

13 MAR 2017



POLITIETS
SIKKERHETSTJENESTE

Postboks 4773 Nydalen
0421 OSLO
post@pst.politiet.no
Tlf.nr. 23 30 50 00
Faksnr. 23 30 51 20
Besøksadresse:
Nydalen allé 35

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Kontaktperson: Anne Karoline
Bakken Staff

Deres ref.: 16/7266
Vår ref.: 17/00578-2
Dato: 9. mars 2017

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

Politiets Sikkerhetstjeneste (PST) vil innledningsvis bemerke at høringsnotatet fremstår gjennomarbeidet. Vi anser det som sentralt at norsk rett oppfylder folkerettslige forpliktelser, blant annet knyttet til terrorvirksomhet som her.

I operativt samarbeid i saker med internasjonalt tilsnitt er det en klar fordel å ha tydelige regler som er tuftet på våre felles folkerettslige forpliktelser.

Høringsnotatet fremmer flere forslag til nye straffebestemmelser, og PST er enig i at de aktuelle handlinger skal straffes. Likeledes er vi enige i at båndleggingsregimet er modent for endring i tråd med våre internasjonale forpliktelser.

Blant høringsnotatets skisserte alternativer har vi pekt på hvilke løsninger vi foretrekker. I valget av alternativer, har vi lagt vekt på at reglene bør være tydelige og ensartede.

Kapittel 2 Reiser med terrorformål mv.

PST er enig i departementets uttalelser om kriminaliseringsforpliktelsene i Rigaprotokollen artikkel 2 nr. 2, og at straffeloven (strl) § 136a med god margin oppfylder denne jf. høringsbrevet punkt 2.4.

Vi er også enig med departementet i at strl § 136 bokstav d) fullt ut oppfylder kriminaliseringsforpliktelsene i Rigaprotokollen art. 3 nr. 2, som gjelder mottakelse av terroropplæring.

Det fremmes to alternative forslag til lovendring for å kriminalisere reiser med terrorformål. PST støtter forslaget i punkt 2.6.5.2 om at det bør bli et nytt straffebud, altså alternativ 2. Vi oppfatter også at det vil være mest i tråd med struktur og systematikk i straffeloven kapittel 18. Det vises også til departementets begrunnelse under punkt 2.6.5.2.1 i høringsbrevet. En tydeliggjøring av straffeansvaret er av sentral betydning på terrorfeltet, som er «gjenstand for rettslig og politisk oppmerksomhet både nasjonalt og internasjonalt.»

Et eget straffebed vil også bli et relevant supplement til forsøk på aktiv deltagelse i terrororganisasjon i strl § 136a jf. § 16 første ledd.

PST har startet etterforskning mot et tyvetalls personer for brudd på strl 1902 § 147d (2005-lovens § 136a) siden loven trådte i kraft i juni 2013. Enkelte av sakene er henlagt på grunn av mangel på bevis, andre fordi mistenkte er død i kamp i Syria. Mange av sakene er fortsatt under etterforskning. Fem saker er oversendt til Det Nasjonale statsadvokatembetet (NAST) med påtaleinnstilling. NAST har tatt ut tiltale, og iretteført saker mot til sammen 8 personer for bl.a. brudd på strl 1902 § 147d / 2005 § 136a. Fire personer er domfelt og de øvrige er under behandling enten i tingrett eller lagmannsrett;

Sak 1: En person dømt for brudd på strl § 147a (forbund om terrorhandling) og § 147d (deltagelse i en terrororganisasjon)

Sak 2: Tre personer dømt for brudd på strl § 147d (deltagelse og forsøk på materiell støtte til terrororganisasjon)

Sak 3: To personer tiltalt for brudd på strl § 147a og § 147d (deltagelse i terrororganisasjon) *Saken er under ankebehandling i Borgarting lagmannsrett.*

Sak 4: To personer tiltalt for henholdsvis brudd på strl § 147d (deltagelse, rekruttering og materiell og finansiell støtte og § 147d jf. § 49 (forsøk på deltagelse i terrororganisasjon)

I sak 2 ble to tiltalte brødre domfelt for forsøk på materiell støtte til en terrororganisasjon. De hadde kjøpt klær og utstyr med militært preg for å sende en tredje bror som på det tidspunkt befant seg i Syria og var deltaker i ISIL. Klær og utstyr ble pakket i en eske og levert til en tredjeperson som skulle sende den videre når adressen var klar. Før esken ble sendt videre og før den forlot Norge, fikk brødrene vite at den tredje broren var drept i Syria. Da hentet de esken hos tredjepersonen og oppbevarte den på bopel inntil den ble beslaglagt av PST.

Brødrenes forsvarer hevdet i retten at den nedre grensen for forsøk ikke var overtrådt. Borgarting lagmannsrett fant det imidlertid "klart at grensen for straffri forberedelse er overskredet". Den ene av de domfelte brødrene anket dette lovanvendelsesspørsmålet til Høyesterett, men det ble nektet fremmet av Høyesteretts ankeutvalg, jf. HR-2016-00808-U.

I sak 4 er den yngste tiltalt for forsøk på deltakelse i terrororganisasjonen ISIL. Han hadde billett til Rhodos, og ble pågrepet etter sikkerhetskontrollen ved "gaten" på Landvetter flyplass ved Gøteborg. Planen var å ta båt til Tyrkia og deretter dra gjennom Tyrkia og krysse grensen til Syria. Han hadde startet ferden til Syria i Oslo ved å bli kjørt fra Oslo til Gøteborg. Forut for avreise hadde han gjort en rekke forberedelser før avreise som undersøkelser om grupperinger, visumsøk, billettkjøp og søk, innkjøp av utstyr, sikret seg kontaktmulighet til ISIL-personell i Tyrkia/Syria mm. Samlet sett mener påtalemyndigheten at han hadde overskredet grensen for forsøk på å delta i ISIL i Syria. Tiltalte har sittet varetektsfengslet siden juni 2015. Hovedforhandlingen gikk over seks uker i Oslo tingrett, og dom skal foreligge i løpet av mars 2017.

De refererte sakene viser at det kan legges til grunn at en del av området for en ny bestemmelse om reise med terrorformål allerede er kriminalisert gjennom forsøk på strl.

§ 136a og strl. § 145 annet ledd som nevnt i høringsbrevet. En bestemmelse som skissert i alternativ 2 vil imidlertid medvirke til et *tydeligere* straffeansvar.

Til punkt 2.6.5.2.2 og gjerningsbeskrivelsen i forslaget til ny straffebestemmelse, er PST av den oppfatning at reiser for å «planlegge» også bør omfattes, slik det åpnes opp for i høringsnotatet side 25. I praksis kan det oppstå spørsmål om «planlegge» inngår i «forberede». Det vises blant annet til sikkerhetsrådsresolusjonen OP 6 bokstav a hvor "planlegge" og "forberede" er egne alternativer. Med mindre departementet er uenig i at «planlegge» er like straffbart som forberede, bør det tas inn i gjerningsbeskrivelse, eventuelt presiseres i forarbeidene for å unngå uklarhet. Planlegging er like straffverdig, i noen tilfeller kanskje mer straffverdig enn enkle forberedelseshandlinger. Planlegging vil også ramme aktivitet til eventuelle bakmenn.

Å reise eller å forberede reise for å slutte seg til og delta i en terrororganisasjon jf. strl § 136a, er ikke foreslått tatt med i gjerningsbeskrivelsen. Fra et operativt ståsted kan det bemerkes at et slikt scenario er det mest praktiske alternativet. Det fremgår imidlertid av det ovennevnte at å reise eller forberede reise for å slutte seg til en terrororganisasjon allerede, avhengig av de konkrete omstendigheter – kan straffes som forsøk på deltakelse i en terrororganisasjon.

En endring som beskrevet ovenfor ville etter PSTs oppfatning ikke innebære noen nykriminalisering. Reise eller forberedelse av reiser vil gå fra å være forsøk på strl § 136a til å være en fullbyrdet overtredelse i § 136b (Alternativ 2). En ber om at dette vurderes.

PST er enig i at strafferammen bør settes til 6 år, det er i tråd med straffenivået i kapittel 18.

Finansiering, organisering og tilrettelegging av reiser med terrorformål

PST støtter dette forslaget. Vi mener alternativ 2 under punkt 2.7.5.2 er det mest hensiktsmessige og viser til våre begrunnelser for at vi også støtter en egen strl § 136b jf. ovenfor.

Straffeprosessuelle endringer

PST har ingen kommentarer utover at vi støtter de lovforslag som er listet opp under punkt 2.8.2.4.

Terror mot luftfarten

PST har ingen sterke oppfatninger rundt de tre alternativene under punkt 3.1.3.4, men synes alternativ 3 er mest tydelig.

Båndlegging av formuesgoder

PST deler departementets oppfatning om at det bør gjøres endringer i det norske båndleggingsinstituttet. Reglene bør oppdateres og endres av to hovedgrunner.

For det første bør norske regler og systemer være i samsvar med sikkerhetsrådsresolusjon 1373, og FATFs anbefalinger for hvordan resolusjonsforpliktelsene skal gjennomføres i alle medlemsland, jf. punkt 4.3.4. Som beskrevet i høringsnotatet fikk Norge i evalueringsrapporten fra FATF kritikk for vårt båndleggingsregime.

Kritikken gikk på tre hovedpunkter:

1. Reglene i strpl kap 15b mv. innebærer per definisjon ikke en «designation mechanism»
2. Båndlegging etter strpl § 202d, er åpenbart «dependent on ongoing criminal investigation»
3. Det er ikke oppstilt et tydelig nok forbud mot å gjøre «funds available to persons subject to a freezing action»

Gjennom erfaringer fra FATFs evaluering samt inntrykk gjennom deltagelse i FATFs arbeidsgrupper og plenumsmøter, har PST observert at det er klare fordeler med lovgivning som er utvetydig. Dette gjelder særlig i forhold til land med grunnleggende forskjellige rettsystemer. Reglens utforming er også viktig for PSTs daglige operative arbeid, for eksempel i arbeidet med rettsanmodninger til og fra ulike land. Tydelige og ensartede regler vil være til nytte for domstolen og øvrige norske myndigheter som involveres i arbeid med å gjennomføre rettsanmodninger.

På generelt grunnlag støtter derfor PST at det gjøres endringer slik at norsk lovgivning blir i overensstemmelse med FATFs anbefalinger.

Den andre grunnen til at PST støtter de foreslåtte endringer, er at de synes å kunne forbedre elementer i dagens båndleggings institutt som har vist seg å by på utfordringer i praksis.

PST deler departements vurderinger av behov for et system for kunngjøring, og støtter forslaget til lovendring angitt i punkt 4.5.6.

Dagens ordning mangler klare regler om norske myndigheters behandling av en begjæring om båndlegging fra en fremmed stat. For å imøtekomme våre internasjonale forpliktelser er det viktig at det ikke er et krav for å kunne ta en begjæring til følge at det er en straffesak i vedkommende stat. På den annen side må det åpenbart kreves at det foreligger tilstrekkelig dokumentasjon på at vilkårene også er oppfylt etter norsk rett. PST støtter forslaget i punkt 4.6.4 til lovendring i Utleveringsloven § 24 nr. 1.

Lovendringen som foreslås i straffeloven og straffeprosessloven i punkt 4.7.5 støttes også, av hensyn til kravene som er utformet i FATFs anbefalinger. PST er av den oppfatning at det allerede kan innfortolkes et forbud om å stille midler til rådighet, men ser det som positivt å uttrykke dette med en tydelig bestemmelse. I tillegg innebærer forslaget en tydeliggjøring av hvilke plikter som følger av en beslutning om båndlegging for finansinstitusjoner.

PST følger også departementets vurderinger i punkt 4.8. Det er nødvendig for at Norge skal oppfylle sikkerhetsrådsresolusjon 1373 og FATFs anbefalinger at bestemmelsen hjemler båndlegging av midler som personen som er under mistanke har under sin *kontroll*. PST vil også understreke at denne utvidelsen foreslått i punkt 4.8.5 kan være avgjørende for at båndlegging skal få den ønskede avvergende effekt i praksis.

Likeledes støtter tjenesten forslaget i punkt 4.9, som er basert på et opprinnelig forslag fra oss gitt i anledning ny straffelov. Uavhengig av hvilken løsning som velges under punkt 4.11, mener PST at strl § 136 og § 136a bør føyes til oppregningen hvilke lovbrudd

som kan gi grunnlag for båndlegging, (angitt i høringsnotatets punkt 4.9.4 til strpl § 202d). Til departementets betraktninger om § 136 bokstav a), bemerkes at det meste av terroraktivitet krever finansiering, også propagandavirksomhet, som kan rammes av «oppfordring til terror». Sikkerhetsmekanismen ligger i at det det alltid skal foretas en forholdsmessighetsvurdering jf. strl. § 170a før et tvangsmiddel som båndlegging anvendes.

Også når det gjelder endring av tidsfrist for en båndleggingsbeslutning, som gjennomgås og vurderes i 4.10, støtter PST departementets lovforslag. Dagens tidsramme er lite hensiktsmessig, og fører etter PSTs syn til unødvendig bruk av tid og ressurser. I praksis har båndlegging blitt benyttet overfor personer som befinner seg utenlands, og det har vært saker som har vært etterforsket over noe tid uten store endringer i mistankegrunnlaget. En ramme på seks måneder synes hensiktsmessig. Samtidig er det viktig å legge inn sikkerhetsmekanismer på linje med tilsvarende inngrep; siktede kan alltid be om ny prøving hvis han mener vilkårene for båndlegging er endret.

Når det gjelder punkt 4.11 om båndlegging og forholdet til straffesaken, deler PST departementets betraktninger om gjeldende rett i punkt 4.11.1 om FATFs anbefaling nr.6 i punkt 4.11.2 og om FATFs evaluering i punkt 4.11.3. PST deler også departementets oppfatning om at de aktuelle internasjonale standardene har utviklet seg siden dagens båndleggingsregler ble innført. Det har som kjent også samfunnet som de skal fungere i.

Til punkt 4.11.4 – forslaget til lovendring, vil PST innledningsvis gi sin fulle støtte til departementets vurdering (s. 85) om at kriteriet for båndlegging bør være sannsynlighetsovervekt for brudd på en av de oppramsede straffebestemmelsene. Dette er en forsvarlig nasjonal tolkning av sikkerhetsrådsresolusjon 1373 og FATFs såkalte Interpretiv Notes om «reasonable grounds». Etter PSTs oppfatning vil det være uforholdsmessig å tillate et så inngripende tiltak som båndlegging uten at det foreligger sannsynlighetsovervekt.

Det vises ellers til vår kommentar til punkt 4.9 om hvilke bestemmelser som bør være omfattet. PST er enig i at de nevnte bestemmelser skal kunne danne grunnlag for båndlegging.

Kravet til sannsynlighetsovervekt gjelder både de objektive og de subjektive vilkårene for overtredelse.

Punkt 4.11. Båndlegging og forholdet til straffesaken «criminal proceeding». Valg av alternativer.

Innledningsvis bemerkes at båndlegging er et *annerledes* tvangsmiddel. Det har et forebyggende og avvergende formål, og iverksettes i utgangspunktet ikke for å sikre bevis eller hente inn informasjon.

PST deler departementets syn på at det i praksis aldri vil være tale om å foreta båndlegging i en forebyggende sak. Forebyggende saker vil som regel tuftes på informasjon fra sensitive kilder. Med innsynsreglene som skal gjelde, vil det i så fall oppstå fare for å måtte avsløre sensitive kilder. Som hovedregel er det også lite aktuelt å avdekke hvem tjenesten har fokus på i en forebyggende sak. Hadde begge forslagene tilfredsstilt våre internasjonale forpliktelser, hadde PST derfor i utgangspunktet

foretrukket en løsning med utgangspunkt i straffeprosessloven, altså forslaget i punkt 4.11.5.2, heretter kalt alternativ 2. Dette momentet ser vi ikke som avgjørende.

PST er i utgangspunktet skeptisk til å døpe om et kjent vurderingstema «skjellig grunn» til «god grunn». Skepsisen blir enda sterkere hvis det skal gjøres i straffeprosessloven, som baserer en rekke bestemmelser på en etablert forståelse av «skjellig grunn». Dette bryter med straffelovens systematikk og begrepsforståelse og kan lett føre til misforståelser. Hvis begrepet «god grunn» skal benyttes som kriterium for båndlegging, er PST av den oppfatning at båndlegging bør legges til politiloven, som ikke opererer med dette begrepet i samme grad som straffeprosessloven. Det taler for å velge forslaget angitt i punkt 4.11.4.6.1, heretter kalt alternativ 1.

I likhet med departementet, er også PST av den oppfatning at alternativ 1 best tilfredsstillende de internasjonale standardene. Det antas at alternativ 1 også vil være det alternativet som vil oppleves mest tydelig og klart ved internasjonalt samarbeid, for eksempel i form av rettsanmodninger. Dette bør etter vår oppfatning veie tungt. På terrorfeltet er samarbeid på tvers av land et kriterium for å lykkes. For norske lovanvendere vil forarbeidene presisering av at «med god grunn» skal vurderes likt som kravet til «skjellig grunn», antas å gi tilstrekkelig veiledning.

Etter en totalvurdering har PST landet på at forslagene til lovendring angitt i punkt 4.11.4.6, altså alternativ 1, er det forslaget vi anbefaler. Vi anbefaler at vurderingskriteriet angis som «god grunn», da det vil markere, om ikke annet, et formelt skille mellom båndlegging og straffesak.

Det alternative lovforslaget i punkt 4.11.5, alternativ 2 forkastes på bakgrunn av de over nevnte synspunkter. Et tilleggsmoment er at alternativ 2 begrenses til mistanke om overtredelse av strl § 131. Dette fremstår som underlig sammenholdt med alternativ 1, og argumenter fremført av departementet under punkt 4.9. om hvilke lovbrudd som kan gi grunnlag for båndlegging.



Marie Benedicte Bjørnliand