

Dommerforeningens fagutvalg for strafferett og straffeprosess

Justis- og beredskapsdepartementet
Pb. 8005 Dep
0030 Oslo

20. februar 2017

Deres ref. 16/7266 ES SSA/bj

Høring – Forslag til lovendringer som følge av ulike terrorrelaterte folkerettslige forpliktelser

Det vises til departementets høringsbrev av 21. november 2016 med frist 20. februar d.å.

Dommerforeningens fagutvalg for strafferett og straffeprosess gir høringsuttalelse på vegne av foreningen om strafferettslige og -prosessuelle spørsmål. Utvalget består av lagmann Hans Petter Jahre, Borgarting lagmannsrett (leder), førstelagmann Dag Bugge Nordén, Agder lagmannsrett, lagmann Torolv Groseth, Eidsivating lagmannsrett, lagdommer Jarle Golten Smørdal, Gulating lagmannsrett, sorenskriver Stein Husby, Kongsberg og Eiker tingrett og tingrettsdommer Cathrine Fossen, Gjøvik tingrett.

Uttalelsen inngis kun per e-post til lovavdelingen@jd.dep.no.

Vi følger systematikken i høringsnotatet.

2. Reiser med terrorformål mv.

Fagutvalget er enig med departementet i at det er ønskelig å gjennomføre i norsk rett FNs sikkerhetsrådsresolusjon 2178 og Rigaprotokollen 22. oktober 2015, tilleggsprotokoll til Europarådets konvensjon 16.mai 2005 om forebygging av terrorisme.

Formålet med disse folkerettslige instrumentene er særlig å bekjempe fenomenet fremmedkrigere «foreign terrorist fighters» ved å forebygge at personer reiser utenlands for på ulike måter å delta i terrorhandlinger eller terrortrening. Det er et viktig og aktuelt formål, og det er nødvendig å oppfylle Norges folkerettslige forpliktelser på dette området.

Utvalget er enig i departementets vurdering av behovet for lovendringer og kan i all hovedsak gi sin tilslutning til de konkrete forslagene til endringer i straffeloven kapittel 18 og

korresponderende forslag til endringer i straffeprosessloven om utvidelse av adgangen til skjulte etterforskningsmetoder i saker om reiser med terrorformål.

2.6 Reiser med terrorformål

Statene er ikke forpliktet til å gi et særskilt straffebud rettet mot reiser med terrorformål. Det vil være tilstrekkelig dersom handlingene vil være straffbare som forsøk eller medvirkning til overtredelse av et eller flere terrorrelaterte straffebud. Det utvidede forsøksansvaret i straffeloven § 131 tredje ledd og reglene om terrorforbund i § 133 og deltakelse i terrororganisasjon i § 136 a vil nok ramme de fleste reiser med det formål å delta i terrorhandlinger og terrorrelatert aktivitet. Departementet konkluderer likevel med at lovendring er nødvendig for fullt ut å dekke alle tilfeller som omfattes av Resolusjon 2178 og Rigaprotokollen artikkel 4.

Departementet har utformet to alternative forslag i høringsnotatet punkt 2.6.5.

Fagutvalget har preferanse for alternativ 2. Forslaget er å gi et eget straffebud rettet mot reiser med terrorformål som passende kan inntas som ny § 136 b i straffeloven. Utvalget er enig i begrunnelsen i høringsnotatet punkt 2.6.5.2.1 på side 23-24. Ved å gi et eget straffebud synliggjør man best at kriminalitetsforpliktelsene er lojalt gjennomført, letter internasjonalt samarbeid og spisser kriminaliseringen av terrorrelatert reisevirksomhet på en tydeligere måte enn man gjør ved å anse slike reiser som en form for forberedende handling etter straffeloven § 131 tredje ledd. Dette er best i samsvar med det lovgivningspolitiske syn på valget mellom eget straffebud og passiv transformasjon ved gjennomføring av folkerettslige forpliktelser til kriminalisering, som blant annet kom til uttrykk i Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 3.4 side 29-31, og som ligger til grunn for utformingen av reglene i straffeloven kapittel 18.

Fagutvalget finner det naturlig at bestemmelsen begrenses til å ramme reiser til utlandet.

Resolusjon 2178 og Rigaprotokollen artikkel 4 tar sikte på reiser ut av landet. Fagutvalget er enig med departementet i at det ikke er grunn til å begrense forbudet slik at det ikke gjelder reiser inn i landet vedkommende er borger av eller bosatt i. Som påpekt i høringsnotatet punkt 2.6.5.2.2 side 25, vil en slik begrensning kunne føre til urimelige resultater i tilfeller hvor en norsk statsborger foretar terrorrelaterte reiser sammen med en statsborger fra et annet land.

Med hensyn til kriminaliseringen av forsøk på reiser med terrorformål, finner Fagutvalget at de beste grunner taler for å bygge på det alminnelige forsøksansvaret i straffeloven § 16. Det vises til høringsnotatet side 24.

Utvalget har også en viss preferanse for at skyldkravet bør være forsett og viser til departementets uttalelse i høringsnotatet punkt 2.6.5.2.3 side 25-26. Spørsmålet om det bør kreves terrorhensikt, eller om det er tilstrekkelig med forsett med hensyn til formålet med

reisen, vil formodentlig sjelden ha betydning i praksis, men det kan ha bevismessige fordeler å nøye seg med forsett i tilfeller hvor det kan være usikkert om gjerningsmannen har truffet en endelig beslutning når reisen påbegynnes. Også reiser som foretas med sannsynlighetsforsett om å begå eller medvirke til en terror- eller terrorrelatert handling, er straffverdige.

2.7 Finansiering, organisering og tilrettelegging av reiser med terrorformål

Fagutvalget er enig med departementet i at det antakelig ikke er nødvendig med lovendringer for å gjennomføre Resolusjon 2178 og Rigaprotokollen artikkel 5 og 6. Når reiser med terrorformål kriminaliseres, vil medvirkningsansvaret omfatte finansiering og annen bistand. Det vises til høringsnotatet punkt 2.7.5 side 30.

Derimot vil FATFs (Financial Action Task Force) rekommandasjon nr. 5 neppe bli oppfylt uten en tilføyelse i straffeloven § 135. Tolkingsnotatene til rekommandasjonen fastsetter at finansiering av reiser med terrorformål skal regnes som terrorfinansiering, og videre at straffansvaret for terrorfinansiering ikke bare («solely») kan bygge på medvirkningsansvaret.

Departementet har utformet to alternative forslag. Som konsekvens av sitt syn på valget av alternativ for kriminalisering av reiser med terrorformål, anbefaler Fagutvalget alternativ 2 om å tilføye henvisninger i straffeloven § 135 første ledd bokstav a og b til det nye straffebudet i § 136 b.

2.8 Behovet for straffeprosessuelle endringer

Fagutvalget er enig med departementet i at adgangen til å benytte forskjellige skjulte tvangsmidler i etterforskningen bør utvides til også å omfatte reiser med terrorformål, selv om straffeloven § 136 b får en strafferamme på fengsel inntil 6 år. Det vises til høringsnotatet punkt 2.8.2 side 32.

3. Terror mot luftfarten

Fagutvalget er enig med departementet i at Norge bør gjennomføre de lovendringer som er nødvendige for å kunne slutte seg til Beijingkonvensjonen 10. september 2010 og Beijingprotokollen, som er et tillegg til Haagkonvensjonen 1970 om flykapring. Konvensjonen og protokollen inneholder nye forpliktelser til kriminalisering for å styrke sikkerheten i sivil luftfart.

Utvalget kan i det alt vesentlige slutte seg til departementets vurdering av behovet for lovendringer og de konkrete forslagene til gjennomføring.

3.1 Ulovlige handlinger mot sikkerheten i sivil luftfart

De fleste handlingene som omfattes av de nye bestemmelsene i Beijingkonvensjonen, vil rammes av straffeloven § 140 eller andre bestemmelser i straffeloven kapittel 18, se høringsnotatet punkt 3.1.2 side 35.

Fagutvalget er likevel enig med departementet i at det er behov for en lovendring for å gjennomføre Beijingkonvensjonen artikkel 1 nr. 1 bokstav f som retter seg mot den som benytter et luftfartøy i tjeneste i den hensikt å forårsake død, alvorlig legemsskade eller vesentlig skade på eiendom eller miljøet, jf. høringsnotatet punkt 3.1.3 side 35-38 om farefull bruk av luftfartøy.

Departementet drøfter tre alternative forslag til lovregulering. Fagutvalget har preferanse for å velge alternativ 2. Dette forslaget er å gi en egen bestemmelse som fellesregulerer det gjeldende straffansvaret for bruk av skip i straffeloven § 141 bokstav a) og et nytt straffansvar for bruk av luftfartøy i et nytt straffebud som retter seg mot "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." Regelen kan passende inntas som ny straffeloven § 141 a. Dette alternativet innebærer at man utvider ansvaret for farefull bruk av skip ved å gjøre fare eller skade til et subjektivt vilkår. Det er nødvendig for at en fellesregulering skal være i samsvar med Beijingkonvensjonen. Utvalget ser imidlertid ikke noen motforestillinger mot dette. Det vises til høringsnotatet side 37 med forslag til lovtekst på side 38.

Etter Fagutvalgets oppfatning bør valget av alternativ ses i sammenheng med spørsmålene som drøftes i høringsnotatet punkt 3.1.4 om utslipp av farlig materiale fra fly og bruk av farlig materiale mot eller om bord på et fly, som reguleres i Beijingkonvensjonen artikkel 1 nr. 1 bokstav g) og h). Etter departementets oppfatning bør forpliktelsene etter disse bestemmelsene i konvensjonen gjennomføres i straffeloven § 141 bokstav b) om bruk og bokstav c) om utslipp som rammer tilsvarende handlinger knyttet til skip og luftfartøyer, se høringsnotatet punkt 3.1.4.3 side 39-40. Det er Fagutvalget enig i. En fellesregulering av utslipp fra og bruk av farlige stoffer mv. om bord på luftfartøyer, skip og plattformer, utpeker alternativ 2 som det beste for reguleringen av farefull bruk av slike objekter. Paragrafene 140, 141 og 141 a vil gi hensiktsmessig fellesregulering av ansvaret for alvorlige trusler mot sikkerheten til sjøs og i luften.

3.2 Ulovlig bemektigelse av luftfartøyer

Haagkonvensjonen 16. desember 1970 definerer i artikkel 1 flykapring slik at gjerningsmannen må være om bord på flyet. Siktemålet med Beijingprotokollen er å utvide straffansvaret for flykapring til å gjelde alle former for ulovlig bemektigelse av luftfartøyer. Også det å ta kontroll over luftfartøyet ved teknologi skal rammes.

Fagutvalget er enig med departementet i at ordlyden i straffeloven § 139 som retter seg både mot kapring av fly og skip, er tilstrekkelig vid til å oppfylle også de utvidede forpliktelsene i Beijingprotokollen. I henhold til forarbeidene er det imidlertid et vilkår for straff at gjerningsmannen befinner seg om bord, se høringsnotatet punkt 3.3 side 42. Utvalget er derfor enig i at det er behov for en klargjøring i straffeloven § 139 og har ikke noe å bemerke til forslaget til utformingen av bestemmelsen i høringsnotatet punkt 3.2.4.3 side 43.

4. Båndlegging av formuesgoder

Fagutvalget er enig med departementet i at man bør imøtekomme anbefalingene fra FATF i evalueringsrapporten 2014 om Norges gjennomføring av FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1373 og FATFs rekommandasjon nr. 6 vedrørende båndlegging ("freezing") av formuesgoder tilhørende personer som kan mistenkes for terrorhandlinger og terrorfinansiering. Selv om FATFs rekommandasjoner ikke er folkerettslig bindende, spiller de en viktig rolle i å gjennomføre sikkerhetsrådets vedtak og relaterte folkerettslige forpliktelser, jf. høringsnotatet punkt 4.3.4 side 52-53.

Resolusjon 1373 ble vedtatt 28. september 2001 og er gjennomført i norsk rett ved regler i straffeprosessloven kapittel 15 b i henhold lov 28. juni 2002 nr. 54. FATF har likevel i rapporten funnet den norske gjennomføringen mangelfull på enkelte punkter. Det er særlig påpekt behov for en klarere plassering av ansvaret og kriteriene for å utpeke personer som er aktuelle for båndlegging ("designation mechanism"), og en sterkere vektlegging av båndlegging som forebyggende tiltak av sivilrettslig karakter med løsere bånd til straffeprosessen, se høringsnotatet punkt 4.11.3 side 83. Fagutvalget bemerker til det siste at i utkastet til ny straffeprosesslov i NOU 2016:24 er det i forslaget til § 22-3 foreslått presisert i lovteksten at formålet med båndlegging er å forhindre fremtidige terrorhandlinger.

Behovet for lovendringer eller andre tiltak som kan bidra til at båndleggingsreglene virker på en mest mulig hensiktsmessig måte, er grundig drøftet i høringsnotatet og gir et overbevisende inntrykk. Fagutvalget har lite å bemerke til departementets generelle synspunkter og konkrete forslag, men begrenser seg til å ta opp enkelte spørsmål.

Departementet foreslår i høringsnotatet punkt 4.11.4 side 84 flg. å flytte båndleggingsinstituttet fra straffeprosessloven til politiloven § 17. Dette innebærer at båndlegging kommer inn under den delen av politiets virksomhet som ikke er etterforskning. Politiets sikkerhetstjeneste (PST) vil etter forslaget håndtere informasjonsinnhenting og ha ansvar for å vurdere, beslutte og begjære båndlegging. Forslaget sikrer i følge departementet at bruken av båndleggingsinstituttet vil ligge til politiet og bli forvaltet av en myndighet som har erfaring med bevisvurderinger og forholdsmessig bruk av tvangsmidler.

Fagutvalget bemerker at den viktigste formelle konsekvensen av forslaget vil være at den øverste ansvarlige for båndleggingen ikke lenger vil være riksadvokaten, men Justis- og beredskapsministeren. Det vil fortsatt være domstolene som tar endelig stilling til om vilkårene for båndlegging er oppfylt.

Utvalget tar ikke noe bestemt standpunkt til om kompetansen til å beslutte båndlegging bør overføres til politiet eller beholdes i påtalemyndigheten. Spørsmålet ble grundig utredet i forbindelse med gjennomføringen av sikkerhetsresolusjon 1373 ved lovendringen i 2002. Da ble det særlig vist til at påtalemyndigheten hadde den nødvendige kompetansen for å håndtere vanskelige rettslige og bevismessige spørsmål som kunne oppstå. Dette hensynet har den samme gyldighet i dag. Utvalget peker på at Departementet foreslår å videreføre grunnvilkåret om skjellig grunn til mistanke om overtredelse av nærmere bestemte straffebud, se høringsnotatet punkt 4.11.4.2 side 85.

Utvalget ser imidlertid at en overføring av reglene om båndlegging til politiloven vil kunne være bedre egnet til å markere instituttets karakter av preventivt tiltak uavhengig av etterforskningen av en straffesak i henhold til anbefalingen fra FATF.

Selv om båndlegging overføres til politiloven, vil Fagutvalget fraråde at man erstatter kriteriet "skjellig grunn til mistanke" med "god grunn til å anta", når meningsinnholdet i følge høringsnotatet punkt 4.11.4.2 side 85-86 skal være det samme. Selv om båndleggingsinstituttet flyttes ut av straffeprosessen, er det fremdeles politijurister og andre polititjenestemenn som skal håndtere sakene. Utvalget mener at det kan lede til usikkerhet hvis det innføres et nytt begrep for å angi mistankekravet. Det kan lede til den misforståelse at terskelen er lavere. Kriteriet "god grunn til å anta" likner på "grunn til å tro" i straffeprosessloven § 222 a og "rimelig grunn til å tro" i § 222 d hvor det ikke kreves sannsynlighetsovervekt.

Med vennlig hilsen
Den norske Dommerforening
Fagutvalget for strafferett og straffeprosess

Dag Bugge Nordén
førstelagmann/utvalgsmedlem