørsmål i tilknytning til en eventuell utvidet adgang til tvangsmiddelbruk berører områder hvor menneskerettighetene setter klare grenser for lovgiver. Utenriksdepartementet forutsetter at vår nasjonale lovgivning mot terrorisme må respektere menneskerettighetene. Det globale og det europeiske menneskerettighetsvernet har gjennom rettspraksis og annen tolkingspraksis samtidig bekreftet at effektiv forebygging og bekjempelse av terrorisme er legitime målsettinger og gitt anvisning på hvordan avveining av en rekke relevante hensyn på dette området bør gjennomføres.

Utenriksdepartementet viser i den forbindelse til at Justisdepartementet tidligere har vurdert kriminalisering av deltakelse i terrorgruppe i forhold til menneskerettighetene, jf Ot.prp. nr 8 (2007-2008) side 193. Vi er dessuten av den oppfatning at de fleste spørsmålene knyttet til formuleringen av de konkrete forslagene i del I i høringsnotatet

- og som berører de temaer Utenriksdepartementet finner grunn til å kommentere nærmere nedenfor - ikke reiser særlige menneskerettslige tvilsspørsmål. Likevel anses det nødvendig at Justisdepartementet uttrykkelig belyser forslagenes forhold til menneskerettighetene. Kommentarene bygger på den forutsetning at forslagene ligger innenfor rammene av Norges menneskerettslige forpliktelser.

Utenriksdepartementet vil for sin del vise til betydningen av at nasjonale regler tar hensyn til rettsutviklingen i våre nærmeste samarbeidsland, herunder særlig de nordiske og øvrige europeiske land som alle er parter i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon – slik forslagene også gjør.

I denne forbindelse vil Utenriksdepartementet også vise til betydningen av å skille mellom spørsmålet om kriminalisering av ulike former for atferd og spørsmålene knyttet til hvilke kontroll- eller inngripende tvangstiltak som skal tillates. Selv om det kan være sammenhenger mellom disse spørsmålene, anses det viktig å behandle dem i utgangspunktet som atskilt.

Utenriksdepartementet er i all hovedsak positiv til forslaget om kriminalisering av forberedelseshandlinger, og er enig i at lovverket bør endres slik at det rammer soloterrorister i planleggingsfasen og andre forberedelseshandlinger til terror. Departementet støtter også PSTs forslag om å kriminalisere deltakelse/medlemskap i terrorgruppe.

Utenriksdepartementet finner ikke grunnlag for å gi nærmere kommentarer til del II om forslag fra PST om endringer i reglene om tvangsmiddelbruk og om anonym vitneførsel, annet enn å vise til betydningen av også å ta hensyn til den rettsutvikling som har funnet sted i de øvrige nordiske og andre europeiske land, som alle er bundet av Den europeiske menneskerettighetskonvensjon.

2. Kommentarer til forslagens del I av høringsnotatet om kriminalisering av forberedelseshandlinger

### ***Generell bestemmelse om planlegging av terrorhandling (1.3.1)***

Høringsnotatet gir følgende forslag:

I straffeloven 1902 § 147 a nytt siste ledd:

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

I straffeloven 2005 ny § 133 a:

*§ 133 a Planlegging av terrorhandlinger*

*Med fengsel inntil 6 år straffes den som planlegger eller forbereder en straffbar handling som nevnt i §§ 131, 134 eller §§ 137 til 144, ved å sette seg i besittelse av gjenstander eller informasjon som er [særlig] egnet til å bli brukt i gjennomføringen av en slik handling.*

Utenriksdepartementet mener det er et klart behov for å kriminalisere planlegging av terrorisme og støtter forslaget, men har følgende kommentarer:

De nye forslagene til bestemmelser er snevret inn i forhold til forslaget som ble fremmet, men ikke vedtatt, ved utarbeidelse av ny straffelov. Ettersom terrorhandlinger ofte utføres på nye og ofte uventede måter, bør nye bestemmelser dessuten utformes noe bredere – samtidig med at man i størst mulig grad unngår kasuistiske oppregninger eller lakuner. De nye forslagene vil for eksempel ikke omfatte en terrorist som lovlig oppbevarer våpen og har konkrete planer om å utføre et terrorangrep.

Utenriksdepartementet mener en ny bestemmelse bør ligge tett opp til Justisdepartementets forslag i høringsnotat 20. desember 2002, hvor det ble foreslått plassert som siste ledd i § 147 a i straffeloven 1902:

«Den som planlegger eller forbereder en handling som nevnt i første ledd, jf. andre ledd, straffes med fengsel inntil 6 år.»

Dersom Justisdepartementet skulle komme til at en bestemmelse som nevnt ovenfor er for generell, mener Utenriksdepartementet at kvalifiseringsordet «særlig» kan vurderes utelatt fra det nye forslaget. Det kan tenkes eksempler hvor utnyttelse av gjenstander og kunnskap som ikke er «særlig» egnet til å bli brukt i gjennomføringen av en terrorhandling, vil være et vesentlig skritt i retning et angrep. Angrepet 22. juli er et eksempel hvor svært mange av gjenstandene som ble brukt i bomben, f.eks. kunstgjødsel, ikke vil være «særlig» egnet til å bli brukt i en terrorhandling.

Så lenge det kan bevises at den som planlegger eller forbereder en terrorhandling har gått til anskaffelse av gjenstander eller kunnskap som skal brukes i terroraksjonen, bør dette kunne bli gjenstand for straffeforfølgning. Betenkelighetene ved at en person kan straffes for forberedelse til terrorisme hvis man går til anskaffelse av relativt dagligdagse gjenstander faller bort ettersom det er opp til påtalemyndigheten å bevise «utover enhver rimelig tvil» at gjerningspersonen har forsett om å fullbyrde terrorangrepet og at den aktuelle gjenstanden skal brukes i terrorangrepet.

### ***Tilstedeværelse på et sted hvor det bedrives terrortrening (1.3.2)***

Høringsnotatet gir følgende forslag:

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

*Medvirkning straffes på samme måte.*

I straffeloven 2005 vil bestemmelsen kunne lyde:

*§ 136 a Med fengsel inntil 6 år straffes den som er til stede på et sted hvor det bedrives opplæring som nevnt i § 136 bokstav c.*

Utenriksdepartementet mener det er et klart behov for å kriminalisere tilstedeværelse hvor det bedrives terrortrening og støtter forslaget, men har følgende kommentarer:

Terrortrening skjer sjelden åpenlyst. Selv om det er klart at en person har reist til et område hvor slike aktiviteter pågår og at terrortrening har vært hensikten med reisen, vil det i realiteten være svært vanskelig eller umulig å bevise faktisk deltakelse. Det er derfor spesielt bevisshensyn som begrunner en bestemmelse som straffer tilstedeværelse på et sted hvor det bedrives terrortrening. Utenriksdepartementet ser denne bestemmelsen som svært sentral og mener regelen kan ha en verdifull preventiv effekt.

Utenriksdepartementet er videre enig i at det å oppfordre og tilrettelegge for deltakelse kan være vel så straffverdigg som å oppholde seg et sted hvor det drives terrortrening, og dette gjelder særlig hvis det er satt i system.

Denne bestemmelsen vil klart kunne anvendes i situasjoner hvor personer drar til geografisk avgrensede steder/leirer og mottar terrortrening. Det bør uttrykkelig klargjøres i forarbeidene at bestemmelsen også vil kunne ramme personer som oppsøker konfliktsituasjoner og slutter seg til grupper som uavhengig av deltakelse i opprørskamp kjennetegnes av terrorvirksomhet (slike situasjoner forekommer i Syria). Utenriksdepartementet mener at også slike situasjoner bør omfattes.

Det bør også vurderes om det skal avgrenses mot personer som oppholder seg på steder hvor det bedrives terrortrening av helt andre legitime årsaker, f.eks. journalister, medisinsk personell, hjelpearbeidere etc.

***Mottakelse av trening eller instruksjon til nytte for terror (1.3.3)***

Høringsnotatet gir følgende forslag:

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

*Medvirkning straffes på samme måte.*

I straffeloven 2005 vil bestemmelsen kunne lyde:

*Med fengsel inntil 6 år straffes den som lar seg trene, instruere eller på annen måte opplære i metoder eller teknikker som nevnt i § 136 bokstav c.*

Utenriksdepartementet mener det er et klart behov for å kriminalisere mottakelse av trening eller instruksjon til nytte for terror og støtter forslaget, men har følgende kommentarer:

De samme argumentene som for tilstedeværelse på sted hvor det bedrives terrortrening kommer til anvendelse, jf. ovenfor. Hvis det kan bevises at en person aktivt har deltatt i slik trening bør dette reflekteres i straffeutmålingen.

Et sentralt spørsmål ved denne bestemmelsen er om det bare er mottakelse eller instruksjon i ordinær form (i en terrortreningsleir) som omfattes, eller om også en som sitter alene på internett og studerer militær- og/eller terrormanualer faller inn under ordlyden. Utenriksdepartementet mener dette blir å strekke regelen for langt. Et slikt standpunkt underbygges ytterligere av at det ikke er krav om forsett for å utføre en terrorhandling etter denne bestemmelsen.

#### ***Besittelse og/eller anskaffelse av gjenstander med tanke på fremtidige terrorhandlinger (1.3.4)***

Høringsnotatet gir følgende forslag:

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

En tilsvarende bestemmelse inntatt i straffeloven 2005 vil kunne lyde:

*Med fengsel inntil 6 år straffes den som i hensikt å begå en straffbar handling som nevnt i §§ 131, 134 eller §§ 137 til 144, anskaffer, tilvirker eller oppbevarer gjenstander eller stoff som alene eller sammen er særlig egnet til å tjene som hjelpemiddel ved gjennomføringen av en slik handling. Under særdeles skjerpende omstendigheter kan fengsel inntil 10 år idømmes.*

Utenriksdepartementet er enig med Det nasjonale statsadvokatembete i at en ny og generell bestemmelse om forberedelser vil fange opp det vesentlige i bestemmelsene som foreslås i 1.3.4. Utover dette er bestemmelsene fornuftig utformet og departementet har ingen kommentarer til de konkrete forslagene.

#### ***Besittelse og/eller anskaffelse av informasjon med tanke på fremtidige terrorhandlinger (1.3.5)***

Høringsnotatet gir følgende forslag:

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

Og tilsvarende i straffeloven 2005:

*Med fengsel inntil 6 år straffes den som anskaffer, innfører, befatter seg med, besitter, overlater til en annen eller mot vederlag eller planmessig gjør seg kjent med informasjon som er rettet mot å iverksette en handling som nevnt i §§ 131, 134 eller §§ 137 til 144.*

Utenriksdepartementet er enig med PST og Det norske statsadvokatembetet i at besittelse og/eller anskaffelse av informasjon med tanke på fremtidig terrorhandling bør kriminaliseres. Bestemmelsen er fornuftig utformet og departementet har ingen kommentarer til det konkrete forslaget.

#### ***Anskaffelse og/eller besittelse av våpendeler og/eller eksplosjonselementer med tanke på fremtidig terrorhandling – straffeloven 1902 § 161 (1.3.6)***

Høringsnotatet gir følgende forslag:

***§ 136 a Befatning med skytevåpen eller eksplosiver for å begå en terrorhandling***  
*Med fengsel inntil 6 år straffes den som i den hensikt å begå en straffbar handling som nevnt i §§ 131, 134 eller §§ 137 til 144, anskaffer, tilvirker eller oppbevarer*  
*a) skytevåpen, våpendeler, ammunisjon eller sprengstoff, eller*  
*b) særlig utstyr for å tilvirke eller anvende slike gjenstander.*  
*Under særdeles skjerpene omstendigheter kan fengsel inntil 10 år idømmes.*

Forutsatt at den generelle bestemmelsen om planlegging av terrorisme har et krav om at personen «sette[r] seg i besittelse av gjenstander» før forberedelse kan straffes, støtter Utenriksdepartementet en bestemmelse som kriminaliserer «befatning med skytevåpen eller eksplosiver for å begå en terrorhandling». Bestemmelsen er fornuftig utformet og departementet har ingen kommentarer til det konkrete forslaget.

#### ***Forslag om å kriminalisere deltakelse i terrororganisasjoner (1.3.7)***

Utenriksdepartementet støtter forslaget fra PST om å kriminalisere deltakelse i terrorgrupper og annen medvirkning til terrorgruppers aktiviteter.

Utenriksdepartementet ser et klart behov for å kunne ramme deltakelse i terrorgrupper og annen medvirkning til terrorgruppers aktiviteter, utover de generelle medvirkningsregler finnes i straffeloven, forbundsbestemmelsen i § 147a, finansieringsbestemmelsen i § 147b og bestemmelsen om oppfordring, verving og

rekruttering til terrorhandlinger i § 147c. For eksempel kan det dreie seg om tilfeller hvor en person bevislig yter støtte til en terrorgruppe, men hvor det ikke samtidig foreligger bevis som knytter denne støtten til en konkret terrorhandling. Det vil i en slik situasjon kunne foreligge et behov for raskt å sikre at terrorgrupper ikke benytter norsk territorium for som base for sine aktiviteter.

Det er vanskelig å se hvilke særlige håndhevingsproblemer et forbud mot deltakelse i terrorgruppe vil innebære i lys av at det fastsettes forbud mot å bistå slike grupper med økonomiske midler. Annen deltakelse enn finansiering av gruppens virksomhet kan være like straffverdig. Det vil heller ikke by på større utfordringer å ta stilling til om en gruppe har begått eller planlagt å begå en terrorhandling i relasjon til finansieringsforbudet enn i forhold til annen deltakelse i gruppens aktiviteter. Utenriksdepartementet er av den oppfatning at sammenhengen i regelverket tilsier at det burde være en straffebestemmelse for deltakelse i terrorgruppe ettersom finansiering er gjort straffbart.

Det kan også vises til Utenriksdepartementet uttalelse om behovet for å kriminalisere deltakelse i terrororganisasjon i Ot.prp.nr.8 (2007-2008) s. 194.

Justisdepartementet vurderte om kriminalisering av deltakelse i terrorgruppe er forenlig med foreningsfriheten i høringsnotat 16. april 2007 samt Ot.prp nr 8 (2007-2008). Konklusjonen den gang var at menneskerettighetsforpliktelsene ikke ville være til hinder for et slikt straffebud. Utenriksdepartementet var enig i den vurdering Justisdepartementet foretok i 2007 og er videre enig i at denne vurdering kan legges til grunn også i dag.

Med vennlig hilsen

  
Rolf Einar Fife  
Ekspedisjonssjef

  
Mats Benestad  
rådgiver