



02 MAI 2017

RIKSADVOKATEN

Justis- og beredskapsdepartementet, Lovavdeligen
Postboks 8005 Dep.
0030 OSLO

DERES REF.:
16/7266

VÅR REF.:
2016/01992-002 TSH/ggr
551

DATO:
25.04.2017

HØRING – FORSLAG TIL LOVENDRINGER SOM FØLGE AV ULIKE TERRORRELATERTE FOLKERETTSLEGE FORPLIKTELSER

En viser til høringsbrev av 21. november 2016 om ovennevnte og e-postutveksling med fung. lovråd giver Sigurd Aaserudhagen hvor det ble gitt utsatt frist for å avgi merknader. Riksadvokaten har følgende merknader til forslagene:

Kriminalisering av reiser med terrorformål

Departementets forslag tar sikte på å kriminalisere reiser hvor formålet er å delta i en terrorhandling slik den er definert i straffeloven § 131 første ledd og reiser med formål om å delta i såkalte terrorrelaterte handlinger som det å finansiere terror (straffeloven § 135), fremsette trusler om terror (straffeloven § 134) samt gi eller delta i terrortrening (straffeloven § 136 bokstav c og d). Noe avhengig av hvilke lovteknisk løsning en velger, er det i første rekke forslaget om å kriminalisere reiser med formål å begå terrorrelaterte handlinger som vil innebære en reell nykriminalisering. Som påpekt av departementet vil reiser med formål om å delta i terrorhandlinger etter omstendighetene kunne rammes av gjeldende bestemmelse om fremskutt forsøk i straffeloven § 131 tredje ledd.

Innledningsvis vil en understreke at det ikke er uten prinsipielle betenkeligheter å kriminalisere forberedelseshandlinger, på et stadium i hendelsesforløpet hvor realiseringen av den straffverdige handlingen som en reelt sett ønsker å ramme, er avhengig av en rekke andre årsaksledd som formentlig ligger utenfor kontrollen til den som foretar den aktuelle forberedelseshandlingen. Desto større avstanden er frem til den faren en søker å avverge, desto strengere krav er det grunn til å stille til begrunnelsen for slik kriminalisering.

Forslaget om kriminalisering av reiser med formål om å delta i terror- og terrorrelaterte handlinger er begrunnet dels i et behov for lojalt å gjennomføre kriminaliseringsforpliktelser som en ikke oppfyller gjennom gjeldende straffelovgivning, og dels i et ønske om å synliggjøre at en lojalt følger opp disse forpliktelsene. Forslaget synes imidlertid ikke å springe ut av et underliggende behov for å utvide straffansvaret slik

forslaget legger opp til. En kunne for eksempel reise spørsmål ved hvorvidt det er et reelt og praktisk behov for å kriminalisere reiser med formål å finansiere terrorhandlinger eller reiser med det formål å fremsette trusler om terror. Det er ikke opplagt at en i slike tilfeller har et tilstrekkelig godt begrunnet behov for å gripe inn med strafferettslige virkemidler på et så tidlig stadium i hendelsesforløpet. En innser imidlertid at rommet for å foreta slike kriminalpolitiske vurderinger i et tilfelle som dette, hvor det allerede foreligger folkerettslige bindinger, er begrenset. En kan vanskelig se at Norge kan unnlate lojalt å følge opp de aktuelle kriminaliseringsforpliktelsene. Nettopp av den grunn kan det imidlertid være på sin plass å minne om viktigheten av at den type kriminalpolitiske overveielser som her gjør seg gjeldende, foretas og kommer til uttrykk forut for at slike bindinger vedtas på internasjonalt nivå.

Departementet har skissert to alternative forslag for å gjennomføre de aktuelle forpliktelsene. Det første alternativet innebærer en utvidelse av bestemmelsen om fremskutt forsøk i straffeloven § 131 tredje ledd, mens det alternative forslaget går ut på å gjennomføre kriminaliseringsforpliktelsene i et eget straffebed. Etter riksadvokatens syn er det første alternativet mer betenkelig enn det andre. Ved å knytte regelen om fremskutt forsøk til terrorrelaterte handlinger, ender en reelt sett opp med å kriminalisere fremskutt forsøk på forberedelser til terrorhandlinger. Med det rammer en handlinger som i tid og forsett ligger nokså langt fra de terrorhandlingene som en reelt ønsker å motvirke/ramme. Resultatet av en slik lovgivningsteknikk er dessuten en nokså vag og "grenseløs" gjerningsbeskrivelse, noe riksadvokaten mener er uheldig. På dette punktet er forslaget om et eget straffebed mer spisset i sin avgrensning av området for det straffbare. I tillegg innebærer forslaget om en utvidelse av § 131 tredje ledd i langt større grad enn forslaget om et særskilt straffebed, en utvidelse av det (allerede) utvidede forsøksansvaret utover slik reisevirksomhet som kriminaliseringsforpliktelsene gjelder. Det er prinsipielt betenkelig all den tid det ikke er påvist noe underliggende behov for en slik utvidelse. I valget mellom de to forslagene har riksadvokaten derfor en klar preferanse for forslaget om et eget straffebed.

Når det gjelder den nærmere utformingen av et slikt straffebed, støtter riksadvokaten forslaget om å utforme ordlyden slik at den også omfatter det å påbegynne en reise fremfor å gi det generelle forsøksansvaret i straffeloven § 16 anvendelse. For det første vil førstnevnte løsning etter riksadvokatens syn gi en klarere angivelse av grensen for det straffbare. Videre er det grunn til å være varsom med å kombinere kriminalisering av spesifikke forberedelseshandlinger med den generelle regelen eller læren om forsøksansvar. En slik lovgivningsteknikk vil kunne føre til at en straffer handlinger som i tid og foresett ligger enda fjernere fra fullbyrdelsen av en terrorhandling enn det en gjør ved å kriminalisere forberedelseshandlinger.

Departementet har også bedt om synspunkter på utformingen av skyldkravet. Riksadvokaten er i utgangspunktet enig med departementet at det å ty til særlige skyldkrav i dette tilfellet ikke er den best egnede måte å avgrense straffansvaret på.

Behovet for straffeprosessuelle endringer

Dersom forslaget i alternativ 2 om ny § 136 b om reise med terrorformål med en strafferamme på 6 år legges til grunn, forslår departementet å åpne for bruk av ransaking uten underretning, teknisk peileutstyr, romavlytting og dataavlesing som i utgangspunktet krever en strafferamme på 10 år.

Dagens rettstilstand gir allerede anledning til å benytte de nevnte tvangsmidlene der det foreligger tilstrekkelig mistanke om reise med formål om å delta i terrorhandlinger i den utstrekning slike reiser rammes av bestemmelsen om fremskutt forsøk i straffeloven § 131 tredje ledd. Forslaget om å åpne for bruk av de nevnte tvangsmidlene ved mistanke om brudd på ny § 136 b innebærer derfor en utvidelse av adgangen til bruk av de nevnte tvangsmidlene for så vidt gjelder reiser med terrorformål som ikke rammes av regelen om fremskutt formål. Det kan spørres om en slik utvidelse av adgangen til å ta i bruk de mest inngripende tvangsmidlene er tilstrekkelig godt begrunnet. Kriminaliseringen av slik reisevirksomhet synes som nevnt å være begrunnet først og fremst i behovet for å oppfylle Norges folkerettslige forpliktelser, og ikke i et underliggende behov for å straffe denne type handlinger. Hensynet til å oppfylle våre kriminaliseringsforpliktelser rekker neppe som en begrunnelse for også å kunne ta i bruk de mest inngripende tvangsmidlene ved mistanke om slike lovbrudd. Samtidig antar en at behovet for å kunne gripe inn på et tidlig tidspunkt er størst der det er en nær og konkret sammenheng mellom reisen og den faren man søker å avverge, slik som når noen reiser med det bestemte formål å delta i konkrete terrorhandlinger. Det kan tilsi at en nøyer seg med den adgangen en har til å benytte tvangsmidler ved reiser med terrorformål som allerede følger av gjeldende rett. På den annen side kan en ikke se bort fra at rammene for tvangsmiddelbruken vil kunne bli klarere dersom bruken av dem kan knyttes til mistanke om brudd på et avgrenset straffebud enn der en mer generell og uklar regel om fremskutt forsøk danner ramme for i hvilken grad en kan ta i bruk skjulte tvangsmidler.

Terror mot luftfarten

Når det gjelder departementets alternative forslag for å oppfylle forpliktelsen etter Bejingkonvensjonens artikkel 1 nr. 1 bokstav f om bruk av luftfartøy med formål om å forårsake tap av menneskeliv, betydelig skade på kropp, eiendom eller miljø, mener riksadvokaten at forslaget om en egen fellesbestemmelse (ny § 141 a) som fellesregulerer det gjeldende straffansvaret i straffeloven § 141 bokstav a om farefull og straffansvar for bruk av luftfartøy gir den mest pedagogiske og helhetlige reguleringen. Etter forslaget vil gjerningspersonenes forsett være avgjørende for straffansvaret og ikke om skaden eller faren har inntrådt, slik kravet er etter gjeldende § 141 bokstav a. En antar imidlertid at en slik regulering i praksis neppe vil innebære noen vesentlig utvidelse av straffansvaret etter gjeldende § 141 bokstav a om farefull bruk av skip. En kan vanskelig tenkes seg praktiske tilfeller hvor bruk av et skip (på samme måte som ved bruk av luftfartøy) med et forsett om å forårsake tap av menneskeliv eller betydelig skade på eiendom eller miljø ikke samtidig vil representere en objektiv fare mot disse rettsgodene.

En har for øvrig gjennomgått de øvrige forslagene til endringer i høringsnotatets punkt 3.1.3 og har ingen innvendinger til disse.


Knut Erik Sæther
ass. riksadvokat


Torunn Salomonsen Holmberg
kst. statsadvokat