

Høringsnotat

Lovavdelingen
november 2016
16/7266

Høring – lovendringer som følge av ulike terrorrelaterte folkerettslige forpliktelser mv.

Innhold

1	Innledning.....	4
1.1	Bakgrunn	4
1.2	Reiser med terrorformål mv.	4
1.3	Terror mot luftfarten	4
1.4	Tiltak mot terrorfinansiering	5
2	Reiser med terrorformål mv.	5
2.1	Internasjonale tiltak mot reiser med terrorformål mv.....	5
2.1.1	Bakgrunn	5
2.1.2	Sikkerhetsrådsresolusjon 2178	5
2.1.3	Rigaprotokollen	6
2.2	Hovedtrekk i gjeldende rett.....	7
2.2.1	Generelt om straffeloven kapittel 18 og om gjennomføringen av folkerettslige forpliktelser på terrorområdet	7
2.2.2	Kort om relevante straffebestemmelser	8
2.3	Fremmed rett	9
2.3.1	EU	9
2.3.2	Svensk rett	10
2.3.3	Dansk rett	12
2.3.4	Finsk rett.....	13
2.4	Deltakelse i organisasjoner med terrorformål	14
2.5	Mottakelse av opplæring i terrorisme	15
2.6	Reiser med terrorformål	16
2.6.1	Sikkerhetsrådsresolusjon 2178 OP 6 bokstav a	16
2.6.2	Rigaprotokollen artikkel 4.....	16
2.6.3	Oppfyllelsen av forpliktelsene i gjeldende rett.....	17
2.6.4	Forholdet til menneskerettighetene.....	19

2.6.5	Forslag til lovendring	21
2.7	Finansiering, organisering og tilrettelegging av reiser med terrorformål	27
2.7.1	Sikkerhetsrådsresolusjon 2178 OP 6 bokstav b og c	27
2.7.2	Rigaprotokollen artikkel 5 og 6	28
2.7.3	FATFs rekommandasjon nr. 5	29
2.7.4	Oppfyllelsen av forpliktelsene i gjeldende rett	29
2.7.5	Forslag til lovendring	30
2.8	Behovet for straffeprosessuelle endringer	31
2.8.1	Gjeldende rett	31
2.8.2	Forslag til lovendring	32
3	Terror mot luftfarten	34
3.1	Ulovlige handlinger mot sikkerheten i sivil luftfart	34
3.1.1	Generelt om Beijingkonvensjonen	34
3.1.2	Angrep på fly og flyplasser	35
3.1.3	Farefull bruk av luftfartøy	35
3.1.4	Utslipp av farlig materiale fra fly og bruk av farlig materiale mot eller bord på et fly	38
3.1.5	Ulovlig transport av farlig materiale	40
3.2	Ulovlig bemektigelse av luftfartøyer	41
3.2.1	Generelt om Beijingprotokollen og Haagkonvensjonen om bekjempelse av flykapring	41
3.2.2	Forpliktelsen	41
3.2.3	Oppfyllelsen av forpliktelsene i gjeldende rett	41
3.2.4	Forslag til lovendring	42
3.3	Relaterte handlinger	43
3.3.1	Trusler	43
3.3.2	Medvirkning og forsøk	44
3.3.3	Unndragelse fra strafforfølgning	44
3.3.4	Forbund	45
4	Båndlegging av formuesgoder	45
4.1	Bakgrunn	45
4.2	Generelt om båndlegging	47
4.2.1	Straffeprosessloven kapittel 15 b	47
4.2.2	NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov	47
4.3	Folkerettslige forpliktelser og standarder	48
4.3.1	Folkerettslige forpliktelser	48
4.3.2	FATFs rekommandasjon nr. 6	49

4.3.3	FATFs evalueringsrapport.....	50
4.3.4	Departementets overordnede syn	52
4.4	Fremmed rett	53
4.5	Kravet om en ordning for å beslutte båndlegging («designation mechanism»)	55
4.5.1	Gjeldende rett	55
4.5.2	NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov	55
4.5.3	Rekommandasjon nr. 6.....	56
4.5.4	Vurdering av FATFs evaluering	58
4.5.5	Forslag til lovendring	58
4.5.6	Utforming av lovforslaget	59
4.6	Begjæring om båndlegging fra annen stat.....	59
4.6.1	Gjeldende rett	59
4.6.2	Rekommandasjon nr. 6.....	60
4.6.3	Forslag til lovendring	61
4.6.4	Utforming av lovforslaget	61
4.7	Forbud mot å stille båndlagte midler til rådighet	62
4.7.1	Gjeldende rett	62
4.7.2	Rekommandasjon nr. 6.....	64
4.7.3	Vurdering av FATFs evaluering	65
4.7.4	Forslag til lovendring	65
4.7.5	Utforming av lovforslaget	66
4.8	Hvilke formuesgoder som er gjenstand for en båndleggingsbeslutning og tredjemenns forhold til en båndleggingsbeslutning.....	66
4.8.1	Gjeldende rett	66
4.8.2	NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov	68
4.8.3	Rekommandasjon nr. 6.....	69
4.8.4	Forslag til lovendring	69
4.8.5	Utforming av lovforslaget	70
4.9	Hvilke lovbrudd som kan gi grunnlag for båndlegging	71
4.9.1	Gjeldende rett	71
4.9.2	Innspill fra Politiets sikkerhetstjeneste	71
4.9.3	Forslag til lovendring	72
4.9.4	Utforming av lovforslaget	72
4.10	Tidsfristen for en båndleggingsbeslutning	72
4.10.1	Gjeldende rett	72
4.10.2	Forslag til lovendring.....	73

4.10.3	Utforming av lovforslaget.....	73
4.11	Båndlegging og forholdet til straffesaken («criminal proceedings»)....	74
4.11.1	Gjeldende rett	74
4.11.2	Rekommandasjon nr. 6	82
4.11.3	Vurdering av FATFs evaluering.....	83
4.11.4	Forslag til lovendring.....	84
4.11.5	Alternativ lovendring.....	91
5	Økonomiske og administrative konsekvenser	93
6	Samlet lovforslag	93
6.1	Gjennomføring av sikkerhetsrådsresolusjon 2178 og Rigaprotokollen....	93
6.2	Gjennomføring av Beijingkonvensjonen	94
6.3	Gjennomføring av Beijingprotokollen.....	95
6.4	Gjennomføring av sikkerhetsrådsresolusjon 1373 og FATFs rekommandasjon nr. 6.....	95
7	Vedlegg i norsk oversettelse og engelsk versjon.....	100

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

I dette høringsnotatet foreslås endringer i straffeloven, straffeprosessloven og politiloven som anses nødvendige for at norsk rett skal oppfylle ulike folkerettslige forpliktelser knyttet til terrorkriminalitet. I tillegg foreslås enkelte mindre endringer i andre lover.

Det bes om høringsinstansenes syn på forslagene.

1.2 Reiser med terrorformål mv.

FNs sikkerhetsråd vedtok 24. september 2014 sikkerhetsrådsresolusjon 2178 (2014). Denne resolusjonen tar sikte på å motvirke at personer reiser utenlands for på ulike måter å delta i terrorhandlinger eller terrortrening. Lignende forpliktelser følger av tilleggsprotokoll 22. oktober 2015 (Rigaprotokollen) til europarådskonvensjonen 16. mai 2005 om forebygging av terrorisme.

I punkt 2 nedenfor foreslås hovedsakelig i straffeloven enkelte lovendringer som anses nødvendige for å oppfylle sikkerhetsrådsresolusjon 2178 og for å legge til rette for ratifikasjon av Rigaprotokollen.

1.3 Terror mot luftfarten

Den internasjonale luftfartsorganisasjonen ICAO (International Civil Aviation Organization) vedtok 10. september 2010 en konvensjon og en tilleggsprotokoll (ICAO-instrumentene) til bekjempelse av ulovlige handlinger mot sivil luftfart, heretter omtalt som henholdsvis Beijingkonvensjonen og Beijingprotokollen. Ingen av instrumentene er i kraft ennå.

Beijingkonvensjonen er en oppdatering av Montrealkonvensjonen 23. september 1971 om bekjempelse av ulovlige handlinger mot sikkerheten i sivil luftfart (med endringer som følge av protokoll 24. februar 1988 til bekjempelse av ulovlige voldshandlinger ved flyplasser som betjener internasjonal sivil luftfart (tilleggsprotokollen)). *Beijingprotokollen* er en protokoll til Haagkonvensjonen 16. desember 1970 om bekjempelse av ulovlig bemektigelse av luftfartøyer (Haagkonvensjonen). Instrumentene inneholder nye kriminaliseringsforpliktelser for å styrke sikkerheten i sivil luftfart og regnes blant FNs antiterrorinstrumenter.

I punkt 3 nedenfor foreslås lovendringer for å legge til rette for at Norge kan slutte seg til ICAO-instrumentene.

1.4 Tiltak mot terrorfinansiering

Reglene om båndlegging av formuesgoder i straffeprosessloven kapittel 15 b (§§ 202 d – 202 g) gjennomfører en forpliktelse i FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 (2001). I en evaluering foretatt av Financial Action Task Force (FATF) i 2014 ble enkelte sider av dette regelverket ansett for ikke å tilfredsstille gjeldende internasjonale standarder fullt ut. I punkt 4 nedenfor foreslås lovendringer for å imøtekomme FATFs anbefalinger vedrørende båndleggingsregelverket. I tillegg foreslås enkelte justeringer av båndleggingsreglene som ikke er foranlediget av FATFs evaluering.

2 Reiser med terrorformål mv.

2.1 Internasjonale tiltak mot reiser med terrorformål mv

2.1.1 Bakgrunn

FNs sikkerhetsråd vedtok 24. september 2014 resolusjon 2178 (2014). Resolusjonen forplikter FNs medlemsstater til å treffe en rekke tiltak for å forebygge at personer reiser utenlands for på ulike måter å delta i terrorhandlinger eller terrortrening. Blant annet kreves at statene kriminaliserer slike reiser og visse tilknyttede handlinger.

Lignende forpliktelser følger av tilleggsprotokoll 22. oktober 2015 (Rigaprotokollen) til europarådskonvensjonen 16. mai 2005 om forebygging av terrorisme.

2.1.2 Sikkerhetsrådsresolusjon 2178

Sikkerhetsrådets myndighet følger av FN-pakten kapittel VII. Sikkerhetsrådet er i FN-pakten artikkel 24 gitt hovedansvaret for å opprettholde internasjonal fred og sikkerhet. Dette skal sikre at De forente nasjoner (FN) kan treffe raske og effektive vedtak. Medlemsstatene har i FN-pakten artikkel 25 påtatt seg å godta og sette i verk vedtak Sikkerhetsrådet treffer i medhold av FN-pakten. Vedtak truffet i medhold av kapittel VII er dermed folkerettslig bindende for medlemsstatene. Sikkerhetsrådsresolusjon 2178 er bindende som vedtak fattet i medhold av FN-pakten kapittel VII. Norge er forpliktet til å oppfylle forpliktelsene som følger av sikkerhetsrådsresolusjonen.

Formålet med sikkerhetsrådsresolusjon 2178 (2014) er å motvirke at personer reiser utenlands for å delta i terrorhandlinger eller terrortrening. Resolusjonen består av en innledende del og en operativ del, se vedlegg 1 (i norsk oversettelse og engelsk versjon).

Den operative delen av sikkerhetsrådsresolusjonen er fordelt på 27 punkter. De fleste operative punktene (OP) medfører ikke behov for endringer i norsk rett. Resolusjonens OP 5 forplikter statene til å forebygge og bekjempe finansiering, rekruttering, organisering, transport og utrusting av personer som reiser med formål om enten å begå, planlegge, forberede eller delta i terrorhandlinger, eller om å gi eller motta opplæring i terrorisme. I forlengelsen av dette pålegger OP 6 statene å ha straffebestemmelser som gjør det mulig å strafforfølge nærmere angitte handlinger. Dette gjelder i hovedsak det å reise eller forsøke å reise til utlandet for å begå eller på ulike måter medvirke til terrorhandlinger eller for å gi eller motta opplæring i terrorisme. Videre skal statene kriminalisere organisering og finansiering av utenlandsreiser med et slikt formål. Bestemmelsen krever at straffen for slike overtredelser skal gjenspeile overtredelsenes alvor. Formålet med kriminaliseringen er å forhindre terrorhandlinger på et tidlig stadium ved å begrense antallet personer som reiser fra sine hjemland og slutter seg til terrorgrupper for å begå eller planlegge terrorhandlinger, eller delta i opplæring i terrorisme.

2.1.3 Rigaprotokollen

Rigaprotokollen 22. oktober 2015 er en tilleggsprotokoll til europarådskonvensjonen 16. mai 2005 om forebygging av terrorisme som trådte i kraft 1. juni 2007. Europarådskonvensjonen ble ratifisert av Norge 1. februar 2010. Protokollen ble undertegnet av Norge 22. oktober 2015, se vedlegg 2 (i norsk oversettelse og engelsk versjon). Protokollen trer i kraft når den er ratifisert av seks stater, hvorav fire medlemsstater i Europarådet. Per 15. november 2016 er protokollen ratifisert av 3 stater og signert av ytterligere 30 stater.

Rigaprotokollen bygger på sikkerhetsrådsresolusjon 2178 og inneholder lignende kriminaliseringsforpliktelser som beskrevet i forrige punkt. Artikkel 1 angir at formålet med protokollen er å supplere europarådskonvensjonen fra 2005 med pålegg til statene om å kriminalisere nye terrorrelaterte handlinger. Protokollen er videre ment å lette statenes arbeid med å gjennomføre kriminaliseringsforpliktelsene som følger av sikkerhetsrådsresolusjon 2178.

Kriminaliseringsforpliktelsene er fastsatt i protokollen artikkel 2 til 6. Her pålegges statene for det første å gjøre det straffbart å reise, forsøke å reise, organisere og finansiere reiser til utlandet, hvis formålet med reisen er å begå, forberede eller ta del i terrorhandlinger (artikkel 4 til 6). Det samme gjelder hvis formålet med reisen er å gi eller motta opplæring i terrorisme. Med utlandet menes stater vedkommende selv ikke er bosatt i eller er borger av. Forpliktelsene motsvarer sikkerhetsrådsresolusjon 2178 OP 6.

Rigaprotokollen pålegger i tillegg statene å kriminalisere deltakelse i en organisasjon og mottakelse av trening, dersom formålet er å begå eller medvirke til terrorhandling (artikkel 2 og 3). Dette er kriminaliseringsforpliktelser som går utover sikkerhetsrådsresolusjon 2178.

Det nærmere innholdet i forpliktelsene fremgår av den forklarende rapporten (Explanatory Report) til Rigaprotokollen, som kan finnes her:

<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/217>.

Departementet anser konvensjonen for å være et viktig ledd i det internasjonale samarbeidet mot terrorisme. Protokollens forpliktelser er i norsk rett i stor grad oppfylt gjennom de gjeldende straffebudene mot terror- og terrorrelaterte handlinger i straffeloven kapittel 18. Det kan likevel være nødvendig med enkelte lovendringer for å oppfylle konvensjonens forpliktelser fullt ut. Det tas sikte på å ratifisere konvensjonen så snart nødvendige lovendringer er satt i kraft.

2.2 Hovedtrekk i gjeldende rett

2.2.1 Generelt om straffeloven kapittel 18 og om gjennomføringen av folkerettslige forpliktelser på terrorområdet

Straffeloven kapittel 18 retter seg mot terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger. Straffbare handlinger som nevnt i straffeloven § 131 straffes som terrorhandling dersom den begås med terrorhensikt. I hovedtrekk foreligger terrorhensikt dersom en handling er begått for å forstyrre en funksjon av grunnleggende betydning i samfunnet, å skape alvorlig frykt i en befolkning, eller urettmessig tvinge offentlige myndigheter eller en mellomstatlig organisasjon til å gjøre, tåle eller unnlate noe av vesentlig betydning, jf. bestemmelsens annet ledd. Grov terrorhandling rammes av straffeloven § 132.

De øvrige bestemmelsene i straffeloven kapittel 18 omtales i loven som terrorrelaterte handlinger. Dette gjelder for det første straffebud som retter seg mot forberedelser eller medvirkning til terrorhandlinger, slik som terrorforbund (§ 133), terrortrusler (§ 134), terrorfinansiering (§ 135), oppfordring, rekruttering og opplæring til terrorhandlinger (§ 136), deltakelse i terrororganisasjon (§ 136 a) og medvirkning til at noen unndrar seg straff for terrorhandlinger (§ 137). For det andre gjelder det straffebud som rammer særlig alvorlige handlinger som ikke i seg selv er definert som terrorhandlinger, men som kan være terrorhandlinger etter § 131 dersom de begås med terrorhensikt. Dette gjelder for eksempel terrorbombing (§ 138) og kapring av fly og skip mv. (§139).

De fleste reglene i straffeloven kapittel 18 ble tilføyd ved lov 7. mars 2008 nr. 4. Bestemmelsene viderefører i all hovedsak rettstilstanden fra straffeloven 1902, men inneholder flere spesialiserte straffebestemmelser. Tradisjonelt har folkerettslige kriminaliseringsforpliktelser i stor grad blitt gjennomført ved passiv transformasjon i norsk rett. Det vil si at forpliktelsene ble ansett oppfylt dersom generelle straffebud ville ramme de aktuelle handlingene. I straffeloven kapittel 18 er derimot kriminaliseringsforpliktelsene i større grad gjennomført i egne straffebestemmelser, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 8.1 side 154-155 og punkt 8.5.1 side 168-169. Begrunnelsen er blant annet at spesialiserte straffebud bidrar til lojal oppfølging av de aktuelle forpliktelsene, uten at straffansvaret må gå lenger enn forpliknelsen tilsier. Videre kan en slik gjennomføring bidra til å lette internasjonalt samarbeid i straffesaker, og å gjøre straffelovgivningen mer systematisk, oversiktlig, pedagogisk og lettere tilgjengelig. Dette er ansett som viktig ettersom feltet er gjenstand for rettslig og politisk oppmerksomhet, både nasjonalt og internasjonalt.

Gjennomføring av folkerettslige kriminaliseringsforpliktelser i særskilte bestemmelser kan bety mer kasuistiske og detaljerte bestemmelser enn tradisjonelt utformede straffebud, og straffetrukslene kan komme til å gå videre enn en nasjonal trusselvurdering isolert sett skulle tilsi. I forarbeidene til straffeloven kapittel 18 ble det likevel vist til at dette var et nødvendig utslag av det internasjonale samarbeidet for å bekjempe terrorhandlinger, som Norge er tjent med å delta i (Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 8.1 side 154):

«Terrorhandlinger er en utpreget global kriminalitet, og en effektiv bekjempelse av den krever et godt utviklet og velfungerende internasjonalt samarbeid. Prisen for å delta i et slikt samarbeid er blant annet at spørsmålet om hva som skal være straffbart, ikke utelukkende kan avgjøres ut fra nasjonale kriminalpolitiske vurderinger, men i betydelig grad er bestemt i konvensjoner og andre folkerettslige instrumenter. I forhandlingene kan andre stater, som er mer utsatt for terrorhandlinger enn Norge, få gjennomslag for sitt syn og sine behov. Dette kan lede til at Norge kan bli forpliktet til å oppstille straff i større grad enn det en nasjonal trusselvurdering isolert sett tilsier, og til at straffebestemmelsene får en noe mer detaljert og kasuistisk utforming enn bestemmelser som i mindre grad springer ut av internasjonale forpliktelser. Departementet ser det imidlertid ikke som noe alternativ å avstå fra å delta i det internasjonale samarbeidet for å bekjempe terrorhandlinger. I stedet har departementet lagt vekt på å påvirke utformingen av de internasjonale forpliktelsene under forhandlingene i ulike fora, og på å gjennomføre forpliktelsene på en måte som best mulig lar seg forene med den norske lovgivningstradisjonen.»

Enkelte bestemmelser i straffeloven kapittel 18 ble føyd til ved lov 21. juni 2013. Av forarbeidene til endringsloven fremgår at trusselbildet i Norge er endret siden kapittel 18 ble vedtatt, jf. Prop. 131 L (2012-2013) punkt 4.1 og punkt 4.2 side 12-17. Dermed ble straffansvaret for terror- og terrorrelaterte handlinger skjerpet, særlig på forberedelsesstadiet. I straffeloven § 131 tredje ledd ble det innført en utvidelse av forsøksansvaret for terrorhandlinger. De øvrige nye bestemmelsene medførte kriminalisering av mottakelse av terrortrening (§ 136 bokstav d) og visse former for aktiv deltakelse i og bistand til terrororganisasjoner (§ 136 a). I tillegg ble straffeloven 1902 § 161 om straffbar befatning med våpen og sprengstoff utvidet og videreført i straffeloven §§ 191 a og 191 b.

2.2.2 Kort om relevante straffebestemmelser

Det er flere av straffebestemmelsene i straffeloven kapittel 18 som bidrar til å oppfylle sikkerhetsrådsresolusjon 2178 og Rigaprotokollen.

Straffansvar etter *det utvidede forsøksansvaret* i straffeloven § 131 tredje inntretr på et tidligere stadium enn etter det alminnelige forsøksansvaret. Bestemmelsen kan derfor ramme handlinger som ellers ville vært å anse som straffrie forsøkshandlinger etter straffeloven § 16. Bestemmelsen innebærer en «reell og vesentlig utvidelse av straffansvaret» sammenlignet med det alminnelige forsøksansvaret. jf. Prop. 131 L (2012-2013) punkt 8.8.3 side 62.

Straffeloven § 133 om *terrorforbund* rammer den som «planlegger eller forbereder» en terrorhandling ved å inngå «forbund» med noen annen. Bestemmelsen viderefører straffeloven 1902 § 147 a fjerde (opprinnelig tredje) ledd, og gjennomfører sikkerhetsrådsresolusjon 1373 (2001) OP 2 bokstav e, jf. Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) punkt 8.5 side 41-43 og Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 8.8.4 side 199-200.

Straffeloven § 136 rammer *oppfordring* (bokstav a), *rekruttering* (bokstav b) og *opplæring* (bokstav c og d) til terrorhandlinger og en rekke terrorrelaterte handlinger som omfattes av definisjonen av terrorisme i europarådskonvensjonen om forebygging av terrorisme. Bestemmelsen bokstav a til c gjennomfører artikkel 7 i denne konvensjonen, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 8.8.5 side 200-204. Straffeloven § 136 bokstav d ble føyet til ved lov 21. juni 2013 nr. 85, og utvider straffeansvaret for terroropplæring slik at både lærer og elev kan straffes, jf. Prop. L. 131 (2012-2013) punkt 5.7 side 27-28.

Straffeloven § 136 a rammer visse kvalifiserte former for *deltakelse i en terrororganisasjon*, herunder det å delta i, rekruttere til eller å yte materiell støtte til en terrororganisasjon, eller forsøk på dette. Bestemmelsen ble som nevnt over føyet til ved lov 21. juni 2013 nr. 85, jf. Prop. 131 L (2012-2013) punkt 14.1 side 86-87.

Finansiering av terrorhandlinger er kriminalisert i straffeloven § 135. Bestemmelsen gjennomfører FNs konvensjon 9. desember 1999 om bekjempelse av terrorisme (terrorfinansieringskonvensjonen) artikkel 2 og sikkerhetsrådsresolusjon 1373 (2001) OP 1 bokstav a og b. Terrorfinansieringskonvensjonen er vedlagt Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) i engelsk og norsk oversettelse. Bestemmelsen bidrar også til å etterleve FATFs rekommandasjoner om bekjempelse av blant annet terrorfinansiering. Se nærmere om bakgrunnen for bestemmelsen i Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) punkt 9 side 44 flg. og Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 8.8.3 side 195-199.

Straffeloven § 145 rammer deltagelse i militær virksomhet i væpnet konflikt, og er ikke begrenset til terrorformål. Bestemmelsens annet ledd inneholder et tilsvarende utvidet forsøksansvar som straffeloven § 131 tredje ledd, og angir uttrykkelig at det å påbegynne en reise til området hvor deltagelsen skal skje som et eksempel på en handlemåte som kan utgjøre straffbart forsøk.

2.3 Fremmed rett

2.3.1 EU

Rigaprotokollen og sikkerhetsrådsresolusjon 2178 er foreslått gjennomført i EU-retten, jf. Europakommisjonens forslag til nye regler mot terrorisme 2. desember 2015 (COM (2015) 625). Kommisjonen foreslår et nytt direktiv for å utfylle Rådets rammebeslutning 13. juni 2002 om bekjempelse av terrorisme (2002/475/JHA). Rammebeslutningen er omtalt i Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 8.3.3 side 158-159, i forbindelse med forslaget til terrorbestemmelser i straffeloven kapittel 18, men har senere blitt noe endret ved rammebeslutning 28. november 2008 (2008/919/JHA). I forslaget til nytt direktiv foreslås å kriminalisere reiser med terrorformål (artikkel 9) samt finansiering (artikkel 11), tilrettelegging og formidling (artikkel 10) av slike reiser. Som tilrettelegging nevnes blant annet logistisk og materiell støtte eller bidrag i form av skytevåpen og sprengstoff, husly, transportmidler, tjenester mv. Det foreslås også blant annet å kriminalisere mottakelse av opplæring med terrorformål samt fremskaffelse av midler til terrorhandlinger og handlinger med forbindelse til terrorgrupper eller -aktiviteter. Forslaget til kriminalisering av reiser er ikke avgrenset mot land den reisende måtte være statsborger av eller bosatt i.

Rådet behandlet 11. mars 2016 forslaget til nytt direktiv, og vedtok en *General Approach* til forslaget hvor enkelte endringer ble gjort i kommisjonens utkast. Rådets vedtak utgjør mandatet for det nederlandske formannskap i de kommende forhandlingene med Europaparlamentet. Parlamentets LIBE-komité (*Civil Liberties, Justice and Home Affairs*) vedtok 4. juli 2016 en rapport om saken. Her foreslås det enkelte endringer i artikkel 9 om forbud mot reiser med terrorformål som er ment å avgrense straffansvaret på en skarpere måte. Det foreslås blant annet at det må være objektivt konstateres at reisen ble foretatt med terrorformål. Komitérapporten ble førstegangsbehandlet i parlamentet 12. juli 2016. De såkalte trilogforhandlingene mellom kommisjonen, Rådet og Parlamentet åpnet 14. juli 2016 er per i dag ikke ferdigstilt.

Dersom direktivet vedtas er det i kommisjonens forslag lagt opp til en 12 måneders gjennomføringstid, mens Rådet har foreslått en gjennomføringstid på 24 måneder.

Selv om et slikt direktiv ikke vil være en del av Schengen-regelverket og dermed formelt ikke være bindende for Norge, er det naturlig å legge vekt på regelverket i EU ved utformingen av norske straffebestemmelser som retter seg mot terrorhandlinger, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 8.3.3 side 158.

2.3.2 Svensk rett

I Sverige vedtok Riksdagen 10. februar 2016 lovendringer som gjennomfører blant annet sikkerhetsrådsresolusjon 2178. Vedtaket bygger på *proposition 2015/16:78 Et särskilt straffansvar för resor i terrorismsyfte*, som ble fremmet av den svenske regjeringen 17. desember 2015. Lovendringene trådte i kraft 1. april 2016.

Ny 5 b § i *lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet (rekryteringslagen)* gjennomfører sikkerhetsrådsresolusjon 2178 OP 6 bokstav a. *Rekryteringslagen* gjennomførte opprinnelig europarådskonvensjonen 16. mai 2005 om forebygging av terrorisme og EUs rammebeslutning om bekjempelse av terrorisme (2008/919/JHA), men etter lovendringen også OP 6 i sikkerhetsrådsresolusjon 2178. Bestemmelsen i 5 b § lyder slik:

«Till fängelse i högst två år döms den som reser eller påbörjar en resa till ett annat land än det land där han eller hon er medborgare i avsikt att

1. begå eller förbereda särskilt allvarlig brottslighet, eller
2. meddela eller ta emot instruktioner enligt 5 eller 5 a §.»

Begrepet «särskilt allvarlig brottslighet» i nr. 1 dekker blant annet handlinger som omfattes av definisjonen av terrorisme i europarådskonvensjonen om forebygging av terrorisme, og motsvarer blant annet de terror- og terrorrelaterte handlingene som det i norsk rett vises til i straffeloven § 136. Bestemmelsene det henvises til i nr. 2 (lovens 5 og 5 a §) gjelder henholdsvis det å gi og å motta terrortrening. Sistnevnte ble vedtatt samtidig som ny 5 b §.

Bakgrunnen for lovendringene var dels at straffansvaret for terrorrelaterte forsøk, forberedelser og såkalt *stämpling* i svensk rett, ikke ble ansett tilstrekkelig til å oppfylle sikkerhetsrådsresolusjonens krav om kriminalisering av reiser med terrorformål. Dels ble en særskilt kriminalisering ansett å kunne ha betydning for mulighetene til å motvirke og forhindre reiser med terrorformål, og de

konsekvenser slike reiser kan ha i form av alvorlig kriminalitet (Prop. 2015/16:78 side 21-24).

Straffebudet i *rekryteringslagen* i 5 b § er fullbyrdet allerede «når resan påbörjas förutsatt att den föreskrivna avsikten finns vid denna tidpunkt» (Prop. 2015/16:78 side 40). Den reisende behøver ikke ha forlatt Sverige eller sitt eget hjemsted («hemort»). Som følge av at lovbruddet fullbyrdes på et så tidlig tidspunkt, og at det dreier seg kriminalisering av en forberedelseshandling, er ikke forsøk, forberedelse eller såkalt *stämpling* gjort straffbart for 5 b §. I lovens 7 § er det gjort unntak fra straffansvar i tilfeller hvor det har vært «obetydlig fara för att gärningen skulle leda till förövande av särskilt allvarlig brottslighet eller om gärningen med hänsyn till andra omständigheter är att anse som ringa». Unntaket er begrunnet i at straffansvaret kan inntre på et tidlig stadium.

Straffansvaret etter *rekryteringslagen* 5 b § er begrenset til reiser som skjer til andre land enn det land gjerningspersonen selv er borger av. I forarbeidene erkjennes at det kan oppleves som utilfredsstillende at svensker som reiser til Irak eller Syria med terrorformål kan straffes, men at dette ikke gjelder personer som er borgere av disse statene. Begrensningen begrunnes i fjerde tilleggsprotokoll til den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK TP 4) artikkel 3, om retten til å reise inn i eget land. I forarbeidene (Prop. 2015/16:78 side 37) gis det uttrykk for at TP 4 artikkel 3 er til hinder for at man i svensk rett kan straffe svenske statsborgere som reiser til Sverige med terrorformål. Selv om det ikke anses å følge av TP 4 artikkel 3 er *rekryteringslagen* 5 b § utformet slik at heller ikke andre statsborgeres rett til å reise til egne stater beskjæres. I forarbeidene vises også til at en tilsvarende begrensning vil følge av grunnloven (2 kap. 7 § i *regeringsformen* lyder: «Ingen svensk medborgare får landsförvisas eller hindras att resa in i riket»). Reiser til stater hvor den reisende er bosatt, men ikke er statsborger, rammes likevel av straffansvaret etter *rekryteringslagen* 5 b § (Prop. 2015/16:78 side 38).

Sikkerhetsrådsresolusjon 2178 OP 6 bokstav c (tilrettelegging mv. av reiser) ble ansett gjennomført ved at medvirkning til overtredelser av nevnte 5 b § vil være straffbart, jf. (Prop. 2015/16:78 side 41).

For å gjennomføre sikkerhetsrådsresolusjon 2178 OP 6 bokstav b (om finansiering av reiser) ble det samtidig innført en ny bestemmelse i 3 a § i *lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (finansieringslagen)*. Ny 3 a § kriminaliserer finansiering av reiser som rammes av overnevnte 5 b § i *rekryteringslagen*. *Finansieringslagen* gjennomførte opprinnelig terrorfinansieringskonvensjonen, men etter lovendringen også OP 6 i sikkerhetsrådsresolusjon 2178.

Prop. 2015/16:78 bygger på SOU 2015:63, som ble lagt frem 17. juni 2015. Samme dag ba regjeringen om en tilleggsutredning, som forelå 15. juni 2016 i SOU 2016:40. Her foreslås blant annet en ny straffebestemmelse om deltakelse i stridsrelatert virksomhet i en væpnet konflikt i utlandet til støtte for en terrororganisasjon. Bestemmelsen er foreslått inntatt i 5 b § i *rekryteringslagen*, slik at overnevnte någjeldende 5 b § i så tilfelle blir til ny 5 c §. Utredningen er foreløpig ikke fulgt opp med et lovforslag. Tilleggsutredningen skulle opprinnelig også behandle spørsmål knyttet til ratifikasjon av Rigaprotokollen. Ved regjeringsbeslutning 9. juni 2016 (*komittédirektiv* 2016:46) ble imidlertid dette gjort til en del av mandatet for ytterligere én tilleggsutredning. Utrederen skal «ta

ställning till om Sverige ska tillträda tilläggsprotokollet och vilka lagändringar som i så fall krävs». I tillegg skal utrederen «analysera behovet av och lämna förslag till de författningsändringar som behövs för att genomföra Europaparlamentets och rådets kommande direktiv om bekämpande av terrorism». Se nærmere om arbeidet med nytt EU-direktiv i punkt 2.3.1 over. Tilleggsutredningen skal foreligge 31. januar 2017.

2.3.3 Dansk rett

Folketinget vedtok 2. juni 2016 ny § 114 j. i den danske straffeloven. Bestemmelsen forbyr dansker å reise eller oppholde seg i områder som omfattet av reiseforbud nedlagt av myndighetene, med mindre det er gitt tillatelse:

«§ 114 j. Den, der har dansk indfødsret eller bopæl i den danske stat, og som uden tilladelse indrejser eller opholder sig i et område som nævnt i stk. 3, straffes med bøde eller fængsel indtil 6 år, jf. dog stk. 2.

Stk. 2. Stk. 1 gælder ikke for indrejse og ophold som led i udøvelse af dansk, udenlandsk eller international offentlig tjeneste eller hverv.

Stk. 3. Justitsministeren kan efter forhandling med udenrigsministeren og forsvarsministeren fastsætte regler om, at et område, hvor en gruppe eller sammenslutning som nævnt i § 114 e er part i en væbnet konflikt, skal være omfattet af stk. 1.

Stk. 4. Justitsministeren eller den, ministeren bemyndiger til det, tillader efter ansøgning, at en person indrejser eller opholder sig i et område som nævnt i stk. 1, hvis indreisen eller opholdet har et anerkendelsesværdigt formål. En tilladelse kan omfatte en gruppe af personer, der er tilknyttet en bestemt virksomhed eller organisation m.v.

Stk. 5. Justitsministeren kan fastsætte nærmere regler om indgivelse af ansøgninger efter stk. 4, herunder om fristen herfor. Justitsministeren kan i den forbindelse fastsætte, at afgørelser efter stk. 4 ikke kan indbringes for højere administrativ myndighed.»

Bakgrunnen for lovendringen var at et behov for å styrke innsatsen mot deltakelse for terrorgrupper i væpnede konflikter i utlandet, jf. Lovforslag L 187 punkt 2.3 side 8. Et innreise- og oppholdsforbud ble ansett for i visse saker å kunne gjøre det lettere å straffe personer som reiser til konfliktområder for å delta i væpnet konflikt for en terrororganisasjon (lovforslaget punkt 4.3 side 13).

Lovbestemmelsen er inspirert av australske regler om innreise og oppholdsforbud som trådte i kraft 1. desember 2014, som er nærmere omtalt i Prop. 44 L (2015-2016) punkt 3.3.2 side 20. Fullmaktshjemmelen i stk. 3 er benyttet ved bekendtgørelse nr. 1200 28. september 2016:

<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=183978>

Det danske oppholds- og innreiseforbudet er ikke ment som gjennomføring av forpliktelsene etter sikkerhetsrådsresolusjon 2178 og Rigaprotokollen. Det danske *justitsministeriet* ga ved *kommissorium* 8. oktober 2014 *Straffelovrådet* et utredningsoppdrag som blant annet omfattet spørsmålet om sikkerhetsrådsresolusjon 2178 krevde lovendringer. Ved brev 7. september 2015 anmodet *Justitsministeriet* om at *Straffelovrådet* også vurderte om en dansk tiltredelse til Rigaprotokollen ville kreve lovendringer. I *Straffelovrådets betænkning nr. 1559 om væbnede konflikter* i utlandet konkluderte man med at den danske straffeloven oppfylte kriminaliseringsforpliktelsene (*betænkning nr. 1559* punkt 7.4 side 203:

«Efter Straffelovrådets opfattelse er der endvidere ikke anledning til at indføre et nyt delikt om at rejse til et fremmed land for at begå terrorhandlinger mv. Efter Straffelovrådets opfattelse vil det således ikke være hensigtsmæssigt særskilt at kriminalisere forberedelseshandlinger netop i form af at rejse til et fremmed land. At FN's Sikkerhedsråd har udstedt en resolution særligt om dette emne, er således efter Straffelovrådets opfattelse ikke tilstrækkelig grund til, at bestemte forberedelseshandlinger til terrorhandlinger mv. skal behandles på en anden måde end andre forberedelseshandlinger. Det er derfor både tilstrækkeligt og mest hensigtsmæssigt, at sådanne handlinger fortsat kriminaliseres ved de almindelige forsøgsbestemmelser.»

2.3.4 Finsk rett

I Finland vedtok riksdagen i oktober 2016 endringer i blant annet den finske straffeloven for å gjennomføre sikkerhetsrådsresolusjon 2178. Lovendringene vil også oppfylle forpliktelsene i Rigaprotokollen artikkel 4. Lovendringene vil antakelig tre i kraft i 2017. I forarbeidene (*proposition RP 93/2016 rd*) fremgår at det alminnelige straffansvaret for forsøk på terrorhandlinger ikke ble ansett tilstrekkelig til å ramme reiser som nevnt i sikkerhetsrådsresolusjonen (*propositionen allmän motivering* punkt 2.4.2 side 19). I *propositionen* foreslås en ny 5 b § i *strafflagen* 34 a kap.:

«Resa i syfte att begå ett terroristbrott

En finsk medborgare eller en person som med stöd av 1 kap. 6 § 3 mom. jämställs med en finsk medborgare, eller en person som reser från finskt territorium, som reser till en sådan stat där han eller hon inte är medborgare eller varaktigt bosatt i avsikt att där begå ett i 1—4, 4 a—4 c, 5 eller 5 a § avsett brott ska, om inte gärningen är straffbar enligt någon av de nämnda paragraferna, för resa i syfte att begå ett terroristbrott dömas till böter eller fängelse i högst två år.

Försök är straffbart.»

Lovbruddet er først fullbyrdet når reisen er fullendt (*propositionen detaljmotivering* punkt 1.1 side 36). Forsøksansvaret kan ramme den som påbegynner en slik reise, for eksempel allerede «når personen lämnar sitt hem eller någon annan plats (t.ex. arbetsplatsen), där han eller hon befinner sig omedelbart innan resan börjar» (samme sted side 37). Rekkevidden av straffansvaret er videre forklart slik (samme sted 35-36):

«I fråga om finska medborgare och personer som med stöd av 1 kap. 6 § 3 mom. jämställs med dem ska tillämpningsområdet för den nya straffbestämmelsen omfatta resor oberoende av utresestat. Med finsk medborgare avses i detta sammanhang också personer som dessutom har medborgarskap i en annan stat. För övriga personers del innebär resor från finskt territorium i detta sammanhang att resan ska börja i Finland. Enligt den nya straffbestämmelsen ska enbart byte av samfärdsmedel på finskt territorium inte bli straffbart. Straffbestämmelsen ska dock omfatta utlandsresor som börjat i Finland och där fortskaffningsmedlet byts i ett annat land. I enlighet med resolutionen ska det inte vara straffbart att resa till en sådan stat där resanden är medborgare eller varaktigt bosatt.»

Forholdet til EMK TP 4 artikkel 2 behandles i de finske forarbeidene slik (*propositionen allmän motivering* punkt 2.4.3 side 21):

«Resande har samband med 9 § 2 mom. i grundlagen, enligt vilket var och en har rätt att lämna landet. Rätten att lämna landet tryggas också t.ex. i artikel 2 i det fjärde tilläggsprotokollet till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna (FördrS 86/1998). Genom en kriminalisering av resebrott ska

personer inte hindras från att lämna landet, utan det som kriminaliseras är att lämna landet eller att försöka lämna landet i syfte att begå ett terroristbrott.»

Forpliktelsene er ikke ansett for å være til hinder for å kriminalisere reiser med terrorformål (*propositionen detaljmotivering* punkt 3 side 42):

«Med tanke på retten att lämna landet ska det i synnerhet beaktas att personer inte hindras att lämna landet genom resekriminaliseringen som sådan, utan att en resa eller ett försök till en resa för ett visst kriminaliserat syfte kriminaliseras. I detta sammanhang ska det inte heller föreskrivas några nya befogenheter för myndigheterna för att förhindra att en person lämnar landet.

Med tanke på systemet med de grundläggande fri- och rättigheterna kan det anses föreligga godtagbara och tungt vägande grunder, som hänför sig till förhindrande och avbrytande av terroristbrott på grund av det hot som personer som begår resebrott utgör, att lagstifta om resebrott på det sätt som föreslås. På basis av det som konstateras ovan utgör inte heller bestämmelsen i 9 § 2 mom. i grundlagen om rätt att lämna landet något hinder för kriminalisering av resebrott. Under beredningen av straffbestämmelsen har den straffrättsliga legalitetsprincipen enligt 8 § i grundlagen och det därtill anknyttande kravet på exakt avgränsning av brottsrekvisitet beaktats.»

Forholdet til EMK TP 4 artikkel 3, som ble ansett avgjørende for avgrensningen av det svenske straffansvaret, er ikke behandlet i de finske forarbeidene. Likevel er forslaget om å kriminalisere reiser med terrorformål, i likhet med svensk rett, avgrenset mot reiser til stater hvor den reisende er statsborger. I tillegg går også reiser til stater hvor den reisende er bosatt, klar av forslaget. Dette begrunnes med at straffansvaret ikke bør gå lenger enn det de folkerettslige forpliktelsene strengt tatt tilsier, ettersom det dreier seg om kriminalisering av et tidlig stadium i forberedelsene til en terrorhandling (*propositionen allmän motivering* punkt 2.4.4 side 22):

«Om den så vill får en medlemsstat i FN kriminalisera resebrott i större omfattning än vad punkten förutsätter. När kriminaliseringens räckvidd övervägs ska brottets exceptionella karaktär beaktas. Det är fråga om ett brott som utsträcker straffbarheten till ett skede som föregår förövandet av ett brott som begåtts i terroristiskt syfte. Detta skede kan, beroende på syftet med resan, vara t.o.m. mycket tidigt. Detta förordar en avgränsning av kriminaliseringen så att den så noggrant som möjligt följer resolutionen, dock samtidigt så att praktiska synpunkter blir beaktade.»

Det er videre foreslått inntatt henvisning til den nye bestemmelsen i *strafflagen* 34 a kap 5 § 2 mom. om finansiering av terrorisme:

«För finansiering av terrorism döms även den som direkt eller indirekt tillhandahåller eller samlar in tillgångar för att finansiera eller med vetskap om att de ska användas till att finansiera brott som avses i 1—4, 4 a—4 c eller 5 b §».

2.4 Deltakelse i organisasjoner med terrorformål

Rigaprotokollen inneholder i artikkel 2 nr. 2 en forpliktelse til å kriminalisere organisasjonsdeltakelse med terrorformål. I artikkel 2 nr. 1 er dette definert som deltakelse i en organisasjons eller gruppes aktiviteter med formål om å begå eller medvirke til at organisasjonen eller gruppen begår en eller flere terrorhandlinger.

Bestemmelsen er ment å supplere forpliktelsen til å kriminalisere rekruttering til terror i artikkel 6 i europarådskonvensjonen om forebygging av terrorisme. I tilfeller hvor rekrutteringen skjer til en terrororganisasjon, skal også den som lar seg rekruttere kunne straffes, jf. den forklarende rapporten til protokollen punkt

31. Også den som på eget initiativ deltar med terrorformål i en gruppe eller organisasjon, rammes.

Artikkel 2 definerer ikke hva slags organisasjoner eller grupper det skal være straffbart å delta i. Det avgjørende er gjerningspersonens formål med deltakelsen. Protokollen gir statene en viss frihet i hvordan forpliktelsen gjennomføres på dette punkt, da det ikke er noen internasjonal bindende definisjon av begrepene terrororganisasjon eller terrorgruppe, jf. den forklarende rapporten til protokollen punkt 37. Statene kan blant annet presisere og definere hva slags organisasjoner det skal være straffbart å delta i. Hva slags former for deltakelse som skal rammes, er ikke definert i protokollen eller utdypet i den forklarende rapporten.

Sikkerhetsrådsresolusjon 2178 inneholder ikke en forpliktelse knyttet til deltakelse i terrororganisasjoner.

Etter *gjeldende rett* er kvalifisert deltakelse i terrororganisasjoner straffbart etter straffeloven § 136 a om straff for deltakelse mv. i en terrororganisasjon. Bestemmelsen viderefører straffeloven 1902 § 147 d. Begge bestemmelsene ble innført ved lov 21. juni 2013 nr. 85.

Straffeloven § 136 a første ledd rammer den som «danner, deltar i, rekrutterer medlemmer eller yter økonomisk eller annen materiell støtte til en terrororganisasjon, når organisasjonen har tatt skritt for å realisere formålet med ulovlige midler.» Med terrororganisasjon menes en organisasjon som enten har som hovedformål å begå terrorhandlinger, eller hvor det å begå terrorhandlinger er en vesentlig del av gruppens virksomhet, jf. Prop. 131 L (2012-2013) punkt 14.1 side 86.

Etter *departementets* vurdering oppfylder straffeloven § 136 a i kriminaliseringsforpliktelsen i Rigaprotokollen artikkel 2. Den norske bestemmelsen går noe lenger idet den ikke oppstiller krav om at gjerningspersonen må ha terrorformål med deltakelsen. Det er tilstrekkelig at gjerningsperson utviser forsett om at organisasjonen er en terrororganisasjon som har tatt skritt for å realisere formålet med ulovlige midler, jf. Prop. 131 L (2012-2013) punkt 7.6 side 42. Det vil si at deltakeren må kjenne til, eller legge til grunn som overveiende sannsynlig, de faktiske forhold som gjør gruppen til en terrororganisasjon i lovens forstand.

Det er etter dette ikke nødvendig med lovendringer for å oppfylle artikkel 2 i Rigaprotokollen.

2.5 Mottakelse av opplæring i terrorisme

Rigaprotokollen inneholder i artikkel 3 nr. 2 en forpliktelse til å kriminalisere mottakelse av terroropplæring. Etter artikkel 3 nr. 1 omfatter dette å motta instruksjon, herunder å erverve kunnskap eller praktiske ferdigheter, fra en annen person om fremstilling eller bruk av sprengstoff, skytevåpen eller andre våpen eller skadelige eller farlige stoffer, eller om andre spesifikke metoder eller teknikker, med formål om å begå eller medvirke til en terrorhandling. Forpliktelsen omfatter ikke rene selvstudier. Selv om både fysisk deltakelse på en treningsleir og opplæring via elektroniske kommunikasjonsmidler rammes, forutsetter sistnevnte at vedkommende deltar i en interaktiv opplæring, jf. den forklarende rapporten punkt 40.

Bestemmelsen er ment å speile forpliktelsen til å kriminalisere det å *gi* opplæring i europarådskonvensjonen om forebygging av terrorisme artikkel 7, jf. den forklarende rapporten til protokollen punkt 38.

Sikkerhetsrådsresolusjon 2178 inneholder ikke en forpliktelse til å kriminalisere opplæring i terrorisme, utover reiser som har opplæring i terrorisme som formål og ulike former for bistand til slike reiser (se punkt 2.6.1 og 2.7.1 om dette).

I *gjeldende rett* er mottakelse av terroropplæring kriminalisert i straffeloven § 136 bokstav d. Straffansvaret for den som gir opplæringen er fastsatt i straffeloven § 136 bokstav c. Bestemmelsene rammer opplæring i metoder eller teknikker som er særlig egnet til å utføre eller bidra til utførelsen av en terrorhandling. Bokstav c gjennomfører europarådskonvensjonen om forebygging av terrorisme artikkel 7, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 8.8.5 side 200-204. Straffeloven § 136 bokstav d ble føyet til ved lov 21. juni 2013 nr. 85, og er ment å utvide straffeansvaret for terroropplæring, slik at både lærer og elev kan straffes, jf. Prop. L. 131 (2012-2013) punkt 5.7 side 27-28. Straffansvaret for den som mottar opplæring er avgrenset på tilsvarende måte som for den som gir opplæringen. Bestemmelsen rammer dermed slik mottakelse av opplæring som omfattes av forpliktelsene i Rigaprotokollen artikkel 3.

Departementet legger til grunn at straffeloven § 136 bokstav d fullt ut oppfyller forpliktelsen til å kriminalisere mottakelse av terroropplæring i Rigaprotokollen artikkel 3 nr. 2. Det foreslås dermed ingen lovendringer.

2.6 Reiser med terrorformål

2.6.1 Sikkerhetsrådsresolusjon 2178 OP 6 bokstav a

Sikkerhetsrådsresolusjon 2178 OP 6 krever i bokstav a at det skal være straffbart å *reise*, eller *forsøke å reise*, med formål om å *begå, planlegge, forberede* eller *ta del* i terrorhandlinger, eller å *gi* eller *motta opplæring* til terrorisme.

Forpliktelsen er i utgangspunktet begrenset til reiser som foretas av statenes egne statsborgere. Dersom reisen eller reiseforsøket skjer fra statens eget territorium omfattes likevel også reisende som ikke er statsborgere. Forpliktelsen er begrenset til reiser til land den reisende verken er bosatt i eller er borger av.

2.6.2 Rigaprotokollen artikkel 4

Artikkel 4 nr. 2, jf. nr. 1 pålegger statene å gjøre det straffbart å *reise* med formål om å *begå, forberede eller ta del* i en terrorhandling, eller for å *gi* eller *motta opplæring* til terrorisme. Også *forsøk* på slike reiser skal være straffbart, jf. artikkel 4 nr. 3.

Uttrykket «terrorhandling» skal ifølge den forklarende rapporten til protokollen (punkt 19) forstås på samme måte som i europarådskonvensjonen om forebygging av terrorisme, jf. punkt 2.2.2 over om straffeloven § 136. I europarådskonvensjonen artikkel 1 er terrorhandling definert som handlinger som omfattes av en rekke ulike konvensjoner om terror. Disse terrorkonvensjonene er gjennomført i norsk rett i spesialiserte straffebud i straffeloven kapittel 18, som såkalte terrorrelaterte handlinger, jf. punkt 2.2.1 over.

Rigaprotokollen artikkel 4 er ment å være et rettslig rammeverk som skal legge til rette for nasjonal implementering av sikkerhetsrådsresolusjon 2178 OP 6 bokstav a. I følge protokollens forklarende rapport punkt 43 og 49 skal protokollen artikkel 4 ha samme rekkevidde som sikkerhetsrådsresolusjonen OP 6 bokstav a.

På samme måte som sikkerhetsrådsresolusjonen 2178 OP 6 bokstav a, er Rigaprotokollen artikkel 4 begrenset til visse grupper av personer og til reiser til og fra visse territorier. For det første følger det av artikkel 4 nr. 2 at forpliktelsen er begrenset til reiser foretatt av statens egne borgere, og for øvrig reiser som finner sted fra statens eget territorium. Videre følger det av artikkel 4 nr. 1 at kun reiser til land den reisende verken er bosatt i eller er borger av, må kriminaliseres.

Reiser som foretas for å *planlegge* en terrorhandling er ikke uttrykkelig omfattet av forpliktelsen i artikkel 4. I den forklarende rapporten til protokollen (punkt 60) fremgår likevel at uttrykket «forberede» («contribute») i artikkel 4 er ment å erstatte uttrykkene «planning» og «preparation» slik disse er brukt i sikkerhetsrådsresolusjonen OP 6 bokstav a. Videre fremgår at denne og andre terminologiske forskjeller mellom protokollen artikkel 4 og sikkerhetsrådsresolusjonen OP 6 bokstav a, ikke skal innebære noen realitetsforskjell.

Uttrykket «opplæring til terrorisme» skal forstås på samme måte som etter Rigaprotokollen artikkel 3 og europarådskonvensjonen om forebygging av terrorisme artikkel 7 som er gjennomført i straffeloven § 136 bokstav c, jf. punkt 2.2.2 over. Det er forutsatt at det tilsvarende begrepet i sikkerhetsrådsresolusjon 2178, som ikke inneholder en egen definisjon, ikke går videre enn dette, jf. punkt 52 i den forklarende rapporten.

Etter Rigaprotokollen artikkel 4 er det tilstrekkelig at handlingene er straffbare som forsøk eller medvirkning til overtredelse av et eller flere selvstendige terrorrelaterte straffebud, jf. den forklarende rapporten punkt 51. Her heter det videre at Rigaprotokollen bygger på at også kriminaliseringsforpliktelsene etter sikkerhetsrådsresolusjon 2178 OP 6 bokstav a kan oppfylles ved at de aktuelle handlingene rammes som straffbart forsøk eller straffbare forberedelser.

2.6.3 Oppfyllelsen av forpliktelsene i gjeldende rett

Å reise for å begå, planlegge, forberede eller ta del i terrorhandlinger, eller for å gi eller motta terroropplæring, kan etter omstendighetene være straffbart som *forsøk på terrorhandling* etter straffeloven § 131 tredje ledd. Straffeloven § 131 tredje ledd gir en særskilt regulering av forsøksansvaret for så vidt gjelder terrorhandlinger. Det avgjørende for straffansvar etter § 131 tredje ledd er hvor langt gjerningspersonen har kommet i forberedelsen av en terrorhandling. Forberedelsene må være kommet til uttrykk i handlinger som vises i det ytre og som «legger til rette for og peker mot gjennomføringen» av en terrorhandling, jf. straffeloven § 131 tredje ledd. Med dette menes at «gjerningspersonen må ha foretatt reelle og alvorlige forberedelser med sikte på å gjennomføre en terrorhandling», jf. Prop. 131 L (2012-2013) punkt 14.1 på side 85. Videre må handlingene være foretatt med forsett om å fullbyrde en terrorhandling. Det kreves likevel ikke at gjerningspersonen har tatt en beslutning om alle detaljer om selve gjennomføringen, eller at beslutningen gjelder en helt konkret terrorhandling, jf. Prop. 131 L (2012-2013) punkt 14.1 på side 84.

Utenlandsreiser som inngår i gjennomføringsplanen til den som på ulike måter skal forberede, begå eller ta del i en terrorhandling, kan etter omstendighetene representere reelle og alvorlige forberedelser til en terrorhandling. Overtredelse av straffbarhetsgrensen vil nok likevel vanligvis måtte forutsette at gjerningspersonen har foretatt seg mer enn kun å reise. Unntak kan tenkes i tilfeller hvor reisen er en del av gjennomføringen av selve terrorhandlingen, for eksempel ved forsøk på flykapring i terrorhensikt, jf. straffeloven § 139, jf. § 131 første ledd jf. tredje ledd. Også forsøk på reiser skal være straffbare etter sikkerhetsrådsresolusjonen og Rigaprotokollen.

Kriminaliseringsforpliktelsene omfatter likevel bare reisende som har til formål å begå terrorhandlinger mv. Et slikt formål vil vanskelig kunne bevises hvis ikke gjerningspersonen har foretatt forberedelser som belyser formålet med reisen. I praksis vil dermed antakelig straffeloven § 131 tredje ledd ramme slike reiser som omfattes av forpliktelsene i sikkerhetsrådsresolusjonen OP 6 bokstav a og Rigaprotokollen artikkel 4.

Det utvidede forsøksansvaret i straffeloven § 131 tredje ledd gjelder likevel bare terrorhandlinger som definert bestemmelsens første og annet ledd. Det omfatter ikke reiser med formål å gi eller motta terroropplæring eller andre terrorrelaterte handlinger som omfattes av terrorbegrepet i Rigaprotokollen, dersom ikke vilkårene i § 131 første og annet ledd samtidig er oppfylt.

At enkelte reiser med terrorrelaterte formål kan falle utenfor straffansvaret etter straffeloven § 131 tredje ledd, betyr likevel ikke at de vil være straffrie etter norsk rett. Å reise for å begå, planlegge, forberede eller ta del i terrorrelaterte handlinger eller for å gi eller motta terroropplæring, kan etter omstendighetene være straffbart som *terrorforbund* etter straffeloven § 133. Som ellers i straffeloven vil forbund si at to eller flere personer avtaler at de skal begå en straffbar handling. Avtalen kan være uttrykkelig eller underforstått. Det kreves ikke at den er inngått skriftlig eller at den avklarer alle detaljer om selve gjennomføringen. Avtalen må ikke dreie seg om en bestemt eller konkret handling, så lenge den gjelder en terrorhandling eller terrorrelatert handling (Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 12.2.3 på side 317).

Bestemmelsen rammer den som «planlegger eller forbereder» en terrorhandling ved å inngå «forbund» med noen annen. Også forbund om ulike terrorrelaterte handlinger rammes (straffeloven §§ 138, 139, 141, 143 og 144), men forbund om terrortrening (§ 136 bokstav c og d) rammes i utgangspunktet ikke. Bestemmelsen rammer ikke andre former for planlegging eller forberedelse enn det å inngå forbund, jf. Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) punkt 15 side 95. Straffansvaret etter forbundsbestemmelsen er likevel vidtgående. Både medvirkning til og forsøk på å inngå terrorforbund, er straffbart (jf. straffeloven §§ 15 og 16). Også forbund om å medvirke til terror- og terrorrelaterte handlinger rammes, for eksempel avtale om å delta i planlegging og forberedelser til en slik handling.

Antakelig vil de fleste som forsøker eller begir seg ut på en reise til utlandet med formål om å begå, planlegge, forberede eller ta del i terrorhandlinger, ha gjort avtaler om dette med andre involverte eller medvirket til eller forsøkt på dette. Også opplæring i terror vil antakelig ofte gis eller mottas som ledd i en uttrykkelig eller underforstått avtale om å begå eller medvirke til terror- eller terrorrelatert handling. Dermed vil antakelig straffeloven § 133 i praksis ramme de fleste tilfeller som omfattes av kriminaliseringsforpliktelsene i sikkerhetsrådsresolusjonen OP 6 bokstav a og Rigaprotokollen artikkel 4. En del

tilfeller av reiser til utlandet med formål om å begå, planlegge, forberede eller ta del i terrorhandlinger eller terrorrelaterte handlinger, vil dessuten kunne rammes som aktiv *deltakelse i en terrororganisasjon*, jf. straffeloven § 136 a. I dagens situasjon vil antakelig de fleste som kan tenkes å foreta reiser med terrorformål, ha tilknytning i en terrororganisasjon.

Tilfeller som kan falle utenfor er hvor den reisende opererer alene eller i et samvirke som på reisestadiet ikke har munnet ut i en avtale eller forsøk på dette eller utgjør kvalifisert deltakelse mv. i en terrororganisasjon. For så vidt gjelder terrorhandlinger vil likevel slike tilfeller dekkes av straffeloven § 131 tredje ledd.

Straffeloven § 145 rammer *ulovlig deltakelse i militær virksomhet i væpnet konflikt*. Bestemmelsen krever ikke terrorhensikt eller annen terrortilknytning. Bestemmelsen inneholder i annet ledd et tilsvarende utvidet forsøksansvar som straffeloven § 131 tredje ledd. Annet ledd første punktum angir likevel uttrykkelig at det å påbegynne en reise til området hvor deltakelsen skal skje, som et eksempel på en handling som legger til rette for og peker mot deltakelse i militær virksomhet i væpnet konflikt:

«Den som har forsett om å fullbyrde et lovbrudd som nevnt i første ledd, og som påbegynner sin reise til området eller foretar andre handlinger som legger til rette for og peker mot gjennomføringen, straffes for forsøk.»

Selv om dette forsøksansvaret i prinsippet ikke er videre enn etter straffeloven § 131 tredje ledd, vil en reise kunne ligge tettere opp til et fullbyrdet brudd på § 145 første ledd som blant annet ikke forutsetter at gjerningspersonen begår en voldshandling, enn en terrorhandling etter straffeloven § 131 første ledd.

Utfordringer knyttet til utenlandske krigere som deltar i væpnede konflikter med terrorformål, er en viktig del av bakgrunnen for sikkerhetsrådsresolusjon 2178 og Rigaprotokollen. Reisende med terrorformål som også skal delta militært i væpnet konflikt, vil i stor grad kunne rammes forslaget til straffeloven § 145. De folkerettslige forpliktelsene er likevel ikke begrenset til reiser som gjelder militær deltakelse i væpnet konflikt. Bestemmelsen i § 145 er dermed ikke i seg selv tilstrekkelig til å oppfylle forpliktelsene etter sikkerhetsrådsresolusjon 2178 og Rigaprotokollen.

Alle reiser som skjer fra norsk territorium kan rammes av straffeloven dersom vilkårene for straff for øvrig er oppfylt, jf. straffeloven § 4. Ved at de overfor nevnte bestemmelser er plassert i straffeloven kapittel 18 vil også straffbare reiser som skjer fra utlandet kunne straffes i Norge, dersom gjerningspersonen er norsk borger eller er bosatt her, jf. straffeloven § 5 første ledd nr. 10 og andre ledd. Også straffbare reiser som foretas fra utlandet av en utlending kan straffes i Norge dersom vedkommende oppholder seg i Norge, unntatt etter § 145, jf. straffeloven § 5 tredje ledd jf. første ledd nr. 10.

2.6.4 Forholdet til menneskerettighetene

Fjerde tilleggsprotokoll til den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK TP 4) artikkel 2 nr. 2 fastsetter at:

«Enhver skal være fri til å forlate ethvert land, også sitt eget.»

I utgangspunktet vil et forbud mot å reise med terrorformål til et annet land være et inngrep i denne rettigheten. For at et slikt inngrep skal være rettmessig, må

vilkårene i EMK TP 4 artikkel 2 nr. 3 være oppfylt. Det vil si at innskrenkninger må være i samsvar med lov og være nødvendige i et demokratisk samfunn, av hensyn til nasjonal sikkerhet eller offentlig trygghet, for å opprettholde samfunnsordenen (ordre public), for å forebygge forbrytelser, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.

EMK TP 4 artikkel 3 nr. 1 gjelder forbud mot utvisning av egne statsborgere:

«Ingen skal bli utvist fra territoriet til den stat han er borger av, verken ved en individuell eller en kollektiv forholdsregel»

EMK TP 4 artikkel 3 nr. 2 fastsetter at statene heller ikke kan nekte egne borgere innreise:

«Ingen skal bli berøvet retten til adgang til territoriet til den stat han er borger av.»

FNs konvensjon om sivile og politisk rettigheter (SP) artikkel 12 nr. 4 lyder:

«Ingen skal vilkårlig berøves retten til å reise inn i sitt eget land.»

Både EMK TP 4 artikkel 3 nr. 2 og SP artikkel 12 nr. 4 beskytter borgerne mot at muligheten for å reise inn til egen stat avskjæres. SP artikkel 12 nr. 4 forutsetter at statene har adgang til å beskjære rettigheten, så fremt det ikke skjer «vilkaurlig». I utgangspunktet fremstår EMK TP 4 artikkel 3 nr. 2 som ubetinget, idet den ikke eksplisitt gir adgang til inngrep. Det er likevel ikke meningen at artikkel 3 nr. 2 skal gi en uinnskrenket rett til å reise til egen stats territorium. Avviket mellom SP artikkel 12 nr. 4 og EMK TP 4 artikkel 3 nr. 2 er kommentert i den forklarende rapporten til fjerde tilleggsprotokoll. I punkt 28 heter det at:

«The Committee considered that this paragraph should not contain the word "arbitrarily", which appears in Article 12, paragraph 4, of the United Nations' draft.

It was understood, however, that an individual's right to enter the territory of the State of which he was a national could not be interpreted as conferring on him an absolute right to remain in that territory. For example, a criminal who, having been extradited by the State of which he was a national, then escaped from prison in the other State, would not have an unconditional right to seek refuge in his own country. Similarly, a soldier serving on the territory of a State other than that of which he is a national, would not have a right to repatriation in order to remain in his own country.»

Selv om det er uenighet i internasjonal juridisk teori om hvorvidt det kan innfortolkes en inngrepshjemmel i artikkel 3, må rekkevidden av det vernet bestemmelsen gir uansett fastlegges gjennom tolkning. Det kan tenkes flere eksempler hvor statene klart må kunne oppstille begrensninger i eller vilkår for innreise, uten at statens egne borgere dermed fratas retten til adgang til territoriet i strid med EMK TP 4 artikkel 3 nr. 2. Blant annet må statene kunne oppstille krav om at innreisende kan godtgjøre at de har rett til innreise ved å være borgere av staten, for eksempel ved å vise pass eller annen legitimasjon. I praksis oppstiller alle stater også begrensninger i hva slags gjenstander som er lov å bringe med seg inn på statens territorium. Lovlige gjenstander kan i mange tilfeller kun medbringes mot avgifter. Den som medbringer ulovlige gjenstander eller ikke fortøller gjenstander når dette er pliktig, kan i mange tilfeller straffes ved innreise til egen stat. Stater anser seg dessuten berettiget til å kontrollere personer og deres bagasje ved grensepassering til statens territorium, også statens egne borgere. Den som oppholder seg i utlandet etter å ha begått et straffbart forhold som er undergitt hjemstatens jurisdiksjon, må dessuten finne seg i å risikere å bli pågrepet og fengslet ved en eventuell retur til hjemstaten.

Departementet er ikke kjent med relevant praksis fra EMD som berører tolkningen av EMK TP 4 artikkel 3 nr. 2 og rekkevidden av det vernet bestemmelsen gir. Hvor langt vernet rekker må fastlegges etter tolkning, blant annet i lys av artikkel 3 nr. 1. Restriksjoner rettet mot statens egne borgere som vil innebære en de facto utvisning eller et innreiseforbud til statens territorium, vil åpenbart være i strid med EMK TP 4 artikkel 3 nr. 2. Begrensninger eller vilkår for innreise som har legitime formål, som er rettet mot enhver og som ikke er urimelig å forvente at reisende forholder seg til, må på den annen siden anses for å falle utenfor det vernet EMK TP 4 artikkel 3 nr. 2 gjelder. I slike tilfeller kan ikke retten til «adgang til territoriet» sies å være «berøvet». I eksepsjonelle tilfeller kan det nok tenkes reguleringer som blir så inngripende i innreisemulighetene at artikkel 3 nr. 2 må anses krenket. Det kan kanskje særlig tenkes hvis det stilles vilkår som er svært byrdefulle å overholde i vedtak rettet mot enkeltpersoner eller i generelle bestemmelser som i praksis kun er rettet mot spesifikke personer eller avgrensede grupper i samfunnet.

2.6.5 Forslag til lovendring

2.6.5.1 Alternativ 1: Endringer i straffeloven § 131 tredje ledd

Straffansvaret for forberedelse av terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger er omfattende, og vil i mange tilfeller kunne være aktuelt allerede når en gjerningsperson reiser som ledd i forberedelsen av slike handlinger. De fleste som reiser utenlands med terrorformål vil antakelig samvirke med andre på måter som kan rammes av straffeloven §§ 133 eller 136 a om henholdsvis terrorforbund og deltakelse i terrororganisasjon.

Rigaprotokollen stiller ikke krav om at straffansvaret for reiser med terrorformål må fremgå av et særskilt straffebud. Det er tilstrekkelig at handlemåten rammes som straffbart forsøk eller forberedelse, jf. den forklarende rapporten punkt 51 og punkt 2.6.2 ovenfor. Det utvidede forsøksansvaret etter straffeloven § 131 tredje ledd vil derfor kunne være tilstrekkelig for å oppfylle kriminaliseringsforpliktelsen. Dersom den reisende har hatt begrenset kontakt med andre, men likevel har foretatt slike forberedelser at det kan bevises at reisen har et terrorformål, vil reisen etter omstendighetene kunne straffes som forsøk på terrorhandling etter straffeloven § 131 tredje ledd.

Straffansvaret etter straffeloven § 131 tredje ledd omfatter likevel kun reiser hvor formålet er knyttet til en terrorhandling slik dette er definert i norsk rett, jf. straffeloven § 131. Det omfatter ikke reiser som utelukkende er knyttet til terrorrelaterte handlinger som er omfattet av prokollens definisjon av terrorisme, men som ikke er terrorhandlinger etter straffeloven § 131. Dette gjelder for eksempel straffeloven §§ 134, 135 samt §§ 137-144 dersom disse er begått uten slik terrorhensikt som kreves for også å rammes av § 131 (dette i motsetning til i dansk rett, hvor et vidtrekkende forsøksansvar gjelder generelt). Dersom Rigaprotokollen artikkel 4 skal anses oppfylt gjennom straffeloven § 131 tredje ledd første punktum, må derfor henvisninger til straffebud som rammer slike terrorrelaterte handlinger føyes til bestemmelsen. Dette kan skje på samme måte som i straffeloven § 136, som bygger europarådskonvensjonens tilsvarende definisjon av terrorisme. Se forslag i punkt 2.6.5.3 nedenfor.

I tillegg må forsøk på straffeloven § 136 bokstav c og d omfattes, for at reiser med formål om å gi eller motta terrortrening skal rammes av det utvidede

forsøksansvaret. Det kan for øvrig vurderes om henvisningene også bør omfatte straffeloven § 136 bokstav a og b. Dette er for så vidt ikke nødvendig av hensyn til kriminaliseringsforpliktelsene, men en generell henvisning til § 136 kan gjøre bestemmelsen lettere tilgjengelig. Det kan også stilles spørsmål ved om det reelt er grunn til å unnta straffeloven § 136 bokstav a og b fra det utvidede forsøksansvaret dersom §§ 134-144 for øvrig skal omfattes.

Forslaget vil medføre at alle handlinger som skal anses som terrorhandlinger i Rigaprotokollens forstand omfattes av det utvidede forsøksansvaret etter straffeloven § 131 tredje ledd. Dermed vil reiser med alle de formål som beskrives i Rigaprotokollen rammes, forutsatt at vilkårene i § 131 tredje ledd er oppfylt.

En slik lovendring vil imidlertid medføre en vesentlig utvidelse av forsøksansvaret for denne typen handlinger, utover slik reisevirksomhet som kriminaliseringsforpliktelsene gjelder. Dette kan være et argument for å gjennomføre kriminaliseringsforpliktelsen i et særskilt, spissere utformet straffebud, jf. punkt 2.6.5.2 nedenfor.

Dersom kriminaliseringsforpliktelsene gjennomføres i straffeloven § 131 tredje ledd, kan det spørres om reising bør tas inn uttrykkelig i gjerningsbeskrivelsen i straffeloven § 131 tredje ledd som en særlig forøvelsesmåte, på samme måte som i straffeloven § 145 annet ledd, jf. punkt 2.6.3 over. Å påbegynne reisen er her nevnt som et eksempel på en handling som legger til rette for og peker mot gjennomføringen av deltakelse i militær virksomhet i væpnet konflikt i utlandet. En tilsvarende ordlyd i straffeloven § 131 tredje ledd kan gjøre straffansvaret tydeligere for reiser med terrorformål, samt tydeligere vise hvordan de aktuelle forpliktelsene er gjennomført. På den annen side kan terrorhandlinger begås og forberedes på svært forskjellige måter. Antakelig vil besittelse av våpen, sprengstoff eller kjemikalier, eller handlinger som spaning, målkartlegging eller kjøp av utstyr, være vel så praktiske terrorforberedelser som en reise ut av landet. For deltakelse i væpnet konflikt i utlandet etter straffeloven § 145, vil derimot reisevirksomhet være en typisk form for forberedelse. Utfordringen med å forutse alle måter terror kan forberedes på, var noe av bakgrunnen for at straffeloven § 131 tredje ledd fikk en generell utforming fremfor en kasuistisk oppregning, jf. Prop. 131 L (2012-2013) punkt 8.8 side 61 følgende. Det vil kunne ha uheldige virkninger å innta reising som ett eksempel på forberedelser som kan være straffbare etter straffeloven § 131 tredje ledd, når ikke andre mer praktiske forberedelsesmåter er nevnt. I forslaget i punkt 2.6.5.3 nedenfor er likevel en tilsvarende regulering som i straffeloven § 145 annet ledd foreslått som et alternativ.

Sikkerhetsrådsresolusjon 2178 og Rigaprotokollen krever kun kriminalisering av reiser over landegrenser. Det er likevel ikke noe i veien for at den enkelte stat også kriminaliserer innenlandsreiser. Straffansvaret etter straffeloven § 131 tredje ledd sonderer i utgangspunktet ikke mellom forberedelser begått i Norge eller utlandet, jf. for så vidt også straffeloven § 5 første ledd. Dersom reisen og øvrige forberedelser har et omfang som gjør at grensen for straffbart forsøk er overtrådt, vil det dermed være uten betydning om reisen skjer innenlands eller utenlands. Formålet med å eventuelt nevne reising uttrykkelig som et eksempel på en handlemåte som kan rammes av forsøksansvaret, er likevel primært å tydeliggjøre gjennomføringen av de aktuelle folkerettslige forpliktelsene. Det kan derfor være naturlig å begrense dette til utenlandsreiser, jf. forslaget i punkt 2.6.5.3 nedenfor.

En slik begrensning vil på den annen side kunne forsterke de uheldige virkningene av å innta et kasuistisk eksempel i forsøksansvaret i straffeloven § 131 tredje ledd.

Alle reiser som skjer fra norsk territorium kan rammes av straffeloven § 131 tredje ledd, jf. straffeloven § 4. Ved at bestemmelsen er plassert i straffeloven kapittel 18 vil også reiser som skjer fra utlandet rammes, dersom gjerningspersonen er norsk borger eller er bosatt her, jf. straffeloven § 5 første ledd nr. 10 og § 5 annet ledd jf. første ledd nr. 10. Også reiser som foretas fra utlandet av en utlending, kan straffes i Norge dersom vedkommende oppholder seg i Norge, jf. straffeloven § 5 tredje ledd jf. første ledd nr. 10.

2.6.5.2 *Alternativ 2: Nytt straffebud*

2.6.5.2.1 Begrunnelse

Gjennomføring i et eget straffebud er ikke påkrevd etter Rigaprotokollen eller sikkerhetsrådsresolusjonen. Strukturen i straffeloven kapittel 18 bygger likevel på at folkerettslige kriminaliseringsforpliktelser bør gjennomføres i spesialiserte straffebestemmelser. Som nevnt i punkt 2.2 over er dette et lovgivningspolitisk valg som er begrunnet i flere hensyn, jf. Ot.prp. nr. 8 (2008-2008) punkt 8.5.1 side 168-169. Å gjennomføre forpliktelsene til å kriminalisere reiser med terrorformål i et eget straffebud vil synliggjøre at kriminaliseringsforpliktelsene er lojalt gjennomført. Dette kan være viktig ettersom terrorfeltet er gjenstand for rettslig og politisk oppmerksomhet, både nasjonalt og internasjonalt. Et spesialisert straffebud på dette punkt vil, som for øvrige bestemmelser i straffeloven kapittel 18 som gjennomfører folkerettslige forpliktelser, kunne lette internasjonalt samarbeid i straffesaker, gjøre straffansvaret lettere tilgjengelig og bidra til at lovgivningen er systematisk, oversiktlig og pedagogisk, jf. punkt 2.2 over.

Et spesialisert straffebud kan dessuten bidra til å at straffansvaret blir tydeligere. Dette kan være hensiktsmessig i en tid med økende utfordringer knyttet til norske borgere som reiser ut for å delta i terrorvirksomhet i konfliktområder, jf. Prop. 44 L (2015-2016) punkt 2.2 side 6-9. Departementet antar at det ikke er urimelig å forvente en viss allmennpreventiv virkning av at et slikt straffansvar fremgår klarere av loven. Et spesialisert forbud rettet mot reiser med terrorformål vil dessuten supplere straffeloven § 145 annet ledd om reising som forsøk på deltakelse i væpnet konflikt. Avhengig av det konkrete formålet med reisen, vil politiet dermed kunne ha flere grunnlag for å stoppe vedkommende før reisen er fullendt.

På den annen side kan det fremholdes at det å reise til utlandet er en lite påfallende handlemåte i det ytre. De fleste som skal reise til konfliktområder eller andre områder med terrorrelaterte aktiviteter vil normalt først måtte reise via andre land, og disse reisene kan fremstå lite påfallende. Dermed vil det ofte være gjerningspersonens subjektive formål som skiller en straffbar reise fra en lovlig reise, i hvert fall på det tidspunkt vedkommende reiser fra Norge. Selve reisen kan dessuten ligge langt fra fullbyrdelsen av en skadelig handling, både i tid og i gjerningspersonens forsett. Dette gjelder særlig hvor formålet på reisestadiet begrenser seg til å forberede en terrorhandling eller å motta terrortrening. Langt fra alle som begir seg ut på en slik reise vil antakelig begå terrorhandlinger. Vanskelighetene med å bevise på forhånd hva som er formålet med en reise, vil dessuten kunne medføre at straffansvar først og fremst vil være aktuelt for dem

som returnerer. For denne gruppen finnes allerede et vidtrekkende straffansvar i den utstrekning de har gjennomført det opprinnelige formålet med reisen.

Bakgrunnen for forslaget er likevel behovet for en lojal gjennomføring av folkerettslige forpliktelser. Et eget straffebud vil innebære en spissere kriminalisering av reisevirksomhet enn forslaget i alternativ 1 som vil gi det utvidede forsøksansvaret generell anvendelse for straffeloven §§ 134 til 144 også for andre forberedelseshandlinger enn reiser med terrorformål.

I punkt 2.6.5.3 nedenfor er det i alternativ 2 inntatt et forslag til en særskilt straffebestemmelse mot reiser med terrorformål i ny § 136 b.

2.6.5.2.2 Gjerningsbeskrivelsen

Gjerningsbeskrivelsen i et nytt straffebud i straffeloven kan begrenses til å ramme den som «reiser». Forsøksansvaret etter straffeloven § 16 vil ramme den som har forsett om å reise og som «foretar noe som leder direkte mot utføringen». Dette vil oppfylle sikkerhetsrådsresolusjonens og Rigaprotokollens krav om at forsøk på å reise skal være straffbart. Slik er forpliktelsene gjennomført i finsk rett, jf. punkt 2.3.4 over.

Straffebudet kan alternativt utformes etter tilsvarende linjer som etter svensk rett, jf. punkt 2.3.2 over. I likhet med den svenske bestemmelsen kan gjerningsbeskrivelsen rettes mot den som «reiser eller påbegynner en reise». I denne utformingen bør forsøk etter straffeloven § 16 ikke være straffbart, slik at ikke straffansvaret blir for vidtgående. Denne utformingen vil tydeligere gi uttrykk for når straffansvaret begynner, mens den førstnevnte utformingen vil bygge på en mer kjent avgrensning av straffansvaret.

Begge mulighetene er omfattet av forslaget i alternativ 2 til utforming av en ny bestemmelse, jf. punkt 2.6.5.3 nedenfor.

Hva som menes med å «reise» er ikke nærmere forklart i sikkerhetsrådsresolusjonen, Rigaprotokollen eller i den forklarende rapporten til protokollen. Forpliktelsene omfatter likevel kun reiser til utlandet og det kan være naturlig å straffansvare til dette. For straffansvar etter forslaget kreves likevel ikke at landegrensen til reisemålet er krysset. Det vil være tilstrekkelig enten at en slik reise er påbegynt eller at grensen for straffbart forsøk er overtrådt.

Forslaget til nytt straffebud vil i prinsippet kunne gripe inn på et noe tidligere stadium enn forslaget i alternativ 1 som bygger på straffeloven § 131 tredje ledd. For straff etter § 131 tredje ledd må reisen inngå i forberedelser som «legger til rette for og peker» mot gjennomføringen av en terrorhandling. Det vil likevel være lovteknisk uheldig å innta kvalifiserende vilkår som minner om forsøksansvaret i gjerningsbeskrivelsen i et selvstendig straffebud. I likhet med straffansvaret etter straffeloven § 131 tredje ledd vil uansett kreves bevis som godtgjør utover enhver rimelig tvil at reisen har et terrorformål. Det vil si at det normalt må foreligge for eksempel skriftlige planer, kommunikasjon med andre, avtaler med et mottakerapparat på stedet, eller lignende. Det vil dermed ikke utelukkende være gjerningspersonens subjektive formål med reisen som avgjør om den er straffbar, men den samlede handlemåten, herunder hvordan formålet har kommet til uttrykk i ytre handlinger. I praksis vil antakelig straffansvaret etter alternativ 1 og 2 være nokså likt for så vidt gjelder reisevirksomhet.

Som nevnt i punkt 2.3.2 over avgrenser svensk rett også mot reiser til land gjerningspersonen er borger av. Dette begrunnes med EMK TP 4 artikkel 3 nr. 2 om retten til å reise inn i eget land. Departementet har vanskelig for å se at artikkel 3 nr. 2 avskjærer statene fra å straffe egne statsborgere som reiser med terrorformål til egen stats territorium. EMK TP 4 artikkel 3 nr. 2 kan ikke forstås slik at statene er forpliktet til å gi egne statsborgere en uinnskrenket rett til innreise i form av at straffansvar ikke kan gjøres gjeldende ved innreise til staten jf. nærmere i punkt 2.6.4 over. Allerede etter gjeldende rett kan en reise til egen stats territorium utgjøre en straffbar handling, for eksempel dersom det ulovlig medbringes narkotika eller våpen eller dersom vedkommende kaprer transportmiddelet som krysser grensen. Reiser til eget land kan også være straffbare som forsøks- og forberedelseshandlinger, for eksempel hvor en norsk statsborger krysser grensen for å spane på tollkontrollen og skulle gi beskjed til en etterfølgende bil som transporterer ulovlige varer. Heller ikke i det gjeldende straffansvaret etter straffeloven § 131 tredje ledd er det grunn til å innfortolke en avgrensning mot reiser til gjerningspersonens egen stat.

Det er for øvrig ingenting som tilsier at sikkerhetsrådsresolusjonen eller Rigaprotokollen bygger på en forståelse av at det vil være i strid med menneskerettighetene å kriminalisere terrorreiser til gjerningspersonens egen stat. I den forklarende rapporten til Rigaprotokollen omtales ikke forholdet til EMK TP 4 artikkel 3 nr. 2. Kun retten til bevegelsesfrihet i EMK TP 4 artikkel 2 behandles her (punkt 45). En begrensning som i den svenske bestemmelsen ville dessuten kunne ha urimelige resultater. Hvis for eksempel en norsk statsborger og en person med statsborgerskap i et annet land reiser fra Norge for å begå en terrorhandling i det andre landet, vil bare den norske borgeren kunne stoppes og straffes i Norge. Hvis de to reiser fra utlandet for å begå en terrorhandling i Norge, vil derimot kun utledningen kunne straffes i Norge.

I forslaget nedenfor er derfor reiser med terrorformål til en stat gjerningspersonen er borger av ikke unntatt fra straffansvaret. For øvrig anser departementet det som klart at forslaget tilfredsstiller vilkårene i EMK TP 4 artikkel 2 nr. 3 for å gjøre inngrep i retten til å forlate ethvert land, jf. EMK TP 4 artikkel 2 nr. 2 og punkt 2.6.4 over. Dette er også i tråd med oppfatningen i den forklarende rapporten til Rigaprotokollen (punkt 45) og vurderingene i finsk rett, jf. punkt 2.3.4 over.

Departementet foreslår at et nytt straffebud utformes slik at reiser som foretas for å «begå eller forberede» aktuelle handlinger, rammes, jf. punkt 2.6.5.3 nedenfor. Dette er i tråd med kravet etter Rigaprotokollen artikkel 4 («begå, forberede eller ta del i»). Også i svensk rett rammes reiser for å «begå eller förbereda» aktuelle handlinger. Etter sikkerhetsrådsresolusjonen OP 6 bokstav a brukes likevel alternativene «begå, *planlegge*, *forberede* eller ta del i». Det kan stilles spørsmål om også reiser som foretas for å «planlegge» terrorisme, bør rammes av forslaget.

2.6.5.2.3 Skyldkrav

Både sikkerhetsrådsresolusjonen OP 6 bokstav a og Rigaprotokollen artikkel 4 gjelder reiser med terrorrelaterte «formål» («purpose of»). Det vil være dermed være tilstrekkelig for å oppfylle forpliktelsene at straffansvaret rammer den som reiser «med hensikt» om å begå eller medvirke til terror- eller terrorrelaterte handlinger, jf. straffeloven § 22 første ledd bokstav a. Dette vil si at en terror- eller terrorrelatert handling må være en ønsket eller tilsiktet følge av reisen. Dette vil avgrense straffansvaret til de mest straffverdige reisene. På den annen side kan det

anføres at også reiser som foretas med «bevissthet om at handlingen sikkert eller mest sannsynlig» medfører at gjerningspersonen skal begå eller medvirke til en terror- eller terrorrelatert handling (sannsynlighetsforsett), er straffverdige, jf. straffeloven § 22 første ledd bokstav b. Selv om det er viktig å avgrense straffansvaret slik at det ikke favner for vidt, bygger straffeloven kapittel 18 på at dette heller bør skjer gjennom en rettstridsreservasjon, heller enn å ty til særlige skyldkrav, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 8.8.3 side 199.

I punkt 2.6.5.3 nedenfor foreslås begge alternativer.

2.6.5.2.4 Hvilke terrorformål som rammes

I forslaget nedenfor omfatter reiseforbudet både terrorhandlinger (straffeloven § 131) og en rekke terrorrelaterte handlinger som omfattes av begrepet terrorhandling i Rigaprotokollen, gjennom henvisningen til europarådskonvensjonen om forebygging av terrorisme, jf. punkt 2.2.2 og 2.6.2 over. Også straffeloven § 136 bokstav c og d foreslås føyd til i oppregningen for å oppfylle forpliktelsen til å kriminalisere reiser med formål om å gi eller motta terrortrening. Reiser med formål om å gi eller delta i terrortrening vil muligens kunne omfattes uansett, ettersom forslaget rammer den som skal «medvirke til» terror- eller terrorrelaterte handlinger. Dersom det først skal innføres et særskilt straffebud for å gjennomføre sikkerhetsrådsresolusjonen og Rigaprotokollen vil det likevel være hensiktsmessig å klargjøre at reiser med formål om å gi eller motta terroropplæring omfattes, ettersom dette er uttrykkelig nevnt i de aktuelle forpliktelsene.

Som nevnt i punkt 2.6.5.1 over kan det også vurderes om henvisningen bør omfatte § 136 bokstav a og b om henholdsvis oppfordring eller rekruttering til terror.

2.6.5.2.5 Strafferamme

Strafferammen er foreslått satt til fengsel inntil 6 år. Dette er tilsvarende som i forslaget til straffeloven ny § 145 om deltakelse i væpnet konflikt, hvor det er foreslått en strafferamme på fengsel inntil 6 år. Denne strafferammen skal imidlertid ta høyde ikke bare for reisen til konfliktområdet, som vil rammes av annet ledd, men også selve deltakelsen i væpnet konflikt som vil rammes av første ledd. Sistnevnte kan omfatte medvirkning til grove voldshandlinger.

Strafferammen etter forslaget må imidlertid gjenspeile at reisen skjer med terrorformål. Dersom en person som har reist ut med terrorformål i strid med forslaget til straffeloven ny § 136 b, har realisert formålet ved å begå terror- eller terrorrelaterte handlinger, vil andre straffebestemmelser med høyere strafferamme komme til anvendelse.

2.6.5.2.6 Jurisdiksjon

Forpliktelsene til å straffe reiser med terrorformål, er i utgangspunktet begrenset til reiser som foretas av statens egne borgere, eller reiser av andre som skjer fra statens eget territorium. Alle reiser som skjer fra norsk territorium vil rammes av forslaget, jf. straffeloven § 4. Ved at forslaget til straffeloven ny § 136 b foreslås plassert i straffeloven kapittel 18, vil også reiser som skjer fra utlandet rammes, dersom gjerningspersonen er norsk borger eller er bosatt her, jf. straffeloven § 5 første ledd nr. 10 og § 5 annet ledd, jf. første ledd nr. 10. Også reiser som foretas

fra utlandet av en utlending kan straffes i Norge, dersom vedkommende oppholder seg i Norge, jf. straffeloven § 5 tredje ledd, jf. første ledd nr. 10

2.6.5.3 *Utformingen av lovforslagene*

Alternativ 1:

Straffeloven § 131 tredje ledd første punktum kan endres slik:

Den som har forsett om å fullbyrde et lovbrudd som nevnt i første ledd, §§ 132, 134, 135, 136 [bokstav c eller d] eller §§ 137 til 144, og [påbegynner en reise til utlandet eller] foretar [andre] handlinger som legger til rette for og peker mot gjennomføringen, straffes for forsøk.

Alternativ 2:

Et straffebud mot reiser med terrorformål plassert som ny § 136 b:

Med fengsel inntil 6 år straffes den som reiser [eller påbegynner en reise] til et annet land med [forsett/hensikt] om å begå eller forberede handling som nevnt i § 131 eller §§ 134, 135, 136 [bokstav c eller d] eller §§ 137 til 144.

[Forsøk straffes ikke]

2.7 Finansiering, organisering og tilrettelegging av reiser med terrorformål

2.7.1 Sikkerhetsrådsresolusjon 2178 OP 6 bokstav b og c

Etter sikkerhetsrådsresolusjon 2178 OP 6 bokstav b skal det være straffbart å *fremskaffe eller samle inn økonomiske midler* som skal finansiere reiser med terrorformål. Det vil si å finansiere reiser for personer som har til formål å begå, planlegge, forberede eller ta del i terrorhandlinger, eller å gi eller motta opplæring i terrorisme. Alle former for fremskaffelse eller innsamling skal i følge sikkerhetsrådsresolusjonen rammes, uansett på hvilken måte det foregår og om det skjer direkte eller indirekte. Forpliktelsen omfatter personer som har hatt til hensikt å bidra til slike reiser eller har hatt kunnskap om at midlene skal benyttes til slike reiser.

Sikkerhetsrådsresolusjon 2178 OP 6 bokstav c pålegger videre statene å gjøre det straffbart å *organisere eller på annen måte legge til rette for* reiser med terrorformål som nevnt. Også *rekruttering* til slik reise skal være straffbart.

Forpliktelsene er begrenset til finansiering og organisering mv. som foretas av statens egne borgere eller skjer på statens eget territorium.

Forpliktelsene etter bokstav b og c er – i likhet med bokstav a – også begrenset til finansiering av reiser som skjer til land den reisende verken er bosatt i eller er borger av. I motsetning til bokstav a omfattes likevel reiser som foretas av andre enn statens egne borgere fra andre staters territorium. Dermed synes statene å være forpliktet til å kriminalisere finansiering, organisering og tilrettelegging av reiser som ikke i seg selv behøver å være straffbare etter den aktuelle statens rett.

2.7.2 Rigaprotokollen artikkel 5 og 6

Rigaprotokollen artikkel 5 nr. 2 slår fast at statene skal kriminalisere *finansiering* av reise til utlandet med terrorformål. Finansiering omfatter etter artikkel 5 nr. 1 fremskaffelse eller innsamling av økonomiske midler som helt eller delvis setter en person i stand til å reise til en fremmed stat med terrorisme som formål, slik dette er definert i artikkel 4 nr. 1, jf. punkt 2.6.2 over. Alle former for fremskaffelse eller innsamling av økonomiske midler skal være straffbare, uansett på hvilken måte det gjøres, og om det skjer direkte eller indirekte.

Det fremgår av den forklarende rapporten punkt 55 til 57 at forpliktelsen i artikkel 5 er basert både på sikkerhetsrådsresolusjonen OP 6 bokstav b og på terrorfinansieringskonvensjonen. Blant annet heter det at uttrykket «økonomiske midler» skal forstås på samme måte som i terrorfinansieringskonvensjonen artikkel 1.

Rigaprotokollen artikkel 6 nr. 2 slår fast at statene også skal kriminalisere *organisering og tilrettelegging på annen måte* av reise til utlandet med terrorformål. Dette omfatter etter artikkel 6 nr. 1 enhver form for organisering eller tilrettelegging som hjelper en person med å reise til en fremmed stat med terrorisme som formål, slik dette er definert i artikkel 4 nr. 1, jf. punkt 2.6.2 over.

For både finansiering, organisering og annen tilrettelegging omfatter kriminaliseringsforpliktelsen kun overtredelser begått av personer som har kunnskap om at de økonomiske midlene eller bistanden som gis, skal brukes til terrorisme.

Henvisningene i artikkel 5 og artikkel 6 til artikkel 4 nr. 1 innebærer at kriminaliseringsforpliktelsene er begrenset til finansiering av og bistand til reiser som skjer til et annet land enn det den reisende er bosatt i eller er borger av. Verken artikkel 5 eller artikkel 6 viser derimot til artikkel 4 nr. 2, som begrenser denne forpliktelsen til å kriminalisere reiser som foretas av statens egne borgere, eller fra statens eget territorium, jf. punkt 2.6.2 over. I likhet med sikkerhetsrådsresolusjonen OP 6 bokstav b og bokstav c, jf. ovenstående punkt 2.7.1, må dermed artikkel 5 og 6 forstås slik at statene er forpliktet til å kriminalisere finansiering av og bistand til visse reiser som foretas av andre enn statens egne borgere, eller fra annet sted enn statens eget territorium.

I motsetning til sikkerhetsrådsresolusjonen OP 6 bokstav b og bokstav c, jf. punkt 2.7.1 over, er ikke artikkel 5 eller artikkel 6 uttrykkelig begrenset til finansiering og bistand som finner sted på statens eget territorium eller som foretas av statens egne borgere. Denne forskjellen i anvendelsesområde er ikke kommentert i den forklarende rapporten til protokollen. Det følger imidlertid av protokollen artikkel 12 at statene ved signering eller ratifisering av protokollen kan ta forbehold om protokollens territorielle anvendelse.

Statene er ikke forpliktet til å kriminalisere *forsøk* på finansiering eller annen bistand, jf. også den forklarende rapporten til protokollen punkt 59 og punkt 62.

Verken artikkel 5 eller artikkel 6 krever at handlingene rammes av selvstendige straffebud, eller som fullbyrdede lovbrudd. Forpliktelsene vil være oppfylt dersom de aktuelle handlingene rammes som straffbart forsøk eller straffbar medvirkning til et primærlovbrudd, jf. den forklarende rapporten til protokollen punkt 58 og punkt 61.

2.7.3 FATFs rekommandasjon nr. 5

Financial Action Task Force (FATF) har utarbeidet 40 internasjonale anbefalinger (rekommandasjoner) om bekjempelse av hvitvasking og finansiering av terrorisme, herunder om hvordan visse folkerettslige forpliktelser bør gjennomføres i nasjonal rett. Rekommandasjonene er inntatt i *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation* (heretter omtalt som *FATF International Standards*) som er tilgjengelig på FATFs hjemmeside: <http://www.fatf-gafi.org>. Se for øvrig nærmere om FATF i punkt 4.1 nedenfor.

Rekommandasjon nr. 5 gjelder kriminalisering av terrorfinansiering (jf. *FATF International Standards* side 13):

«Countries should criminalise terrorist financing on the basis of the Terrorist Financing Convention, and should criminalise not only the financing of terrorist acts but also the financing of terrorist organisations and individual terrorists even in the absence of a link to a specific terrorist act or acts. Countries should ensure that such offences are designated as money laundering predicate offences.»

I tilknytning til rekommandasjonene er det i *FATF International Standards* inntatt en rekke tolkningsnoter (*Interpretive Notes*) som utdyper det nærmere innholdet i flere av rekommandasjonene. Tolkingsnotene til rekommandasjon nr. 5 ble endret i oktober 2015 ved at en ny tolkningsnote nr. 3 ble føyd til som følge av sikkerhetsrådsresolusjon 2178. Formålet var å klargjøre at den femte særskilte rekommandasjonen omfatter slik finansiering som rammes av sikkerhetsrådsresolusjon 2178. Tolkingsnote nr. 2, 3 og 4 lyder dermed slik (*FATF International Standards* side 37):

«2. Terrorist financing offences should extend to any person who wilfully provides or collects funds by any means, directly or indirectly, with the unlawful intention that they should be used, or in the knowledge that they are to be used, in full or in part: (a) to carry out a terrorist act(s); (b) by a terrorist organisation; or (c) by an individual terrorist.

3. Terrorist Financing includes financing the travel of individuals who travel to a State other than their States of residence or nationality for the purpose of the perpetration, planning, or preparation of, or participation in, terrorist acts or the providing or receiving of terrorist training.

4. Criminalising terrorist financing solely on the basis of aiding and abetting, attempt, or conspiracy is not sufficient to comply with this Recommendation.»

2.7.4 Oppfyllelsen av forpliktelsene i gjeldende rett

De straffebestemmelsene det er vist til i straffeloven § 135 dekker *finansiering* av handlingene som omfattes begrepet terrorisme i Rigaprotokollen. *Organisering* eller *tilrettelegging* for at noen kan reise for å begå slike handlinger, vil kunne være straffbar medvirkning, jf. straffeloven § 15. I utgangspunktet kan dermed forpliktelsene etter Rigaprotokollen artikkel 5 og 6 anses oppfylt. Formentlig gjelder det samme for sikkerhetsrådsresolusjon 2178 OP bokstav b og c.

Straffeloven § 135 viser likevel ikke til straffeloven § 136 bokstav c og d, slik at finansiering av slik terrortrening i utgangspunktet ikke rammes.

Medvirkningsansvaret i norsk rett er likevel vidtrekkende. Den som bidrar psykisk, praktisk – herunder økonomisk – til at noen skal reise for å gi eller motta

terrortrening i strid med straffeloven § 136, vil kunne straffes for medvirkning, eller forsøk på medvirkning dersom den reisende ikke drar eller lykkes i å dra.

Tolkningsnotene til FATFs rekommandasjon nr. 5 fastsetter likevel at finansiering av reiser med terrorformål skal anses som *terrorfinansiering*, og videre at straffansvaret for terrorfinansiering ikke bare («solely») kan bygge på blant annet medvirkningsansvaret. Hvorvidt finansiering av reiser med formål om å gi eller motta terrortrening rammes som terrorfinansiering, beror dermed på om noen av de andre straffebudene som vises til i straffeloven § 135 første ledd bokstav a eller b, eller forsøk på disse, er oppfylt.

Straffeloven kapittel 18 får anvendelse på ulovlig medvirkning, rekruttering og finansiering av reiser med terrorformål som skjer på norsk territorium, jf. straffeloven § 4. Straffelovens anvendelse på handlinger begått i utlandet, sonderer dessuten ikke mellom medvirkningshandling og hovedmannens handlinger. Medvirkning som finner sted i utlandet kan dermed straffes, dersom gjerningspersonen er norsk borger eller er bosatt her, jf. straffeloven § 5 første ledd nr. 10 og § 5 annet ledd, jf. første ledd nr. 10, eller er en utlending som oppholder seg i Norge, jf. straffeloven § 5 tredje ledd, jf. første ledd nr. 10. Tilsvarende gjelder overtredelser av straffeloven §§ 135 og 136 a om henholdsvis terrorfinansiering og deltakelse i terrororganisasjon.

2.7.5 Forslag til lovendring

2.7.5.1 Begrunnelse

I utgangspunktet anser ikke departementet det nødvendig med lovendringer for å oppfylle sikkerhetsrådsresolusjon 2178 OP 6 bokstav b og c eller europarådskonvensjonen artikkel 5 og 6. Dersom gjennomføringen av selve reiseforbudet i sikkerhetsrådsresolusjon 2178 OP 6 bokstav a og Rigaprotokollen artikkel 4 gjennomføres etter alternativ 1, det vil si ved endringer i straffeloven § 131 tredje ledd, jf. punkt 2.6.5.1 over, vil straffansvaret for finansiering, organisering og tilrettelegging av slike reiser i utgangspunktet vil være tilstrekkelig dekket av straffeloven § 135 og det alminnelige medvirkningsansvaret.

Derimot vil neppe FATFs rekommandasjon nr. 5 fullt ut være oppfylt uten at straffeloven § 135 endres slik at det klart fremgår at finansiering av reiser med formål om å gi eller motta opplæring i terror rammes. FATFs rekommandasjoner regnes som den gjeldende internasjonale standarden for gjennomføring av de aktuelle folkerettslige forpliktelsene, og bør følges, jf. nærmere i punkt 4.1 nedenfor. I alternativ 1 kan dermed straffeloven § 136 bokstav c og d føyes til oppregningen i straffeloven § 135 første ledd bokstav a og b, jf. punkt 2.7.5.2 nedenfor.

Dersom reiseforbudet gjennomføres etter alternativ 2, det vil si i et nytt straffebud om reiser med terrorformål, kan FATFs rekommandasjon nr. 5 oppfylles ved at straffeloven § 135 første ledd bokstav a og bokstav b endres slik at den viser til det nye straffebudet, jf. punkt 2.7.5.2 nedenfor.

På samme måte som omtalt i punkt 2.6.5.1 ovenfor kan det vurderes om det bør henvises til hele straffeloven § 136.

2.7.5.2 Utforming av lovforslagene

Straffeloven § 135 første ledd bokstav a og bokstav b kan endres slik:

Alternativ 1:

Med fengsel inntil 10 år straffes den som rettsstridig yter, mottar, sender, fremskaffer eller samler inn penger eller andre formuesgoder med hensikt eller viten om at midlene helt eller delvis skal brukes

- a) til å utføre en handling som nevnt i §§ 131, 134, 136 [bokstav b og c], eller §§ 137 til 144,
- b) av en person eller gruppe som har til formål å begå handlinger som nevnt i §§ 131, 134, 136 [bokstav b og c], eller §§ 137 til 144, når personen eller gruppen har tatt skritt for å realisere formålet med ulovlige midler,

Alternativ 2:

Med fengsel inntil 10 år straffes den som rettsstridig yter, mottar, sender, fremskaffer eller samler inn penger eller andre formuesgoder med hensikt eller viten om at midlene helt eller delvis skal brukes

- a) til å utføre en handling som nevnt i §§ 131, 134, 136 b eller §§ 137 til 144,
- b) av en person eller gruppe som har til formål å begå handlinger som nevnt i §§ 131, 134, 136 b eller §§ 137 til 144, når personen eller gruppen har tatt skritt for å realisere formålet med ulovlige midler,

2.8 Behovet for straffeprosessuelle endringer

2.8.1 Gjeldende rett

Etter gjeldende rett styres adgangen til bruk av ulike tvangsmidler i straffeprosessloven fjerde del i betydelig grad av hvilken strafferamme det aktuelle straffebudet har. Strafferammer på fengsel inntil 1 år og 3 år åpner for bruk av de fleste ordinære tvangsmidler, slik som pågrepelse, fengsling og ransaking, men bare enkelte skjulte tvangsmidler, slik som skjult kameraovervåkning etter straffeprosessloven § 202 a. For bruk av skjulte tvangsmidler som teknisk peileutstyr (straffeprosessloven § 202 b) og kontroll av kommunikasjonsanlegg (straffeprosessloven § 216 b) er det krav om strafferamme på fengsel i 5 år eller mer. Adgangen til bruk av for eksempel ransaking uten underretning (straffeprosessloven § 200 a), personnært teknisk peileutstyr mv. (straffeprosessloven § 202 c), kommunikasjonsavlytting (straffeprosessloven § 216 a) eller dataavlesing (straffeprosessloven § 216 o) forutsetter i utgangspunktet en strafferamme på fengsel i 10 år eller mer. Likevel er det for flere av tvangsmidlene som i utgangspunktet krever en høy strafferamme, gjort unntak for visse straffbare forhold med lavere strafferamme der bruk av slike tvangsmidler antas å ha særlig stor betydning for muligheten til å etterforske. Romavlytting etter straffeprosessloven § 216 m kan på sin side benyttes ved mistanke om overtredelse av særskilte straffebud.

2.8.2 Forslag til lovendring

2.8.2.1 Adgangen til å benytte tvangsmidler i etterforskningen

Straffeprosesslovens regler om bruk av tvangsmidler tar utgangspunkt i at adgangen skal stå i forhold til lovbruddets grovhet. Det er av betydning å forbeholde de mest inngripende tvangsmidlene for de mest alvorlige straffbare forholdene. De alternative lovforslagene i punkt 2.6.5.1 og 2.6.5.2 retter seg mot forberedelsesstadiet før en terrorhandling. Lovbruddets grovhet gjenspeiles av at departementet har foreslått en strafferamme på fengsel inntil 6 år dersom kriminaliseringen skal gjennomføres i et særskilt straffebud (alternativ 2). Dersom forslaget om endringer i straffeloven § 131 tredje ledd (alternativ 1) legges til grunn, vil likevel dette innebære en strafferamme på fengsel inntil 21 år, jf. straffeloven § 131 første ledd, hvilket i utgangspunktet vil gi tilgang til alle tvangsmidler. Det gjelder også romavlytting gjennom henvisningen til straffeloven § 131 i straffeprosessloven § 216 m.

Strafferammen på 6 år i forslaget til straffeloven § 136 b (alternativ 2) gir i utgangspunktet adgang til å benytte de fleste tvangsmidler. Spørsmålet om det er særlige forhold som tilsier at det er behov for å utvide adgangen til at også tvangsmidler som i utgangspunktet krever en strafferamme på fengsel inntil 10 år kan benyttes.

Hovedbegrunnelsen for et eventuelt eget straffebud rettet mot reiser med terrorformål vil være å synliggjøre at de aktuelle folkerettslige kriminaliseringsforpliktelsene er lojalt gjennomført, jf. punkt 2.6.5.2.1 over. Samtidig kan straffebudet bidra til å forhindre at norske borgere reiser ut for å delta i terrorvirksomhet i konfliktområder, og det vil dessuten supplere straffeloven § 145 annet ledd om reising som forsøk på deltakelse i væpnet konflikt. Det er åpnet for å benytte flere skjulte tvangsmidler i saker som gjelder § 145 annet ledd enn strafferammen på fengsel inntil 6 år i utgangspunktet gir, jf. straffeprosessloven §§ 200 a, 202 c og 216 a. Formålet er å forbedre mulighetene til å kunne forhindre at noen drar fra Norge med formål om å delta i væpnet konflikt, jf. Prop. 44 L (2015-2016) punkt 7 side 62.

På samme måte vil bruk av skjulte tvangsmidler kunne være avgjørende for muligheten til å håndheve forslaget til straffeloven ny § 136 b om reiser med terrorformål, og til faktisk å forhindre slike reiser. Både muligheten til å fremskaffe bevis på et tilstrekkelig tidlig stadium til at man kan stanse noen fra å reise ut, men også for effektivt å kunne straffeforfølge de samme personene ved hjemkomst, tilsier at det åpnes for inngripende metodebruk. Det foreslås derfor at det for forslaget til straffeloven ny § 136 b, i likhet med saker som gjelder straffeloven § 145, åpnes for ransaking uten underretning (straffeprosessloven § 200 a), teknisk peileutstyr i klær, gjenstander mv. (straffeprosessloven § 202 c) og kommunikasjonsavlytting (straffeprosessloven § 216 a). Dersom det åpnes for kommunikasjonsavlytting bør det også åpnes for dataavlesing etter straffeprosessloven § 216 o, jf. Prop 68 L (2015-2016) punkt 14.8.7 side 268.

Det kan for øvrig vises til at alle disse tvangsmidlene vil være tilgjengelig dersom forslaget i alternativ 1 legges til grunn. Også romavlytting etter straffeprosessloven § 216 m vil være tilgjengelig dersom forslaget i alternativ 1 legges til grunn. Departementet ser likevel ikke grunn til å åpne for romavlytting for forslaget til straffeloven § 136 b. Det er tale om et meget inngripende

tvangsmiddel som bør forbeholdes de mest alvorlige straffbare forholdene, og dessuten vil som nevnt tvangsmiddelet kunne benyttes dersom straffbarhetsgrensen for forsøk på terrorhandling er overtrådt.

2.8.2.2 *Tvangsmidler i avvergende og forebyggende øyemed*

For en nærmere redegjørelse av adgangen til å benytte tvangsmidler i avvergende og forebyggende øyemed, se punkt 4.11.1.3 nedenfor.

For straffeloven § 145 er det åpnet for bruk av tvangsmidler i *avvergende øyemed*, jf. straffeprosessloven § 222 d. Se Prop. 44 L (2015-2016) punkt 7 side 63.

Departementet uttalte her:

«Det utvidede forsøksansvaret i straffeloven ny § 145 annet ledd regnes som et forsøksansvar, og ikke et selvstendig brudd på § 145. Et utvidet forsøksansvar innebærer ikke at tvangsmidler kan benyttes i avvergende øyemed på et tidligere tidspunkt enn ellers, jf. for så vidt også om straffeloven § 131 tredje ledd i Prop. 131 L (2012–2013) punkt 8.8.7 side 64.»

Det vil si at tvangsmidler i avvergende øyemed kan benyttes når det er rimelig grunn til å tro at noen vil overtre straffeloven § 145 første ledd.

Straffbarhetsgrensen etter det utvidede forsøksansvaret i straffeloven § 145 annet ledd har ikke betydning for når tvangsmidler kan benyttes i avvergende øyemed, men som følge av vilkårene i straffeprosessloven § 222 d vil tvangsmidler i avvergende øyemed ofte kunne benyttes før grensen for forsøk på straffeloven § 145 første ledd er overtrådt. Hvor forsøksgrensen faktisk er overtrådt vil vilkårene for å benytte tvangsmidler etter de alminnelige regler ofte være oppfylt, se for eksempel straffeprosessloven §§ 200 a (ransaking uten underretning), 202 a (skjult kameraovervåking), 210 a (utleveringspålegg uten underretning) og 216 a (kommunikasjonsavlytting)

For alternativ 1 (endringer i straffeloven § 133 tredje ledd) vil muligheten til å benytte tvangsmidler i avvergende øyemed følge av at straffeprosessloven § 222 d viser til straffeloven § 131 om terrorhandlinger. For å avverge terrorhandling etter straffeloven § 131 første ledd kan det dermed gripes inn på et tidlig stadium, for eksempel før et forsøk som innebærer en utreise.

Alternativ 2 representerer derimot en særskilt kriminalisering av utreisen hvor enten staffebudet utformes slik at den straffbare handling er fullbyrdet allerede når reisen påbegynnes, eller at påbegynnelsen av reisen rammes som et forsøk, jf. punkt 2.6.5.2.2. I begge tilfeller vil selve reisen kunne forhindres ved bruk av tvangsmidler når straffbarhetsgrensen overtres. Departementet ser dermed ikke grunn til å foreslå at tvangsmidler skal kunne benyttes etter straffeprosessloven § 222 d for å avverge overtredelser av forslaget til straffeloven § 136 b..

Basert på dagens avgrensning av PSTs adgang til bruk av tvangsmidler i *forebyggende øyemed*, jf. politiloven § 17 d, foreslås heller ingen noen utvidelser her. PST har adgang til å benytte tvangsmidler for å forebygge blant annet terrorhandlinger, og vil dermed også kunne forebygge reisevirksomhet som skjer i forberedelsen av dette.

2.8.2.3 *Ansvar*

Etter gjeldende rett har Politiets sikkerhetstjeneste ansvar for å forebygge og etterforske blant annet «sabotasje og politisk motivert vold eller tvang, eller overtredelser av straffeloven §§ 131 til 136 a, 145 eller 146», jf. politiloven § 17 b første ledd nr. 5 første punktum. Av annet punktum fremgår at åpen etterforskning i

slike saker «foretas likevel av det øvrige politi, med mindre annet bestemmes av overordnet påtalemyndighet». Etter annet ledd kan PST «etter anmodning bistå det øvrige politi i saker som nevnt i første ledd nr. 5 annet punktum.»

Det kan være naturlig å føye til et eventuelt nytt straffebud i straffeloven § 136 b i oppregningen politiloven § 17b første ledd nr. 5 første punktum.

2.8.2.4 Utforming av lovforslagene

Forutsatt at alternativ 2 legges til grunn, jf. 2.6.5.2, kan straffeprosessloven endres slik:

I oppstillingen av bestemmelser i straffeloven i §§ 200 a, 202 c, 216 a og § 216 o føyes «136 b» til.

Forutsatt at alternativ 2 legges til grunn, jf. 2.6.5.2, kan politiloven § 17 b første ledd nr. 5 første punktum endres slik:

5. sabotasje og politisk motivert vold eller tvang, eller overtredelser av straffeloven §§ 131 til 136 b, 145 eller 146.

3 Terror mot luftfarten

3.1 Ulovlige handlinger mot sikkerheten i sivil luftfart

3.1.1 Generelt om Beijingkonvensjonen

Konvensjonen 10. september 2010 om bekjempelse av ulovlige handlinger knyttet til sikkerheten i sivil luftfart (*Beijingkonvensjonen*) (vedlegg 3 i norsk oversettelse og engelsk versjon) er fremforhandlet av Den internasjonale organisasjonen for sivil luftfart (ICAO). Konvensjonen er en oppdatering og videreføring av konvensjonen 23. september 1971 om bekjempelse av ulovlige handlinger mot sikkerheten i sivil luftfart (*Montrealkonvensjonen 1971*), slik denne ble endret ved protokoll 24. februar 1988 om bekjempelse av ulovlige voldshandlinger ved flyplasser som betjener sivil luftfart (*Montrealprotokollen 1988*).

Montrealkonvensjonen 1971 ble tiltrådt av Norge 1. august 1973. Den pålegger partene blant annet å kriminalisere ulike angrep som setter luftfartøyets sikkerhet under flygning i fare. Montrealprotokollen 1988 ble ratifisert av Norge 28. mai 1990. Protokollen utvider kriminaliseringsforpliktelsene etter konvensjonen til å omfatte også angrep rettet mot en internasjonal flyplass. Konvensjonen slik den er endret ved protokollen omtales i det følgende som *Montrealkonvensjonen*.

Montrealkonvensjonen hører til FNs terrorkonvensjoner, og ble fremforhandlet i regi av ICAO. Montrealkonvensjonen er nærmere omtalt i Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 8.7.3.1.2 på side 185. Den konsoliderte kriminaliseringsforpliktelsen i Montrealkonvensjonen artikkel 3 jf. artikkel 1, er inntatt i norsk oversettelse i Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) vedlegg 2 side 377-388.

Beijingkonvensjonen utvider forpliktelsene etter Montrealkonvensjonen, ved at statene pålegges å kriminalisere flere handlinger som har betydning for sikkerheten i sivil luftfart. Konvensjonen trer i kraft når den er ratifisert eller tiltrådt av 22 stater. Per 12. oktober 2016 har 16 stater ratifisert eller tiltrådt konvensjonen, mens ytterligere 27 stater har signert. Konvensjonen videreutvikler og oppdaterer forpliktelser Norge allerede er bundet av, og som springer ut av FNs

terrorkonvensjoner. Etter departementets syn bør Norge derfor ta sikte på å signere og ratifisere konvensjonen.

Handlingene som omfattes av de nye forpliktelsene i Beijingkonvensjonen vil i hovedsak rammes av ulike alminnelige straffebud i straffeloven. Dette vil ikke bli nærmere drøftet nedenfor. Straffeloven kapittel 18 bygger på at internasjonale forpliktelser om å kriminalisere ulike former for terror- og terrorrelaterte handlinger, gjennomføres i spesialiserte straffebud, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 8.5.1 side 168-169. Konvensjoner som er nært knyttet til hverandre, eller kriminaliseringsforpliktelser som overlapper, er i stor grad gjennomført i felles straffebestemmelser for å unngå en unødig fragmentarisk lovgivning. Forslagene nedenfor viderefører denne lovgivningsteknikken.

3.1.2 Angrep på fly og flyplasser

Beijingkonvensjonen *artikkel 1 nr. 1 bokstav a til e* gjelder visse former for forstyrrelse av sikkerheten ved luftfartøy, herunder voldshandlinger mot personer som befinner seg i luftfartøyet og ødeleggelse eller beskadigelse av luftfartøyet. Forpliktelsene tilsvarende Montrealkonvensjonen artikkel 1 bokstav a til e.

Beijingkonvensjonen *artikkel 1 nr. 2 bokstav a og b* omhandler ulovlige voldshandlinger ved flyplasser som betjener internasjonal sivil luftfart. Forpliktelsen tilsvarende Montrealkonvensjonen artikkel 1 *bis* bokstav a og b, som ble føyd til ved Montrealprotokollen 1988.

De nevnte tilsvarende forpliktelsene i Montrealkonvensjonen er gjennomført i *straffeloven § 140* om forstyrrelse av den sikre drift av luftfartøy og skip mv., jf. Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 8.7.3 side 184-186 og særmerknaden i punkt 12.2.3 på side 322. Straffeloven § 140 viderefører straffeloven 1902 § 150 første ledd bokstav e, og lyder slik:

«Med fengsel inntil 6 år straffes den som ved vold, materiell ødeleggelse, meddelelse av feilaktig informasjon eller på annen måte forstyrrer den sikre drift av luftfartøy, flyplass, skip eller innretninger eller anlegg på kontinentalsokkelen, og derved volder fare for tap av menneskeliv eller betydelig skade på kropp, eiendom eller miljø.»

Bestemmelsen gjennomfører i tillegg forpliktelser etter andre konvensjoner om sikkerheten ved skip og faste plattformer, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 8.7.2.5.2 side 183:

«Departementet er fremdeles av den oppfatning at forpliktelsene etter SUA-konvensjonen, plattformprotokollen og Montrealkonvensjonen til å kriminalisere visse handlinger som svekker sikkerheten ved skip, faste plattformer, luftfarten og ved flyplasser bør gjennomføres i en felles bestemmelse, jf. forslaget til § 140.»

Forpliktelsene i Beijingkonvensjonen artikkel 1 nr. 1 bokstav a til e og artikkel 1 nr. 2 bokstav a og b, er dermed oppfylt ved straffeloven 2005 § 140 om forstyrrelse av den sikre drift av luftfartøy og skip mv.

3.1.3 Farefull bruk av luftfartøy

3.1.3.1 Forpliktelsen

Beijingkonvensjonen *artikkel 1 nr. 1 bokstav f* gjelder den som bruker et luftfartøy som er i tjeneste («in service») med formål om å forårsake tap av menneskeliv, betydelig skade på kropp, eiendom eller miljø. I likhet med de øvrige handlingene

i artikkel 1 er forpliktelsen i utgangspunktet avgrenset til handlinger som er begått ulovlig og forsettlig («unlawfully and intentionally».)

Tidsrommet et luftfartøy er «in service» er definert å begynne når luftfartøyet klargjøres av bakkepersonell eller flybesetningen med sikte på konkret flyvning, og avsluttes 24 timer etter landing, jf. artikkel 2 bokstav b.

Forpliktelsen er ny sammenlignet med Montrealkonvensjonen.

3.1.3.2 *Oppfyllelsen av forpliktelsene i gjeldende rett*

Å bruke luftfartøy på en farefull måte er ikke særskilt kriminalisert i dag. Derimot er farefull bruk av skip særlig regulert i straffeloven § 141 bokstav a. Denne bestemmelsen lyder:

«Med fengsel inntil 15 år straffes den som volder fare for tap av menneskeliv eller betydelig skade på kropp, eiendom eller miljø ved å

- a) føre et skip inn i fremmed eiendom eller for øvrig bruke et skip på en måte som volder slik fare,»

Bestemmelsen gjennomfører forpliktelser i konvensjonen 10. mars 1988 til bekjempelse av ulovlige handlinger mot sikkerheten ved skipsfart, med tilleggsprotokoll fra 2005 (*SUA-konvensjonen*) artikkel 3bis 1 (a), jf. Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 8.7.2 side 180-184. Artikkel 3bis 1 (a) (iii) gjelder bruk av skip på en måte som volder fare for tap av menneskeliv, betydelig skade på kropp, eiendom eller miljø. I særmerknaden til straffeloven § 141 heter det (Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 12.2.3 side 322):

«Bokstav a rammer det å bruke et skip som redskap for en terrorhandling. Bestemmelsen nevner uttrykkelig forsettlig å føre et skip inn i fremmed eiendom, for eksempel slik at to skip eller et skip og en plattform kolliderer, men dette er bare et eksempel. Bestemmelsens rekkevidde begrenses ved at handlingen må volde fare for tap av menneskeliv eller betydelig skade på legeme, eiendom eller miljøet. Begrepet «skip» skal forstås på samme måte som i § 139, og det vises til merknadene ovenfor»

3.1.3.3 *Forslag til lovendring*

Etter departementets syn bør forpliktelsen i Beijingkonvensjonen artikkel 1 nr. 1 bokstav f om farefull bruk av luftfartøy, gjennomføres i et spesialisert straffebud. I utgangspunktet vil den gjeldende reguleringen av farefull bruk av skip i straffeloven § 141 bokstav a, være et naturlig utgangspunkt. En slik felles regulering vil være i tråd med hvordan tilsvarende parallelle forpliktelser er gjennomført ellers i straffeloven kapittel 18, jf. punkt 2.2.1 og 3.1.1 over.

Etter straffeloven § 141 bokstav a må derimot bruken objektivt sett ha medført fare for tap av menneskeliv, betydelig skade på kropp, eiendom eller miljø.

Bestemmelsen går noe lenger enn SUA-konvensjonen artikkel 3bis nr. 1 (a) (iii) krever, idet forpliktelsen er avgrenset til handlinger som faktisk forårsaker («causes») slike følger, ikke allerede fareforvoldelsen, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 8.7.2.5.3 side 184.

Beijingkonvensjonen artikkel 1 nr. 1 bokstav f inneholder på sin side ikke et objektivt fare- eller skadekriterium. Det er gjerningspersonens formål («purpose») som er avgjørende. Enhver bruk av luftfartøy skal være straffbar dersom gjerningspersonens formål er å forårsake tap av menneskeliv, betydelig skade på kropp, eiendom eller miljø.

I det følgende drøftes ulike alternative forslag til lovendringer. Ingen av de alternative forslagene krever at luftfartøyet er i tjeneste. Forslagene går dermed lenger enn konvensjonsforpliktelsen, som er begrenset til luftfartøy «in service». Etter departementets syn vil bruk av luftfartøy for å forårsake tap av menneskeliv, betydelig skade på kropp, eiendom eller miljø, være like straffverdig om flyet er «in service» eller ikke.

En mulighet som ikke drøftes nærmere nedenfor er å føye «luftfartøy» til i straffeloven § 141 første ledd bokstav a, da dette ikke vil oppfylle forpliktelsene etter Beijingkonvensjonen artikkel 1 nr. 1 bokstav f. I så fall måtte også innledningen til straffeloven § 141 vært endret slik at fare- eller skadeforvoldelse ble et subjektivt vilkår, men dette ville utvidet straffansvaret også for gjeldende bokstav a til c som allerede går lenger enn de aktuelle konvensjonene tilsier.

Etter alle forslagene er strafferammen så høy at det vil være adgang til å benytte de fleste aktuelle tvangsmidler.

Alternativ 1 er et nytt annet ledd i straffeloven § 141 utformet slik at Beijingkonvensjonen artikkel 1 nr. 1 bokstav f oppfylles, jf. forslaget til nytt annet ledd i punkt 3.1.3.4 nedenfor. Dette innebærer at straffansvaret for bruk av luftfartøy fremgår av samme bestemmelse som farefull bruk av skip. Vilkåret «forsett om å volde følger som nevnt i første ledd» innebærer at forsettet må omfatte forvoldelse av tap av menneskeliv, skade mv. Forsett om fare for slike følger vil ikke være tilstrekkelig for straff etter nytt annet ledd. Strafferammen vil være fengsel inntil 15 år, slik som i første ledd, jf. «på samme måte straffes».

En slik spesialregulering av luftfartøy i et nytt annet ledd vil likevel innebære en viss en fragmentering av straffansvaret for farefull bruk av fartøy, ved at skip vil reguleres i første ledd bokstav a og luftfartøy i annet ledd. Dette kan virke noe påfallende ettersom det er større saklig sammenheng mellom farefull bruk av slike fartøy enn mellom de handlingene som fellesreguleres det som vil bli første ledd bokstav a til c. (bruk av fartøy (første ledd bokstav a) og befatning med farlige materialer i tilknytning til fartøy (første ledd bokstav b og c)).

Et *annet alternativ* er en egen bestemmelse som fellesregulerer det gjeldende straffansvaret i straffeloven § 141 bokstav a om farefull bruk av skip og et nytt straffansvar for bruk av luftfartøy, jf. forslaget til straffeloven ny § 141 a i punkt 3.1.3.4 nedenfor (alternativ 2). Ved at bokstav a dermed går ut av straffeloven § 141 vil denne bestemmelsen rendyrkes som en bestemmelse som regulerer utslipp og bruk av farlige materialer knyttet til bruk av ulike fartøy og installasjoner. Vilåårene i forslaget til straffeloven ny § 141 a skal for øvrig forstås på samme måte som forslaget til straffeloven § 141 nytt annet ledd (alternativ 1).

For å oppfylle konvensjonsforpliktelsen i Beijingkonvensjonen artikkel 1 nr. 1 bokstav f må det avgjørende for straffansvar være om gjerningspersonen subjektivt har forsett om fremkalling av tap av menneskeliv eller alvorlig skade, ikke om skaden eller fare for slik skade faktisk har inntrådt. Dersom straffansvaret for farefull bruk av skip og luftfartøy skal fellesreguleres, er det naturlig at straffansvaret avgrenses på samme måte. Det vil likevel innebære en utvidelse av straffansvaret sammenlignet med straffeloven § 141 bokstav a, som allerede går lenger enn SUA-konvensjonen artikkel 3*bis* nr. 1 bokstav a krever.

Et *tredje alternativ* er å gjennomføre kriminaliseringsforpliktelsen etter Beijingkonvensjonen i et eget straffebud uten å endre straffeloven § 141 bokstav a,

jf. forslaget i alternativ 3 til straffeloven ny § 141 a i punkt 3.1.3.4 nedenfor. Dette vil bryte med systematikken i straffeloven kapittel 18 for øvrig, hvor forpliktelser med nær saklig sammenheng i stor grad er gjennomført i felles straffebestemmelser for å unngå en unødige fragmentarisk lovgivning. På den annen siden vil ikke straffansvaret for farefull bruk av skip bli utvidet som etter alternativ 2.

3.1.3.4 *Utforming av lovforslagene*

Alternativ 1:

Nytt annet ledd i straffeloven § 141 kan for eksempel utformes slik:

På samme måte straffes den som rettsstridig fører eller bruker et luftfartøy med forsett om å volde følger som nevnt i første ledd.

Alternativ 2:

En ny felles bestemmelse om farefull bruk av skip og luftfartøy kan plasseres som straffeloven ny § 141 a, og utformes slik:

Med fengsel inntil 15 år straffes den som rettsstridig fører eller bruker et luftfartøy eller skip, med forsett om derved å volde tap av menneskeliv eller betydelig skade på kropp, eiendom eller miljø.

I straffeloven § 141 vil bokstav a utgå og nåværende bokstav b og c bli henholdsvis bokstav a og b.

Alternativ 3:

En ny særskilt bestemmelse om farefull bruk av luftfartøy kan plasseres som straffeloven ny § 141 a, og utformes slik:

Med fengsel inntil 15 år straffes den som rettsstridig fører eller bruker et luftfartøy, med forsett om derved å volde tap av menneskeliv eller betydelig skade på kropp, eiendom eller miljø.

3.1.4 Utslipp av farlig materiale fra fly og bruk av farlig materiale mot eller bord på et fly

3.1.4.1 Forpliktelsene

Beijingkonvensjonen *artikkel 1 nr. 1 bokstav g* omhandler utslipp av biologiske, kjemiske og kjernefysiske våpen, samt eksplosivt, radioaktivt og lignende materiale, fra et luftfartøy.

Artikkel 1 nr. 1 bokstav h omhandler bruk av slike våpen og materialer mot eller om bord på et luftfartøy.

Konvensjonsforpliktelsene gjelder bare utslipp og bruk som forårsaker eller voldet fare for tap av menneskeliv eller betydelig skade på kropp, eiendom eller miljø. I likhet med de øvrige handlingene i artikkel 1 er forpliktelsen avgrenset til handlinger som er begått ulovlig og forsettlig («unlawfully and intentionally»).

Forpliktelsene er nye sammenlignet med Montrealkonvensjonen.

3.1.4.2 Oppfyllelsen av forpliktelsene i gjeldende rett

Ulovlig befatning med særlig farlig materiale mv. er generelt kriminalisert i straffeloven § 142, som gjennomfører en rekke ulike konvensjonsforpliktelser, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 8.7.4 side 186-189.

For så vidt gjelder skip og plattformer er dessuten utslipp og bruk av farlig materiale og våpen særskilt kriminalisert i straffeloven § 141 bokstav b og c, som lyder:

«§ 141. *Utslipp av farlig stoff fra skip mv.*

Med fengsel inntil 15 år straffes den som volder fare for tap av menneskeliv eller betydelig skade på kropp, eiendom eller miljø ved å

[...]

- b) bruke mot eller på et skip eller innretninger eller anlegg på kontinentalsokkelen et eksplosivt eller radioaktivt materiale, biologisk eller kjemisk våpen, eller
- c) slippe ut fra et skip eller innretninger eller anlegg på kontinentalsokkelen et eksplosivt eller radioaktivt materiale, biologisk eller kjemisk våpen, olje, flytende naturgass eller annet giftig eller farlig stoff.»

I likhet med bokstav a i samme bestemmelse, gjennomfører bokstav b og c forpliktelser i SUA-konvensjonen, jf. punkt 3.1.3.2 over. I tillegg gjennomføres i bokstav a og b forpliktelser i protokollen 10. mars 1988 om bekjempelse av ulovlige handlinger mot sikkerheten ved faste plattformer plassert på kontinentalsokkelen, med en tilleggsprotokoll fra 2005, samlet omtalt som *plattformprotokollen*, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 8.7.2 side 180-184.

SUA-konvensjonen inneholder i artikkel 3*bis* nr. 1 (a) (i) en forpliktelse til å kriminalisere blant annet bruk av eksplosivt eller radioaktivt materiale eller kjemiske, biologiske eller kjernefysiske våpen, mot og på skip, samt utslipp av dette fra skip. Etter artikkel 3*bis* nr. 1 (a) (ii) omfattes også utslipp av ulike stoffer. Tilsvarende forpliktelser følger av plattformprotokollen artikkel 2*bis* bokstav a og b.

Kun handlinger som forårsaker eller sannsynligvis vil forårsake tap av menneskeliv eller betydelig personskade eller annen skade, omfattes. Straffeloven § 141 bokstav b og c går noe lenger enn forpliktelsene på dette punkt, ved at det er tilstrekkelig at handlingen har voldt fare for slike følger, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 8.7.2.5.3 side 184.

Straffeloven § 141 bokstav b og c rammer alle de typer våpen og materialer som omfattes av de aktuelle konvensjonsforpliktelsene. Radioaktive våpen er ikke uttrykkelig nevnt i bestemmelsen, men omfattes av «radioaktivt materiale».

I likhet med de fleste andre bestemmelsene i straffeloven kapittel 18 som gjennomfører kriminaliseringsforpliktelser, gjelder straffelovens alminnelige forsettskrav hvor konvensjonene forplikter til å kriminalisere handlinger som er begått «intentionally», jf. Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 8.4.3.2 side 166-167.

3.1.4.3 Forslag til lovendring

Etter departementets syn bør forpliktelsene i Beijingkonvensjonen artikkel 1 nr. 1 bokstav g og h om bruk og utslipp av visse våpen og farlige materialer fra fly, gjennomføres i straffeloven § 141 bokstav b og c, som rammer tilsvarende handlinger knyttet til skip og plattformer.

En slik felles regulering vil være i tråd med hvordan tilsvarende nærstående forpliktelser er gjennomført ellers i straffeloven kapittel 18, jf. punkt 2.2.1 og 3.1.1 over. Se også for eksempel straffeloven § 140 om forstyrrelse av den sikre drift av luftfartøy og skip mv., som også gjennomfører forpliktelser etter både SUA-konvensjonen og Montrealkonvensjonen i en samlet bestemmelse, jf. punkt 3.1.2 over.

3.1.4.4 *Utforming av lovforslaget*

Straffeloven § 141 bokstav b og c, eventuelt ny bokstav a og b hvis nåværende bokstav a flyttes over til en ny bestemmelse, jf. punkt 3.1.3.3 over, kan for eksempel endres slik:

- b[a)] bruke mot eller på *et luftfartøy*, et skip eller innretninger eller anlegg på kontinentalsokkelen et eksplosivt eller radioaktivt materiale, biologisk eller kjemisk våpen, eller
- c[b)] slippe ut fra *et luftfartøy*, et skip eller innretninger eller anlegg på kontinentalsokkelen et eksplosivt eller radioaktivt materiale, biologisk eller kjemisk våpen, olje, flytende naturgass eller annet giftig eller farlig stoff.

3.1.5 **Ulovlig transport av farlig materiale**

Beijingkonvensjonen *artikkel 1 nr. 1 bokstav i* inneholder en forpliktelse til å kriminalisere transport med luftfartøy av ulike former for masseødeleggelsesvåpen og relatert materiale, herunder såkalte flerbruksvarer.

Forpliktelsen i Beijingkonvensjonen artikkel 1. nr. 1 bokstav i er nærmest identisk med SUA-konvensjonen artikkel 3*bis* nr. 1 (b) (i) til (iv). Forpliktelsen i SUA-konvensjonen er gjennomført i *straffeloven § 142 tredje ledd*, som ikke er begrenset til transport om bord på skip:

Med fengsel inntil 15 år straffes den som ulovlig mottar, besitter, sprer, transporterer eller på annen måte har ulovlig befatning med

- a) et eksplosivt eller radioaktivt materiale eller en kjernefysisk eller radioaktiv anordning, når materialet eller anordningen skal brukes for å tvinge noen til å gjøre, tåle eller unnlate noe eller brukes til en handling som volder fare for tap av menneskeliv eller betydelig skade på kropp, eiendom eller miljø, eller
- b) et radioaktivt, biologisk eller kjemisk våpen, eller utstyr eller komponenter spesielt konstruert eller forberedt for fremstilling, bruk, produksjon eller levering av kjernefysisk materiale, når utstyret eller komponentene skal brukes i ulovlig kjernefysisk virksomhet.

Se nærmere Ot.prp. nr. (2007-2008) punkt 8.7.2.5.3 side 183-184 og punkt 8.7.4.5.1 side 188-189. Bestemmelsen ble opprinnelig tatt inn i straffeloven § 142 annet ledd, som ble nytt tredje ledd ved endringslov 22. juni 2012 nr. 49, jf. Prop. 96 L (2011-2012) punkt 8.2 side 11.

Straffeloven § 142 tredje ledd er ikke begrenset til transportmiddel, og vil dermed omfatte også transport om bord på luftfartøy. Det anses ikke nødvendig å foreslå noen lovendringer på dette punktet.

3.2 Ulovlig bemektigelse av luftfartøyer

3.2.1 Generelt om Beijingprotokollen og Haagkonvensjonen om bekjempelse av flykapring

Protokoll 10. september 2010 om bekjempelse av ulovlig bemektigelse av luftfartøyer (*Beijingprotokollen*) (vedlegg 4 i norsk oversettelse og engelsk versjon) supplerer konvensjonen 16. desember 1970 om bekjempelse av ulovlig bemektigelse av luftfartøyer (*Haagkonvensjonen*). Haagkonvensjonen ble ratifisert av Norge 23. august 1971 og trådte i kraft 14. oktober 1971. Haagkonvensjonen pålegger partene å kriminalisere flykapring. Haagkonvensjonen regnes som en av FNs terrorkonvensjoner.

Siktemålet med Beijingprotokollen er å utvide straffansvaret for flykapring til å gjelde alle former for ulovlig kontroll over et luftfartøy. Beijingprotokollen trer i kraft når den er ratifisert, godkjent eller tiltrådt av 22 stater. Per 12. oktober 2016 har 17 stater ratifisert, godkjent eller tiltrådt konvensjonen, mens ytterligere 28 stater har signert. Protokollen videreutvikler og oppdaterer en konvensjon Norge allerede er bundet av, og som er blant FNs terrorkonvensjoner. Etter departementets syn bør Norge derfor ta sikte på å signere og ratifisere protokollen.

3.2.2 Forpliktelsen

I Haagkonvensjonen artikkel 1 er flykapring definert som å ta eller utøve kontroll over et luftfartøy under flyvning («in flight»), ved å utøve vold eller fremsette trusler om bord på («on board») fartøyet. Forsøk og medvirkning skal også være straffbart. Med «in flight» kreves ikke at flyet er i luften. Begrepet skal dekke perioden fra det tidspunktet alle ytre dører er lukket etter ombordstigningen, til døren igjen blir åpnet for avstigning, eventuelt til myndighetene overtar ansvaret for fartøyet dersom det har landet som følge av tvang.

Beijingprotokollen *artikkel II* endrer konvensjonen artikkel 1. Som tidligere skal det være straffbart å ta eller utøve kontroll over et luftfartøy ved å utøve vold eller fremsette trusler om bord på fartøyet. Nytt er at også det å ta kontroll ved bruk av teknologi skal rammes, og at straffansvaret ikke er begrenset til personer som befinner seg om bord på luftfartøyet. I tillegg er tidsrommet som omfattes av forpliktelsen utvidet fra «in flight» til hele perioden luftfartøyet er i tjeneste («in service»). Med «in service» menes fra det tidspunkt bakkepersonell eller besetning påbegynner forberedelser («pre-flight preparation») til flyvingen, frem til 24 timer etter landing, jf. Haagkonvensjonen artikkel 3 slik den endres ved Beijingprotokollen artikkel V.

3.2.3 Oppfyllelsen av forpliktelsene i gjeldende rett

Flykapring rammes av straffeloven 2005 § 139:

«Den som ved vold, trusler eller på annen ulovlig måte tiltvinger seg kontroll over et luftfartøy i drift eller et skip eller griper inn i en flygning eller seilas, straffes med fengsel inntil 21 år. På samme måte straffes den som med slike midler tiltvinger seg kontroll over innretninger eller anlegg på kontinentalsokkelen.»

Bestemmelsen gjennomfører SUA-konvensjonen artikkel 3 nr. 1 (a), plattformprotokollen artikkel 2 nr. 1 (a), samt Haagkonvensjonen artikkel 1, og

viderefører i hovedsak straffeloven 1902 § 151 a, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 8.7.2.5.1 side 182-183 og punkt 8.7.3.5.1 side 186.

Straffeloven § 139 krever ikke uttrykkelig at gjerningspersonen må befinne seg om bord på luftfartøyet. I særmerknaden til straffeloven § 139 fremgår det likevel at kapring foretatt utenfra fartøyet, faller utenfor bestemmelsen (Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 12.2.3 side 321):

«Det er et vilkår for straff at gjerningspersonen befinner seg om bord i fartøyet eller på plattformen, og bestemmelsen avgrenses dermed mot piratvirksomhet som rammes av andre bestemmelser.»

Straffeloven § 139 gjelder luftfartøy «i drift». Vilkåret er omtalt slik i forarbeidene: (Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 8.7.3.5.1 side 186):

«Etter Haagkonvensjonen artikkel 3 (1) er det et vilkår at handlingen er foretatt mens luftfartøyet er «in flight». Det stilles ikke krav om at flyet er i luften, bare at flydørene er lukket etter ombordstigning. Etter departementets syn innebærer dette en noe vilkårlig avgrensning av straffansvaret. Hvis gjerningspersonen tar kontroll over et luftfartøy før dørene på fartøyet er lukket, bør handlingen likevel være å anse som en kapring etter den norske straffebestemmelsen. Det blir likevel nødvendig å avgrense bestemmelsens virkeområde mot at noen tar kontroll over et luftfartøy som ikke er i drift. På denne bakgrunn går departementet inn for å innta som vilkår for straff at luftfartøyet må være «i drift». Det gjøres rede for begrepet i merknadene til § 139.»

I særmerknaden til bestemmelsen heter det videre (Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 12.2.3 side 321-322):

«For å rammes etter bestemmelsen her, kreves det at luftfartøyet er «i drift». Det kreves ikke at luftfartøyet er i luften, men derimot at fartøyet er klargjort til en bestemt flygning.»

3.2.4 Forslag til lovendring

3.2.4.1 Krav til luftfartøyets virksomhet

Selv om vilkåret «i drift» etter straffeloven § 139 er noe videre enn «in flight» i den opprinnelige Haagkonvensjonen artikkel 3, synes det å være for snevert til å dekke alle tilfeller som faller inn under begrepet «in service», slik dette er definert i Beijingprotokollen artikkel V. Etter denne definisjonen er luftfartøyet «in service» fra klargjøringen starter til ett døgn etter at det har landet. Etter forarbeidene synes straffeloven § 139 først å komme til anvendelse *fra* luftfartøyet er klargjort, og det er ikke holdepunkter for at bestemmelsen gjelder lenger enn *frem til* den opprinnelige definisjonen av «in flight», det vil si frem til dørene blir åpnet for avstigning.

Det foreslås å erstatte vilkåret «i drift» i straffeloven § 139 første punktum med «i tjeneste», se forslag nedenfor. Vilkåret er ubestemt nok til å dekke hele den perioden som skal omfattes av definisjonen av «in service». Samtidig innebærer det en avgrensning av straffansvaret mot for eksempel tyveri. Vilkåret skal i hovedsak tolkes i samsvar med definisjonen av «in service» slik begrepet er definert i Beijingprotokollen artikkel V, men er ikke dermed ment å gi uttrykk for at bestemmelsens anvendelsesområde er avgrenset til akkurat 24 timer etter at flyet er landet. Hvor langt i tid etter landing straffansvaret rekker, må bero på en konkret vurdering.

3.2.4.2 *Kapring utenfra*

Ved at straffeloven § 139 i følge forarbeidene skal tolkes slik at gjerningspersonen må befinne seg om bord i flyet for å rammes, omfattes ikke alle tilfeller som skal være straffbare etter Haagkonvensjonen ny artikkel 1 nr. 1, jf. Beijingprotokollen artikkel II. For eksempel vil bestemmelsen ikke ramme den som fra bakken oppnår indirekte kontroll over et luftfartøy, for eksempel ved å ta flykapteinens familie som gisler og true kapteinen til å føre flyet på en bestemt måte. Heller ikke den som ved bruk av datainnbrudd eller lignende, oppnår kontroll over flyet eller for øvrig griper inn i flyvningen, vil rammes

Selv om kontrolloppnåelse ved bruk av teknologi i utgangspunktet må anses dekket av «annen ulovlig måte» i straffeloven § 139, foreslår departementet å klargjøre dette ved å føye til «teknologi» ved siden av vold og trusler, se lovforslag nedenfor.

Kravet om at gjerningspersonen må befinne seg om bord i flyet følger ikke direkte av ordlyden i straffeloven § 139. Muligens kan likevel vilkåret «tiltvinger» tilsi en fysisk tilstedeværelse. For å sikre at konvensjonens krav er oppfylt, foreslår departementet å føye til «på annen måte oppnår kontroll over» som et alternativt vilkår, se lovforslag nedenfor.

3.2.4.3 *Utforming av lovforslaget*

På bakgrunn av ovenstående foreslås straffeloven § 139 endret slik:

Den som ved vold, trusler, *teknologi* eller på annen ulovlig måte tiltvinger seg kontroll over et luftfartøy i *tjeneste* eller et skip, *eller på annen måte oppnår kontroll over* eller griper inn i en flygning eller seilas, straffes med fengsel inntil 21 år.

3.3 Relaterte handlinger

3.3.1 Trusler

Beijingkonvensjonen artikkel 1 nr. 3 bokstav a og b utvider kriminaliseringsforpliktelsene til også å omfatte trusler om handlinger som nevnt i artikkel 1 nr. 1 bokstav a til d, bokstav f, g og h, samt artikkel 1 nr. 2.

Beijingprotokollen artikkel II tilføyer Haag-konvensjonen artikkel 1 nytt nr. 2 som gjelder straffansvar for trusler om flykapring.

Flere av konvensjonene som er gjennomført i straffeloven kapittel 18 pålegger statene å kriminalisere trusler om å begå hovedhandlingene. Dette er bakgrunnen for at terrortrusler er generelt kriminalisert i *straffeloven § 134*, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 8.8.1 side 191-193. Bestemmelsen lyder slik:

«Den som truer med å begå en handling som nevnt i § 131 eller §§ 137 til 144, straffes med fengsel inntil 10 år.

Dersom trusselen leder til en følge som nevnt i § 131 annet ledd, straffes handlingen med fengsel inntil 21 år.»

Med de lovendringer som er foreslått i punkt 3.1 og 3.2 over vil *Beijingkonvensjonen artikkel 1 nr. 3 bokstav a og b* og *Beijingprotokollen artikkel II*, være oppfylt gjennom straffeloven § 134.

Straffeloven § 134 rammer trusler om de fleste handlingene i straffeloven kapittel 18, selv om det ikke i alle tilfeller foreligger en forpliktelse til å kriminalisere slike

trusler, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 8.8.1 side 192. Bestemmelsen har dermed et noe videre anvendelsesområde enn strengt nødvendig. Dette innebærer en lovteknisk forenkling, og det er i alle tilfeller tale om straffverdige trusler.

3.3.2 Medvirkning og forsøk

Beijingkonvensjonen artikkel 1 nr. 4 bokstav a til c går ut på å kriminalisere noen former for medvirkning, samt forsøk på å begå slike lovbrudd.

Beijingprotokollen artikkel II innebærer en mer utførlig regulering av forsøksansvaret og ansvaret for medvirkning i *Haagkonvensjonen ny artikkel 1 nr. 3 bokstav a til c*.

Også de øvrige konvensjonene som gjennomføres i straffeloven kapittel 18, krever i stor utstrekning at forsøk og medvirkning skal være straffbart, selv om forpliktelsene kan være utformet noe ulikt. Det er lagt til grunn at de alminnelige bestemmelsene i *straffeloven §§ 15 og 16* regulerer straffansvaret for medvirkning til og forsøk på de ulike lovbruddene i straffeloven kapittel 18, på en måte som tilfredsstiller aktuelle konvensjonsforpliktelser, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 8.4.3.1 side 165-166.

Etter departementets syn vil det på samme måte ikke være nødvendig med lovendringer for å oppfylle forpliktelsene etter *Beijingkonvensjonen artikkel 1 nr. 4 bokstav a til c* eller *Haagkonvensjonen ny artikkel 1 nr. 3 bokstav a til c*, slik den er endret ved *Beijingprotokollen artikkel II*.

3.3.3 Unndragelse fra strafforfølgning

Beijingkonvensjonen artikkel 1 nr. 4 bokstav d omhandler forbud mot medvirkning til unndragelse mv. fra strafforfølgning.

Beijingprotokollen artikkel II tilføyer *Haagkonvensjonen ny artikkel 1 nr. 3 bokstav d*, hvoretter bistand til straffunndragelse skal kriminaliseres.

Slike bistandshandlinger er regulert i straffeloven § 137 om medvirkning til unndragelse fra straff for terrorhandlinger:

«Med fengsel inntil 6 år straffes den som transporterer, skjuler eller på annen måte medvirker til at noen som har begått en straffbar handling som nevnt i §§ 131, 134, 135 eller §§ 138 til 144, unndrar seg strafforfølgningen eller en idømt straff.

Den som har gitt bistand som nevnt i første ledd til en av sine nærmeste, straffes ikke.»

Bestemmelsen gjennomfører SUA-konvensjonen artikkel 3ter, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 8.7.2 side 180-184. Bestemmelsen omfatter likevel ikke bare unndragelse ved transport på skip, men også andre former for medvirkning til unndragelse av straff for terror- og terrorrelaterte handlinger, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 8.7.2.5.4 side 184.

Med de lovendringer som er foreslått i punkt 3.1 og 3.2 over vil *Beijingkonvensjonen artikkel 1 nr. 4 bokstav d* og *Beijingprotokollen artikkel II* jf. *Haagkonvensjonen ny artikkel 1 nr. 3 bokstav d*, være oppfylt gjennom straffeloven § 134.

Både *Beijingkonvensjonen* og *Beijingprotokollen* åpner for å gjøre unntak for familiemedlemmer som bistår i å skjule sine nærmeste, tilsvarende som i

straffeloven § 137 annet ledd. Det krever imidlertid at Norge avgir en erklæring om dette ved ratifikasjon av konvensjonen, jf. Beijingkonvensjonen artikkel 21 paragraf 4 bokstav b og Beijingprotokollen artikkel XXII bokstav b.

3.3.4 Forbund

Beijingkonvensjonen artikkel 1 nr. 5 bokstav a og b kriminaliserer inngåelse av forbund om gjennomføring av ulovlige handlinger som nevnt i artikkel 1 nr. 1, 2 og 3.

I henhold til *Beijingprotokollen artikkel II* tilføyes *Haagkonvensjonen ny artikkel 1 nr. 4 bokstav a og b*, som innebærer en forpliktelse til å kriminalisere forbund om flykapring.

Forbund om å begå en terrorhandling er generelt kriminalisert i *straffeloven § 133*:

«Med fengsel inntil 10 år straffes den som planlegger eller forbereder en terrorhandling ved å inngå forbund med noen om å begå en straffbar handling som nevnt i §§ 131, 138, 139, 141, 142, 143 eller 144.

Med fengsel inntil 3 år straffes den som inngår forbund med noen om å begå en straffbar handling som nevnt i §§ 137 eller 140.»

Bestemmelsen henviser både til §§ 139, 140, 141 og 142. Med lovendringene som er foreslått over i punkt 3.1 og 3.2 vil straffeloven § 133 oppfylle kriminaliseringsforpliktelsene i konvensjonen og protokollen.

4 Båndlegging av formuesgoder

4.1 Bakgrunn

Siden anslaget mot USA 11. september 2001 har FNs sikkerhetsråd vedtatt en rekke resolusjoner om forebygging og bekjempelse av terrorisme. Blant annet har sikkerhetsrådet etablert to ulike regimer for sanksjoner mot terrortilknyttede personer og enheter.

FNs sanksjonskomité ble opprinnelig etablert ved *sikkerhetsrådsresolusjon 1267* (1999) for å administrere sanksjoner rettet mot Taliban og senere Osama Bin Laden, Al-Qaida og tilknyttede personer. Komiteen fører lister over hvilke personer og enheter sanksjonene skal gjelde. Senere har det blitt etablert separate sanksjonskomiteer for Taliban og Al-Qaida, og sanksjonsregimet mot Al-Qaida har blitt utvidet til å omfatte terrororganisasjonen ISIL (nå omtalt som *the ISIL (Da'esh) and Al-Qaida sanctions list*). Medlemsstatene er forpliktet til å implementere sanksjoner mot listeførte personer og enheter. Sanksjonene omfatter blant annet frysing («freeze») av formuesgoder. I norsk rett er forpliktelsene gjennomført i forskrift om sanksjoner mot ISIL (Da'esh) og Al-Qaida 22. desember 1999 nr. 1374 og forskrift om sanksjoner mot Taliban 8. november 2013 nr. 1294 (Taliban og ISIL/Al-Qaidaforskriftene). Forskriftene har hjemmel i lov 7. juni 1968 nr. 4 til gjennomføring av bindende vedtak av De Forente Nasjoners Sikkerhetsråd.

I dette høringsnotatet behandles enkelte spørsmål knyttet til sanksjonsregimet som bygger på *sikkerhetsrådsresolusjon 1373*, vedtatt 28. september 2001. Sikkerhetsrådsresolusjonen retter seg mot finansiering og forberedelse av terrorhandling. Dette sanksjonsregimet tar utgangspunkt i at hvert enkelt land

skal utpeke («designate») personer som fyller vilkårene etter sikkerhetsrådsresolusjonen, og deretter iverksette sanksjoner. Sikkerhetsrådsresolusjonen OP 1 bokstav c pålegger statene å fryse («freeze») formuesgoder som tilhører personer som begår terrorhandlinger eller forsøker å begå, deltar i eller legger til rette for terrorhandlinger, samt formuesgoder som tilhører personer eller enheter tilknyttet slike personer. Sikkerhetsrådsresolusjon 1373 er inntatt i engelsk originalversjon og i norsk oversettelse som vedlegg 2 til Ot.prp. nr. 61 (2001-2002). Sikkerhetsrådsresolusjonen OP 1 bokstav c er i norsk rett gjennomført ved reglene om båndlegging i straffeprosessloven kapittel 15 b.

Financial Action Task Force (FATF) ble etablert i 1989 etter initiativ fra G7-landene. FATFs oppgave er å utvikle standarder, og fremme effektiv gjennomføring av regulatoriske og operasjonelle tiltak, for å bekjempe hvitvasking av penger, terrorfinansiering, finansiering av masseødelegglesesvåpen, og andre relaterte trusler mot det internasjonale finanssystemet. FATF har i dag 35 medlemsstater. I tillegg er EU-kommisjonen og Golfrådet (*Gulf Cooperation Council*) medlemmer. Totalt er 198 jurisdiksjoner medlem av FATF eller en av FATFs regionale organisasjoner. FATF er administrativt tilknyttet Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD), og rapporterer til G20 (*Group of 20*), en gruppe som består av 19 land og EU. Norge ble medlem av FATF i 1991, og hadde presidentskapet fra juli 2012 til juni 2013.

FATF har utarbeidet 40 internasjonale anbefalinger (rekommandasjoner) med tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering, hvorav rekommandasjon nr. 6 blant annet gjelder sikkerhetsrådsresolusjon 1373. FATFs rekommandasjoner ble sist revidert i februar 2012 og oppdatert i oktober 2015, jf. punkt 4.3.2 nedenfor. Norge har gjennom sin deltakelse i FATF gitt sin tilslutning til rekommandasjonene.

Selv om rekommandasjonene formelt sett ikke er folkerettslig bindende, oppfattes de som politisk forpliktende og de anses som den gjeldende internasjonale standard på området. Det synes å være en høyt prioritert oppgave for medlemsstatene å oppfylle rekommandasjonene. I FNs sikkerhetsråds sikkerhetsrådsresolusjon 1566 (2004) ble CTC (*FNs Counter-Terrorism Committee* etablert ved sikkerhetsrådsresolusjon 1373) bedt om å bistå statene med gjennomføringen av sikkerhetsrådsresolusjon 1373. CTC har besluttet at FATFs rekommandasjoner om bekjempelse av terrorfinansiering skal være retningsgivende for utformingen av nasjonale bestemmelser mot terrorfinansiering. I flere av FNs sikkerhetsråds resolusjoner oppfordres medlemsstatene til å gjennomføre standardene som er nedfelt i FATFs rekommandasjoner.

FATF gjennomfører også evalueringer av medlemslandene. Norge har blitt evaluert flere ganger, siste gang i 2014. I *evalueringsrapporten* etter evalueringen i 2014 ble Norge ansett for å ha gjennomført flere positive tiltak for å bekjempe hvitvasking og terrorfinansiering, men FATF pekte også på forhold en mente burde bedres. Evalueringsrapporten følges opp på flere måter. Blant annet ble Hvitvaskingslovutvalget, oppnevnt ved kongelig resolusjon 6. februar 2015, i mandatet særskilt bedt om å vurdere FATFs evaluering av hvitvaskingsregelverket.

Dette høringsnotatet følger opp de delene av evalueringsrapporten som gjelder båndleggingsreglene i straffeprosessloven og den norske gjennomføringen av sikkerhetsrådsresolusjon 1373 og rekommandasjon nr. 6. I rapporten ble det lagt til

grunn at den norske gjennomføringen av rekommandasjon nr. 6 er mangelfull fordi båndleggingsreglene ikke utgjør en «designation mechanism», at anvendelsen av reglene er knyttet til en «ongoing criminal investigation», og at det ikke er oppstilt et tydelig forbud mot å gjøre «funds available to persons subject to a freezing action». Departementet foreslår nedenfor enkelte lovendringer for å imøtekomme FATFs anbefalinger i rapporten. I tillegg fremmes enkelte forslag til justeringer av båndleggingsreglene som ikke er foranlediget av FATFs evaluering.

4.2 Generelt om båndlegging

4.2.1 Straffeprosessloven kapittel 15 b

Regler om båndlegging ble første gang innført i norsk rett ved provisorisk anordning 5. oktober 2001. Bakgrunnen var sikkerhetsrådsresolusjon 1373, som ble vedtatt i sikkerhetsrådet 28. september 2001 i etterkant av anslagene mot USA 11. september 2001. Anordningen ga hjemmel til å «fryse» formuesgoder som tilhørte personer som kunne mistenkes for terrorhandlinger og terrorfinansiering. Anordningen ble fulgt opp med høringsnotat 20. desember 2001 med forslag om lovendringer i straffeprosessloven for å gjennomføre forpliktelsene etter sikkerhetsrådsresolusjon 1373 OP 1 bokstav c.

Ved lov 28. juni 2002 nr. 54 ble anordningen avløst av de nåværende reglene i straffeprosessloven kapittel 15 b om båndlegging av formuesgoder (§§ 202 d til 202 g), jf. Ot. prp. nr. 61 (2001-2002) punkt 10 side 52 følgende.

Straffeprosessloven § 202 d lyder slik:

«Når noen med skjellig grunn mistenkes for overtredelse av eller forsøk på overtredelse av straffeloven §§ 131, 133, 134 eller 135, kan sjefen eller den stedfortredende sjefen for Politiets sikkerhetstjeneste, eller en statsadvokat, beslutte å båndlegge formuesgoder som tilhører

- a) den mistenkte
- b) et foretak som den mistenkte eier eller har kontroll over, eller
- c) et foretak eller en person som handler på vegne av eller på instruks fra noen som nevnt i bokstav a eller b.

Formuesgoder som er nødvendige til underhold av den beslutningen retter seg mot, hans husstand eller noen han forsørger, kan ikke båndlegges.

Beslutningen skal være skriftlig, identifisere den mistenkte og kort beskrive grunnlaget for beslutningen.»

Hvordan frysings- og båndleggingsbeslutninger faktisk blir gjennomført, er beskrevet i Finanstilsynet og Utenriksdepartementets veileder 27. juni 2016 (Finansielle sanksjoner, veiledning om frysbestemmelsene.):

<https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/eksportkontroll/frysveileder160627.pdf>

4.2.2 NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov

I NOU 2016: 24 om ny straffeprosesslov foreslås reglene om båndlegging i all hovedsak videreført. Det foreslås likevel noen tilføyelser, jf. utkastet til ny straffeprosesslov §§ 22-2, 22-5 og 22-6, se også NOU 2016: 24 alminnelige motiver i punkt 14.11 side 345-346 og særmerknadene i kapittel 30 side 621.

Enkelte av tilføyelsene er relevante for de problemstillingene som drøftes nedenfor. På disse punktene foreslås derfor i høringsnotatet her tilsvarende endringer i båndleggingsreglene i gjeldende straffeprosesslov, jf. punkt 4.5.5 og 4.8.4 nedenfor, alternativt i politiloven, jf. forslaget i punkt 4.11 nedenfor.

Utvalgets forslag innebærer også på enkelte andre punkter en videreutvikling av gjeldende båndleggingsregler, for eksempel forslaget til ny straffeprosesslov § 22-4 første og tredje ledd om iverksettelse av båndlegging og forvaltning av båndlagt formue. Også forslaget om å oppheve utleveringsloven kapittel V, har en viss betydning for båndleggingsreglene, jf. NOU 2016: 24 kapittel 31 side 684 og punkt 15.3.1 side 349 flg., sml. punkt 4.6 nedenfor. Disse forslagene følges opp i høringen av NOU 2016: 24.

4.3 Folkerettslige forpliktelser og standarder

4.3.1 Folkerettslige forpliktelser

FNs sikkerhetsråds *resolusjon 1373* (2001) OP 1 bokstav c pålegger statene å fryse eller båndlegge («freeze») formuesgoder som tilhører personer som begår terrorhandlinger eller forsøker å begå, deltar i eller legger til rette for terrorhandlinger, samt formuesgoder som tilhører personer eller enheter med visse forbindelser slike personer:

«Freeze without delay funds and other financial assets or economic resources of persons who commit, or attempt to commit, terrorist acts or participate in or facilitate the commission of terrorist acts; of entities owned or controlled directly or indirectly by such persons; and of persons and entities acting on behalf of, or at the direction of such persons and entities, including funds derived or generated from property owned or controlled directly or indirectly by such persons and associated persons and entities;»

Det er statene selv som er ansvarlig for å identifisere personer og enheter som fyller disse vilkårene.

Sikkerhetsrådsresolusjonen inneholder i OP 1 bokstav d en forpliktelse til å forby («prohibit») tilgjengeliggjøring av formuesgoder og finansielle tjenester for en tilsvarende gruppe personer og enheter. Etter ordlyden i OP 1 bokstav d kreves ikke at det skal være straffbart å stille formuesgoder til rådighet overfor personer og enheter som nevnt i OP 1 bokstav c, men det skal være forbudt. I OP 1 bokstav b pålegges statene uttrykkelig å kriminalisere terrorfinansiering.

I sikkerhetsrådsresolusjonen OP 3 bokstav e oppfordres statene til å slutte seg til FN-konvensjonen 9. desember 1999 om bekjempelse av finansiering av terrorisme (terrorfinansieringskonvensjonen). Terrorfinansieringskonvensjonen er vedlagt Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) i engelsk og norsk oversettelse. Konvensjonen artikkel 4 jf. artikkel 2 krever at terrorfinansiering skal kriminaliseres. I artikkel 8 nr. 1 inneholder dessuten konvensjonen en forpliktelse om at statene, i samsvar med internrettslige prinsipper, må ta skritt for å sikre at midler som er brukt eller bestemt til å brukes til å finansiere terror, kan fryses («freezing») eller beslaglegges med sikte på senere inndragning. Konvensjonen krever ikke uttrykkelig at det skal være straffbart å stille til rådighet midler som er frosset i henhold til denne forpliktelsen.

Verken i terrorfinansieringskonvensjonen eller sikkerhetsrådsresolusjon 1373 inneholder nærmere føringer hvor hvordan frysingsforpliktelsene skal gjennomføres i nasjonal rett.

4.3.2 FATFs rekommandasjon nr. 6

I FATFs rekommandasjon nr. 6 bes statene implementere finansielle sanksjoner i tråd med FNs sikkerhetsråds resolusjoner om forebygging og bekjempelse av terrorisme, herunder sikkerhetsrådsresolusjon 1267 og sikkerhetsrådsresolusjon 1373. Rekommandasjonen finnes i FATFs *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation* (her omtalt som *FATF International Standards* side 13, tilgjengelig på FATFs hjemmeside: <http://www.fatf-gafi.org>).

I rekommandasjon nr. 6 heter det blant annet at statene skal fryse («freeze») midler tilhørende personer eller enheter som er utpekt etter sikkerhetsrådsresolusjon 1373, men i selve rekommandasjonen oppstilles ingen særskilte krav til hvordan tiltakene skal gjennomføres i nasjonal rett.

Rekommandasjon nr. 6 lyder slik:

«6. Targeted financial sanctions related to terrorism and terrorist financing

Countries should implement targeted financial sanctions regimes to comply with United Nations Security Council resolutions relating to the prevention and suppression of terrorism and terrorist financing. The resolutions require countries to freeze without delay the funds or other assets of, and to ensure that no funds or other assets are made available, directly or indirectly, to or for the benefit of, any person or entity either (i) designated by, or under the authority of, the United Nations Security Council under Chapter VII of the Charter of the United Nations, including in accordance with resolution 1267 (1999) and its successor resolutions; or (ii) designated by that country pursuant to resolution 1373 (2001).»

I tilknytning til rekommandasjonene i *FATF International Standards*, er det dessuten inntatt en rekke tolkningsnoter (*Interpretive Notes*) som utdyper det nærmere innholdet i flere av rekommandasjonene.

FATF utviklet i 2013 også en egen evalueringsmetodologi, det vil si kriterier som benyttes ved evalueringen av om medlemsstatene oppfyller rekommandasjonene («*Methodology for assessing technical compliance with the FATF recommendations and the effectiveness of AML/CFT [anti-money laundering/countering the financing of terrorism] Systems 22 February 2013*», (heretter omtalt som metodologidokumentet eller *Methodology*), tilgjengelig på FATFs hjemmeside: (<http://www.fatf-gafi.org>). Av vurderingskriteriene i metodologidokumentet kan det utledes detaljerte forventninger til hvordan det nasjonale regelverket bør være utformet (*Technical Compliance*) for å være i samsvar med FATFs rekommandasjoner. I metodologidokumentet er også 11 overordnede målsetninger (*Immediate Outcomes* eller *IO*) som benyttes for å evaluere hvor effektivt statene faktisk bekjemper hvitvasking og terrorfinansiering (*Effectiveness Assessment*).

Retningslinjer som fremgår av tolkningsnotene og metodologidokumentet utfyller rekommandasjon nr. 6. Samlet gir dette uttrykk for hvordan FATF anbefaler at blant annet sikkerhetsrådsresolusjon 1373 gjennomføres i nasjonal rett.

Tolkningsnotene og kriteriene vil bli nærmere behandlet nedenfor i tilknytning til de enkelte problemstillingene.

4.3.3 FATFs evalueringsrapport

Norge ble evaluert av FATF i 2014 og var blant de første landene som ble evaluert etter evalueringsmetodologien fra 2013. FATFs evalueringsrapport (*Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Measures – Norway – Mutual Evaluation Report*, heretter omtalt som evalueringsrapporten) ble publisert i desember 2014 og er tilgjengelig på FATFs hjemmeside: <http://www.fatf-gafi.org/countries/#Norway>.

I FATFs evalueringsrapport anses den norske gjennomføringen av relevante forpliktelser og standarder for å være delvis i samsvar (*partially compliant* eller (PC)) med rekommandasjon nr. 6. Selv om FATF anerkjenner at Norge har truffet en rekke tiltak for å bekjempe hvitvasking og terrorfinansiering, ble det også pekt på flere forhold som ble anbefalt forbedret (pressemelding FATF 18. desember 2014, tilgjengelig på samme sted som rapporten, jf. over):

«Norway has taken some good initiatives to combat money laundering and terrorist financing, but needs to establish overarching policies and strategies, and address significant weaknesses in a number of key areas, according to the mutual evaluation report of Norway.

Despite good legal foundations and sound institutions, the investigation and prosecution of money laundering is not a high priority for competent authorities in Norway, resulting in very few convictions for such offences.

Norwegian authorities are taking appropriate action to detect and disrupt terrorist financing and have taken significant measures to implement proliferation financing sanctions. However, weaknesses exist in the implementation of targeted financial sanctions relating to terrorist financing and proliferation financing and the lack of supervision is a concern.

Limited action has been taken since 2009 to update laws and other measures. A priority for Norway is to update and supplement its laws and guidance for preventive measures. Basic measures are being implemented, but effectiveness is variable, with banking, accountant and audit, and real estate sectors being stronger than other sectors, including the legal sector and other parts of the financial sector. There is a need for a stronger application of the risk-based approach. The frequency, scope and intensity of supervision of these sectors is not sufficient and sanctioning powers for non-compliance are limited.»

I evalueringen av den regelverksmessige gjennomføringen av sikkerhetsrådsresolusjon 1373 (*Technical Compliance*) trekker FATF særlig frem tre forhold ved de norske båndleggingsreglene, nemlig at de ikke innebærer en form for *designation mechanism*, at de forutsettes benyttet i strafforfølgning og at det ikke er etablert et klart forbud mot å stille formuesgoder til rådighet for personer som har fått båndlagt sine midler (evalueringsrapporten punkt 4.7 side 71):

«Norway has sought to implement targeted financial sanctions through a mechanism in the CPA (s202d) [straffeprosessloven § 202 d]. However, it implements only certain aspects of the targeted financial sanctions pursuant to UNSCR 1373 as required by Recommendation 6, and serious deficiencies remain. This mechanism allows the PST or prosecutor to freeze terrorist assets on the basis of suspicion without going to court, and it must then be brought before the court within 7 days. The freezing order can either list the identified funds or assets that are known or can include any assets owned by the person. This can include present or future assets. The order must be renewed every four weeks by the court, but the court may set a longer time limit if it deems that a new consideration in four weeks is not required. The decisions of the court are made public. However, this mechanism does not establish a designation mechanism and can only be used as part of an ongoing criminal investigation. Importantly, it does not establish a prohibition from making funds available to persons subject

to a freezing action under this mechanism, though the provision of funds to a terrorist or terrorist organisation would be considered a TF offence: PC s147b second paragraph. These are serious deficiencies.»

De to sistnevnte forholdene, at straffeprosessloven § 202 d forutsetter en pågående strafforfølgning og at det ikke klart er fastsatt et forbud mot å gjøre formuesgoder tilgjengelig for personer som har fått båndlagt sine midler, nevnes også blant hovedfunnene (*key findings*) knyttet til terrorfinansiering generelt (evalueringsrapporten kapittel 4 kulepunkt 4 side 69):

«(...) Norway has implemented only certain aspects of targeted financial sanctions pursuant to UNSCR 1373, as required by Recommendation 6. The terrorist asset freezing mechanism under s202d of the *Criminal Procedure Act (CPA)* can only be used as part of an ongoing criminal investigation and does not establish a prohibition from making funds available to persons subject to a freezing action under this mechanism. As a result, Norway is unable to use targeted financial sanctions as an effective tool to combat TF [terrorist financing].»

Tilsvarende påpekes i den tekniske delen av evalueringsrapporten. Rapportens *Technical Compliance Annex* redegjør mer detaljert for forholdet mellom norsk rett og FATFs kriterier for den regelverkmessige etterlevelsen av rekommandasjonene. At båndlegging skjer i tilknytning til strafforfølgning og at det mangler et forbud mot å tilgjengeliggjøre båndlagte midler, ligger bak konklusjonen om at norsk rett bare delvis er i samsvar med rekommandasjon nr. 6 (evalueringsrapportens *Technical Compliance Annex* punkt a4.25 side 152):

«Weighting and conclusion: While Norway's framework to implement targeted financial sanctions pursuant to UNSCR 1267 is generally sound, the mechanism to implement targeted financial sanctions pursuant to UNSCR 1373 as required by Recommendation 6 can only be used as part of an ongoing investigation and does not establish a prohibition on making funds available, which are serious deficiencies. Norway is rated PC with R.6.»

Det uttales også i denne delen av rapporten at de norske reglene ikke anses å utgjøre en *designation mechanism* og at reglene ikke i tilstrekkelig grad åpner for å kunne behandle begjæring om båndlegging fra andre land (evalueringsrapportens *Technical Compliance Annex* punkt a4.15 side 150-151):

«Norway has sought to implement targeted financial sanctions pursuant to UNSCR 1373 through a mechanism to freeze terrorist assets in the CPA. However, Norway does not have a mechanism to make designations pursuant to UNSCR 1373 as required by Recommendation 6 and therefore does not have a mechanism to identify targets for designation.

(...)

Therefore, while this mechanism [båndlegging etter straffeprosessloven § 202 d] provides for additional terrorist asset freezing, it does not implement all aspects of the targeted financial sanctions pursuant to UNSCR 1373 as required by Recommendation 6. Norway cannot consider requests for designation by foreign countries, although the asset freezing mechanism may be used when acting upon a rogatory letter from another country if Norwegian authorities open an investigation. The MFA is the competent authority for receiving lists of designated persons from other jurisdictions which are then distributed to the relevant agencies.»

Det anføres også at båndleggingsreglene ikke i tilstrekkelig grad beskytter tredjemenns rettigheter (samme sted punkt a4.22 side 152):»

«The CPA does not have specific measures to protect the rights of *bona fide* third parties acting in good faith.»

Av målbeskrivelsene i *metodologidokumentet* som er utarbeidet for å evaluere hvor effektivt myndighetene faktisk bekjemper hvitvasking og terrorfinansiering

(*Effectiveness Assessment*), er det særlig målsetning (*Immediate Outcome*) nr. 10. som er aktuell. Denne målsetningen stiller krav om at terrorister mv. skal forhindres i å fremskaffe, flytte eller bruke formuesgoder og i å misbruke veldedige organisasjoner (metodologidokumentet side 116-118). I vurderingen av i hvilken grad Norge oppfyller målsetning (*Immediate Outcome*) nr. 10, fremheves det i evalueringsrapporten som et vesentlig problem at båndleggingsinstituttet er knyttet til strafforfølgning og at det ikke er oppstilt et forbud mot å gjøre tilgjengelig båndlagte midler (evalueringsrapporten punkt 4.33 side 75):

«As noted above, there are serious technical deficiencies with Norway's implementation of targeted financial sanctions pursuant to UNSCR 1373 [sikkerhetsrådsresolusjon 1373] as required by Recommendation 6, as the asset freezing mechanism under s202d of the CPA [straffeprosessloven § 202 d] can only be used as part of an ongoing investigation and does not establish a prohibition from provided funds to persons subject to a freezing action under this mechanism. These deficiencies mean that competent authorities are unable to target terrorist assets using these measures, which are intended to compliment asset tracing, financial investigations and provisional measures in a criminal context. As a result, Norway is unable to use these targeted financial sanctions as a tool to effectively combat TF [terrorfinansiering]. At the time of the onsite visit Norway did not have concrete plans to implement such a mechanism pursuant to UNSCR 1373 as required by Recommendation 6.»

FATF anser Norge for å ha et «moderate level of effectiveness» når det gjelder forhindre terrorister mv. i å fremskaffe, flytte eller bruke formuesgoder og i å misbruke veldedige organisasjoner (evalueringsrapporten punkt 4.47 side 78). Etter FATFs syn undergraves norske myndigheters innsats mot terrorfinansiering av mangler ved båndleggingsreglene («limitations in the criminal justice mechanism») (evalueringsrapporten punkt 4.46 side 78):

«These deficiencies are important factors, since they undermine the ability of Norway to use targeted financial sanctions as an effective tool to combat TF [terrorfinansiering].»

Som et av punktene Norge bes følge opp innen terrorfinansiering anbefaler FATF en mer fullstendig implementering av rekommandasjon nr. 6 (evalueringsrapporten punkt 4.6 side 82):

«b. Norway should support effective implementation of targeted financial sanctions for TF by:

- implementing all aspects of targeted financial sanctions pursuant to UNSCR 1373 as required by Recommendation 6 (...).»

4.3.4 Departementets overordnede syn

Forpliktelsen i sikkerhetsrådsresolusjon 1373 OP 1 bokstav c er nokså knapt og generelt formulert. Etter departementets syn må forpliktelsen i utgangspunktet anses å være oppfylt gjennom båndleggingsreglene i straffeprosessloven kapittel 15 b. I årene etter at sikkerhetsrådsresolusjon 1373 og de norske båndleggingsreglene ble utformet, har det likevel skjedd en utvikling i de internasjonale standardene som sikkerhetsrådsresolusjon 1373. Denne utviklingen har særlig skjedd i regi av FATF, men har vært drevet frem både av medlemstatene i FATF og av FNs sikkerhetsråd. Selv om FATFs rekommandasjoner ikke formelt sett er folkerettslig bindende, spiller de en viktig rolle i å gjennomføre sikkerhetsrådets vedtak og relaterte folkerettslige forpliktelser, samt de formål og målsetninger som medlemsstatene søker å oppfylle gjennom deltakelsen i FATF. Forholdsvis spesifikke og enhetlige krav til medlemsstatenes nasjonale regelverk

og til de faktiske tiltak som gjennomføres i medlemsstatene, gjør det mulig for FATF å sammenligne og evaluere statenes arbeid med å bekjempe terrorfinansiering på tvers av ulike rettssystemer og -tradisjoner. Dette arbeidet bidrar til en effektiv oppfyllelse av de folkerettslige forpliktelsene som følger av sikkerhetsrådets vedtak, og av de politiske målsetninger som samarbeidet gjennom FATF er et uttrykk for. Norge har bidratt i arbeidet med å utvikle FATFs standarder og ulike regjeringer har lagt vekt på at norsk rett bør være i samsvar de rekommandasjoner og krav FATF oppstiller. Dette bør etter departementets syn også være utgangspunktet videre. Det er derfor nødvendig å foreslå enkelte lovendringer som kan imøtekomme FATFs anbefalinger for de norske båndleggingsreglene, og som for øvrig kan bidra til at reglene virker på en mest mulig hensiktsmessig måte.

4.4 Fremmed rett

4.4.1.1 EU

EU implementerer sikkerhetsrådsresolusjon 1373 gjennom felles holdning 2001/931/CFSP og forordning 2580/2001, om anvendelsen av restriktive tiltak og kriterier for listeføringer. Sanksjonene kan kun rettes mot personer som ikke er hjemmehørende i EU. Beslutning om listeføringer på EUs terrorliste fattes av Rådet, etter forslag fra medlemslandene eller tredjeland. Listeføringer bekjentgjøres i EUs offisielle journal samt på nettsidene. Det pågår et arbeid i Kommisjonen med sikte på å kartlegge ulike måter å gjennomføre forpliktelsene etter resolusjon 1373 innen EU, jf. *Roadmap* 25. oktober 2016, *Appraisal of an EU framework for administrative terrorist asset freezing measures under Article 75 TFEU*: http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2016_home_196_terrorist_asset_freeze_mesures_en.pdf

4.4.1.2 Sverige

Sverige har implementert FATFs rekommandasjon nr. 6 gjennom EU-systemet, men har ikke supplerende nasjonale regler for båndlegging rettet mot personer som er hjemmehørende i EU. I rapport 22. oktober 2010 om oppfølging av evalueringen av Sverige (kan lastes ned her: <http://www.fatf-gafi.org/countries/s-t/sweden/documents/follow-upreporttothemutualevaluationreportofsweden.html>) uttalte FATF (side 18 avsnitt 77-78):

«77. Sweden has chosen to only rely on common EU action to adopt restrictive measures, including the freezing of funds of terrorism suspects, although it has explored possibilities to take national measures. Under the previous EU treaty framework, the possibility to implement UNSCR 1373 on the EU level did not exist for EU-internals, only for EU-externals. No measures have yet been finalized to correct that EU shortcoming at the national level. The authorities indicate that they have explored avenues to correct the situation at the national level, but put those efforts on hold in the new situation arising from the entry into force on 1 December 2009 of the Lisbon Treaty. The new EU treaty framework provides a hitherto not existing legal ground to adopt legislation at the EU level which would create the possibility to adopt freezing measures also against EU internals. According to the new treaty, the initiative to adopt such legislation belongs to the EU Commission, and Sweden trusts that it will be adopted in due course.

78. Nevertheless, under the old or new Treaty framework, as other EU member states have done, Sweden should and could have taken domestic measures to implement requirements not covered on the EU level. This shortcoming remains.»

I Sverige ble en utredning om implementering av internasjonale sanksjonsforpliktelser, *Sanksionslagsutredningen* (SOU 2006:41), sendt på høring i 2008. Arbeidet skal følges opp med en ny utredning, jf. kommittédirektiv 2015:91. Denne skulle opprinnelig foreligge 3. november 2016, men er utsatt. Formålet angis sammenfatningsvis slik i kommittédirektivet:

«En särskild utredare ska analysera behovet av åtgärder och författningsändringar för att Sverige på sanktionsområdet ska leva upp till de skyldigheter att vidta åtgärder som följer av FN:s säkerhetsråds resolutioner, särskilt resolution 1267 (1999) och efterföljande resolutioner, samt resolution 1373 (2001) vilka alla gäller åtgärder mot terrorism och mot finansiering av terrorism. Utredaren ska även analysera behovet av lagstiftning för att Sverige ska uppfylla de krav som Financial Action Task Force (FATF) ställer, i fråga om genomförande av berörda FN-resolutioner på sanktionsområdet.»

FATFs seneste evaluering av Sverige skal ifølge FATFs hjemmesider ferdigstilles i 2017.

4.4.1.3 *Danmark*

Også Danmark har implementert rekommandasjon nr. 6 gjennom EU-systemet, og har ikke innført særskilte supplerende nasjonale regler for båndlegging rettet mot personer som er hjemmehørende i EU. I stedet for beror oppfyllelsen av resolusjon 1373 på alminnelige straffeprosessuelle regler om beslag og inndragning. I rapport 22. oktober 2010 om oppfølging av evalueringen av Danmark (kan lastes ned her: <http://www.fatf-gafi.org/countries/d-i/denmark/documents/follow-upreporttothemutualevaluationofdenmark.html>) pekte FATF på at det var usikkert om dette var tilstrekkelig (avsnitt 70 side 19-20). FATF uttalte (avsnitt 72 side 20):

«However, the FATF's understanding and application of SRIII has developed since 2006, and it is not clear that the preventive confiscation mechanism should be considered an adequate substitute for asset freezing powers in those cases to which the EU regulation does not apply. In particular, the confiscation mechanism does not appear to have associated procedures for de-listing, un-freezing procedures, authorising access to funds, or challenging its application.»

FATFs seneste evaluering av Danmark skal ifølge FATFs hjemmesider ferdigstilles i 2017.

4.4.1.4 *Finland*

Finland gjennomfører også sikkerhetsrådsresolusjon 1373 gjennom EU-systemet, men har i tillegg supplerende nasjonale regler, hjemlet i *lag om frysning av tillgångar i syfte att bekämpa terrorism* (<http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2013/20130325>).

Centralkriminalpolisen fatter beslutning om *frysning*, jf. 4 §. Vilkårene for *frysning* er i hovedsak enten at noen er ført på EUs lister, at de med skjellig grunn kan mistenkes for visse terrorlovbrudd eller er dømt for dette, eller at det er begjært av fremmed stat, jf. 3 §. Centralkriminalpolisen fører en offentlig liste over beslutninger om *frysning*, jf. 8 §. Centralkriminalpolisen skal med 6 måneders mellomrom prøve om det fortsatt finnes grunner til *frysning*, jf. 11 §. Tilsvarende skal det etter samme bestemmelse foretas ny prøving blant annet dersom vedkommende tas av EUs lister, etterforskning av et straffbart forhold som ligger til grunn for *frysningen* henlegges, eller vedkommende har sonet straff for et slikt straffbart forhold. Det er likevel ikke noen automatikk i at *frysningen* opphører i slike tilfeller. Det er først hvis vilkårene for *frysning* etter 3 § ikke

lenger er oppfylt, eller det for øvrig kan antas at vedkommende ikke er delaktig i *terroristisk virksomhet*, jf. 12 § jf. 11 § 2 mom. 8 punkt, at *frysningen* opphører.

Loven åpner for at det kan begjæres om overprøving etter reglene i förvaltningslagen for Helsingfors Forvaltningsdomstol, og bekjentgjøres i offisiell journal.

I FATFs oppfølgingsrapport juni 2013 (<http://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/finland-fur-2013.html>) konkluderes det med at Finland fremdeles kun delvis har implementert rekommandasjon nr. 6. Begrunnelsen er enkelte mangler knyttet til vilkårene for å ta til følge begjæringer fra andre stater, samt mangler knyttet til kriminaliseringen av finansiering av terrorister og terrororganisasjoner. Videre kritiseres i oppfølgingsrapporten visse uklarheter knyttet til definisjonen av midler som kontrolleres indirekte av mistenkte, systemet for å frigjøre midler til livsopphold ved båndlegging samt veiledningen av privat sektor.

4.5 Kravet om en ordning for å beslutte båndlegging («designation mechanism»)

4.5.1 Gjeldende rett

Båndleggingsinstituttet er i norsk rett et straffeprosessuelt tvangsmiddel. Sjefen for PST og eller en statsadvokat har primærkompetanse til å treffe beslutning om båndlegging, som deretter undergis legalitetskontroll og kontradiksjon i domstolene, jf. straffeprosessloven §§ 202 d og 202 e. Rettens avgjørelse treffes ved kjennelse etter at den mistenkte og andre saken gjelder er varslet og blitt gitt anledning til å uttale seg, likevel slik at varsel og underretning kan utsettes på nærmere vilkår, jf. straffeprosessloven § 202 e. Retten skal fastsette en tidsfrist for båndleggingen. Dette innebærer at det jevnlig må begjæres om forlengelser og treffes nye kjennelser for at båndleggingen skal opprettholdes.

Det føres ikke liste over personer eller enheter som har fått båndlagt sine formuesgoder. I Finanstilsynet og Utenriksdepartementets veileder 27. juni 2016 (Finansielle sanksjoner, veiledning om frysbestemmelsene.), jf. punkt 4.2 over, fremgår likevel at rettens kjennelse om å opprettholde en båndleggingsbeslutning, skal publiseres på www.hvitvasking.no. Hittil er det publisert slutninger fra kjennelser som opprettholder og forlenger båndlegging mot tre ulike personer.

4.5.2 NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov

I NOU 2016: 24 om ny straffeprosesslov foreslås at en tilsvarende regel som i gjeldende straffeprosesslov § 221 annet ledd om tinglysning og kunngjøring av kjennelse om forvaltning av siktedes formue etter straffeprosessloven § 220, gis anvendelse for beslutninger om båndlegging, jf. utkastet § 22-4 annet ledd.

Straffeprosessloven § 221 annet ledd lyder:

«Påtalemyndigheten sørger for at kjennelsen tinglyses og dessuten kunngjøres på den måte som er bestemt i domstolsloven § 181 annet ledd. Eier siktede registrert skip eller luftfartøy, skal kjennelsen også anmerkes i vedkommende register»

Dette vil blant annet gi reglene om kunngjøring i domstoloven § 181 annet ledd anvendelse for beslutninger om båndlegging. Domstoloven § 181 annet ledd lyder slik:

«Gjælder det et skrift, hvorved sak reises, skal der tillike saavidt mulig paa vedkommendes sidste kjendte opholdssted lægges ned en meddelelse om, at skriftet kan hentes paa rettens kontor. Videre skal skriftet helt eller i utdrag rykkes inn i Norsk lysingsblad og i et eller flere blad på hans siste kjente bosted eller oppholdssted her eller i utlandet. Har retten formodning om, hvor han oppholder sig, bør den desuten søke at gi ham underretning gjennom rekommandert brev eller gjennom kundgjørelse i et blad, som er utbredt paa stedet.»

Bestemmelsen er foreslått videreført i ny domstollov § 18-23 annet ledd i en språklig oppdatert versjon, jf. enpersonsutredning fra Tron L. Sundet med forslag til ny domstollov m.m. side 195, som ble sendt på høring 15. juni 2016:

«Gjelder forkynnelsen et dokument hvor det reises sak, skal det så vidt mulig også gis melding om dette på vedkommendes siste kjente oppholdssted. Dokumentet skal helt eller delvis gjengis i Norsk lysingsblad og i en eller flere aviser som er alminnelig lest på det siste kjente bosted eller oppholdssted i Norge eller i utlandet. Har retten opplysninger om hvor vedkommende kan oppholde seg, bør vedkommende forsøkes varslet ved rekommandert brev eller ved kunngjøring i avis som er alminnelig lest på stedet. Kongen kan gi nærmere bestemmelser om adgangen til å kunngjøre meldinger på nettsted i tillegg til eller i stedet for kunngjøring etter bestemmelsene foran.»

4.5.3 Rekommandasjon nr. 6

Tolkningsnotene til rekommandasjon nr. 6 oppstiller krav til hvordan identifisering og utpeking (*designation*) av personer som fyller vilkårene etter sikkerhetsrådsresolusjon 1373, skal skje. I sanksjonsregimene som bygger på resolusjon 1267 og senere resolusjoner skjer utpekingen i FNs sanksjonskomiteer, ved at aktuelle personer og enheter føres på sanksjonslistene. Etter sikkerhetsrådsresolusjon 1373 skal derimot utpekingen skje nasjonalt (*FATF International Standards* tolkningsnote nr. 3 til rekommandasjon nr. 6 side 40):

«(...)For resolution 1373 (2001), designations are made, at the national or supranational level, by a country or countries acting on their own motion, or at the request of another country, if the country receiving the request is satisfied, according to applicable legal principles, that a requested designation is supported by reasonable grounds, or a reasonable basis, to suspect or believe that the proposed designee meets the criteria for designation in resolution 1373 (2001), as set forth in Section E.»

I tolkningsnotene oppstilles videre krav om at statene etablerer systemer for å identifisere personer som oppfyller vilkårene for sanksjoner, og for å fremme begjæringer om at slike personer ilegges sanksjoner (*initiate designations*) (samme sted tolkningsnote nr. 4 side 40):

«(...)Countries also need to have the authority and effective procedures or mechanisms to identify and initiate designations of persons and entities pursuant to S/RES/1373 (2001), consistent with the obligations set out in that Security Council resolution. Such authority and procedures or mechanisms are essential to identify persons and entities who meet the criteria identified in resolution 1373 (2001), described in Section E. (...)»

Videre skal myndighetene eller en domstol ha kompetanse til å behandle slike begjæringer og treffe avgjørelse om å ilegge sanksjoner, det vil si avgjøre (*designate*) hvorvidt vedkommende oppfyller de relevante vilkårene (*FATF International Standards* tolkningsnote nr. 4 bokstav a (iii) side 40-41):

«(a) Countries should identify a competent authority or a court as having responsibility for:
(...)

(iii) designating persons or entities that meet the specific criteria for designation, as set forth in resolution 1373 (2001), as put forward either on the country's own motion or, after examining and giving effect to, if appropriate, the request of another country, if the country receiving the request is satisfied, according to applicable legal principles, that a requested designation is supported by reasonable grounds, or a reasonable basis, to suspect or believe that the proposed designee meets the criteria for designation in resolution 1373 (2001), as set forth in Section E.»

De såkalte utvelgelseskriteriene eller vilkårene for om noen kvalifiserer for sanksjoner i medhold av sikkerhetsrådsresolusjon 1373 (*criteria for designation*) som det vises til i *Section E*, er de samme som fremgår direkte av sikkerhetsrådsresolusjon 1373 OP 1 bokstav c (*FATF International Standards* kapittel E punkt 13 bokstav c side 46):

«(i) any person or entity who commits or attempts to commit terrorist acts, or who participates in or facilitates the commission of terrorist acts;

(ii) any entity owned or controlled, directly or indirectly, by any person or entity designated under subsection 13(c) (i) of this subparagraph; or

(iii) any person or entity acting on behalf of, or at the direction of, any person or entity designated under subsection 13(c) (i) of this subparagraph.»

Tolkningsnotene fastslår også at statene skal ha ordninger for å formidle avgjørelser om at noen er funnet å oppfylle vilkårene for *designations* til finanssektoren og enkelte andre mottakere, og at disse skal melde tilbake til myndighetene (*FATF International Standards* tolkningsnote nr. 6 bokstav c og d side 44):

«(c) Countries should have mechanisms for communicating designations to the financial sector and the DNFBPs immediately upon taking such action, and providing clear guidance, particularly to financial institutions and other persons or entities, including DNFBPs, that may be holding targeted funds or other assets, on their obligations in taking action under freezing mechanisms.

(d) Countries should require financial institutions and DNFBP to report to competent authorities any assets frozen or actions taken in compliance with the prohibition requirements of the relevant Security Council resolutions, including attempted transactions, and ensure that such information is effectively utilised by the competent authorities.»

I tolkningsnotene er det videre oppstilt krav om at statene må ha ordninger for å avliste personer som har vært *designated*, og krav om at midler må frigjøres når vilkårene ikke lenger er oppfylt. Det fremgår også at statene ikke bør fryse midler som er nødvendig for blant annet livsopphold mv.

I metodologidokumentet kriterium nr. 6.2 bokstav a (*Methodology* side 32-33) fremgår at myndighetene eller en domstol skal ha ansvar for og kompetanse til å avgjøre eller utpeke (*designate*) hvilke personer eller enheter som oppfyller vilkårene for sanksjoner etter sikkerhetsrådsresolusjon 1373. Etter bokstav b skal statene ha en ordning (*mechanism*) for å identifisere slike personer, og etter bokstav c straks kunne avgjøre om vilkårene er oppfylt. I punkt 6.5 bokstav f (side 34) fremgår videre at statene må ha mekanismer for å formidle *designations* til finanssektoren.

4.5.4 Vurdering av FATFs evaluering

I FATFs evaluering (jf. punkt 4.3.3 over) kritiseres de norske båndleggingsreglene for at de ikke etablerer en *designation mechanism*. Begrepet «designation» synes primært å vise til den konkrete avgjørelsen om at visse personer eller enheter fyller de relevante vilkårene. En *designation mechanism* kan kanskje best oversettes som «system for utpekelse eller avgjørelse av» hvem som oppfyller utpekingskriteriene.

Utpekingskriteriene (*criteria for designation*) som er inntatt i tolkningsnotene er de samme som fremgår direkte av sikkerhetsrådsresolusjon 1373 OP 1 bokstav c, og som er tatt inn i straffeprosessloven § 202 d i tilnærmet direkte oversettelse. Det er dermed på det rene at båndlegging i norsk rett kan besluttes dersom de relevante vilkårene er oppfylt. Båndleggingsreglene etablerer en ordning for å avgjøre om vilkårene etter straffeprosessloven § 202 d (og sikkerhetsrådsresolusjonen OP 1 bokstav c) er oppfylt. Den personen eller enheten en beslutning om båndlegging retter seg mot, vil etter departementets syn måtte være å anse som «designated» i FATFs terminologi og utpekt etter kriteriene i sikkerhetsrådsresolusjon 1373 OP 1 bokstav c. Etter departementets vurdering tilfredsstiller båndleggingsreglene på dette punkt både de forpliktelsene som gjelder etter sikkerhetsrådsresolusjon 1373, og den anbefalte gjennomføringsmåten i FATFs rekommandasjon nr. 6.

Dersom sikkerhetsrådsresolusjon 1373 hadde vært gjennomført på en måte som i større grad hadde lignet på gjennomføringen av sikkerhetsrådsresolusjon 1267 med senere resolusjoner (for eksempel ved et forvaltningsorgan som førte lister over personer som fyller aktuelle vilkår), ville dette muligens – fra et internasjonalt ståsted – lettere bli gjenkjent eller oppfattet som en *designation mechanism*. Bortsett fra at systemet ikke skal være avhengig av *criminal proceedings*, jf. punkt 4.11.2 nedenfor, gir likevel verken rekommandasjonen, tolkningsnotene eller metodologidokumentet noen føringer som skulle tilsi at en *designation mechanism* må være annet enn det systemet de norske båndleggingsreglene etablerer. For eksempel er det ingen krav om lister over hvem sanksjoner er rettet mot. Evalueringsrapporten beskriver heller ikke konkret hva som ligger til grunn for FATF mener at båndleggingsreglene ikke anses å utgjøre en *designation mechanism*, og hvilke endringer i regelverket som kunne reparert eventuelle mangler.

4.5.5 Forslag til lovendring

Selv om det ikke foreslås lovendringer som tar sikte på å opprette en *designation mechanism*, antar departementet at rutine og systemet for samling og bekjentgjøring av de til enhver tid gjeldende beslutningene om båndlegging, kan gjøres mer strukturert og tilgjengelig. I dag publiseres beslutningene på www.hvitvasking.no. Det kan være vanskelig å skaffe seg en samlet oversikt over hvilke båndleggingsbeslutninger som til enhver tid er gjeldende og hvem de er rettet mot. Det kan være behov for at rettsavgjørelser om båndlegging kan formidles på en mer samlet, oppdatert og tilgjengelig måte enn i dag. Det samme gjelder meddelelse om at båndlegging er opphørt. Det foreslås derfor at Kongen gis hjemmel til i forskrift å gi nærmere regler om bekjentgjøring av iverksettelse og opphør av båndlegging. Regelen foreslås inntatt i straffeprosessloven ny § 202

h tredje ledd (se punkt 4.7.4 og 4.7.5 nedenfor om forslaget til første og annet ledd i bestemmelsen).

Det foreslås også inntatt en henvisning til straffeprosessloven § 221 annet ledd i straffeprosessloven ny § 202 h tredje ledd, tilsvarende straffeprosessutvalgets forslag i NOU 2016: 24, jf. punkt 4.5.2 over. Dette vil gi domstolloven § 181 annet ledd anvendelse for kunngjøring av båndleggingsbeslutninger.

I forslaget er også inntatt en henvisning til straffeprosessloven § 221 tredje ledd, som gjelder forholdet til tredjemenn, se punkt 4.8.2 og 4.8.4 nedenfor om dette.

Se også forslaget i punkt 4.11.4.6.1 om flytting av båndleggingsreglene til politiloven nedenfor, hvor forslaget her til straffeprosessloven ny § 202 h tredje ledd foreslås tatt inn som politiloven ny § 17 k tredje ledd.

4.5.6 Utforming av lovforslaget

I forslaget til straffeprosessloven ny § 202 h (jf. punkt 4.7.5.1 nedenfor) kan tredje ledd lyde slik:

[Straffeprosessloven § 221 annet og tredje ledd gjelder tilsvarende for beslutning om båndlegging.] Kongen kan gi nærmere regler om bekjentgjøring av iverksettelse og opphør av båndlegging.

4.6 Begjæring om båndlegging fra annen stat

4.6.1 Gjeldende rett

I forbindelse med at båndleggingsreglene ble føyd til straffeprosessloven i nytt kapittel 15 b, ble en henvisning til reglene tatt inn i utleveringsloven §§ 15, 20 og 24, jf. særmerknaden til disse lovendringene i Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) punkt 15 III side 97. Utleveringsloven § 24 nr. 1 første punktum lyder slik:

«Til bruk for straffesak i fremmed stat kan det på begjæring bestemmes at tvangsmidler som nevnt i straffeprosessloven kapitler 15, 15 a, 15 b, 16, 16 a, 16 b og 17, skal kunne anvendes på samme måte som i saker om lovbrudd av tilsvarende art som forfølges her i riket.»

Dette innebærer at norske myndigheter kan treffe beslutning om båndlegging etter anmodning fra fremmed stat til for straffesak i vedkommende stat.

Begjæring om båndlegging skal fremsettes overfor Justis- og beredskapsdepartementet, hvis ikke annet følger av overenskomst med fremmed stat, jf. utleveringsloven § 24 nr. 2. Tilsvarende følger av domstolloven § 46. Se nærmere om adgangen til å benytte andre fremsendelsesmåter i medhold av ulike folkerettslige avtaler Prop. 97 LS (2011-2012) punkt 6.2 side 19-20. Etter forskrift 14. desember 2012 nr. 1227 om internasjonalt samarbeid i straffesaker kan rettsanmodninger i straffesaker bare fremsettes direkte til de rettshåndhevende myndigheter i den grad det er adgang til dette i medhold av nærmere bestemte overenskomster med vedkommende stat. I andre tilfeller kan slike rettsanmodninger bare etterkommes når de er fremsendt via Justis- og beredskapsdepartementet.

Departementet kan avslå begjæringen dersom den handling forfølgningen gjelder ikke er straffbar etter norsk lov eller det er klart framgår at den ikke vil bli etterkommet, jf. utleveringsloven § 24 nr. 4, men skal ellers sende saken til påtalemyndigheten. For saker om båndlegging vil det si statsadvokaten eller PST.

Båndlegging vil kunne besluttes dersom vilkårene i straffeprosessloven § 202 d er oppfylt og snarest mulig deretter skal retten vurdere om beslutningen skal opprettholdes, jf. straffeprosessloven § 202 e.

I NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov foreslås regler om internasjonalt samarbeid i ny straffeprosesslov. Forslaget konsumerer utleveringsloven kapittel V, som derfor foreslås opphevet, jf. NOU 2016: 24 kapittel 31 side 684. Dette berøres ikke nærmere her, jf. punkt 4.2.2 over. Se for øvrig NOU 2016: 24 kapittel 15 side 347 følgende for en utfyllende redegjørelse for gjeldende rett hva gjelder internasjonalt samarbeid i straffesaker.

4.6.2 Rekommandasjon nr. 6

Rekommandasjon nr. 6 oppstiller krav om at nasjonale myndigheter må kunne båndlegge på begjæring fra andre stater (*FATF International Standards*, tolkningsnote nr. 3 til rekommandasjon nr. 6 side 40):

«For resolution 1373 (2001), designations are made, at the national or supranational level, by a country or countries acting on their own motion, or at the request of another country [utheving her], if the country receiving the request is satisfied, according to applicable legal principles, that a requested designation is supported by reasonable grounds, or a reasonable basis, to suspect or believe that the proposed designee meets the criteria for designation in resolution 1373 (2001), as set forth in Section E.»

Dette gjentas i forbindelse med kravet om at kompetansen til å *beslutte* båndlegging (*designating*) må være lagt til en bestemt myndighet eller domstol (*FATF International Standards* tolkningsnote nr. 4 bokstav a (iii) side 40-41):

«(a) Countries should identify a competent authority or a court as having responsibility for:
(...)»

(iii) designating persons or entities that meet the specific criteria for designation, as set forth in resolution 1373 (2001), as put forward either on the country's own motion or, after examining and giving effect to, if appropriate, the request of another country, if the country receiving the request is satisfied, according to applicable legal principles, that a requested designation is supported by reasonable grounds, or a reasonable basis, to suspect or believe that the proposed designee meets the criteria for designation in resolution 1373 (2001), as set forth in Section E.»

I forbindelse med kravet om en ordning for å identifisere hvem som fyller kriteriene for båndlegging (*mechanism(s) for identifying targets for designation*) kreves det spesifikt kompetanse til raskt å kunne ta stilling til begjæringer om båndlegging fra andre staters myndigheter (*FATF International Standards* tolkningsnote nr. 4 bokstav b side 41):

«This includes having authority and effective procedures or mechanisms to examine and give effect to, if appropriate, the actions initiated under the freezing mechanisms of other countries pursuant to resolution 1373 (2001). To ensure that effective cooperation is developed among countries, countries should ensure that, when receiving a request, they make a prompt determination whether they are satisfied, according to applicable (supra-) national principles, that the request is supported by reasonable grounds, or a reasonable basis, to suspect or believe that the proposed designee meets the criteria for designation in resolution 1373 (2011), as set forth in Section E.»

Det fremgår også hvilke krav den begjærende stat må oppfylle i forbindelse med at den fremsetter en begjæring om båndlegging overfor en annen stat (*FATF International Standards* tolkningsnote nr. 4 bokstav g side 42):

«When requesting another country to give effect to the actions initiated under the freezing mechanisms that have been implemented pursuant to resolution 1373 (2001), the initiating country should provide as much detail as possible on: the proposed name, in particular, sufficient identifying information to allow for the accurate and positive identification of persons and entities; and specific information supporting a determination that the person or entity meets the relevant criteria for designation (see Section E for the specific designation criteria of relevant Security Council resolutions).»

Kravene er også vist til i metodologidokumentet kriterium nr. 6.2 (*Methodology* side 32-33).

4.6.3 Forslag til lovendring

I FATFs evalueringsrapport punkt a4.55 side 150-151 anføres at Norge ikke kan beslutte båndlegging på begjæring fra andre stater, jf. punkt 4.33 over:

«Norway cannot consider requests for designation by foreign countries, although the asset freezing mechanism may be used when acting upon a rogatory letter from another country if Norwegian authorities open an investigation.»

Av rekommandasjon nr. 6 følger at nasjonale myndigheter, ved begjæring om båndlegging fra annen stat, raskt skal foreta en egen vurdering av om vilkårene for båndlegging er oppfylt, og deretter beslutte båndlegging

Departementet kan ikke se at det er et krav etter rekommandasjon nr. 6 at fremmed stat må kunne fremsette begjæring direkte overfor den myndighet som beslutter båndlegging. Så lenge den besluttende myndighet tar stilling til begjæringen innen den tid som er beskrevet i tolkningsnotene til rekommandasjonen («prompt»), må fremgangsmåten som følger av utleveringsloven § 24 eller av en overenskomst med vedkommende stat, være tilstrekkelig.

Derimot kan det stilles spørsmål ved om begrensningen til straffesaker, som følger av utleveringsloven § 24, er i tråd med resolusjon 1373 og rekommandasjon nr. 6. Som vil bli nærmere behandlet i punkt 4.11 nedenfor, se særlig 4.11.2, skal ikke båndlegging være «dependent on criminal proceedings». Det bør dermed ikke være et krav for å kunne ta til behandling begjæring om båndlegging fra fremmed stat, at det gjelder en «straffesak» i vedkommende stat. Det foreslås dermed at utleveringsloven § 24 nr. 1 endres slik at båndlegging kan besluttes selv om de aktuelle forpliktelsene etter resolusjon 1373 ikke er gjennomført i et straffeprosessuelt spor i den begjærende statens rettssystem.

Se også forslaget til endring i utleveringsloven § 24 nr. 1 i punkt 4.11.4.6.4 nedenfor, forutsatt forslaget der om flytting av båndleggingsreglene til politiloven.

4.6.4 Utforming av lovforslaget

Utleveringsloven § 24 nr. 1 kan etter dette endres slik:

Til bruk for straffesak i fremmed stat kan det på begjæring bestemmes at tvangsmidler som nevnt i straffeprosessloven kapitler 15, 15 a, 15 b, 16, 16 a, 16 b og 17, skal kunne anvendes på samme måte som i saker om lovbrudd av tilsvarende art som forfølges her i riket.

Tvangsmidler som nevnt i straffeprosessloven kapittel 15 b kan bestemmes anvendt også til bruk i sak i fremmed stat som gjennomfører tilsvarende folkerettslige forpliktelser. Det kan

også ellers bestemmes at ting som kan beslaglegges eller inndras i medhold av straffeprosessloven kapittel 16, skal overføres til fremmed stat for det formål at tingen skal tilbakeleveres til rette eier. Tilsvarende kan det bestemmes at det skal gis avkall på ting som er midlertidig overlevert fremmed stat.

4.7 Forbud mot å stille båndlagte midler til rådighet

4.7.1 Gjeldende rett

Båndleggingsreglene i straffeprosessloven kapittel 15 b inneholder ikke et eksplisitt forbud mot å gjøre båndlagte midler tilgjengelig for den båndleggingsbeslutningen retter seg mot. Straffeprosessloven § 202 g gir likevel påtalemyndigheten hjemmel til å pålegge tredjepersoner å yte nødvendig bistand for å båndlegge et formuesgode og til å bevare taushet om beslutningen:

«Påtalemyndigheten kan pålegge andre enn dem som er nevnt i § 122 første og annet ledd å yte nødvendig bistand for å båndlegge et formuesgode. Er det aktuelt å begjære utsatt underretning etter § 202 e annet ledd, kan påtalemyndigheten pålegge andre enn dem som er nevnt i § 122 første og annet ledd å bevare taushet om beslutningen om å båndlegge formuesgodet inntil utsatt underretning blir gitt. Når taushetsplikten har opphørt, skal påtalemyndigheten snarest mulig varsle den som har fått slikt pålegg.»

I forskrift om sanksjoner mot ISIL (Da'esh) og Al-Qaida (22. desember 1999 nr. 1374) og forskrift om sanksjoner mot Taliban (8. november 2013 nr. 1294) er det fastsatt en klar forpliktelse for tredjepersoner til å fryse formuesgoder og et tydelig forbud mot å stille slike formuesgoder til rådighet for noen som står på sanksjonskomiteenes lister. Forskriftenes § 3 første og annet ledd er likelydende, og lyder slik:

«§ 3 (finansielle sanksjoner mot listeførte personer og enheter)

Alle penger og formuesgoder som tilhører eller eies, innehas eller kontrolleres av en fysisk eller juridisk person, en enhet, et organ eller en gruppe oppført på Sanksjonskomiteens liste, skal fryses. Den som fryser penger eller formuesgoder i samsvar med bestemmelsen i første punktum, skal umiddelbart underrette Utenriksdepartementet om dette.

Ingen penger eller formuesgoder skal stilles til rådighet, verken direkte eller indirekte, eller være til fordel for fysiske eller juridiske personer, enheter, organer eller grupper som er oppført på Sanksjonskomiteens liste.»

Videre fremgår det av likelydende § 6 i forskriftene:

«§ 6 (virksomhet som søker å omgå forbudene)

Det er forbudt forsettlig å delta i virksomhet som direkte eller indirekte har som formål eller virkning å omgå bestemmelsene i § 3.»

Overtredelse kan straffes med bøter eller fengsel inntil 3 år, jf. begge forskriftene § 8, jf. lov til gjennomføring av bindende vedtak av De Forente Nasjoners Sikkerhetsråd § 2.

I den provisoriske anordningen 5. oktober 2001 (som gjennomførte sikkerhetsrådsresolusjon 1373 før bestemmelsene om båndlegging ble føyd til i straffeprosessloven), var sikkerhetsrådsresolusjon 1373 OP 1 bokstav b og bokstav d gjennomført i to ulike bestemmelser. Anordningen § 2 kriminaliserte terrorfinansiering, mens § 3 kriminaliserte det å stille til rådighet blant annet formuesgoder for tilsvarende persongrupper som en beslutning om frysing kunne rettes mot etter § 4. Bestemmelsene ble videreført i straffebestemmelsen om

terrorfinansiering i straffeloven 1902 § 147 b henholdsvis i første og annet ledd, jf. Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) punkt 9.4 side 46, punkt 9.6 side 47-48 og punkt 9.8 side 51. Straffeloven 1902 § 147 b er videreført i straffeloven § 135. I forbindelse med arbeidet med den nye straffeloven ble forpliktelsene etter sikkerhetsrådsresolusjon 1373 OP 1 bokstav d vurdert på nytt (Ot.prp. nr. 8 2007-2008) punkt 8.8.3.1 side 196):

«I tillegg kommer OP 1 (d) som pålegger statene å forby å stille til rådighet verdier eller tjenester for den som utfører, forsøker å utføre eller medvirker til terrorhandlinger. Det kan spørres om bestemmelsen egentlig inneholder en kriminaliseringsforpliktelse: OP 1 (b) bruker betegnelsen «criminalize» (gjøre straffbart), mens OP 1 (d) bruker begrepet «prohibit» (forby). Departementet går ikke nærmere inn på problemstillingen, ettersom et straffansvar etter norsk rett er den mest aktuelle sanksjonen.

Forpliktelsen etter artikkel OP 1 (d) favner videre enn terrorfinansieringskonvensjonen. Bestemmelsen omfatter også det å stille særlige verdier eller tjenester til rådighet for juridiske personer som er direkte eller indirekte eid eller kontrollert av noen som utfører, forsøker å utføre eller medvirker til terrorhandlinger eller til rådighet for fysiske eller juridiske personer som handler på vegne av eller på instruks fra noen som utfører, forsøker å utføre eller medvirker til terrorhandlinger. Dette må leses i lys av FATFs annen spesialrekommendasjon, som pålegger statene å gjøre det straffbart å finansiere terrorhandlinger eller terrororganisasjoner.»

Straffeloven § 135 ble utformet med tanke på å gjøre det klart at bestemmelsen oppfylte FATFs daværende annen spesialrekommendasjon, nå FATF rekommendasjon nr. 6 (Ot.prp. nr. 8 2007-2008) punkt 8.8.3.2 side 196-197):

«Etter FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 (2001) OP 1(d) skal statene også gjøre det straffbart å stille midler til rådighet for den som utfører, forsøker å utføre eller medvirker til terrorhandlinger. Dette er ikke gjenspeilet i terrorfinansieringskonvensjonen. FATF evaluerte i juni 2005 Norges overholdelse av FATFs rekommendasjoner, jf. FATF evalueringsrapport fra 2005-2006, tilgjengelig på hjemmesiden til FATF (www.fatf-gafi.org). I rapporten ble det påpekt at i tillegg til å sette straff for handlingene som fremgår av terrorfinansieringskonvensjonen, er statene pålagt å kriminalisere innsamling av midler med kunnskap om at de skal brukes av en terrororganisasjon - til et hvilket som helst formål - eller av en enkelt terrorist. Norge ble i rapporten kritisert for ikke å ha oppfylt denne forpliktelsen. Straffeloven 1902 § 147 b annet ledd rammer imidlertid den som «stiller penger eller andre formuesgoder, eller banktjenester eller andre finansielle tjenester til rådighet for a) en person eller et foretak som begår eller forsøker å begå lovbrudd som nevnt i § 147 a, b) et foretak som noen som nevnt i bokstav a eier eller har kontroll over, eller c) et foretak eller en person som handler på vegne av eller på instruks fra noen som nevnt i bokstavene a eller b.» Det fremgår av Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) side 96 at

«[d]en som ellers oppfyller vilkårene vil kunne straffes for overtredelse av § 147 b annet ledd uansett hva midlene eller tjenestene faktisk blir brukt til. I motsetning til første ledd er det ikke den tiltenkte bruken, men hvem mottakeren er som danner grunnlag for straff. Dersom mottakeren av midlene er noen som nevnt i bokstavene a til c, er forholdet straffbart selv om mottakeren ikke skal bruke midlene (eller tjenestene) til terrorhandlinger eller andre straffbare handlinger.»

Departementet mener derfor at FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 OP (1) (d) er adekvat gjennomført i gjeldende rett, men går inn for å endre lovteksten slik at det klarere går frem at FATFs annen spesialrekommendasjon er oppfylt.»

Å stille penger eller andre formuesgoder til rådighet for noen som har fått båndlagt sin formue etter straffeprosessloven § 202 d vil objektivt sett være å anse som terrorfinansiering etter straffeloven § 135. For å straffes må likevel vedkommende

ha handlet forsettlig, jf. straffeloven § 22. Den som er kjent med at det er truffet en båndleggingsbeslutning vil også være kjent med at beslutningen er rettet mot noen som er mistenkt for terrorkriminalitet. Dette vil normalt måtte bety at det vil være en forsettlig overtredelse av straffeloven § 135 å stille båndlagte midler til rådighet for vedkommende. Det er likevel ikke gitt at de subjektive vilkårene for straff alltid vil være oppfylt.

I arbeidet med straffeloven 2005 avviste departementet et forslag fra PST om å kriminalisere uaktsom terrorfinansiering. Departementet uttalte blant annet (Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 8.8.3.5 side 199):

«Den folkerettslige plikten til å kriminalisere finansiering av terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger, særlig etter FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 OP 1 (d), favner vidt. Departementet går inn for å innta en u[t]trykkelig rettsstridsreservasjon, men den skal brukes med varsomhet. Den nærmere anvendelsen av rettsstridsreservasjonen må skje som ledd i påtalemyndighetens og domstolenes behandling av konkrete straffesaker. I tillegg til rettsstridsreservasjonen kan det videre tenkes at regelen i straffeloven 2005 § 2 - som slår fast at straffelovgivningen gjelder med de begrensninger som følger av folkeretten - kan tilsi en innskrenkende tolkning av bestemmelsen.»

Straffeloven inneholder for øvrig enkelte alminnelige bestemmelser som gjelder handlinger i strid med forbud nedlagt av politi og domstoler. Straffeloven § 170 første ledd bokstav a rammer den som opptrer i strid med «forbud fastsatt av domstol», men en kjennelse som opprettholder en båndleggingsbeslutning kan neppe anses som et forbud for tredjepersoner mot å gjøre båndlagte midler tilgjengelig. I alle tilfeller omfatter ikke straffebestemmelsen perioden forut for at båndleggingen er opprettholdt av en domstol. Enkelte handlemåter i strid med andre straffeprosessuelle tvangsmidler er særskilt kriminalisert, uavhengig av hvilken myndighet som har fattet avgjørelsen. Straffeloven § 169 første ledd bokstav a rammer den som blant annet skjuler eller avhender gods som det er tatt utlegg eller beslag i. Straffeloven § 168 bokstav b rammer den som krenker et forbud etter straffeprosessloven § 222 a om besøksforbud eller 222 b om oppholdsforbud.

4.7.2 Rekommandasjon nr. 6

I tolkningsnotene til rekommandasjon nr. 6 fremgår at tredjepersoner skal være forpliktet til å gjennomføre en vedtatt frysing (*FATF International Standards*, tolkningsnote nr. 6 bokstav a side 43):

«Countries should require all natural and legal persons within the country to freeze, without delay and without prior notice, the funds or other assets of designated persons and entities.»

Tolkningsnotene utfyller også forpliktelsen i sikkerhetsrådsresolusjon 1373 OP 1 bokstav d til å forby tilgjengeliggjøring av formuesgoder over personer som nevnt i bokstav c. Plikten til å oppstille et slikt forbud knyttes her til personer som er «designated» (samme sted tolkningsnote nr. 6 bokstav b side 43-44):

«Countries should prohibit their nationals, or any persons and entities within their jurisdiction, from making any funds or other assets, economic resources, or financial or other related services, available, directly or indirectly, wholly or jointly, for the benefit of designated persons and entities; entities owned or controlled, directly or indirectly, by designated persons or entities; and persons and entities acting on behalf of, or at the direction of, designated persons or entities, unless licensed, authorised or otherwise notified in accordance with the relevant Security Council resolutions (see Section E below).»

I metodologidokumentet kriterium nr. 6.5 bokstav c fremgår at det skal være forbudt å gjøre båndlagte midler tilgjengelig (*Methodology* side 34):

«(c) Countries should prohibit their nationals, or any persons and entities within their jurisdiction, from making any funds or other assets, economic resources, or financial or other related services, available, directly or indirectly, wholly or jointly, for the benefit of designated persons and entities; entities owned or controlled, directly or indirectly, by designated persons or entities; and persons and entities acting on behalf of, or at the direction of, designated persons or entities, unless licensed, authorised or otherwise notified in accordance with the relevant UNSCRs.»

4.7.3 Vurdering av FATFs evaluering

Sikkerhetsrådsresolusjon 1373 OP 1 bokstav d krever et forbud mot å stille midler og finansielle tjenester til rådighet for den som utfører, forsøker å utføre eller medvirker til terrorhandlinger. Dette forbudet er oppstilt (og straffsanksjonert) i straffeloven § 135 om terrorfinansiering. Gjennom tolkningsnotene til rekommandasjon nr. 6 og kriteriene i metodologidokumentet har FATF utviklet dette kravet noe ved at forbudet uten videre skal omfatte rådighetsstillelse overfor enhver som er gjenstand for sanksjoner etter sikkerhetsrådsresolusjon 1373.

Å stille formuesgoder til rådighet for en person eller foretak som nevnt i straffeprosessloven § 202 d vil normalt være en straffbar overtredelse av straffeloven § 135, selv om unntak kan tenkes. FATF krever likevel at forbudet skal knyttes til overtredelse av båndleggingsbeslutningen som sådan. Et slikt forbud mangler i dag, blant annet fordi båndleggingsreglene i liten grad pålegger tredjepersoner plikter.

4.7.4 Forslag til lovendring

Et tydeligere forbud for tredjepersoner mot å handle i strid med en båndleggingsbeslutning vil oppfylle rekommandasjon nr. 6, og vil også kunne bidra til å sikre at en båndleggingsbeslutning blir effektiv. Et slikt forbud kan for eksempel innføres ved at en bestemmelse tilsvarende § 3 annet ledd i Taliban- og ISIL/Al-Qaidaforskriftene (jf. punkt 4.7.1 over) tilføyes båndleggingsreglene i straffeprosessloven. Bestemmelsen kan plasseres i annet ledd i ny § 202 h, jf. forslaget nedenfor. Forslaget oppstiller et forbud mot å stille til rådighet formuesgoder som er båndlagt. Det foreslås også at det i første ledd gis en bestemmelse tilsvarende Taliban- og ISIL/Al-Qaidaforskriftene § 3 første ledd annet punktum, om at den som båndlegger formuesgoder umiddelbart skal underrette Politiets sikkerhetstjeneste om dette. En slik informasjonsplikt antas å kunne være nyttig i praksis. Se også forslaget i punkt 4.11.4.6.1 om flytting av båndleggingsreglene til politiloven nedenfor, hvor forslaget her til straffeprosessloven ny § 202 h foreslås tatt inn som politiloven ny § 17 k.

Det er et spørsmål om det foreslåtte forbudet skal sanksjoneres med straff. Forpliktelsen etter sikkerhetsrådsresolusjonen OP 1 bokstav d og rekommandasjon nr. 6 kan strengt tatt gjennomføres uten kriminalisering. På den annen side er det straffbart å stille til rådighet midler i strid med Taliban- og ISIL/Al-Qaidaforskriftene. Det er liten grunn til at plikten til å respektere en båndleggingsbeslutning fra norske myndigheter skal være mindre alvorlig enn plikten til å respektere listeføringer av FNs sanksjonskomité (selv om forslaget nedenfor innebærer en strafferamme på fengsel inntil 1 år, i motsetning til 3 år

etter sikkerhetsrådsloven). Straff for overtredelse av det foreslåtte forbudet vil dessuten måtte forutsette at formuesgoder forsettlig stilles til rådighet i strid med en båndleggingsbeslutning etter straffeprosessloven, hvilket er lite beskyttelsesverdig. Trussel om straff kan også bidra til å sikre at forbudet respekteres. Det kan også vises til straffeloven allerede rammer opptreden i strid med forbud fastsatt av en domstol og beslutninger om ulike tvangsmidler. Straffesanksjonering også av informasjonsplikten vil kunne bidra til at forbudet mot å handle i strid med båndleggingsbeslutningen blir effektivt.

Departementet foreslår etter dette at forbudet og informasjonsplikten straffesanksjoneres i straffeloven § 168 som ny bokstav d, jf. forslaget nedenfor i punkt 4.7.5. Tilføyselsen innebærer at overskriften i bestemmelsen må endres.

4.7.5 Utforming av lovforslaget

4.7.5.1 Straffeprosessloven

Straffeprosessloven ny § 202 h første og annet ledd kan lyde slik:

§ 202 h. Den som treffer tiltak for å båndlegge formuesgoder i samsvar med § 202 d, skal umiddelbart underrette Politiets sikkerhetstjeneste om dette.

Ingen formuesgoder skal stilles til rådighet eller til fordel for personer eller foretak som en beslutning om båndlegging er rettet mot.

4.7.5.2 Straffeloven

Straffeloven § 168 kan endres slik:

§ 168 Brudd på oppholds- og kontaktforbud *eller beslutning om båndlegging*

Med bot eller fengsel inntil 1 år straffes den som

- a) ved dom er forvist til eller fra bestemte deler av riket og som rettsstridig igjen oppholder seg på et sted der dette er forbudt for vedkommende, eller som på annen måte bryter kontaktforbud i medhold av straffeloven § 57,
- b) krenker forbud etter straffeprosessloven §§ 222 a eller 222 b,
- c) forsettlig eller grovt uaktsomt hindrer at elektronisk kontroll i medhold av straffeloven § 57 kan iverksettes eller hindrer pågående kontroll, *eller*
- d) *opptrer i strid med straffeprosessloven §§ 202 h båndlegging.*

4.8 Hvilke formuesgoder som er gjenstand for en båndleggingsbeslutning og tredjemenns forhold til en båndleggingsbeslutning

4.8.1 Gjeldende rett

Et av spørsmålene som ble vurdert i forarbeidene til båndleggingsreglene, var om båndleggingen skulle være begrenset til midler som har tilknytning til terrorvirksomhet, eller om den også skulle omfatte andre midler som tilhører siktede, jf. Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) punkt 10.6.4 side 58-60. Avgjørende for at reglene ble utformet slik at båndleggingen gjelder alle midler som tilhører vedkommende beslutningen retter seg mot, var at en begrensning kunne medføre at siktede ville bruke andre midler for å oppnå det samme. jf. Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) punkt 10.6.4.3 side 59.

Formuesgoder som er nødvendige til underhold av siktede, hans husstand eller noen han forsørger, kan ikke båndlegges, jf. straffeprosessloven § 202 d annet ledd. Dette er begrunnet i at det saklig sett ikke gjelder noen grenser for hvilke og hvor mange formuesgoder som kan båndlegges, jf. Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) punkt 10.6.9 side 65-66. Begrensningen er i tråd med rekommandasjon nr. 6.

At båndleggingen omfatter alle formuesgoder som måtte tilhøre siktede betyr at det ikke er nødvendig å identifisere og spesifisere de enkelte formuesgodene, jf. Kommentartutgaven til straffeprosessloven ved Hans Kristian Bjerke, Erik Keiserud og Knut Erik Sæther, 4. utgave, note 6 til § 202 d side 704:

«Selv om det ikke går uttrykkelig frem av loven, er det meningen at beslutningen skal gjelde samtlige formuesgoder som tilhører den siktede, jf. proposisjonen s. 59–60 og forutsetningsvis § 202d annet ledd, som gjør unntak for formuesgoder som er nødvendige til underhold. Det kan ikke utelukkes at forholdsmessighetsvilkåret i § 170a begrenser rekkevidden av en båndleggingsbeslutning ytterligere, selv om det skal mye til. At båndleggingen i utgangspunktet skal gjelde ethvert formuesgode som tilhører den siktede, følger også av FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1373 (2001) pkt. 1 bokstav c, som taler om «assets of any kind»».

Tilsvarende er lagt til grunn i underrettspraksis, jf. for eksempel Oslo tingretts kjennelse 20. oktober 2014 (sak 14-166414ENE-OTIR/07) side 3:

«Retten finner at båndleggingen av formuesgoder kan beslutes i generell form jf ordlyden i straffeprosessloven § 202 d «båndlegge formuesgoder som tilhører...» og uttalelser i forarbeidene som tilsier at dette har vært en tilsiktet ordlyd. Det vises særlig til Ot.prp.nr. 61 (2001-2002), s. 59 pkt. 10.6.4.3 annet avsnitt.»

Kjennelsen ble avsagt med følgende slutning (i anonymisert form):

«Alle formuesgoder tilhørende A født ----, herunder nåværende og fremtidige bankkonti i nasjonale og internasjonale finansinstitusjoner, båndlegges inntil annet bestemmes av Politiets sikkerhetstjeneste eller retten, men ikke utover 15.12.2014.

Beslutningen gjelder ikke formuesgoder som er nødvendige til underhold av A, hans husstand eller noen han forsørger.»

I forskrift om sanksjoner mot ISIL (Da'esh) og Al-Qaida (22. desember 1999 nr. 1374 og forskrift om sanksjoner mot Taliban (8. november 2013 nr. 1294) følger en tilsvarende regel klart av ordlyden. Bestemmelsen i § 3 første ledd første punktum er likelydende i begge forskriftene og lyder slik:

«§ 3 (finansielle sanksjoner mot listeførte personer og enheter)

Alle penger og formuesgoder som tilhører eller eies, innehas eller kontrolleres av en fysisk eller juridisk person, en enhet, et organ eller en gruppe oppført på Sanksjonskomiteens liste, skal fryses.»

I straffeprosessloven § 202 d heter at formuesgoder som «tilhører» siktede som kan båndlegges. I forarbeidene fremgår at sikkerhetsrådsresolusjon 1373 forplikter myndighetene til å båndlegge formuesgoder som «tilhører eller kontrolleres» av de aktuelle personene, jf. Ot.prp. nr. 60 (2001-2002) punkt 10.3.2 side 54. Denne siden av forpliktelsen kom likevel ikke til uttrykk i lovbestemmelsens ordlyd.

En kjennelse fra Borgarting lagmannsrett (RG 2008 s. 1462) gjaldt båndlegging av et bankinnskudd hvor pengene var antatt å skulle sendes gjennom det såkalte hawalasystemet til ulike personer i Somalia. Politiet hadde mistanke om at kontoene var benyttet til å sende penger til al-Shabaab. Lagmannsretten kom til at

pengene ikke «tilhørte» siktede fordi han kun var innehaver av dem med sikte på videreformidling:

«Etter lagmannsrettens syn er det ikke grunnlag for å tolke loven slik at den også omfatter formuesgoder som den mistenkte besitter uten å eie dem. Lagmannsretten forstår det slik at selv om A formelt sett står som innehaver og disponent av kontoen, er det ikke avklart hvem som eier pengene, jf påtegningen 10. april 2008. A besitter - så vidt skjønnes - pengene i en kortere periode som ledd i et pengetransaksjonssystem. Det er neppe rettslig grunnlag for å hevde at fordi verdiene overføres i et uformelt verdioverføringssystem, hawala, kan verdiene anses å tilhøre den som midlertidig besitter dem under transaksjonen til utlandet.»

Før retten treffer en kjennelse skal ikke bare den mistenkte, men også «andre som saken gjelder», varsles og gis anledning til å uttale seg. I Ot.prp. nr. 61 (2001 - 2002) nevnes som eksempler på at tredjemenn kan berøres formuesgoder som er pantsatt eller som er i sameie mellom flere (proposisjonen punkt 10.6.6.3 side 61).

4.8.2 NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov

I NOU 2016: 24 foreslås vilkåret i gjeldende straffeprosesslov § 202 d om at båndlegging omfatter formuesgoder «som tilhører» mistenkte og tilhørende foretak, videreført i forslaget til ny straffeprosesslov § 22-3 første ledd. Det er ikke uttalt noe nærmere om dette vilkåret, men generelt er gjeldende rett ment videreført, jf. NOU 2016: 24 punkt 14.11 side 345-346.

I utvalgets forslag til ny straffeprosesslov § 22-5 annet ledd foreslås en regel om forholdet til tredjepersoners rettigheter i formuesgoder som båndlegges:

«Hevder en tredjeperson å ha rett til et formuesgode som sikres etter dette kapitlet, avgjør retten om inngrep skal unnlates mot eller uten at det blir stilt sikkerhet»

Forslaget innebærer at en regel tilsvarende gjeldende straffeprosessloven § 214 første ledd annet punktum, som i dag gjelder for beslag ved tvist om det aktuelle formuesgodet, også vil gjelde for båndlegging, jf. NOU 2016: 24 særmerknaden til utkastet til § 22-5 annet ledd i kapittel 30 side 621.

Straffeprosessloven § 214 lyder:

«Ting som er fravendt noen ved en straffbar handling, skal utleveres til fornærmede når beslaget er falt bort. Er det tvist om hvem som har rett til tingen, avgjør retten ved kjennelse om den skal holdes tilbake inntil det har vært anledning til å få spørsmålet avgjort ved dom, eller om utlevering skal skje straks, mot eller uten at det blir stilt sikkerhet.

Andre ting leveres tilbake til den de er beslaglagt hos, når beslaget er falt bort. Gjør noen annen krav på å få tingen utlevert, gjelder bestemmelsene i første ledd annet punktum tilsvarende.»

Utvalget foreslår også en regel om forholdet til godtroende tredjemenn. I forlengelsen av at straffeprosessutvalget foreslår at beslutninger skal tinglyses og båndlegges på samme måte som kjennelser om forvaltning av siktedes formue, jf. gjeldende straffeprosesslov § 221 annet ledd og punkt 4.5.2 over, foreslår utvalget i utkastet til ny straffeprosesslov § 22-4 annet ledd tredje og fjerde punktum en regel som tilsvarende gjeldende straffeprosessloven § 221 tredje ledd. Sistnevnte bestemmelse lyder:

«Overfor godtroende tredjemann har kjennelsen først virkning fra tinglysingen, eller i tilfelle registreringen. Tinglysing hindrer likevel ikke rettsvinning etter lov 2. juni 1978 nr. 37 om godtroerverv av løsøre.»

Overfor den som kjenner til rettens kjennelse, har kjennelsen virkning uavhengig av tinglysingen eller registreringen. Tilsvarende må være tilfellet for en beslutning om båndlegging etter utkastet til ny straffeprosesslov § 22-4 annet ledd, jf. NOU 2016: 24 særmerknaden til utkastet til § 22-4 annet ledd i kapittel 30 side 621.

4.8.3 Rekommandasjon nr. 6

I tolkningsnotene til rekommandasjon nr. 6 fremgår at frysing skal omfatte alle midler som tilhører eller kontrolleres («owned or controlled») av en *designated person* (FATF International Standards tolkningsnote nr. 6 bokstav a side 43):

«This obligation should extend to: all funds or other assets that are owned or controlled by the designated person or entity, and not just those that can be tied to a particular terrorist act, plot or threat; those funds or other assets that are wholly or jointly owned or controlled, directly or indirectly, by designated persons or entities; and the funds or other assets derived or generated from funds or other assets owned or controlled directly or indirectly by designated persons or entities, as well as funds or other assets of persons and entities acting on behalf of, or at the direction of, designated persons or entities.»

I metodologidokumentet kriterium 6.5 bokstav b fremgår at båndleggingen skal omfatte alle midler som tilhører eller kontrolleres av den aktuelle personen («Methodology», side 34):

«(b) The obligation to freeze should extend to: (i) all funds or other assets that are owned or controlled by the designated person or entity, and not just those that can be tied to a particular terrorist act, plot or threat; (ii) those funds or other assets that are wholly or jointly owned or controlled, directly or indirectly, by designated persons or entities; and (iii) the funds or other assets derived or generated from funds or other assets owned or controlled directly or indirectly by designated persons or entities, as well as (iv) funds or other assets of persons and entities acting on behalf of, or at the direction of, designated persons or entities.»

Videre heter det at rettighetene til godtroende tredjemenn skal beskyttes (FATF International Standards tolkningsnote nr. 6 bokstav e side 44):

«Countries should adopt effective measures which protect the rights of bona fide third parties acting in good faith when implementing the obligations under Recommendation 6.»

4.8.4 Forslag til lovendring

Det er på det rene at en beslutning om båndlegging omfatter alle midler som tilhører siktede. Dette legges også til grunn i FATFs evalueringsrapport, jf. punkt 4.3.3. I likhet med Taliban- og ISIL/Al-Qaidaforskriftene § 3 første ledd første punktum, bør det likevel gå klart frem av loven at en beslutning om båndlegging gjelder samtlige formuesgoder som tilhører den siktede, herunder nye formuesgoder som tilflyter siktede innenfor den tidsfrist båndleggingen gjelder. Dette kan gjøres ved at det i straffeprosessloven § 202 d presiseres at «samtlige» formuesgoder kan båndlegges, jf. forslaget nedenfor.

For det andre er det etter sikkerhetsrådsresolusjon 1373 OP 1 bokstav c klart at ikke bare «funds and other financial assets or economic resources of persons» mv. skal fryses, men også «funds derived or generated from property owned or controlled directly or indirectly by such persons and associated persons and entities». Som vist i punkt 4.8.3 over gir tolkningsnotene til rekommandasjon nr. 6 uttrykk for at formuesgoder som er «owned or controlled by the designated person or entity» og formuesgoder som er «derived or generated from funds or other

assets owned or controlled directly or indirectly by designated persons», skal fryses.

Slik uttrykket «tilhører» i straffeprosessloven § 202 d naturlig er å forstå, og slik det har blitt forstått i rettspraksis, oppfyller neppe bestemmelsen fullt ut forpliktelsen etter sikkerhetsrådsresolusjon 1373 OP 1 bokstav c eller FATFs anbefalte implementering av denne. For å oppfylle forpliktelsene må en beslutning om båndlegging ikke bare omfatte formuesgoder vedkommende eier, men også formuesgoder som han kontrollerer eller besitter. Dette vil også bringe virkningen av båndlegging i samsvar med det som følger av Taliban- og ISIL/Al-Qaida-forskriftene.

Det foreslås at derfor at det i straffeprosessloven § 202 d første ledd føyes til at formuesgoder som tilhører, samt «eies, innehas eller kontrolleres» av personer og foretak som nevnt i bestemmelsens bokstav a, og c, kan båndlegges.

Dette åpner i noe større grad enn i dag for at tredjepersoner kan berøres av båndlegging, for eksempel fordi de eier formuesgoder som siktede innehar eller kontrollerer. Etter straffeprosessloven § 202 e skal retten før den treffer kjennelse om båndlegging, varsle ikke bare den mistenkte, men også andre som saken gjelder. Disse skal også gis anledning til å uttale seg. Som vist i punkt 4.3.3 over har FATF anført at straffeprosessloven i for liten grad inneholder virkemidler for å ivareta tredjepersoners rettigheter, som omtalt i rekommandasjon nr. 6, jf. punkt 4.82 over.

Hvorvidt en tredjeperson kan unngå båndlegging ved overta besittelsen av egne midler fra siktede, vil måtte bero på en konkret vurdering av om siktede likevel kan sies å kontrollere midlene, for eksempel dersom det er sannsynlig at midlene uansett vil brukes til et terrorformål. Hvor langt det på dette grunnlag vil være grunnlag for å båndlegge formuesgoder som tilhører en tredjeperson, må sees i lys av at dersom en tredjeperson selv kan mistenkes for eksempel terrorfinansiering, må en beslutning om beslag eller båndlegging rettes mot vedkommende, som dermed får de rettigheter som tilkommer en siktet. I utgangspunktet må formuesgoder som tilhører tredjeparter som er utenfor mistanke, kunne frigjøres uten at de må vente på at vilkårene for båndlegging ikke lenger opphører.

Det foreslås også at straffeprosessloven § 202 e kan tilføyes en regel tilsvarende straffeprosessloven § 214 annet ledd annet punktum og straffeprosessutvalgets utkast til ny straffeprosesslov § 22-5 annet ledd (jf. punkt 4.8.2 ovenfor), som regulerer forholdet til tredjepersoner som berøres av båndlegging. Utvalgets forslag om regulering av forholdet godtroende tredjemenn (jf. punkt 4.8.2 ovenfor), er inntatt i forslaget til straffeprosessloven ny § 202 h tredje ledd, jf. punkt 4.5.5 og 4.5.6 ovenfor.

Se også forslaget i punkt 4.11.4.6.1 om flytting av båndleggingsreglene til politiloven nedenfor, hvor forslagene til endringer i straffeprosessloven §§ 202 d og 202 e foreslås tatt inn i politiloven henholdsvis ny §§ 17 g og 17 h.

4.8.5 Utforming av lovforslaget

Innledningen til straffeprosessloven § 202 d kan endres slik:

§ 202 d. Når noen med skjellig grunn mistenkes for overtredelse av eller forsøk på overtredelse av straffeloven §§ 131, 133, 134, 135, kan sjefen eller den stedfortredende sjefen

for Politiets sikkerhetstjeneste, eller en statsadvokat, beslutte å båndlegge *samtlig*e formuesgoder som tilhører, *eies, innehas eller kontrolleres av*

Straffeprosessloven § 202 e første ledd kan tilføyes et nytt siste punktum:

Hevder en tredjeperson å ha rett til et formuesgode som båndlegges etter dette kapitlet, avgjør retten om inngrep skal unnlates mot eller uten at det blir stilt sikkerhet.

4.9 Hvilke lovbrudd som kan gi grunnlag for båndlegging

4.9.1 Gjeldende rett

Båndlegging etter straffeprosessloven § 202 d kan besluttes ved mistanke om overtredelse av straffeloven § 131 om terrorhandling, § 133 om terrorforbund, § 134 om terrortrusler og § 135 om terrorfinansiering. Henvisningene ble endret i forbindelse med at straffeloven trådte i kraft, og viderefører tidligere henvisninger til straffeloven 1902 § 147 a og 147 b.

I forarbeidene til straffeprosessloven § 202 d foreslo departementet å sløyfe henvisning til straffeloven 1902 § 147 b om terrorfinansiering (straffeloven § 135) som var omfattet av høringsforslaget. Det ble vist til at det ville rekke unødig vidt å la reglene om båndlegging omfatte den som mistenkes for terrorfinansiering, jf. Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) punkt 10.6.4.3 side 59 og punkt 10.6.5.3 side 60. Det ble vist til at det ville være tilstrekkelig for å oppfylle sikkerhetsrådsresolusjonen at reglene om båndlegging rettet seg mot den som mistenkes for overtredelse av straffeloven 1902 § 147 a (straffeloven § 131).

Justiskomiteen mente imidlertid at det ikke fantes noen «rimelig grunn» til å unnta fra båndlegging de som mistenkes for terrorfinansiering (Innst. O. nr. 70 (2001-2002) punkt 8.2 side 19):

«Tvert imot er det vel nettopp her man bør båndlegge for å forebygge finansiering. Komiteen foreslår derfor at straffeprosessloven § 202 d skal omfatte straffeloven § 147 b.»

Båndlegging kan ikke benyttes ved overtredelse av straffeloven § 136 a om deltakelse i terrororganisasjon. Heller ikke forberedelseshandlinger som rammes av straffeloven § 136 om oppfordring (bokstav a), rekruttering (bokstav b) og opplæring til terrorhandlinger (bokstav c og d) gir i utgangspunktet hjemmel for båndlegging.

4.9.2 Innspill fra Politiets sikkerhetstjeneste

I Prop. 64 L (2014-2015) om ikraftsettelse av straffeloven, refereres det til Politiets sikkerhetstjenestes forslag om at også mistanke om overtredelse av § 136 a bør gi grunnlag for båndlegging (proposisjonen punkt 6.7.5.2 side 82):

«Økonomisk eller annen materiell støtte til en terrororganisasjon, som har tatt skritt for å realisere formålet med ulovlige midler, vil ofte være ensbetydende med terrorfinansiering, selv om bevisetemaet etter de to bestemmelser ikke fullt ut overlapper hverandre. Formålet med straffeloven [straffeprosessloven], som er å hindre at verdier blir brukt til terrorhandlinger, tilsier derfor at også § 136a bør omfattes av bestemmelsen om båndlegging av formuesgoder.»

Departementet tok ikke stilling til dette forslaget i forbindelse med ikraftsettelsen av straffeloven (se Prop. 64 L (2014-2015) punkt 6.7.5.3 side 82), men behandler det nedenfor.

4.9.3 Forslag til lovendring

Spørsmålet om handlinger som rammes av straffeloven 136 a bør gi adgang til båndlegging, ble ikke vurdert i forbindelse med at bestemmelsen ble føyd til straffeloven. I mange tilfeller vil en handlemåte som rammes av denne bestemmelsen, også kunne rammes av de bestemmelsene som straffeprosessloven § 202 d viser til i dag. Straffeloven § 136 a og § 135 om terrorfinansiering kan i noen tilfeller overlappe ved at begge kan ramme økonomisk eller materiell støtte til en terrororganisasjon. Det kan anføres at det ikke er noen reelle grunner til å begrense adgangen til å benytte båndlegging til bare de tilfellene som rammes § 135. Å båndlegge formuesgodene til personer som deltar i terrororganisasjoner og rekrutterer til terrororganisasjoner kan være et effektivt og egnet verktøy for å vanskeliggjøre og forebygge slik straffbar virksomhet, og bidra til å oppfylle formålet med båndleggingsinstituttet. Tilsvarende argumenter kan for så vidt også anføres for at båndlegging bør kunne skje ved mistanke om handlinger som rammes av straffeloven § 136. Rekruttering og opplæring vil gjerne omfatte organisering og bestilling av reiser, støtte til flybilletter, anskaffelse av materiell og så videre.

På den annen side er båndlegging et meget inngripende tvangsmiddel. Det kan anføres at virkeområdet allerede er vidt, og at båndlegging bør være reservert for de mest alvorlige terrorlovbruddene.

Nedenfor er henvisning til straffeloven § 136 og 136 a foreslått føyd til straffeprosessloven § 202 d. Det kan også være en mulighet at henvisningen til § 136 ikke bør omfatte bokstav a om oppfordring til terror. Det kan være uklart om båndlegging vil være formålstjenlig virkemiddel mot den som mistenkes for oppfordring til terror, selv om begrensninger i vedkommendes ressurstilgang vil kunne vanskeliggjøre en mer utstrakt propagandavirksomhet. En slik begrensning er ikke tatt med i utformingen av lovforslaget.

I punkt 4.11.4.6.1 nedenfor om flytting av båndleggingsreglene til politiloven, er tilsvarende tatt inn i politiloven ny § 17 g.

4.9.4 Utforming av lovforslaget

I innledningen til straffeprosessloven § 202 d kan §§ 136 og 136 a føyes til oppregningen av bestemmelser i straffeloven.

4.10 Tidsfristen for en båndleggingsbeslutning

4.10.1 Gjeldende rett

Etter straffeprosessloven § 202 e første ledd tredje punktum skal retten fastsette en tidsfrist for båndleggingen dersom beslutningen opprettholdes. Etter fjerde punktum gjelder straffeprosessloven § 185 første ledd tilsvarende. Det vil si at fristen skal være så kort som mulig og ikke overstige 4 uker av gangen. Dersom etterforskningens art eller andre særlige omstendigheter tilsier at fornyet prøving vil være uten betydning, kan retten sette en lengre frist, jf. § 185 første ledd fjerde punktum.

Bestemmelsen er ment å sikre at retten hver fjerde uke må ta stilling til om vilkårene i § 202 d fremdeles er oppfylt, jf. Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) punkt 10.6.7 side 64. Bakgrunnen var at uten særregler ville en kjennelse om

båndlegging ikke kunne påankes senere enn 2 uker etter kjennelse, jf. straffeprosessloven § 379 første ledd. Etter dette tidspunkt ville det «uten særregler praktisk sett bero på påtalemyndigheten om båndleggingen skal oppheves eller ikke», jf. Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) punkt 10.6.7 side 64.

I de sakene hvor båndleggingsbeslutninger har blitt benyttet har retten gjennomgående tillatt båndlegging i inntil 8 uker av gangen. jf. offentlige slutninger fra kjennelsene på www.hvitvasking.no. Alle disse sakene har omhandlet personer som har oppholdt seg i konfliktområder i utlandet.

4.10.2 Forslag til lovendring

Å kreve fornyet vurdering av båndleggingen i saker hvor siktede oppholder seg i utlandet på ubestemt tid, kan medføre unødvendig bruk av tid og ressurser for politi, forsvarer og domstoler. Særlig gjelder dette hvor siktede ikke benytter anledningen til å uttale seg før kjennelse treffes. I slike saker bør retten kunne fastsette en lengre tidsfrist enn det som følger av straffeprosessloven § 202 e, jf. § 185 første ledd.

Uavhengig av om siktede har uttalt seg i forbindelse med båndleggingen eller om bestridt denne, bør domstolene med jevne mellomrom prøve mistankegrunnlaget og forholdsmessigheten i videre båndlegging, vurdere ny informasjon og kontrollere at etterforskningen fremmes med tilstrekkelig hurtighet og effektivitet. Det kan likevel skje med lengre intervaller enn i dag. I lovforslaget nedenfor foreslås et nytt annet ledd i straffeprosessloven § 202 e, hvor retten kan fastsette en tidsfrist på inntil 6 måneder, dersom ikke særlige grunner tilsier fornyet prøving tidligere. Regelen er tilsvarende politiloven § 17 e første om bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed. En tidsfrist på 6 måneder vil kunne være passende i saker hvor siktede for eksempel oppholder seg i utlandet og ikke bestrider båndleggingen. I andre saker vil det være betenkelig å fastsette en så lang frist. Hovedregelen bør derfor at det fastsettes en frist på 8 uker.

Siktede og andre saken gjelder vil uansett kunne be om en tidligere prøving dersom det kan anføres at vilkårene for å opprettholde båndleggingen ikke lenger er til stede, for eksempel fordi en mener at båndleggingen har blitt uforholdsmessig inngripende.

I punkt 4.11.4.6.1 nedenfor om flytting av båndleggingsreglene til politiloven, er tilsvarende fristregler tatt inn i forslaget til politiloven ny § 17 h.

4.10.3 Utforming av lovforslaget

Straffeprosessloven § 202 e kan tilføyes ett nytt annet ledd:

Opprettholder retten beslutningen, fastsetter den samtidig en bestemt tidsfrist for båndleggingen. Tillatelse kan gis for inntil 6 måneder av gangen dersom særlige omstendigheter tilsier at en fornyet prøving etter 8 uker vil være uten betydning.

Nåværende annet ledd blir nytt tredje ledd.

Første ledd tredje og fjerde punktum oppheves. Nåværende femte punktum blir nytt tredje punktum.

4.11 Båndlegging og forholdet til straffesaken («criminal proceedings»)

4.11.1 Gjeldende rett

4.11.1.1 Straffeprosessuelt tvangsmiddel

I høringsforslaget 20. desember 2001 om nye båndleggingsregler til erstatning for den provisoriske anordningen, viste departementet til at «frysing» etter sikkerhetsrådsresolusjon 1267 er gjennomført i Talibanforskriften som en sivilrettslig beføyelse, jf. Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) punkt 10.6.2.1 side 55. Det ble samtidig vist til at det er forskjeller mellom sanksjonsregimene etter sikkerhetsrådsresolusjon 1267 og sikkerhetsrådsresolusjon 1373. Blant annet innebærer gjennomføringen av sanksjoner etter sikkerhetsrådsresolusjon 1267 løpende implementering av vedtak fattet i FNs sanksjonskomité. Tiltak etter sikkerhetsrådsresolusjon 1373 forutsetter på sin side at nasjonale myndigheter selv initierer en sak mot aktuelle personer eller enheter, og deretter prøver om relevante vilkår er oppfylt i den enkelte sak. Sikkerhetsrådsresolusjon 1373 ble dermed ansett for å ha en nærmere forbindelse til straffeprosessen. Påtalemyndighetens erfaring med bevisvurderinger, anvendelsen av reglene om erstatning for uberettiget forfølgning og muligheten for at sensitiv etterretningsinformasjon kunne utgjøre en del av beslutningsgrunnlaget, talte etter departementets syn for å gjennomføre sikkerhetsrådsresolusjon 1373 OP 1 bokstav c som et straffeprosessuelt tvangsmiddel, jf. Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) punkt 10.6.2.1 side 55 og punkt 10.6.2.3 side 56.

Forslag om ikke å gjennomføre sanksjoner etter sikkerhetsrådsresolusjon 1373 som en sivilrettslig beføyelse, fikk støtte i høringsrunden, jf. Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) punkt 10.6.2.2 side 55-56. Økokrim og riksadvokaten pekte likevel på muligheten for at frysing kunne skje som ledd i en sivilrettslig beføyelse basert på lister. Departementet uttrykte en viss støtte til dette forslaget, men pekte samtidig på en del innvendinger, jf. Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) punkt 10.6.2.3 side 56. Departementet erkjente at tyngden av slike innvendinger nødvendigvis ville bero på hvordan reglene ble utformet, men fastholdt forslaget om å gjennomføre reglene om båndlegging innenfor rammen av straffeprosessloven.

Ved innføringen av reglene om båndlegging ble det vurdert om sikkerhetsrådsresolusjon 1373 OP 1 bokstav c kunne oppfylles gjennom de alminnelige reglene om beslag og inndragning, men departementet kom til at det var behov for egne regler om båndlegging, jf. Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) punkt 10.6.3.3 side 57-58:

«En av innvendingene mot departementets forslag er at båndleggingsinstituttet vil «representere et unødvendig forstadium til tvangsmiddelet beslag. Departementet ser det ikke slik. De foreslåtte reglene om båndlegging rekker videre enn reglene om beslag, og vil derfor ha selvstendig betydning utenfor områder for straffeprosessloven § 203.»

I likhet med beslag og hefte (hhv. straffeprosessloven §§ 203 og 217) innebærer båndlegging at den rettslige eller faktiske rådigheten over formuesgoder midlertidig fratas vedkommende beslutningen retter seg mot. Båndlegging har likevel et særegent formål, nemlig å forhindre fremtidige straffbare forhold (Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) punkt 15 IV særmerknaden til straffeprosessloven § 202 d side 97):

«Mens et beslag bare kan rette seg mot ting som antas å ha betydning som bevis, som kan inndras eller som kan kreves utlevert av fornærmede, kan en beslutning om båndlegging også gjelde formuesgoder uten bevisverdi som er lovlig ervervet, og som verken har vært brukt eller er bestemt til å brukes til terrorhandlinger. Formålet med bestemmelsene er å hindre at slike handlinger begås.»

Et vilkår for å beslutte båndlegging etter straffeprosessloven § 202 d er at den båndleggingen retter seg mot, med skjellig grunn kan mistenkes for overtredelse av eller forsøk på overtredelse av straffeloven §§ 131, 133, 134 eller 135. I høringsnotatet 20. desember 2001 ga departementet uttrykk for at båndlegging (frysing) ikke burde kunne besluttes dersom det ikke er sannsynlighetsovervekt for at midlene skal brukes til terrorformål (Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) punkt 10.6.5.1 side 60):

«Frysing kan etter omstendighetene være meget inngripende, og bør iallfall ikke kunne besluttes om det ikke er sannsynlighetsovervekt for at midlene skal brukes til terrorformål. På den annen side er det neppe grunn til å kreve en mer kvalifisert form for sannsynlighet. Hvis frydingsinstituttet effektivt skal kunne hindre fremtidige terrorhandlinger, kan ikke vilkårene være for strenge. Viser det seg senere at mistanken var ugrunnet, og den frydingen retter seg mot har lidt et økonomisk tap som følge av frydingen, kan vedkommende kreve erstatning etter reglene i straffeprosessloven §§ 444 flg.»

I utkastet til båndleggingshjemmel som ble foreslått i høringsnotatet 20. desember 2001 var mistankekravet knyttet til faren for at noen ville «forberede eller gjennomføre» visse handlinger. Enkelte høringsinstanser mente at dette vilkåret burde erstattes med en ren henvisning til straffeloven 1902 §§ 147 a og 147 b, blant annet under henvisning til at straffeloven § 147 a i høringsnotatet var foreslått å ramme nettopp planlegging og forberedelse av terror, jf. Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) punkt 10.6.5.2 side 60. Departementet var enig i dette og justerte lovforslaget slik at en beslutning om båndlegging forutsatte at straffeloven 1902 § 147 a var overtrådt (eller forsøkt overtrådt), jf. Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) punkt 10.6.5.3 side 60.

Et mistankekrav basert på sannsynlighetsovervekt ble fulgt opp i loven («skjellig grunn»), men ble knyttet til mistanke om overtredelse av de nevnte straffebudene, ikke til om midlene skulle brukes til terrorformål. Kravet om formålmessighet i straffeprosessloven § 170 a første punktum innebærer at et tvangsmiddel bare kan brukes «når det er tilstrekkelig grunn til det», men innebærer ikke at det må være sannsynlighetsovervekt for at midlene vil bli benyttet til terror.

I NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov er det i forslaget til § 22-3 foreslått presisert i lovteksten at formålet med båndlegging er å forhindre fremtidige terrorhandlinger. Et slik uttrykkelig formål er ment å sette en ramme for den forholdsmessighetsvurderingen som må foretas, jf. utredningen kapittel 30 særmerknaden til utkastet § 22-3 side 621.

Straffeloven 1902 § 147 a rammet fullbyrdet terrorhandling (første ledd), forberedelser til terror ved inngåelse av forbund (tredje ledd) og terrortrusler (annet ledd). Tilsvarende straffansvar er videreført i straffeloven henholdsvis §§ 131, 133 og 134. Senere har straffansvaret for forberedelser til terror blitt utvidet ved innføringen av et særlig forsøksansvar for terrorhandlinger, jf. straffeloven § 131 tredje ledd og Prop. 131 (L (2012-2013) punkt 8 side 44 følgende). Departementet foreslo for øvrig i Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) å sløyfe henvisningen til straffeloven 1902 § 147 b om terrorfinansiering (straffeloven § 135) som var

omfattet av høringsforslaget. Justiskomiteen mente imidlertid at det ikke fantes noen «rimelig grunn» til å unnta fra båndlegging de som mistenkes for terrorfinansiering, jf. Innst. O. nr. 70 (2001-2002) punkt 8.2 side 19 og punkt 4.9.1 over.

4.11.1.2 Varighet, opphør og utfall

I høringsnotatet 20. desember 2001 foreslo departementet at frysingen (båndleggingen) burde kunne opprettholdes så lenge vilkårene var oppfylt (Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) punkt 10.6.8.1 side 64):

«Konvensjonen og resolusjonen sier ikke noe om hvor lenge midlene skal være frosset, eller hvordan frysing kan bringes til opphør. Også på dette punkt står derfor statene fritt til å utforme nærmere regler. Konvensjonen forutsetter imidlertid at en beslutning om frysing skal følges opp med inndragning, om vilkårene for det foreligger.

Den provisoriske anordningen forutsetter at frysingen er tidsbestemt og skal munne ut i beslag, heftelse eller inndragning, eller i at verdiene frigis, jf § 5 tredje ledd. Bestemmelsen slår derfor fast at påtalemyndigheten snarest mulig etter at det er truffet beslutning om å fryse formuesgoder, skal vurdere om det er grunnlag for å la frysingen etterfølges av slike beføyelser. Mener påtalemyndigheten at det ikke er grunnlag for dette, skal beslutningen om å fryse formuesgodet uten ugrunnet opphold oppheves.

Etter departementets syn bør frysingen fortsatt være et midlertidig tiltak, som avløses enten av en beslutning om beslag, heftelse eller inndragning, eller i at beslutningen om frysing oppheves. Det kan imidlertid reises spørsmål ved om varigheten av frysingen bør bero på om det er grunnlag for å treffe slik beslutning om bruk av andre tvangsmidler. Frysing er et eget straffeprosessuelt tvangsmiddel, og tjener i utgangspunktet andre formål enn f.eks. reglene om beslag. Departementet foreslår derfor at frysingen bør kunne opprettholdes så lenge vilkårene for det er oppfylt.»

I høringen mente Oslo statsadvokatembeter at bestemmelsene burde angi en tidsmessig eller saksmessig ramme som bygget på de alminnelige utgangspunkter om at påtalemyndigheten ved avsluttet etterforskning tar endelig stilling til om straffe- eller inndragningskrav skal reises for domstolene. Dersom slike krav ikke fremmes, måtte frysvedtaket oppheves. Oslo statsadvokatembeter pekte på at et frysingsvedtak etter forslaget i høringsnotatet 20. desember 2001, kunne bestå uavhengig av en straffesak. Det ble også pekt på spørsmål knyttet til Grunnloven (Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) punkt 10.6.8.2 side 64-65):

«En vil også peke på at departementets forslag kan reise visse spørsmål i forhold til Grunnloven og beskyttelse av den enkeltes eiendomsrett. En tvangsmessig og tidsubestemt avståelse av eierfunksjonene for ubegrenset tid krever enten skatterettslig, strafferettslig eller ekspropriasjonsmessig hjemmel. Det er for øvrig bare de to første som kan regnes som verdikonfiskasjon. Hvorvidt Grunnloven gir adgang til en tidsubestemt «beslag», kan synes uklart. En vil her peke på problemstillingen.

Vår tilråding vil være at man enten knytter frysing til det strafferettslige, slik at virkemiddelet knyttes til straffesaken.

Et alternativ kan være at sakene behandles som et rent sivilrettslig forhold. Det bør imidlertid bemerkes at de straffeprosessuelle virkemidler for øvrig da ikke kan nyttes under saksbehandlingen, og de grunnlovsmessige spørsmål vil for øvrig være de samme.»

I proposisjonen endret departementet standpunkt og sa seg enig med Oslo statsadvokatembeter i at loven bør fastsette en grense for hvor lenge en beslutning om båndlegging kan opprettholdes, og at båndlegging i utgangspunktet skal

oppheves når straffesaken er avsluttet (Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) punkt 10.6.8.3 side 65):

«Departementet er enig med Oslo statsadvokatembeter i at loven bør fastsette en grense for hvor lenge en beslutning om båndlegging kan opprettholdes. Selv om både kravet til skjellig grunn og kravet til forholdsmessighet etter straffeprosessloven § 170 a er til hinder for at båndleggingen kan bli et «evigvarende beslag», taler rettssikkerhetshensyn og hensynet til forutberegnelighet for at det fastsettes en klar grense. Etter departementets syn kan det være naturlig å bygge på den tilsvarende bestemmelsen om opphør av beslag, jf straffeprosessloven § 213 annet ledd. Dette innebærer at en beslutning om båndlegging i utgangspunktet skal oppheves når straffesaken er endelig avgjort.»

Regelen fremgår av straffeprosessloven § 202 f siste punktum:

«Båndleggingen faller senest bort når saken er endelig avgjort.»

Når straffesaken avsluttes, må dermed båndleggingen opphøre. Dersom båndlagte formuesgoder kan inndras eller tjene til betaling av bot eller lignende forutsetter straffeprosessloven § 202 f første punktum at det snarest mulig i etterforskningen skal tas beslag eller hefte straffeprosessloven §§ 203 og 217). Formuesgoder som fortsatt er båndlagt ved straffesakens avslutning, vil det dermed normalt måtte frigis.

Det avgjørende for om formuesgoder kan inndras (eller beslaglegges med sikte på inndragning) er hvorvidt vilkårene etter reglene i straffeloven kapittel 13 er oppfylt. Utbytte fra straffbare handlinger kan inndras etter straffeloven § 67. Formuesgoder som ikke er utbytte, herunder lovlig ervervede formuesgoder, kan inndras etter straffeloven § 69 første ledd dersom formuesgodet er frembragt ved, har vært gjenstand for, eller har vært brukt eller bestemt til bruk ved, en straffbar handling. Dette vil i kunne ramme formuesgoder som har tilknytning til terrorfinansiering, jf. straffeloven § 135, og midler ment til annen terror kriminalitet. Formuesgoder som derimot var ment brukt til en annen straffbar handling enn det den aktuelle saken gjelder, vil derimot ikke kunne inndras etter denne bestemmelsen. I så fall kan det bli spørsmål om forebyggende inndragning etter straffeloven § 70 første ledd første punktum:

«En ting kan inndras når det på grunn av tingens art og forholdene for øvrig er en nærliggende fare for at den vil bli gjort til gjenstand for eller brukt ved en straffbar handling»

Også penger kan være «ting» etter straffeloven § 70, jf. straffeloven § 69 andre ledd og Matningsdal, kommentarutgave til straffeloven 2005, første del, alminnelige bestemmelser, note 2 til § 70 side 648-649:

«I Rt. 1991 s. 986 kom imidlertid Høyesterett til at «rede penger» «klart» falt utenfor § 37 b (s. 988). Dette var neppe en riktig tolking av § 37 b. Og når tredje ledd nå fastsetter at § 69 andre ledd gjelder tilsvarende, kan det ikke være tvilsomt at § 70 etter omstendighetene kan gi hjemmel for inndragning av kontanter, jf. kommentaren til § 69 punkt 9.2.»

I note 9.2 til § 69 uttales samme sted side 644:

«Penger regnes også som «ting». Foruten ved overtredelse av valutalovgivningen kan det bl.a. være aktuelt å inndra penger som har vært brukt ved forsøk på kjøp av narkotika. I så fall kan pengene inndras med hjemmel i første ledd bokstav c. Se i denne sammenheng EMDs decision 27. juni 2002 i saken Butler v. the United Kingdom (application no. 41661/98), som omtales i kommentaren til § 70 punkt 2, og hvor EMD aksepterte en svært vidtrekkende inndragningsbestemmelse i engelsk rett.»

Så vidt departementet er kjent med har spørsmålet om å inndra kontanter eller bankinnskudd i medhold av straffeloven § 70, ikke vært oppe for domstolene.

4.11.1.3 Tvangsmiddelbruk i og utenfor etterforskning

4.11.1.3.1 Innledning

Som hovedregel krever bruk av tvangsmidler at det begås eller er begått et lovbrudd. Ved lov 17. juni 2005 nr. 87 ble det imidlertid gitt adgang til å anvende skjulte tvangsmidler for å innhente informasjon med sikte på å *avverge* bestemte former for organisert og annen alvorlig kriminalitet, jf. straffeprosessloven § 222 d. Samtidig ble det innført en hjemmel i politiloven § 17 d til å bruke tvangsmidler for å *forebygge* kriminalitet. Forebyggende tvangsmidler brukes av PST utenfor etterforskning, mens avvergende metodebruk skjer som ledd i en straffeprosessuell etterforskning. Reglene om avvergende og forebyggende tvangsmiddelbruk ble revidert i lov 17. juni 2016. I forarbeidene er forskjellene i slik tvangsmiddelbruk nærmere omtalt (Prop. 68 L (2015-2016) punkt 13.1 side 171):

«Forskjellen i begrepsbruk markerer at en - når metodebruken skjer som ledd i etterforskning - i tid gjerne befinner seg nærmere handlingen som søkes forhindret, jf. Ot.prp.nr.60 (2004-2005) punkt 6.1 side 60.

Departementet understreket at PST, i likhet med politiet for øvrig, som utgangspunkt og hovedregel bare skal kunne ta i bruk tvangsmidler etter at etterforskning er satt i verk, jf. Ot.prp.nr.60 (2004-2005) punkt 9.3.6.4 side 124. I hovedsak foreslo derfor departementet at PSTs behov for økt bruk av tvangsmidler skulle dekkes ved å åpne for avvergende bruk av tvangsmidler som ledd i etterforskning, jf. straffeprosessloven § 222 d. For å dekke PSTs behov for økt metodetilgang på en tilfredsstillende måte, var det imidlertid nødvendig å senke mistankekravet ytterligere for noen få straffbare forhold. Fordi slik tvangsmiddelbruk skjer utenfor etterforskning, foreslo departementet å plassere hjemmelen i politiloven som en ny § 17 d. Dersom en sak begynner som en sak om forebygging, og på et tidspunkt går over i etterforskning, må den fortsatte bruken av tvangsmidler hjemles i straffeprosessloven, og tillatelse fra retten må innhentes på ny etter reglene i den loven.»

Avgrensingen mellom etterforskning og forebyggende virksomhet har blant annet betydning for hvem som har ansvar og instruksjonsmyndighet og hvilke regler som regulerer virksomheten (Prop. 68 L (2015-2016) punkt 13.4.1.1.1 side 176):

«Det avgjørende for om etterforskning skal innledes er om det er «rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold», jf. § 224 første ledd. Justisdepartementet uttalte i Ot.prp.nr.60 (2004-2005) punkt 4.5.2 side 42 at grensen mellom etterforskning og annen politivirksomhet bør trekkes opp med utgangspunkt i retningslinjene i Riksadvokatens rundskriv nr. 3/1999 (Etterforskning). Rundskrivet kan langt på vei sies å være et resultat av den såkalte Furre-saken, jf. «Riksadvokatens gjennomgang av overvåkningstjenestens henvendelser til tyske myndigheter om opplysninger fra Stasi-arkivene» 29. april 1997. Her kom skillet mellom etterforskning og forebygging på spissen. Avgrensningen av etterforskningsbegrepet har særlig betydning for hvem som har ansvar og instruksjonsmyndighet - Riksadvokaten eller Justisdepartementet - og hvilke regler som gjelder for virksomheten - straffeprosessloven og påtaleinstruksen eller politiloven og forvaltningsloven.»

I riksadvokatens *rundskriv 3/1999* om etterforskning uttales følgende om forskjellene i hvilke regler som kommer til anvendelse (kapittel I kulepunkt 2):

«Under etterforskningen gjelder straffeprosessloven, påtaleinstruksen og instrukser og retningslinjer fra overordnet påtalemyndighet. Eksempelvis vil klassifikasjon av en virksomhet som etterforskning kunne utløse reglene i straffeprosessloven og påtaleinstruksen om habilitet, taushetsplikt, klage, vitneplikt, innsyn (for mistenkte) og underretning om

påtaleavgjørelser. For virksomhet politiet driver som ikke er etterforskning, kommer forvaltningsloven, politiloven og lover som gir regler for særlige rettsområder, for eksempel våpenloven og fremmedloven, til anvendelse.»

4.11.1.3.2 Etterforskningsbegrepet

I riksadvokatens rundskriv 3/1999 uttales videre at det avgjørende for om en virksomhet er etterforskning, er dens formål. Etterforskning angis som (kapittel II punkt 2):

«De undersøkelser politi og påtalemyndighet foretar for å

- avdekke om straffbart forhold er begått eller begås
- avklare de øvrige omstendigheter som en påtaleavgjørelse forutsetter klarlagt og eventuelt forberede sakens behandling i retten.

Ansvarlig myndighets oppfatning av formålet vil som hovedregel være avgjørende. Av hensyn til avklaring av ansvarsforhold og hvilket regelsett som kommer til anvendelse, er det derfor av stor betydning at såvel politi som påtalemyndighet til enhver tid er seg bevisst formålet med den virksomhet som settes i verk eller videreføres. Er det gitt etterforskningsordre eller har ansvarlig påtalemyndighet erklært at informasjonsinnhenting skal betraktes som etterforskning, vil det være avgjørende med mindre det er klart at formålet er et annet.»

Også virksomhet som ikke direkte tar sikte på avdekke og iredteføre straffbart forhold kan likevel høre under påtalemyndighetens ansvarsområde (rundskrivet kapittel II punkt 5):

«Innhenting av informasjon kan ha flere parallelle formål. En virksomhet med delt formål vil i prinsippet høre både under påtalemyndigheten og departementet. Har virksomheten som ett av flere mulige utfall at informasjonen kan komme til å bli brukt i straffeforfølgende øyemed, foreligger etterforskning i lovens forstand, og påtalemyndigheten må ta ansvar for etterforskningsdelen. Delt ansvar bør søkes unngått i størst mulig utstrekning. Er etterforskningselementet det dominerende, bør derfor påtalemyndigheten normalt anses å ha ansvaret for hele virksomheten selv om også andre formål spiller inn. Derimot kan påtalemyndigheten ikke fri seg fra ansvaret for etterforskningstiltak selv om etterforskningselementet er beskjedent. Av hensyn til påtalemyndighetens uavhengighet må det unngås at departementet får ansvar for noen form for straffeprosessuell etterforskning.»

I Prop. 68 L (2015-2016) punkt 13.4.1.1.1 side 176 vises det til at etter gjeldende rett vil også informasjonsinnhenting med sikte å avverge og stanse straffbare handlinger, være etterforskning:

«Særlige spørsmål oppstår når politiets virksomhet har flere formål, for eksempel at politiet samtidig som det undersøker om et straffbart forhold er begått, forsøker å stanse eller avverge nye straffbare forhold. I Ot.prp.nr.60 (2004-2005) punkt 4.5.2 side 42-43 slås det fast at dersom det først er åpnet etterforskning, vil politiets bruk av tvangsmidler måtte anses som del av etterforskningen, selv om hovedformålet i en bestemt situasjon er å stanse eller avverge en straffbar handling. Dette noe som ble presisert i § 226 første ledd bokstav c ved endringslov 17. juni 2005 nr. 87. Dette er blitt mer praktisk etter hvert som flere handlinger er gjort straffbare på forberedelsesstadiet, jf. for eksempel straffeloven §§ 131 tredje ledd, 133, 136 og 136 a (straffeloven 1902 §§ 147 a fjerde og femte ledd, 147 c og 147 d).»

4.11.1.3.3 Tvangsmiddelbruk i forebyggende virksomhet

Som PSTs forebyggende virksomhet regnes den informasjonsinnhenting og virksomhet PST driver uten at vilkårene for å igangsette etterforskning er oppfylt, det vil si uten at det er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger et straffbart

forhold, jf. straffeprosessloven § 224 første ledd (Prop. 68 L (2015-2016) punkt 13.5.1 side 202):

«Bakgrunnen for at det ble åpnet for bruk av tvangsmidler også i forebyggende øyemed var at PSTs virksomhet i stor grad skal være forebyggende, og at målet ofte vil være å sørge for at det ikke blir grunnlag for å iverksette etterforskning, jf. Ot.prp.nr.60 (2004-2005) punkt 9.1 side 112. Departementet påpekte at forebyggingsaspektet er særdeles viktig. Det sentrale er å oppdage mulige trusler mot samfunnssikkerheten tidligst mulig, helst lenge før hendelsesforløpet har kommet så langt at grensen for det straffbare er nådd.»

Bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed er ment å være en sikkerhetsventil som bare brukes når reglene om avverging som ledd i etterforskning ikke er anvendbare (Prop. 68 L (2015-2016) punkt 13.5.1 side 203):

«Departementet legger til grunn at en lojal forståelse av dagens lovverk tilsier at dersom det foreligger grunnlag for å åpne etterforskning, bør dette alternativ i utgangspunktet velges, fremfor å benytte tvangsmidler i forebyggende øyemed. Under Justiskomiteens behandling av forslaget, ble det understreket at bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed skulle være en sikkerhetsventil, som bare kunne bli brukt når reglene om avverging som ledd i etterforskning ikke var anvendbare. Det vises til Innst.O.nr.113 (2004-2005) punkt 9.2. Likevel vil departementet understreke at PST må ha en viss skjønnsmessig kompetanse til å vurdere når en sak bør gå over fra forebyggingsstadiet til etterforskningsstadiet. I den forbindelse kan det bemerkes at PST kan motta troverdige, men ikke-verifiserte opplysninger som gir grunn til å avvente den videre utvikling før eventuell etterforskning iverksettes. En del av informasjonen som PST mottar, må dessuten antas å komme fra samarbeidende utenlandske tjenester o.l. og være konfidensiell. Forholdet til kilden kan her gjøre det vanskelig å starte en etterforskning og innta informasjonen i en straffesak, både fordi PST i utgangspunktet ønsker å være lojale mot sine kilder og fordi en slik eksponering kan føre til at PST mister kilder, med u hensiktsmessig informasjonstørke som resultat.»

Etter politiloven § 17 d første ledd kan retten ved kjennelse gi PST tillatelse til som ledd i sin forebyggende virksomhet å nytte nærmere bestemte tvangsmidler, dersom det er «grunn til å undersøke» om noen forbereder visse alvorlige straffbare handlinger. Departementet foreslo ingen endringer i vilkåret «grunn til å undersøke» i Prop. 68 L (2015-2016). Om innholdet i vilkåret ble det under henvisning til Innst.O.nr. 113 (2004-2005) uttalt (Prop. 68 L (2015-2016) punkt 13.5.2 side 204):

«Grovt sett ligger det tre krav innbakt i uttrykket: Et saklighetskrav, et krav om en viss sannsynlighet for at noe er under oppseiling, og et krav til forholdsmessighet mellom det som skal undersøkes, og de virkemidler som tas i bruk, jf. innstillingen side 35.»

Etter politiloven § 17 d annet ledd kan tillatelse dessuten bare gis dersom det er grunn til å tro at inngrepet vil gi opplysninger av vesentlig betydning for å kunne forebygge handlingen (indikasjonskrav), at forebygging ellers i vesentlig grad vil bli vanskeliggjort (subsidiaritetskrav) og at inngrepet etter sakens art og forholdene ellers ikke fremstår som uforholdsmessig (forholdsmessighetskrav).

Ved bruk av skjulte tvangsmidler i forebyggende øyemed etter politiloven er det etter gjeldende rett ikke krav til underretning. Dette følger av politiloven § 17 e annet ledd tredje punktum.

I forarbeidene til straffeprosessloven § 222 d og politiloven § 17 d fremgår at båndlegging ikke bør skje uten mistanke om at det er begått noe straffbart (Ot.prp. nr. 60 (2004-2005) punkt 9.4.2.3 side 131):

«At pågrepelse og varetektsfengsling (jf. straffeprosessloven kapittel 14) ikke skal kunne anvendes utenfor etterforskning, krever ingen nærmere begrunnelse - å skulle kunne nytte slike inngrep uten mistanke om noe straffbart ville stride mot grunnleggende rettsprinsipper. Det ville også være for inngripende å nytte båndlegging av formuesgoder etter straffeprosessloven kapittel 15 b på denne måten.»

Samme sted punkt 1.9 på side 12 uttales:

«Enkelte tvangsmidler, som for eksempel pågrepelse, varetektsfengsling og båndlegging, er så inngripende at de ikke bør kunne anvendes uten at det mest sannsynlig er begått en straffbar handling.»

4.11.1.3.4 Avvergende bruk av tvangsmidler

Avvergende bruk av tvangsmidler forutsetter at det er «rimelig grunn til å tro» at noen kommer til å begå visse alvorlige straffbare handlinger, jf. straffeprosessloven § 222 d. Spørsmålet om mistankekrav ved avvergende bruk av tvangsmidler ble grundig behandlet i forarbeidene. Departementet fant at det ville bli for strengt å kreve sannsynlighetsovervekt (Ot.prp. nr. 60 (2004-2005) punkt 6.3.3 side 69):

«Det er viktig å være oppmerksom på at man - når spørsmål om avvergende metodebruk kommer opp - normalt vil befinne seg i en tidlig fase av etterforskningen. Formålet med å anvende tvangsmidler er å frembringe informasjon om en planlagt straffbar handling for - om mulig - å avverge den. Dersom det opereres med et krav om sannsynlighetsovervekt for at handlingen vil bli begått, frykter departementet at politiet ofte vil komme for sent inn i situasjonen. Det kan for eksempel tenkes at politiet på grunnlag av vitneforklaringer eller andre bevis har fått mistanke om et alvorlig terroranslag er under planlegging, men at bevisene ikke gir grunnlag for å konkludere med at planene mest sannsynlig vil bli gjennomført.»

Departementet foreslo etter dette å formulere mistankekravet som «grunn til å tro», jf. samme sted side 70. I forbindelse med Stortingets behandling av lovforslaget ble vilkåret likevel endret til «rimelig grunn til å tro», jf. Innst. O. nr. 113 (2004-2005) punkt 6.2 side 20:

«Komiteen mener det er viktig med klare og tydelige vilkår i loven for å ivareta personvern hensyn og gjøre domstolskontrollen effektiv. Komiteen mener det er behov for en ytterligere klargjøring av mistankekravet i straffeprosesslovens § 222 d første ledd. Dette kan gjøres ved at lovteksten bruker begrepet «rimelig grunn». Dette innebærer en ytterligere klargjøring av krav til saklighet, sannsynlighet og forholdsmessighet.»

I Prop. 68 L (2015-2016) som følger opp Metodekontrollutvalgets utredning i NOU 2009: 15, hvor blant annet reglene om avvergende bruk av tvangsmidler etterkontrolleres, foreslår departementet at dette vilkåret beholdes uendret idet det stiller et tilfredsstillende krav til saklighet, sannsynlighet og forholdsmessighet. Om gjeldende rett uttales samme sted (punkt 13.4.2.1 side 189):

«Det uttalte pedagogiske formålet med tilføyelsen tilsier at det ikke var meningen å skjerpe de krav til grunn som fremgikk av proposisjonen, jf. Bjerke/Keiserud/Sæther, Straffeprosessloven kommentarutgave Bind I (4. utgave, Oslo 2011) side 795. Det fremgår av Ot.prp. nr. 60 (2004-2005) punkt 13 side 148 at uttrykket «grunn til å tro» skal forstås på samme måte som i §§ 222 a og 222 c. Det stilles således ikke krav til sannsynlighetsovervekt, men en teoretisk mulighet er ikke nok. Konklusjonen må være forankret i objektive holdepunkter, typisk vitneforklaringer, dokumenter eller andre bevis som indikerer at noen har planer om å begå en slik handling.»

Straffeprosessloven § 222 d tredje ledd inneholder dessuten supplerende vilkår for avvergende bruk av tvangsmidler. Tillatelse kan bare gis dersom det må antas at «inngrepet vil gi opplysninger av vesentlig betydning for å kunne avverge handlingen» (indikasjonsskravet) og at «avverging ellers i vesentlig grad vil bli vanskeliggjort». (subsidiaritetsskravet). Med «antas» kreves mer enn en ren formodning, men ikke sannsynlighetsovervekt. I Prop. 68 L (2015-2016) er det redegjort nærmere for gjeldende rett (punkt 13.4.5.1 side 200):

«Kjernen i disse vurderingstemaene – som til en viss grad glir inn i hverandre – er at tvangsmidler bare skal kunne anvendes hvor det er en viss sannsynlighet for at tvangsmiddelbruken vil gi opplysninger som kan bidra til å avverge en handling som nevnt i annet ledd, og bare hvor det må antas at mindre inngripende etterforskningsmetoder vil komme til kort, jf. Ot.prp. nr. 60 (2004–2005) punkt 13.1 side 149. I denne vurderingen kan domstolen også ta hensyn til en fornuftig ressursanvendelse, slik at tvangsmidler i enkelte situasjoner vil kunne tillates brukt selv om tilsvarende opplysninger for eksempel kunne vært fremskaffet ved omfattende og ressurskrevende spaning. Videre skal retten ta hensyn til om politiet har begrenset tid til rådighet for å få avverget handlingen og om alternative fremgangsmåter vil kunne innebære at noens liv og helse settes i fare, jf. Ot.prp. nr. 60 (2004–2005) punkt 6.4.3 side 71–72.

I tillegg gjelder forholdsmessighetskravet etter straffeprosessloven § 170 a. De samme momentene vil være relevante her som ved alminnelig tvangsmiddelbruk, men enkelte vil kunne være noe mer tungtveiende ved forholdsmessighetsvurderingen av tvangsmiddelbruk i avvergende øyemed. Ved innføringen av regelen understreket departementet at mistankens styrke er relevant også i denne forbindelse, og at det, dersom det er svært sannsynlig at en alvorlig straffbar handling vil bli begått, sjelden vil være uforholdsmessig å tillate tvangsmiddelbruk for å avverge handlingen, jf. Ot.prp. nr. 60 (2004–2005) punkt 6.5.2 side 73. Videre uttalte departementet at § 222 d er utformet slik at tvangsmiddelbruken som regel vil rette seg mot personer som tilhører eller har nære bånd til et organisert kriminelt miljø. Dersom politiet likevel har grunnlag for å gripe inn overfor personer uten slik tilknytning, kan det være grunn til å praktisere et strengt forholdsmessighetsprinsipp.

For enkelte særlig integritetskrenkende tvangsmidler gjelder det et skjerpet forholdsmessighetskrav. Det er et tilleggsvilkår at det må foreligge «særlige grunner» for å kunne benytte hemmelig ransaking, teknisk sporing av person, kommunikasjonsavlytting og romavlytting, jf. § 222 d tredje ledd annet punktum. Kravet er ment å markere at det her skal mer til enn ellers for å tillate bruk av tvangsmidler i avvergende øyemed, men innebærer ikke at forholdsmessighetsvurderingen i disse tilfellene skal være vesensforskjellig fra den som må foretas i tilknytning til mindre inngripende tvangsmidler.»

4.11.2 Rekommandasjon nr. 6

I tolkningsnotene til rekommandasjon nr. 6 heter det at tiltak etter sikkerhetsrådsresolusjon 1373 kan supplere, men ikke være begrenset til iretteføringen av straffesaker, og særlig være rettet mot å motvirke at penger og andre formuesgoder tilflyter terrorister og terrorgrupper (*FATF International Standards* tolkningsnote nr. 2 til rekommandasjon nr. 6 side 39):

«Measures under recommendation 6 may complement criminal proceedings against a designated person or entity, and be adopted by a competent authority or a court, but are not conditional upon the existence of such proceedings. Instead, the focus of Recommendation 6 is on the preventive measures that are necessary and unique in the context of stopping the flow of funds or other assets to terrorist groups; and the use of funds or other assets by terrorist groups.»

I metodologidokumentet kriterium nr. 6.2 bokstav d annet punktum fremgår at begjæringer om båndlegging ikke skal være avhengig av strafforfølgning (*Methodology* side 33):

«Such (proposals for) designations should not be conditional upon the existence of a criminal proceeding; (...)»

4.11.3 Vurdering av FATFs evaluering

Som vist i punkt 4.3.3 er FATF kritiske til at båndleggingsinstituttet i norsk rett er knyttet til strafforfølgning (*dependent on criminal proceedings*). Både tolkningsnotene til rekommandasjon nr. 6 og kriteriene i metodologidokumentet krever at båndlegging skal være uavhengig av en straffesak. I tolkningsnotene fremheves også at sanksjonenes formål skal være å forhindre formuesgoder i å tilflytte terrorister og terrorgrupper, jf. punkt 4.11.2 over. I tolkningsnotene fremheves at tiltak etter rekommandasjon nr. 6 kan supplere strafforfølgningen, men at det skal dreie seg om preventive tiltak som er nødvendige og særpregede for å hindre formuesgoder i å tilflytte terrorgrupper. I en viss utstrekning er dette uttrykk for en videreutvikling av sikkerhetsrådsresolusjon 1373 OP 1 bokstav c, som gjelder personer som begår eller forsøker å begå terrorhandlinger, eller medvirker eller legger til rette for dette. Det er likevel på det rene at også etter sikkerhetsrådsresolusjon 1373 er formålet med sanksjonene å forhindre fremtidig terrorvirksomhet.

At båndlegging i norsk rett er et straffeprosessuelt tvangsmiddel er etter departementets syn i utgangspunktet med på å bidra til å oppfylle forpliktelsene etter sikkerhetsrådsresolusjon 1373. Forpliktelsene forutsetter som vist en nasjonal prøving av om vilkårene for å båndlegge midler er oppfylt i det enkelte tilfellet. Dette skal skje i et velutbygget institusjonelt system som kan håndtere informasjonsinnhenting og identifisere personer som er aktuelle for båndlegging, fremsette begjæringer om båndlegging i tilfeller hvor vilkårene for dette anses oppfylt, og effektivt behandle slike begjæringer for å avgjøre om båndlegging skal ilegges. I norsk rett ivaretas dette av Politiets sikkerhetstjeneste (PST), påtalemyndigheten og domstolene som ledd i en etterforskning. Det er vanskelig å se for seg hvilke andre institusjoner som ville kunne ivareta disse oppgavene. At båndleggingsreglene bygger på en velprøvd og kjent bakgrunnsrett bidrar også til at reglene blir effektive og gir anvendelse til regler om blant annet rettigheter for mistenkte, saksbehandlingen, kompetanse og erstatningsansvar. Ikke minst sikrer det også at bruk av tvangsmidler og etterforskningsmetoder ligger til politiet.

At de norske båndleggingsreglene er en del av *criminal proceedings*, var likevel et av to hovedpunkter (*key findings*) i FATFs evalueringsrapport, jf. punkt 4.3.3 over. Det er derfor grunn til å se på muligheten for at båndlegging kan skje uavhengig av en straffeprosessuell etterforskning. Dette spørsmålet var også opp til vurdering da båndleggingsreglene ble innført (punkt 4.11.1.1 over). Slik de internasjonale standardene har utviklet seg siden den gang, har sanksjoner etter sikkerhetsrådsresolusjon 1373 fått mer til felles med internasjonale sivile eller administrative sanksjonsregimer, enn med tradisjonell strafforfølgning. Det er også blitt tydelig gjennom rekommandasjon nr. 6 at formålet med sanksjonene er mer generelt enn det rent strafferettslige, nemlig å stoppe pengestrømmer (jf. punkt 4.11.2 over):

«Instead, the focus of Recommendation 6 is on the preventive measures that are necessary and unique in the context of stopping the flow of funds or other assets to terrorist groups; and the use of funds or other assets by terrorist groups.»

4.11.4 Forslag til lovendring

4.11.4.1 Innledning

I forslaget nedenfor skisseres muligheten for å flytte båndleggingsreglene ut fra straffeprosessloven og at bruken av båndlegging formelt vil skje uavhengig av etterforskning.

Forslaget er begrunnet i FATFs krav om at båndlegging ikke skal være *dependent on criminal proceedings*. Også internrettslig kan det stilles spørsmål ved om det er hensiktsmessig at det er påtalemyndigheten – i etterforskningen av straffbare forhold – som er ansvarlig for et tiltak som skal ha som formål å stoppe pengestrømmer til terrorformål. Båndlegging er ikke i seg selv egnet til å undersøke om det foreligger straffbart forhold (straffeprosessloven § 224) eller til å avgjøre spørsmålet om tiltale og tjene som forberedelse for rettens behandling av en straffesak (straffeprosessloven § 226 første ledd bokstav a og b). Til bevissikring og til sikkerhet for inndragning skal reglene om ransaking, beslag og hefte benyttes, jf. straffeprosessloven §§ 203 og 217. Båndlegging er forutsatt å være subsidiært til disse tvangsmidlene, jf. straffeprosessloven § 202 f første punktum. Båndlegging kan nok være egnet til å «avverge eller stanse straffbare handlinger», som er et etterforskningsformål etter straffeprosessloven § 226 første ledd bokstav c, men dersom politiet står overfor konkrete straffbare handlinger som kan avverges ved å avskjære rådighet over formuesgoder, kan reglene om belag brukes i avvergende øyemed, jf. straffeprosessloven § 222 d.

I riksadvokatens rundskriv (punkt 4.11.1.3 over) fremgår at delt ansvar bør søkes unngått i størst mulig utstrekning. Departementet er i utgangspunktet enig i dette. Innhentning av informasjon som kan komme til å bli brukt i straffeforfølgende øyemed, skal være riksadvokatens ansvar. Båndlegging innebærer likevel ikke i selv innhentning av informasjon. Som det fremgår av punkt 4.11.5.4 nedenfor, forutsettes båndlegging etter forslaget å bygge på informasjon innhentet som ledd i etterforskning.

Da de gjeldende båndleggingsreglene ble innført som et straffeprosessuelt tvangsmiddel, ble det særlig vist til at påtalemyndigheten hadde den nødvendige kompetanse for å håndtere vanskelige rettslige og bevismessige spørsmål som kunne oppstå ved vurderingen av om vilkårene for båndlegging var oppfylt. Videre ble det lagt vekt på at reglene om erstatning for strafforfølgning ville få anvendelse, og at påtalemyndigheten var egnet til å håndtere eventuell sensitiv etterretningsinformasjon, jf. Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) punkt 10.6.2.1 side 55. I forslaget nedenfor vil disse hensynene i hovedsak fortsatt kunne ivaretas, selv om båndlegging formelt vil skje uavhengig av etterforskning. Politiets sikkerhetstjeneste (PST) vil etter forslaget håndtere informasjonsinnhentning og ha ansvar for å vurdere, beslutte og begjære bruk av båndlegging. Forslaget sikrer at bruken av båndleggingsinstituttet vil ligge til politiet, og dermed forvaltes av en myndighet som har erfaring med bevisvurderinger og forholdsmessig bruk av tvangsmidler. Som etter gjeldende rett vil det være domstolene som tar endelig stilling til om vilkårene for båndlegging er oppfylt. Reglene om innsyn og erstatning for forfølgning foreslås å være tilsvarende som i dag.

I forslaget er reglene lagt til politiloven kapittel 17 d, se forslag til lovendringer i punkt 4.11.4.6.1 nedenfor. Det kan også være en mulighet å legge reglene i en egen lov, slik det er gjort i Finland. Det er ikke utformet et eget lovforslag i tråd med dette, men bestemmelsene vil i all hovedsak måtte bli tilsvarende de som foreslås innført i politiloven nedenfor.

4.11.4.2 Grunnvilkår og mistankekrav

Etter departementets syn fungerer i utgangspunktet de gjeldende båndleggingsreglene godt. Med de endringsforslag som er foreslått i punkt 4.5 til 4.10 over antar departementet at reglene i utgangspunktet vil være godt egnet til å ivareta ulike relevante hensyn, herunder kravene som oppstilles gjennom rekommandasjon nr. 6 og FATFs evalueringsrapport. Bortsett fra disse forslagene og lovtekniske tilpasninger som en flytting av regelverket til politiloven vil medføre, er det etter departementets syn ikke nødvendig å endre det materielle innholdet i de gjeldende reglene. I forslaget til nye regler i politiloven foreslås derfor å videreføre det materielle innholdet i det gjeldende regelverket (med de endringene er foreslått i punkt 4.5 til 4.10 over), og det forutsettes dermed at regelverket vil praktiseres i hovedsak likt som i dag.

Det foreslås dermed å videreføre kravet om skjellig grunn til mistenke om overtredelse av nærmere bestemte straffebud. Både etter sikkerhetsrådsresolusjon 1373 og rekommandasjon nr. 6 er det avgjørende for om noens formue skal båndlegges at vedkommende kan mistenkes for visse former for terrorvirksomhet. I tolkningsnotene til rekommandasjon nr. 6 og resolusjon 1373 bokstav c fremgår at båndlegging skal skje overfor (*FATF International Standards* tolkningsnote nr. 13 bokstav c side 46):

«any person or entity who commits or attempts to commit terrorist acts, or who participates in or facilitates the commission of terrorist acts;

Departementet antar at et mistankekrav som innebærer sannsynlighetsovervekt vil være i tråd med rekommandasjon nr. 6, jf. *FATF International Standards* tolkningsnote nr. 4 bokstav d side 41:

«When deciding whether or not to make a (proposal for) designation, countries should apply an evidentiary standard of proof of «reasonable grounds» or «reasonable basis». For designations under resolutions 1373 (2001), the competent authority of each country will apply the legal standard of its own legal system regarding the kind and quantum of evidence for the determination that «reasonable grounds» or «reasonable basis» exist for a decision to designate a person or entity, and thus initiate an action under a freezing mechanism.»

For å synliggjøre en distanse til straffeprosessen kan det likevel overveies om mistankekravet bør utformes med en annen ordlyd enn i dag. Om innholdet i vilkåret «skjellig grunn» heter det i Bjerke, Keiserud og Sæther *Straffeprosessloven kommentarutgave*, 4. utgaveside note 2 til § 171 side 619:

«Med skjellig grunn menes god eller rimelig grunn. Det skal foreligge objektive holdepunkter (bevis) for mistanken. Det kreves at det er mer sannsynlig at siktede har begått den handling saken gjelder, enn at han ikke har det, altså sannsynlighetsovervekt, se Rt. 1993 s. 1302, sml. 1992 s. 1529. Kvalifisert sannsynlighetsovervekt kreves ikke, jf. Rt. 1997 s. 1856.»

I forslaget nedenfor er det utformet to ulike alternativer: En videreføring av den gjeldende formuleringen i straffeprosessloven § 202 d («den som med skjellig grunn mistenkes for å ha begått»), og en formulering som synliggjør at

vurderingen ikke er straffeprosessuell («den som med god grunn antas å ha begått»). Alternativene er ikke ment å gi uttrykk for noen realitetsforskjell.

Departementet har tidligere gitt uttrykk for at det ville være for inngripende å benytte båndlegging av formuesgoder utenfor etterforskning, ettersom det ville innebære mulighet til å benytte slike virkemidler uten mistanke om noe straffbart (punkt 4.11.1.3.3 over og Ot.prp. nr. 60 (2004-2005) punkt 9.4.2.3 side 131). Dette synspunktet gjaldt spørsmålet om å benytte båndlegging i forbyggende øyemed etter politiloven § 17 d som kan benyttes dersom det er «grunn til å undersøke om noen forbereder» en nærmere bestemt straffbar handling. Forslagene nedenfor til nye båndleggingsregler i politiloven forutsetter derimot – som i dag – skjellig grunn til mistanke om overtredelse av nærmere bestemte straffebud. Dermed vil ikke båndlegging etter forslaget kunne benyttes som et tvangsmiddel i forebyggende øyemed, i motsetning til tvangsmidler etter politiloven § 17 d. Båndlegging kan etter forslaget først benyttes etter skjellig grunn til mistanke om at et en straffbar handling er begått. Forslaget vil dermed ikke innebære noen materiell utvidelse av adgangen til å benytte båndlegging, kun at bruken ikke vil være et ledd i etterforskning.

4.11.4.3 Båndlegging vil skje uavhengig av etterforskning

I dag kan båndlegging besluttet både av sjefen for PST og av en statsadvokat, jf. straffeprosessloven § 202 d. Videre er det påtalemyndigheten som er ansvarlig for den videre prosessen, jf. straffeprosessloven §§ 202 d-202 f. Dersom båndlegging skal brukes utenfor etterforskning må statsadvokatens beslutningsmyndighet etter straffeprosessloven § 202 d bortfalle og Politiets sikkerhetstjeneste gis kompetansen etter reglene i straffeprosessloven §§ 202 e og 202 g. I praksis medfører dette likevel begrensende endringer for hvordan oppgavene vil løses. Båndleggingssaker håndteres i dag i praksis av sjefen for PST og politiadvokater i PST, og slik vil det fortsatt være dersom reglene flyttes til politiloven. Den viktigste formelle konsekvensen av forslaget vil være at den øverste ansvarlige for båndleggingen ikke lenger vil være riksadvokaten, men Justis- og beredskapsministeren.

Det kan rettes innvendinger mot at båndlegging foreslås benyttet uavhengig av etterforskning, og dermed utenfor påtalemyndighetens og riksadvokatens ansvar. Båndlegging kan oppleves mer inngripende enn andre tvangsmidler PST kan benytte utenfor etterforskning etter politiloven § 17 d. Tvangsmiddelbruk etter politiloven § 17 d dessuten ment å være subsidiær til tvangsmiddelbruk i etterforskning, og kan ikke benyttes etter at det er åpnet etterforskning. På den annen side forutsetter forslaget at båndlegging i praksis videreføres som i dag, og det vil fortsatt kreves skjellig grunn til mistanke og domstolsprøving av beslutningen. Videre foreslås det at straffeprosessloven gis anvendelse så langt den passer, selv om båndlegging ikke vil være en straffeprosessuell beføyelse, jf. punkt 4.11.4.5 nedenfor. Virkningen av en beslutning om båndlegging vil for øvrig være lik virkningen ved frysing av formuesgoder etter Taliban- og ISIL/Al-Qaidaforskriftene, som er sivilrettslige beføyelser.

Derimot vil påtalemyndigheten fortsatt måtte ha ansvaret for å vurdere om det er grunnlag for å ta beslag eller hefte i båndlagte formuesgoder. Departementet antar likevel at det ikke er nødvendig å videreføre straffeprosessloven § 202 f første punktum, hvor dette fremgår uttrykkelig i dag.

Etter politiloven § 17 b skal Politiets sikkerhetstjeneste «forebygge og etterforske» nærmere bestemte sakstyper, herunder overtredelse av terrorbestemmelsene, likevel slik at «åpen etterforskning» i slike saker kan foretas likevel av det øvrige politi. Selv om forslaget nedenfor innebærer at båndlegging skal skje uavhengig av etterforskning, vil det likevel skille seg klart fra tvangsmiddelbruk i forebyggende øyemed etter gjeldende politiloven § 17 d, som må benyttes forut for en etterforskning. Forslaget til nye båndleggingsregler i politiloven stiller fortsatt krav om sannsynlighetsovervekt for at nærmere bestemte terrorrelaterte straffebud er overtrådt. Det vil dermed i praksis være iverksatt etterforskning i saker hvor båndlegging kan være aktuelt. De foreslåtte reglene om båndlegging forutsettes benyttet parallelt med etterforskning, men formelt sett uavhengig av denne. Dermed er ikke en straffeprosessuell etterforskning eller siktelse et formelt vilkår etter forslaget. For å tydeliggjøre denne viktige forskjellen på forebyggende bruk av tvangsmidler og forslaget om båndlegging uavhengig av etterforskning, foreslås overskriften i politiloven kapittel III a endret slik at båndlegging nevnes særskilt, jf. lovforslaget i punkt 4.11.4.6 nedenfor.

4.11.4.4 Varighet og opphør

At båndlegging skal skje uavhengig av etterforskningen av en straffesak, aktualiserer spørsmål om varighet og opphør av en båndleggingsbeslutning. Etter gjeldende rett skal en beslutning om båndlegging i utgangspunktet oppheves når straffesaken er endelig avgjort, jf. straffeprosessloven § 202 f siste punktum. Dersom båndlegging skal være uavhengig av straffesaken vil det ikke være hensiktsmessig å videreføre en regel som knyttet båndleggingen så tett til utfallet av en straffesak. Varighet og opphør av båndleggingen må dermed reguleres på en annen måte.

I forslaget nedenfor foreslås inntatt en tilsvarende regel som straffeprosessloven § 170 a om formålmessighet og forholdsmessighet, jf. forslaget til politiloven ny § 17 g siste ledd. Sammen med at retten jevnlig må prøve om vedkommende med god eller skjellig grunn kan antas eller mistenkes for å ha overtrådt visse terrorbestemmelser, vil dette være til hinder for at båndleggingen blir «evigvarende» eller kommer i konflikt med grunnleggende rettigheter. Samtidig taler både rettssikkerhetshensyn og hensynet til forutberegnelighet for at det fastsettes en klar grense i loven. En slik grense kan for eksempel fastsettes slik at båndlegging må opphøre senest en viss tid etter at det straffbare forholdet som lå til grunn for båndleggingen, har opphørt, jf. forslaget til politiloven ny § 17 i. Fristen må være lang nok til at formålet med båndlegging etter resolusjon 1373 oppfylles. I forslaget nedenfor foreslås 1, 2 eller 3 år som alternativer. I alle tre tilfeller er det tale om en lengstefrist. Dersom vilkårene for båndlegging ikke er oppfylt på et tidligere tidspunkt, eller dersom båndleggingen blir uforholdsmessig, skal båndleggingen opphøre, jf. forslaget til politiloven ny § 17 e.

En slik regel vil sikre at den som avslutter en kriminell virksomhet ikke kan utsettes for båndlegging på ubestemt tid, selv om mistanken om tidligere terrorvirksomhet for så vidt kan opprettholdes. Dersom den straffeprosessuelle etterforskningen går ut over en slik tidsfrist, vil straffeprosesslovens regler om beslag og hefte kunne benyttes dersom det er straffeprosessuelle behov for dette.

Den som ikke avslutter et løpende lovbrudd (fortsett forbrytelse) eller begår stadig nye terrorlovbrudd, må finne seg i at båndleggingen vedvarer, uavhengig av utfallet av straffesaken og forslaget til lengstefrist. I spesielle saker hvor

terrorvirksomhet pågår vil dermed båndlegging kunne fastholdes over lengre tid. I forholdsmessighetsvurderingen må det likevel være av betydning dersom siktede for eksempel tidligere er frifunnet, eller en underliggende straffesak er henlagt. Dessuten vil normalt kravene til bevis måtte økes, og spørsmålet om forholdsmessighet prøves mer intensivt, for at båndlegging skal kunne opprettholdes etter hvert som tiden går.

Departementet foreslår ikke nå endringer i inndragningsreglene. Når båndleggingen opphører gir straffeloven §§ 69 og 70 en del tilfeller lovhjemmel til å inndra formuesgoder som er ment for terror kriminalitet, samtidig som de ivaretar grunnleggende rettssikkerhetshensyn. Dersom høringen avdekker et behov for endringer i inndragningsreglene vil departementet komme tilbake til dette.

4.11.4.5 Andre spørsmål

Som vist i punkt 4.11.1.3 i omtalen av riksadvokatens *rundskriv 3/1999*, er utgangspunktet at straffeprosessloven og påtaleinstruksen gjelder under etterforskningen. For politiets virksomhet som ikke er etterforskning, kommer i utgangspunktet forvaltningsloven, politiloven og lover som gir regler for særlige rettsområder, for eksempel våpenloven og fremmedloven, til anvendelse. Selv om reglene om båndlegging overføres til politiloven, vil det være hensiktsmessig at en rekke av straffeprosesslovens regler fortsatt har anvendelse. Det er ikke behov for realitetsendringer utover de tilpasninger som er påkrevd for at båndlegging skal skje uavhengig av etterforskning. Det foreslås derfor at straffeprosesslovens regler gjelder for saker om båndlegging så langt de passer, selv om båndleggingen ikke lenger vil være en straffeprosessuell beføyelse og domstolsbehandling formelt sett vil skje i sivilprosessens former, jf. forslaget til politiloven ny § 17 m.

Saksbehandlingsreglene og rettighetene til den som utsettes for båndlegging, forutsettes dermed å være tilnærmet uberørt av forslaget. Ved at straffeprosessloven gjelder så langt den passer for saker om båndlegging, vil vedkommende som en beslutning om båndlegging retter seg mot, blant annet ha rett til å la seg bistå av advokat og krav på oppnevnt advokat, etter reglene i straffeprosessloven kapittel 9. Videre vil for eksempel straffeprosessloven kapittel 31 gjelde tilsvarende for erstatning i anledning båndlegging.

Etter straffeprosessloven § 100 a rett har den mistenkte særskilt krav på forsvarer ved blant annet begjæring om båndlegging etter straffeprosessloven § 202 e annet ledd, det vil si ved behandling uten varsel til den mistenkte og med utsatt underretning om rettens kjennelse. Henvisningen må endres til politiloven ny § 17 h tredje ledd, jf. forslaget i punkt 4.11.4.6.2 nedenfor.

Offentlighetsloven gjelder ikke «gjeremål som politiet og påtalemakta har etter straffeprosessloven», jf. § 2 femte ledd tredje punktum. Unntak er også gjort for bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed, jf. politiloven § 17 e tredje ledd. Tilsvarende unntak foreslås i politiloven ny § 17 l.

At båndlegging normalt ikke vil finne sted før etterforskning er åpnet, innebærer at båndlegging mest hensiktsmessig må bygge på opplysninger som også ligger til grunn for etterforskningen, jf. politiregisterloven § 21, og at reglene for innsyn og underretning vil bør være parallelle. Innsyn i sakens dokumenter kan mest hensiktsmessig primært skje i straffesaken. Det bør likevel være en åpning for å fremsette særskilt innsynsbegjæring i båndleggingssaken for det tilfelle at det

skulle være dokumenter som kun vedkommer denne, men retten til slikt innsyn foreslås å følge straffeprosesslovens regler. Dermed vil reglene for innsyn, i likhet med reglene for underretning etter forslaget til politiloven ny § 17 h tredje ledd, være som etter gjeldende rett, og ikke undergitt slike begrensinger som politiloven §§ 17 d til 17 f fastsetter for tvangsmiddelbruk i forbyggende øyemed.

Behandling av informasjon i PST er regulert i politiregisterloven §§ 64 følgende. I § 64 annet ledd heter det at adgangen til å behandle opplysninger i en enkelte straffesak følger reglene i straffeprosessloven. I tredje ledd er det særskilt regulert når Politiets sikkerhetstjeneste kan behandle opplysninger utenfor den enkelte straffesak. Dette gjelder ved opprettelse av forebyggende sak når det er grunn til å undersøke om noen forbereder et lovbrudd som Politiets sikkerhetstjeneste har til oppgave å forebygge, eller det for øvrig anses nødvendig i forebyggende øyemed å behandle opplysninger av betydning for utførelsen av arbeidsoppgavene i politiloven §§ 17 b eller 17 d. Selv om båndlegging formelt skal skje utenfor etterforskning vil det ikke skje som del av en forebyggende sak i politiregisterlovens forstand. Båndlegging etter forslaget forutsettes basert på informasjon som er del av en straffesak. Det foreslås derfor bestemt i politiregisterloven § 64 annet ledd at straffeprosessloven også gjelder for saker om båndlegging. En tilsvarende endring foreslås i politiregisterforskriften § 20-1 annet ledd, slik at forskriften del 7 om straffesaker får anvendelse på saker om båndlegging.

4.11.4.6 Utforming av lovforslaget

4.11.4.6.1 Politiloven

Reglene foreslås føyet til politiloven kapittel III a om PST. Nye §§ 17 g til 17 m utformes etter mønster av bestemmelsene i straffeprosessloven kapittel 15 b, som oppheves. I forslaget nedenfor er forslagene i punkt 4.5 til 4.10 over om endringer i de gjeldende reglene straffeprosessloven §§ 202 d følgende, innarbeidet.

Bestemmelsene kan utformes slik:

§ 17 g. Når noen med [skjellig grunn mistenkes for] [god grunn antas] å ha begått en handling som rammes av straffeloven §§ 131 første ledd, 133, 134, 135, 136 eller 136 a, eller forsøk på dette, kan sjefen eller den stedfortredende sjefen for Politiets sikkerhetstjeneste beslutte å båndlegge samtlige formuesgoder som tilhører, eies, innehas eller kontrolleres av

- a) vedkommende*
- b) et foretak som vedkommende eier eller har kontroll over, eller*
- c) et foretak eller en person som handler på vegne av eller på instruks fra noen som nevnt i bokstav a eller b*

Formuesgoder som er nødvendige til underhold av den beslutningen retter seg mot, hans husstand eller noen han forsørger, kan ikke båndlegges.

Beslutningen skal være skriftlig, identifisere den beslutningen retter seg mot og kort beskrive grunnlaget for beslutningen.

Båndlegging kan bare brukes når det er tilstrekkelig grunn til det, og kan ikke brukes når det etter sakens art eller forholdene ellers ville være et uforholdsmessig inngrep.

§ 17 h. Politiets sikkerhetstjeneste skal snarest mulig og senest innen syv dager etter at den har truffet beslutning etter 17 g, bringe saken inn for tingretten, som ved kjennelse avgjør om beslutningen skal opprettholdes. Domstoloven § 149 første ledd gjelder tilsvarende. Før retten treffer kjennelsen, skal den beslutningen retter seg mot og andre som

saken gjelder, varsles og gis anledning til å uttale seg. Hevder en tredjeperson å ha rett til et formuesgode som båndlegges etter dette kapitlet, avgjør retten om inngrep skal unnlates mot eller uten at det blir stilt sikkerhet.

Opprettholder retten beslutningen, fastsetter den samtidig en bestemt tidsfrist for båndleggingen. Tillatelse kan gis for inntil 6 måneder av gangen dersom særlige omstendigheter tilsier at en fornyet prøving etter 8 uker vil være uten betydning.

Dersom underretning vil være til vesentlig skade for båndleggingen, etterforskning eller en annen verserende sak om en lovovertrедelse hvor det kan besluttes utsatt underretning, kan retten beslutte at varsel som nevnt i første ledd skal unnlates og underretning om kjennelsen utsettes. I så fall skal retten i kjennelsen sette en frist for når underretning skal skje. Fristen skal ikke overstige fire uker, men kan forlenges av retten ved kjennelse med inntil fire uker om gangen. Når fristen løper ut, skal den beslutningen retter seg mot og andre som saken gjelder, underrettes om kjennelsen og om at de kan kreve at retten avgjør om båndleggingen skal opprettholdes.

§ 17 i. Dersom vilkårene for å båndlegge ikke lenger er oppfylt, skal båndleggingen uten ugrunnet opphold oppheves. Båndleggingen faller senest bort [1] [2] [3] år etter at overtrедelsen som lå til grunn for beslutning etter § 17 h har opphørt.

§ 17 j. Politiets sikkerhetstjeneste kan pålegge andre enn dem som er nevnt i straffeprosessloven § 122 første og annet ledd å yte nødvendig bistand for å båndlegge et formuesgode. Er det aktuelt å begjære utsatt underretning etter § 17 h tredje ledd, kan Politiets sikkerhetstjeneste pålegge andre enn dem som er nevnt i straffeprosessloven § 122 første og annet ledd å bevare taushet om beslutningen om å båndlegge formuesgodet inntil utsatt underretning blir gitt. Når taushetsplikten har opphørt, skal Politiets sikkerhetstjeneste snarest mulig varsle den som har fått slikt pålegg.

§ 17 k. Den som treffer tiltak for å båndlegge formuesgoder i samsvar med §17 g, skal umiddelbart underrette Politiets sikkerhetstjeneste om dette.

Ingen formuesgoder skal stilles til rådighet eller til fordel for personer eller foretak som en beslutning om båndlegging er rettet mot.

[Straffeprosessloven § 221 annet og tredje ledd gjelder tilsvarende for beslutning om båndlegging.] Kongen kan gi nærmere regler om bekjentgjøring av iverksettelse og opphør av båndlegging.

§ 17 l. Forvaltningsloven og offentlighetsloven gjelder ikke for saker om båndlegging. Begjæring om innsyn skjer i straffesakens dokumenter etter reglene i straffeprosessloven. Innsyn i saksdokumenter som ikke er en del av straffesaken kan gis etter reglene i straffeprosessloven, som gjelder så langt de passer.

§ 17 m. Straffeprosessloven gjelder for saker om båndlegging så langt den passer.

4.11.4.6.2 Straffeprosessloven

I straffeprosessloven foreslås kapittel 15 b med §§ 202 d, 202 e, 202 f og 202 g opphevet.

I straffeprosessloven § 100 a erstattes henvisningen til § 202 e med henvisning til politiloven § 17 h tredje ledd.

4.11.4.6.3 Politiregisterloven og -forskriften

Politiregisterloven § 64 annet ledd kan endres slik:

I den enkelte straffesak følger adgangen til å behandle opplysninger reglene i straffeprosessloven. Tilsvarende gjelder sak om båndlegging etter politiloven §§ 17 g følgende.

Politiregisterforskriften § 20-1 annet ledd kan endres slik:

For behandling av opplysninger i straffesaker og saker om båndlegging etter politiloven §§ 17 g følgende kommer bestemmelsene i del 7 i forskriften til anvendelse.

4.11.4.6.4 Utleveringsloven

Utleveringsloven § 24 nr. 1 kan endres slik:

Til bruk for straffesak i fremmed stat kan det på begjæring bestemmes at tvangsmidler som nevnt i straffeprosessloven kapitler 15, 15 a, 15 b, 16, 16 a, 16 b og 17, skal kunne anvendes på samme måte som i saker om lovbrudd av tilsvarende art som forfølges her i riket. *Tvangsmidler som nevnt i politiloven §§ 17 g følgende kan bestemmes anvendt også til bruk i sak i fremmed stat som gjennomfører tilsvarende folkerettslige forpliktelser.* Det kan også ellers bestemmes at ting som kan beslaglegges eller inndras i medhold av straffeprosessloven kapittel 16, skal overføres til fremmed stat for det formål at tingen skal tilbakeleveres til rette eier. Tilsvarende kan det bestemmes at det skal gis avkall på ting som er midlertidig overlevert fremmed stat.

4.11.5 Alternativ lovendring

4.11.5.1 Båndlegging i avvergende øyemed

En annen måte å imøtekomme FATFs syn om at båndleggingsreglene er for avhengig av *criminal proceedings*, kan være å åpne for bruk av båndlegging i avvergende øyemed. En slik endring vil kunne bidra til å understreke at båndlegging har et preventivt formål og ikke en del av den ordinære iretteføringen av straffbare forhold.

En bestemmelse om avvergende bruk av båndlegging kan tilføyes i straffeprosessloven kapittel 15 b som ny § 222 e, jf. punkt 4.11.5.2 nedenfor. Bestemmelsen vil eventuelt komme i tillegg til de øvrige endringene som er foreslått i straffeprosesslovens regler om båndlegging i punkt 4.5 til 4.10 over, jf. punkt 6.4 nedenfor. Forslaget innebærer at båndleggingsreglene beholdes i straffeprosessloven som i dag, men det kan være tvilsomt om forslaget fullt ut vil gjennomføre sikkerhetsrådsresolusjon 1373 og rekommandasjon nr. 6. Selv om en åpning for å bruke båndlegging i avvergende øyemed vil understreke det preventive formålet, og tydeliggjøre at båndlegging ikke er rettet mot oppklaring og iretteføring av konkrete straffesaker, vil båndlegging fortsatt formelt sett kunne anses å være *dependent on criminal proceedings*. Forslaget i punkt 4.11.4 over om å flytte båndleggingsreglene til politiloven, vil nok dermed i større grad bidra til å oppfylle FATFs anbefalinger.

Forslaget nedenfor bygger på et tilsvarende mistankekrav som øvrig avvergende bruk av tvangsmidler i straffeloven § 222 d («rimelig grunn til å tro»). Vilkåret «rimelig grunn til å tro» er godt innarbeidet som beviskrav for avvergende bruk av tvangsmidler, og ble utformet etter vurderinger i departementet og Stortinget. Departementet har også nylig, i oppfølgingen av Metodekontrollutvalgets evaluering av straffeprosessloven § 222 d, funnet grunn til å videreføre dette vilkåret i straffeprosessloven § 222 d (jf. punkt 4.11.1.3 over).

Etter de gjeldende båndleggingsreglene er det avgjørende om noen kan mistenkes for å ha overtrådt nærmere bestemte straffebud, eller forsøkt på dette. Selv om flere av de relevante straffebudene griper inn på et tidlig stadium i forberedelsene av en terrorhandling, og en beslutning om båndlegging må være formålsmessig, vil likevel en beslutning om båndlegging primært bero på en strafferettslig vurdering

av fortidige forhold. Ettersom båndlegging er ment å være et preventivt virkemiddel, kan gode grunner tale for at vilkårene bør bero på hvilke holdepunkter man har for at noe alvorlig er i ferd med å skje. Hvis det faktisk er grunn til å frykte at noen er i ferd med å bruke formuesgoder til å begå en terrorhandling, kan det være hensiktsmessig at spørsmålet om båndlegging beror på en vurdering av hvilke holdepunkter man har for dette, heller enn en strafferettslig vurdering av om vilkårene for straffansvar på forberedelsesstadiet er tilstede. Dette er også i tråd med oppfatningen departementet ga uttrykk for i høringsnotatet 20. desember 2001, når det het at frysing (båndlegging) ikke burde kunne besluttes dersom det ikke er sannsynlighetsovervekt for at midlene skal brukes til terrorformål (punkt 4.11.1.1 over og Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) punkt 10.6.5.1 side 60).

Anvendelsesområdet (kriminalitetskravet) til en regel om båndlegging i avvergende øyemed foreslås begrenset til overtredelser av straffeloven § 131 første ledd, det vil si hovedbestemmelsen om terrorhandlinger. Dersom mistanken gjelder forberedelseshandlinger (for eksempel terrortrussel eller terrorfinansiering) vil dermed båndlegging måtte skje i medhold av gjeldende straffeprosessloven § 202 d. Dersom båndlegging kunne benyttes også for å avverge forberedelseshandlinger, ville forslaget medført en ikke uvesentlig utvidelse av båndleggingsinstituttets anvendelsesområde sammenlignet med i dag. At henvisningen foreslås begrenset til straffeloven § 131 første ledd, og ikke hele § 131, understreker at tvangsmidlet ikke kan benyttes for å avverge forsøk etter straffeloven § 131 tredje ledd. Presiseringen er kun av pedagogiske grunner. Kravet etter straffeprosessloven § 222 d og forslaget til § 222 e er at det er rimelig grunn til å tro at noen kommer til å begå en «handling som rammes av» bestemte bestemmelser. Det vil si en handling som oppfyller gjerningsbeskrivelsen i de aktuelle straffebudene. Dette i motsetning til tvangsmidler hvor det fremgår av hjemmelsgrunnlaget at også forsøk på handling som rammes av de aktuelle straffebudene, jf. også straffeloven § 131 tredje ledd (Prop. 131 L (2012-2013) punkt 8.8.7 på side 64):

«Innføringen av et utvidet forsøksansvar for terrorhandlinger innebærer for øvrig ikke en utvidelse av adgangen til å benytte tvangsmidler i forebyggende eller avvergende øyemed».

At en slik begrensning i adgangen til avvergende tvangsmiddelbruk kan være noe vanskelig tilgjengelig, kan tale for å eksplisitt begrense henvisningen i forslaget nedenfor til straffeloven § 131 første ledd. På den annen side fremgår ikke tilsvarende begrensninger av gjeldende straffeprosessloven § 222 d, som også viser straffeloven § 131.

I forslaget til ny § 222 e nedenfor er det ikke inntatt tilsvarende supplerende vilkår som straffeprosessloven § 222 d (indikasjonskrav og subsidiaritetskrav). Slike vilkår kan neppe forenes med de relevante folkerettslige forpliktelsene og internasjonale standardene. Straffeprosessloven § 222 d gjelder dessuten i hovedsak bruk av tvangsmidler for å innhente informasjon. Subsidiaritetskrav og indikasjonskrav som fastsatt i denne bestemmelsen kan være mindre egnet for å ramme inn båndlegging av formuesgoder. Båndlegging aktualiserer på sin side andre begrensninger i tvangsmiddelbruken, som for eksempel at formuesgoder som er nødvendige for underhold ikke kan båndlegges, jf. straffeprosessloven § 202 d.

Som i straffeprosessloven § 222 d kan det i en ny § 222 e være grunn til å presisere at båndlegging i avvergende øyemed skal skje som ledd i etterforskning. Det vil dermed være klart at det må være grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold for å benytte avvergende båndlegging, jf. straffeprosessloven § 224. Det omfatter ikke bare lovbrudd som er begått, men også lovbrudd som begås eller er i ferd med å begås, jf. Prop. 68 L (2015-2016) punkt 13.4.1.1 side 176 følgende.

4.11.5.2 Utforming av lovforslaget

Straffeprosessloven ny § 222 e kan etter dette utformes slik:

§ 222 e. Når det er rimelig grunn til å tro at noen kommer til å begå en handling som rammes av straffeloven §§ 131 [første ledd], kan sjefen eller den stedfortredende sjefen for Politiets sikkerhetstjeneste, eller en statsadvokat, som ledd i etterforskning beslutte båndlegging som nevnt i § 202 d første ledd. §§ 202 d annet og tredje ledd, 202 e, 202 f, 202 g og 202 h gjelder tilsvarende.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

En del av forslagene i dette høringsnotatet innebærer at flere forhold enn i dag blir straffbare. Det er imidlertid tale om en begrenset utvidelse av straffansvaret, som antas å ikke ha nevneverdige økonomiske eller administrative konsekvenser. Heller ikke tilpasningene i båndleggingsreglene i straffeprosessloven antas å ville ha økonomiske eller administrative konsekvenser av nevneverdig betydning. Berørte aktører, slik som PST, politiet og domstolene, vil håndtere konsekvenser av forslagene innenfor eksisterende budsjетrammer.

6 Samlet lovforslag

6.1 Gjennomføring av sikkerhetsrådsresolusjon 2178 og Rigaprotokollen

Alternativ 1:

I straffeloven foreslås følgende endringer:

§ 131 tredje ledd første punktum kan endres slik:

Den som har forsett om å fullbyrde et lovbrudd som nevnt i første ledd, §§ 132, 134, 135, 136 [bokstav c eller d] eller §§ 137 til 144, og [påbegynner en reise til utlandet eller] foretar [andre] handlinger som legger til rette for og peker mot gjennomføringen, straffes for forsøk.

§135 første ledd bokstav a og b kan endres slik:

Med fengsel inntil 10 år straffes den som rettsstridig yter, mottar, sender, fremskaffer eller samler inn penger eller andre formuesgoder med hensikt eller viten om at midlene helt eller delvis skal brukes

- a) til å utføre en handling som nevnt i §§ 131, 134, 136 [bokstav c eller d], eller §§ 137 til 144,

- b) av en person eller gruppe som har til formål å begå handlinger som nevnt i §§ 131, 134, 136 [bokstav c eller d], eller §§ 137 til 144, når personen eller gruppen har tatt skritt for å realisere formålet med ulovlige midler,

Alternativ 2:

I

I straffeloven foreslås følgende endringer:

Ny § 136 b kan lyde:

§ 136 b Reise med terrorformål

Med fengsel inntil 6 år straffes den som reiser [eller påbegynner en reise] til et annet land med [forsett/hensikt] om å begå eller forberede handling som nevnt i § 131 eller §§ 134, 135, 136 [bokstav c eller d] eller §§ 137 til 144.

[Forsøk straffes ikke]

§ 135 første ledd bokstav a og b kan endres slik:

Med fengsel inntil 10 år straffes den som rettsstridig yter, mottar, sender, fremskaffer eller samler inn penger eller andre formuesgoder med hensikt eller viten om at midlene helt eller delvis skal brukes

- a) til å utføre en handling som nevnt i §§ 131, 134, 136 b eller §§ 137 til 144,
- b) av en person eller gruppe som har til formål å begå handlinger som nevnt i §§ 131, 134, 136 b eller §§ 137 til 144, når personen eller gruppen har tatt skritt for å realisere formålet med ulovlige midler,

II

I opplistingen i straffeprosessloven §§ 200 a, 202 c, 216 a og § 216 o av bestemmelser i straffeloven kan «136 b» føyes til.

III

Politielloven § 17 b første ledd nr. 5 første punktum kan endres slik:

5. sabotasje og politisk motivert vold eller tvang, eller overtredelser av straffeloven §§ 131 til 136 b, 145 eller 146.

6.2 Gjennomføring av Beijingkonvensjonen

I straffeloven foreslås følgende alternative endringer:

Farefull bruk av luftfartøy alternativ 1:

§ 141 nytt annet ledd kan lyde:

På samme måte straffes den som rettsstridig fører eller bruker et luftfartøy med forsett om å volde følger som nevnt i første ledd.

Farefull bruk av luftfartøy alternativ 2:

Ny § 141 a kan lyde:

Med fengsel inntil 15 år straffes den som rettsstridig fører eller bruker et luftfartøy eller skip, med forsett om derved å volde tap av menneskeliv eller betydelig skade på kropp, eiendom eller miljø.

I straffeloven § 141 oppheves dermed bokstav a og nåværende bokstav b og c blir henholdsvis bokstav a og b.

Farefull bruk av luftfartøy alternativ 3:

Ny § 141 a kan lyde:

Med fengsel inntil 15 år straffes den som rettsstridig fører eller bruker et luftfartøy, med forsett om derved å volde tap av menneskeliv eller betydelig skade på kropp, eiendom eller miljø.

Utslipp av farlig materiale fra fly:

Straffeloven § 141 bokstav b og c (eventuelt bokstav a og b hvis nåværende bokstav a flyttes over til en ny bestemmelse, jf. alternativ 2 over) kan endres slik:

- b[a)] bruke mot eller på *et luftfartøy*, et skip eller innretninger eller anlegg på kontinentalsokkelen et eksplosivt eller radioaktivt materiale, biologisk eller kjemisk våpen, eller
- c[b)] slippe ut fra *et luftfartøy*, et skip eller innretninger eller anlegg på kontinentalsokkelen et eksplosivt eller radioaktivt materiale, biologisk eller kjemisk våpen, olje, flytende naturgass eller annet giftig eller farlig stoff.

6.3 Gjennomføring av Beijingprotokollen

Straffeloven § 139 første punktum kan endres slik:

Den som ved vold, trusler, *teknologi* eller på annen ulovlig måte tiltvinger seg kontroll over et luftfartøy i *tjeneste* eller et skip, *eller på annen måte oppnår kontroll over* eller griper inn i en flygning eller seilas, straffes med fengsel inntil 21 år.

6.4 Gjennomføring av sikkerhetsrådsresolusjon 1373 og FATFs rekommandasjon nr. 6

Alternativ 1:

I

I politiloven foreslås følgende endringer i kapittel III a:

Overskriften i kapittel III a kan lyde:

Kapittel III a. Politiets sikkerhetstjeneste. Organisering, oppgaver, forebyggende bruk av tvangsmidler og båndlegging.

Ny § 17 g kan lyde:

§ 17 g. Når noen med [skjellig grunn mistenkes for] [god grunn antas] å ha begått en handling som rammes av straffeloven §§ 131 første ledd, 133, 134, 135, 136 eller 136 a, eller forsøk på dette, kan sjefen eller den stedfortredende sjefen for Politiets sikkerhetstjeneste beslutte å båndlegge samtlige formuesgoder som tilhører, eies, innehas eller kontrolleres av

- a) vedkommende*
- b) et foretak som vedkommende eier eller har kontroll over, eller*
- c) et foretak eller en person som handler på vegne av eller på instruks fra noen som nevnt i bokstav a eller b*

Formuesgoder som er nødvendige til underhold av den beslutningen retter seg mot, hans husstand eller noen han forsørger, kan ikke båndlegges.

Beslutningen skal være skriftlig, identifisere den beslutningen retter seg mot og kort beskrive grunnlaget for beslutningen.

Båndlegging kan bare brukes når det er tilstrekkelig grunn til det, og kan ikke brukes når det etter sakens art eller forholdene ellers ville være et uforholdsmessig inngrep.

Ny § 17 h kan lyde:

§ 17 h. Politiets sikkerhetstjeneste skal snarest mulig og senest innen syv dager etter at den har truffet beslutning etter 17 g, bringe saken inn for tingretten, som ved kjennelse avgjør om beslutningen skal opprettholdes. Domstolloven § 149 første ledd gjelder tilsvarende. Før retten treffer kjennelsen, skal den beslutningen retter seg mot og andre som saken gjelder, varsles og gis anledning til å uttale seg. Hevder en tredjeperson å ha rett til et formuesgode som båndlegges etter dette kapitlet, avgjør retten om inngrep skal unnlates mot eller uten at det blir stilt sikkerhet.

Opprettholder retten beslutningen, fastsetter den samtidig en bestemt tidsfrist for båndleggingen. Tillatelse kan gis for inntil 6 måneder av gangen dersom særlige omstendigheter tilsier at en fornyet prøving etter 8 uker vil være uten betydning.

Dersom underretning vil være til vesentlig skade for båndleggingen, etterforskning eller en annen verserende sak om en lovovertrедelse hvor det kan besluttes utsatt underretning, kan retten beslutte at varsel som nevnt i første ledd skal unnlates og underretning om kjennelsen utsettes. I så fall skal retten i kjennelsen sette en frist for når underretning skal skje. Fristen skal ikke overstige fire uker, men kan forlenges av retten ved kjennelse med inntil fire uker om gangen. Når fristen løper ut, skal den beslutningen retter seg mot og andre som saken gjelder, underrettes om kjennelsen og om at de kan kreve at retten avgjør om båndleggingen skal opprettholdes.

Ny § 17 i kan lyde:

§ 17 i. Dersom vilkårene for å båndlegge ikke lenger er oppfylt, skal båndleggingen uten ugrunnet opphold oppheves. Båndleggingen faller senest bort [1] [2] [3] år etter at overtrедelsen som lå til grunn for beslutning etter § 17 h har opphørt.

Ny § 17 j kan lyde:

§ 17 j. Politiets sikkerhetstjeneste kan pålegge andre enn dem som er nevnt i § 122 første og annet ledd å yte nødvendig bistand for å båndlegge et formuesgode. Er det aktuelt å begjære utsatt underretning etter § 17 h tredje ledd, kan Politiets sikkerhetstjeneste pålegge andre enn dem som er nevnt i straffeprosessloven § 122 første og annet ledd å bevare taushet om beslutningen om å båndlegge formuesgodet inntil utsatt underretning blir gitt. Når taushetsplikten har opphørt, skal Politiets sikkerhetstjeneste snarest mulig varsle den som har fått slikt pålegg.

Ny § 17 k kan lyde:

§ 17 k. Den som treffer tiltak for å båndlegge formuesgoder i samsvar med §17 g, skal umiddelbart underrette Politiets sikkerhetstjeneste om dette.

Ingen formuesgoder skal stilles til rådighet eller til fordel for personer eller foretak som en beslutning om båndlegging er rettet mot.

[Straffeprosessloven § 221 annet og tredje ledd gjelder tilsvarende for beslutning om båndlegging.] Kongen kan gi nærmere regler om bekjentgjøring av iverksettelse og opphør av båndlegging.

Ny § 17 l kan lyde:

§17 l. Forvaltningsloven og offentlighetsloven gjelder ikke for saker om båndlegging. Begjæring om innsyn skjer i straffesakens dokumenter etter reglene i straffeprosessloven. Innsyn i saksdokumenter som ikke er en del av straffesaken kan gis etter reglene i straffeprosessloven, som gjelder så langt de passer.

Ny § 17 m kan lyde:

§17 m. Straffeprosessloven gjelder for saker om båndlegging så langt den passer.

II

I straffeprosessloven foreslås kapittel 15 b med §§ 202 d, 202 e, 202 f og 202 g opphevet.

I straffeprosessloven § 100 a erstattes henvisningen til § 202 e med henvisning til politiloven § 17 h tredje ledd.

III

Politiregisterloven § 64 annet ledd kan endres slik:

I den enkelte straffesak følger adgangen til å behandle opplysninger reglene i straffeprosessloven. Tilsvarende gjelder sak om båndlegging etter politiloven §§ 17 g følgende.

IV

Politiregisterforskriften § 20-1 annet ledd kan endres slik:

For behandling av opplysninger i straffesaker og saker om båndlegging etter politiloven §§ 17 g følgende kommer bestemmelsene i del 7 i forskriften til anvendelse.

V

Utleveringsloven § 24 nr. 1 kan endres slik:

Til bruk for straffesak i fremmed stat kan det på begjæring bestemmes at tvangsmidler som nevnt i straffeprosessloven kapitler 15, 15 a, 15 b, 16, 16 a, 16 b og 17, skal kunne anvendes på samme måte som i saker om lovbrudd av tilsvarende art som forfølges her i riket.

Tvangsmidler som nevnt i politiloven §§ 17 g følgende kan bestemmes anvendt også til bruk i sak i fremmed stat som gjennomfører tilsvarende folkerettslige forpliktelser. Det kan også ellers bestemmes at ting som kan beslaglegges eller inndras i medhold av straffeprosessloven kapittel 16, skal overføres til fremmed stat for det formål at tingen skal tilbakeleveres til rette eier. Tilsvarende kan det bestemmes at det skal gis avkall på ting som er midlertidig overlevert fremmed stat.

Alternativ 2:

I

I straffeprosessloven foreslås følgende endringer:

Innledningen til § 202 d kan endres slik:

§ 202 d. Når noen med skjellig grunn mistenkes for overtredelse av eller forsøk på overtredelse av straffeloven §§ 131, 133, 134, 135, 136 eller 136 a, kan sjefen eller den stedfortredende sjefen for Politiets sikkerhetstjeneste, eller en statsadvokat, beslutte å båndlegge *samtlige* formuesgoder som tilhører, *eies, innehas eller kontrolleres av*

§ 202 e kan endres slik:

§ 202 e. Påtalemyndigheten skal snarest mulig og senest innen syv dager etter at den har truffet beslutning etter § 202 d, bringe saken inn for tingretten, som ved kjennelse avgjør om beslutningen skal opprettholdes. Domstolloven § 149 første ledd gjelder *tilsvarende*. Før retten treffer kjennelsen, skal den mistenkte og andre som saken gjelder, varsles og gis anledning til å uttale seg. *Hevder en tredjeperson å ha rett til et formuesgode som båndlegges etter dette kapitlet, avgjør retten om inngrep skal unnlates mot eller uten at det blir stilt sikkerhet.*

Opprettholder retten beslutningen, fastsetter den samtidig en bestemt tidsfrist for båndleggingen. Tillatelse kan gis for inntil 6 måneder av gangen dersom særlige omstendigheter tilsier at en fornyet prøving etter 8 uker vil være uten betydning.

Dersom underretning vil være til vesentlig skade for etterforskningen i saken eller en annen verserende sak om en lovovertrædelse hvor det kan besluttet utsatt underretning, kan retten beslutte at varsel som nevnt i første ledd skal unnlates og underretning om kjennelsen utsettes. I så fall skal retten i kjennelsen sette en frist for når underretning skal skje. Fristen skal ikke overstige fire uker, men kan forlenges av retten ved kjennelse med inntil fire uker om gangen. Når fristen løper ut, skal den mistenkte og andre som saken gjelder, underrettes om kjennelsen og om at de kan kreve at retten avgjør om båndleggingen skal opprettholdes.

Ny § 202 h kan lyde.

§ 202 h. Den som treffer tiltak for å båndlegge formuesgoder i samsvar med § 202 d, skal umiddelbart underrette Politiets sikkerhetstjeneste om dette.

Ingen formuesgoder skal stilles til rådighet eller til fordel for personer eller foretak som en beslutning om båndlegging er rettet mot.

[Straffeprosessloven § 221 annet og tredje ledd gjelder tilsvarende for beslutning om båndlegging.] Kongen kan gi nærmere regler om bekjentgjøring av iverksettelse og opphør av båndlegging.

Ny § 222 e kan lyde.

§ 222 e. Når det er rimelig grunn til å tro at noen kommer til å begå en handling som rammes av straffeloven §§ 131 [første ledd], kan sjefen eller den stedfortredende sjefen for Politiets sikkerhetstjeneste, eller en statsadvokat, som ledd i etterforskning beslutte båndlegging som nevnt i § 202 d første ledd. §§ 202 d annet og tredje ledd, 202 e, 202 f, 202 g og 202 h gjelder tilsvarende.

II

Utleveringsloven § 24 nr. 1 kan endres slik:

Til bruk for straffesak i fremmed stat kan det på begjæring bestemmes at tvangsmidler som nevnt i straffeprosessloven kapitler 15, 15 a, 15 b, 16, 16 a, 16 b og 17, skal kunne anvendes på samme måte som i saker om lovbrudd av tilsvarende art som forfølges her i riket. *Tvangsmidler som nevnt i straffeprosessloven kapittel 15 b kan bestemmes anvendt også til bruk i sak i fremmed stat som gjennomfører tilsvarende folkerettslige forpliktelser.* Det kan også ellers bestemmes at ting som kan beslaglegges eller inndras i medhold av straffeprosessloven kapittel 16, skal overføres til fremmed stat for det formål at tingen skal tilbakeleveres til rette eier. Tilsvarende kan det bestemmes at det skal gis avkall på ting som er midlertidig overlevert fremmed stat.

I begge alternativer:

I straffeloven kan § 168 endres slik:

§ 168 Brudd på oppholds- og kontaktforbud eller beslutning om båndlegging

Med bot eller fengsel inntil 1 år straffes den som

a) ved dom er forvist til eller fra bestemte deler av riket og som rettsstridig igjen oppholder seg på et sted der dette er forbudt for vedkommende, eller som på annen måte bryter kontaktforbud i medhold av straffeloven § 57,

b) krenker forbud etter straffeprosessloven §§ 222 a eller 222 b,

c) forsettlig eller grovt uaktsomt hindrer at elektronisk kontroll i medhold av straffeloven § 57 kan iverksettes eller hindrer pågående kontroll, eller

d) opptrer i strid med [straffeprosessloven § 202 h] [politiloven § 17 g] om båndlegging.

7 Vedlegg i norsk oversettelse og engelsk versjon

- Vedlegg 1: Sikkerhetsrådsresolusjon 2178 (2014)
- Vedlegg 2: Tilleggsprotokoll 22.oktober 2015 til Europarådskonvensjonen 16. mai 2005 om forebygging av terrorisme (Rigaprotokollen)
- Vedlegg 3: Konvensjonen 10. september 2010 om bekjempelse av ulovlige handlinger knyttet til sikkerheten i sivil luftfart (Beijingkonvensjonen)
- Vedlegg 4: Protokoll 10. september 2010 om bekjempelse av ulovlig bemektigelse av luftfartøyer (Beijingprotokollen)