



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 131 L

(2012–2013)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i straffeloven 1902 og
straffeloven 2005 mv.
(forberedelse av terror m.m.)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	6.4	Høringsinstansenes syn	33
			6.5	Departementets vurderinger	34
2	Bakgrunnen for lovforslagene	7	7	Deltakelse i terror-	
				organisasjon	35
3	Kort om høringen	9	7.1	Gjeldende rett	35
3.1	Høringsnotatet	9	7.2	Fremmed rett	36
3.2	Høringsinstansenes syn	9	7.2.1	EU	36
3.3	Departementets generelle vurderinger	10	7.2.2	Danmark	36
			7.2.3	Finland	37
			7.2.4	Sverige	37
			7.3	Forholdet til religionsfriheten, ytringsfriheten og organisasjonsfriheten	37
4	Generelt om kriminalisering av ulike forberedelseshandlinger til terror	12		Høringsnotatet	38
4.1	Dagens trusselbilde	12	7.4	Høringsinstansenes syn	40
4.1.1	Innledning – statlige organer/ institusjoner som ivaretar samfunnssikkerheten	12	7.5	Departementets vurdering	41
4.1.2	Politiets sikkerhetstjeneste – Åpen trusselvurdering 2013	12	8	Forberedelse av terror-	
4.1.3	Etterretningstjenesten – Fokus 2013	13	8.1	handlinger	44
4.1.4	Samordnet vurdering fra Etterretningstjenesten, NSM og PST – Trusler og sårbarheter 2013	15	8.2	Innledning	44
			8.2.1	Gjeldende rett	44
			8.2.2	Straffbart forsøk	44
			8.2.3	Straffansvar for forberedelseshandlinger	46
4.2	Meld. St. 21 (2012-2013) Terrorberedskap	15	8.2.4	Forberedelseshandlinger som er straffbare etter særskilte straffebud	46
4.3	Forholdet til andre regler	17	8.3	Forberedelse av terror-	
4.3.1	Innledning	17	8.3.1	handlinger	48
4.3.2	Menneskerettighetene	18	8.3.2	Nordiske lands rett	49
4.3.3	Terrorhandlinger i væpnet konflikt	19	8.3.3	Danmark	49
			8.4	Sverige	50
			8.4.1	Finland	51
5	Mottakelse av terrortrening	21	8.4.2	Forholdet til menneskerettighetene mv.	51
5.1	Gjeldende rett	21	8.5	Lovskravet/klarhetskravet	51
5.2	Nordiske lands rett	21		Personvern og retten til privatliv mv.	52
5.3	Ytringsfrihet og forsamlingsfrihet	22		Rapport fra 22. juli-kommisjonen og høringsinstansenes syn på denne	53
5.4	Rapport fra 22. juli-kommisjonen og høringsinstansenes syn	23		Forslagene i høringsnotatet	54
5.5	Høringsnotatet	23	8.6	Generell bestemmelse om forberedelse av terror-	
5.6	Høringsinstansenes syn	25	8.6.1	handlinger	54
5.7	Departementets vurderinger	27	8.6.2	Befatning med gjenstander i hensikt å begå en terror-	
			8.6.3	handling	55
6	Videreføring og utvidelse av bestemmelsen om befatning med våpen og sprengstoff	29		Befatning med informasjon rettet mot å iverksette en terror-	
6.1	Gjeldende rett	29		handling	56
6.2	Rapport fra 22. juli-kommisjonen og høringsinstansenes syn	32			
6.3	Høringsnotatet	32			

8.7	Høringsinstansenes syn	58	12	Forskuttering av vedtatte endringer i straffeloven 2005	78
8.7.1	Generell bestemmelse om forberedelse av terrorhandlinger	58	12.1	Innledning	78
8.7.2	Befatning med visse gjenstander og informasjon i terrorhensikt	60	12.2	Utvidet vern mot hatefulle ytringer med mer for utsatte grupper	78
8.8	Departementets vurderinger	61	12.3	Straff for forstyrrelse av den sikre drift av buss	79
8.8.1	Generelt om lovforslaget	61	12.4	Utvidelse av vernet mot datakriminalitet	79
8.8.2	Behovet for å utvide straffansvaret for forberedelse av terror	61	12.4.1	Befatning med tilgangsdata og skadelige dataprogram og utstyr	79
8.8.3	Utformingen av et utvidet straffansvar mot forberedelser av terrorhandlinger	62	12.4.2	Dataskadeverk og driftshindring	80
8.8.4	Overtredelse straffes som forsøk	63	12.4.3	Departementets vurdering	80
8.8.5	Forholdet til personvernet og retten til privatliv mv.	63	12.5	Utvidet strafferettslig vern om kulturminner	80
8.8.6	Konkurrens	64	13	Økonomiske og administrative konsekvenser	82
8.8.7	Konsekvenser for adgangen til å benytte etterforskningsmetoder/ tvangsmidler	64	14	Merknader til de enkelte bestemmelsene	83
9	Skjerpet strafferamme for terrorhandlinger	65	14.1	Merknader til endringene i straffeloven 1902	83
9.1	30 års strafferamme for terrorhandlinger	65	14.2	Merknader til endringene i straffeprosessloven	89
9.2	Endringer i straffeprosessloven og politiloven	66	14.3	Merknader til endringen i politiloven	90
10	Straffansvaret og idømt straff for terrorhandlinger skal ikke være gjenstand for foreldelse ..	67	14.4	Merknader til endringene i straffeloven 2005	90
11	Utvidet straffansvar for organisert kriminalitet	68	14.5	Merknader til endringen i diskrimineringsloven	91
11.1	Gjeldende rett	68	14.6	Merknader til endringene i hvitvaskingsloven	91
11.1.1	Straffeloven 1902 § 60 a	68	14.7	Merknader til ikrafttredelsesbestemmelsen	91
11.1.2	Andre straffebud som rammer samvirke	70			
11.2	Omtale av straffeloven 1902 § 60 a i Metodekontrollutvalgets utredning	70			
11.3	Høringsnotatet	71			
11.4	Høringsinstansenes syn	73			
11.5	Departementets vurdering	76			
				Forslag til lov om endringer i straffeloven 1902 og straffeloven 2005 mv. (forberedelse av terrorhandlinger m.m.)	93



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 131 L

(2012–2013)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i straffeloven 1902 og straffeloven 2005 mv. (forberedelse av terror m.m.)

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 7. mai 2013,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Justis- og beredskapsdepartementet legger i denne proposisjonen frem en rekke forslag som tar sikte på å hindre terrorhandlinger. Det foreslås å kriminalisere planlegging og forberedelse av en terrorhandling som vises ved ytre tegn som peker mot gjennomføringen. Det foreslås å utvide straffansvaret for befatning med våpen og sprengstoff i den hensikt å begå en forbrytelse. Mottakelse av terrortrening foreslås også kriminalisert. Endelig foreslår departementet å kriminalisere kvalifisert deltakelse i en terrororganisasjon ved ulike former for aktiv støtte.

Departementet foreslår dessuten å fremskynde ikrafttredelsen av enkelte endringer i straffeloven 2005, blant annet innføringen av 30 års strafferamme for grove terrorhandlinger. Det foreslås videre at adgangen til å reise straffesak for overtredelse av denne bestemmelsen, ikke skal foreldes. Idømt fengselsstraff for overtredelse skal heller ikke falle bort ved foreldelse.

Straffansvaret for organisert kriminalitet foreslås utvidet. Definisjonen av organisert kriminell gruppe foreslås utvidet slik at den favner grupper med en flatere og løsere struktur.

I påvente av ikrafttredelse av straffeloven 2005 går departementet inn for at flere av endringene som er vedtatt av Stortinget bør gjennomføres i straffeloven 1902. Straffansvaret for hatefulle ytringer foreslås utvidet til også å omfatte diskriminering mv. av personer med nedsatt funksjons-evne. Straffebestemmelsen om driftsforstyrrelser av skip, jernbane og luftfartøy foreslås utvidet til også å omfatte busstrafikk. Vernet mot datakriminalitet foreslås styrket. Endelig foreslås et nytt straffebud om alvorlig kulturminnekriminalitet. Siktemålet er blant annet å legge til rette for norsk tilslutning til annen tilleggsprotokoll 26. mars 1999 til Haagkonvensjonen 1954 om vern av kulturverdier i tilfelle av væpnet konflikt (Haagkonvensjonens annen tilleggsprotokoll).

I Meld. St. 21 (2012-2013) Terrorberedskap lanserer regjeringen en rekke tiltak for å avverge og avdekke terror. Et av tiltakene er å kriminalisere enkelte forberedelseshandlinger for effektivt å forhindre enkeltindivider og grupper fra å gjennomføre terrorhandlinger (punkt 6.2 side 45). I

den forbindelse varsles at departementet vil fremme en lovproposisjon for å styrke adgangen for PST til å strafforfølge terrorforberedelser (punkt 6.9 på side 58). Det gjøres med denne lovproposisjonen.

2 Bakgrunnen for lovforslagene

Justisdepartementet sendte 12. juli 2012 på høring et forslag til ulike straffebestemmelser for å kriminalisere forberedelseshandlinger til terror. Siktemålet var å legge til rette for økt beskyttelse av samfunnet mot terrorhandlinger, og derigjennom trygge samfunnet og den enkeltes sikkerhet. Høringsnotatet tok utgangspunkt i innspill fra Politiets sikkerhetstjeneste (PST) i brev 1. november 2011. PST foreslo også endringer i straffeprosesslovens regler om bruk av tvangsmidler og om anonym vitneførsel. Disse forslagene ble også drøftet i høringsnotatet 12. juli 2012. De vil imidlertid bli fulgt opp i forbindelse med departementets oppfølging av Metodekontrollutvalgets utredning NOU 2009: 15.

I høringsnotatet 12. juli 2012 ble det også lagt frem forslag til justeringer i straffskjerpelsesreglene for organisert kriminalitet. I Justisdepartementets Meld. St. 7 (2010-2011) Kampen mot organisert kriminalitet ble det uttalt at manglende bruk av disse straffskjerpelsesreglene kunne tyde på at de hadde et for snevert virkeområde, og at det således var behov for justeringer. Dette sluttet Stortinget seg til i Innst. 300 S (2010-2011), se punkt 2 side 12.

Endelig foreslås det å forskuttere viktige endringer i straffeloven 2005. Det gjelder blant annet heving av strafferammen til 30 år for grove terrorhandlinger, samt at slike lovbrudd aldri skal foreldes, ei heller idømt straff for slike handlinger. Disse lovendringene har ikke vært på høring. Ny høring er ansett som åpenbart unødvendig, siden endringene i realiteten innebærer ikrafttredelse av allerede vedtatte lovendringer med mindre justeringer.

Høringsnotatet 12. juli 2012 ble sendt på høring til følgende instanser:

Departementene

Høyesterett
Lagmannsrettene
Tingrettene

Domstoladministrasjonen
Riksadvokaten
Statsadvokatembetene

Politidirektoratet
ØKOKRIM

Datatilsynet
Generaladvokaten
Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll
Politiets sikkerhetstjeneste (PST)
Post- og teletilsynet
Regjeringsadvokaten
Sivilombudsmannen
Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-,
overvåkings- og trykghetstjenester (EOS-
utvalget)

Amnesty International Norge
Den norske Advokatforening
Den norske Dommerforening
Den Norske Fagpresses Forening
Forsvarergruppen av 1977
Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)
Jusshjelpa i Nord-Norge
Juss-Buss
Jussformidlinga i Bergen
Norges Juristforbund
Norsk presseforbund
Organisasjonen mot politisk overvåkning (OPO)
Politiets Fellesforbund
Politijuristene
Rettspolitisk forening
Stine Sofies Stiftelse

Det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo
Det juridiske fakultet ved Universitetet i Bergen
Det juridiske fakultet ved Universitetet i Tromsø
Institutt for kriminologi og rettssosiologi, UiO
Norsk senter for menneskerettigheter
Politihøgskolen

Høringen hadde frist 1. november 2012. Følgende høringsinstanser har kommet med realitetsmerknader:

Fornyings-, administrasjons- og kirke-
departementet
Forsvarsdepartementet
Utenriksdepartementet

Datatilsynet	Politiets Fellesforbund
Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet (Kripas)	Politijuristene i Norges Juristforbund
Den sentrale enhet for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet (ØKOKRIM)	Professorene Erling Johannes Husabø, Jørn R. T. Jacobsen, Henry John Mæland, Jørgen Aall og Ragna Aarli samt førsteamanuensene Bjørnar Borvik, Linda Gröning og Ørnulf Øyen ved Det juridiske fakultet ved Universitetet i Bergen (heretter omtalt som «fagpersoner ved UiB»), har avgitt en felles høringsuttalelse.
Det nasjonale statsadvokatembetet	
Domstoladministrasjonen	
Etterretningstjenesten	
Generaladvokaten	
Hordaland politidistrikt	
Nordre Buskerud politidistrikt	
Oslo politidistrikt	
Oslo statsadvokatembeter	
Politidirektoratet	
Politiets sikkerhetstjeneste (PST)	
Post- og teletilsynet	
Riksadvokaten	
Amnesty International Norge	
Den internasjonale juristkommisjon, norsk avdeling (ICJ-Norge)	
Den norske Advokatforening	
Den norske Helsingforskomité	
Dommerforeningens menneskerettighetsutvalg	
Norsk forening for kriminalreform (KROM)	
Norsk senter for menneskerettigheter/Nasjonale Institusjon (SMR/NI)	
	Følgende instanser har ikke merknader: Arbeidsdepartementet Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet Fiskeri- og kystdepartementet Helse- og omsorgsdepartementet Kunnskapsdepartementet Landbruks- og matdepartementet Miljøverndepartementet Nærings- og handelsdepartementet Samferdselsdepartementet
	Høyesterett
	Kontrollutvalget for kommunikasjonsskontroll

3 Kort om høringen

3.1 Høringsnotatet

Høringsnotatet 12. juli 2012 dreide seg i hovedsak om mulige lovendringer for å øke tryggheten for samfunnet og for den enkelte mot terrorangrep. Departementet viste til brev 1. november 2011 fra PST, hvor det tas til orde for lovendringer for at samfunnet i større grad skal kunne være beskyttet mot terrorangrep:

«Et sentralt spørsmål er hvilke muligheter som foreligger for PST til å avverge terror som begås av én person. Spørsmålet er sammensatt og skal vurderes av 22. juli-kommisjonen så vel som av interne arbeidsgrupper ved PST. Gjennomgangen her gjelder en vurdering av hjemmelssituasjonen på det strafferettslige området – både i det forebyggende og etterforskningsmessige spor. Gjennomgangen søker å dekke den totale hjemmelssituasjonen for terrorbekjempelse i Norge, og knytter seg i hovedsak til følgende områder:

- Spørsmål om ytterligere kriminalisering av forberedelseshandlinger
- Spørsmål om å utvide adgangen til å anvende tvangsmidler med grunnlag i straffeloven § 147 b, § 147 c og eksportkontrollloven § 5 (for å hindre proliferasjon).
- Spørsmålet om å innføre nye tvangsmidler»

I høringsnotatet del I drøftet departementet kriminalisering av ulike forberedelseshandlinger. Dette tok utgangspunkt i de forslagene PST hadde fremsatt. Del II av høringsnotatet dreide seg om behovet for endringer i straffeprosessloven, også dette i det vesentligste basert på innspill fra PST.

I høringsnotatet del III ble det foreslått å skjerpe straffen for organisert kriminalitet. Forslaget fulgte opp Justisdepartementets Meld. St. 7 (2010-2011) Kampen mot organisert kriminalitet hvor det ble uttalt at manglende bruk av straffeloven 1902 §§ 60 a og 162 c kunne tyde på at de hadde et for snevert anvendelsesområde og at det således var behov for justeringer (punkt 7.1.3 side 90):

«Etter departementets oppfatning viser gjennomgangen av rettspraksis at straffeloven § 60 a på den ene siden har fått et noe for snevert anvendelsesområde, og på den annen side at det er indikasjoner på at anvendelsen av bestemmelsen ikke har hatt tilstrekkelig skjerpene virkning. Bestemmelsen har vist seg vanskelig å anvende i saker hvor kriminalitet begås av grupper eller nettverk hvor hver deltaker har en bestemt rolle, men hvor strukturen mangler en hierarkisk oppbygging. Slike grupper kan være en like stor trussel mot samfunnet som hierarkisk organiserte grupper. Et eksempel er gjenger bestående av mobile vinningskriminelle.

Gjennomgangen av rettspraksis kan tyde på at det er behov for justeringer av straffeloven § 60 a og § 162 c. Departementet peker her særlig på den begrensede rekkevidden bestemmelsene har fått i praksis, i første rekke ved at det nærmest oppstilles som et krav at gruppen må være hierarkisk oppbygd. I tillegg kan det reises spørsmål om bestemmelsen har gitt den ønskede straffskjerpene virkning. Departementet vil vurdere å foreslå endringer i straffeloven § 60 a, slik at bestemmelsen får et noe bredere virkefelt enn i dag.»

3.2 Høringsinstansenes syn

Om høringsnotatet del I om kriminalisering av forberedelseshandlinger er ingen høringsinstanser uenig i at det er viktig at lovverket legger til rette for beskyttelse av samfunnet og ivaretagelse av den enkeltes sikkerhet. Høringsinstansene er imidlertid delt i synet på behovet for lovendringer som foreslått, eventuelt hvordan behovet avveies mot kryssende hensyn, og det er også delte meninger om bakgrunnen for forslagene og prosessen som ledet frem til forslagene i høringsnotatet.

Følgende høringsinstanser støtter i hovedsak lovendringer for i større grad å ramme forberedelser til terrorhandlinger som begås av personer alene:

Forsvarsdepartementet, Utenriksdepartementet, Det nasjonale statsadvokatembetet, Etterretningstjenesten, Generaladvokat, Nordre Buskerud politidistrikt, PST og Politiets Fellesforbund.

Det nasjonale statsadvokatembetet uttaler under henvisning til Oslo tingretts dom 24. august 2012 i 22. juli-saken, og Borgarting lagmannsretts dom 15. oktober 2012 om blant annet terrorforbund om å ramme Jyllandspostens lokaler i Danmark:

«Overnevnte dommer viser med all mulig tydelighet at terror både kan planlegges, forberedes og gjennomføres i Norge, hvilket tilsier at kampen mot denne typen handlinger også må intensiveres her til lands. Slik Det nasjonale statsadvokatembetet ser det må terror bekjempes både gjennom forebygging og etterforskning med påfølgende irettføring hvis bevisene holder til at det kan tas ut tiltale. Dette innebærer at Norge må ha en hensiktsmessig lovgivning som gjør oss i stand til så bredt som mulig å forebygge eller ramme en hver form for terrorrelatert virksomhet. I tråd med dette, og i likhet med PST, mener det Nasjonale statsadvokatembetet at det er et betydelig behov for å innføre lovbestemmelser som i større grad straffelegger det som grovt sett kan kalles forberedelser til å begå terrorhandlinger, samt å legge til rette for større bruk av metoder.»

Følgende høringsinstanser er negative til at departementet går videre med alle eller de fleste av forslagene som gjelder kriminalisering av forberedelser til terrorhandlinger:

Datatilsynet, Politidirektoratet, Riksadvokaten, Amnesty International Norge, Den norske Advokatforening, Dommerforeningens menneskerettighetsutvalg, ICJ-Norge, Norsk forening for kriminalreform og fagpersoner ved UiB.

Den norske Helsingforskomité stiller seg generelt bak høringssvaret fra Amnesty International Norge.

Datatilsynet, Domstoladministrasjonen, Hordaland politidistrikt, Den norske Advokatforening, Norsk forening for kriminalreform og fagpersoner ved UiB mener at det ikke er gitt tilstrekkelig tungtveiende begrunnelse for behovet for flere av forslagene i høringsnotatet.

Fagpersoner ved UiB peker på at terrorhandlinger allerede er straffbart og forventer at departementet drøfter og sannsynliggjør at forslagene vil ha en merkbar effekt i kampen mot terrorismen:

«Ny-kriminalisering føreset at det framstår som klart at kriminaliseringa er føremålstenleg, enten gjennom ytterlegare preventiv effekt eller alternativt at kriminaliseringa kommuniserer kjerneverdier i samfunnet som ikkje tidlegare har vore strafferettsleg sikra.»

Utenriksdepartementet, Datatilsynet, Amnesty International Norge, Dommerforeningens menneskerettighetsutvalg, ICJ-Norge og Norsk senter for menneskerettigheter etterlyser en vurdering av hvordan forslagene forholder seg til Norges internasjonale menneskerettighetsforpliktelser.

Høringsnotatet del II om endringer i straffeprosesslovens regler om bruk av tvangsmidler og om anonym vitneførsel, følges opp i forbindelse med oppfølgingen av Metodekontrollutvalgets utredning (NOU 2009: 15 Skjult informasjon – åpen kontroll). Justisdepartementet tar sikte på at dette gjøres i løpet av 2013.

Høringsnotatet del III om forslag til en utvidelse av anvendelsesområdet til bestemmelser som skjerper straffen for organisert kriminalitet, støttes av de fleste høringsinstansene som har uttalt seg om dette: *Det nasjonale statsadvokatembetet, Domstoladministrasjonen, Hordaland politidistrikt, Kripos, Nordre Buskerud politidistrikt, Oslo politidistrikt, Oslo statsadvokatembeter, Politidirektoratet, Riksadvokaten, Vestfold politidistrikt, ØKOKRIM og Politijuristene. Den norske Advokatforening og Norsk forening for kriminalreform* er skeptiske til behovet for å utvide anvendelsesområdet for straffeloven 1902 § 60 a.

3.3 Departementets generelle vurderinger

Forslagene som behandles nedenfor i punkt 5 til 8 bygger på de forslagene til kriminalisering av forberedelseshandlinger som ble sendt på høring 12. juli 2012. Departementet har imidlertid valgt å ikke gå videre med forslaget om å kriminalisere tilstedeværelse på et sted hvor det bedrives terroristtrening. Det samme gjelder for mer passiv deltakelse i terrororganisasjoner. Dessuten anses forslaget om en særskilt bestemmelse som rammer besittelse og/eller anskaffelse av gjenstander med tanke på fremtidige terrorhandlinger, og en bestemmelse som rammer besittelse og/eller anskaffelse av informasjon med tanke på fremtidige terrorhandlinger, som overflødige ved siden av en generell bestemmelse som rammer forberedelseshandlinger.

Departementet foreslår også å utvide anvendelsesområdet for straffskjerpelsesregelen for organisert kriminalitet. Lovendringen går ut på at regelen også skal omfatte grupper som har en løsere sammensetning og flatere struktur. Kravet

om at en vesentlig del av virksomheten må være å begå straffbare handlinger, foreslås lempet på. At samarbeidet også innebærer lovlig aktivitet skal ikke være til hinder for at bestemmelsen kommer til anvendelse.

4 Generelt om kriminalisering av ulike forberedelseshandlinger til terror

4.1 Dagens trusselbilde

4.1.1 Innledning – statlige organer/ institusjoner som ivaretar samfunnssikkerheten

Flere statlige organer har som sin oppgave å ivareta samfunnssikkerheten gjennom blant annet å forebygge terrorhandlinger. PST er et eget politiorgan som har som sin hovedoppgave å forebygge og etterforske straffbare handlinger mot rikets sikkerhet. PST utarbeider dessuten ulike analyser og trusselvurderinger. Siktemålet med trusselvurderingene er blant annet å gi grunnlag for myndighetenes prioriteringer og sikkerhetstiltak.

Etterretningstjenesten er Norges sivile og militære utenlands-etterretningstjeneste. Den er underlagt Forsvarssjefen. Etterretningstjenestens arbeid dreier seg blant annet om å innhente, bearbeide og analysere informasjon om fremmede stater, organisasjoner eller individer som kan utgjøre en reell eller potensiell trussel mot rikets sikkerhet og våre nasjonale interesser. Deres årlige åpne trusselvurderinger gir informasjon om status og forventet utvikling på ulike geografiske og tematiske områder.

Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) har ansvar for beskyttelse av informasjon og infrastruktur av betydning for viktige samfunnsfunksjoner. NSM er administrativt underlagt Forsvarsdepartementet, og rapporterer med faglig ansvarslinje til Justis- og beredskapsdepartementet med hensyn til oppgaveløsning i sivil sektor og til Forsvarsdepartementet for militær sektor. NSM skal bidra til skjerming av informasjon og objekter mot spionasje, sabotasje og terrorhandlinger ved å føre tilsyn og varsle om alvorlige dataangrep.

PST og Etterretningstjenesten har gitt hver sin trusselvurdering for 2013. Dessuten har det blitt lagt frem en samlet trusselvurdering fra Etterretningstjenesten, NSM og PST knyttet til viljestyrte hendelser. Trusselbildet har betydning for vurderingen av om det bør foretas endringer i

gjeldende rett, og i tilfelle hvilke endringer som bør foretas. I det følgende gis det derfor en oversikt over hovedinnholdet i disse tre vurderingene.

4.1.2 Politiets sikkerhetstjeneste – Åpen trusselvurdering 2013

Åpen trusselvurdering 2013 ble avgitt 15. februar 2013. Her fremgår at PST anser ekstrem islamisme som den mest alvorlige terrortrusselen mot Norge. PST peker på at det de siste årene har vokst frem et voldelig multi-etnisk islamistisk miljø i Norge, som består av unge personer oppvokst her i landet. Personer i dette miljøet har et al-Qaida-inspirert verdensbilde, forherliger vold og mener å kunne holde Norge ansvarlig for ulike forhold.

PST erfarer at personer fra disse miljøene, samt personer fra etnisk homogene islamistiske miljøer, reiser til utlandet for å delta i væpnet kamp og treningsleire sammen med ekstreme grupper. Slike utenlandsopphold kan etter PSTs vurdering gi ideologisk skoleing, kamperfaring og et utvidet kontaktnettverk av ekstreme islamister. PST forventer at enkelte kan komme tilbake til Norge med økt vilje og evne til å planlegge terroraksjoner. Videre antar PST at personer med denne type erfaring har lavere terskel for bruk av vold, og at det er en fare for økning i voldspotensialet i deler av miljøene.

PST antar at det trolig er få personer i Norge som har kapasitet til å gjennomføre større kompliserte angrep, men dette betyr ikke at eventuelle aksjoner ikke kan ha stort skadeomfang:

«Samtidig ser vi i flere europeiske land hvordan terroraksjoner gjennomføres med relativt lett tilgjengelig kapasitet, slik som ulike typer håndvåpen. Slike aksjoner kan også ha stort skadeomfang. Kapasitetsbygging i form av operativ trening, tilgang til spesielle våpen eller eksplosiver, vil slik sett ikke være et avgjørende element i utviklingen av terrortrusselen her i landet. Den mentale evnen og viljen til å

gjennomføre en terroraksjon, fremstår som en like sentral faktor.»

PST legger til grunn at de fleste som er involvert i ekstrem islamistisk virksomhet i Norge, vil søke sammen i grupper. En kan samtidig ikke utelukke terrorister som opererer alene:

«Samtidig er det mulig at enkeltpersoner i Norge vil søke å gjennomføre terrorhandlinger alene. Mange av dem som har utført terroraksjoner på egen hånd, har tidligere hatt kontakt med ekstreme miljøer. I tillegg kan enkelte også radikaliseres gjennom Internett, uten særlig kontakt med miljøene de sympatiserer eller identifiserer seg med.»

PST peker på at enkelte av personene som antas å utgjøre en trussel, fremstår som impulsive og uforutsigbare:

«Usikkerheten forsterkes ytterligere ved at pågående radikaliserings og rekruttering medfører at nye trusselaktører kommer til. Dette er aktører som kan være ukjente for politiet og PST, inntil en eventuell terrorhandling inntreffer.»

Organiserte høyre- og venstreorienterte miljøer utgjør en mindre trussel. Både i og utenfor de organiserte høyreekstreme miljøene finnes det likevel enkeltpersoner som kan utføre vold mot politiske motstandere eller representanter for religiøse eller etniske grupper. Disse har synspunkter basert på blant annet sterk politiker- og myndighetsforakt, i tillegg til motstand mot islam og muslimer. PST peker videre på at terrorangrepene 22. juli 2011 kan inspirere andre til å begå lignende handlinger:

«Anders Behring Breivik vil fortsatt være en inspirator for enkeltpersoner i Norge og internasjonalt. Det er flere eksempler på at utenlandske sympatisører har planlagt terroraksjoner, inspirert av Breiviks handlinger. Det er mulig at også norske sympatisører kan forsøke å gjennomføre voldelige handlinger. Disse kan være inspirert både av Breivik som person, hans ideologiske budskap og hans handlinger. Selv om de fleste sympatisører i Norge synes å ta avstand fra terroraksjonen på Utøya, er det flere som støtter angrepet mot regjeringsskivalet og regjeringen.»

Trusselen fra venstreekstreme miljøer knytter seg i første rekke til demonstrasjoner som kan resultere i vold og skadeverk, og mot enkeltpersoner og partier på den ekstreme høyresiden. PST trekker imidlertid frem at det skjer en økt polarisering mellom ulike ekstreme miljøer, og at uttalelser og voldshandlinger fra for eksempel venstreekstreme miljøer eller islamister kan medføre økt trussel om voldsbruk fra høyreekstreme.

Trusselbildet er likevel ikke begrenset til personer som kan identifiseres som enten høyre- eller venstreekstreme:

«Ekstremister som faller utenfor de tradisjonelle ekstremistiske kategoriene, vil utgjøre en vesentlig del av trusselbildet i 2013. Mens politisk ekstreme miljøer i Norge tidligere var preget av personer som ideologisk identifiserte seg i ytterkantene av en høyre/venstre akse, er bildet i dag blitt mer uoversiktlig. Flere ekstreme personer henter elementer fra ulike inspirasjonskilder, uten å identifisere seg med et klart ideologisk ståsted. Denne typen ekstremister har ofte et fiendebilde som er sterkt preget av konspirasjonstenkning. Konspirasjonsteoretiske nettsteder har skapt arenaer hvor personer kan videreutvikle og forsterke sine ideer. Konspirasjonsteoriene som presenteres på disse nettstedene inneholder sjelden direkte oppfordringer til vold. Teoretikerne hevder imidlertid å avdekke forhold som er svært alvorlige. Konspirasjonsteoretikere opplever at de er noen av de få utvalgte, som har gjennomskuet løgnene som preger samfunnet. Enkelte kan dermed forestille seg at de har en plikt til å handle. I noen tilfeller vil konspirasjonstenkingen preges av paranoide forestillinger som tenderer mot psykisk sykdom. Personer som utgjør en reell trussel, vil kunne skjule sine voldelige intensjoner i diskusjon med andre eller trekke seg ut av eventuelle grupper som de deltar i.»

4.1.3 Etterretningstjenesten – Fokus 2013

Etterretningstjenestens åpne trusselvurdering – Fokus 2013 – ble lagt frem 7. februar 2013. Den inneholder en vurdering av geografiske og tematiske områder som Etterretningstjenesten anser for å være særlig relevant for norsk sikkerhet og nasjonale interesser. Blant grenseoverskridende trusler peker Etterretningstjenesten på internasjonal terrorisme og trusler i det digitale rom (henholdsvis side 39 og 44).

Militant islamisme fremheves som den mest alvorlige terrortrusselen mot Norge (side 39):

«Militant islamisme utgjør fremdeles den mest alvorlige terrortrusselen mot Norge og norske interesser. Annen ideologisk innretning, herunder anti-jihadisme og høyre-ekstremisme, kan ligge til grunn for terrorhandlinger, men det er fra individer med ideologisk tilhørighet til militant islamisme det fremkommer intensjon og kapasiteter til å gjennomføre terrorangrep som kan ramme norske interesser.»

Etterretningstjenesten viser til at konflikter, blant annet i Syria, tiltrekker seg personer fra Norge som ønsker å delta i kamphandlinger (side 40):

«Syria har etter hvert utviklet seg til en konfliktsone som tiltrekker seg muslimer fra Europa, inkludert personer fra Norge, som ønsker å slåss mot det syriske lederskapet. For noen av disse er det trolig kampen mot et brutalt diktatur og ikke militant islamistisk ideologi som er styrende for deres ønske om deltaelse. Imidlertid er det stadig flere av personene som reiser fra Europa for å slutte seg til al-Qaidainspirerte militante islamistgrupper i Syria.»

Etter Etterretningstjenestens vurdering kan slike reiser medføre en økt terrortrussel mot Norge (side 40):

«Utenlandske krigere kan komme til å utgjøre en trussel ved retur til sine hjemland i Europa. Oppholdet i Syria kan gi økt kompetanse innenfor krigføring, senke terskelen for bruk av vold og bidra til ytterligere radikaliserings og nettverksbygging. Utenlandske krigere kan bevisst eller ubevisst synliggjøre sitt hjemland for militante islamistgrupper som ønsker å ramme mål i Europa. Kompetansen de tilegner seg kan også lettere gjøre dem i stand til selv å delta i planlegging og utførelse av terrorangrep.»

Også terrororganisasjoner som al-Qaida vurderes å kunne utgjøre en trussel om terroraksjoner i Europa. Organisasjonens operative evne har blitt svekket, men det finnes likevel en trussel om angrep foretatt av enkeltpersoner. Det trekkes frem at organisasjonen oppfordrer personer i Europa til å begå terrorangrep på egenhånd (side 43):

«Osama bin Ladens arvtager Ayman al-Zawahiri har likevel klart å opprettholde kjerneorganisasjonens posisjon som et strategisk og ideologisk overbygg for global jihad og for organisasjonens filialer og samarbeidspartnere. Kjerneorganisasjonens intensjon om å utføre terrorangrep i Europa er fortsatt tilstede. En indikasjon på dette er ledelsens oppfordring til personer i Europa om å utføre angrep på egenhånd.»

Etterretningstjenesten påpeker videre at terrorangrepene 22. juli 2011 har ført til økt oppmerksomhet om trusselen fra høyreekstremer og islamfiendtlige miljøer, både i Norge og i resten av verden, men at trusselen i liten grad er internasjonal (side 42-43):

«Høyreekstremisme og islamfiendtlige grupperinger er på fremmarsj i Europa, Russland og USA. Samarbeid mellom disse grupperingene på tvers av landegrenser foregår hovedsakelig på det politiske og ideologiske plan. Disse grupperingenes vold og terror utspiller seg i stor grad innenfor nasjonale grenser. Typiske målgrupper for deres utøvelse av vold har vært jøder, muslimer, venstredradikale aktivister og nasjonale styresmakter. Det er så langt ikke avdekket ønske om, eller forsøk på, å gjennomføre terrorangrep på tvers av landegrenser.»

Som følge av at stadig mer sensitiv informasjon lagres i det digitale rom, får denne arenaen økt betydning for krise- og konflikthåndtering. I tillegg til statlige og militære etterretnings- og sikkerhetstjenester og kommersielle aktører, kan terrorist- og ekstremistgrupper samt organiserte hackergrupper stå bak trusler i det digitale rom (side 44).

Etterretningstjenesten trekker frem trusselen om terroraksjoner mot samfunnskritisk infrastruktur gjennomført via det digitale rom (side 44-45):

«Al-Qaida beskriver 'cyber-jihad' som en aksjonsform med stort skadepotensial og har oppfordret individer til å utføre dette. Muligheten for å gjennomføre terroraksjoner via det digitale rom omtales også på andre jihadistiske nettsider. Noen av disse sidene fremmer synspunkter om å etablere egne sentre for denne type aktivitet, andre redegjør for hvorfor man bør angripe såkalte SCADA-systemer (som bl.a. annet kontrollerer industriell og samfunnskritisk infrastruktur), samt lamme finan-

sielle tjenester for å påvirke hverdagen for den vanlige borger. Det fåtall av konkrete hendelser fra ekstremistiske islamister som til nå kan spores tilbake til såkalte 'terrorist-elementer', er lite avanserte. Grunnet ofrenes manglende sikkerhetsbevissthet har de har likevel fått et visst, om enn svært begrenset, skadeomfang.»

4.1.4 Samordnet vurdering fra Etterretningstjenesten, NSM og PST – Trusler og sårbarheter 2013

Samordnet vurdering fra Etterretningstjenesten, NSM og PST – Trusler og sårbarhet 2013 – ble lagt frem 18. februar 2013. Her trekkes mange av de samme truslene frem som i vurderingene av PST og Etterretningstjenesten som omtales i punkt 4.1.2 og 4.1.3. I oppsummeringen uttales at erfaring tilsier at trusselaktører har intensjon om og evne til å utnytte eksisterende og potensielle sårbarheter gjennom et bredt spekter av metoder og virkemidler (side 14). Det erkjennes samtidig at man ikke kan avdekke eller avverge alle trusler, og at blant annet terrorangrep kan skje uten forvarsel.

4.2 Meld. St. 21 (2012-2013) Terrorberedskap

Justis- og beredskapsdepartementet la 20. mars 2013 frem stortingsmeldingen Meld. St. 21 (2012–2013) Terrorberedskap. Meldingen følger opp NOU 2012: 14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen. Den inneholder en overordnet strategi for å forebygge og håndtere terror i Norge og mot norske interesser og nordmenn i utlandet.

Strategien bygger på fem mål, hvorav ett er å avverge og avdekke terrorhandlinger før de får sjansen til å finne sted. I meldingen erkjennes det at samfunnet ikke alltid vil lykkes i å forebygge radikaliserings (punkt 6.1 side 45). Derfor må myndighetene være i stand til å avdekke planer om terrorhandlinger og å gjennomføre tiltak som kan avverge at planene blir gjennomført.

Meldingen redegjør nærmere for utviklingstrekkene i dagens trusselbilde, jf. punkt 3 side 21 følgende. I tillegg til vurderingene fra PST, E-tjenesten og NSM, som er gjennomgått ovenfor, bygger fremstillingen av trusselbildet på Europols rapport «EU Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT)».

22. juli-kommisjonens redegjørelse for trusselbildet i NOU 2012: 14 kapittel 4, kommenteres slik (punkt 3 side 21):

«I 22. juli-kommisjonens rapport settes terrorangrepet 22. juli inn i en bredere sammenheng, ved at det i kapittel 4 gis en gjennomgang av sentrale utviklingstrekk i terrorisme som et transnasjonalt fenomen de siste 20 – 30 årene. Kommisjonen gjennomgår både utviklingen i trusselbildet og de mål som har blitt rammet av angrep. Justis- og beredskapsdepartementet mener at det trusselbildet som Norge må forholde seg til og forberede seg på, er noe mer omfattende og bredere sammensatt enn det hovedbildet som tegnes i kommisjonens rapport.»

Departementet påpeker at terror er en trussel både for verdenssamfunnet og Norge (punkt 3.1 side 21):

«Verdenssamfunnet står overfor en vedvarende og alvorlig terrortrussel. Terrorismen har ofte internasjonale forgreninger. Angrepet 22. juli 2011 viser at terrorisme også kan oppstå i Norge, utført av en nordmann og med bakgrunn i norske forhold. Trusselbildet som Norge må forholde seg til, påvirkes både av samfunnsutviklingen i Norge og av globale utviklingstrekk.»

Trusselbildet vurderes som komplekst, og enkeltpersoner og små miljøer anses for å representere en stor utfordring (punkt 3.6 side 29):

«Gjennomgangen viser at det foreligger et komplekst trusselbilde hvor informasjon, kapital, varer og mennesker beveger seg over landegrensene. Sikkerhets- og etterretningstjenestenes vurdering er at den mest alvorlige trusselen mot Norge og norske interesser i 2013 vil komme fra personer og grupper som har et al-Qaida-inspirert verdensbilde. Selv om de organiserte høyre- og venstreekstremer miljøene framstår som mindre truende, kan de utføre vold mot enkelte politiske motstandere eller religiøse og etniske miljøer. Enkeltpersoner og små miljøer som opererer uavhengig av de organiserte miljøene representerer en stor utfordring.»

I meldingen viser departementet til ulike forhold og utviklingstrekk som kan påvirke terrortrusselen, herunder utviklingen i verdensøkonomien, endret styresett i land og regioner, internasjonalt engasjement og politiske enkeltsaker, reise-, bosettings- og etableringsmønstre, utviklingen av IKT og fremveksten av Internett og radikaliserings

(punkt 3.1 side 23-24). Radikalisering omtales som en prosess der en person i økende grad aksepterer bruk av vold for å nå sine politiske mål. I meldingen heter det at radikaliseringsprosesser kan skje innenfor alle typer livssyn, politiske retninger og ideologier, og at rekruttering til terroristnettverk også skjer i Norge (punk 3.1.6 side 23-24):

«Europeiske undersøkelser påpeker at en etablert personlig relasjon til en sentral skikkelse innenfor et radikalt miljø, for eksempel en karismatisk opinionsleder eller annen type autoritetsperson, ser ut til å være viktig for å påvirke personer til å støtte eller utføre politisk motivert vold. Etter hvert som personen trekkes nærmere sin nye omgangskrets, har man sett tendenser til at han velger å isolere seg fra sitt opprinnelige miljø.

Europeiske analyser viser også en sammenheng mellom det å ha foretatt en eller flere utenlandsreiser til områder hvor radikalisering og voldelig ekstremisme står sterkt, og støtte til voldelig ekstremisme. Undersøkelsene viser imidlertid at motivasjonen for å reise varierer. Noen reiser med en bevisst tanke om å delta på treningsleire eller for å hente inspirasjon og komme i kontakt med ekstreme miljøer i utlandet. For andre er bakgrunnen for å foreta reisen i utgangspunktet legitime formål som å besøke familien eller studere. I løpet av utenlandsoppholdet påvirkes imidlertid personen i retning av en voldsorientert overbevisning. PST har det siste året registrert at flere personer enn tidligere har reist fra Norge til konfliktområder.»

Det påpekes videre at personer og grupper med kapasitet til å begå terrorhandlinger eller andre omfattende voldshandlinger, kan organisere seg på forskjellige måter. Trusselen fra selvstendige celler og personer som handler på egenhånd antas å være økende (punkt 3.2 side 24):

«Europol påpeker også at svekkelsen av al-Qaida og dermed av deres evne til å gjennomføre større angrep, vil føre til at de vil forsøke å rekruttere individuelle støttespillere i vestlige land til å planlegge og gjennomføre angrep. Al-Qaida har ifølge Europol også oppfordret til individuell jihad gjennom gjennomføring av småskala angrep. Al-Qaida-fraksjonen i Jemen har i internettpublikasjoner oppfordret enkeltpersoner i vestlige land til å begå forskjellige typer terrorhandlinger på egenhånd uten kontakt med andre. Europol antar i en europeisk

sammenheng at det er sannsynlig at angreps-trusselen fra voldelige «homegrown» og selvstendige jihadist-celler vil passere trusselen fra de organiserte gruppene som har forbindelse til al-Qaida.

I de senere år har flere utførte eller avbrutte terrorangrep i Europa og den vestlige verden blitt utført av personer som har agert på egenhånd. Bakgrunnen kan variere. Det kan dreie seg om gjerningsmenn som har forbindelser til etablerte terrororganisasjonsformer, men som bevisst velger å agere alene for å unngå å bli oppdaget. Det kan imidlertid også dreie seg om personer som agerer på eget initiativ uten nærmere interaksjon med andre grupper eller nettverk. Risikoen for slike angrep gjør at trusselbildet blir mer komplekst og vanskelig å bedømme.»

Det antas at terrorister i fremtiden ikke bare vil angripe myndighetsmål og tett befolkede områder, men også vil søke nye mål som IKT-systemer (punkt 3.3 side 25):

«Det må også tas høyde for at terrorister i fremtiden vil søke nye mål. Etter hvert som IKT-systemer er blitt stadig viktigere, mer integrert i alle deler av samfunnet og utgjør en stadig større del av det som er kritisk for at samfunnet skal fungere normalt, vil også disse være i større fare for å bli utsatt for angrep. Dersom en angriper kan bryte seg inn i eller ødelegge prosess- og styringssystemer, kan angriperen ta kontroll over eller lamme for eksempel kraftproduksjon, kraftoverføring, raffinerier, vannforsyning, renseanlegg, samferdsel eller kommunikasjon.»

Videre vises det i meldingen til at det finnes en rekke forskjellige fremgangsmåter og angrepsmidler som kan benyttes av en person som ønsker å begå terrorhandlinger. Selv om terrorister ofte har benyttet seg av konvensjonelle angrepsmetoder, er det grunn til å ta høyde for at hittil ukjente metoder og angrepsmidler brukes, herunder angrep mot IKT-infrastruktur, forgiftning av vann- og matvareforsyningen og andre biologiske angrep (punkt 3.4 side 25-26):

«Fra andre land i Europa har vi eksempler på at det er iverksatt åpenbart velorganiserte angrep mot store deler av et lands IKT-infrastrukturer med sikte på å lamme viktige samfunnsfunksjoner. Iran opplevde i 2010 at deres infrastruktur i tilknytning til urananrikningsanlegg ble

angrepet. Programmene som ble benyttet (Stuxnet) var i følge media særlig rettet mot en type kommersiell styringsprogramvare som ble benyttet av iranske myndigheter i uranrikningsanlegget. Samme kommersielle programvare er i bruk verden over. Etterretnings-tjenesten viser også til opprullingen i 2011 av den såkalte Operasjon Night-Dragon, som rettet seg mot et knippe internasjonale energiselskaper, hvor en statlig aktør gjennom flere år systematisk hadde utnyttet sikkerhetshull for til slutt å skaffe seg muligheten til å hente ut sensitiv informasjon fra selskapene. I dag synes ikke ikke-statlige aktører å ha kapasitet til å gjennomføre slike cyberangrep. På sikt vil også ikke-statlige aktører kunne utvikle slike kapasiteter. Det er allerede i dag en utfordring at statlige aktører ofte bruker stedfortredere (hacktivistgrupper, universitetsmiljøer, halvstatlige bedrifter og andre) til å utføre handlinger som gjør det vanskelig å spore operasjonen tilbake til en statlig myndighetsstruktur.

CBRN-midler har til nå i liten grad vært benyttet i terrorangrep. Angrepet i undergrunnsbanen i Tokyo i 1995, der nervegassen Sarin ble benyttet, er et eksempel. Bruk av gass og/eller andre giftige kjemikalier på større ansamlinger av mennesker – særlig i offentlig kommunikasjon eller offentlige bygninger – er del av dagens trusselbilde. Forgifting av vann/matvareforsyningen med kjemikalier eller biologiske midler kan heller ikke avskrives fra trusselbildet.

Til nå har biologiske angrep i liten grad vært benyttet av terrorister, men fra tid til annen omtales hendelser der noen har mottatt det man frykter skal være miltbrannbakterier (Antrax). Miltbrannbakterier ble benyttet i biologisk krigføring allerede i første verdenskrig. En uke etter angrepene 11. september 2001 i USA ble flere senatskontorer utsatt for antraxangrep, hvorpå fem personer døde og en rekke ble skadet. Antraxangrepene i USA viste at selv begrensede biologiske anslag vil kunne medføre betydelige beredskapsutfordringer.

Biologiske angrep kan tenkes benyttet både mot befolkningen og mot matvareforsyningen. Det må antas at det i forskningsinstitusjoner forskes både på virus og bakterier som kan settes inn som angrepsmiddel mot en befolkning. Det kan få store følger om slike substanser kommer på avveie og benyttes til angrep.

'Skitne bomber' er konvensjonelle sprengelegemer som ved eksplosjon sprer radioaktivt

materiale over større eller mindre områder. En slik bombe detonert i et tett befolket område kan gjøre svært stor skade, både på mennesker som blir direkte utsatt for radioaktivt materiale og ved at området blir radioaktivt forurenset.»

I meldingen fremgår videre at terrortrusselen kommer fra ulike grupperinger og aktører med ulik motivasjon, herunder både islamistisk inspirert terrorisme og annen politisk motivert vold (punkt 3.5 side 26-29). I tillegg vises det til at Europol finner en økning i trusselen fra såkalte ensaks-grupperinger (punkt 3.5.2 side 28):

«Europol skriver i TE-SAT 2012 at det er en økning i aktiviteten av voldelige dyrerettighetsekstremistgrupper og voldelige miljøekstremistgrupper. Det er et lavt antall alvorlige hendelser forårsaket av slike ensaks-grupperinger, men gruppenes aktiviteter gir grunn til bekymring. Aktiviteter utøvd av slike grupper går fra enkelt skadeverk til alvorlig ødeleggelse og bruk av brannbomber til improviserte eksplosiver. Det finnes ingen prototype av voldelige ensaks-ekstremistgrupper, men enkelte grove fellestrekk finnes. Majoriteten er forholdsvis unge og kan bli funnet i en gruppe av idealistiske, ofte fremmedgjort ungdom som ikke er enig med den retningen samfunnet tar og derfor er villig til å søke å oppnå sine mål med voldelige handlinger. Grupperingene har ifølge Europol likhetstrekk med voldelige venstreekstremistiske grupper, noe som også kan være en forklaring på et økt samarbeid mellom voldelige venstreekstremistiske grupper og voldelige miljøekstremistiske grupper. Gruppene er profesjonelle og har ofte medlemmer med høy kapasitet til å utnytte internett for rekruttering og propaganda. Dette gjør at trusselen fra slike grupper i Europa øker.

I Norge har det vært utført voldelige aksjoner fra ekstreme dyreverngrupperinger, og et nettverk sier på sin nettside at de støtter sabotasjebrann.»

4.3 Forholdet til andre regler

4.3.1 Innledning

Gjeldende rett må utformes i samsvar med våre internasjonale forpliktelser. I den forbindelse står menneskerettighetene sentralt. Viktige menneskerettigheter kommer også til uttrykk i Grunnloven.

Krigens folkerett setter også grenser for i hvilken grad strafferettslige regler kommer til anvendelse i en krigssituasjon. I krig og i væpnede konflikter kan ellers straffbare handlinger være lovlige som krigshandlinger.

Nedenfor gis en oversikt over de menneskerettighetene som er mest berørt av lovforslaget. Det redegjøres også for hvilken betydning det får for regelanvendelsen at lovbruddet skjer i en krigssituasjon eller i en væpnet konflikt.

4.3.2 Menneskerettighetene

Ved bekjempelse av terrorhandlinger må statene holde seg innenfor de grenser som trekkes opp av internasjonale menneskerettighetskonvensjoner. Flere konvensjoner har regler som kan være av betydning for utformingen av materielle straffebestemmelser rettet mot forberedelser av terrorhandlinger.

De mest sentrale konvensjonene er den europeiske menneskerettskonvensjon 4. november 1950 (EMK) og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter 16. desember 1966 (SP). Konvensjonene er gjort til del av norsk rett ved lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven). Ved motstrid skal konvensjonsbestemmelsene gå foran norsk lov, jf. menneskerettsloven § 3.

Retten til ytringsfrihet kommer til uttrykk i Grunnloven § 100, EMK artikkel 10 og SP artikkel 19. Ytringsfriheten omfatter ikke bare frihet til å ytre seg, men også til å motta informasjon. Reglene om ytringsfriheten vil derfor ha betydning for bestemmelser som kriminaliserer mottakelse av opplæring i visse metoder og teknikker som er særlig egnet til å begå terrorhandlinger mv, se punkt 5.3. Retten til ytringsfrihet kan også ha betydning for utformingen av en straffebestemmelse som rammer deltakelse i en terrororganisasjon, se punkt 7.3. Endelig berøres også retten til ytringsfrihet av den generelle bestemmelsen som kriminaliserer forberedelse til terrorhandlinger, se punkt 8.4.2.

Noen terroristgrupperinger er knyttet til religiøse miljøer, eller er religiøst motivert. I så måte kan også retten til tankefrihet, samvittighetsfrihet og religions- eller livssynsfrihet som fremgår av EMK artikkel 9 og SP artikkel 18, ha betydning for utforming av straffebud som gjelder kriminalisering av deltakelse i en terrororganisasjon, og etter omstendighetene også kriminalisering av mottakelse av terrortrening. Religionsfriheten kommer også til uttrykk i Grunnloven § 16.

Retten til forsamlings- og foreningsfrihet er fastsatt i EMK artikkel 11 og SP artikkel 21 og 22. Denne kan utfordres ved en bestemmelse som kriminaliserer deltakelse i terrororganisasjoner. Dette er nærmere behandlet under punkt 7.3. Retten til forsamlings- og foreningsfrihet berøres også av bestemmelsen som kriminaliserer mottakelse av terrortrening og den generelle bestemmelsen som kriminaliserer forberedelse til terrorhandlinger, se henholdsvis punkt 5.3 og punkt 8.4.2.

Retten til personlig integritet, privatliv mv. følger både av det generelle prinsippet om personvern og av EMK artikkel 8. Den generelle bestemmelsen som kriminaliserer forberedelse til terrorhandlinger griper inn i den alminnelige handlefriheten og reiser således spørsmålet om den er forenlig med nevnte rettigheter. Dette er behandlet nærmere under punkt 8.4.2.

Menneskerettighetene representerer ikke bare en begrensning for statenes maktutøvelse, men også en plikt for statene til å beskytte borgerne mot terrorhandlinger. At statene har en slik plikt følger av EMK artikkel 2 nr. 1 og SP artikkel 6 nr. 1 om retten til liv. Tiltak for å gjennomføre EMK artikkel 2 nr. 1 og SP artikkel 6 nr. 1 må likevel skje innen de rammer som de øvrige rettighetene i menneskerettskonvensjonene setter.

Retten til ytringsfrihet, forsamlings- og foreningsfrihet, organisasjonsfrihet og retten til privatliv mv., er ikke absolutte. Inngrep i rettighetene kan skje i samsvar med lov og være nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til særlige formål. Hvilke grenser menneskerettighetene legger på lovgivningen beror derfor først på om den aktuelle handlemåten er vernet, og dernest på om og i hvilken grad det er grunnlag for å gjøre unntak.

At inngrep i rettigheter må være hjemlet i lov, innebærer ikke et krav om formell lov. Begrepet «lov» omfatter både skrevne rettsregler og regler som er utviklet gjennom rettspraksis. Det stilles her, som ellers i konvensjonene, krav om tilgjengelighet, presisjon og forutberegnelighet. Begrunnelsen er at borgerne skal kunne ha et rimelig grunnlag for å danne seg en oppfatning av rekkevidden av inngrepet. Det aksepteres likevel etter EMK at det i ethvert rettssystem er nødvendig å tolke lovbestemmelser, presisere uklare punkter og utvikle rettsreglene i lys av samfunnsutviklingen. Ettersom det i norsk rett følger av Grunnloven § 96 at straffebestemmelser skal ha hjemmel i formell lov, er det kravene om presisjon og forutberegnelighet som i første rekke er relevante. Forholdet til lovkravet i Grunnloven § 96 og EMK artikkel 3 er drøftet nærmere i punkt 8.4.1

som gjelder den generelle bestemmelsen som kriminaliserer forberedelsen til terrorhandlinger.

Etter EMK artikkel 8, 9, 10 og 11 er hensynet til nasjonal sikkerhet og offentlig trygghet lovlige grunnlag for inngrep i den aktuelle rettigheten. EMK artikkel 8, 10 og 11 nevner i tillegg blant annet hensynet til å forebygge uorden eller kriminalitet. Også etter SP artikkel 18, 19, 21 og 22 kan inngrep skje på lignende vilkår. Effektiv bekjempelse og forebygging av terrorhandlinger er anerkjente grunnlag for inngrep.

Statenes adgang til å vedta straffebestemmelser som griper inn i rettighetene avhenger av om inngrepet er «nødvendig i et demokratisk samfunn». EMD-praksis viser at det må være «a pressing social need» for inngrepet. Det innebærer at inngrepet må være egnet til å nå formålet, formålet kan ikke oppnås ved mindre inngripende midler og inngrepet må fremstå som forholdsmessig. Statspartene har en viss skjønnsmargin ved denne vurderingen. Ofte vil det være tale om en avveining av motstående interesser som alle er vernet av menneskerettighetene, hvor staten griper inn i enkelte rettigheter for å sikre andre.

De enkelte forslagene i proposisjonen her er utformet slik at de etter departementets syn ligger innenfor de krav menneskerettighetene setter. Det redegjøres nærmere for forholdet mellom de foreslåtte bestemmelsene og aktuelle menneskerettigheter, samt høringsinstansers syn på dette, i tilknytning til de enkelte forslagene.

4.3.3 Terrorhandlinger i væpnet konflikt

Det rettslige utgangspunktet er at straffebestemmelsene i straffeloven 1902 og straffeloven 2005 kapittel 16 om folkemord mv. (og resten av straffeloven 2005 når den trer i kraft) gjelder uansett om handlingen er utøvd i fredstid eller krigstid. Dette utgangspunktet gjelder også for bestemmelsene om terror. Om handlingen er begått i Norge eller utlandet, spiller mindre rolle idet de aller fleste bestemmelsene i straffeloven 1902 som rammer terror er gitt universell anvendelse, jf. straffeloven 1902 § 12 nr. 3 og nr. 4.

Spørsmålet om terrorbestemmelsenes rekkevidde i væpnede konflikter, ble drøftet i Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 8.4.2 side 162-165. Utgangspunktet var forholdet mellom konvensjoner om bekjempelse av terrorisme og Roma-vedtektene for Den internasjonale straffedomstolen (ICC). Dersom konflikten har status som en *internasjonal væpnet konflikt*, gjelder følgende (side 164):

«Når det er erklært krig eller faktisk foregår en væpnet konflikt mellom to eller flere stater, foreligger det en internasjonal væpnet konflikt. Det samme gjelder dersom (deler av) en stats territorium er okkupert (se fellesartikkel 2 i Genèvekonvensjonene). I internasjonale væpnede konflikter er det bare medlemmer av en parts væpnede styrker som har adgang til å anvende voldelige maktmidler overfor fiendtlige militære mål som ledd i konflikten. Dersom andre aktører tyr til maktanvendelse i en væpnet konflikt, er dette ulovlig, og innebærer at disse begår terrorhandlinger så langt de objektive vilkårene for en terrorhandling er oppfylt. Unntaket for væpnede styrker i terrorismekonvensjonene innebærer likevel ikke straffrihet for noen parts ulovlige handlinger i en væpnet konflikt. Handlingene kan rammes av andre regler, for eksempel som krigsforbrytelser etter humanitærretten.»

Unntaksvis kan imidlertid også en frigjøringsbevegelse omfattes av unntaket om straffrihet for krigshandlinger (samme sted):

«To vilkår må være oppfylt: Gruppen må ha en folkerettslig anerkjent rett til å delta i en væpnet konflikt, og den må oppfylle vilkårene i humanitærretten for å kunne være en legitim part i en væpnet konflikt (herunder respektere reglene for opptreden i væpnet konflikt). Hvis vilkårene er oppfylt, vil konflikten gå over fra å være en intern til å bli en internasjonal væpnet konflikt (jf. første tilleggsprotokoll til Genèvekonvensjonene artikkel 1 nr. 4). Regelen er utformet med tanke på et folks kamp for selvbestemmelse i samsvar med FN-pakten og FNs erklæring om folkerettslige prinsipper om mellomstatlige forhold (Generalforsamlingens resolusjon 2625 (XXV) 24. oktober 1970).»

Visse begrensninger gjelder således for anvendelsen av terrorbestemmelsene på handlinger begått av opprørsgrupper i internasjonale væpnede konflikter.

For *interne (ikke-internasjonale) væpnede konflikter* gjelder andre regler. Slike konflikter kjenetegnes ved at de ikke involverer væpnede styrker fra andre stater. Om anvendelsen av terrorbestemmelsene for handlinger begått i en slik konflikt heter det (samme sted):

«Annen tilleggsprotokoll til Genèvekonvensjonene artikkel 1 stiller følgende krav for at det skal foreligge en intern væpnet konflikt: Den

væpnede konflikten må finne sted på territoriet til en kontraherende part mellom landets væpnede styrker og væpnede opprørsstyrker, opprørsstyrkene må være organisert og under ansvarlig kommando, og de må utøve en slik kontroll over en del av et territorium at det setter dem i stand til å utføre vedvarende og samordnede militære operasjoner. I interne væpnede konflikter får terrorkonvensjonene bare anvendelse på ikke-statlige aktørers opptreden i konflikten. Terrorkonvensjonene bør imidlertid, som påpekt av Generaladvokaten, Uten-

riksdepartementet og Røde Kors, tolkes og anvendes i samsvar med humanitærretten på dette punkt, slik at handlinger foretatt av opprørsgrupper bare kan straffes som terrorhandlinger hvis de samtidig er i strid med humanitærretten.»

Handlinger som er begått av opprørsgrupper som ikke faller inn under definisjonen i annen tilleggsprotokoll artikkel 1 kan imidlertid straffes som terrorhandlinger såfremt de for øvrig oppfyller vilkårene for straff.

5 Mottakelse av terrortrening

5.1 Gjeldende rett

Etter gjeldende rett er det i utgangspunktet ikke straffbart å motta opplæring i metoder og teknikker som er særlig egnet til å begå en terrorhandling. Det samme gjelder å være til stede på et sted hvor slik opplæring finner sted.

Å gi opplæring i metoder eller teknikker som er særlig egnet til å bidra til utførelsen av visse terror- og terrorrelaterte handlinger, er imidlertid kriminalisert, jf. straffeloven 1902 § 147 c første ledd bokstav c som er videreført i straffeloven 2005 § 136 bokstav c. Det rammer typisk en instruktør som driver en leir med det formål å trene opp terrorister. Etter omstendighetene vil også den som driver lovlig opplæring kunne rammes dersom vedkommende regner det som overveiende sannsynlig at eleven skal bruke ferdighetene til å begå en terrorhandling. Bestemmelsene rammer også medvirkning, jf. straffeloven 1902 § 147 c tredje ledd og straffeloven 2005 § 15. Etter omstendighetene kan mottakelse av terrortrening rammes av medvirkeransvaret, for eksempel der en elev bidrar til et undervisningsopplegg sammen med læreren.

Overtredelse av straffeloven 1902 § 147 c kan også straffes om handlingen er begått i utlandet av en person hjemmehørende i Norge, jf. straffeloven 1902 § 12 nr. 3. Det samme gjelder om den er begått av en utlending i utlandet dersom handlingen også er straffbar der den er begått, og vedkommende har bopel i riket eller oppholder seg her, jf. straffeloven 1902 § 12 nr. 4 bokstav b.

Straffeloven 1902 § 147 c innebærer en «foregrepet ikrafttredelse» av straffeloven 2005 § 136. Straffeloven 1902 § 147 c ble gitt for å muliggjøre ratifikasjon av Europarådskonvensjon 16. mai 2005 om forebygging av terrorisme (ETS nr. 196) i påvente av at straffeloven 2005 trer i kraft. Bestemmelsen gjennomfører konvensjonen artikkel 5 til 7, hvorav artikkel 7 medfører en plikt til å gjøre det straffbart å gi terrortrening.

I konvensjonen artikkel 7 er terrortrening definert slik:

«instruction in the making or use of explosives, firearms or other weapons or noxious or hazardous substances, or in other specific methods or techniques, for the purpose of carrying out or contributing to the commission of a terrorist offence, knowing that the skills provided are intended to be used for this purpose»

En tilsvarende eksemplifisering er ikke inntatt i straffeloven 1902 § 147 c første ledd bokstav c. Det er presisert i forarbeidene til bestemmelsen at det er opplæringen, ikke hvilke metoder som benyttes, som er det sentrale. I tillegg til for eksempel instruksjon i fremstilling eller bruk av sprengstoff eller skytevåpen kan bestemmelsen også ramme opplæring i å føre luftfartøy eller skip, jf. Ot.prp. nr. 79 (2007-2008) punkt 8.1 side 6.

Skyldkravet er forsett. Gjerningspersonen må forstå at opplæringen gjelder metoder eller teknikker som er særlig egnet til å utføre eller bidra til utførelse av en terrorhandling mv., og at ferdighetene skal brukes til å utføre slike handlinger. Det samme skyldkravet gjelder for medvirkningsansvaret.

5.2 Nordiske lands rett

Det følger av den *danske* straffeloven § 114 d stk. 3 at «med fængsel indtil 6 år straffes den, som lader sig træne, instruere eller på anden måde oplære til at begå handlinger som omfattet af § 114 eller § 114 a». I §§ 114 og 114 a defineres hva som er å anse som terrorhandling. Selv om Europarådskonvensjon nr. 196 kun forplikter statene til å kriminalisere det å gi opplæring til terrorhandling, er det i forarbeidene til § 114 d uttalt at å kriminalisere mottakelse av opplæring kan oppfattes som et naturlig motstykke til kriminaliseringen av å gi opplæring, og vil være i overensstemmelse med den generelle tendens til å fremrykke det straffettslige vernet mot terrorhandling (forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (terrorpakke II), fremsatt 31. mars 2006, side 21 og 55).

Av forarbeidene til den danske bestemmelsen fremgår videre at både teoretisk og praktisk opplæring kan omfattes. Med opplæring til terrorhandlinger siktes det for eksempel til opplæring i å sprengte bomber. Opplæring i ferdigheter som i seg selv er lovlige kan også omfattes av bestemmelsen, så lenge ferdighetene er egnet til å begå terrorhandlinger.

Når det gjelder skyldkravet, kreves det at den som mottar opplæringen skal vite at han læres opp i å utføre handlinger som er av en slik karakter at de kvalifiserer til terrorhandling, for eksempel drap, og at de skal begås med et særlig terrorforsett.

Det fremgår videre av forarbeidene at forbrytelsen anses som fullbyrdet når gjerningspersonen har påbegynt trening, instruksjon eller annen opplæring.

Tilstedeværelse på et sted hvor det drives terrortrening, er ikke straffbart etter dansk rett.

I dom 25. mars 2013 fra retten i Århus ble et brødrepar dømt for mottakelse av terrortrening. I pressemeldingen på rettens hjemmeside het det:

«I saken var 2 unge somalier, GW og NW, født i henholdsvis 1988 og 1993, tiltalt i forhold for overtrædelse af straffelovens § 114 d, stk. 3, ved i forening at have ladet den ene, GW, træne, instruere eller på anden måde oplære til at begå terrorhandlinger i en al-Shabaab træningslejr i Somalia. Endvidere var brødrene i forhold tiltalt efter straffelovens § 114 b, nr. 1 og 2, for direkte eller indirekte at have ydet bidrag til al-Shabaab ved at have ydet økonomisk støtte til GW's eller andres ophold i en al-Shabaab træningslejr. Sagen var den første af sin art i Danmark.

[...]

Efter stemmeafgivningen vedrørende forhold 1 blev det fastslået, at GW havde modtaget træning i en al-Shabaab træningslejr, at hans lillebror, der opholdt sig i Århus, havde medvirket hertil, dels ved at sende penge, dels ved råd og opmuntring, og at organisationen al-Shabaab er en organisation, der begår og har til hensigt at begå terrorhandlinger.»

Verken *finsk* eller *svensk* rett har kriminalisert det å motta terrortrening eller tilstedeværelse på et sted hvor det drives terrortrening. Dersom en person under trening benytter noe som er særlig egnet til å brukes som hjelpemiddel ved en terrorhandling, og har forsett om å utføre eller fremme utførelsen av en terrorhandling, kan det likevel

tenkes at forholdet kan straffes etter de svenske reglene om ansvar for forberedelseshandlinger.

5.3 Ytringsfrihet og forsamlingsfrihet

Grunnleggende rettigheter til ytringsfrihet og organisasjonsfrihet etter EMK artikkel 10 og 11, har betydning for utformingen av en straffebestemmelse som rammer mottakelse av terrortrening. Dette er rettigheter som også følger av SP, jf. artikkel 19, 21 og 22. Tilsvarende vurderinger må foretas etter disse bestemmelsene. Drøftelsen i det følgende er begrenset til EMK.

EMK er gjort til en del av norsk rett ved menneskerettsloven. Ved motstrid skal konvensjonsbestemmelsene gå foran norsk lov, jf. menneskerettsloven § 3.

Ytringsfriheten omfatter ikke bare frihet til å ytre seg, men også frihet til å motta opplysninger og ideer. En straffebestemmelse som rammer mottakelse av trening i metoder og teknikker som er egnet til å begå terrorhandlinger mv., vil derfor i utgangspunktet ikke være forenlig med EMK artikkel 10 nr. 1 første og annet punktum som lyder slik:

«Enhver har rett til ytringsfrihet. Denne rett skal omfatte frihet til å ha meninger og til å motta og meddele opplysninger og ideer uten inngrep av offentlig myndighet og uten hensyn til grenser.»

Ytringsfriheten er imidlertid ikke absolutt, jf. EMK artikkel 10 (2). Begrensninger er tillatt så lenge det er bestemt ved lov, har et særlig formål og er nødvendige i et demokratisk samfunn.

Beskyttelsen i EMK artikkel 11 nr. 1 er forbeholdt «fredelige» forsamlinger. Med dette menes forsamlingens fremferd, ikke de fremsatte menningenes innhold. Demonstrasjoner hvor ledelsen og deltakere har til hensikt å utvise voldelig adferd, faller utenfor den krets av forsamlinger som artikkel 11 nr. 1 beskytter, jf. Lorenzen med flere, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention 3. utgave, side 885. For øvrig er adgangen til å gjøre inngrep etter EMK artikkel 11 nr. 2 underlagt tilsvarende vilkår som artikkel 10 nr. 2.

Forståelsen av EMK artikkel 10 i relasjon til forbudet mot å *gi* terrortrening er drøftet i forarbeidene til straffeloven 2005 § 136, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 8.4.1 side 161:

«Gjennomføringen av europarådskonvensjonen artikkel 5 og artikkel 7 om henholdsvis

oppfordring til og opplæring til terrorisme krever en vurdering av forholdet til ytringsfriheten. Retten til ytringsfrihet fremgår blant annet av EMK artikkel 10 og SP artikkel 19, og omfatter frihet til å ha meninger og til å motta og meddele opplysninger og ideer uten inngrep fra offentlige myndigheter. Bestemmelsene har et vidt virkefelt, og departementet legger til grunn at straffebestemmelser mot oppfordring til og opplæring til terrorhandlinger i utgangspunktet griper inn i rettigheter som er beskyttet av artikkel EMK 10 (1) og SP artikkel 19 (2). En mulig begrensning av rettighetene kan imidlertid finnes i EMK artikkel 17 og SP artikkel 5 (1) som forbyr misbruk av konvensjonsrettighetene, men departementets forslag gjør det ikke nødvendig å vurdere dette nærmere.»

Det ble lagt til grunn at straffeloven 2005 § 136 oppfylder vilkårene for å gjøre inngrep i ytringsfriheten. Om lovskravet og formålet er det lagt til grunn at (samme sted):

«Paragraf 136 i departementets lovforslag, som gjennomfører europarådskonvensjonen artikkel 5 og 7, er formulert forholdsvis syntetisk, men det nærmere innholdet i straffansvaret er utdypet i forarbeidene. Dette er i tråd med norsk lovgivningstradisjon, og gjennomføringsbestemmelsen må anses å oppfylle lovskravet i artikkel 10 (2).

Blant formålene som nevnes i EMK artikkel 10 (2), er forebygging av uorden eller kriminalitet. Dette fremgår ikke uttrykkelig av SP artikkel 19 (3), men uttrykket 'public order' er vidt nok til å dekke også kriminalitetsforebygging. En effektiv terrorbekjempelse er et lovlig formål etter konvensjonenes unntaksbestemmelser. Statspartenes adgang til å vedta straffebestemmelser som griper inn i ytringsfriheten avhenger av om inngrepet er nødvendig».

Det blir videre lagt til grunn at straffeloven 2005 § 136 innebærer et nødvendig og proporsjonalt inngrep (Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 8.4.1 side 161-162):

«Det finnes rikholdig praksis fra EMD om hva som er 'nødvendig i et demokratisk samfunn'. I Ceylan mot Tyrkia (dom 8. juli 1999) uttalte domstolen at det må foreligge et overhengende samfunnsmessig behov ('a pressing social need'). I vurderingen av om det foreligger et slikt behov, har statspartene en viss skjønnsmargin, men EMD overvåker lovgivningen og

lovanvendelsen gjennom sine avgjørelser i klagesaker. EMD presiserte videre hvilke momenter domstolen tar i betraktning ved utøvelsen av sin overvåkende funksjon: Inngrepet må ses i lys av saken som et hele, innbefattet uttalelsens innhold og konteksten den ble fremsatt i. Inngrepet må videre være proporsjonalt i forhold til det legitime formålet som skal oppfylles, og begrunnelsen som gis av de nasjonale myndighetene for å rettferdiggjøre inngrepet, må være 'relevant og tilstrekkelig'.»

Departementet kom etter dette til at forslaget til straffeloven 2005 § 136 ikke var i strid med EMK artikkel 10 og SP artikkel 19. Departementet presiserte samtidig at bestemmelsen på vanlig måte måtte tolkes og anvendes i lys av menneskerettighetene.

5.4 Rapport fra 22. juli-kommisjonen og høringsvar til denne

I NOU 2012: 14 punkt 16.7 side 391 uttaler 22. juli-kommisjonen at:

«Kommisjonen ser heller ingen store betenkinger mot å straffesanksjonere konkrete forberedelseshandlinger, slik som PSTs forslag om at det bør være straffbart å motta trening eller instruksjon med terrorformål.»

22. juli-kommisjonens rapport ble sendt på høring 17. august 2012 med høringsfrist 7. september 2012. *Riksadvokaten* støttet kommisjonens syn på kriminalisering av å motta trening eller instruksjon med terrorformål.

5.5 Høringsnotatet

Høringsnotatet bygger på et forslag i brev 1. november 2011 fra PST. PST foreslår å kriminalisere tilstedeværelse på et sted hvor det bedrives terrortrening, samt å kriminalisere mottakelse av trening eller instruksjon til nytte for terror som en straffskjerpene omstendighet.

Departementet uttalte i høringsnotatet at tilstedeværelse isolert sett kunne synes å ha begrenset skadevirkning – især om det å motta terrortrening skal belegges med straff. Departementet stilte derfor spørsmål ved om det var behov for en egen bestemmelse som gjør det straffbart å være tilstede på et slikt sted, uten selv å gi eller motta opplæring, eller medvirke til dette.

Til fordel for en slik bestemmelse uttalte departementet (punkt 1.3.2 side 13):

«På den annen side må det være et vilkår at vedkommende har forsett med hensyn til at det bedrives opplæring i teknikker og metoder som er egnet til å begå visse terrorhandlinger. Det er vanskelig å se for seg aktverdige grunner for tilstedeværelse på et slikt sted, og et forbud vil i liten grad gripe inn i den alminnelige handlefrihet. Kriminalisering av selve tilstedeværelsen kan dessuten ha bevismessig betydning i de tilfeller hvor den aktuelle persons rolle i opplæringen ikke lar seg bevise. En kriminalisering vil også kunne innebære en klar markering fra samfunnets side om at det ikke er ønskelig at noen oppsøker steder hvor slik opplæring skjer. Et straffebud rettet mot selve tilstedeværelsen kan dessuten ha en preventiv effekt og virke holdningsskapende på personer som for eksempel vurderer å reise til utenlandske terrortreningsleire.»

Om utformingen av en slik bestemmelse uttalte departementet følgende (samme sted):

«I den grad dette forholdet skal kriminaliseres, synes det naturlig å kriminalisere medvirkning til slik deltakelse. Selv om det nok vanligvis vil være den som er til stede som har utvist en større forbrytersk vilje, kan det å oppfordre og tilrettelegge for slik deltakelse etter omstendighetene fremstå som mer graverende, især der dette er satt i system. En prosessuell fordel ved å unnta en medvirker fra straffansvar, kan være at vedkommende ikke kan nekte å forklare seg i saken, jf. straffeprosessloven § 123.»

Departementet foreslo at en bestemmelse som kriminaliserer tilstedeværelse på et sted hvor det bedrives terrortrening, samt medvirkning til dette, kunne utformes som straffeloven 1902 ny § 147 d og lyde (punkt 1.3.2 side 14):

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

I straffeloven 2005 vil bestemmelsen kunne lyde (samme sted):

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

Forslaget om å sette strafferammen til fengsel inntil seks år ble begrunnet slik (samme sted):

«Strafferammen foreslås satt til seks år og korresponderer således med strafferammen for det å gi opplæring, jf. straffeloven 1902 § 147 c første ledd bokstav c og straffeloven 2005 136 bokstav c. En strafferamme på seks år åpner for bruk av de fleste tvangsmidler bortsett fra teknisk sporing, jf. straffeprosessloven § 202 c, og kommunikasjonskontroll etter straffeprosessloven § 216 a. I den grad det under etterforskningen er klare holdepunkter for at slik tilstedeværelse utøves som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe, jf. straffeloven 1902 § 60 a, vil strafferammen forhøyes til fengsel i over 10 år og dermed gi tilgang til alle tvangsmidler forutsatt at øvrige vilkår er oppfylt.»

Bestemmelsen ble foreslått som en egen paragraf. Det ble imidlertid presisert at også andre plasseringer kunne tenkes (samme sted):

«Bestemmelsene kan alternativt plasseres i samme paragraf som en bestemmelse som rammer det å motta trening eller instruksjon i terror, jf. punkt 1.3.3. Et tredje alternativ kan være å ta bestemmelsen inn i straffeloven 1902 § 147 c eller straffeloven 2005 § 136 som retter seg mot den som oppfordrer til, opplærer til eller rekrutterer til terrorhandlinger. Strafferammen for forhold etter de to sistnevnte bestemmelsene er også satt til fengsel inntil 6 år.»

I brev 1. november 2011 foreslo PST videre at det å motta trening eller instruksjon til nytte for terror burde være en straffskjerpene omstendighet til tilstedeværelse på et sted hvor det bedrives terrortrening. Dette ble blant annet begrunnet med følgende sitat fra en uavhengig rapport om det britiske regelverket om terrortrening (punkt 1.3.3 side 15-16):

«New offences in relation to preparation for terrorism, training and training camps were included in the TA2006 sections 5-9. I have seen more material in 2009 to convince me that terrorism training camps provide a dangerous allure for headstrong young men. Their attendance at the camps presents a real risk of harm to the United Kingdom and its assets, including the men and women of the armed services. I remain satisfied that the existing provisions are

potentially very useful and effective for dealing with aspects of international terrorism.»

Departementet vurderte dette forslaget slik (samme sted):

«Det å motta opplæring i metoder som er egnet for å begå terrorhandlinger, er isolert sett ikke farlig handling. Handlingen kan likevel innebære en betydelig fare for skade dersom vedkommende velger å bruke lærdommen til å begå en terrorhandling. Som i dansk rett kan en kriminalisering av det å la seg opplære i terrormetoder, sees som et naturlig motstykke til kriminaliseringen av det å gi slik opplæring.»

Videre ble det uttalt at det må bero på en konkret vurdering hva som skal til for at vedkommende kan sies å motta opplæring (samme sted):

«Her må det tas høyde for at aktivitetsgraden kan variere fra å være til stede på en forelesning, hvor det må avgrenses mot passiv tilstedeværelse, til å være mer aktiv og delta i forsøk på å lage bomber, eller annen våpenopplæring. En kan også tenke seg en avgrensning mot det å gi opplæring, for eksempel der en elev bidrar til et undervisningsopplegg sammen med læren.»

Departementet foreslo etter dette at en kriminalisering av å motta trening eller instruksjon til nytte for terror kunne skje ved en ny bestemmelse i straffeloven 1902 som kan utformes slik (samme sted):

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

Medvirkning straffes på samme måte.»

Og i straffeloven 2005 (samme sted):

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

Strafferammen ble foreslått satt til seks år, noe som korresponderer med strafferammen for det å gi opplæring mv.

Departementet foreslo flere alternative plasseringer; i samme paragraf som tilstedeværelse på et sted hvor det bedrives terrortrening, eller i en

egen bestemmelse rett før eller etter. Et tredje alternativ som ble skissert var å ta bestemmelsen inn i straffeloven 1902 § 147 c eller straffeloven 2005 § 136 som retter seg mot den som oppfordrer til, opplærer i eller rekrutterer til terrorhandlinger.

I høringsnotatet 12. juli 2012 ble det endelig også pekt på at arbeidet mot terror i utstrakt grad er internasjonalt. For å sikre at slike forhold kan forfølges om de er begått i utlandet ble det derfor foreslått å legge straffeloven 1902 § 147 c til oppregningen i § 12 første ledd nr. 3 og nr. 4.

5.6 Høringsinstansenes syn

Forslaget om å kriminalisere tilstedeværelse på et sted hvor det bedrives opplæring i teknikker som er særlig egnet til å utføre eller bidra til utførelsen av terrorhandlinger mv. støttes av *Forsvarsdepartementet, Utenriksdepartementet, Det nasjonale statsadvokatembetet, Etterretningstjenesten, Generaladvokaten og PST.*

Utenriksdepartementet, Nordre Buskerud politidistrikt og PST gir uttrykk for at en kriminalisering av tilstedeværelse har bevismessige fordeler.

Utenriksdepartementet uttaler:

«Terrortrening skjer sjelden åpenlyst. Selv om det er klart at en person har reist til et område hvor slike aktiviteter pågår og at terrortrening har vært hensikten med reisen, vil det i realiteten være svært vanskelig eller umulig å bevise faktisk deltakelse. Det er derfor spesielt bevis-hensyn som begrunner en bestemmelse som straffer tilstedeværelse på et sted hvor det bedrives terrortrening.»

Utenriksdepartementet, Nordre Buskerud politidistrikt og PST mener bestemmelsen vil kunne ha verdifull preventiv virkning.

Utenriksdepartementet, Generaladvokaten, Nordre Buskerud politidistrikt, Oslo statsadvokatembetet, Politidirektoratet, Riksadvokaten og Dommerforeningens menneskerettighetsutvalg trekker frem behovet for å avgrense mot personer som oppholder seg på slike steder av legitime grunner, slik som journalister, medisinsk personell, hjelpearbeidere, etterretning mv.

Følgende høringsinstanser går imot en kriminalisering av tilstedeværelse på et sted hvor det bedrives terrortrening:

Kripos, Nordre Buskerud politidistrikt, Politidirektoratet, Riksadvokaten, Amnesty International Norge, Den norske Advokatforening, Dommerfore-

ningens menneskerettighetsutvalg, Norsk forening for kriminalreform og fagpersoner ved UiB.

Riksadvokaten, Amnesty International Norge, Den norske Advokatforening og fagpersoner ved UiB mener at straffansvar bør knyttes til handlinger, og at det er prinsipielt betenkelig å knytte straffansvar til det å oppholde seg et sted. Flere mener også at straffansvaret vil bli svært vidt dersom også medvirkning til slik tilstedeværelse skal rammes.

Den Norske Advokatforening uttaler:

«Advokatforeningen vil til dette bemerke at det er vanskelig å se at borgerne må kunne påvise en aktverdig grunn til å reise og oppholde seg på et sted. Bevegelsesfrihet er en grunnleggende frihet for borgerne. Et straffeansvar må knyttes til konkrete handlinger, og ikke til steder hvor man er eller har vært.»

Kripos og Politidirektoratet mener at hensikten med tilstedeværelsen ikke kan være uten betydning, ettersom årsaken til tilstedeværelsen vil ha betydning for straffverdigheten.

Et flertall av høringsinstansene som uttaler seg om forslaget om å kriminalisere mottakelse av opplæring i teknikker som er særlig egnet til å utføre eller bidra til utførelsen av terrorhandlinger mv., støtter dette. Det gjelder: *Forsvarsdepartementet, Utenriksdepartementet, Det nasjonale statsadvokatembetet, Etterretningstjenesten, Generaladvokaten, Nordre Buskerud politidistrikt, Politidirektoratet, PST og Riksadvokaten.*

Forsvarsdepartementet, Etterretningstjenesten, Nordre Buskerud politidistrikt, Politidirektoratet og Den norske Advokatforening oppfatter en slik kriminalisering som et motstykke til at det etter gjeldende rett er straffbart å gi slik trening.

Riksadvokaten mener trening eller instruksjon til terrorformål innebærer et farepotensiale som begrunner kriminalisering.

Politidirektoratet, Riksadvokaten og Dommerforeningens menneskerettighetsutvalg gir uttrykk for at det foreslåtte medvirkningstillegget vil kunne ramme mange av de tilfellene som ønskes rammet av forslaget om en kriminalisering av tilstedeværelse på et sted det drives terrortrening.

PST mener det ikke må kreves at gjerningspersonen har bestemt seg for å begå en terrorhandling. *PST* uttaler:

«*PST* er videre av den oppfatning at det ikke bør være et vilkår at mottageren har hatt terrorforsett med hensyn til å begå en terrorhandling. Hvis det er et slikt vilkår er det vanskelig

å se behovet, utover det som rammes av en generell forberedelsesbestemmelse, fordi det vil være å anse som et ledd i forberedelsen. I tillegg vil et slikt vilkår gjøre bestemmelsen lite praktisk i den forstand at den ikke vil ramme mange av de som deltar i terrortrening. Dette fordi de på tidspunktet for terrortreningen ikke har utviklet et klart forsett om å begå en terrorhandling.»

Amnesty International Norge, Norsk forening for kriminalreform og fagpersoner ved UiB går imot forslaget.

Fagpersoner ved UiB mener at forslaget innebærer et vidtgående forberedelsesansvar, særlig dersom en inkluderer opplæring i ferdigheter som i seg selv er lovlige. De uttaler:

«Eit så vidtgående førebuingansvar er ikkje berre problematisk i seg, men det følger òg ei vag gjerningsskildring og utfordringar med tanke på bevissituasjonen.»

Amnesty International Norge mener forslaget vil åpne for vid og vilkårlig anvendelse basert på individers ideologi og bakgrunn.

Følgende høringsinstanser går inn for å føye ytterligere terrorlovbrudd til oppregningene i straffeloven 1902 § 12 første ledd: *Det nasjonale statsadvokatembetet, Etterretningstjenesten, PST og Riksadvokaten.*

Riksadvokaten uttaler at straffbare handlinger som rammes av straffeloven § 147 c ikke sjelden begås i utlandet, og viser til en dom fra Oslo tingrett 28. august 2012 hvor handlingen ble begått på Internett. Det pekes samtidig på at slike handlinger begått i utlandet av utenlandske borgere ikke uten videre vil være en prioritert oppgave for norsk påtalemyndighet. *Riksadvokaten* skriver:

«Dette skyldes både bevisutfordringer og ressurshensyn, men også prinsipielle betenkeligheter som knytter seg til å gi nasjonal straffelovgivning universelt virkeområde. En viss tilbakeholdenhet med å iverksette strafforfølgning i Norge kan med andre ord forventes.»

Det nasjonale statsadvokatembetet mener det er svært viktig at norske straffebestemmelser omfatter terrorvirksomhet i utlandet, og uttaler:

«Straffeloven § 12 nr. 3 fanger opp alle terrorbestemmelsene på grunn av henvisningen til kapittel 14, men i nr. 4 er det mangler. Derfor bør straffeloven § 147c utvilsomt føyes til listen

og i tillegg bør en eventuell ny forberedelsesbestemmelse og utkastene til nye bestemmelser [...] også listes opp i § 12 nr. 4.»

Kripos og *Riksadvokaten* viser dessuten til at departementet i Ot.prp. nr. 79 (2007-2008) valgte ikke å legge straffeloven 1902 § 147 c til oppregningen i straffeloven 1902 § 12 første ledd nr. 4. Det ble da vist til at § 147 c går lenger enn Norges folkerettslige forpliktelser, og at en slik tilføyelse ville føre til et videre stedlig virkeområde enn etter straffeloven 2005 § 136.

Kripos og *fagpersoner ved UiB* går mot å føye ytterligere terrorlovbrudd til oppregningen i straffeloven 1902 § 12 første ledd nr. 4.

Fagpersoner ved UiB går mot å føye straffeloven 1902 § 147 c til oppregningen i straffeloven 1902 § 12 første ledd nr. 4, og uttaler:

«Dette er ei svært omfattende utviding av norsk jurisdiksjon, som på grunn av reglane sin til dels upresise karakter og dei særlege bevisproblema som knyter seg til utanlandshandlingar, vil gripe langt inn mot dagleglivets handlinger i andre land.

Ei slik verdsvid kriminalisering vil også ha etterforskningsmessige utfordringar av dimensjonar.»

5.7 Departementets vurderinger

Departementet foreslår å gjøre det straffbart å motta opplæring i metoder og teknikker som er egnet til å utføre terrorhandlinger, jf. forslaget til straffeloven 1902 § 147 c første ledd ny bokstav d og straffeloven 2005 § 136 ny bokstav d. Forslaget har bred støtte blant høringsinstansene, og er også i tråd med forslaget fra 22. juli-kommisjonen.

Etter departementets syn taler både allmennpreventive og individualpreventive hensyn for en slik kriminalisering. Som pekt på i punkt 4.1.2, erfarer PST en økning i antallet personer med erfaring fra treningsleire og erfaringer fra konfliktområder, jf. PSTs trusselvurdering for 2013. PST uttaler her at det forventes at enkelte av dem som reiser ut kan komme tilbake til Norge med intensjon om og kapasitet til å planlegge terroraksjoner. PST fremhever at personer med denne type erfaring forventes å ha lavere terskel for bruk av vold. I Etterretningstjenestens ugraderte vurdering, FOKUS 2013, pekes det også på denne utviklingen. Norske borgeres opphold hos militante islamistgrupper i utlandet kan bidra til å øke terrortrusselen mot Norge, blant annet ved å syn-

liggjøre Norge for islamister som ønsker å gjennomføre aksjoner i Europa (side 40). Deltakelse i treningsleire og i konfliktsoner kan gi deltakerne ideologisk skoloring, kamperfaring og et utvidet kontaktnettverk av ekstreme islamister.

Forslaget vil ramme den som mottar opplæring i metoder og teknikker som er særlig egnet til å begå slike handlinger. I tillegg er det et krav at vedkommende forstår at opplæringen gis for at vedkommende skal begå terrorhandlinger. Det vil for eksempel kunne ramme deltakelse på treningsleire hvor det foregår opplæring i ulike former for terrorhandlinger. Lovforslaget utvider ikke hva slags opplæring som rammes, det følger allerede av bokstav c. Men mens bokstav c gjelder læreren, utvides straffansvaret med bokstav d til også å gjelde eleven.

Forslaget rammer også den som mottar lovlig opplæring for å utføre en terrorhandling. Forutsetningen er at vedkommende har bestemt seg for å begå en terrorhandling og deretter oppsøker undervisning, trening eller lignende som er relevant for å kunne utføre denne type terrorhandling. Læreren eller instruktøren behøver altså ikke å begå en straffbar handling når de gir opplæringen, eller forstå at de som læres opp, skal bruke ferdighetene til å begå terrorhandlinger.

Lovforslaget foreslås begrenset til metoder og opplæringssituasjoner som er «særlig egnet» til å utføre en terrorhandling. Dette gjelder så vel ulovlige som lovlige handlinger, for eksempel lovlig bruk av sprengstoff eller skytevåpen. Således rammes også den som oppsøker lovlig opplæring, for eksempel jegerprøvekurs eller ulike typer utdanning i Forsvaret, dersom meningen er å bruke opplæringen til å begå en terrorhandling som nevnt i straffeloven 1902 §§ 147 a første eller annet ledd eller 147 b første eller annet ledd.

Departementet foreslår ikke å kriminalisere tilstedeværelse på et sted hvor det bedrives terrortrening. Uten et tilleggsvilkår om at vedkommende har bestemt seg for å motta terrortrening («lar seg lære opp»), vil bestemmelsen være for vidtfavnende. Den rene passivitet uavhengig av hensikt vil dermed falle utenfor, herunder journalister, og personer som er lurt med og uten mulighet til å forlate stedet. Hensynet til å forenkle bevissituasjonen i saker mot personer man antar har mottatt terrortrening, kan ikke veie opp for dette.

Etter omstendighetene kan passiv tilstedeværelse rammes som medvirkning til å motta terrortrening. Samtidig vil personer som har et legitimt formål med tilstedeværelsen gå klar. Verken journalister, helsepersonell, flyktninger, hjelpemann-

skaper eller etterretningstjeneste vil i normale tilfeller kunne anses for å medvirke til at det gis eller mottas terrortrening.

Samtidig foreslås en endring av straffeloven 1902 § 147 c første ledd bokstav a, b og c. Denne justeringen har ikke vært sendt på høring. Det dreier seg om en forenkling av lovteksten for å sikre en klar og praktikabel utforming av bestemmelsen.

Skyldkravet hos den som oppfordrer noen til å begå en terrorhandling, rekrutterer noen til å begå en terrorhandling, eller gir terroropplæring, er forsett, jf. straffeloven 1902 § 147 c første ledd bokstav a, b og c. I tillegg inneholder bestemmelsene i første ledd bokstav a, b og c et krav om terrorhensikt hos den som oppfordringen, rekrutteringen eller opplæringen til terrorhandlinger, er rettet mot. Bakgrunnen for kravet om terrorhensikt hos mottakeren var at man ville sikre at straffeloven 1902 § 147 c og straffeloven 2005 § 136 hadde et helt sammenfallende virkeområde, jf. Ot.prp. nr. 79 (2007-2008) punkt 5.3 side 4. Hensiktskravet hos mottakeren gjør imidlertid bestemmelsene vanskelig tilgjengelig og lite praktikable. Det antas dessuten å ha marginal betydning for bestemmelsens rekkevidde. Departementet foreslår derfor å sløyfe kravet til terrorhensikt hos mottakeren.

Slik forslaget til ny straffebestemmelse som rammer mottakelse av terrortrening er utformet, er ordlyden etter departementets syn forenlig med Norges menneskerettslige forpliktelser, jf. redegjørelsen under punkt 5.3. EMK artikkel 10 nr. 1 verner retten til å motta opplysninger og artikkel 11 nr. 2 verner retten til fredelige forsamlinger. Med hjemmel i lov kan det blant annet av hensyn til nasjonal sikkerhet og offentlig trygghet gjøres inngrep i denne rettigheten, jf. EMK artikkel 10 nr. 2 og artikkel 11 nr. 2, såfremt inngrepet er nødvendig. Det vises til vurderingene som ble gjort av straffeloven 2005 § 136 i Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 8.4.1 side 160-162, som må ha tilsvarende relevans her. Riktignok er nok opplæ-

ring i terrorhandlinger som rammes av straffeloven 1902 § 147 c første ledd bokstav c, generelt mer direkte et bidrag til terrorisme enn det å la seg trene. Samtidig vil det å lære å utføre terrorhandlinger når man har bestemt seg for å begå en terrorhandling, være en kvalifisert forberedelse til en straffbar handling som kan ha et meget stort fare- og skadepotensiale. Dette skadepotensialet gjelder tilsvarende om læreren bedriver lovlig opplæring. Det behøver etter dette ikke gjenstå noe før mottakeren er i stand til å begå en terrorhandling. Behovet for å gripe inn før det er for sent, taler for at inngrepet er nødvendig. Lovforslaget må imidlertid på vanlig måte tolkes og anvendes i lys av menneskerettighetene.

Departementet foreslår å føye straffeloven 1902 § 147 c til oppregningen i straffeloven 1902 § 12 første ledd nr. 3 og nr. 4. Straffeloven 1902 § 147 c rammer handlinger som er praktisk å overtre fra utlandet. Terrorismen utgjør en universell trussel, og lovgivningen bør således gis tilsvarende anvendelse. Hvor oppfordringen til å begå en terrorhandling, rekruttering til å begå en terrorhandling, eller terroropplæring har skjedd, eller om dette er begått av en person som er bosatt i Norge eller i utlandet, bør etter departementets syn ikke være av avgjørende betydning for muligheten til å strafforfølge.

Selv om straffeloven 1902 § 147 c derved gis bred anvendelse, vil slike lovbrudd som hovedregel bare bli strafforfulgt av påtalemyndigheten når saken har tilknytning til Norge. En ytterligere skranke for strafforfølgning ligger i kravet til at Kongen i statsråd avgjør spørsmålet om å reise tiltale for handlinger som er begått av utlending i utlandet, jf. henvisningen i straffeloven 1902 § 13 første ledd til § 12 første ledd nr. 4 bokstav a.

Tilsvarende endringer i straffeloven 2005 om straffelovgivningens anvendelse på handlinger i utlandet, foreslås ikke i denne omgang. Bestemmelsene om stedlig virkeområde i straffeloven 2005 skal gjennomgås i forbindelse med lovens ikrafttredelse.

6 Videreføring og utvidelse av bestemmelsen om befatning med våpen og sprengstoff

6.1 Gjeldende rett

Etter straffeloven 1902 § 161 kan den som anskaffer, tilvirker eller oppbevarer skytevåpen, våpendeler, ammunisjon eller sprengstoff, i den hensikt å begå en forbrytelse, straffes med fengsel inntil 6 år, eller inntil 10 år ved særdeles skjerpene omstendigheter. Det samme gjelder for befatning med særlig utstyr for å tilvirke eller anvende slike gjenstander.

Før endringslov 28. juni 2002 nr. 53 rammet bestemmelsen «Sprængstoffer eller særlige Redskaber for disses Tilvirkning eller Anvendelse». Ved lovendringen ble bestemmelsen utvidet til å omfatte befatning med skytevåpen, våpendeler eller ammunisjon. I forarbeidene til lovendringen pekte departementet blant annet på at våpen som skal brukes til en forbrytelse, kan anskaffes på lovlig vis. I begrunnelsen for endringsforslaget viste departementet til det som var uttalt i høringsforslaget (Ot.prp. nr. 58 (2001-2002) punkt 5.1.2 side 27):

«Drøftelsen over viser etter departementets syn at gjeldende rett langt på vei er tilstrekkelig til å etterforske og straffe anskaffelse av våpen i den hensikt å begå en forbrytelse, men at det er visse forbedringspunkter. Det synes å være et økende problem at skytevåpen brukes til å begå lovbrudd, som legemskrenkelser, drap og ran. Slike våpen blir dessuten ikke sjelden brukt i forbindelse med terrorhandlinger. Derfor er det viktig at lovgivningen gir effektive virkemidler for å begrense bruken av våpen i forbindelse med kriminalitet mest mulig. Samtidig dreier det seg om så samfunnsskadelige handlinger at det verken er urimelig å utvide området for det straffbare eller anvendelsesområdet for teknisk sporing og kontroll av trafikkdata. Mye kan derfor tale for at loven bør endres.»

Et formål med lovendringen var å utvide mulighetene for å anvende ekstraordinære etterfors-

kningsmetoder. Departementet vurderte derfor om strafferammen i lov 9. juni 1961 nr. 1 om skytevåpen og ammunisjon mv. (våpenloven) § 33 annet ledd burde heves, eller om bestemmelsene om teknisk sporing og kontroll av trafikkdata burde endres, men fant at de beste grunner talte for en endring av § 161 (Ot.prp. nr. 58 (2001-2002) punkt 5.1.2 side 27):

«Skal også adgangen til å straffe og etterforske lovlig anskaffelse av våpen utvides, slik at anskaffelsen likevel er straffbar hvis formålet er å begå en forbrytelse, er derimot bare det førstnevnte alternativet aktuelt. Departementet foreslår på denne bakgrunnen å endre § 161, slik at straffebudet også retter seg mot anskaffelse av våpen.»

For øvrig ble bestemmelsen ved lovendringen gitt en noe mer moderne utforming. Blant annet erstattet uttrykket «utstyr» det tidligere «Redskaper». Endringen ble omtalt i merknaden til bestemmelsen (Ot.prp. nr. 58 (2001-2002) punkt 7.1 side 34):

«I dag bruker straffeloven § 161 uttrykket 'Redskaper'. For at ikke bare utstyr det er språklig naturlig å betegne som redskaper, men også annet utstyr til fremstilling av skytevåpen mv., skal rammes av den nye bestemmelsen, er det gamle uttrykket byttet ut med 'særlig utstyr'. Etter denne endringen vil for eksempel også støpeformer for skytevåpen eller våpendeler, som det kan virke språklig unaturlig å kalle redskaper, rammes av bestemmelsen.

Særlig utstyr til å anvende skytevåpen kan for eksempel være spesielle stativer. Særlig utstyr til anvendelse av sprengstoff kan for eksempel være detonatorer.»

I Oslo tingretts dom 30. januar 2012 (saksnummer 11-047559 MED-OTIR/04) ble to av tre tiltalte dømt for fullbyrdet overtredelse av straffeloven

1902 § 161 for befatning med «200 ml 10 % hydrogenperoksid og 220 ml aceton», jf. dommen side 43 og 51. Alle tre tiltalte ble dømt for forsøk på overtredelse av straffeloven 1902 § 161 for befatning med det de uriktig trodde var én liter 30 % hydrogenperoksid, jf. dommen side 43. Stoffene skulle brukes til tilvirking av sprengstoff. Forholdene ble ansett som grove fordi sprengstoffet skulle brukes i et bombeattentat. De to første tiltalte ble også dømt for å ha inngått terrorforbund, jf. straffeloven 1902 § 147 a tredje ledd, jf. første ledd bokstav b.

I ankesaken (Borgarting lagmannsretts dom 15. oktober 2012 (LB-2012-40854)) ble hovedmannen, i motsetning til i tingretten, frifunnet for overtredelse av straffeloven 1902 § 161. Lagmannsretten tolket vilkåret «særlig utstyr» slik at det ikke omfattet ingredienser til sprengstoff og stoffer som ordinært har et legalt anvendelsesområde. Lagmannsretten uttaler (dommen side 20-21):

«I samsvar med naturlig språklig forståelse står altså 'særlig' som motsetning til 'alminnelig' eller 'generell'. Dette taler mot at stoffer som ordinært har et helt legalt bruksområde, men som også kan brukes ved tilvirking av sprengstoff, i lovens forstand kan regnes som 'særlig utstyr.»

Videre uttales det (samme sted):

«Videre er det etter alminnelig språklig forståelse anstrengt å kalle ingredienser som skal inngå i sprengstoff, for 'utstyr'».

Lovendringen i 2002 omtales slik (samme sted):

«Noen holdepunkter for at 'utstyr' var ment å favne så vidt at også kjemikalier som skal være ingredienser i sprengstoffet, skulle være omfattet gir forarbeidene således ikke.»

På side 22 uttaler lagmannsretten:

«Reelle hensyn taler likevel med styrke for at anskaffelse av legale, men farlige kjemikalier med det formål å bruke dem til å lage en bombe bør være straffbart. At handlingen er straffverdig er imidlertid ikke tilstrekkelig til å tolke bestemmelsen utvidende.»

Lagmannsretten fant dermed at hovedmannen, som skulle lage bomben, ikke hadde overtrådt straffeloven 1902 § 161 ved å oppbevare ingrediensene. Han ble dermed frifunnet, jf. dommen

side 23. De to øvrige tiltalte ble imidlertid dømt for å ha forsøkt å medvirke til tilvirking av sprengstoff ved å oppbevare ingredienser som hovedmannen skulle bruke til å lage bomben. Dette som en følge av at medvirkningsansvaret kan ramme andre handlinger enn de som rammes av gjerningsbeskrivelsen.

Høyesteretts ankeutvalg besluttet 29. januar 2013 at deler av anken over lagmannsrettens dom tillates fremmet, blant annet over lovanvendelsen. Saken er berammet til 13. mai 2013.

Straffeloven 1902 § 161 er ikke videreført i straffeloven 2005. Begrunnelsen for dette fremgår i det første av to lovforslag om den spesielle delen av straffeloven 2005. Departementet antok at det ville være lite praktisk at skytevåpen eller sprengstoff anskaffes *lovlig* for å begå et lovbrudd, og pekte dessuten på rettssikkerhetsmessige betenkeligheter (Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 10.10.3 side 257):

«Behovet for å videreføre straff for de forberedelseshandlingene som straffeloven 1902 § 161 omfatter, må vurderes i lys av hvilke andre straffebud som kan få anvendelse på ulovlig befatning med skytevåpen mv. som ledd i forberedelsen av andre straffbare handlinger. Mange slike forberedelseshandlinger vil omfattes av forslaget til §§ 190 og 191, som retter seg mot ulovlig befatning med skytevåpen, ammunisjon, sprengstoff eller annet eksplosjonsfarlig stoff. Men ikke alle vil være dekket – forslagene dekker for eksempel ikke et tilfelle der skytevåpen eller sprengstoff anskaffes lovlig for å begå et lovbrudd. Som kommisjonen påpeker, må dette imidlertid antas å være lite praktisk. En ellers lovlig anskaffelse vil dessuten, særlig når det finnes andre ytre forhold som peker i retning av et lovbrudd, etter omstendighetene kunne straffes som et straffbart forsøk på den handlingen som forberedes. Behovet for å videreføre også denne delen av straffeloven 1902 § 161 er derfor begrenset.

I tillegg kommer at det knytter seg rettssikkerhetsmessige betenkeligheter til å videreføre bestemmelsen. Kravet om hensikt i straffeloven 1902 § 161 medfører at det sentrale vurderingstemaet er gjerningspersonens subjektive forhold og ikke mer objektivt konstaterbare forhold. At grensen mellom forberedelse til samfunnsskadelige handlinger og forberedelse til uskyldige handlinger i stor grad beror på sinnelaget til personen som begår dem, taler med tyngde imot at slike handlinger kriminaliseres, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) side 104. En

konkretisering i lovteksten av de forberedelses handlinger som eventuelt skulle rammes – og som lovforslaget §§ 190 og 191 ikke rammes – ville ha redusert denne ulempen, men er vanskelig å utforme.»

Departementet pekte riktignok på at det kunne være behov for å beholde denne straffehjemmelen for å kunne ta i bruk inngripende etterforskningsmetoder relativt tidlig i handlingsforløpet. En mente likevel at dette behovet langt på vei ville være dekket gjennom straffeprosessloven § 222 d om bruk av inngripende metoder (samme sted):

«Sentralt står den nye bestemmelsen i straffeprosessloven § 222 d om bruk av inngripende etterforskningsmetoder i avvergende øyemed når det er grunn til å tro at noen vil begå en alvorlig straffbar handling. Slik departementet ser det nå, medfører disse lovendringene at det i mindre grad enn før er behov for å videreføre § 161 for å kunne bruke metoder for å hindre alvorlig kriminalitet. Dersom det skulle vise seg at det er et sterkt behov for tidlig metodebruk for å avverge også andre alvorlige lovbrudd enn dem § 222 d nevner, kan det være mer nærliggende å utvide virkeområdet til denne bestemmelsen enn på nytt å kriminalisere lovlig anskaffelse av skytevåpen mv. som skal brukes for å begå straffbare handlinger. Utenfor virkeområdet til straffeprosessloven § 222 d vil strafferammene i lovforslaget §§ 190 og 191 inntil videre være avgjørende for hvilke tvangsmidler som kan anvendes i slike tilfeller.»

For øvrig er det en rekke bestemmelser som rammes ulike former for ulovlig befatning med våpen, sprengstoff mv. Ulike former for *ulovlig* befatning med skytevåpen og ammunisjon mv. rammes av våpenloven § 33. Straffansvaret for ulovlig innføring, avhendelse, erverv eller besittelse i våpenloven § 33 første ledd annet punktum og annet ledd, er videreført og delvis skjerpet i straffeloven 2005 §§ 190 første ledd og 191. Strafferammene er fengsel inntil henholdsvis to år og seks år.

Uforsiktig omgang med skytevåpen og sprengstoff mv. rammes av straffeloven 1902 § 352 første ledd, og ulovlig bevæpning på offentlig sted rammes av straffeloven 1902 § 352 a. Bestemmelsene er videreført i straffeloven 2005 §§ 188 og 189.

Ulovlig befatning med et radioaktivt, biologisk eller kjemisk *våpen* og visse gjenstander relatert

til kjernefysisk virksomhet, rammes av straffeloven 1902 § 152 a tredje ledd bokstav b og straffeloven 2005 § 142 tredje ledd bokstav b. Ulovlig befatning med eksplosivt eller radioaktivt *materiale* eller en kjernefysisk eller radioaktiv anordning, rammes av de nevnte straffebud tredje ledd bokstav a, dersom dette skal brukes til tvangsformål eller fareforvoldelse.

Ulovlig håndtering av farlig stoff er straffbart etter lov 14. juni 2002 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven) § 42. Straffansvaret for å overtre bestemmelsene om ulovlig overlatelse, tilvirkning, erverv eller innføring i forskrift 26. juni 2002 nr. 922 om håndtering av eksplosjonsfarlig stoff, gitt i medhold av brann og eksplosjonsvernloven, er videreført og skjerpet i straffeloven 2005 §§ 190 annet ledd og 191. Felles for stoffene er at de enten alene eller i kombinasjon med andre stoffer kan forårsake branner eller eksplosjoner, kan representere en fare fordi de er under trykk, eller kan representere fare for utslipp av farlig gass, damp, støv eller tåke.

Stoffer som kan benyttes til tilvirkning av eksplosiver og bomber, omfattes av brann- og eksplosjonsvernlovens definisjon av farlig stoff ved at disse er reaksjonsfarlige stoffer. Det eksisterer imidlertid ikke i dag noe generelt forbud for privatpersoner mot å håndtere innsatsstoffer for tilvirkning av eksplosiver.

Regjeringens videre arbeid med regulering og kontroll med bombekjemikalier er beskrevet i Meld. St. 21 (2012-2013) Terrorberedskap, jf. punkt 7.13.2 side 70-71. Arbeidet skal ha som utgangspunkt at det skal være forbudt for privatpersoner å få tilgang til stoffer og stoffblandinger som kan misbrukes til å lage hjemmelagde bomber. Tiltakene vil skjerpe kontrollen med import, produksjon, omsetning og sluttbruk, og gjøre det vanskeligere å planlegge og å gjennomføre terroranslag.

Ved Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 98/2013 om markedsføring og bruk av innsatsstoffer for tilvirkning av eksplosiver legges det begrensninger på 15 ulike stoffer eller stoffblandinger som kan brukes til fremstilling av hjemmelagde bomber, for å redusere risikoen for terrorangrep og annen kriminalitet. Forordningen ble vedtatt 15. januar 2013 og vil bli gjennomført i norsk rett.

6.2 Rapport fra 22. juli-kommisjonen og hørings svar til denne

I NOU 2012: 14 punkt 17.1 side 396 peker *22. juli-kommisjonen* på at terrorangrepet 22. juli 2011 ble utført ved bruk av en hjemmelaget bombe og skytevåpen som gjerningspersonen hadde anskaffet på lovlig vis. Det vises til at gjerningspersonen hadde jegerprøven og var innmeldt i jegerregisteret, samt at han var medlem i Oslo pistolklubb (punkt 17.2 side 397). Domfeltes våpensøknader oppga at han skulle benytte riflen til jakt. For pistolen vedla han bekreftelse fra pistolklubben på at han var aktivt medlem og at klubben hadde program for denne typen pistol.

Utbredelsen og kontrollen med skytevåpen i Norge blir omtalt i rapporten punkt 17.2 side 396-406. Kommisjonen viser til at Norge er et av de land i verden med høyest tetthet av skytevåpen i privat eie (side 404). Det blir også vist til at skytevåpen ble brukt ved hvert fjerde drap i Norge i perioden 1991 til 2010 (punkt 17.2 side 396). Beregningen stammer fra rapporten Nasjonal drapsstatistikk 2010, som er utarbeidet av Kripos. Andelen drap begått med skytevåpen varierer for øvrig betydelig fra år til år, og er i følge Kripos' statistikk for 2012 nokså lav.

Kommisjonen omtaler kontrollen med eksplosiver i punkt 17.3 side 405-410. Det vises til at håndtering av eksplosiver og farlige stoffer er strengt regulert i brann- og eksplosjonsvernloven med tilhørende forskrifter (side 405). Det pekes på at hjemmelagde bomber kan tilvirkes ved bruk av ammoniumnitrat og andre kjemikalier, hvorav flere brukes i stort omfang til å produsere ulike varer og produkter. Rapporten beskriver en rekke eksisterende og planlagte kontrolltiltak for slike stoffer, blant annet et arbeid i EU-regi med å få vedtatt et regelverk om prekursorer (kjemikalier som kan brukes til å tilvirke eksplosiver) (side 405-409). Kommisjonen peker på at det er en utfordring å finne rett balanse mellom behovet for kontroll og økonomiske og administrative kostnader for næringslivet og samfunnet for øvrig (side 409).

I punkt 16.7 side 392 viser kommisjonen til at straffeloven 1902 § 161 ikke er videreført i straffeloven 2005. Det vises til at man mente at det ville høre til sjeldenhetene at noen lovlig ville anskaffe seg våpen og sprengstoff i en kriminell hensikt. Videre uttales det:

«Kommisjonens undersøkelser etter 22/7, hvor vi ser at våpenkontrollen er dårlig, og at

kjemikalier til bruk i eksplosiver er enkelt å skaffe seg, sammenholdt med at informasjon som beskriver tilvirking av eksplosiver, er lett tilgjengelig, viser at det er behov for å reversere denne beslutningen. Det er kun etter straffeloven § 161 Breiviks planer eventuelt kunne ha vært stanset.»

Synspunktet er reflektert i kommisjonens hovedkonklusjon og anbefalinger (punkt 19.9 side 458 flg.) Anbefaling nummer 8 gjelder straffeloven 1902 § 161:

«Dagens straffelov § 161 bør videreføres i den nye straffeloven av 2005, som ennå ikke er trådt i kraft, slik at også oppbygging av kapasitet vil være ulovlig når det gjort i hensikt å begå alvorlig kriminalitet.»

I tillegg uttaler kommisjonen (punkt 16.7 side 392) følgende:

«Straffeloven § 161 bør også etter vår oppfatning utvides til å ramme anskaffelse av andre former for stoffer eller gjenstander som er farlige i seg selv, eller som kan brukes til å framskaffe dette, når det er gjort i hensikt å begå en straffbar handling.»

NOU 2012: 14 ble sendt på *høring* 17. august 2012 med frist for høringsuttalelser til 7. september 2012. Av *høringsinstansene* uttalte kun *Riksadvokaten* seg om forslaget om utvidelse av straffeloven § 161. Riksadvokaten er positiv til utvidelse, og viser til at synspunktet vil utdypes i uttalelsen til høringsnotatet 12. juli 2012. Både *PST* og *Riksadvokaten* uttaler at de støtter anbefalingen om å videreføre bestemmelsen i straffeloven 2005.

6.3 Høringsnotatet

I høringsnotatet viste departementet til begrunnelsen for at straffeloven 1902 § 161 ikke ble videreført i straffeloven 2005. Det ble deretter vist til PSTs kommentar til denne begrunnelsen i brev 1. november 2011 til departementet:

«Premissene her er ikke lenger til stede og det anbefales at strl. § 161 opprettholdes i 2005 loven også når det gjelder lovlig anskaffelse for å begå et lovbrudd. Det er videre viktig av metodehensyn at strafferammen ved særdeles skjerpene omstendigheter opprettholdes.

Endelig bør bestemmelsen når det gjelder anskaffelse med terrorformål flyttes til de andre terrorbestemmelsene.»

Departementet ga uttrykk for at det langt på vei delte PSTs syn. Det ble blant annet vist til dom 30. januar 2012 fra Oslo tingrett, omtalt i punkt 6.1. Det ble videre vist til at adgangen til å bruke tvangsmidler i avvergende øyemed ikke åpner for bruk av tvangsmidlene i straffeprosessloven kapittel 14 som gjelder pågripelse og fengsling, et tvangsmiddel som kan være svært praktisk for å avverge handlingen.

Departementet foreslo etter dette å videreføre straffeloven 1902 § 161 i straffeloven 2005 som ny § 191 a. Departementet nevnte også som et alternativ at bestemmelsens virkeområde ble begrenset til bare å gjelde terrorhandlinger.

6.4 Høringsinstansenes syn

Det store flertallet av høringsinstansene som uttaler seg om en videreføring av straffeloven 1902 § 161 i straffeloven 2005, er positive. Dette gjelder *Utenriksdepartementet, Det nasjonale statsadvokatembetet, Etterretningstjenesten, Generaladvokaten, Kripos, Nordre Buskerud politidistrikt, Politidirektoratet, PST, Riksadvokaten, Den norske Advokatforening* og *Dommerforeningens menneskerettighetsutvalg*.

Riksadvokaten uttaler følgende om den manglende videreføringen av straffeloven 1902 § 161 i straffeloven 2005:

«Begrunnelsen for å sløyfe den var ikke overbevisende da den ble gitt, og er under enhver omstendighet ikke treffende i dag.»

Politidirektoratet peker på at bestemmelsen rammer handlinger som i seg selv er farlige eller medfører stor risiko.

Generaladvokaten går imot å begrense virkeområdet til en videreført bestemmelse til terrorhandlinger. Ingen av de øvrige høringsinstansene uttalte seg om denne delen av forslaget.

En rekke høringsinstanser er positive til å utvide straffeloven 1902 § 161 til også å omfatte andre farlige stoffer, som foreslått av 22. juli-kommisjonen i NOU 2012: 14. Dette gjelder *Det nasjonale statsadvokatembete, Politidirektoratet, PST, Riksadvokaten, Den norske Advokatforening* og *Dommerforeningens menneskerettighetsutvalg*.

Riksadvokaten mener at tiden utvilsomt er moden for å endre bestemmelsen slik at både pro-

duksjonsmidler og innsatsmidler omfattes, og viser til Borgarting lagmannsretts dom 15. oktober 2012 (LB-2012-40854). Dommen er omtalt ovenfor i punkt 6.1. Riksadvokaten formulerer et eget forslag til hvordan bestemmelsen kan utformes. I forslaget er straffeloven 1902 § 161 foreslått utformet slik at den rammer «gjenstander som kan nyttes til å tilvirke, inngå i eller anvende» objektene som nevnt i første ledd bokstav a. Kravet om at utstyret mv. må være «særlig» er sløyfet.

Den norske Advokatforening viser også til Borgarting lagmannsretts dom 15. oktober 2012 og uttaler:

«Det bør derfor foretas en mindre lovendring hvor også særlige ingredienser for tilvirkning av sprengstoff inntas i straffeloven § 161 første ledd bokstav b. Man vil da ramme konkrete forberedelseshandlinger som gjør medfølgende straffansvar mindre betenkelig, og handlingene er klart uønskede»

Dommerforeningens menneskerettighetsutvalg uttaler:

«En utvidelse er naturlig dersom man vil ramme anskaffelser av substanser som kan brukes til å fremskaffe eksplosiver, og ikke bare særlig utstyr, slik strl. § 161 i dag lyder. Det å produsere eksplosiver eller anskaffe seg våpen for å utføre en kriminell handling er i seg selv en farlig handling som medfører risiko. Dommerforeningens menneskerettighetsutvalg har således ingen merknader til et slikt forslag.»

Riksadvokaten anfører videre at straffverdighets-synspunkter og behovet for metodetilgang tilsier at fengsel inntil 10 år må kunne benyttes i alle tilfeller hvor det dreier seg om forberedelse av en forbrytelse som kan straffes med fengsel i 10 år eller mer.

Selv om en rekke høringsinstanser gir uttrykk for en restriktiv holdning til straffansvar for forberedelseshandlinger, og flere går imot hele eller store deler av forslagene i høringsnotatet, går ingen mot en videreføring eller utvidelse av straffeloven § 161. I høringsuttalelsen fra *fagpersoner ved UiB* er det likevel vist til professor Husabø rapport 20. mars 2012 til 22. juli-kommisjonen med tittel «Grenser for kriminalisering av førebuingshandlinger og bruk av skjulte tvangsmidler mot terrorisme i ein demokratisk rettsstat». I rapporten uttaler Husabø (punkt 6 g. side 18-19) at en videreføring av straffeloven 1902 § 161 ikke er

uproblematisk, og at bestemmelsen ved en videreføring og utvidelse blant annet bør avgrenses til alvorlige forbrytelser og med flere objektive kriterier.

6.5 Departementets vurderinger

Departementet foreslår å videreføre straffeloven 1902 § 161 i straffeloven 2005 som ny § 191 a. Denne løsningen har bred støtte både blant høringsinstansene og fra 22. juli-kommisjonen.

Den begrunnelsen som ligger til grunn for at bestemmelsen ikke er videreført i straffeloven 2005, er etter departementets syn ikke lenger trefende. Både våpen og sprengstoff kan anskaffes på lovlig vis. Dette kan utnyttes av personer som har til hensikt å begå en forbrytelse. En lovlig anskaffelse vil gjerne være mindre oppsiktsvekkende enn om den var gjort ulovlig, og kan bidra til at planlegging holdes skjult. Samfunnet har behov for å beskytte seg mot dette, og tydelig markere at anskaffelse av våpen og sprengstoff mv. i forbrytelseshensikt er straffbart.

Kriteriet om at utstyret må være «særlig» egnet foreslås ikke videreført. Utstyr kan ha en viktig funksjon for tilvirkelse eller bruk av sprengstoff eller våpen uten at det dermed ikke samtidig har andre bruksområder. Dette ble godt illustrert i Borgarting lagmannsretts dom 15. oktober 2012. Denne løsningen støttes også av en rekke høringsinstanser og 22. juli-kommisjonen.

Bestemmelsens anvendelsesområde foreslås begrenset til bestanddeler, utstyr eller andre gjenstander som «alene eller samlet er av vesentlig betydning» for å tilvirke eller anvende skytevåpen eller sprengstoff mv. Straffeloven 2005 § 191 a foreslås utformet tilsvarende. Forslaget bygger på en erkjennelse av at en rekke stoffer, utstyr mv. både kan ha et helt alminnelig bruksområde og brukes til illegale formål. En avgrensning til kun sistnevnte gruppe kan derfor bli urimelig snever. Riksadvokatens forslag om å la bestemmelsen

omfatte alle gjenstander som «kan nyttes» til objekter som nevnt i første ledd bokstav a, er imidlertid etter departementets syn for vidtfavnende. Sammenhengen mellom gjenstanden og det aktuelle våpenet eller sprengstoffet bør være mer konkret. Det er ikke meningen at en for vid krets av alminnelige gjenstander skal omfattes.

Straffeloven § 161 annet ledd om forhøyet strafferamme ved særdeles skjerpene omstendigheter, foreslås videreført som ny § 191 b i straffeloven 2005 om grov overtredelse av § 191 a. I straffeloven 2005 er egne strafferammer for særdeles skjerpene omstendigheter ikke videreført. I stedet graderes alvorret i en straffbar handling i bestemmelser om henholdsvis liten, vanlig eller grov overtredelse, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) punkt 4.1.4.4 side 58-59. I dette tilfellet er det de to sistnevnte graderinger som er aktuelle. Departementet antar for øvrig at forberedelse av forbrytelse som kan straffes med fengsel i ti år eller mer, i mange tilfeller vil innebære at det foreligger slike skjerpene omstendigheter som kreves for å bringe den forhøyede strafferammen i straffeloven 1902 § 161 annet ledd til anvendelse. Departementet er likevel av den oppfatning at dette med fordel kan fremgå uttrykkelig av loven, og foreslår å endre straffeloven 1902 § 161 annet ledd i tråd med dette. Straffeloven 2005 § 191 b utformes tilsvarende.

Straffeloven 1902 § 161 gjelder forberedelse av forbrytelse, i motsetning til forseelse. For å videreføre et lignende skille i straffeloven 2005 foreslår departementet at straffeloven 2005 ny §§ 191 a og 191 b kun rammer forberedelse av straffbare handlinger som kan medføre fengsel i 1 år eller mer.

Etter departementets syn er det ikke grunn til å begrense bestemmelsens virkeområde til terrorisme eller særlig alvorlige forbrytelser. Samfunnet har et generelt behov for å beskytte seg mot anskaffelse av våpen og sprengstoff mv. i forbrytelseshensikt.

7 Deltakelse i terrororganisasjon

7.1 Gjeldende rett

Deltakelse eller medlemskap i en terrorgruppe er ikke straffbart, verken etter straffeloven 1902 eller straffeloven 2005.

Ulike handlinger som utøves av en deltaker vil imidlertid allerede i dag etter omstendighetene kunne straffes, for eksempel verving og rekruttering til utførelse av en terrorhandling, jf. straffeloven 1902 § 147 c første ledd, samt medvirkning til slik handling, jf. § 147 c tredje ledd. Det samme gjelder å gi støtte i form av penger eller andre formuesgoder til å begå en terrorhandling, jf. straffeloven 1902 § 147 b første ledd. Dersom slik støtte gis til personer eller foretak som bruker midlene til å begå eller forsøker å begå terrorhandlinger, kan det straffes etter straffeloven 1902 § 147 b annet ledd.

Det fremgår av disse bestemmelsene at medvirkning straffes på samme måte. Handlingen kan også rammes av forsøksansvaret etter straffeloven 1902 § 49. Straffeloven 1902 §§ 147 b og 147 c er videreført i straffeloven 2005, jf. henholdsvis §§ 135 og 136. Medvirknings- og forsøksansvaret følger av straffeloven 2005 §§ 15 og 16. Straffeloven 2005 § 135 første ledd bokstav b til d og annet ledd er formulert slik at de uttrykkelig rammer støtte i form av penger eller andre formuesgoder til grupper som har til formål å begå terror- og terrorrelaterte handlinger, når de har tatt skritt for å realisere formålet med ulovlige midler, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 8.8.3.5 side 198.

Deltakelse i og støtte til en privat, militær organisasjon, rammes av straffeloven 1902 § 104 a første ledd. Bestemmelsen er videreført i straffeloven 2005 med enkelte endringer. For det første presiserer straffeloven 2005 § 128 at bestemmelsen er begrenset til å gjelde militære organisasjoner her i riket. Dernest er støtten til den militære organisasjonen begrenset til økonomisk eller annen materiell støtte, men samtidig er også medvirkning til slik støtte kriminalisert.

Ulike former for støtte til politiske organisasjoner som gjør bruk av vold mv. er kriminalisert i straffeloven 1902 § 104 a annet ledd. Bestemmelsen rammer den som danner, deltar i, rekrutterer

medlemmer til, eller støtter en slik organisasjon. Bestemmelsen er ikke begrenset til deltakelse i voldelig sammenslutning her i riket, men må naturlig utfra sin plassering forstås som begrenset til å gjelde sammenslutninger som truer nasjonale interesser. Organisasjonens mål må være å forstyrre samfunnsordenen eller å oppnå innflytelse i offentlige anliggender. Dette målet må videre fremmes ved «sabotasje, maktanvendelse eller andre ulovlige midler», og det må være «tatt skritt for å realisere formålet med ulovlige midler». Bestemmelsen videreføres i straffeloven 2005, men med visse innstramninger. Om behovet for å videreføre bestemmelsen i straffeloven 2005 het det (Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 7.11.4.2 side 146):

«Bruk av vold og trusler for å fremme et politisk standpunkt bør imidlertid kunne forebygges og etterforskes før det kommer til forsøk på konkrete, politisk motiverte voldshandlinger. Å delta i, rekruttere til eller støtte voldelige sammenslutninger med politiske mål skaper en fare for skade på demokratiske verdier, jf. prinsippene for kriminalisering i Ot.prp. nr. 90 (2003 – 2004) side 88 flg.»

Etter straffeloven 2005 § 129 er det et krav om at voldshandlingene må være «grove». Støtten må dessuten være økonomisk eller på annen måte materiell. Om det i tillegg burde spesifiseres hvilke handlinger som kvalifiserer som skritt som peker mot at organisasjonens formål skal realiseres, het det (Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 7.11.4.2 side 147):

«Departementet ser det av hensyn til blant annet yttringsfriheten og organisasjonsfriheten som selvsagt at denne begrensningen opprettholdes i en ny bestemmelse. Departementet har vurdert om det er ønskelig også å kvalifisere hvilke skritt som må være tatt, for eksempel slik at det må være begått straffbare handlinger av en nærmere bestemt art eller med en viss strafferamme, men har kommet til at det ikke bør stilles slike krav om bestemmelsen

skal gi en mulighet til tidlig å komme i inngrep med ekstremistiske miljøer.»

I straffeloven 2005 er ulike handlinger mot rikets sikkerhet mv. som utføres på vegne av en terrororganisasjon, likestilt med handlinger til fordel for en fremmed stat, jf. §§ 121 til 124 og 126. Dette er begrunnet med at utviklingen har medført at faren for terrorhandlinger et stykke på vei har erstattet de mer tradisjonelle truslene mot rikets indre og ytre sikkerhet. Hva som menes med «terrororganisasjon» er definert slik (Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 7.9.4.5 side 141):

«Med 'terrororganisasjon' forstås en organisert gruppe som enten har som hovedformål å begå terrorhandlinger eller hvor en vesentlig del av gruppens virksomhet består i å begå slike handlinger, jf. delutredning VIII side 104.»

I delutredning VIII (NOU 2003: 18 Rikets sikkerhet) side 104 fremgår at definisjonen er utformet etter mønster av definisjonen av «organisert kriminell gruppe» i straffeloven 1902 § 162 c. Dette innebærer et krav til en viss struktur og varighet, jf. nærmere om dette under punkt 11.1.1.

Spørsmålet om å kriminalisere det å delta i terrororganisasjoner ble vurdert i 2007 i forbindelse med det første av to lovforslag om den spesielle delen av straffeloven 2005, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 8.8.2 side 193-195. Forholdet til menneskerettighetene ble samtidig vurdert, fortrinnsvis retten til foreningsfrihet, jf. EMK artikkel 11 og SP artikkel 22. Departementet la til grunn at en bestemmelse som rammet deltakelse i terrorgrupper, ikke ville stride mot retten til foreningsfrihet. En slik bestemmelse ble likevel ikke foreslått idet departementet mente den reiste prinsipielle betenkeligheter og ville kunne være vanskelig å håndheve. Den ville dessuten bryte med norsk strafferettstradisjon som knytter straffansvaret til konkrete handlinger. Således ble det ikke lagt frem et slikt forslag. Det var i tråd med PSTs syn den gang. Utenriksdepartementet og Det nasjonale statsadvokatembetet var imidlertid i favør av en kriminalisering av deltakelse i terrororganisasjoner.

7.2 Fremmed rett

7.2.1 EU

EU har vedtatt en rammebeslutning 13. juni 2002 (2002/475/JHA) om bekjempelse av terrorisme.

Den pålegger medlemsstatene å gjennomføre en rekke tiltak for å forebygge terrorhandlinger. Rammebeslutningen er ikke folkerettslig bindende for Norge. Departementet anser at det likevel er et mål for Norge å være på linje med EU når det gjelder terrorbekjempelse, blant annet for å sikre effektivt politisamarbeid.

Rammebeslutningen artikkel 2 omhandler straffbare handlinger med forbindelse til en terroristgruppe, jf. artikkel 2 nr. 2:

«Hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at følgende forsætlige handlinger er straffbare:

- a) ledelse af en terrorgruppe
- b) deltagelse i en terroristgruppes aktiviteter, herunder ved tilvejebringelse af informationer eller materielle midler eller gennem enhver form for finansiering af dens aktiviteter, vel vidende, at denne deltagelse bidrager til terroristgruppens kriminelle aktiviteter.»

Hva som menes med «terroristgruppe» er nærmere definert i artikkel 2 nr. 1:

«1. I denne rammeavgjørelse forstås ved 'terroristgruppe' en strukturert sammenslutning af en vis varighed bestående af mere end to personer, som handler i forening med henblik på at begå terrorhandlinger. Udtrykket 'strukturert sammenslutning' betegner en sammenslutning, der ikke er vilkårligt dannet med henblik på umiddelbart at begå en strafbar handling, og hvis medlemmers roller ikke nødvendigvis er formelt definert, hvis sammensætning ikke nødvendigvis er fast, og hvis struktur ikke nødvendigvis er nærmere fastlagt.»

Kommisjonen har etter vedtakelsen av rammebeslutningen avgitt to rapporter om gjennomføringen i medlemsstatene. I begge disse rapportene kritiseres både Danmark og Sverige for ikke å ha gjennomført beslutningen i tråd med dens innhold.

I Kommisjonens avsluttende rapport (COM (2007) 681) uttales følgende på side 7:

«The lack of separate criminalisation of collaboration with a terrorist group in Sweden and of leadership of a terrorist group in both Sweden and Denmark, does not automatically exclude attainment of the results sought by the Framework Decision, but it may disrupt the systematic and political aim of this instrument and the

clarity of implementation, and can hinder full implementation of related provisions. Therefore, it must be sustained that Sweden and Denmark have not fully implemented Article 2.»

7.2.2 Danmark

Etter dansk rett er det ikke noe generelt straffansvar for deltakelse i en terrororganisasjon. Den danske straffeloven § 23 rammer imidlertid dem som ved «tilskyndelse, råd, eller dåd» har medvirket til en straffbar gjerning.

Deltakelse kan etter omstendighetene dessuten rammes som en handling som sikter til å fremme eller medvirke til utførelsen av en forbrytelse, når denne ikke fullbyrdes, jf. den danske straffeloven § 21. En slik handling straffes som forsøk.

Endelig er det straffbart å fremme virksomheten til en person, gruppe eller en sammenslutning som begår eller har til hensikt å begå nærmere bestemte terrorhandlinger, jf. den danske straffeloven §114 e.

7.2.3 Finland

I Finland er både ledelse av og kvalifiserte former for deltakelse i en terrororganisasjon kriminalisert. Ledelse av en terroristgruppe rammes av 3 § i strafflagen kap 34 a, jf. 1 mom. som lyder:

«Den som leder en terroristgrupp i vars verksamhet har begått ett sådant brott som avses i 1 § 1 mom. 2–7 punkten eller 2 mom. eller ett straffbart försök till ett sådant brott eller ett sådant brott som avses i 2 §, skall för ledande av terroristgrupp dömas till fängelse i minst två och högst tolv år.»

Kvalifiserte former for deltakelse rammes av strafflagen 4 § i kap 34 a. Denne straffebestemmelsen rammer den som fremmer virksomheten til en terrorgruppe gjennom ulike former for bistand, for eksempel å stille lokaler til disposisjon, skaffe til veie informasjon, som når den kommer til gruppens kunnskap, kan skade alvorlig en stat eller internasjonal organisasjon, samt å gi juridiske eller økonomiske råd om virksomheten.

Strafflagen 4a og 4b §§ i strafflagen kap 34 a som rammer henholdsvis det å gi opplæring til terrorhandlinger og det å rekruttere til terrorhandlinger, vil også etter omstendighetene omfatte handlinger som utføres av deltakere i en terrorgruppe.

7.2.4 Sverige

Etter svensk rett er deltakelse i en terrororganisasjon ikke straffbart i seg selv. Sverige anser at EUs rammebeslutning om terror er gjennomført ved at en rekke forberedelseshandlinger som kan knyttes til terrorvirksomhet er kriminalisert, jf. Regeringens proposition 2002/03:38 punkt 5.2 side 46-48 hvor det fremgår at de handlingene som skal kriminaliseres etter artikkel 2 i EUs rammebeslutning anses for dekket av reglene om medvirkning, forsøk, forberedelse og forbund.

7.3 Forholdet til religionsfriheten, ytringsfriheten og organisasjonsfriheten

Grunnleggende rettigheter som religionsfriheten, ytringsfriheten og organisasjonsfriheten etter EMK artikkel 9, 10 og 11, har betydning for utformingen av en straffebestemmelse som rammer deltakelse i en terrorgruppe. Dette er rettigheter som også følger av SP, jf. artikkel 18, 19, 21 og 22. Tilsvarende vurderinger må foretas etter disse bestemmelsene. Drøftelsen i det følgende er begrenset til EMK.

EMK er gjort til en del av norsk rett ved menneskerettsloven. Ved motstrid skal konvensjonsbestemmelsene gå foran norsk lov, jf. menneskerettsloven § 3.

EMK artikkel 9 nr. 1 om tanke-, samvittighets- og religionsfrihet lyder:

«1. Enhver har rett til tankefrihet, samvittighetsfrihet og religionsfrihet; denne rett omfatter frihet til å skifte sin religion eller overbevisning, og frihet til enten alene eller sammen med andre og såvel offentlig som privat å gi uttrykk for sin religion eller overbevisning, ved tilbedelse, undervisning, praksis og etterlevelse.»

Videre lyder EMK artikkel 10 nr. 1 om ytringsfrihet slik:

«1. Enhver har rett til ytringsfrihet. Denne rett skal omfatte frihet til å ha meninger og til å motta og meddele opplysninger og ideer uten inngrep av offentlig myndighet og uten hensyn til grenser. Denne artikkel skal ikke hindre stater fra å kreve lisensiering av kringkasting, fjernsyn eller kinoforetak.»

Endelig lyder EMK artikkel 11 nr. 1 om forsamlings- og foreningsfrihet:

«1. Enhver har rett til fritt å delta i fredelige forsamlinger og til frihet til forening med andre, herunder rett til å danne og slutte seg til fagforeninger for å verne sine interesser.»

Den sentrale bestemmelsen vil i denne sammenheng være artikkel 11 om organisasjonsfriheten.

Artikkel 11 om forsamlings- og foreningsfriheten er utformet som en rettighet for det enkelte individ. Den vil også kunne påberopes av juridiske personer, herunder en forening eller organisasjon. Det er imidlertid kun retten til «fredelige forsamlinger» som er beskyttet.

Hvorvidt en organisasjon anses som en terrororganisasjon eller en politisk organisasjon, kan bero på den enkeltes ståsted. Avgjørelser fra Den europeiske menneskerettsdomstolen viser imidlertid at EMK artikkel 11 nr. 1 ikke er til hinder for å tvangsoppløse politiske partier som oppfordrer til vold, eller fører en politikk som er uforenlig med et demokratisk samfunn og dets verdier. Terrororganisasjoner – definert som organisasjoner som enten har som hovedformål å begå terrorhandlinger eller hvor en vesentlig del av gruppens virksomhet består i å begå slike handlinger – kan på dette grunnlag neppe betraktes som «fredelige» forsamlinger som er beskyttet av EMK artikkel 11 nr. 1.

Deltakelse mv. i fredelige samlinger til støtte for en terrororganisasjon, vil imidlertid etter omstendighetene kunne være beskyttet av retten til forsamlingsfrihet i EMK artikkel 11 nr. 1. Slike forsamlinger kan også være beskyttet av artikkel 9 om tanke-, samvittighets- og religionsfrihet, samt artikkel 10 om ytringsfrihet. Adgangen til inngrep i artikkel 9 nr. 2 samt artikkel 10 nr. 2 er underlagt tilsvarende vilkår som artikkel 11 nr. 2.

Inngrepsadgangen forutsetter at inngrepet har hjemmel i lov, ivaretar nærmere angitte formål og er nødvendig i et demokratisk samfunn, jf. artikkel 11 nr. 2 som lyder:

«2. Utøvelsen av disse rettigheter skal ikke bli undergitt andre innskrenkninger enn de som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet eller offentlige trygghet, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral eller for å beskytte andres rettigheter og friheter. Denne artikkel skal ikke hindre at lovlige innskrenkninger blir pålagt utøvelsen av disse rettigheter for med-

lemmene av de væpnede styrker, av politiet og av statsforvaltningen.»

Oppregningen av de hensyn som kan begrunne inngrep er uttømmende, og skal fortolkes strengt. Relevante momenter i den forbindelse vil blant annet være hvor konkret støtten til terrororganisasjonen er, herunder dens bruk av vold, samt i hvilken grad samlingen truer grunnleggende demokratiske prinsipper. Inngrepet må dessuten være nødvendig og proporsjonalt i forhold til den interesse som beskyttes.

7.4 Høringsnotatet

Av PSTs brev 1. november 2011 fremgikk det at PST nå mente at deltakelse og medlemskap i terrororganisasjoner burde kriminaliseres. På denne bakgrunn ble dette vurdert på nytt.

Departementet la til grunn at deltakelse eller medlemskap i terrororganisasjonen i seg selv ikke medførte skade eller fare for skade. Det ble likevel uttalt at enkelte forhold kunne tale for en slik utvidelse av grensen for et passivt medvirkningsansvar (høringsnotatet punkt 1.3.7 side 28):

«På den annen side kan et straffbarhetsvilkår om direkte tilknytning til en konkret, straffbar handling samtidig åpne for at en tilsynelatende vanlig deltaker eller medlem i det skjulte øver langt større innflytelse over gruppen. Kriminalisering åpner da for at politiet kan iverksette etterforskning.»

Det har også vært anført at det er lettere å bevise deltakelse eller medlemskap enn tilknytning til en konkret terrorhandling. Samtidig er det grunn til å tro at også det å kartlegge hvem som er deltaker eller medlem i en terrororganisasjon eller et terrornettverk, kan by på bevismessige utfordringer.»

Det ble også vurdert alternativer mellom ingen kriminalisering og full kriminalisering (høringsnotatet samme sted):

«Også mellomløsninger kan tenkes, for eksempel at aktiv deltakelse rammes, mens passivt medlemskap faller utenfor. Å ramme passivt medlemskap har en lav terskel og kan representere en fare for at mer unnskyldelige forhold kriminaliseres. En annen begrensning kan være å kreve at det skal være en direkte sammenheng mellom sammenslutningens formål og gjennomføringen av en terrorhandling,

for eksempel slik at deltakelse eller medlemskap i sammenslutninger som utelukkende driver med terrorfinansiering faller utenfor. I forlengelsen av dette synes det naturlig at ansvaret for medvirkning til at noen blir medlem eller deltaker faller utenfor straffansvaret.»

Et annet spørsmål som oppstår, er definisjonen av en terrororganisasjon. Et alternativ er å knytte dette opp mot en offisiell liste (høringsnotatet punkt 1.3.7 side 28):

«Gitt slik kriminalisering, vil et neste spørsmål være hvilke organisasjoner som skal omfattes av forbudet. Både FNs og EUs lister over terrororganisasjoner er knyttet til et sanksjonssystem, ikke straffeansvar. FNs terrorliste er gjennomført i norsk rett ved forskrift 22. desember 1999 nr. 1374 om sanksjoner mot Usama bin Laden, Al-Qaida og Taliban, og det er en rekke sanksjoner knyttet til å være ført opp på denne listen. Reglene i hvitvaskingsloven innebærer at transaksjoner til og fra personer eller grupper som er oppført på EUs terrorliste i mange tilfeller vil bli betraktet som «mistenkelige» etter loven og dermed bli rapportert til myndigheten og undersøkt nærmere, med frysing av midler som en mulig konsekvens. En rekke land, for eksempel Storbritannia, USA og Australia, opererer med egne nasjonale lister over terrororganisasjoner.»

Det kan også bero på en konkret vurdering (høringsnotatet punkt 1.3.7 side 28-29):

«Idet nevnte listeføring er knyttet til et sanksjonssystem, ikke straffebestemmelser, synes det fornuftig at straffebestemmelsen heller knyttes til grupper som har begått eller planlegger å begå handlinger som omfattes av straffeloven 1902 § 147 a og straffeloven 2005 § 131. Dette er en tilsvarende systematikk som etter straffeloven 1902 § 104 a annet ledd, der det er handlingene gruppen har som formål å begå som avgjør hvorvidt sammenslutningen faller inn under straffebestemmelsen.

Det at en gruppe er ført på en terrorliste vil kunne være et bevis som trekker i retning av at den aktuelle gruppen anses som en terrororganisasjon. Departementet antar at listeføring hos en internasjonal organisasjon vil være mer tungtveiende enn en nasjonal listeføring, men at desto flere nasjonale lister en gruppe er oppført på, desto større bevisverdi vil oppføringer ha.»

Etter dette la departementet frem forslag til lovtekst som kriminaliserer deltakelse eller medlemskap i en terrororganisasjon eller terrornettverk (høringsnotatet punkt 1.3.7 side 29):

«I straffeloven 1902 kapittel 14 (i tilknytning til terrorbestemmelsene i §§ 147 a til 147 c):

Med fengsel inntil 2 år straffes den som danner, er medlem i eller yter økonomisk eller annen støtte til en sammenslutning som har til formål å begå en terrorhandling som nevnt i § 147 a, når sammenslutningen har tatt skritt for å realisere formålet med ulovlige midler.

Råder sammenslutningen eller dens medlemmer over forråd av våpen eller sprengstoff, har organisasjonen medlemmer under 18 år, bruker den personer under 18 år eller foreligger det andre særlig skjerpende omstendigheter, er straffen fengsel inntil 6 år.

I straffeloven 2005 kapittel 18 om terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger:

Med fengsel inntil 2 år straffes den som danner, er medlem i eller yter økonomisk eller annen støtte til en sammenslutning som har til formål å begå en terrorhandling som nevnt i § 131, når sammenslutningen har tatt skritt for å realisere formålet med ulovlige midler.

Råder sammenslutningen eller dens medlemmer over forråd av våpen eller sprengstoff, har organisasjonen medlemmer under 18 år, bruker den personer under 18 år eller foreligger det andre særlig skjerpende omstendigheter, er straffen fengsel inntil 6 år.

Medvirkning straffes ikke.»

Det er en nær, indre sammenheng mellom straffebestemmelser, herunder strafferammer, og bruk av tvangsmidler. Spørsmålet om å heve strafferammen til fengsel inntil tre år ble vurdert. Behovet ble imidlertid vurdert som ivaretatt gjennom annet ledd om fengsel inntil seks år ved grove overtredelser (høringsnotatet punkt 1.3.7 side 30):

«Behovet for tilgang til noen flere tvangsmidler i etterforskningen av slike lovbrudd, kan også tale for at strafferammen bør settes til fengsel i tre år. Det vil åpne for bruk av utlevering av data etter straffeprosessloven §§ 210 b og 210 c om utlevering av data når lov 15. april 2011 nr. 11 om endringer i ekomloven og straffeprosessloven mv. (gjennomføring av EUs datalag-

ringsdirektiv i norsk rett) trer i kraft. Lovbruddet vil dessuten være en handling som kan gi grunnlag for å anvende straffeloven 1902 § 60 a om organisert kriminalitet, jf. punkt 3 nedenfor. I den grad det under etterforskningen er klare holdepunkter for at deltakelse eller medlemskap utøves som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe, jf. straffeloven 1902 § 60 a, vil forhøyelse av strafferammen til seks år også utløse skjulte tvangsmidler som teknisk sporing og kommunikasjonskontroll etter straffeprosessloven § 216 b.»

7.5 Høringsinstansenes syn

Utenriksdepartementet, Det nasjonale statsadvokatembetet, Generaladvokaten, Nordre Buskerud politidistrikt og PST støtter forslaget om å kriminalisere deltakelse og medlemskap i terrororganisasjoner. Det gjør også *Etterretningstjenesten* som likevel stiller seg noe tvilende til om deltakelse og medlemskap i terrororganisasjoner lar seg bevise. Etter deres syn er det derfor bedre å gå inn for en mellomløsning som åpner for å ramme aktiv deltakelse i en terrororganisasjon.

Oslo statsadvokatembete mener det må avklares hva den enkelte deltaker må vite om sammenslutningens formål. Det gjør også *Generaladvokaten* som uttaler:

«Til dette kommer at sammenslutningen kan ha flere formål, og at vedkommende opplyser å ha til hensikt å støtte et aktverdig formål, som også med rimelighet kan fremstå i hans øyne som sammenslutningens hovedformål.

En mulig løsning kan være å gjøre bestemmelsen mer objektiv slik at den rammer medlemskap eller støtte til sammenslutning eller gruppe som står oppført på en nærmere angitt liste.»

Utenriksdepartementet ser et klart behov for å ramme deltakelse i terrororganisasjoner utover de forhold som i dag rammes av ulike straffebestemmelser. Departementet uttaler:

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

Utenriksdepartementet anser det heller ikke vanskeligere å håndheve et forbud mot deltakelse i terrororganisasjon enn et forbud mot terrorfinansiering eller andre former for bidrag:

«Annen deltakelse enn finansiering av gruppens virksomhet kan være like straffverdig. Det vil heller ikke by på større utfordringer å ta stilling til om en gruppe har begått eller planlagt å begå en terrorhandling i relasjon til finansieringsforbudet enn i forhold til annen deltakelse i gruppens aktiviteter. Utenriksdepartementet er av den oppfatning at sammenhengen i regelverket tilsier at det burde være en straffebestemmelse for deltakelse i terrorgruppe ettersom finansiering er gjort straffbart.»

Nordre Buskerud politidistrikt mener at kriminalisering vil ha preventive og holdningsskapende virkninger.

Det nasjonale statsadvokatembetet, Nordre Buskerud politidistrikt og PST går inn for at strafferammen bør settes til 3 år.

Kripos, Riksadvokaten, Den norske Advokatforening og Amnesty International Norge er kritiske til forslaget om å kriminalisere deltakelse eller medlemskap i terrororganisasjoner. De begrunner dette med at straff prinsipielt skal forbeholdes konkrete straffbare handlinger.

Politidirektoratet gir uttrykk for skepsis. Etter deres syn må behovet for kriminalisering sees i sammenheng med bestemmelsen om terrorforbund og forslaget til endring i straffeloven 1902 § 60 a.

Subsidiært har *Riksadvokaten* følgende syn på utformingen av en bestemmelse som kriminaliserer deltakelse eller medlemskap i terrororganisasjoner:

«Dersom departementet likevel velger å fremme et lovforslag til Stortinget om forbud, bør det begrenses til personer som sitter i en ledende rolle i et terrornettverk. Det antas å være enklere å bevise en lederrolle i en terrororganisasjon fremfor et mer eller mindre fast 'medlemskap'. I PSTs begrunnelse for forslaget synes dette å være hovedformålet.»

Om den nærmere avgrensningen av hva som skal regnes som «terrororganisasjon» skriver *Den norske Advokatforening*:

«Hvilke organisasjoner som skal være terrororganisasjoner har også vist seg være vanskelig å definere, og man har operert med interna-

sjonale lister der noen land har vært førende for hvilke organisasjoner som skal stå på listen. Videre driver noen organisasjoner som kan benevnes som terrororganisasjoner og politisk og humanitær virksomhet. Det vil bli en problemstilling om hvordan man forholder seg til personer som er involvert i andre deler av virksomheten enn terrorvirksomhet.»

Riksadvokaten mener at begrepet «terrororganisasjon» bør klargjøres. Det gjør også *Generaladvokaten*:

«For det første hvilke krav som stilles til at betegnelsen terrororganisasjon er aktuell; hvor går f.eks. grensen mellom hva enkelte kan regne som lovlig motstandsvirksomhet, men som aktuelle myndigheter lett kan betegne som terror. Og straffbarheten hvis en deltakers subjektive oppfatning er at organisasjonens virksomhet er lovlig motstandsvirksomhet, enten dette er begrunnet ut fra samfunnsforhold, religion eller mer ekstreme politiske synspunkter.»

7.6 Departementets vurdering

Terrorisme må bekjempes og terrorhandlinger må forhindres. Departementet mener at det i den forbindelse er viktig å motarbeide terrororganisasjoner. I proposisjonen her foreslås derfor å kriminalisere kvalifisert deltakelse i terrororganisasjoner, jf. forslaget til straffeloven 1902 § 147 d og straffeloven 2005 § 136 a. Lovforslaget er primært et supplement til eksisterende bestemmelser som rammer den som begår eller planlegger å begå en terrorhandling. Dette er myntet på dem som på ulikt vis bidrar til å danne og opprettholde en terrororganisasjon, for eksempel ved å verve medlemmer, styre, eller yte materiell støtte.

Terrororganisasjoner vurderes som en stor trussel mot samfunnssikkerheten og demokratiske verdier. Dette er allerede i dag synliggjort i straffeloven 2005, jf. §§ 121 til 124 og 126 som likestiller trusler fra en terrororganisasjon med trusler fra en fremmed stat. Samtidig er ikke *deltakelse* i terrororganisasjoner kriminalisert på linje med ulike former for deltakelse i voldelige organisasjoner med et politisk formål, jf. straffeloven 1902 § 104 a annet ledd som med visse endringer er videreført i straffeloven 2005 § 129. Begge bestemmelsene må forstås som begrenset til trusler mot norske interesser. Dette innebærer at del-

takelse i terrororganisasjoner som ikke er rettet mot norske interesser, faller utenfor.

Å motarbeide eksistensen av terrororganisasjoner vurderes som et viktig tiltak for å forhindre terrorhandlinger. Riktignok er en rekke alvorlige handlinger i dag straffbare som terrorhandlinger, jf. straffeloven 1902 § 147 a og straffeloven 2005 § 131. Medvirkning straffes på samme måte. Også forsøk på terrorhandlinger rammes, jf. straffeloven 1902 § 49 og straffeloven 2005 § 16. Grensen for straffbart forsøk ligger imidlertid i tid relativt nær den fullbyrdede handlingen og muligheten for å gripe inn og forhindre en terrorhandling kan da være begrenset.

Forbudet mot deltakelse i en terrororganisasjon foreslås utformet etter mønster av straffeloven 2005 § 129. I den grad det nye straffebudet dekker det samme forholdet som straffeloven 2005 § 129, vil altså forslaget forskuttere ikrafttreddelsen på dette punktet.

Ulike terrororganisasjoner vil ha ulik profil. Enkelte vil være utpreget aksjonsorientert, mens andre samtidig høster oppslutning gjennom samfunnsnyttig arbeid, eller som frigjøringsbevegelse. Dette kan imidlertid etter departementets syn ikke være relevant så lenge organisasjonen har som hovedformål å begå terrorhandlinger eller hvor en vesentlig del av gruppens virksomhet består i å begå slike handlinger. Ingen visjoner eller veldedige tiltak skal kunne legitimere virksomheten til politiske organisasjoner hvis hovedformål eller en vesentlig del av virksomheten er å begå terrorhandlinger. Det vises også til forenings- og forsamlingsfriheten i EMK artikkel 11 nr. 1 som verner «fredelige» forsamlinger.

Begrepet «terrororganisasjon» skal forstås på samme måte som i straffeloven 2005 §§ 121 til 124 og 126. Dette innebærer at organisasjonen har en viss struktur og varighet. Den foreslåtte utvidelsen av definisjonen av «organisert kriminell gruppe» i straffeloven 1902 § 60 a annet ledd, jf. punkt 11.5, skal ikke tillegges betydning for definisjonen av terrororganisasjon.

Terrororganisasjonen må videre ha demonstrert sin vilje til å realisere sitt mål ved å begå lovbrudd. Samtidig må ikke bestemmelsen føre til at en organisasjon som tidligere oppfylte kriteriene for en terrororganisasjon, alltid skal anses for å være en terrororganisasjon. Straffebestemmelsen bør bare ramme de organisasjonene som til enhver tid oppfyller vilkårene, jf. ovenfor. Et annet spørsmål er om det bør gjelde en tidsmessig grense for hvor langt tilbake i tid et tidligere lovbrudd som peker mot et terrorformål, må ligge for at dette vilkåret fortsatt skal anses for oppfylt.

Etter departementets syn må dette bero på en konkret vurdering, for eksempel med hensyn til hvilken holdning organisasjonen har til tidligere handlinger og standpunkter.

Kravet til skyld innebærer at den som deltar, må utvise forsett med hensyn til alle straffbarhetsbetingelsene, det vil si sin deltakelse i organisasjonen, at organisasjonen er en terrororganisasjon, og at den har «tatt skritt for å realisere formålet med ulovlige midler». Det foreslås ikke at vedkommende må ha et terrorforsett med sin deltakelse i terrororganisasjonen. Etter departementets syn er handlingen i seg selv straffverdig. Et tilleggskrav om at slik deltakelse skal være begått med et særlig terrorforsett, synes således overflødig.

Departementet går i lovforslaget bare inn for å kriminalisere de former for støtte som i dag er omfattet av forbudet i straffeloven 2005 § 129. Villkårene for straffansvar er således strengere enn etter eksisterende bestemmelser om forbud mot deltakelse i voldelige sammenslutninger med et politisk formål, jf. straffeloven 1902 § 104 a annet ledd. Departementet legger dermed til grunn at forslaget ikke er i strid med Norges menneskerettslige forpliktelser, jf. punkt 7.3.

Etter mønster av straffeloven 2005 § 129 foreslås strafferammen satt til fengsel inntil seks år. Dette er en viss skjerpelse fra strafferammen på fengsel inntil to år for overtredelse av straffeloven 1902 § 104 a annet ledd. På den annen side er også straffbarhetsvilkårene skjerpet. En strafferamme på fengsel inntil seks år er dessuten i samsvar med dagens strafferamme for grove overtredelser av § 104 a annet ledd, jf. § 104 a første ledd annet punktum. Strafferammen åpner dessuten for anvendelse av tvangsmidler som utlevering av data etter straffeprosessloven §§ 210 b og 210 c når lov 15. april 2011 nr. 11 om endringer i ekomloven og straffeprosessloven mv. trer i kraft. Det åpner dessuten for at en straffbar handling kan gi grunnlag for å anvende straffeloven 1902 § 60 a om organisert kriminalitet.

Straffeloven 1902 § 104 a annet ledd er angitt som en særskilt hjemmel for bruk av tvangsmidler som nevnt i straffeprosessloven §§ 200 a om skjult ransaking, 202 c om teknisk sporing og § 216 a om kommunikasjonskontroll. I forlengelsen av dette foreslås at også overtredelse av forbudet mot deltakelse i terrororganisasjoner, kan danne grunnlag for anvendelsen av disse tvangsmidlene. Disse endringene i straffeprosessloven har ikke vært på høring. Det anses ikke påkrevd siden forslaget til straffeloven 1902 § 147 d bare delvis er en utvidelse av virkeområdet til straffelo-

ven 1902 § 104 a annet ledd. Også det forhold at lovforslaget rammer mer alvorlige forhold enn straffeloven 1902 § 104 a annet ledd, jf. skjerpede straffbarhetsvilkår og høyere strafferamme, taler for denne løsningen. Idet forbudet mot terrororganisasjoner rammer særskilte forberedelseshandlinger, blir det også viktigere at tvangsmidler kan benyttes for å stanse handlingene.

Tvangsmidler kan også benyttes i avvergende øyemed ved brudd på straffeloven 1902 § 104 annet ledd, jf. straffeprosessloven § 222 d. Med samme begrunnelse som ovenfor foreslås at tvangsmidler også kan benyttes i avvergende øyemed for å hindre overtredelse av forbudet mot deltakelse i en terrororganisasjon.

Det er også andre bestemmelser om bruk av tvangsmidler i straffeprosessloven som kommer til anvendelse for § 104 a idet det generelt henvises til straffeloven 1902 kapittel 8 og 9, som for eksempel i straffeprosessloven §§ 200 a tredje ledd fjerde punktum, 202 c sjette ledd første punktum og 208 a annet ledd annet punktum. Dette er imidlertid henvisninger som generelt bygger på hensynet til rikets sikkerhet, og hvor det ikke er like opplagt at det også bør innarbeides en henvisning til straffeloven 1902 ny § 147 d. Tilsvarende justeringer i disse bestemmelsene i straffeprosessloven, vil således måtte vurderes nærmere og også sendes på høring. Et unntak herfra bør imidlertid gjøres for politiloven § 17 b første ledd som omhandler oppgavene til PST. PST har både ansvaret for å forebygge og etterforske overtredelser av straffeloven 1902 § 104 a, jf. politiloven § 17 b første ledd nr. 1, og ulike terrorhandlinger, jf. politiloven § 17 b første ledd nr. 5 som viser til straffeloven 1902 §§ 147 a, 147 b og 147 c. Departementet foreslår således å legge en henvisning til ny § 147 d til politiloven § 17 b første ledd nr. 5.

Straffeloven 1902 § 12 nr. 3 og nr. 4 regulerer i hvilken utstrekning loven kommer til anvendelse på handlinger som er foretatt i utlandet. Terrorisme utgjør en universell trussel, og lovgivningen bør således ikke være til hinder for at straffebudet mot kvalifisert deltakelse i terrororganisasjoner gis tilsvarende anvendelse. Forslaget til ny § 147 d foreslås derfor føyd til oppregningen i § 12 nr. 3 bokstav a og nr. 4 bokstav a. Også overtredelse av straffeloven 1902 § 104 a er gitt slik universell anvendelse.

Selv om straffeloven 1902 § 147 d derved gis meget bred anvendelse, vil slike lovbrudd som hovedregel bare bli strafforfulgt av påtalemyndigheten når saken har tilknytning til Norge. En ytterligere skranke for strafforfølgning ligger i kravet til at Kongen i statsråd avgjør spørsmålet

om å reise tiltale for handlinger som er begått av utlending i utlandet, jf. henvisningen i § 13 første ledd til §12 første ledd nr. 4 bokstav a.

Bestemmelsene i straffeloven 2005 om straffelovgivningens anvendelse på handlinger i utlan-

det, foreslås imidlertid ikke endret i denne omgang. Disse skal gjennomgås i forbindelse med lovens ikrafttredelse.

8 Forberedelse av terrorhandlinger

8.1 Innledning

Hovedregelen er at forberedelse til en forbrytelse ikke er straffbart før det foreligger et forsøk, jf. straffeloven 1902 § 49. Dette innebærer at gjerningspersonen først kan straffes når han har foretatt en handling som leder direkte mot utføringen av et lovbrudd.

Ved tidligere lovarbeider har en generell kriminalisering av forberedelseshandlinger og forberedelser til terrorhandlinger blitt avvist, blant annet under henvisning til manglende behov. Etter departementets syn er det i dag nødvendig med en kriminalisering av forberedelser til terrorhandlinger. Straff for alvorlige og reelle forberedelser til terrorhandlinger kan begrunnes i det særlig store fare- og skadepotensialet ved slike handlinger. Hvis det avsløres og kan bevises at en person har forberedt en terrorhandling, er det dessuten utilfredsstillende dersom vedkommende ikke får en reaksjon.

Departementet foreslår at kriminaliseringen av forberedelse til en terrorhandling gjøres ved en spesialregulering og utvidelse av det alminnelige forsøksansvaret i straffeloven 1902 § 49. Straffansvar for forsøk på terrorhandlinger vil dermed inntre tidligere i handlingsrekken enn etter det alminnelige forsøksansvaret. Men ikke enhver handling med henblikk på en fremtidig terrorhandling rammes. Forslaget rammer de farlige og straffverdige forberedelsene.

8.2 Gjeldende rett

8.2.1 Straffbart forsøk

Hovedregelen er at forberedelse til en straffbar handling ikke er straffbart. Ved forbrytelse inntre straffbarheten først når det foreligger forsøk, jf. straffeloven 1902 § 49 (en «Handling, hvorved dens Udførelse tilsigtedes paabegyndt»). Ved forseelser inntre straffbarheten ved fullbyrdet overtredelse, jf. straffeloven 1902 § 49 annet ledd. Straffeloven 2005 viderefører gjeldende rett om straffbart forsøk for lovbrudd som kan medføre fengsel i ett år eller mer, med formuleringen

«foretar noe som leder direkte mot utføringen», jf. § 16 første ledd. I forarbeidene til straffeloven 2005 er forståelsen av gjeldende rett om når en person beveger seg inn på det straffbare forsøksstadiet omtalt slik (Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) punkt 8.3.2 side 97-98):

«I dette ligger at gjerningspersonen må ha fullbyrdelsesforsett, og at forsettet har manifestert seg i en ytre handling. Derimot kreves det ikke at gjerningspersonen har startet på den handlingen som straffebudet beskriver. Hvor mye han må ha gjort, beror på en helhetsvurdering, hvor det han har gjort, det som gjenstår å gjøre og hvor lang tid som ville ha gått før handlingen hadde blitt fullbyrdet, er sentralt. Den som utformer en plan om hvordan han skal begå et innbrudd (straffeloven § 147), foretar straffrie forberedelser og kan ikke straffes. Men på det tidspunktet personen har bestemt seg for å sette planen ut i livet og griper fatt i låsen for å dirke den opp, har han krysset grensen for straffbart forsøk. Med Andenæs (Alminnelig strafferett (1997) side 316) kan vi si at forberedelsenes tid er over, nå skrider han til verket. – Unntaksvis er også rene forberedelseshandlinger straffbelagt.»

Det heter videre samme sted:

«For å kunne straffes for forsøk må gjerningspersonen ha utvist forsett. Det betyr at han må ha bestemt seg for å fullbyrde den straffbare handlingen. På det subjektive plan er det derfor ingen forskjell mellom et forsøk og en fullbyrdet forbrytelse. Kravet om fullbyrdingsforsett medfører at et uaktsomt forsøk ikke er straffbart, her mangler den kriminelle innstillingen som begrunner kriminaliseringen av handlinger som ikke oppfyller gjerningsbeskrivelsen i straffebudet.»

Hvorvidt det foreligger et straffbart forsøk beror dermed på en totalvurdering av situasjonen. Handlinger som er straffbare som forsøk på ett lovbrudd, kan være straffrie i relasjon til et annet

lovbrudd. Den psykologiske forskjell mellom å begå et innbrudd og deretter et tyveri, er langt mindre enn mellom et innbrudd og et drap. Derfor vil det å klatre opp en stige for å gå gjennom vinduet lettere bli ansett som et forsøk på tyveri, enn som et forsøk på drap, jf. Andenæs (Alminnelig strafferett, 5. utgave ved Matningsdal og Rieber-Mohn) side 348-349 og Røstad (Innkast i straffefeltet, 1993) side 240.

I forarbeidene til straffeloven 1902 § 49 (SKM I 1896 «Udkast til almindelig borgerlig Straffelov med Motiver», utarbeidet av Straffelovkommisjonen fra 1885 (Kristiania 1896) side 90) pekes det på at det gjelder en skjønnsmessig grense for hva som er straffbart som forsøk, og at objektive holdpunkter må sees i sammenheng med subjektive forhold:

«Den Indvending mod den foreslaede Lovtext ligger imidlertid nær, at den mangler den ønskelige Bestemthed. At der ingen skarp Grænse lader sig trække mellem udførende og forberedende Handlinger erkjennes af alle, men nogle mener dog, at der er en i Handlingerne selv iboende Forskjel, medens andre – efter vor Mening ubetinget med Rette – paastaar, at man ved Afgjørelsen af, om Udførelsen er paabegyndt, eller endnu blot Forberedelse foreligger, maa betragte den forbryderske Virksomhed i sin Totalitet og dens enkelte Akter i sin indbyrdes Sammenhæng, og at det afgjørende da er, om herved et bestemt forbrydersk Forsæt har aabenbaret sig gennem Handlinger, der utvetydig peger mod et forbrydersk Maal.»

Departementets forslag om å videreføre gjeldende rett om forsøk i straffeloven 2005, er begrunnet slik (Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) punkt 8.3.5 side 100):

«Slik straff for forsøk er utformet i norsk rett, og slik den er foreslått videreført i utkastet til en alminnelig del, ligger forsøk såpass tett opp til en fullbyrdet straffbar handling at også forsøket normalt er straffverdig, iallfall når det dreier seg om lovbrudd av et visst alvor. Gjerningspersonen må forutsetningsvis ha passert planleggings- og forberedelsesstadiet, og med forsett begynt å utføre handlinger som skal bevirke at lovbruddet blir utført. På det subjektive plan, i gjerningspersonens hode, er det lite som skiller et forsøk fra en fullbyrdet forbrytelse. Som påpekt av politimesteren i Drammen under høringen av delutredning V, er det ofte

bare tilfældigheter som avgjør om handlingen fullbyrdes eller ikke.»

Forholdet til skadefølgeprinsippet er vurdert slik (Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) punkt 8.3.5 side 101):

«Som det går frem i punkt 7.5.2 foran, bør det normalt være et grunnvilkår at en handling volder skade for at den skal kriminaliseres. Det pekes også på at et kriminelt sinnelag i seg selv ikke bør danne grunnlag for bruk av straff. Likestilt med at handlingen volder skade, er imidlertid at den volder fare for skade, og det vil ofte være tilfellet med forsøkshandlinger. Derfor er det ikke i strid med skadefølgeprinsippet å kriminalisere forsøkshandlinger.»

8.2.2 Straffansvar for forberedelseshandlinger

Grensen mellom den straffrie forberedelse og det straffbare forsøk markerer som hovedregel den nedre grense for hvilke handlinger som er straffbare som forbrytelser. Dette var gjeldende rett også før straffeloven 1902 § 49 ble innført. I forarbeidene til straffeloven 1902 (SKM I 1896 side 90) heter det:

«Hvad det straffbare Forsøgs Begyndelsespunkt angaar, bevarer Udkastet den gjældende Rets Regel, idet det sonderer mellem forberedende Handlinger og Handlinger, hvorved Forbrytelsens Udførelse er paabegynt. Det er her i Overensstemmelse med omtrent alle navnlig nyere Love, idet Danmark saavidt bekjendt er det eneste Land, hvor enhver Handling, 'der sigter til at fremme eller bevirke Fuldbrydelsen af en Forbrydelse', er erklæret strafbar.»

I forarbeidene til straffeloven 1902 § 49 (SKM I 1896, samme sted) er dette begrunnet slik:

«Man er gaaet ud fra, at det som Regel ikke kan forsvares at lade Strafbarheden indtræde, saalænge den forbryderske Villie ikke er traadt frem paa en Maade, der lader antage, at den besidder den til Forbrydelsens Udførelse fornødne Styrke og Bestemthed, saalænge det maaske endog blot er Tale om Skridt, som foretages for det Tilfælde, at man senere maatte bestemme sig til at begaa Forbrydelsen.»

I forarbeidene til straffeloven 2005 beskrives forberedelseshandlinger slik (Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) punkt 8.4.1 side 101):

«Forberedelseshandlinger har typisk til formål å legge til rette for utøvelsen av en straffbar handling. Innbruddstyven som skaffer seg et brekkjern, og pyromanen som kjøper fyrstikker, er to eksempler. Beslektet med slik fysisk forberedelse er planlegging av lovbrudd, for eksempel ved å inngå forbund (avtale) med andre om å begå en lovovertrødelse. En tredje gruppe forberedelseshandlinger er deltakelse i miljøer eller grupperinger som typisk kan knyttes til straffbare handlinger.»

En generell kriminalisering av forberedelseshandlinger ble drøftet, men avvist i forarbeidene til straffeloven 2005. Dette ble begrunnet slik (Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) punkt 8.4.4 side 104):

«Når handlingen er på forberedelsesstadiet, er avstanden oftest større til den fullbyrdede handling enn den er ved forsøk. Dette gjør forberedelseshandlingene mindre straffverdige. Den forbryterske vilje har normalt ikke manifestert seg så sterkt at det bør føre til straff og risikoen for samfunnsskade er ofte mindre. Forberedelsene kan være begått før gjerningspersonen har bestemt seg for om han vil begå lovbruddet eller ikke. Og selv om han har bestemt seg, er sannsynligheten for at han vil ombestemme seg når hemninger og motforestillinger melder seg, større enn ved forsøk. En annen forskjell mellom forsøk og forberedelse er at det for forsøk kreves at fullbyrdelsesforsettet har manifestert seg i ytre handlinger. Forberedelser kan derimot fullt ut ha foregått i gjerningspersonens hode uten at omgivelsene har sett noen tegn på hva som foregår.

En tredje forskjell er at forberedelseshandlinger som har manifestert seg i det ytre, ofte kan være helt dagligdagse og uskyldige. Et innkjøp i en jernvarehandel kan være en del av forberedelsene til en terrorhandling, men mest sannsynlig forberedelse til lovlige aktiviteter. Sammenhengen med en fremtidig straffbar handling, som kjennetegner samfunnsskadelige forberedelseshandlinger, ligger på det subjektive plan: Gjerningspersonen har hensikt eller iallfall forsett om å begå en senere straffbar handling som den aktuelle handlingen er en forberedelse til. At grensen mellom forberedelse til samfunnsskadelige handlinger og forberedelser til helt uskyldige handlinger i stor grad beror på sinnelaget til personen som begår dem, taler med tyngde imot at slike handlinger skal kriminaliseres.»

8.2.3 Forberedelseshandlinger som er straffbare etter særskilte straffebud

Noen enkeltbestemmelser rammer handlinger som det kan være naturlig å betrakte som forberedelser til andre, mer alvorlige straffbare handlinger. I forarbeidene til straffeloven 1902 § 49 (SKM I 1896 side 90) er dette begrunnet slik:

«Vistnok gives der mange forberedende Handlinger, der saa tydelig peger hen imod forbryderske Planer og tillige viser et saa afgjort forbrydersk Sindelag, at Angjældende ikke bør gaa fri, selv om han ikke endnu maatte have fattet nogen bestemt og endelig forbrytersk Beslutning, men man antager, at man lige overfor disse Tilfælde rettere fortsætter paa den hidtil indslagne Vei, d.v.s. særlig truer dem med Straf som delicta sui generis. En anden Sag er det selvfølgelig, at Lovgivningens Gjennemførelse af denne Grundsætning kan findes mangelfuld og frembyde Lakuner, som bør udfyldes.»

Også i arbeidet med straffeloven 2005 uttalte departementet at det på enkelte områder kan være behov for å strafflegge visse forberedelseshandlinger. Det ble blant annet vist til at kriminalisering av forberedelseshandlinger kan begrunnes ut fra skadefølgeprinsippet og til behovet for å kunne gripe inn tidlig for å avverge alvorlig kriminalitet (Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) punkt 8.4.4 side 104-105):

«På den annen side er det etter departementets syn fortsatt behov for enkeltbestemmelser som rammer forberedelseshandlinger innenfor mer begrensede område. For å avverge alvorlig kriminalitet, ikke minst den som skjer i organiserte former, kan det være helt avgjørende å kunne gripe inn tidlig. Er forberedelseshandlingen lovlig, vil det ofte være svært vanskelig å avverge den. Derfor vil det i en del tilfeller være i tråd med de prinsipper for kriminalisering som departementet ønsker å legge til grunn (punkt 7.5.2), å kriminalisere forberedelseshandlinger.

Kriminalisering av forberedelseshandlinger lar seg forene med skadefølgeprinsippet fordi slik forberedelse bidrar til å skape fare for at skade kan oppstå, se punkt 7.5.2. Men flere av innvendingene mot å bruke straff gjør seg gjeldende med stor styrke på dette området. Spørsmålet er i det følgende om det kan trekkes opp enkelte retningslinjer som kan ligge til

grunn for bedømmelsen av om forberedelseshandlinger bør kriminaliseres innenfor et avgrenset område.»

Det ble likevel pekt på at de hensyn som i utgangspunktet taler mot en generell kriminalisering av forberedelseshandlinger, og også gjør seg gjeldende ved en mer begrenset kriminalisering på visse områder (samme sted):

«Som fremstillingen foran og utredningen til Husabø belyser, knytter det seg flere betenkeligheter til en generell eller på andre måter vidtgående kriminalisering av forberedelseshandlinger. Bakgrunnen for dette er særlig at en forberedelseshandling ligger fjernt unna den 'hovedhandlingen' som forberedes. Forberedelsene er ofte av en slik karakter at de i det ytre like gjerne kan være forberedelser til helt lovlige og dagligdagse aktiviteter. Det gjør at det sentrale vurderingsgrunnlaget blir forskjøvet fra mer objektivt konstaterbare forhold til vurderinger av gjerningspersonens subjektive forhold alene. Dette kan øke risikoen for uriktige domfellelser. I noen grad reduseres denne risikoen av bevisreglene; i den praktiske rettsanvendelsen må domstolene frifinne om de mener at det ikke er bevist ut over enhver rimelig tvil at gjerningspersonen har begått en straffbar handling. Men risikoen er fremdeles til stede. Departementet har også lagt vekt på de andre uheldige sidevirkningene av å gå langt i å kriminalisere forberedelsesvirkninger, jf. foran om redusert handlefrihet og et svekket personvern.»

I forlengelsen av disse synspunktene formulerte departementet noen prinsipper som kunne være retningsgivende for hvilke forberedelseshandlinger som bør være straffbare. Departementet konkluderte med at forberedelseshandlinger bare bør kriminaliseres der det er et særskilt behov, og en kriminalisering bør utformes slik at straffebudet blir mest mulig målrettet og konkret og i størst mulig grad rette seg mot forberedende handlinger som bærer bud om å være nettopp det. Prinsippene ble nærmere begrunnet slik (Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) punkt 8.4.4 side 105):

«På denne bakgrunnen vil departementet for det første fremheve at forberedelseshandlinger bare bør kriminaliseres når det er et særskilt behov for det. Det bør oppstilles en høyere terskel for å kriminalisere slike handlinger enn for

handlingene som mer direkte volder skade, se punkt 7.5.2.

For det andre bør en kriminalisering av forberedelseshandlinger utformes slik at straffebudet blir mest mulig målrettet og konkret – for eksempel slik at det uttrykkelig nevner de former for konkrete forberedelseshandlinger som rammes. Også denne reguleringsmekanismen har klare svakheter, blant annet at det neppe er mulig på forhånd å tenke ut alle mulige handlinger som kan tjene som forberedelser. Og tas svært mye med, er risikoen stor for at også uforholdsmessig mange trivielle handlinger omfattes. En mest mulig konkret og målrettet tilnærming er likevel å foretrekke fremfor et generelt forbud mot å forberede nærmere bestemte lovbrudd.

For det tredje bør kriminaliseringen i størst mulig grad rette seg mot forberedende handlinger som i det ytre bærer bud om å være nettopp det. Inngåelser av avtaler (forbund) om å begå en alvorlig straffbar handling, er et eksempel. En slik avtale kan ikke på samme måte som de fleste andre forberedelseshandlinger forveksles med forberedelser til lovlige gjøremål, og det står som regel klart for avtalepartene hva de har forpliktet seg til. Også her er imidlertid forutsetningen at det dreier seg om forberedelser til særlig samfunnsskadelige lovbrudd. Departementet er enig med kommisjonen og høringsinstansene i at det ikke er ønskelig å innføre et generelt forbud mot å avtale å begå straffbare handlinger.»

I forarbeidene til straffeloven 2005 er det redegjort for en rekke eksempler på straffbare forberedelseshandlinger (Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) punkt 8.4.1 side 101-102). For øvrig ble det vist til utredningen om forberedelseshandlinger som professor dr. juris Erling Johannes Husabø skrev på oppdrag for Straffelovkommisjonen jf. NOU 2002: 4 (delutredning VII) side 90 flg. (trykket i Straffansvarets periferi 1999, side 301 flg.). Flere av de viktigste straffebudene som er nevnt her ble videreført i straffeloven 2005. Dette gjaldt ikke straffeloven 1902 § 161, som rammer besittelse av våpen, eksplosiver eller særlig utstyr for å tilvirke dette, i den hensikt å begå en forbrytelse. Bestemmelsen er foreslått utvidet og videreført som straffeloven 2005 §§ 191 a og 191 b, se punkt 6.5.

Flere forberedelseshandlinger har dessuten blitt kriminalisert de senere årene. Straffebud som rammer den som kommer til et avtalt møte med et barn under 16 år med forsett om å begå seksuelt overgrep, ble i 2007 føyd til straffeloven

1902 som § 201 a og i 2009 til straffeloven 2005 som § 306. I 2008 ble straffeloven 1902 § 147 c og straffeloven 2005 § 136 vedtatt. De rammer offentlig oppfordring og rekruttering til terror- og terrorrelaterte handlinger, samt opplæring i teknikker som er særlig egnet til å utføre slike handlinger. Samme år ble straffeloven 2005 § 142 vedtatt. Den rammer ulike former for befatning med blant annet radioaktive, biologiske eller kjemiske våpen, eksplosivt eller radioaktivt materiale eller en kjernefysisk eller radioaktiv anordning. En tilsvarende bestemmelse ble i 2012 føyd til straffeloven 1902 § 152 a.

8.2.4 Forberedelse av terrorhandlinger

Etter straffeloven 1902 § 147 a tredje ledd straffes den som planlegger eller forbereder en terrorhandling som nevnt i første ledd, ved å inngå forbund med noen om å begå en slik handling. Bestemmelsen er videreført i straffeloven 2005 § 133.

Straffeloven 1902 § 147 a ble tilføyd ved lov 28. juni 2002 nr. 54 for å sikre at Norge etterlever folkerettslige forpliktelser i henhold til Sikkerhetsrådets resolusjon 1373 28. september 2001, som er hjemlet i FN-pakten kapittel VII. I forarbeidene til lovendringen ble en generell kriminalisering av forberedelser til terrorhandlinger vurdert (Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot terrorisme – gjennomføring av FN-konvensjonen 9. desember 1999 om bekjempelse av finansiering av terrorisme og FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 28. september 2001)). Bakgrunnen var resolusjonen punkt 2 bokstav e som pålegger statene følgende:

“Ensure that any person who participates in the financing, planning, preparation or perpetration of terrorist acts or in supporting terrorist acts is brought to justice and ensure that, in addition to any other measures against them, such terrorist acts are established as serious criminal offences in domestic laws and regulations and that the punishment duly reflects the seriousness of such terrorist acts.»

I det forutgående høringsnotatet 20. desember 2001 hadde departementet foreslått følgende bestemmelse plassert som siste ledd i § 147 a i straffeloven 1902:

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

Bestemmelsen ble kommentert slik i høringsnotatet (punkt 8.1 side 38):

«En slik bestemmelse vil oppfylle våre forpliktelser etter resolusjonen artikkel 2 bokstav e. Den vil være anvendelig på alle handlinger som ønskes rammet, og man vil unngå at straffverdig planlegging eller forberedelse av terrorhandlinger faller utenfor.

En ulempe kan være at en slik bestemmelse vil favne svært vidt, og kanskje omfatte forberedelseshandlinger som det ikke er naturlig å belegge med straff. For å kunne straffes etter en slik bestemmelse, må imidlertid forsettet omfatte terrorhandlingen. Den som deltar i forberedelsene uten å vite hva som forberedes, vil ikke kunne straffes. De subjektive vilkårene gjør det derfor mindre betenkelig å innføre en slik bestemmelse.»

Forslaget om en generell kriminalisering av planlegging av terrorhandlinger ble ikke videreført i lovforslaget. Derimot ble forslaget om terrorforbund fremmet. Departementet viste til at i den utstrekning planlegging skjer ved samarbeid mellom flere personer, vil som regel handlingen falle inn under forbundsbestemmelsen, jf. Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) punkt 8.5 side 54:

«Ren planlegging eller forberedelse av terrorhandlinger, uten at det settes i verk konkrete fysiske tiltak, vil langt på vei dekkes av en mer generell bestemmelse som kriminaliserer det å inngå forbund om å begå terrorhandlinger. Riktignok vil en slik bestemmelse ikke ramme de tilfeller hvor én person alene planlegger og forbereder terrorhandlinger. Men dette er trolig lite praktisk; terrorhandlinger utføres vanligvis av grupper av personer. I tillegg kommer at det nærmest vil være umulig å bevise planlegging og forberedelse som verken kan ha satt fysiske spor eller involvert andre personer. Når flere personer har satt i gang fysiske tiltak for å planlegge og forberede en terrorhandling, vil de som regel samtidig ha inngått forbund i lovens forstand – de har avtalt å begå terrorhandlingen. Innføres det en bestemmelse som retter seg mot slike forbund, skulle det derfor ikke være behov for å ramme fysiske handlinger i tillegg. Arten og omfanget av slike handlinger

kan være straffskjerpene momenter ved straffutmålingen.»

Departementet avviste at det var behov for en planleggingsbestemmelse i tilfeller der én person planlegger alene (samme punkt side 55):

«I lys av det omfattende straffansvaret for planlegging og forberedelse som de eksisterende og foreslåtte reglene til sammen oppstiller, vurderer departementet det slik at det ikke av hensyn til de folkerettslige forpliktelsene er påkrevet å utvide ytterligere området for hva som skal anses som straffbar forberedelse, jf. nærmere om dette nedenfor. Spørsmålet er om det av andre grunner er ønskelig å foreslå en slik utvidelse. Når sagt alle typer gjenstander kan brukes til en eller annen form for terrorhandling. Å kriminalisere enhver anskaffelse av enhver gjenstand som i teorien kan brukes til å begå en terrorhandling, ville åpenbart føre for langt. I så fall ville det meste av dagliglivets handel og vandel kunne oppfylle de objektive vilkårene for straff, og resolusjonen punkt 2 bokstav e kan ikke forstås slik at den krever dette. Mulige begrensninger, for eksempel etter mønster av den som ligger i den nederlandske bestemmelsen ('tydelig bestemt til'), gir liten veiledning om hva som er straffbart og avhjelper derfor i liten grad ulempene ved en så generell bestemmelse.»

I høringsnotatet 20. desember 2001, som et alternativ til å kriminalisere forberedelse til terrorhandlinger, ble det vurdert om man heller burde senke den nedre grensen mellom straffri forberedelse og straffbart forsøk for terrorhandlinger. Man hadde da sett hen til forsøksbestemmelsen i dansk rett. Forslaget ble imidlertid avvist allerede i høringsnotatet (punkt 8.1 side 38):

«En utvidelse av den generelle forsøksdefinisjonen til å omfatte forberedelseshandlinger vil ha store konsekvenser, og er neppe godt nok begrunnet. Det fremstår heller ikke som noen god løsning å innføre et tosporet system, dvs. å utvide området for straffbart forsøk bare for terrorhandlinger, og ellers opprettholde forsøksdefinisjonen slik den er i dag.»

I dokument 8:24 L (2012–2013) foreslo representanter fra Fremskrittspartiet en lignende bestemmelse som den som ble foreslått i 2001, som et endret tredje ledd i ny straffeloven 1902 § 147:

«Med fengsel inntil 12 år straffes den som planlegger eller forbereder en terrorhandling som nevnt i første ledd.»

Stortinget vedtok 19. februar 2013 å legge forslaget ved protokollen. Det var i samsvar med innstillingen fra justiskomiteen (Innst. 188 L (2012–2013)).

8.3 Nordiske lands rett

8.3.1 Danmark

Dansk rett åpner generelt for å straffe forsøks handlinger i et videre omfang enn etter norsk rett.

Den danske straffeloven § 21 rammer «handlinger, som sigter til at fremme eller bevirke utførelsen af en forbrydelse».

Som for det norske forsøksansvaret kreves det fullbyrdsforsett. I tidligere faser av forberedelsen kreves muligens hensikt om å fullbyrde handlingen, jf. Waaben (Strafferettens almindelige del, 5. utgave v/Lars Bo Langsted) side 222–223, og Greve m.fl. (Kommenteret straffelov Almindelig del, 2009) side 254. Sistnevnte sted heter det:

«Derfor må der stilles krav om eksistensen af en forbryderisk plan. Overvejelsernes stadium må være afsluttet, og beslutningen må have en vis konkret karakter. Det gælder såvel beslutningen om at tilstræbe forbrydelsen som beslutningen om at fortsætte ad vejen frem til iværksættelsen. Det betyder, at forsætskravet nok i almindelighed bliver et krav om hensigt.»

Kravet om at gjerningsmannens forsett om det videre handlingsforløp må ha en viss konkret karakter, utelukker likevel ikke at viktige elementer i gjennomføringsplanen kan gjenstå, jf. Greve m.fl. (Kommenteret straffelov Almindelig del, 2009) side 255:

«Der må være sket en vis konkretisering af tid, sted, middel og offer, men kravene er i praksis meget små.»

I Waaben (Strafferettens almindelige del, 5. utgave v/Lars Bo Langsted) side 223–224, heter det:

«Mindstekravet må være, at beslutningen er rettet på et forløb, der lader sig henføre under en straffebestemmelse og ikke mere ubestemt går ud på at ramme en anden med vold, hærverk eller fredskrænkelse. På den anden side

er det ikke nødvendig, at en gerningsmand tidlig har planlagt f.eks. et tyveri, således at det er klart bestemt ved tid, sted, middel, objekt og offer. Det udelukker altså ikke forsæt, at en gerningsmand må lade nogle af forbrydelsens modaliteter bero på senere valg, når han dog oppfatter sin handling som led i et forløp, hvis retning er givet.»

Objektivt kreves det etter dansk rett i prinsippet bare at det er foretatt en «handling». I Waaben (Strafferettens almindelige del, 5. utgave v/Lars Bo Langsted) side 215 heter det:

«Siden Ørsted har der i dansk teori ikke været megen tvivl om, at forsøg bør være straffbart fra de første forberedende handlinger, der er båret af forsæt til forbrydelsen. Således skal også § 21 forstås, når der tales om 'handling, som sigter til at fremme eller bevirke udførelsen af en forbrydelse'. Standpunktet må opfattes som den mest vidtgående anvendelse af en subjektiv ansvarslære. Det beviselige forsæt til en forbrydelse vil, når det har ytret sig i gerning, begrunde ansvar, uanset hvor fjern og i seg selv harmløs den forberedende handling er.»

Handlinger som en person har foretatt med sikte på å foreta en terrorhandling, men hvor grensen for straffbart forsøk etter norsk rett ikke ville vært overtrådt, vil dermed kunne være straffbart som forsøk etter dansk rett.

8.3.2 Sverige

Den svenske Brottsbalken inneholder i kapittel 23 (om «försök, förberedelse, stämpling og medverkan til brott») generelle bestemmelser om straffansvar på forsøks- og forberedelsesstadiet.

Straffbart forsøk er definert i 23 kap. 1 §. Det er antakelig liten forskjell mellom svensk og norsk rett hva gjelder den nedre grensen for når en handlemåte regnes som straffbart forsøk, jf. Husabø (Straffansvarets periferi, 1999) side 340.

I visse situasjoner er likevel foreberedelses-handlinger straffbare etter svensk rett. Såkalt «förberedelse til brott» rammes av 23 kap. 2 § 1 mom. nr. 1 og 2. 2 § 1 mom. nr. 2 rammer den som skaffer, tilvirker, gir, tar i mot, oppbevarer, transporterer, sammenstiller eller har annen liknende befatning med «något som är särskilt ägnat att användas som hjälpmedel vid ett brott».

Før en lovendring i 2001 inneholdt bestemmelsen en mer kasuistisk oppregning i form av «gift, sprängämne, vapen, dyrk, förfalskningsverktyg eller annat sådant hjälpmedel». Bakgrunnen for lovendringen var blant annet å tilpasse straffebestemmelsen til dagens kriminalitetsbilde, og gjøre den mer fleksibel med tanke på den tekniske utviklingen fremover.

Gjerningsbeskrivelsen vil kunne ramme gjerningspersoner som opptre alene. Det må foreligge forsett om å benytte gjenstandene til en kriminell handling, men forsettet må ikke være knyttet til en konkret ugjerning.

I følge forarbeidene til lovendringen ligger det i avgrensningen «särskilt ägnat» at det bør kreves at gjenstanden har «någorlunda central betydelse för brottets genomförande», for at det skal anses som en «hjälpmedel».

Bestemmelsen tar ikke sikte på å ramme helt hverdagslige gjenstander. Som eksempel nevner forarbeidene at en bil ikke anses som «hjälpmedel» selv om den skal inngå som en nødvendig del av en forbrytelse. Det kan imidlertid stille seg annerledes dersom slike gjenstander er utrustet eller tilpasset på et bestemt vis, eller inngår i visse sammenstillinger eller kombinasjoner, og derved får karakter av å være et hjelpemiddel.

Bestemmelsen kan omfatte ulike kategorier gjenstander og både lovlige og ulovlige gjenstander. Gjenstander som ikke har noe annet formål enn kriminalitet, er særlig egnet for kriminalitet eller som er særlig farlige, vil lett kunne omfattes. Også hjelpemidler knyttet til å unngå oppdagelse, for eksempel en finlandshette, kan omfattes av bestemmelsen. Videre kan gjenstander av mer immateriell art falle inn under bestemmelsen. I forarbeidene nevnes datavirus og annen programvare, men også samlinger av informasjon. En forutsetning er likevel at informasjonen er nedtegnet eller på annet vis lagret.

Bestemmelsen inneholder en reservasjon for det tilfellet at «faran för att brottet skulle fullbordas var ringa». I vurderingen av om det er liten fare for fullbyrdelse kan det ifølge forarbeidene blant annet sees hen til hvor langt frem i tid fullbyrdelse vil ligge, hvor farlig gjenstand det er tale om og hvilke ytterligere forberedelser som er nødvendige for fullbyrdelse. I forarbeidene nevnes også som eksempel betaling for utførelse av et drap. Dersom mottakeren aldri hadde tenkt å utføre drapet, vil han være straffri på grunn av manglende forsett, men også betaleren vil kunne gå fri ettersom faren for fullbyrdelse dermed var liten.

8.3.3 Finland

Finland innførte i 2002 et eget straffebud om forberedelser til terrorhandlinger i straffeloven 34 a kap. 2 §. Bestemmelsen i 34 a kap. 2 § nr. 1 rammer inngåelse av forbund om å utføre en terrorhandling. Bestemmelsen i 34 a kap. 2 § nr. 2 og 3 omhandler befatning med ulike gjenstander, herunder ulike former for befatning med eksplosive varer, kjemiske eller biologiske våpen og skytevåpen, i den hensikt å begå en terrorhandling som definert i 1 §. Det samme gjelder befatning med «farliga förmål eller ämnen». I forarbeidene til bestemmelsen fremgår at det med «farliga förmål eller ämnen» menes et hvilket som helst objekt eller substans som kan forårsake allmenn fare, for eksempel fordi det er giftig, etsende, eller har annen liknende egenskap. Knivvåpen, patroner og prosjektiler faller i utgangspunktet utenfor.

Etter 34 a kap. 2 § nr. 3 er det dessuten straffbart å skaffe innretninger, substanser, oppskrifter eller tegninger som er nødvendige for å lage en kjernefysisk ladning eller kjemiske eller biologiske våpen.

Den finske straffeloven 34 a kap. 2 § stiller ikke krav om at befatningen må være ulovlig. I forarbeidene til bestemmelsen fremgår at lovgiver var oppmerksom på at i utgangspunktet lovlig våpen og eksplosiver kan brukes til å forberede terrorhandlinger. Det nevnes som eksempel at giftige kjemikalier som kan inngå i kjemiske våpen, kan anskaffes også for lovlige formål.

Strafferammen er fengsel inntil tre år.

8.4 Forholdet til menneskerettighetene mv.

8.4.1 Lovkravet/klarhetskravet

Både EMK artikkel 7 og legalitetsprinsippet i Grunnloven § 96 inneholder et krav om at straffebestemmelser må beskrive det straffbare forholdet med en presisjon som i rimelig grad gjør det mulig å forutse hvilken atferd som er straffbar. Hvordan dette kravet skal forstås, har betydning for hvor konkret straffebestemmelsen som gjelder kriminalisering av forberedelser til terrorhandlinger, må utformes.

Det er ingen eksempler fra høyesterettspraksis på at en straffebestemmelse har blitt kjent grunnlovsstridig som følge av en forklar utforming. Et eksempel på en straffebestemmelse som kunne vært å anse som for løst utformet gis i NOU 1983: 57 Straffelovkommisjonens delutredning I (på side 116):

«Det ville likevel være i strid med lovprinsippet å gi et straffebud som generelt retter seg mot handlinger som f eks krenker andre eller som er i strid med allmenne interesser. Straffebudene må angi flere objektive kjennemerker ved handlingen enn det.»

Et lignende eksempel gis også i Andenæs, Alminnelig strafferett, 5. utgave (side 123):

«Det kan imidlertid ikke prinsipielt utelukkes at en gjerningsbeskrivelse kan være så vid og utflytende at den ikke oppfyller Grunnlovens forutsetning om at det er lovgiveren som skal avgjøre hva som skal være straffbart. Vi kan tenke oss at straffeloven fikk en generalklausul som rettet seg mot 'utilbørlig eller samfunnskadelig atferd'. Man ville i så fall i realiteten ha gjeninnført den ordning at dommeren har fri adgang til å ilegge straff for en handling som han finner straffverdig.»

I juridisk teori har innholdet i presisjonskravet i legalitetsprinsippet vært forsøkt formulert som et krav om at lovgiver må angi den straffbare atferd så presist som mulig, jf. Jacobsen, Fragment til forståing av den rettsstatlege strafferetten, side 334, med videre henvisninger.

Presisjonskravet i EMK artikkel 7 er utviklet gjennom praksis i EMD. Domstolen har i ulike avgjørelser uttalt at straffebud må være formulert slik at borgeren i rimelig grad er i stand til å forutse hvilken atferd som er straffbar. For norsk retts del innebærer dette et krav til utformingen av straffebestemmelser i formell lov. I en avgjørelse fra 1979 uttalte EMD (*Sunday Times mot Storbritannia*, 26. april 1979 (nr. 6538/74) avsnitt 49):

«Secondly, a norm cannot be regarded as a 'law' unless it is formulated with sufficient precision to enable the citizen to regulate his conduct: he must be able – if need be with appropriate advice – to foresee, to a degree that is reasonable in the circumstances, the consequences which a given action may entail. Those consequences need not be foreseeable with absolute certainty: experience shows this to be unattainable. Again, whilst certainty is highly desirable, it may bring in its train excessive rigidity and the law must be able to keep pace with changing circumstances. Accordingly, many laws are inevitably couched in terms which, to a greater or lesser extent, are vague and whose interpretation and application are questions of practice.»

EMD har også i flere avgjørelser understreket at det i ethvert rettssystem er nødvendig for domstolene å tolke lovbestemmelser, å utdype uklare og tvilsomme tolkningsspørsmål, og å tilpasse straffebud til skiftende samfunnsforhold. I saken *S.W. mot Storbritannia*, 22. november 1995 (20166/92) uttalte domstolen (avsnitt 36):

«However clearly drafted a legal provision may be, in any system of law, including criminal law, there is an inevitable element of judicial interpretation. There will always be a need for elucidation of doubtful points and for adaptation to changing circumstances. Indeed, in the United Kingdom, as in the other Convention States, the progressive development of the criminal law through judicial law-making is a well entrenched and necessary part of legal tradition. Article 7 (art. 7) of the Convention cannot be read as outlawing the gradual clarification of the rules of criminal liability through judicial interpretation from case to case, provided that the resultant development is consistent with the essence of the offence and could reasonably be foreseen.»

EMK artikkel 7 innebærer ikke at det stilles krav om at borgerne skal kunne forutse hvilken atferd som er straffbar med absolutt sikkerhet. Det må skje en avveining mellom hensynet til forutberegnelighet og behovet for å ramme straffverdige handlinger. Klart utformede straffebud ivaretar flere hensyn enn forutberegnelighet. Blant annet kan en risikere at et uklart formulert straffebud i praksis ikke blir benyttet dersom påtalemyndighet og domstoler er usikre på hvilke handlinger som rammes.

Klarhet i hvilken atferd som rammes oppnås imidlertid ikke bare gjennom beskrivelsen av den ytre handlemåten. Også krav som stilles til gjerningspersonens subjektive forhold kan etter departementets syn bidra til å gjøre det mulig å forutse hvilken atferd som er straffbar. For eksempel rammer forsøksansvaret svært mange ulike handlinger. Hva som er straffbart kan likevel til en viss grad forutsettes ettersom forsøksstraff forutsetter at den handlende må ha forsett om å fullbyrde et straffbart lovbrudd.

8.4.2 Personvern og retten til privatliv mv.

Et lovforslag som kriminaliserer forberedelse til terrorhandlinger, er et straffesanksjonert inngrep i den enkeltes handlefrihet. Det er derfor nødvendig å se nærmere på hvilke skranker den enkeltes

personvern og rett til privatliv setter for et slikt inngrep.

Personvernet beskytter enkelte grunnleggende ideelle interesser i et demokratisk samfunn. Viktige interesser som vernes er den enkeltes rett til privatliv, til kommunikasjon og til personlig integritet. Den enkelte skal blant annet ha rett til en privat sfære uten innblanding fra staten eller andre.

Personvernet må samtidig vurderes i lys av viktige, kryssende hensyn. I denne saken er det sentrale hensynet kriminalitetsbekjempelse. Riktignok rammer lovforslaget allerede på stadiet for planlegging av en terrorhandling. Personverninngrepet er således ikke en umiddelbar konsekvens av behovet for å straffesanksjonere terrorhandlinger. På den annen side hører terrorhandlinger med til de mest alvorlige lovbruddene. Det vises til at det i denne proposisjonen foreslås å innføre lovens strengeste straff på 30 års strafferamme for grove terrorhandlinger, jf. punkt 9.1. Ved at politiet settes i stand til å forfølge forberedelser til terrorhandlinger og derved avverge slike, styrkes retten til liv, trygghet, livsutfoldelse for den enkelte og samfunnet som helhet. Det betyr naturligvis ikke at det ikke skal settes grenser for inngrep i personvernet av hensyn til behovet for å bekjempe terrorhandlinger. Behovet for inngrep for å bekjempe terror tilsier imidlertid at større inngrep i personvernet må aksepteres enn der kryssende hensyn ikke er like tungtveiende.

Den viktigste bestemmelsen som sikrer personvernet er EMK artikkel 8, som ved menneskerettsloven er gjort til norsk lov, og som ved motstrid går foran annen norsk lovgivning, jf. menneskerettsloven § 3.

EMK artikkel 8 nr. 1 beskytter mot inngrep fra staten i retten til privatliv, familieliv, hjem og korrespondanse. Denne beskyttelsen er imidlertid ikke absolutt. Offentlige myndigheter kan gripe inn i retten etter EMK artikkel 8 nr. 1 dersom det er fastsatt i lov og nødvendig i et demokratisk samfunn for å vareta ett eller flere legitime formål, jf. EMK artikkel 8 nr. 2.

Kriminalisering av ulike typer forberedelseshandlinger kan også representere en begrensning i ytringsfriheten (EMK artikkel 10 og SP artikkel 19) og forenings- og forsamlingsfriheten (EMK artikkel 11 og SP artikkel 21). I grove trekk er adgangen til inngrep lik den vurderingen som må foretas etter EMK artikkel 8 nr. 2.

Det foreligger omfattende praksis fra EMD om tolkningen av EMK artikkel 8. Denne praksisen er av avgjørende betydning for hvordan vilkårene i bestemmelsen skal forstås. EMD har imid-

lertid aldri tatt stilling til et tilfelle som er direkte sammenlignbart med forslaget om å kriminalisere forberedelse til terrorhandlinger.

Avgjørende for om et inngrep i privatlivet kan gjøres, er at det er i overensstemmende med de krav som EMK artikkel 8 nr. 2 setter:

«2. Det skal ikke skje noe inngrep av offentlig myndighet i utøvelsen av denne rettighet unntatt når dette er i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.»

Lovskravet er behandlet under punkt 8.4.1. For øvrig må inngrepet være nødvendig i et demokratisk samfunn for å vareta ett eller flere legitime formål. Dette beror på en konkret avveining av ulike hensyn. Forslaget om å kriminalisere forberedelseshandlinger er å beskytte samfunnet gjennom å forhindre terrorhandlinger, og representerer således hensyn som i et demokratisk samfunn er åpenbart legitime.

Kravet om at inngrepet må være nødvendig i et demokratisk samfunn for å vareta et legitimt formål, gir uttrykk for at det må foretas en konkret interesseavveining mellom inngrepet i privatlivet og de legitime formålene. EMD uttrykte dette slik i *Olsson mot Sverige*, 24. mars 1988 (nr. 10465/83) avsnitt 67:

«the notion of necessity implies that the interference corresponds to a pressing social need and, in particular, that it is proportionate to the legitimate aim pursued»

Sitatet kan gi uttrykk for at det må foretas en toleddet vurdering, slik at det først må avgjøres om det foreligger et «pressing social need», og deretter foretas en konkret forholdsmessighetsvurdering mellom inngrepet og de legitime formålene. Men EMD vurderer ofte ikke isolert om det foreligger et presserende samfunnsmessig behov. Den første delen av sitatet kan da langt på vei hevdes å være et navn på resultatet: Dersom inngrepet er nødvendig, foreligger det et presserende samfunnsmessig behov for å foreta inngrepet, og motsatt, dersom inngrepet ikke er nødvendig, foreligger ikke et slikt behov.

Avveiningen og vektleggingen av hensyn til privatliv mot de legitime formålene, vil kunne variere i takt med samfunnsutviklingen for øvrig.

EMD har for eksempel gjentatte ganger uttalt at EMK er et «living instrument» som må tolkes i lys av «the present day conditions», jf. for eksempel EMDs dom *Tyrer mot Storbritannia*, 25. april 1978 (nr. 5856/72) avsnitt 31. Ved avveiningen av slike hensyn i lys av samfunnsutviklingen, er det derfor mulig å komme til ulike resultater.

Dagens trusselbilde er det gjort nærmere rede for i de rapportene som oppsummeres under punkt 4.1. Det tegnes her et bilde av ulike former for trusler. I mange tilfeller er det for sent å gripe inn når grensen for straffbart forsøk er overtrådt. Det taler for at det er nødvendig å ha muligheten til å gripe inn på et tidligere stadium. Et inngrep vil også være en beskyttelse for de personer som ellers ville blitt rammet av den aktuelle terrorhandlingen.

På den annen side må det settes en grense for i hva som skal anses for nødvendig. En generell kriminalisering av alle handlinger som kan gi grunnlag for å begå en terrorhandling, vil ramme svært vidt. Når det foreligger klare tegn på at vedkommende vil begå en terrorhandling, kan det imidlertid neppe synes rimelig at forberedelser som underbygger denne viljen, skal kunne foretas straffritt. Et slikt inngrep vil «forebygge uorden eller kriminalitet», jf. EMK artikkel 8 nr. 2.

Inngrepet vil normalt ikke være forholdsmessig dersom formålet kan nås med lempeligere midler. Departementets utgangspunkt er imidlertid at muligheten for å bekjempe terrorhandlinger i dag er begrenset som følge av at inngrep ikke kan skje før grensen for straffbart forsøk er overtrådt.

8.5 Rapport fra 22. juli-kommisjonen og høringsinstansenes syn på denne

I NOU 2012: 14 punkt 16.7 side 391 uttaler *22. juli-kommisjonen* at en forutsetning for vellykket anti-terrorarbeid er at det er mulig å pågripe og straffe dem som blir avslørt i faktisk å forberede terror. Kommisjonen mener videre at muligheten til å pågripe en person kan være nødvendig for å avverge et angrep, men at det er like viktig ikke å risikere å straffe uskyldige. PSTs forslag i brev 1. november 2011 omtales slik:

«PST mener at dagens lovgivning ikke er tilstrekkelig for å hindre angrep fra soloterrorister. Tjenesten har derfor, etter 22/7, lagt fram forslag til JD om nye straffebestemmelser, blant annet ett som rammer alle mulige forbe-

redelseshandlinger med et forsettkrav der påtalemyndigheten ikke behøver å bevise utover enhver rimelig tvil at det foreligger et terrorforsett, kun at omstendighetene rundt gir skjellig grunn til mistanke om terrorformål med handlingen.»

Kommisjonen peker videre på at forberedelse etter gjeldende lovgivning må ha fått en form for fysisk utslag, ettersom straffeloven 1902 §§ 161 og 153 a ikke rammer intensjonen alene (side 392). Kommisjonen støtter straffesanksjonering av ulike konkrete forberedelseshandlinger, men uttaler (samme sted):

«Kommisjonen er derimot mindre overbevist av PSTs forslag om å straffe enhver handling som i et vidt perspektiv kan framstå som en forberedelseshandling, som – satt på spissen – å skaffe seg plasthansker, bombeoppskrifter, kniver eller finlandshetter, er et godt forslag. Særlig gjelder det når dette er kombinert med et forsettkrav der påtalemyndigheten kun må bevise at omstendighetene rundt gir skjellig grunn til mistanke om terrorformål med handlingen.

Det er betenkelig om alminnelige rettssikkerhetsgarantier blir svekket dersom straffeloven i seg selv ikke gir klar anvisning på hva som er ulovlige handlinger. Det kan være tale om forberedelseshandlinger som det ikke er naturlig å belegge med straff. Om man i tillegg skal basere seg på et forsett som i realiteten fører til at bevisbyrden deles – ved at den mistenkte må godtgjøre at han ikke har et terrorformål med handlingene dersom 'omstendighetene' gir skjellig grunn til mistanke – mener vi at det er å gå for langt i å straffesanksjonere handlinger på en måte som er lite i tråd med norsk rettstradisjon. Faren for feilaktige domfellelser vil være åpenbar med denne typen lovgivning.»

Kommisjonen viser til at professor Husabø i rapporten til 22. juli-kommisjonen 20. mars 2012, har kritisert PSTs forslag.

Kommisjonen peker også på at departementet i høringsnotatet 12. juli 2012 presenterte et forslag til en bestemmelse som vil kriminalisere forberedelser til terrorhandlinger, men uttaler at den ikke har hatt anledning til å drøfte dette forslaget.

22. juli-kommisjonens rapport ble sendt på høring 17. august 2012 med høringsfrist 7. september 2012. Ingen *høringsinstanser* har kommentert

kommisjonens synspunkter på et generelt forberedelsesansvar.

8.6 Forslagene i høringsnotatet

8.6.1 Generell bestemmelse om forberedelse av terrorhandlinger

Departementet viste i høringsnotatet til at PST i brev 1. november 2011 fremholder at det er behov for en generell bestemmelse som kriminaliserer planlegging av terrorhandlinger.

Departementet viste til at PSTs forslag ikke inneholder en nærmere presisering av hva som skal kjennetegne straffbar planlegging, og uttalte om dette videre (punkt 1.3.1 side 8):

«En uspesifisert bestemmelse får et meget bredt nedslagsfelt, og kan dermed bli meget anvendelig. På den annen side kan det fremholdes at den blir så vag at den svekker forutberegneligheten.»

Departementet redegjorde deretter for de vurderingene som ble gjort i Ot.prp. nr. 61 (2001-2002), høringsnotatet 20. desember 2001 og Ot.prp. nr. 90 (2003-2004), hvor henholdsvis en bestemmelse rettet mot planlegging av terrorhandlinger av enkeltpersoner alene, en senkning av den nedre grensen for straffbart forsøk, og en generell kriminalisering av forberedelseshandlinger, ble avvist. Departementet stilte deretter i høringsnotatet spørsmål om disse vurderingene fortsatt står seg (punkt 1.3.1 side 10-11):

«Spørsmålet nå er om de erfaringer man har gjort seg de siste ti årene gjør at reglene ikke er like dekkende som man den gang la til grunn. En har for eksempel sett at terrorhandlinger også begås av såkalte soloterrorister. Disse faller utenfor forbundsbestemmelsene i straffeloven 1902 § 147 a siste ledd og straffeloven 2005 § 133. I en forberedende fase kan det være behov for å iverksette tvangsmidler for å avverge at planene fullføres. Politiet har adgang til å bruke tvangsmidler i avvergende og forebyggende øyemed, jf. straffeprosessloven § 222 d og politiloven § 17 d. Disse åpner imidlertid ikke for bruk av tvangsmidlene pågrepelse og fengsling i straffeprosessloven kapittel 14, noe som kan være meget effektivt tiltak for å stanse gjerningspersonen.

Dette kan tilsi at endringer i regelverket er nødvendig, muligens etter de linjer som ble lansert men avvist i arbeidet som ledet frem til lov-

tiltakene mot terrorisme fra 2002. I lys av kritikken den gang om at lovbestemmelsen var for vidtrekkende, kan en mulig mellomløsning være å legge til visse ytre kjennetegn som tilleggsvilkår, for eksempel besittelse og/eller anskaffelse av gjenstander og/eller informasjon med tanke på fremtidige terrorhandlinger, for eksempel slik:

I straffeloven 1902 § 147 a nytt siste ledd:

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

I straffeloven 2005 ny § 133 a:

§ 133 a Planlegging av terrorhandlinger

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

Forslagene ble omtalt slik (punkt 1.3.1 side 11-12):

«Bestemmelsen kan strammes inn ved å avgrense mot hverdagslige gjenstander og mer alminnelig informasjon, jf. vilkåret 'særlig' som er satt i klammer. En annen innstramming kan gjøres ved å sette som vilkår at gjerningspersonen har anskaffet eller besitter gjenstanden eller informasjonen i den hensikt å begå en terrorhandling som nevnt.

Valg av strafferamme på fengsel inntil 6 år vil utløse de fleste tvangsmidlene etter straffeprosessloven. I den grad det under etterforskningen er klare holdepunkter for at planlegging av terrorhandlinger utøves som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe, jf. straffeloven 1902 § 60 a, vil strafferammen forhøyes til fengsel i over 10 år og dermed gi tilgang til alle tvangsmidler forutsatt at øvrige vilkår er oppfylt.

Terrorplanlegging som utøves av en person i ensomhet skaper særskilte utfordringer for etterforskningen. Selv om gjerningspersonen nok kan ha kontakt med andre på Internett e.l., ligger det i sakens natur at straffeloven § 60 a sjelden vil være anvendelig i slike tilfeller. Det avskjærer politiet fra å ta i bruk tvangsmidler som inneholder et generelt vilkår om at det straffbare forholdet må ha en strafferamme på

fengsel inntil 10 år eller mer. Av disse tvangsmidlene kan det være særlig behov for adgangen til teknisk sporing (kan være avgjørende for å kunne følge med på bevegelsene til den mistenkte). Det bør derfor vurderes å legge den foreslåtte hjemmelen til oppregningen av de straffebud som kan gi grunnlag for anvendelse av dette tvangsmidlet, jf. straffeprosessloven § 202 c første ledd innledningsvis. Kommunikasjonskontroll etter straffeprosessloven § 216 a antas mindre anvendelig i slike saker siden vedkommende ikke er en del av et nettverk e.l. Det kan likevel ikke avskrives helt idet sosial kontakt naturligvis kan skje uten at straffeloven § 60 a er anvendelig.»

8.6.2 Befatning med gjenstander i hensikt å begå en terrorhandling

Departementet viste til at PST i brev 1. november 2011 også foreslo en bestemmelse som rammer besittelse av gjenstander som isolert sett kan være relativt hverdagslige og inngå i en vanlig husholdning, men hvor besittelsen i lys av omstendighetene peker mot en fremtidig terrorhandling. I forslaget fra PST vises det til britisk rett (Terrorist Act 2000 section 57) (høringsnotatet punkt 1.3.4 side 17):

«Bestemmelsen rammer besittelse av en 'gjenstand' under omstendigheter som gir en 'reasonable' mistanke om at besittelsen er for et formål i forbindelse med terror. Bestemmelsen er ikke begrenset til aktiviteter i forbindelse med forbudte eller terrorlisteførte organisasjoner. Det kan være gjenstander, flytende veske eller en hvilken som helst ting. Ofte kan det være snakk om ting som ellers er lovlige og alminnelig tilgjengelig.

Bestemmelsen går altså langt videre enn de tilfellene hvor man blir tatt med våpen og sprengstoff. Gjenstander som her kan være aktuelle er avbiterenger, gummihansker, elektroniske timere, overaller, finlandshetter, gassylindere, biler eller kommunikasjonsutstyr.»

Om kravene til mistanke om terrorhensikt, skriver PST videre (samme sted):

«Det må bevises ut over enhver rimelig tvil at omstendighetene gir 'reasonable' (skjellig) grunn til mistanke om et terrorformål. Påtalemyndigheten behøver ikke bevise det nøyaktige formål.»

PST utdyper kravene til bevis ved følgende rede-
gjørelse for bevisvurderingen i britisk rett
(samme sted):

«Court of Appeal i saken [...] uttalte at det må bevises en direkte forbindelse mellom gjenstandene i besittelse og terrorhandlinger. Besitteren vil gå fri hvis det oppstår rimelig tvil om at han har et lovlydig formål med besittelsen. Det er tilstrekkelig at besitteren anfører et lovlydig formål hvoretter påtalemyndigheten må gjendrive dette utover enhver rimelig tvil. I en sak var det for eksempel påberopt nysgjerrighet, noe som medførte at påtalemyndigheten måtte motbevise dette.»

Departementet foreslo til overveielse et straffebud inspirert av den svenske bestemmelsen om «förberedelse til brott». Det ble skissert en bestemmelse bygget over samme lest som straffeloven 1902 § 161, men som beskriver gjenstandene i mer generelle ordelag og som er særlig rettet mot forberedelse til en terrorhandling. Forslaget ble videre utdypet slik (punkt 1.3.4 side 19-20):

«Et forslag om å kriminalisere besittelse av relativt alminnelige gjenstander med sikte å begå en terrorhandling, vil innebære at gjerningspersonen på et tidlig stadium i forberedelsene vil ha fullbyrdet en straffbar handling. Dette kan åpne for iverksettelse av etterforskning og således muligheter for å forhindre handlingen på et tidlig stadium.

Koblingen mellom gjenstander og hensikt hos besitteren kan likevel føre til at bestemmelsen er relativt upraktisk, eller at den favner altfor vidt. Den stiller ingen krav til kriminelle kjennetegn – det er tvert i mot alminnelige gjenstander besittelsen dreier seg om. Kombinasjonen med terrorhensikt utløser imidlertid straffansvaret. En slik kobling til hensikt kan synes vanskelig å få øye på. Men hensikten kan for eksempel komme til uttrykk skriftlig, det være seg i chattegrupper på Internett eller i avisinnlegg. I så fall kan man snu på saken og spørre om *alle* som har bekjentgjort sine tanker og besitter gummihansker, avbitertang eller en bil, skal anses for å ha begått en straffbar forberedelsehandling. Departementet foreslår derfor til overveielse en bestemmelse som setter som vilkår at gjenstandene må være 'særlig egnet' til å gjennomføre en terrorhandling. Det avgrenses således mot helt hverdagslige gjenstander.

En bestemmelse inntatt i straffeloven 1902 vil kunne lyde slik:

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

Medvirkning straffes på samme måte.'

En tilsvarende bestemmelse inntatt i straffeloven 2005 vil kunne lyde:

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

En naturlig plassering vil være i tilknytning til bestemmelsene om terrorhandlinger.

Strafferammen foreslås satt til seks år, og ti år ved særdeles skjerpende omstendigheter (for eksempel stort skadeomfang, langt fremskreden planlegging). Foreløpig er gjerningspersonen på forberedelsesstadiet og en lavere strafferamme er ment å markere at dette er mindre alvorlig. Vedkommende kan fortsatt snu, men samtidig vil ikke en slik tilbaketreden lenger være straffri idet vi står overfor et fullbyrdet lovbrudd.

En strafferamme på seks år vil utløse de fleste etterforskningsverktøy i straffeprosessloven. Foreligger særlig skjerpende omstendigheter heves strafferammen til fengsel inntil 10 år, noe som utløser tilgang til alle tvangsmidler forutsatt at øvrige vilkår er oppfylt. En tilsvarende tilgang til alle tvangsmidler oppnås om det under etterforskningen er klare holdepunkter for at besittelse og/eller anskaffelse av gjenstander med tanke på fremtidige terrorhandlinger, skjer som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe, jf. straffeloven 1902 § 60 a.»

8.6.3 Befatning med informasjon rettet mot å iverksette en terrorhandling

Departementet foreslo i høringsnotatet dessuten en bestemmelse om befatning med informasjon

rettet mot å iverksette en terrorhandling. Departementet viste til at PST i brev 1. november 2011 foreslo å kriminalisere besittelse og/eller anskaffelse av informasjon etter mønster av britisk rett. Det redegjøres slik for det objektive gjerningsinnholdet i PSTs brev (høringsnotatet punkt 1.3.5 side 21):

«Å innhente eller innsamling (record, har flere betydninger) av informasjon 'likely to be useful in terrorism' eller besittelse av et slikt dokument eller informasjon. 'Record' omfatter også foto eller elektroniske formater og tegninger og skrift.

Det er ikke noe krav om at besittelsen i seg selv er ulovlig. I en dom fra 1988 var besittelse av militære manualer tilstrekkelig. Skyldkravet innbefatter at det er kunnskap om tilstedeværelsen og at man har kontroll over dokumentet eller 'the record'. I tillegg må gjerningsmannen være klar over hva slags informasjon det er snakk om. Det er anført at tiltak for å skjule informasjonen er gode bevis på slik kunnskap.

Det er her snakk om informasjonens formål ikke ihendehaverens formål. Det er altså ikke noe vilkår at gjerningsmannen hadde et terrorformål. Propagandamateriale rammes ikke.»

Om forståelsen av britisk rett viste PST til følgende uttalelse av britisk høyesterett (House of Lords) fra 2009 (samme sted):

«the aim was to catch the possession of information which would typically be of use to terrorists, as opposed to ordinary members of the population ... the information must, of its very nature, be designed to provide practical assistance.»

PST ga uttrykk for et slikt syn på sammenhengen mellom besittelsen og besitterens terrorformål (punkt 1.3.5 side 21-22):

«Nytten behøver ikke være unik for en terrorist, den kan også f.eks. vedrørende manualer om sprengstoff være nyttig for en bankraner. Påtalemyndigheten må bevise ut over rimelig tvil at tiltalte ikke har en rimelig unnskyldning for besittelsen eller anskaffelsen, men det må imidlertid ikke bevises at tiltalte hadde et terrorformål.»

Departementet mente at forslaget kunne sees i sammenheng med straffeloven 1902 § 147 c som

rammer oppfordring til terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger. Slik oppfordring må være fremsatt offentlig, noe som er tilfelle ved informasjon som er lagt ut på en åpen side på internett eller spredt som tidsskrift. Et eksempel på et offentlig tilgjengelig tidsskrift på internett er Al-Qaidas magasin «Inspire».

Departementet skisserte en bestemmelse i straffeloven 1902 som kriminaliserer det å besitte og/eller anskaffe informasjon med tanke på fremtidige terrorhandlinger, slik (punkt 1.3.5 side 22):

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

Medvirkning straffes på samme måte.»

Og tilsvarende i straffeloven 2005 (samme sted):

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

Strafferammen ble foreslått satt til fengsel i 6 år, noe som korresponderer med strafferammen for å spre oppfordring etter straffeloven 1902 § 147 c. Valg av strafferamme har også betydning for hvilke tvangsmidler som kan benyttes i etterforskningen.

Departementet skisserte også en annen tilnærming – mer på linje med den britiske – i retning av å spisse straffebestemmelsen mot manualer, oppskrifter mv. som mer direkte gjelder utførelsen av voldshandlinger. Mer generell oppfordring til terrorhandlinger vil da falle utenfor. Gjerningspersonens hensikt, herunder terrorhensikt, vil heller ikke inngå som et straffbarhetsvilkår. Avgjørende vil være om informasjonen har en slik karakter og at vedkommende var klar over dette.

Strafferammen ble foreslått satt som i forslaget om kriminalisering av befattning med gjenstander i hensikt å begå en terrorhandling, jf. punkt 8.6.2.

8.7 Høringsinstansenes syn

8.7.1 Generell bestemmelse om forberedelse av terrorhandlinger

Følgende høringsinstanser går inn for en generell kriminalisering av forberedelser til terrorhandlinger: *Forsvarsdepartementet, Utenriksdepartementet, Det nasjonale statsadvokatembetet, Etterretningstjenesten, Generaladvokaten, Nordre Buskerud politidistrikt, Oslo politidistrikt, Oslo statsadvokatembete og PST.*

Forsvarsdepartementet, Det nasjonale statsadvokatembetet, Etterretningstjenesten, Oslo politidistrikt og PST peker på at materielle straffebestemmelser gir mulighet for en tidlig inngripen, noe som vil kunne ha betydelig preventiv effekt og gi mulighet for å hindre alvorlige straffbare handlinger. Blant andre *Det nasjonale statsadvokatembetet* uttaler at det er et betydelig behov for å innføre lovbestemmelser som i større grad strafflegger forberedelser til å begå terrorhandlinger.

Flertallet av høringsinstansene som støtter en generell kriminalisering, mener det ikke er nødvendig å avgrense til «særlig» egnede gjenstander. Dette gjelder: *Forsvarsdepartementet, Det nasjonale statsadvokatembetet, Etterretningstjenesten, Generaladvokaten, Oslo statsadvokatembete og PST.*

Oslo politidistrikt mener på sin side at et krav om «særlig» egnethet vil avgrense mot helt hverdagslige gjenstander.

Utenriksdepartementet og Det nasjonale statsadvokatembetet trekker frem det strenge beviskravet i strafferetten og viser til at gjerningspersonen må ha hatt forsett om å fullbyrde et terrorangrep. *Det nasjonale statsadvokatembetet* uttaler:

«Ut fra erfaring skal det svært gode bevis til for at det kan konstateres at det subjektive vilkår er oppfylt, hvilket blant annet medfører at det fremstår som mindre betenkelig å la grensen for det straffbare bero på sinnelaget til en person [...].»

Utenriksdepartementet og Det nasjonale statsadvokatembetet mener forslaget som ble fremmet i høringsnotatet ikke er tilstrekkelig vidtgående, og foreslår at en ny bestemmelse heller bør utformes etter mønster av departementets forslag i høringsnotatet 20. desember 2001. Også *PST* mener at departementets forslag til generell kriminalisering av forberedelser til terrorhandlinger er for snevert.

Det nasjonale statsadvokatembetet erkjenner at en helt generell bestemmelse vil bryte med norsk strafferettsstradisjon, men at andre hensyn bør veie tyngre. Embetet uttaler:

«En tanke om at bestemmelsen kan komme til å kaste terrormistanke lys over nær sagt en hver i det norske samfunn kan det etter *Det nasjonale statsadvokatembetets* mening ses trygt bort i fra [...].»

PST mener at bestemmelsen ikke bare bør ramme befatning med gjenstander, stoff og informasjon, men også handlinger som er egnet til å tjene som hjelpemiddel ved gjennomføringen av en terrorhandling. *PST* fremhever videre at straffansvaret må omfatte gjenstander som er viktige i planleggingsfasen, selv om de ikke skal brukes i selve terrorhandlingen.

Politijuristene gir ikke uttrykk for et klart standpunkt til forslaget, men uttaler:

«Det kan være grunnlag for å hevde at hva gjelder terrorhandlinger, vil overveielens tid være over på et tidligere tidspunkt enn hva gjelder mange andre kriminelle handlinger, fordi den ideologiske, religiøse eller politiske motivasjon allerede kan være bygget opp i nødvendig grad før den konkrete kriminelle handling påstartes.»

Kripos mener at det bør vurderes å innføre en bestemmelse som fanger opp terrorister som handler alene i forberedelsesfasen, men at det må gjøres en grundig vurdering av behovet for og nytten av en slik bestemmelse.

Flere av høringsinstansene som støtter et straffebud som rammer forberedelse av terrorhandlinger, mener at strafferammen på seks år i forslaget er for lav. *Det nasjonale statsadvokatembetet* mener nivået må ta utgangspunkt i strafferammen på tolv år for terrorforberedelse gjennom forbund i straffeloven 1902 § 147 a tredje ledd, og viser til at lagmannsretten i dom 15. oktober 2012 la til grunn at ni år var et naturlig utgangspunkt ved utmåling av straff for de som ble dømt for inngåelse av forbund om å begå en svært alvorlig terrorhandling. *PST* peker på at lav strafferamme vil kunne avskjære muligheten til å anvende bevis innhentet i en avvergende etterforskning på grunn av reglene for bruk av overskuddsinformasjon, og viser også til strafferammen for terrorforbund.

Det er ulike syn på om skyldkravet i et straffebud som rammer forberedelse av terrorhandlin-

ger, bør være hensikt eller forsett. *Kripas* mener at et krav om hensikt vil sikre at bestemmelsen ikke rammer andre enn dem som faktisk forbereder en terrorhandling, selv om dette vil gi bevismessige utfordringer. Etter *PSTs* vurdering bør skyldkravet være alminnelig forsett.

Enkelte høringsinstanser erkjenner et behov for å utvide straffansvaret for personer som handler alene, men går inn for en mer restriktiv modell enn et generelt forberedelsesansvar. Dette gjelder *Riksadvokaten*, *Den norske Advokatforening* og *Dommerforeningens menneskerettighetsutvalg*.

Riksadvokaten stiller spørsmål ved om en ren metodeutvidelse kunne vært et alternativ til en utvidelse av straffansvaret, men avviser dette blant annet fordi det ikke vil gi grunnlag for å stanse forberedelsesaktiviteter gjennom adekvate straffereaksjoner. *Riksadvokaten* spør også om en heller bør utvide straffansvaret etter forsøksmodellen, ettersom om en slik løsning ville vært mer i tråd med norsk tradisjon og ha fellestrekk med det danske forsøksansvaret. *Riksadvokaten* avviser imidlertid også en slik løsning og viser til at det vil innebære en vanskelig avgrensning av hvilke gjenstander som bør omfattes av straffansvaret, og at det fortsatt vil være en fare for at bestemmelsen vil rekke for vidt. Etter *Riksadvokatens* syn vil en utvidelse av straffeloven 1902 § 161 som foreslått under punkt 6, medføre at det er unødvendig i denne omgang å gå videre med forslaget om en egen bestemmelse om kriminalisering av forberedelseshandlinger.

Også *Den norske Advokatforening* peker på en utvidelse av straffeloven 1902 § 161 som en mulig løsning.

Dommerforeningens menneskerettighetsutvalg ser behovet for utvidelse av straffansvaret for forberedelseshandlinger, men mener det er viktig å avgrense et slikt straffansvar til handlinger som i seg selv er farlige eller kan utgjøre en trussel, slik som befatning med våpen, eksplosiver mv.

Følgende høringsinstanser går mot en generell kriminalisering av forberedelser til terrorhandlinger. Dette gjelder: *Datatilsynet*, *Politidirektoratet*, *Riksadvokaten*, *Amnesty International Norge*, *Den norske Advokatforening*, *Dommerforeningens menneskerettighetsutvalg*, *ICJ-Norge*, *Norsk forening for kriminalreform* og *fagpersoner ved UiB*.

Blant andre *Politidirektoratet*, *Amnesty International Norge*, *Den norske Advokatforening* og *fagpersoner ved UiB* trekker frem flere av de tradisjonelle innvendingene mot kriminalisering av forberedelseshandlinger.

Den norske Advokatforening uttaler:

«Det advares sterkt mot å bevege seg mot å belegge med straff en gjerningspersons sinnelag, selv om dette representerer noe uønsket i samfunnet.»

Amnesty International Norge uttrykker forståelse for at man vil vurdere lovendringer som gjør det lettere å ramme terrorister som handler alene i planleggingsfasen, men mener at grensen for det straffbare må være å finne i ytre handlinger, og at straffebud må gi tilstrekkelig veiledning om hva som er straffbart.

Fagpersoner ved UiB viser til at flere av dem har kritisert løsningen med det generelt forberedelsesansvar tidligere.

Politidirektoratet, *Amnesty International Norge*, *ICJ-Norge* og *Norsk forening for Kriminalreform* viser til departementets egne synspunkter fra Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) og Ot.prp. nr. 90 (2003-2004), eller *Riksadvokatens* hørings svar 27. februar 2002 til høringsnotatet 20. desember 2001.

Amnesty International Norge uttaler:

«Departementet fremhevet i arbeidet med straffeloven 2005 at kriminalisering av forberedelseshandlinger kan føre til uriktige domfellelser, redusert handlefrihet for enkeltmennesker, og svekket personvern, noe Amnesty er enig i og som vi mener er like gjeldene i dag.»

Fagpersoner ved UiB er i tvil om virkningen av en utvidet kriminalisering, og uttaler:

«Når strafferetten allereie tydelig kommuniserer alvoret i terrorhandlinger, bør det ligge føre grunnar som gjer at ein kan forvente seg at kriminaliseringa vil verke med til å forhindre framtidige terroråtak ut over det vernet som ligg i den eksisterande kriminaliseringa og andre tiltak.»

Dommerforeningens menneskerettighetsutvalg mener det vil være prinsipielt betenkelig å straffe enhver handling dersom man har en bestemt hensikt, uansett hvor fjernt handlingen er fra en gjennomført handling. Det uttales videre:

«Det er grunn til å peke på at det særlige ved denne typer handlinger vi her taler om, terrorhandlinger, kan være slik at man ut fra en ekstrem politisk overbevisning, vil kunne 'leke seg med tanken' på å foreta en terrorhandling, også starte innsamling av informasjon og planlegge, uten at man er i nærheten av å ha en

gjennomføringsevne eller forsett når det kommer til stykket.»

Riksadvokaten, Amnesty International Norge, Den norske Advokatforening, Dommerforeningens menneskerettighetsutvalg og Norsk senter for menneskerettigheter påpeker at legalitetsprinsippet innebærer et krav om at inngrep må være hjemlet i klare lovbestemmelser.

Flere høringsinstanser mener det er viktig at en kriminalisering av forberedelseshandlinger gir økt tilgang på etterforskningsmetoder.

Kripos mener at kommunikasjonskontroll kan være en anvendelig metode i forberedelsesfasen, og uttaler:

«For eksempel vil en mistenkts aktivitet på internett, som kan fanges med kommunikasjonskontroll på hans datamaskin, gi informasjon av sentral betydning for blant annet å avklare mistenktes intensjon med de handlinger han utfører.»

Kripos uttaler videre:

«Velger man å kriminalisere planlegging og forberedelse må nødvendige metoder følge med, og kommunikasjonskontroll er etter *Kripos'* vurdering en av flere relevante og anvendelige metoder.»

Fagpersoner ved UiB mener behov for etterforskningsmetoder og tvangsmidler ikke er en relevant kriminaliseringsgrunn, og at lovgiver på selvstendig grunnlag må begrunne hvorfor bestemte handlinger skal være straffbare.

En del instanser er også bekymret for at forslaget vil medføre for vide fullmakter for overvåking og for stort inngrep i personvernet. *Datatilsynet* frykter at det skal etableres en adgang for politiet til å drive utstrakt overvåking av borgere som utfører dagligdagse handlinger, og mener dette griper inn i personvernrettighetene slik de er fastslått i EMK artikkel 8. *Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet* mener at forslaget om å kriminalisere planlegging av terrorhandling vil medføre inngrep i den enkeltes personvern, og etterlyser en drøftelse av dette.

Amnesty International Norge mener domstolskontrollen med tvangsmiddelbruk blir vanskelig når den indre motivasjon den enkelte måtte ha med handlingene blir viktig.

ICJ-Norge peker på at en kobling til politiloven § 17 d vil kunne gi en vidtrekkende hjemmel for tvangsmidler i avvergende øyemed, og uttaler:

«En slik kombinasjon vil potensielt ramme store deler av befolkningen, uten at den enkelte har noen mulighet til å forutberegne når og under hvilke omstendigheter han eller hun kan bli gjenstand for slik skult kontroll-/overvåking.»

Det nasjonale statsadvokatembetet mener på sin side at det vil styrke rettsikkerheten at en del tvangsmiddelbruk som i dag er hjemlet i politiloven § 17 d vil kunne benyttes i ordinær etterforskning.

Hordaland politidistrikt uttaler at en kriminalisering av forberedelsesstadiet vil kunne begrense muligheten til å drive forebyggende informasjonshenting dersom etterforskningssporet må velges av rettsikkerhetsmessige årsaker når vilkårene for det er tilstede.

8.7.2 Befatning med visse gjenstander og informasjon i terrorhensikt

De fleste høringsinstanser har gitt felles merknader til forslaget om en generell kriminalisering av forberedelseshandlinger og forslagene som kriminaliserer befatning med visse gjenstander og informasjon. Mange viser til at forslagene reiser liknende problemstillinger og at bestemmelsene vil ha et overlappende anvendelsesområde.

Blant andre følgende høringsinstanser har likevel kommentert særskilt forslaget om å kriminalisere befatning med informasjon:

Riksadvokaten mener at frihet til å skaffe seg informasjon og viten er en grunnleggende del av ytringsfriheten som ikke bør avgrenses.

Den norske Advokatforening mener det er betenkelig å sette strafferettslige grenser for hva en borger kan tilegne seg av informasjon.

Forsvarsdepartementet og *Etterretningstjenesten* mener at en slik bestemmelse ikke bør ses i sammenheng med straffbar oppfordring til terrorhandlinger.

PST uttaler at det er et klart behov for å ramme spredning av bombemanualer, oppskrifter mv., og går for øvrig mot et krav om at besitteren må ha hatt til hensikt å utføre en terrorhandling.

Amnesty International Norge stiller spørsmål ved om informasjon kan ha et bestemt formål i seg selv, uten at informasjonen forstås i en kontekst mellom mottaker og avsender.

Fagpersoner ved UiB mener at forslaget griper for langt inn i ytringsfriheten, åpner for en vidtrekkende kontroll fra politiets side, og samsvarer dårlig med de idealene som kjennetegner en demokratisk rettsstat.

8.8 Departementets vurderinger

8.8.1 Generelt om lovforslaget

Departementet foreslår å kriminalisere forberedelser til terrorhandlinger. Forslaget rammer den som har bestemt seg for å gjennomføre en terrorhandling, og har foretatt handlinger som viser at han forbereder en terrorhandling.

Terrorhandlinger står i en særstilling blant de mest alvorlige forbrytelsene. Dette skyldes det betydelige skadepotensialet og den særlig samfunnsskadelige karakteren ved slike handlinger. Etter departementets syn er det derfor påkrevd å kriminalisere forberedelser til terrorhandlinger.

Straffansvar etter forslaget forutsetter at fullbyrdelsesforsettet er kommet til uttrykk i ytre handlinger. Forslaget rammer handlinger som i det ytre har tydelige kjennetegn på å være forberedelser til terrorhandlinger. Det er de foretatte handlingene sett i sammenheng med gjerningspersonens forsett som skaper fare for terrorhandlinger og som gjør handlingene straffverdige. Når kravene til hvilke handlinger som må være foretatt ses i sammenheng med kravene til gjerningspersonens forsett, dreier det seg om et straffansvar rettet mot reelle og alvorlige terrorforberedelser.

Domstolene er ikke ukjent med å måtte vurdere bevis for gjerningspersonens subjektive forhold i tilfeller hvor straffbarheten i stor utstrekning beror på dette. Forslaget tar utgangspunkt i det etablerte alminnelige forsøksansvaret, som reiser tilsvarende problemstillinger. I de tilfeller hvor det kan bevises at en person har bestemt seg for å fullbyrde en terrorhandling, for eksempel der en hensikt har kommet til uttrykk overfor andre eller gjennom skriftlige nedtegnelser, og personen har foretatt reelle og alvorlige forberedelser av en terrorhandling, vil det ligge godt til rette for straff.

Som nevnt under punkt 3.3 foreslår ikke departementet å gå videre med høringsforslagene om særskilte bestemmelser om gjenstander og informasjon.

8.8.2 Behovet for å utvide straffansvaret for forberedelse av terror

Etter departementets syn tilsier dagens trusselbilde at det er behov for en bestemmelse som kriminaliserer terrorforberedelser som foretas av personer som handler alene. Erfaringer har vist at det er fullt mulig for en enkeltperson å planlegge

og å gjennomføre alvorlige terrorhandlinger uten at dette skjer i samvirke med andre. Trusselvurderinger tyder dessuten på at potensielle terrorister i økende grad vil søke å utnytte at det er vanskelig å oppdage og å sikre samfunnet mot personer som begår terrorhandlinger på egen hånd.

Forsøksansvarets nedre grense vil for de alvorligste forbrytelsene ofte i tid og sted ligge tett opp til fullbyrdelsen av handlingen. Samtidig vil handlemåter som kan utgjøre forberedelse til handlinger som rammes av straffebudene det vises til i straffeloven 1902 § 147 a første ledd og straffeloven 2005 § 131, kunne falle utenfor enkeltstraffebud rettet mot forberedelsesstadiet, for eksempel straffeloven 1902 § 161. Etter departementets syn er det derfor nødvendig med et gjennomgående og helhetlig straffansvar for den som forbereder terrorhandlinger, hvor også straffeframmen reflekterer det alvorret som ofte vil ligge bak slike forberedelser.

Den som har bestemt seg for å fullbyrde en terrorhandling, og som med dette for øye foretar fysiske forberedelser, kan vanskelig hevde å ha en beskyttelsesverdig forventning om å kunne forutberegne nøyaktig hvilke handlinger han kan foreta, før han trår over grensen for den straffbare forberedelse. Det kan han heller ikke etter det gjeldende forsøksansvaret. For den lovlydige borger må det være tilstrekkelig å vite at ikke bare er fullbyrdet terrorhandling og forsøk på dette straffbart; også forberedelse kan medføre straffansvar. Den som har forsett om å fullbyrde en terrorhandling vil ikke selv være i tvil om dette, og må ta høyde for at videre forberedelseshandlinger han måtte foreta seg kan være straffbare.

Skjulte etterforskningsmetoder for å avverge og forebygge terrorhandlinger gir politiet mulighet til å gripe inn på et tidlig stadium. Et stykke på vei vil disse virkemidlene også kunne gjøre politiet i stand til å hindre gjennomføringen av terrorhandlinger. Politiet har likevel ikke adgang til å benytte tvangsmidlene i straffeprosessloven kapittel 14 om pågrepelse og fengsling i forebyggende øyemed. Selv om dette ville vært de klart mest effektive tvangsmidlene for å avverge en terrorhandling, er det uaktuelt å åpne for dette, jf. omtale i Ot.prp. nr. 60 (2004-2005) (punkt 9.4.2.3 side 131):

«At pågrepelse og varetektsfengsling 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.»

Reelle forberedelser til terrorhandlinger som har manifestert seg i handlinger i den ytre verden, skaper fare for at alvorlig skade kan oppstå. Hvorvidt skade faktisk vil oppstå vil bero på gjerningspersonens videre valg og handlinger. Etter departementets oppfatning bør imidlertid ikke samfunnet være henvist til å sitte stille og håpe at den som forbereder en terrorhandling vil ombestemme seg. Er handlemåten kommet tilstrekkelig langt, taler det særlig store skadepotensialet ved terrorhandlinger for at det er riktig å kriminalisere forberedelsene. Etter departementets forslag gis likevel den handlende adgang til straffri tilbaketreten, slik som etter det gjeldende forsøksansvaret.

Frihetsberøvelse av en person som i fullt alvor forbereder en terrorhandling vil hindre vedkommende i begå terrorhandlinger i den tiden frihetsberøvelsen varer. Fengselsstraff kan også bidra til at vedkommende avstår fra å begå slike handlinger i fremtiden. Videre vil forslaget kommunisere at allerede det å foreta alvorlige forberedelseshandlinger er uakseptabelt. Dette kan bidra til at personer som er i en radikaliseringsfase og som vurderer å gjennomføre en terrorhandling, vil avstå fra virksomhet som ellers ville kunne øke faren for at en terrorhandling faktisk ble gjennomført. Også familie og venner som registrerer denne aktiviteten, vil kunne få et ytterligere incitament til å reagere. Forslaget vil på denne måten kunne forsterke de preventive virkningene som ligger i det gjeldende straffansvaret for terrorhandlinger, og dermed virke avvergende og beskyttende. Selv om både allmennpreventive og individualpreventive virkninger kan være usikre, bør uansett reelle og alvorlige terrorforberedelser som avdekkes kunne møtes med en adekvat straffereaksjon.

8.8.3 Utformingen av et utvidet straffansvar mot forberedelser av terrorhandlinger

Forslaget utgjør en spesialregulering og utvidelse av det alminnelige forsøksansvaret, begrenset til forsøk på overtredelser av straffeloven 1902 § 147 a og straffeloven 2005 § 131. Straff etter forslaget kommer i stedet for forsøksstraff etter straffeloven 1902 § 49 og straffeloven 2005 § 16. Det blir dermed ikke tale om å dømme for forsøk på slike handlinger som beskrives i forslaget. I utgangspunktet viderefører forslaget et skille mellom straffrie forberedelseshandlinger og straffbart forsøk. Poenget er at straffansvaret etter forslaget vil inntre på et tidligere stadium i handlingsrekken enn etter det alminnelige forsøksansvaret. Også

etter forslaget vil en rekke forberedelser være straffrie. Grensen mellom straffri forberedelse og straffbart forsøk vil imidlertid ligge lenger unna fullbyrdelsen enn etter gjeldende rett, slik at terskelen senkes for hvor langt den handlende må være kommet før straffansvar inntre.

Forslaget rammer ikke forberedelser som måtte være foretatt uten at den handlende har bestemt seg for å gjennomføre en terrorhandling. Også handlinger som representerer omfattende forberedelser vil dermed kunne være straffrie. Før gjerningspersonen har bestemt seg for å gjennomføre lovbruddet, er avstanden frem til fullbyrdelsen for lang, og faren for skade for abstrakt, til at det kan begrunne straff.

Det avgjørende for straffansvar etter forslaget vil være hvor langt gjerningspersonen har kommet i forberedelsen av en terrorhandling, ikke hvilke gjenstander han har brukt. Straffverdigheten og skadepotensialet i forberedelser til terrorhandlinger er ikke nødvendigvis knyttet til om den handlende har befatning med visse gjenstander. Departementet har merket seg at trusselen om å begå terrorhandlinger også omfatter ukonvensjonelle forøvelsesmåter, som skogbranner, ildspåsettelse av bygninger eller «cyber-jihad», jf. punkt 4.1.3 og 4.2. Et straffansvar som ikke er begrenset til gjenstander vil være fleksibelt og ramme alle former for forberedelser, såfremt de skjer ved ytre handlinger som viser at det planlegges en terrorhandling.

Forslaget er ment å representere en reell og vesentlig utvidelse av straffansvaret sammenlignet med gjeldende rett. Langt på vei må det kunne antas at straffansvaret etter forslaget vil omfatte alle de tilfeller som det reelt sett ville vært mulig å strafforfølge, dersom forslaget fra 2001 eller representantforslag 24 L (2012-2013) var blitt vedtatt. Forslaget som fremmes her er imidlertid søkt utformet mer presist og med et mer avgrenset straffansvar. En mer vidtfavnende regel burde ikke være nødvendig, forutsatt at bestemmelsen i praksis gis den rekkevidden lovgiver forutsetter.

Vilkårene «legger til rette for og peker mot fullbyrdelsen» betyr at ikke enhver handling med henblikk på en fremtidig terrorhandling rammes. Dermed rammes i utgangspunktet ikke dagligdagse handlinger som anskaffelse av gummihansker, biler eller støvmasker, eller søk på internett, tilegnelse av informasjon mv. Men slike handlinger vil kunne inngå i en samlet vurdering av en handlemåte, og kan også gi indikasjoner om hva gjerningspersonen har tenkt.

Den objektive gjerningsbeskrivelse må dessuten sees i sammenheng med de subjektive vilkår –

handlingen må være foretatt med forsett om å fullbyrde en terrorhandling. Dersom de objektive og subjektive vilkår sees i sammenheng rammes etter departementets syn ikke dagligdagse aktiviteter.

Flere høringsinstanser har påpekt at legalitetsprinsippet inneholder et klarhetskrav som innebærer at straffebud må være utformet så klart som mulig. I lys av drøftelsen under punkt 8.4.1 mener departementet at det er klart at forslaget, slik det er utformet, ikke er i strid med klarhetskravet i legalitetsprinsippet. Forankringen i det alminnelige forsøksansvaret gir straffebudet en tilstrekkelig presis avgrensning mot straffrie forberedelser. Straffeloven 1902 § 147 a og straffeloven 2005 § 131 med videre henvisninger beskriver hvilke handlinger som er straffbare å fullbyrde. For å rammes av forslaget må forberedelsene legges til rette for og peke mot et slikt lovbrudd. Dermed avgrenses hvilke handlinger som rammes. I tillegg må fullbyrdesforsettet knytte seg til handlinger og følger som nevnt i straffeloven 1902 § 147 a første ledd og straffeloven 2005 § 131 annet ledd.

Forslaget er mer målrettet enn høringsforslaget, forslaget fra 2001 og forslaget i representantforslag 24 L (2012-2013). Disse forslagene ville kunne rammet enhver form for forberedelse. Forslaget som fremmes i proposisjonen her er rettet mot de straffverdige og farlige forberedelsene. Forslaget går for øvrig vesentlig kortere enn det 22. juli-kommisjonen synes å forutsette når den går imot en generell kriminalisering av forberedelseshandlinger som blant annet baserer seg på en delt bevisbyrde (rapporten side 392).

8.8.4 Overtredelse straffes som forsøk

Straff for forberedelse til terrorhandling skal fastsettes etter de regler som gjelder for forsøk, jf. straffeloven 1902 § 51. Det innebærer at straffen skal være mildere enn den fullbyrdede forbrytelse, jf. straffeloven 1902 § 51 første ledd første punktum. Maksimalstraff skal ikke anvendes. Hvor det er etablert et forholdsvis fast straffenivå for fullbyrdet overtredelse, må den utmålte straff for forsøk ligge lavere enn dette, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) punkt 27.3.4.2 side 369.

Før en straffbar handling er fullbyrdet, er det i dag adgang til å tre tilbake med straffriende virkning, såfremt dette skjer av fri vilje hos gjerningspersonen. Departementet mener det er rimelig at en tilsvarende mulighet bør gjelde for den som planlegger en terrorhandling, jf. henvisningen til § 50 i straffeloven 1902 § 147 nytt femte ledd. Det må kreves at vedkommende har bestemt seg for likevel ikke å begå en terrorhandling. Det vil ofte

være grunn til å kreve at dette vises gjennom ytre handlinger. Det vil ikke være tilstrekkelig for straffrihet at videre forberedelse er satt i bero eller utsatt til en annen anledning. Det vil normalt måtte kreves en aktiv tilbaketreden. Hvis forsøket samtidig er en fullbyrdet overtredelse av andre straffebud, herunder straffeloven 1902 § 161, faller straffen for det fullbyrdede lovbruddet ikke bort.

En tilsvarende regel foreslås tatt inn i forslaget til straffeloven 2005 § 131 tredje ledd.

8.8.5 Forholdet til personvernet og retten til privatliv mv.

Straffebestemmelsen griper inn i borgenes handlefrihet når de har bestemt seg for å foreta en terrorhandling. Borgernes handlefrihet er blant annet beskyttet av retten til personvern, ytringsfrihet og forenings- og forsamlingsfrihet. Disse rettighetene gjelder likevel ikke absolutt, men må balanseres mot andre viktige samfunnshensyn som kriminalitetsbekjempelse, jf. punkt 8.4.2.

Inngrep må oppfylle lovskravet. Det er ikke tvilsomt her, jf. punkt 8.8.3. Lovbestemmelsen må også ivareta et av de formålene som kan berette inngrepet. I dette tilfellet dreier det seg om behovet for å bekjempe terrorhandling.

Det gjelder også et krav om at lovbestemmelsen må være nødvendig. Av praksis fra EMD følger at det da skal foretas en konkret vurdering av om tiltaket er egnet til å nå formålet, om formålet kan oppnås med mindre inngripende midler, og til slutt om tiltaket fremstår som forholdsmessig. I denne vurderingen vil staten ha en skjønnsmargin.

Alvorlige og reelle forberedelser til terrorhandling foreslås kriminalisert av hensyn til det særlig store fare- og skadepotensialet ved slike handlinger. Etter at gjerningspersonen har bestemt seg for å utføre en terrorhandling vil alle ytre handlinger som underbygger dette, i utgangspunktet rammes av straffebestemmelsen. Det er heller ikke noe krav om at handlingen må ha skjedd i samarbeid med noen andre – også en gjerningsperson som forbereder alene kan rammes. Bestemmelsen imøtekommer dermed det behov for regulering som avtegnes i redegjørelsen for dagens trusselsituasjon i punkt 4.1.

En like god beskyttelse mot det store fare- og skadepotensialet som et terrorhandling har, kan ikke oppnås ved mindre inngripende metoder. Riktignok er bestemte typer forberedelse til terrorhandling straffbart allerede i dag, jf. straffeloven 1902 § 161 (se punkt 6) og straffeloven 1902 § 147 a tredje ledd (nytt fjerde ledd) og straffeloven 2005

§ 133 om terrorforbund. Dessuten foreslår departementet i proposisjonen her å kriminalisere mottakelse av terrortrening, jf. punkt 5 samt kvalifisert deltakelse i en terrororganisasjon, jf. punkt 7, som begge etter omstendighetene også kan ramme forberedelser til en terrorhandling. Men disse bestemmelsene og forslagene til bestemmelser rammer ikke andre typer planlegging. Med unntak av straffeloven 1902 § 161 forutsetter terrorforbundsbestemmelsen og forslagene i punkt 5 og 7 dessuten et samarbeid mellom minst to personer. Terrorplanlegging kan også skje av en person alene, og det må lovgivningen ta høyde for.

Etter departementets syn er det nødvendig å beskytte samfunnet mot terrorhandlinger før handlingen er gjennomført. Dette er ikke en hyppig forekommende type kriminalitet, men den kan ha svært alvorlige konsekvenser for samfunnet og den enkelte som rammes når den inntreffer. For den enkelte borger som frykter at vedkommende mistenkes for å ha bestemt seg for å begå en terrorhandling, vil bestemmelsen kunne prege vedkommendes handlefrihet. Domfellelse kan imidlertid først skje når det er funnet bevist at vilkårene i straffebestemmelsen er oppfylt. Bestemmelsen åpner også for at en som har bestemt seg for å begå en terrorhandling og foretar handlinger som underbygger dette forsettet, kan tre tilbake med straffriende virkning.

Departementet mener uansett at terrorhandlings ekstraordinære grovhet og skadepotensiale berettiger dette inngrepet i den enkeltes handlefrihet. Forslaget er begrenset til terrorhandlinger slik at andre terrorrelaterte handlinger som terrorfinansiering, terrortrening mv. faller utenfor. En vid regel er etter departementets syn også i tråd med det synet på terrorhandlinger som allerede kommer til uttrykk i loven, jf. straffeloven 2005 § 132 som har 30 års strafferamme for grove terrorhandlinger. Dette foreslås nå vedtatt i straffeloven 1902 som nytt § 147 a annet ledd, jf. punkt 9.1. For øvrig kan terrorhandlinger som rammes av straffeloven 1902 § 147 a første ledd og straffeloven 2005 § 131 straffes med lovens strengeste straff, dvs. fengsel inntil 21 år.

8.8.6 Konkurrans

Straffeloven 1902 § 49 og straffeloven 2005 § 16, kommer ikke til anvendelse for forsøk på overtredelser av straffeloven 1902 § 147 a første eller annet ledd og straffeloven 2005 § 131 eller 132. Det vil si at forslaget til ny bestemmelse i straffeloven 1902 § 147 a femte ledd og straffeloven 2005 § 131 tredje ledd fullt ut regulerer forsøksansva-

ret, for så vidt gjelder terrorhandlinger. Hvor nært opp til fullbyrdelse handlemåten var kommet, vil imidlertid være relevant ved straffutmålingen.

Lovforslaget rammer ikke bare den som forbereder terror på egen hånd. Samvirke med andre kan være et tydelig tegn på både fullbyrdelsesforsett og på at det foregår straffbar forberedelse av terrorhandlinger. I den grad lovforslaget dekker alle sider ved det straffbare forholdet, skal ikke forbundsbestemmelsen anvendes i konkurrans. Avtaleelementet kan likevel komme inn som en skjerpene omstendighet i straffutmålingen. Dette utelukker naturligvis ikke at bestemmelsen om terrorforbund etter omstendighetene kan være overtrådt uten at vilkårene etter det særskilte forsøksansvaret for terrorhandlinger er oppfylt.

8.8.7 Konsekvenser for adgangen til å benytte etterforskningsmetoder/tvangsmidler

Lovforslaget innebærer en nykriminalisering av forberedelser til terrorhandlinger. Derved utvides samtidig grunnlaget for å iverksette etterforskning og i den forbindelse benytte tvangsmidler, jf. straffeprosessloven fjerde del. Den mest markante betydningen av nykriminaliseringen er at det der ved åpnes for bruk av tvangsmidlene pågripelse og fengsling, jf. straffeprosessloven kapittel 14.

For så vidt gjelder adgangen til å benytte de andre tvangsmidlene i straffeprosessloven fjerde del, er nykriminaliseringen av mindre betydning. Etter gjeldende rett er det nokså vid adgang til å benytte øvrige tvangsmidler for å avverge eller forebygge terrorhandlinger. Etter straffeprosessloven § 222 d første ledd kan retten ved kjennelse gi politiet adgang til som ledd i etterforskning å nytte tvangsmidler for å avverge alvorlig kriminalitet, herunder handling som rammes av straffeloven 1902 § 147 a første eller annet ledd, når det er rimelig grunn til å tro at noen kommer til å begå en slik handling. PST kan gis tilsvarende tillatelse når det er grunn til å tro at noen kommer til å begå en handling som rammes av blant annet straffeloven 1902 § 147 a tredje ledd. Etter politiloven § 17 d kan dessuten retten ved kjennelse gi PST tillatelse til som ledd i sin forebyggende virksomhet å benytte en rekke tvangsmidler dersom det er grunn til å undersøke om noen forbereder en handling som rammes av blant annet straffeloven 1902 § 147 a Innføringen av et utvidet forsøksansvar for terrorhandlinger innebærer for øvrig ikke en utvidelse av adgangen til å benytte tvangsmidler i forebyggende eller avvergende øyemed.

9 Skjerpet strafferamme for terrorhandlinger

9.1 30 års strafferamme for terrorhandlinger

Terrorhandlinger kan etter *straffeloven 1902 § 147 a første ledd* straffes med fengsel inntil 21 år. Bestemmelsen viser til andre straffebud, hvorav flere har en lavere strafferamme enn fengsel inntil 21 år, og bestemmer at overtredelse av disse skal anses som en terrorhandling og straffes med fengsel inntil 21 år dersom de er utført med et særlig forsett. Straffeloven 1902 har ingen egen bestemmelse om grove terrorhandlinger.

Også i *straffeloven 2005* er utgangspunktet at terrorhandlinger straffes med fengsel inntil 21 år, jf. § 131. I tillegg er det tatt inn en ny bestemmelse om grove terrorhandlinger med en strafferamme på fengsel inntil 30 år, jf. § 132. Bestemmelsen angir videre hvilke momenter det skal legges vekt på ved vurderingen av om overtredelsen er grov.

I Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 8.5.5.4 side 172 drøftes utvidelse av strafferammen slik:

«Rettsferdighets- og rimelighetsbetraktninger trekker likevel i retning av en heving av strafferammen for de mest alvorlige terrorhandlingene. Både forholdet mellom handlingen og straffen (utvekslingsrettsferdighet) og forholdet mellom grove og mindre grove terrorhandlinger (fordelingsrettsferdighet) taler for en slik løsning. Det er dessuten ønskelig å markere at Norge ikke skal være noen frihavn for terrorister og deres støttespillere. For å unngå en slik situasjon må det norske straffenivået være tilstrekkelig høyt. Terrorhandlinger bør på denne bakgrunnen som utgangspunkt ha en strafferamme på 21 års fengsel, slik som i dag, jf. straffeloven 1902 § 147 a, og 30 år for de aller groveste terrorhandlingene.»

[...]

«Bestemmelsen om grove terrorhandlinger bør etter departementet syn utformes slik at alle lovbruddene som er nevnt i hovedbestemmelsen om terrorhandlinger skal kunne anses som grove terrorhandlinger. Angivelsen av momentene som skal tas i betraktning i vurderingen av om en terrorhandling skal anses som grov vil, sammen med merknadene til bestemmelsen, i tilstrekkelig grad snevre inn virkeområdet for fengselsstraff inntil 30 år.»

Etter d e p a r t e m e n t e t s syn bør strafferammen på 30 år for grove terrorhandlinger innføres også i straffeloven 1902, slik at den kan tre i kraft raskt. Dette foreslås gjennomført ved å tilføye et nytt ledd om grove terrorhandlinger i straffeloven 1902 § 147 a som svarer til straffeloven 2005 § 132.

Strafferammen på 30 år i straffeloven 1902 vil favne noe videre enn etter straffeloven 2005 fordi kravet om terrorforsett i gjeldende lov er erstattet med et noe strengere krav om terrorhensikt i straffeloven 2005.

Etter straffeloven 1902 § 17 første ledd bokstav b er fengsel inntil 21 år lovens strengeste straff. Innføring av en strafferamme på 30 år for grove terrorhandlinger nødvendiggjør derfor også en endring i denne bestemmelsen, slik at det fremgår at også fengsel inntil 30 år kan idømmes etter loven.

Den øverste tidsrammen for forvaring etter både straffeloven 1902 § 39 e og straffeloven 2005 § 43 er 21 år, og forslaget her innebærer ingen endring i dette. Departementet sendte 8. februar 2013 på høring spørsmålet om hvorvidt den øverste tidsrammen for forvaring skal forhøyes.

Departementet foreslår videre endringer i straffeprosessloven §§ 64 og 65, slik at det uttrykkelig fremgår hvem som har påtalekompetansen i saker med en strafferamme på fengsel inntil 30 år, se punkt 9.2.

9.2 Endringer i straffeprosessloven og politiloven

Som en følge av at det foreslås innført 30 års strafferamme for grove terrorhandlinger, bør det klargjøres at Kongen i statsråd og riksadvokaten har

samme kompetanse til henholdsvis å unnlate påtale og å reise tiltale i saker med en strafferamme på fengsel inntil 30 år som i saker med en strafferamme på fengsel inntil 21 år. Det vises til forslaget til endringer i straffeprosessloven §§ 64 og 65 og merknadene til disse.

10 Straffansvaret og idømt straff for terrorhandlinger skal ikke være gjenstand for foreldelse

Etter *straffeloven 1902 § 67 første ledd* er foreldelsesfristen for straffansvar fra 2 til 25 år avhengig av lengstestrafen i det enkelte straffebudet. Gjeldende rett har ingen unntak fra regelen om at straffansvar foreldes; selv den mest alvorlige forbrytelse foreldes etter 25 år.

For terrorhandlinger som rammes av straffeloven 1902 § 147 a innebærer dette at straffansvaret foreldes etter 25 år; handlingen er da ikke lenger straffbar.

Idømt straff for terrorhandlinger foreldes etter 30 år, jf. *straffeloven 1902 § 71 første ledd*. Foreldelse av idømt straff innebærer at de ilagte reaksjonene bortfaller og ikke lenger kan fullbyrdes.

Det følger av *straffeloven 2005 § 91* at straffansvaret for folkemord, forbrytelser mot menneskeheten, krigsforbrytelser og terrorhandlinger ikke foreldes dersom handlingene kan straffes med fengsel i 15 år eller mer. Dette innebærer at straffansvaret for terrorhandlinger og grove terrorhandlinger, jf. straffeloven 2005 §§ 131 og 132, ikke foreldes. Videre er strafferammen fengsel i 15 år eller mer i en rekke andre straffebud i terrorkapitlet, noe som innebærer at heller ikke straffansvaret for overtredelse av disse bestemmelsene foreldes. Dette gjelder straffeloven 2005 § 138 om terrorbombing, § 139 om kapring av luftfartøy og skip, § 142 om ulovlig befatning med farlig materiale og § 144 om angrep på en internasjonalt beskyttet person.

Det følger videre av *straffeloven 2005 § 96* at heller ikke idømt straff for folkemord, forbrytelser mot menneskeheten, krigsforbrytelser og terrorhandlinger foreldes dersom handlingene kan straffes med fengsel i mer enn 15 år. Begrunnelsen for unntakene fra de alminnelige foreldelsesreglene fremgår av Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 8.5.5 side 173-174.

Den alminnelige delen i straffeloven 2005, herunder reglene om ikke-foreldelse, er satt i kraft

for folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser.

Etter d e p a r t e m e n t e t s syn bør det for terrorhandlinger innføres unntak fra de vanlige foreldelsesreglene også i straffeloven 1902, se forslaget til nytt tredje ledd i straffeloven 1902 § 66 og nytt femte ledd i § 71.

Som det fremgår over er unntak fra de alminnelige foreldelsesreglene innført i straffeloven 2005 for terrorhandlinger med en strafferamme på 15 år eller mer. Unntaket gjelder dermed for terrorhandlinger og grove terrorhandlinger (straffeloven 2005 §§ 131 og 132), i tillegg til en rekke terrorrelaterte handlinger. Straffeloven 1902 har, i motsetning til straffeloven 2005, ikke noe eget kapittel om terrorhandlinger, og ikke alle bestemmelsene i det nye terrorkapitlet har sin make i straffeloven 1902.

Etter departementets syn er det sentrale i denne omgang at straffansvaret og idømt straff for handlinger som rammes av hovedbestemmelsen om terror i straffeloven § 147 a, ikke skal kunne foreldes. Departementet foreslår derfor at unntaket fra de alminnelige foreldelsesreglene skal gjelde for handlinger som rammes av straffeloven § 147 a. Dette innebærer eksempelvis at forvoldelse av en sprengning som rammes av straffeloven 1902 § 148, men som ikke er begått med terrorforsett, fortsatt vil foreldes etter 25 år. Unntaket får dermed et noe snevrere virkeområde enn det tilsvarende unntaket i straffeloven 2005 §§ 91 og 96, ved at det kun gjelder handlinger begått med terrorforsett.

I Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) punkt 30.1 side 478, er det uttalt at bestemmelsene om ikke-foreldelse skal gjelde også for handlinger som er begått før den nye straffeloven trer i kraft, såfremt foreldelse ikke allerede har inntrådt. Uttalelsen antas å gjelde både straffeloven 2005 § 91 og § 96. Unntakene fra foreldelsesreglene i straffeloven 1902 skal ha tilsvarende virkeområde i tid.

11 Utvidet straffansvar for organisert kriminalitet

11.1 Gjeldende rett

11.1.1 Straffeloven 1902 § 60 a

Begrepet «organisert kriminell gruppe» kom inn i straffeloven 1902 ved en lovendring som trådte i kraft 7. april 2003. Den sentrale bestemmelsen er straffeloven 1902 § 60 a. Bestemmelsen fastsetter en generell sidestrafferamme som innebærer at det i slike tilfeller kan idømmes strengere straff enn det som er angitt i det enkelte straffebudet. Straffeloven 1902 § 60 a lyder:

«§ 60 a. Dersom en straffbar handling er utøvet som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe, forhøyes maksimumsstraffen i straffebudet til det dobbelte, likevel ikke med mer enn 5 års fengsel.

Med organisert kriminell gruppe menes en organisert gruppe på tre eller flere personer som har som et hovedformål å begå en handling som kan straffes med fengsel i minst 3 år, eller hvor en vesentlig del av virksomheten består i å begå slike handlinger.

Forhøyelse av maksimumsstraffen etter bestemmelsen her får anvendelse i forhold til lovbestemmelser som tillegger strafferammen rettslig virkning, hvis ikke annet er bestemt.»

Begrepet er også tillagt betydning i straffeloven 1902 § 162 c som er en alminnelig straffebestemmelse. Den rammer det å inngå forbund om å begå alvorlig kriminalitet. Bestemmelsen lyder:

«§ 162 c. Den som inngår forbund med noen om å begå en handling som kan straffes med fengsel i minst 3 år, og som skal begås som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe, straffes med fengsel inntil 3 år, med mindre forholdet går inn under en strengere straffebestemmelse. Forhøyelse av maksimumsstraffen ved gjentakelse eller sammenstøt av forbrytelser kommer ikke i betraktning.

Med organisert kriminell gruppe menes en organisert gruppe på tre eller flere personer som har som et hovedformål å begå en hand-

ling som kan straffes med fengsel i minst 3 år, eller hvor en vesentlig del av virksomheten består i å begå slike handlinger.»

I straffeloven 2005 § 79 er definisjonen av organisert kriminell virksomhet i straffeloven 1902 § 60 a videreført uendret. Begrepet er tillagt betydning i straffeloven 2005 § 158 om grov motarbeiding av rettsvesenet og § 198 om forbund om alvorlig organisert kriminalitet. Forbundsbestemmelsen i § 198 viderefører uten realitetsendringer straffeloven 1902 § 162 c, mens § 158 er en ny bestemmelse, likevel slik at den innholdsmessig er en delvis videreføring av straffeloven 1902 § 132 a fjerde ledd. Begrepet forekommer dessuten i lov 3. juni 2005 nr. 33 om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (diskrimineringsloven) § 15 femte ledd.

Hensynet til et konsekvent regelverk tilsier at nedenstående drøftelse av endringer i definisjonen av organisert kriminalitet i straffeloven 1902 § 60 a, også gjelder forståelsen av begrepet «organisert kriminell virksomhet» i straffeloven 1902 § 162 c, i de aktuelle bestemmelsene i straffeloven 2005 og i diskrimineringsloven § 15. De behandles imidlertid ikke særskilt i det følgende.

Hva som nærmere ligger i kravet til «organisert» er omtalt slik i forarbeidene til straffeloven 1902 § 162 c (Ot.prp. nr. 62 (2002-2003) punkt 13.1 side 96):

«Det første vilkåret i definisjonen er at det må foreligge en 'organisert gruppe'. I dette ligger at gruppen må ha en viss struktur og varighet. Mafialiknende organisasjoner og andre profesjonelle forbrytternettverk med forgreninger i flere land vil klart falle innenfor definisjonen. Utenfor faller grupper hvor det ikke er en så nær tilknytning mellom deltakerne at de naturlig utgjør en organisert gruppe. Bestemmelsen rammer dermed ikke alle tilfeller hvor flere opptrer i samvirke, eller hvor flere medvirker til en straffbar handling. Det gjelder selv om deltakerne kan sies å utgjøre en gruppe, så lenge gruppen ikke er organisert – f.eks. hvis en vennegjeng avtaler å rane en bank.

Ved vurderingen av om det foreligger en 'organisert gruppe', vil det være av betydning om det er etablert en viss organisatorisk eller hierarkisk struktur, om gruppen har internasjonale forgreninger, om det er avtalt en bestemt arbeidsfordeling mellom medlemmene, om gruppen har tilknytning til bestemte lokaler, om deltakerne møtes jevnlig mv. Også tidsaspektet vil kunne være av betydning. Jo lengre en gruppe har eksistert, desto lettere vil det foreligge en organisert gruppe i lovens forstand. Motsatt vil tidsaspektet ha mindre å si desto mer gruppen er organisert.

Det kreves ikke at gruppen har utarbeidet vedtekter eller programmer for sin virksomhet, slik lovlige organisasjoner ofte vil ha. Det kreves heller ikke at gruppen er organisert på en bestemt måte. Det samfunnsskadelige ved organisert kriminalitet har ikke først og fremst sammenheng med måten gruppen er organisert på, men på at medlemmene i gruppen overhodet er organisert.»

I tillegg er det et vilkår at gruppen består av «tre eller flere personer». Om dette vilkåret heter det (samme sted):

«Utkastet krever videre at gruppen består av 'tre eller flere personer'. Det er ikke noe vilkår at antallet medlemmer er konstant eller tilnærmet konstant, eller at det er en viss kontinuitet i medlemsmassen, så lenge gruppen oppfyller lovens minstekrav.»

Et siste vilkår er at gruppen enten «har til hovedformål å begå en handling som kan straffes med fengsel i minst 3 år», eller at «en vesentlig del av virksomheten består i å begå slike handlinger». Forståelsen av dette vilkåret omtales slik (samme sted):

«Ofte kan det være vanskelig å bevise hvilket formål en gruppe har, især hvor formålet ikke er angitt i vedtekter, programmer eller på annen måte, slik det sjelden vil være i denne sammenhengen, og slik utkastet heller ikke stiller noe krav om. Uten andre bevis vil man da langt på vei være henvist til å trekke slutninger om formålet ut fra den virksomheten gruppen inntil da har utfoldet, jf også [FN-konvensjonen 15. november 2000 mot grenseoverskridende organisert kriminalitet] artikkel 5 nr. 2.

Bestemmelsen omfatter også organiserte grupper som rent faktisk driver alvorlig kriminell virksomhet, selv om hovedformålet skulle

være et annet eller eventuelt ikke lar seg bevise. Det å delta i slike grupper kan være mer straffverdig enn det å delta i grupper som har et kriminelt formål, men som aldri har tatt skritt for å gjennomføre dette. De straffbare handlingene må være begått av gruppen selv eller på vegne av den. Det er ikke tilstrekkelig at personer med tilknytning til gruppen på egen hånd har begått en handling av den type loven nevner.»

Bestemmelsen krever ikke at virksomheten bare må ha som formål å bedrive kriminell aktivitet av en viss alvorlighetsgrad – det er tilstrekkelig at kriminaliteten utgjør en «vesentlig del» av virksomheten. I merknadene utdypes dette (Ot.prp. nr. 62 (2002-2003) punkt 13.1 side 96-97):

«I dette ligger det ikke at gruppens virksomhet hovedsakelig må være av ulovlig karakter. Grupper som driver lovlig og ulovlig virksomhet om hverandre og i noenlunde samme omfang, faller innenfor definisjonen. Den straffbare virksomheten vil også være vesentlig selv om omfanget av den er mindre enn omfanget av den lovlige virksomheten. Består en tredjedel av gruppens aktiviteter i ulovlig virksomhet, vil også dette normalt måtte betraktes som en vesentlig del. Og man kan vanskelig trekke en absolutt grense ved ulovlig virksomhet av dette omfang. Hvor grensen nærmere skal trekkes må bero på de konkrete omstendigheter i saken, blant annet på hvor alvorlig kriminalitet det dreier seg om.»

Lovbestemmelsene om organisert kriminalitet trådte i kraft 4. juli 2003. Det er likevel fortsatt relativt sparsomt med rettspraksis, særlig fra Høyesterett siden anvendelsen av straffeloven 1902 § 60 a prosessuelt hører under skyldspørsmålet.

En sentral dom er inntatt i Rt. 2007 side 744 hvor den nærmere forståelsen av kriteriet «organisert» kommenteres slik i avsnitt 16:

«Det sentrale spørsmålet i den foreliggende saken er om det kan sies å foreligge en tilstrekkelig organisert gruppe. Ved denne vurderingen må man ha for øye at straffeloven opererer med andre former for samarbeid som innebærer en lavere grad av organisering enn det som kreves etter straffeloven § 60 a. Jeg henviser i denne sammenheng til de alminnelige reglene om medvirkning og til bestemmelser som setter straff for 'å inngå forbund' med nærmere bestemt formål, som for eksempel straffeloven

§ 94 og § 147 a fjerde ledd. Straffeloven § 60 a stiller et krav om større grad av organisering enn slike bestemmelser gjør. Også det at vilkåret i § 60 a ble skjerpet i proposisjonen sammenlignet med høringsnotatet, hvor det avgjørende var foreslått å være om handlingen var utført som ledd i organisert kriminalitet - se proposisjonen side 93-94 - viser at kravene om struktur og varighet ikke må settes for lavt.»

11.1.2 Andre straffebud som rammer samvirke

11.1.2.1 Straffebestemmelser som rammer mer formalisert samarbeid

Enkelte bestemmelser i straffeloven 1902 og 2005 retter seg mot deltakelse i ulike former for kriminelle organisasjoner, jf. straffeloven 1902 § 104 a som videreføres i straffeloven 2005 §§ 128 og 129. Etter straffeloven 1902 § 104 a kreves det at gruppen har et særskilt militært eller politisk formål.

En beslektet form for samarbeid er inngåelse av forbund med sikte på å begå ulike lovbrudd (straffeloven 1902 §§ 94 første ledd, 147 a tredje ledd, 159, 223 tredje ledd, 225 tredje ledd, 233 a, 269 nr. 1 og 318 som alle i det vesentligste er videreført i straffeloven 2005). Å inngå forbund vil si at to eller flere personer avtaler at de skal begå en bestemt forbrytelse. Overtredelsen vil være fullbyrdet når avtalen er inngått. På den måten er det gjort straffbart å begå visse forberedelseshandlinger som ellers ville ha vært lovlige.

11.1.2.2 Medvirkning

I straffeloven 1902 må spørsmålet om hvorvidt medvirkning er straffbart, løses ved en tolkning av det enkelte straffebudet. Av noen straffebud følger det uttrykkelig at medvirkning til den straffbare handlingen, eller utvalgte deler av denne, rammes. Andre straffebud har en så vid beskrivelse av det straffbare forholdet at det også omfatter det man i dagligtale oppfatter som medvirkning. I noen meget spesielle tilfeller er kun medvirkning, ikke hovedhandlingen, straffbar.

Straffeloven 2005 § 15 angir som hovedregel at også den som medvirker til et lovbrudd, kan straffes. Unntak herfra kan fremgå av den enkelte straffebestemmelsen.

Hvilke handlinger som skal forstås som medvirkning er imidlertid i det vesentligste det samme. Kjernen er kravet om bistand til gjennomføringen av den straffbare handlingen – det er nok at medvirkeren har «vært med». Samtidig er det

ikke et krav om årsakssammenheng mellom medvirkningen og hovedgjerningspersonens handling, ei heller at medvirkningshandlingen har lettet utførelsen av den straffbare hovedgjerningen. Tidsmessig må en medvirkningshandling finne sted før eller under utførelsen av hovedhandlingen. Medvirkning vurderes dessuten som en selvstendig handling slik at alle straffbarhetsvilkårene må være oppfylt.

11.2 Omtale av straffeloven 1902 § 60 a i Metodekontrollutvalgets utredning

Metodekontrollutvalget ble nedsatt 15. februar 2008 og avleverte 26. juni 2009 utredningen NOU 2009: 15 Skjult informasjon – åpen kontroll. Utredningen har vært på en bred høring, og Justisdepartementet arbeider for tiden med å følge opp saken.

Metodekontrollutvalget fikk blant annet i mandat å foreta en etterkontroll av reglene om bruk av skjulte tvangsmidler (etterforskningsmetoder som har hjemmel i lov og som brukes uten at den personen metoden er rettet mot kjenner til det). I den forbindelse så utvalget nærmere på bruk av strafferammen som et avgrensningskriterium i en rekke av tvangsmidlene.

Straffeloven 1902 § 60 a hever strafferammen og utvider således virkeområdet for de ekstraordinære etterforskningsmetodene. Om betydningen av straffeloven 1902 § 60 a og begrepet «organisert kriminell gruppe» for bekjempelsen av «organisert kriminalitet» heter det (NOU 2009: 15 punkt 8.6.3 side 79):

«Ettersom [straffeloven § 60 a] ble ansett som et viktig virkemiddel i bekjempelsen av organisert kriminalitet, kan definisjonen si noe om hva lovgiver legger i dette. Det kan imidlertid ikke settes likhetstegn mellom begrepene 'organisert kriminell gruppe' og 'organisert kriminalitet'. Det første begrepet vil kunne fange opp forhold som ikke vanligvis er regnet som organisert kriminalitet, blant annet fordi det ikke er begrenset til særskilte typer kriminalitet. Det vil ikke nødvendigvis fange opp forhold som tradisjonelt har vært regnet som organisert kriminalitet, ettersom det kreves bevist utover enhver rimelig tvil at alle vilkårene er oppfylt.

Selv om begrepet 'organisert kriminalitet' ikke har noe klart og entydig innhold, synes det både i norsk og internasjonal sammenheng

å være enighet om enkelte elementer som kjennetegner organisert kriminell virksomhet. Som en del av satsingen mot organisert kriminalitet har EU forpliktet sine medlemsland til å kriminalisere en rekke handlinger relatert til kriminelle organisasjoner. I denne forbindelse har landene blitt enige om en liste med 11 punkter som anses å kjennetegne organisert kriminalitet. Denne listen har også flere felles-trekk med en liste gjengitt av Metodeutvalget i NOU 1997: 15, den er gjengitt i forarbeidene til den norske bestemmelsen i straffeloven § 60 a og ble lagt til grunn i Politidirektoratets rapport 'Organisert kriminalitet' fra 2003. EUs liste ser slik ut:

- samarbeid mellom flere enn to personer
- hver med egne tildelte oppgaver
- over en lang eller ubegrenset tidsperiode
- gjennom bruk av en form for disiplin eller kontroll
- mistanke om gjennomførte alvorlige kriminelle handlinger
- virksomhet på internasjonalt nivå
- bruk av vold eller annen form for trussel
- bruk av kommersielle eller forretningsmessige strukturer
- deltakelse i hvitvasking
- utøve innflytelse på politikk, media, offentlig forvaltning, rettsmyndigheter eller økonomi
- styrt av målsetning om vinning og/eller makt

For at en virksomhet skal anses som organisert kriminalitet kreves det at minst seks av punktene er oppfylt, herunder strekpunkt nummer en, tre, fem og elleve.»

Utvalget peker på utfordringer knyttet til bruk av straffeloven 1902 § 60 a i tilknytning til en begjæring om bruk av tvangsmidler. For det første mener utvalget at det i mange tilfeller kan være krevende å bevise at de forhold som etterforskes med tilstrekkelig sannsynlighet vil omfattes av straffeloven 1902 § 60 a og således tilfredsstillende vilkåret om strafferamme i den enkelte regel om tvangsmiddelbruk (NOU 2009: 15 punkt 14.3 side 159):

«Utvalget har derfor fra flere hold i politiet og påtalemyndigheten blitt bedt om å vurdere muligheten for å fjerne kravet om tilknytning til straffeloven § 60 a i reglene om romavlytting og tvangsmiddelbruk i avvergende øyemed, samt om å inkludere enkelte straffebud i andre

tvangsmiddelhemler som ikke oppfyller kravet til strafferamme, selv om de ville gjort det i kombinasjon med straffeloven § 60 a.»

Dernest peker utvalget på at om man skulle klare å bevise dette og således få adgang til å ta i bruk det aktuelle tvangsmidlet, er det ikke dermed gitt at man finner grunnlag for å ta ut tiltale etter straffeloven 1902 § 60 a. I så fall vil heller ikke bevis innhentet ved bruk av dette tvangsmidlet kunne legges frem som bevis under hovedforhandlingen. Utvalget uttaler (samme sted):

«Politiet vil dermed kunne sitte på avgjørende bevis for at en straffbar handling med opp til 10 års strafferamme er begått uten at handlingene kan påtales. Flere av aktørene utvalget har møtt har løftet dette frem som svært problematisk.»

Et flertall av utvalgets medlemmer mente imidlertid at strenge kriterier for bruk av straffeloven 1902 § 60 a i samspill med bruk av tvangsmidler, i all hovedsak ville bli løst ved utvalgets forslag om å utvide adgangen til å bruke overskuddsinformasjon (NOU 2009: 15 punkt 14.3 side 162):

«Flertallet vil peke på at dette ofte vil dreie seg om svært alvorlige handlinger, selv om det ikke kan bevises utover enhver rimelig tvil at det er begått som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe. I tilfelle departementet ikke følger opp utvalgets forslag til endringer i reglene om overskuddsinformasjon, vil utvalgets flertall derfor oppfordre til at det likevel åpnes for bruk av informasjon innhentet ved skjult tvangsmiddelbruk på grunnlag av § 60 a som bevis selv om det på tiltalestadiet ikke kan bevises at vilkårene i § 60 a er oppfylt.»

Justisdepartementet vil behandle bruk av overskuddsinformasjon i forbindelse med oppfølgingen av Metodekontrollutvalgets utredning.

11.3 Høringsnotatet

I høringsnotatet tok departementet utgangspunkt i at en rådende oppfatning innenfor strafferettspleien synes å være at straffeloven 1902 § 60 a ikke har fått den tilsiktete betydningen for bekjempelse av organisert kriminalitet. Dette kom blant annet til uttrykk i Meld. St. 7 (2010-2011) Kampen mot organisert kriminalitet. Her ble det uttalt at manglende bruk av straffeloven

1902 §§ 60 a og 162 c kunne tyde på at de hadde et for snevert anvendelsesområde og at det således var behov for justeringer (punkt 7.1.3 side 90):

«Etter departementets oppfatning viser gjennomgangen av rettspraksis at straffeloven § 60 a på den ene siden har fått et noe for snevert anvendelsesområde, og på den annen side at det er indikasjoner på at anvendelsen av bestemmelsen ikke har hatt tilstrekkelig skjerpene virkning. Bestemmelsen har vist seg vanskelig å anvende i saker hvor kriminalitet begås av grupper eller nettverk hvor hver deltaker har en bestemt rolle, men hvor strukturen mangler en hierarkisk oppbygging. Slike grupper kan være en like stor trussel mot samfunnet som hierarkisk organiserte grupper. Et eksempel er gjenger bestående av mobile vinningskriminelle.

Gjennomgangen av rettspraksis kan tyde på at det er behov for justeringer av straffeloven § 60 a og § 162 c. Departementet peker her særlig på den begrensede rekkevidden bestemmelsene har fått i praksis, i første rekke ved at det nærmest oppstilles som et krav at gruppen må være hierarkisk oppbygd. I tillegg kan det reises spørsmål om bestemmelsen har gitt den ønskede straffskjerpene virkning. Departementet vil vurdere å foreslå endringer i straffeloven § 60 a, slik at bestemmelsen får et noe bredere virkefelt enn i dag.»

Omtalen i Meld. St. 7 (2010-2011) kunne tyde på at vilkåret om at det må være en «organisert gruppe» bør endres slik at det i større grad enn i dag også omfatter løsere strukturer som med en fellesbetegnelse kan kalles nettverksbaserte grupper. Dette ble drøftet slik (høringsnotatet punkt 3.6 side 50-51):

«Et spørsmål er hvor fast samarbeidet bør ha vært og over hvor lang tid. Det synes fornuftig å kreve at det har avtegnet seg visse faste strukturer for samarbeid, men ikke nødvendigvis i form av en klar leder og med klare ansvarsoppgaver for den enkelte. Det bør heller ikke være et krav om en fast sammensetning av gruppemedlemmer. En kan tenke seg at det er en kjerne og deretter enkeltindivider som er innom i forbindelse med et enkeltbidrag og deretter forsvinner ut igjen. På den annen side må det avgrenses mot enkeltstående, straffbare handlinger, eventuelt medvirkningshandling.

En annen variant kan være der vi står overfor samarbeid som på grunnplanet ser ut som celler bestående av to og to personer. I et større perspektiv fremstår imidlertid dette som et nettverk. At kontakten er begrenset til to og to kan synes å falle utenfor definisjonen av et organisert samarbeid. På den annen side er det et spørsmål om det er fornuftig å utforme vilkårene for organisert kriminell gruppe slik at et miljø kan velge en organisering som går klar.»

Et annet vilkår i definisjonen av «organisert kriminell gruppe» er at gruppen må bestå av «tre personer eller flere personer». Dette ble drøftet slik (høringsnotatet punkt 3.6 side 51):

«Det synes å være et åpent spørsmål om fellesskapet må skje samtidig mellom disse tre eller flere. Kanskje det bør åpnes opp for at gruppens medlemmer ikke nødvendigvis har noen felles møter i tid og sted, men at dette skjer mer sporadisk og to og to, for eksempel samarbeid ved bruk av ulike former for elektronisk kommunikasjon. Således blir det også for dette vilkåret et spørsmål om oppfyllelsen av dette vilkåret bør ses i et mer overordnet perspektiv. Skyldkravet vil uansett forutsette at den siktede utviser forsett med hensyn til sin rolle i et større samarbeid.»

Et siste vilkår i definisjonen er at gruppen har som «hovedformål å begå en handling som kan straffes med fengsel i minst 3 år» eller «hvor en vesentlig del av virksomheten består i å begå slike handlinger». Dette ble drøftet slik (høringsnotatet samme sted):

«Et vanlig kjennetegn er at den kriminelle virksomheten direkte eller indirekte dreier seg om å tjene penger. Andre handlinger kan være ulike former for seksuallovbrudd eller korrupsjon eller påvirkningshandel. Det kan synes som om det er relativt vanlig at en kriminell gruppe er aktiv innenfor en rekke kategorier lovbrudd. En kan neppe heller se bort fra at også andre, lovlige forhold binder gruppen sammen, det være seg lovlig arbeidsfellesskap, familieband, ulike former for foreninger mv.

Uttalelser i forarbeidene innebærer at aktiviteten kan oppfylle vesentlighetskriteriet om den utgjør en tredjedel av gruppens virksomhet. Liten anvendelse av reglene om organisert kriminalitet kan kanskje blant annet skyldes utformingen av dette kriteriet. Det er mulig at en språklig justering av dette kriteriet, for

eksempel til 'ikke uvesentlig del av virksomheten' kunne bragt bruken av bestemmelsene mer i samsvar med lovgivers forutsetninger. Det kan også være at begrepet 'virksomheten' underbygger forståelsen av at gruppen opptrer i flokk. Kanskje kan en annen formulering være mer treffende, for eksempel 'aktivitet'.»

På denne bakgrunn skisserte departementet følgende forslag til ny utforming av straffeloven 1902 § 60 a:

«Dersom en straffbar handling er utøvet som ledd i aktivitetene til et organisert kriminelt nettverk, forhøyes maksimumsstraffen i straffebudet til det dobbelte, likevel ikke med mer enn 5 års fengsel.

Med organisert *kriminelt nettverk* menes et nettverk på tre eller flere personer som har som et hovedformål å begå en handling som kan straffes med fengsel i minst 3 år, eller hvor *en ikke ubetydelig del av samarbeidet består i* å begå slike handlinger.

Forhøyelse av maksimumsstraffen etter bestemmelsen her får anvendelse i forhold til lovbestemmelser som tillegger strafferammen rettslig virkning, hvis ikke annet er bestemt.»

Tilsvarende endringer ble foreslått i straffeloven 1902 § 162 c, i straffeloven 2005 §§ 79, 158 og 178 (feilskrift for 198) samt diskrimineringsloven § 15.

11.4 Høringsinstansenes syn

Forslaget støttes av *Det nasjonale statsadvokatembetet, Domstolsadministrasjonen, Hordaland politidistrikt, Kripos, Nordre Buskerud politidistrikt, Oslo politidistrikt, Oslo statsadvokatembeter, Politidirektoratet, Riksadvokaten, Vestfold politidistrikt, ØKOKRIM og Politijuristene.*

Domstoladministrasjonen skriver:

«Det er her tale om handlinger med betydelig straffverdighet, slik at regelen som skal ramme dette, må utformes med størst mulig grad av treffsikkerhet. Det er, etter en gjennomgang av tilgjengelig rettspraksis, etterlatt et inntrykk av en i praksis høyere terskel for domstolens anvendelse av bestemmelsen enn det som forstås som den opprinnelige lovgiverintensjon. Departementets forslag til justeringer slik de fremgår av høringsnotatet, er etter vår oppfatning egnet til retts- og praksisutvikling i korrekt retning.»

ØKOKRIM understreker behovet for å heve strafferammene for organisert kriminalitet:

«[A]nvendelsen av straffeloven § 60 a [er] i all hovedsak [...] politiets eneste mulighet til å få tatt i bruk skjulte tvangsmidler som kommunikasjonskontroll og hemmelig ransaking i etterforskningen. Dette er etterforskningsmetoder som kan være svært effektive i etterforskningen av ulike typer økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet.»

Riksadvokaten peker blant annet på at den foreslåtte utvidelse av anvendelsesområdet også er etterspurt av Stortinget:

«Kritikerne synes å ha oversett at Justiskomiteen blant annet i Innst. 300 S (2010-2011), har gitt uttrykk for følgende (side 12):

'Komiteen mener det er behov for å utvide anvendelsesområdet for strl. § 60 a, som er en generell straffeskjerpingsbestemmelse for deltagelse i organisert kriminalitet, og § 162 c, som retter seg mot 'den som inngår forbund med noen om å begå en straffbar handling'.»

Oslo statsadvokatembeter mener den tilsiktede straffutmålingsvirkningen av lovforslaget, kan oppnås ved at departementet peker på hva straffen bør ligge på i normaltilfeller. Også *Riksadvokaten* fremholder betydningen av bindende uttalelser i forarbeidene:

«Departementet kan i forarbeidene gi uttrykk for hvilket påslag det bør gis i straffen dersom bestemmelsen kommer til anvendelse, ved å vise til enkelte, konkrete avgjørelser og angi hvilket normalstraffenivå en mener er korrekt om § 60 a gis anvendelse. Det vises til departementets fremgangsmåte ved angivelse av fremtidig normalstraffenivå for blant annet vold- og sedelighetsforbrytelser i Prop. 97 L (2009-2010), og som synes å ha fått gjennomslag i praksis. Rett nok vil § 60 a være aktuell ved ulike forbrytelser med et vidt 'faktumspekter'. Men enkelte typetilfeller omtalt i forarbeidene vil likevel gi en viss veiledning.»

Det nasjonale statsadvokatembetet foreslår til overveielse at en straffeskjerpene effekt kan oppnås etter mønster av straffeloven 1902 § 59 annet ledd om tilståelsens virkning ved følgende tillegg i straffeloven 1902 § 60 a:

«Er en straffbar handling utøvet som ledd i aktivitetene til et organisert kriminelt nettverk skal retten ta dette i betraktning ved straffutmålingen.»

Politijuristene mener det bør tydeliggjøres i forarbeidene at også nettverk som begår seksuelle overgrep mot barn, samt medlemskap i kriminelle MC-klubber kan rammes av straffeloven 1902 § 60 a. *ØKOKRIM* viser til betydningen av at miljøkriminalitet omfattes av § 60 a.

Nordre Buskerud politidistrikt mener det særlig er vanskelig å bruke straffeloven 1902 § 60 a i bekjempelsen av mobile vinningskriminelle:

«Vi har også en oppfatning av at de kriminelle til en viss grad har innsikt i regelverket og innretter seg etter dette, i den forstand at de fremstår som løst organisert og opptrer i grupper på inntil to personer.»

ØKOKRIM, som har ansvaret for å etterforske og iretteføre alvorlig økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet, skriver at den strenge tolkningen av § 60 a har ført til at de kun har registrert ett forsøk på å anvende bestemmelsen.

Oslo politidistrikt er enig i at straffeloven 1902 § 60 a bør endres for å bli mer anvendelig. I dag er det vanskelig å bevise at bestemmelsen er overtrådt. I konkurrenstilfeller har dessuten straffeloven § 62 om konkurrens større praktisk betydning. Etter deres syn har 1902 § 60 a først og fremst betydning for straffutmålingen ved enkeltstående straffbare handlinger. Dette støttes av *Politidirektoratet*.

Oslo politidistrikt mener derfor at bestemmelsen heller bør utformes i tråd med departementets opprinnelige forslag i høringsnotatet 10. desember 2002, slik:

«Dersom den straffbare handlingen er utøvet som ledd i organisert kriminalitet, kan strafferammen i straffebudet forhøyes med inntil 5 år.»

Den vil da ligne mer på den rettslige standarden «under særdeles skjerpene omstendigheter» og være mer fleksibel og tilpasningsdyktig. Om valg av begrepet «organisert kriminalitet» fremfor «organisert kriminelt nettverk» heter det:

«[D]et leder fokuset over på organiseringen av kriminaliteten, og [...] begrenser [ikke] vurderingen av om et straffbart forhold er organisert eller ikke til en vurdering av hvordan de ulike

deltakerne har organisert seg. Dagens fokus på organiseringen av gruppen/nettverket, flytter fokuset vekk fra en vurdering av om handlingen etter sin karakter er utført på en slik måte at den kan karakteriseres som organisert kriminalitet.»

Også *Hordaland politidistrikt* trekker frem betydningen av at man flytter fokus fra selve organiseringen av kriminaliteten, til at kriminaliteten inngår i et nettverk. Dette støttes av *Politidirektoratet*.

Kripos knytter følgende kommentarer til begrepet «organisert kriminelt nettverk»:

«Kripos mener straffverdividigheten og de samfunnsskadelige virkningene av den kriminalitet som utøves av miljøene er den samme, uavhengig av hvordan de er organisert. Det avgjørende er at de rent faktisk er organisert. Det synes imidlertid å råde en oppfatning om at fraværet av hierarki og kommandolinjer gjør at enkelte miljøer faller utenfor bestemmelsen.

[...]

I forarbeidene er det imidlertid klart uttalt at måten en gruppe er organisert på ikke er avgjørende. Det avgjørende er om gruppen rent faktisk er organisert. Velger man å videreføre begrepet 'organisert', er det derfor viktig at det samtidig kommer klart frem at de kvalitative momentene ikke er vilkår og at fravær av enkelte momenter ikke har som følge at bestemmelsen er uanvendelig. Avgjørende må være om nettverket, etter en totalvurdering, oppfyller kravet til det å faktisk være organisert.

[...]

Det bør ikke kreves en fast sammensetning av deltagere eller at alle deltar samtidig. Det bør heller ikke stilles krav om at det kan påvises kontakt mellom alle medlemmer eller at man har innbyrdes kjennskap til alle i nettverket. Kravet til forsett hos den enkelte, om sin deltagelse i et organisert kriminelt nettverk vil etter Kripos' syn sikre at bestemmelsen ikke rammer for vidt på dette punktet.»

Oslo politidistrikt er skeptisk til å bruke begrepet «nettverk». Det er også *ØKOKRIM* som frykter det kan oppfattes som et krav til et mer omfattende samarbeid enn en «gruppe»:

«Etter ØKOKRIMs syn ville begrepene 'organisert kriminell virksomhet' eller 'organisert kriminelt samarbeid' mellom tre eller flere personer, tydeligere kommunisere de innholdsmes-

sige endringene som er foreslått, samtidig som det signaliseres at det ikke er påkrevd med tilknytning til et større kriminelt miljø ('nettverk'). En slik utforming av bestemmelsen vil signalisere at det kreves samarbeid utover det som kreves ved et forbund eller alminnelig medvirkning, likevel slik at kravene til struktur, varighet m.m. vil ligge i ordet 'organisert' heller enn i selve samarbeidsformen. Dette vil også være bedre i tråd med departementets klare forutsetning om å unngå en utforming av vilkårene som gjør at et miljø kan 'velge en organisering som går klar'.»

Kripos er enig i at det bør beholdes et krav om at «tre eller flere personer» må inngå i det kriminelle nettverket. *Kripos* mener videre at begrepet «aktivitet» er mer treffende begrep enn virksomhet som gir assosiasjoner til mer organiserte former for samhandling. Tilsvarende foreslås dette begrepet også benyttet i straffeloven 1902 § 60 a annet ledd i stedet for «samarbeid». Om begrepet «samarbeid» skriver *Kripos*:

«Fokuset i vurderingen endres noe her, ved at det flyttes fra handlingene som utøves (aktivitetene) til selve samarbeidet rundt handlingene. Dette kan gi et inntrykk av at alle handlinger må være samarbeidshandlinger for at de skal tas med i vurderingen. I så fall går denne endringen i en noe annen retning enn endringene for øvrig.»

Til lovforslaget uttrykker *Riksadvokaten* en viss skepsis til videreføringen av begrepet «organisert ... gruppe»:

«[B]estemmelsen skal omfatte løsere strukturer eller nettverkbaserte grupper enn det som gjøres i dag, der gruppen må ha en viss struktur og varighet. Så lenge ordet 'organisert' fortsatt brukes, risikerer man imidlertid at det i praksis fortsatt vil stilles for strenge krav.»

Riksadvokaten støtter for øvrig *Kripos*' merknader til ordlyden. *Oslo Statsadvokatembete* er opptatt av at begrepet «organisert kriminelt nettverk» ikke må forstås slik at det stiller strenge krav til samarbeidets fasthet og lengden samarbeidet har vart.

ØKOKRIM støtter forslaget om å senke vilkåret til at «en ikke ubetydelig del» av samarbeidet skal bestå i alvorlig kriminalitet:

«Dette må antas å få særlig stor betydning i økonomiske straffesaker, der straffbare hand-

linger ofte begås i tilknytning til ellers lovlig virksomhet, ofte organisert gjennom selskaper. I enkelte tilfelle bør dette etter vårt skjønn tale for at virksomheten anses som organisert og profesjonell og dermed omfattes av § 60 a. Eksistensen av en omfattende lovlig virksomhet kan på flere måter legge til rette for den ulovlige virksomheten, for eksempel ved at den ulovlige virksomheten utøves «i ly av» den lovlige aktiviteten, eller benytter seg av de samme distribusjonsnettverkene eller ved at det kriminelle utbyttet kan investeres og hvitvaskes gjennom den lovlige virksomheten.»

Oslo politidistrikt uttaler at så vidt de kan se, har de aldri benyttet straffeloven 1902 § 162 c. De antar at det skyldes de mange vanskelige bevistemaene den reiser. For så vidt gjelder utformingen, mener de at begrepet «organisert kriminell gruppe» bør endres til «organisert kriminalitet», jf. ovenfor. For øvrig mener de at bevissituasjonen trolig vil bli noe enklere om man i stedet lister opp de forbrytelser som skal omfattes av bestemmelsen. Dette støttes av *Politidirektoratet*.

Oslo politidistrikt mener også at om straffeloven 1902 § 162 c skal ha noen effekt, «bør strafferammen økes betraktelig»

Hordaland politidistrikt peker på sammenhengen mellom forhøyet strafferamme i straffeloven 1902 § 60 a og ubetinget ankerett i straffeprosessloven § 321 tredje ledd første punktum:

«Dette innebærer at politiet i hver enkelt sak i denne kategorien må vurdere ressursbruken. En ubetinget ankerett kan tappe politi, påtalemyndighet og domstoler for ressurser og også generere betydelige samfunnskostnader. [...]

Vi er usikre på om det lar seg gjøre å påvise en så vesentlig økning i straffeutmålingen når § 60 a anvendes, at tilleggsressursbruken den medfører kan forsvares. Dette vil i alle fall gjelde i saker hvor siktede ellers ikke ville hatt ubetinget ankerett.»

De foreslår i stedet at straffskjerpelser gjøres i tilknytning til allerede eksisterende straffebestemmelser slik som for voldssaker, jf. henvisningen i straffeprosessloven § 321 tredje ledd annet punktum til straffeloven 1902 § 232. Dette støttes av *Politidirektoratet*.

Post- og teletilsynet peker på at en utvidelse av anvendelsesområdet for straffeloven 1902 § 60 a samtidig innebærer en utvidelse av strafferammen i flere saker. De skriver:

«PT bemerker at et utvidet anvendelsesområde for straffeloven § 60 a således også vil medføre en utvidet adgang til å benytte data som er lagret i medhold av § 2-7 a i ekomloven.»

Den norske Advokatforening og Norsk forening for kriminalreform setter spørsmålsteget ved behovet for å utvide anvendelsesområdet for straffeloven 1902 § 60 a. *Den norske Advokatforening* skriver:

«Straffeloven § 60 a var ment som en straffe-skjerpene bestemmelse for de mest alvorlige tilfellene av alvorlig kriminalitet. Det var derfor ikke hensikten at bestemmelsen skulle ramme flest mulige forhold. Det advares mot å endre bestemmelsen da den nå gjennom rettspraksis har fått en avklart funksjon i strafferetten.»

Norsk forening for kriminalreform uttaler seg i samme retning:

«Dette er en desidert betenkelig måte å føre kriminalpolitikk på, og vil intensivere presset for økte strafferammer på stadig nye felter, gjennom at tankegangen rundt 'organisert kriminalitet' smitter av på hele straffeloven. Intet menneske er en øy helt for seg selv, heller ikke lovbrutere, og hvis nettverkstankegangen får fotfeste i norsk lovverk, vil de fleste kunne bli svært landfaste.»

11.5 Departementets vurdering

At en handling utøves som ledd i organisert kriminalitet, gjør at den gjennomgående fremstår som mer alvorlig og samfunnsskadelig. Dette ble synliggjort ved regjeringens fremleggelse av Meld. St. 7 (2010-2011) Kampen mot organisert kriminalitet.

Meldingen redegjorde for regjeringens overordnede strategi for bekjempelse av organisert kriminalitet. Det ble blant annet pekt på behovet for å justere ordlyden i straffeloven 1902 §§ 60 a og 162 c slik at anvendelsesområdet ble noe videre enn i dag. Dette sluttet Stortinget seg til, jf. Innst. 300 S (2010-2011) side 12. Komiteen gir her uttrykk for at begrepet «organisert kriminalitet» er vesentlig videre enn lovens begrep «organisert kriminell gruppe» og at anvendelsesområdet for straffeloven 1902 §§ 60 a og 162 c følgelig bør utvides. Den mente at det var behov for å gå bort fra å tillegge organisatorisk eller hierarkisk struktur betydelig vekt ved vurderingen av om det er tale om en «organisert kriminell gruppe».

Den organiserte kriminaliteten har utviklet seg på en måte som gjør den vanskeligere å avdekke og å oppklare. Blant annet har utøverne blitt stadig mer profesjonelle. Den foreslåtte utvidelsen av bestemmelsene mot organisert kriminalitet vil gi politiet større adgang til å benytte ulike metoder i etterforskningen av slik kriminalitet. Dermed vil politiet i større grad ha mulighet til å bekjempe organisert kriminalitet. Den foreslåtte utvidelsen vil også åpne for en skjerpning av straffutmålingen overfor en større gruppe kriminelle enn etter gjeldende rett. Etter departementets syn er dette et viktig bidrag for å oppnå de ønskede allmennpreventive og individualpreventive virkningene av bestemmelsen.

Organisert kriminalitet er ikke begrenset til særskilte typer kriminalitet. Slik skal det heller ikke være med de lovendringene som nå foreslås. Det betyr at alle former for kriminalitet som inngår i et samarbeid av en slik karakter at det omfattes av lovforslagene, faller innenfor, også seksuallovbrudd, herunder seksuelle overgrep mot barn på nett, og miljøkriminalitet.

Departementet foreslår at definisjonen av organisert kriminell gruppe i straffeloven 1902 §§ 60 a annet ledd og 162 c annet ledd endres slik at bestemmelsen i større grad rammer det som i dag regnes som organisert kriminalitet. Organisert kriminalitet utøves ikke bare i grupper som har en viss struktur og varighet. Det kan synes å være en tendens til at personer fra kriminelle miljøer eller nettverk i økende grad organiserer seg i midlertidige grupper. Deltakerne i slike grupper synes å bindes sammen av en avtalt arbeidsfordeling og et felles mål om vinning. Hierarki eller andre faste eller varige strukturer fremstår som mindre viktig. Slike grupper blir stadig mer profesjonelle, både i form av planlegging, rekognosering, anskaffelse av utstyr og operativ samhandling. Dette gjør kriminalitetsutøvelsen mer effektiv, vanskeligere å oppdage og gir gruppene kapasitet til å gjennomføre kriminalitet som i art og omfang fremstår som alvorlig og samfunnsskadelig.

Samtidig kan ikke terskelen settes så lavt at ethvert samarbeid mellom tre eller flere personer rammes. Et minstekrav synes å måtte settes til at samarbeidet antar et visst mønster som må kunne påvises. Mer tilfeldig, spontan kriminalitet av tre eller flere personer faller da utenfor.

Etter departementets syn vil betegnelsen «samarbeid» på en mer dekkende måte beskrive hvordan organisert kriminalitet arter seg i dag. «Samarbeid» er ment å dekke både små og store grupperinger og nettverk, og ulike organisasjons-

former, fra det strengt hierarkiske med en klar leder til de løse strukturene uten en klar, fast ledelse.

Samarbeidet bør fortsatt bestå av minst tre personer. Dette kravet må imidlertid ikke forveksles med et krav om at minst tre personer skal begå den kriminelle aktiviteten. Det er tilstrekkelig at den enkelte har kjennskap til at den aktuelle kriminelle handlingen er utøvd som ledd i aktivitetene til en organisert kriminell gruppe. Vedkommende må dermed være klar over hovedtrekkene i samarbeidet, at det totalt består av minst tre personer og endelig samarbeidets kriminelle profil. For øvrig vil det ved utmålingen av straffen være rom for å ta høyde for den enkeltes delaktighet i samarbeidet.

Videre er begrepet «aktivitet» foreslått å erstatte begrepet «virksomhet». Siktemålet er å hindre at bestemmelsen avgrenses til samarbeid hvor deltakerne er profesjonelle kriminelle. Samarbeidet skal heller ikke lenger bestå utelukkende eller i det vesentligste av å begå alvorlig kriminalitet. At samarbeidets profesjonalitet er knyttet til lovlig virksomhet, skal ikke være til hinder for at bestemmelsen kan komme til anvendelse. I motsatt fall vil regelen i kriminelle kretser innby til en slik sammenblanding nettopp for å unngå at straffskjerpelsesregelen kommer til anvendelse. Samtidig må kriminaliteten ikke bare være sporadisk forekommende. Det må kunne påvises et kriminelt mønster, men ikke at dette nødvendigvis er den dominerende aktiviteten.

Departementet har vurdert om definisjonen heller bare bør erstattes av «organisert kriminalitet» som en generell straffskjerpene omstendighet. Det er imidlertid et meget vidtfnvendende begrep, som til dels kan oppfattes ulikt, dels gå lenger enn en straffskjerpelsesregel bør gå. Legalitetsprinsippets krav til klarhet i lovteksten – noe som med særlig tyngde gjør seg gjeldende på strafferettens område – tilsier at denne løsningen ikke er aktuell.

Lovforslaget innebærer ingen endringer i ordlyden i straffeloven 1902 § 60 a for så vidt gjelder hvilken betydning det skal få for straffutmålingen at en handling er begått som ledd i aktivitetene til en organisert kriminell gruppe. Departementet vil imidlertid understreke at det normalt skal gis et påslag i slike tilfeller, jf. det som ble uttalt om denne problemstillingen i Ot.prp. nr. 62 (2002-2003) punkt 13.1 side 93:

«Bestemmelsen åpner adgang til å skjerpe straffen ved organisert kriminalitet, men pålegger ingen plikt. Retten må i det enkelte tilfelle fastsette en straff som er rimelig og rettferdig. Hvorvidt straffen skal skjerpes, vil særlig bero på hvilken rolle den siktede har hatt i den organiserte kriminelle gruppen. Et hovedformål er å straffe bakmennene i organisert kriminalitet og andre sentrale aktører strengt. Overfor disse gruppene mener departementet at det for flere forbrytelsestyper kan være behov for å skjerpe straffen vesentlig i forhold til gjeldende praksis. Selv om Høyesterett i den senere tiden har skjerpet straffen for vesentlig befatning med barnepornografi (jf. Rt 2002 s. 1187 og Høyesteretts dom 28. januar 2003 i sak 2002/1353), er det for eksempel etter departementets syn behov for å skjerpe straffen ytterligere ved organisert befatning med barnepornografi. Departementet legger derimot til grunn at det ofte ikke vil være rimelig å skjerpe straffen i forhold til helt perifere aktører, selv om unntak kan tenkes. – Omfanget av den organiserte kriminaliteten vil være et annet sentralt moment.»

Et formål med forslaget er å ramme flere former for organisert kriminalitet. Anvendelsesområdet skal ikke begrenses til grupper av en viss struktur og varighet. Det vil dermed være større grunn enn tidligere til å skjerpe straffen vesentlig overfor også andre deltakerne enn typiske «bakmenn» og «sentrale aktører». Straffskjerpelsesregelen får et utvidet anvendelsesområde og skal normalt tillegges betydning for straffutmåling dersom den kommer til anvendelse.

Ankeretten er et uttrykk for at enhver som er domfelt for en alvorlig forbrytelse, har rett til å få domfellelsen og straffutmålingen overprøvd av en høyere instans. Straffeloven 1902 § 60 a åpner for forhøyelse med maksimalt 5 år, noe som ligger relativt nær grensen på fengsel i mer enn 6 år etter straffeprosessloven § 321 tredje ledd første punktum. Ubetinget ankerrett for forbrytelser som har forhøyet straff på grunn av anvendelse av straffeloven 1902 § 60 a, jf. straffeprosessloven § 321 tredje ledd er en naturlig konsekvens av hovedregelen om ankerrett.

Tilsvarende endringer som i straffeloven 1902 §§ 60 a og 162 c, foreslås i straffeloven 2005 §§ 79, 158 og 198 samt diskrimineringsloven § 15.

12 Forskuttering av vedtatte endringer i straffeloven 2005

12.1 Innledning

Straffeloven 2005 er en modernisering av straffeloven 1902 og inneholder en rekke oppdateringer, endringer og justeringer. Alminnelig del i den nye straffeloven ble vedtatt i 2005, mens spesiell del ble vedtatt i to bolker i 2008 og 2009. Straffeloven 2005 er ikke satt i kraft, da det er behov for omfattende modernisering av politiets straffesakssystemer før ikraftsetting kan skje.

En rekke enkeltbestemmelser fra straffeloven 2005 er likevel satt i kraft eller gjennomført ved tilsvarende endringer i straffeloven 1902. Dette gjelder blant annet et nytt og eget kapittel om folke mord, forbrytelse mot menneskeheten og krigsforbrytelser, straffebud mot kjernefysisk terrorisme og oppfordring, rekruttering og opplæring til terrorhandlinger, og høyere strafferammer for voldslovbrudd og seksuallovbrudd.

Det vil fortsatt gå tid før straffeloven 2005 kan tre i kraft i sin helhet. I påvente av dette mener departementet at flere av endringene som er besluttet av Stortinget i og med vedtakelsen av straffeloven 2005, bør gjennomføres også i straffeloven 1902 og settes i kraft straks. Lovforslagene nedenfor har ikke vært sendt på høring. Det anses som åpenbart unødvendig siden tilsvarende endringer allerede er vedtatt.

I proposisjonen her fremmes forslag til gjennomføring i straffeloven 1902 av en rekke av nyvinningene i straffeloven 2005. Bestemmelsene som endres i straffeloven 1902 skal forstås på samme måte som de tilsvarende bestemmelsene i straffeloven 2005. Forarbeidene til bestemmelsene i straffeloven 2005, herunder spesialmerkna-dene til de enkelte bestemmelser, vil således være relevante rettskilder ved tolkningen av endringene som foreslås. I det følgende redegjøres det for bestemmelser og deler av bestemmelser i straffeloven 2005 som foreslås gjennomført i straffeloven 1902.

12.2 Utvidet vern mot hatefulle ytringer med mer for utsatte grupper

Straffeloven 1902 § 135 a rammer hatefulle og diskriminerende ytringer, mens *§ 349 a* rammer diskriminering. Begge bestemmelser lister opp hvilke kriterier diskrimineringen eller ytringene må knytte seg til for å rammes av straffebudene. De opplistede kriteriene er hudfarge eller nasjonal eller etnisk opprinnelse, religion eller livssyn, og homofil legning, leveform eller orientering. Bestemmelsene er nærmere omtalt i Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 10.7 side 247-251 og punkt 10.8 side 251-52.

Behovet for vern mot rasediskriminering er også reflektert i straffeskjerpelsesregelen i straffeloven 1902 § 232, som forhøyer strafferammen for legemskrenkelser dersom det foreligger særdeles skjerpene omstendigheter. Ved avgjørelsen av om slike omstendigheter foreligger, skal det blant annet legges vekt på om handlingen er rasistisk motivert, jf. *tredje punktum*. Dette gjelder også ved vurderingen av om en trussel er fremsatt under særdeles skjerpene omstendigheter, jf. straffeloven 1902 § 227 *annet punktum* som gir § 232 tredje punktum tilsvarende anvendelse. Derimot er verken religion eller livssyn, eller homofil legning, leveform eller orientering nevnt i § 232 siste punktum, i motsetning til i straffeloven 1902 §§ 135 a og 349 a.

I *straffeloven 2005* er også personer med nedsatt funksjonsevne gitt et strafferettslig vern mot hatefulle ytringer og mot diskriminering, se henholdsvis §§ 185 *annet ledd bokstav d* og 186 *første ledd bokstav d*. For så vidt gjelder nevnte persongruppes vern mot straffbar diskriminering er det likevel avgrenset mot diskriminering i form av manglende fysisk tilrettelegging. Også i § 264 om grove trusler, § 272 om grov kroppskrenkelse, og § 274 om grov kroppsskade, er nedsatt funksjonsevne listet opp som et moment som skal vektlegges ved avgjørelsen av om trusselen eller kroppskrenkelsen/-skaden er grov. Det samme er homofil orientering.

I Ot.prp. nr. 8 (2007-2008), punkt 10.7.4.3 side 249-250, er utvidelsen av personkretsen som har

et særskilt vern mot hatefulle ytringer begrunnet slik:

«Departementet er kommet til at personer med nedsatt funksjonsevne bør gis et strafferettslig vern i forhold til hatefulle ytringer, se lovforslaget § 185. Flere av høringsinstansene som det er vist til ovenfor har erfart at personer med nedsatt funksjonsevne i større grad enn før er gjenstand for hatefulle ytringer, og at dette kan være i ferd med å utvikle seg til et samfunnsproblem. I Norge er det til nå i mindre grad blitt ført statistikker over omfanget over problemet, men dette må i stor grad tillegges det forhold at slike handlinger ikke har vært ulovlige.

[...]

Likebehandlings- og rettferdighetshensyn tilsier også at personer med nedsatt funksjonsevne får det samme strafferettslige vernet som andre utsatte grupper, jf. straffeloven 1902 § 135 a. I tillegg vil et strafferettslig vern mot hatefulle ytringer for personer med nedsatt funksjonsevne, gi uttrykk for en norm som kan ha betydning i den alminnelige holdningsdannelse.»

Den tilsvarende utvidelsen i straffeloven 2005 § 186 har i det vesentlige den samme begrunnelsen, se Ot. prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 10.8 side 22. Ved utformingen av bestemmelsene om grove trusler, grov kroppskrenkelse og grov kroppsskade, er det lagt vekt på at de samme gruppene bør være nevnt her som i § 185 om hatefulle ytringer.

Etter departementets vurdering bør det strafferettslige vernet som i straffeloven 2005 er gitt personer med nedsatt funksjonsevne mot hatefulle og diskriminerende ytringer og diskriminering, gjennomføres også i straffeloven 1902 slik at det kan tre i kraft raskt. Dette foreslås gjort ved tilføyelse av en ny bokstav d i straffeloven 1902 § 135 a annet ledd og en tilføyelse i straffeloven 1902 § 349 a første ledd annet punktum, se lovforslaget. I tillegg foreslås momentet «rasistisk motivert» i straffeloven § 232 tredje punktum erstattet med det mer omfattende «motivert av fornærmedes hudfarge, nasjonale eller etniske opprinnelse, religion, livssyn, homofile orientering eller nedsatte funksjonsevne».

12.3 Straff for forstyrrelse av den sikre drift av buss

Straffeloven 1902 § 150 første ledd bokstav e rammer det å skape fare for ulykke ved å forstyrre den sikre drift av skip, jernbane, luftfartøy eller innretninger eller anlegg på kontinentalsokkelen.

Straffeloven § 150 første ledd bokstav e er videreført i *straffeloven 2005 §§ 140 og 194*, men slik at sistnevnte paragraf er utvidet til også å ramme forstyrrelse av busstrafikk. Utvidelsen av det strafferettslige vernet om sikker drift av transportmidler til også å omfatte buss, er i Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 10.12 side 259 begrunnet med at skadepotensialet her ofte er av en tilsvarende karakter som for jernbanedrift.

Etter departementets syn bør tilsvarende utvidelse som i straffeloven 2005 § 194 også gjennomføres i straffeloven 1902, slik at endringen kan tre i kraft raskt. Departementet foreslår en tilføyelse i straffeloven 1902 § 150 første ledd bokstav e, slik at det fremgår at bestemmelsen også rammer forstyrrelse av bussdrift.

12.4 Utvidelse av vernet mot datakriminalitet

12.4.1 Befatning med tilgangsdata og skadelige dataprogram og utstyr

Etter *straffeloven 1902 § 145 b* straffes det å gjøre tilgjengelig for andre passord eller andre data som kan gi tilgang til et datasystem. Skyldkravet er forsett. Strafferammen er bot eller fengsel inntil seks måneder eller begge deler, men fengsel inntil to år ved grov overtredelse. Andre befatningsformer enn tilgjengeliggjøring (spredning), for eksempel besittelse, straffes ikke. Befatning med skadelig dataprogram og utstyr er som hovedregel en straffri handling, men kan i visse tilfeller rammes som medvirkning til eller forsøk på eksempelvis skadeverk eller datainnbrudd.

Straffeloven 2005 § 201 bokstav a viderefører straffeloven 1902 § 145 b om spredning av tilgangsdata, men utvider straffansvaret til også å omfatte fremstilling, anskaffelse og besittelse av slike data. *Bokstav b* setter straff for befatning med dataprogram mv. som er særlig egnet som verktøy for å begå annen datakriminalitet. Skyldkravet er forsett; i tillegg kreves at gjerningspersonen også har forsett om å begå en straffbar handling. Strafferammen både for overtredelse av bokstav a og b er bot eller fengsel inntil ett år. Det er ingen egen strafferamme for grove overtredelser.

12.4.2 Dataskadeverk og driftshindring

Straffeloven 1902 § 291 om skadeverk rammer også skadeverk på data. Bestemmelsen oppstiller blant annet straff for det å skade en annens gjenstand. Det er antatt at data i seg selv ikke er en gjenstand. Derimot er lagringsmediet, eksempelvis et datasystem, en gjenstand, og endring i dataene på lagringsmediet anses som skadeverk på det, se nærmere om dette i Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) punkt 2.15.1 side 60.

Straffeloven 1902 har ingen bestemmelse om driftshindring.

Skadeverksbestemmelsen i *straffeloven 2005 § 351* viderefører gjeldende rett, men har et nytt annet ledd som gjør det klart at det å endre, gjøre tilføyelser til, ødelegge, slette eller skjule andres data rammes av bestemmelsen. Tilføyelsen er begrunnet slik i Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) punkt 2.15.5 side 62:

«Departementet er enig med Straffelovkommisjonen og Datakrimutvalget i at straffansvaret for uberettiget endring mv. av data bør klargjøres. Som uttrykt av Straffelovkommisjonen er det 'mindre tilfredsstillende at man ved spørsmålet om straffbarheten av slike handlinger må basere seg på en tolking av den alminnelige skadeverksbestemmelsen som etter ordlyden slett ikke er åpenbar' (delutredning VII side 325). Også Høyesterett ga i Rt. 2004 s. 1619 uttrykk for at det ville være hensiktsmessig med lovregler spesielt utformet med tanke på datarelaterte overtredelser.»

Videre er det i *straffeloven 2005 § 206* gitt en ny bestemmelse som retter seg mot det å volde fare for driftshindring. Bestemmelsen supplerer skadeverksbestemmelsen og innebærer en viss nykriminalisering, også fordi forsøk på driftshindring er straffbart. Innføring av bestemmelsen er begrunnet slik i Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) punkt 2.15.5.2 side 63:

«Utvalget beskriver driftstans som en svært alvorlig hendelse som kan ha store økonomiske konsekvenser. Driftshindring er skade av midlertidig karakter, men slike angrep kan gjennomføres målrettet og presist med den følge at de gjenopptas straks det angrepne systemet er satt i drift igjen. På den måten kan datasystemet som angripes settes ut av drift over lengre tid. På den bakgrunn, og som følge av vilkåret om at driftstansen må være vesentlig, er departementet enig med utvalget i at det

ikke bør være avgjørende om driftshindring faktisk ble resultatet av handlingen. Det er liten grunn til å akseptere slik atferd, og et straffebud kan virke holdningskapende. Departementet går derfor inn for at også handlinger som 'volder fare' for vesentlig driftshindring bør kriminaliseres. Det betyr at det ikke skal ha betydning for straffansvaret om innehaveren av datasystemet klarer å iverksette tilstrekkelige beskyttelsestiltak.»

12.4.3 Departementets vurdering

Etter departementets syn bør det styrkede vernet mot datakriminalitet som ligger i de nye bestemmelsene i straffeloven 2005 om uberettiget befatning med tilgangsdata, dataprogram mv. og driftshindring, gjennomføres også i straffeloven 1902 i påvente av ikraftsettingen av straffeloven 2005. Det vises til begrunnelsene for endringene som er referert ovenfor. I tillegg nevnes at ikraftsettingen av en utvidelse av straffeloven 1902 § 145 b som straffer ulike uberettigede befatningsformer med tilgangsdata og dataprogram mv., gjør at Norge kan trekke sin reservasjon til Europarådets konvensjon 23. november 2001 om datakriminalitet (ETS nr. 185) artikkel 6, se om dette i Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) punkt 2.8.3.7 side 39.

Endringene foreslås gjennomført ved at straffeloven 1902 § 145 b om simpel og grov spredning av tilgangsdata erstattes av ordlyden i straffeloven 2005 § 201 om uberettiget befatning med tilgangsdata, dataprogram mv., i tillegg til at det innføres en ny § 145 c med samme ordlyd som straffeloven 2005 § 206 om fare for driftshindring. Dette innebærer, i tillegg til nykriminalisering av enkelte handlinger, at skyldkravet og strafferammen for spredning av tilgangsdata endres. Ettersom gjeldende lov ikke har noen generell medvirkningsbestemmelse, sml. straffeloven 2005 § 15, er det i forslaget her uttrykkelig tatt inn at medvirkning rammes av bestemmelsene.

Videre foreslås det at en tilsvarende presisering som i straffeloven 2005 § 351 annet ledd, som klargjør at skadeverk på data omfattes av bestemmelsen om skadeverk, tas inn i skadeverksbestemmelsen i straffeloven 1902 § 291 som nytt annet ledd.

12.5 Utvidet strafferettslig vern om kulturminner

Straffeloven 1902 § 152 b setter straff for de alvorligste formene for miljøkriminalitet. *Annet ledd nr.*

3 rammer det å påføre betydelig skade på kulturminner eller kulturmiljøer av særlig nasjonal eller internasjonal betydning.

I *straffeloven 2005* er det i § 242 innført en egen bestemmelse om kulturminnekriminalitet som er skilt ut fra generalklausulen om miljøkriminalitet. *Første ledd* viderefører straffeloven 1902 § 152 b annet ledd nr. 3. *Annet ledd* er derimot nytt. Sammen med straffeloven 2005 § 104 om krigsforbrytelse mot eiendom og sivile rettigheter og § 106 om krigsforbrytelse gjennom anvendelse av forbudte stridsmetoder (som begge trådte i kraft i 2008), dekker annet ledd forpliktelsene etter Haagkonvensjonens annen tilleggsprotokoll

artikkel 15 nr. 1 bokstav b. Artikkelen krever strafflegging av bruk av kulturminner eller kulturmiljø til støtte for militære handlinger i væpnet konflikt. Bestemmelsen er nærmere omtalt i Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) punkt 4.11 side 125-127.

For å muliggjøre snarlig tiltredelse til Haagkonvensjonens annen tilleggsprotokoll, mener departementet at straffeloven 2005 § 242 annet ledd om bruk av kulturminner eller kulturmiljø til støtte for militære handlinger, bør gjennomføres også i straffeloven 1902. Dette foreslås gjort ved å føye til et nytt tredje ledd i straffeloven 1902 § 152 b som er likelydende med straffeloven 2005 § 242 annet ledd.

13 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslagene om ulike bestemmelser om bekjempelse av terror, innebærer at flere forhold enn i dag gjøres straffbare. Forhøyelse av strafferammen til fengsel inntil 30 år for terrorhandlinger kan føre til strengere straffer i slike saker, og innføring av unntak fra foreldelsesreglene kan føre til noen flere straffesaker. Mer bruk av reglene som rammer organiserte kriminelle grupper, antas å føre til strengere straffer i mange av disse sakene.

For politi og påtalemyndighet innebærer nykriminaliseringen en korresponderende utvidelse av oppgaver, særlig for PST som har som oppgave blant annet å forebygge og etterforske terrorhandlinger. Det forutsettes imidlertid at forebygging og etterforskning skjer gjennom en prioritering av arbeidsoppgaver innenfor eksisterende budsjett. Flere straffesaker vil øke belastningen for domstolene. De straffbare forholdene vil gjennomgående være alvorlige. Flere domfellelser medfører at flere skal gjennomføre fengselsstraff og trolig også lengre fengselsopphold. Det betyr økt belastning for kriminalomsorgen. I den grad politiets arbeid med etterforskning og irettføring skjer innenfor eksisterende budsjettammer, legges det imidlertid til grunn at en eventuell

merbelastning for domstolene og kriminalomsorgen også vil skje innenfor eksisterende budsjettammer.

Forslagene om utvidet vern av personer med nedsatt funksjonsevne og personer med homofil legning mot hatefulle ytringer og diskriminering, straffebud mot forstyrrelse av den sikre drift av buss, utvidelse av vernet mot datakriminalitet og vernet om kulturminner innebærer en begrenset nykriminalisering, altså en utvidelse av området for hva som er straffbar atferd. Forskjellene er imidlertid begrensede; til dels er det også snakk om sakstyper som sjelden strafforfølges. Merutgiftene samlet sett kan ikke beregnes, men vil uansett bli dekket innenfor gjeldende budsjettammer.

Straffeloven 1902 § 152 b nytt tredje ledd, om straff for bruk av kulturminner eller kulturmiljø til støtte for militære handlinger, muliggjør tiltredelse til Haagkonvensjonens annen tilleggsprotokoll.

Endringene i straffeprosessloven vil ikke ha økonomiske eller nevneverdige administrative konsekvenser.

14 Merknader til de enkelte bestemmelsene

14.1 Merknader til endringene i straffeloven 1902

Til § 12

I *nr. 3 bokstav a* foreslås å sløyfe henvisningene til straffeloven 1902 §§ 147 a og 147 b, samt også til § 162 c, i oppregningen i straffeloven 1902 § 12 første ledd nr. 3 bokstav a. Henvisningene er unødvendige ved siden av den generelle henvisningen til straffeloven 1902 kapittel 14.

Nr. 4 bokstav a regulerer anvendelsen av straffelovens bestemmelser på handlinger foretatt i utlandet av utlending. Forslaget innebærer at overtredelse av straffeloven 1902 §§ 147 c og 147 d kan strafforfølges i Norge, uansett hvor handlingen er foretatt.

Det vises til nærmere redegjørelse under punkt 5.7 og 7.6.

I Prop. 53 L (2012-2013) ble det også foreslått endringer i straffeloven 1902 § 12 nr. 3 bokstav a og § 12 nr. 4 bokstav a. Lovforslaget ble vedtatt 29. april 2013 av Stortinget. Lovforslaget her gjør ingen endringer i det som ble foreslått i Prop. 53 L (2012-2013) og senere vedtatt av Stortinget.

Til § 17

I *første ledd bokstav b* er det føyd til at fengsel inntil 30 år kan idømmes i tilfelle hvor det er særlig bestemt. Tilføyelsen gjenspeiler at fengsel inntil 30 år kan idømmes for folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser og at samme strafferamme foreslås innført for grove terrorhandlinger.

Det vises til nærmere redegjørelse under punkt 9.1

Til § 60 a

I *første ledd* erstattes betegnelsen «virksomhet» med «aktivitet». Aktiviteter er en mindre formell betegnelse på de kriminelle handlingene som springer ut av den organiserte kriminelle gruppen. Den straffbare handlingen må imidlertid være av en type som passer med gruppens krimi-

nelle profil. Eksempelvis kan etter omstendighetene et ran begått av personer som deltar i et pedofilt nettverk, falle utenfor. På den andre siden kan en organisert kriminell gruppe ha aktiviteter innenfor ulike kategorier straffbare handlinger, for eksempel vinningskriminalitet og narkotikalovbrudd.

Annet ledd definerer nærmere hva som menes med en organisert kriminell gruppe. Begrepet «samarbeid» tydeliggjør at gruppen kan være organisert på ulikt vis og likevel omfattes. Det er heller ikke nødvendigvis et krav om at medlemmene har faste oppgaver, fellessamlinger eller at gruppen har en hierarkisk struktur. Det er tilstrekkelig at det kan påvises et samarbeid av en viss fasthet. Mer tilfeldig og sporadisk samarbeid vil normalt falle utenfor. Kravet til at samarbeidet skal bestå av tre eller flere personer, skal ikke forstås som et krav om at minst tre personer må delta i planleggingen eller gjennomføringen av de kriminelle handlingene. Det er tilstrekkelig at handlingen springer ut av et samarbeid og at den som begår handlingen er klar over at samarbeidet består av minst to personer utover vedkommende selv.

Det vises til nærmere redegjørelse under punkt 11.5.

Til § 66

Tredje ledd gjør unntak fra de alminnelige foreldelsesfristene for straffansvar i første ledd, og innebærer at straffansvar for terrorhandlinger etter straffeloven 1902 § 147 a første jf. annet ledd, ikke foreldes. Bestemmelsen svarer til straffeloven 2005 § 91 for så vidt gjelder terrorhandlinger, likevel slik at avgrensningen av hvilke handlinger som er unntatt fra vanlig foreldelse er noe annerledes utformet.

Det vises til nærmere redegjørelse under punkt 10.

Til § 71

Femte ledd gjør unntak fra de alminnelige foreldelsesfristene for idømt straff i første ledd, og inne-

bærer at idømt straff for terrorhandlinger etter straffeloven 1902 § 147 a første jf. annet ledd ikke foreldes. Bestemmelsen svarer til straffeloven 2005 § 96 for så vidt gjelder terrorhandlinger, likevel slik at avgrensningen av hvilke handlinger som er unntatt fra vanlig foreldelse er noe annerledes utformet.

Det vises til nærmere redegjørelse under punkt 10.

Til § 135 a

Annet ledd bokstav d innfører et strafferettslig vern for personer med nedsatt funksjonsevne mot diskriminerende og hatefulle ytringer. Tilføyelsen er gjort for at det vernet som er innført for denne gruppen i straffeloven 2005 § 185 annet ledd bokstav d, skal kunne tre i kraft raskt. Det vises til forarbeidene til denne bestemmelsen i Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 10.7 side 247 følgende og punkt 12.2.5 side 343. Se også endringen i straffeloven 1902 § 349 a første ledd.

Det vises til nærmere redegjørelse under punkt 12.2.

Til § 145 b

Bestemmelsen om vanlig og grov spredning av tilgangsdata er erstattet med en mer vidtrekkende straffebestemmelse som er likelydende med straffeloven 2005 § 201 om uberettiget befatning med tilgangsdata, dataprogram mv. Det vises til forarbeidene til sistnevnte bestemmelse i Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) punkt 2.8.3 og 2.8.4 side 32 følgende og punkt 16.2 side 399 følgende.

Første ledd bokstav a viderefører straffansvaret som fulgte av tidligere ordlyd for så vidt gjelder spredning av tilgangsdata, men utvider straffansvaret til også å omfatte fremstilling, anskaffelse og besittelse av tilgangsdata. *Bokstav b* innfører straffansvar for befatning med «dataprogram eller annet som er særlig egnet som middel til å begå straffbare handlinger som retter seg mot databasert informasjon eller datasystem.» Skyldkravet er forsett. I tillegg kreves at gjerningspersonen har forsett om å begå en straffbar handling. Det siste er en endring i forhold til tidligere skyldkrav for spredning av tilgangsdata. Strafferammen er også endret til bot eller fengsel inntil ett år.

Annet ledd bestemmer at også medvirkning straffes.

Det vises til nærmere redegjørelse under punkt 12.4.

Til § 145 c

Bestemmelsen er ny og innfører straff for å volde fare for driftshindring. Bakgrunnen for innføringen er et ønske om å bringe vernet mot datakriminalitet på linje med det som allerede er vedtatt med straffeloven 2005.

Etter *første ledd* straffes den som ved å overføre, skade, slette, forringe, endre, tilføye eller fjerne informasjon uberettiget volder fare for avbrudd eller vesentlig hindring av driften av et datasystem. Første ledd er likelydende med straffeloven 2005 § 206 og det vises til forarbeidene til sistnevnte bestemmelse i Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) punkt 2.15.5.2 side 63 og punkt 16.2 side 405. Strafferammen er bot eller fengsel inntil to år.

Annet ledd bestemmer at medvirkning straffes. Også forsøk straffes, jf. straffeloven 1902 § 49.

Det vises til nærmere redegjørelse under punkt 12.4.

Til § 147 a

Med *annet ledd første punktum* innføres en bestemmelse om grov terrorhandling med en øvre strafferamme på fengsel inntil 30 år. *Annet punktum* angir hvilke momenter det skal legges vekt på ved avgjørelsen av om en terrorhandling er grov. Bestemmelsen svarer til straffeloven 2005 § 132 og det vises til forarbeidene til denne i Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 8.5.4.4 side 172 og punkt 12.2.3 side 316. Se også endringene i straffeloven 1902 § 17 og i straffeprosessloven §§ 64 og 65 som alle henger sammen med innføringen av 30 års strafferamme for grove terrorhandlinger. For øvrig vises til nærmere omtale under punkt 9.1.

Femte ledd første punktum inneholder en generell straffebestemmelse for den som planlegger eller forbereder terrorhandlinger og som har foretatt handlinger som tydeliggjør at slik planlegging skjer.

Gjerningspersonen må ha utvist forsett – han må ha bestemt seg for å fullbyrde den straffbare handlingen. I tillegg kreves at gjerningspersonen har foretatt ytre handlinger som kan anses for å peke mot en terrorhandling. I totalvurderingen av subjektive og objektive forhold, vil det likevel måtte kreves en bevisst beslutning fra gjerningspersonen om at en terrorhandling skal gjennomføres. Det kreves ikke at det er tatt en beslutning om alle detaljer om selve gjennomføringen eller at beslutningen gjelder en helt konkret forbrytelse. Det er tilstrekkelig at det kan bevises at beslutningen gjelder en terrorhandling.

Sammenlignet med vilkårene for å straffe noen for forsøk på en terrorhandling etter det alminnelige forsøksansvaret, jf. straffeloven 1902 § 49 sammenholdt med § 147 a første eller annet ledd, kreves det etter denne lovbestemmelsen mindre grad av nærhet mellom de foretatte handlingene og det forestående lovbruddet, både i tid og sted. Forberedelsene behøver ikke være foretatt i nær sammenheng med den planlagte utføringen, eller innenfor et nært geografisk område for det forestående lovbruddet. Handlingene vil kunne være straffbare selv om det både i tid og sted er betydelig avstand til utføringen. Dersom en terrorhandling for eksempel skulle bestå i å frihetsberøve en person i over en måned for å tvinge offentlige myndigheter til å gjøre noe av vesentlig betydning for landet (straffeloven 1902 § 223 annet ledd jf. § 147 a første ledd bokstav b), kan et eksempel på en straffbar handlemåte etter forslaget være en kombinasjon av anskaffelse av middel for å bedøve husets beboer, innredning av kjellerrom hvor vedkommende skulle holdes fanget, samt nedskrevne brev adressert til myndighetene om hva som skulle kreves for å slippe vedkommende fri.

Det mest sentrale momentet for vurderingen av hvor grensen etter forslaget går, vil dermed være hva som er foretatt, sett i sammenheng med hva den handlende har forsett om å gjennomføre. Det kreves at foretatte handlingene «legger til rette for» og «peker mot» gjennomføringen. Med dette krever forslaget at gjerningspersonen må ha foretatt reelle og alvorlige forberedelser med sikte på å gjennomføre en terrorhandling.

Dokumentasjon på hva vedkommende planlegger vil være egnet til å bedømme om den samlede handlemåten peker mot en terrorhandling. Slik dokumentasjon kan foreligge ved nedskrevne notater som gir uttrykk for gjennomføringsplanen, beskrivelser av mål, dokumentasjon på uttrykk for hat eller drapsønsker mot bestemte personer som skal rammes av handlingen, materiale fra rekognosering og billedtaking, beskrivelser av vakrutiner, politiske manifeste ment for distribusjon etter handlingen, kommunikasjon med utenforstående som beskriver handlingen, informasjon om hvordan bomber forårsaker mest mulig skade mv. alene eller i kombinasjoner.

At handlinger må legge til rette for en terrorhandling betyr at de i en viss grad må være hensiktsmessige og av en viss betydning for den handlingen som skal begås. Helt dagligdagse handlinger som innkjøp av gummihansker, er imidlertid i utgangspunktet ikke er tilstrekkelig, selv om de i og for seg kan være nyttige for å full-

byrde en terrorhandling. De vil normalt ikke ha ytre kjennetegn som peker mot en terrorhandling. På den annen side er det ikke et krav at handlingene er nødvendige faktorer i en tenkt årsakssammenheng. Slike handlinger vil etter omstendighetene kunne være å begynne i tjeneste eller på annen måte skaffe adgang til et sted eller en institusjon som skal infiltreres, anskaffe lokale for å tilvirke eller lagre farlige stoffer, våpen eller sprengstoff, befatning med slike gjenstander som rammes av straffeloven 1902 § 161 eller § 152 a mv.

Vilkårene etter bestemmelsen kan overlappe. For eksempel vil tilvirkning av sprengstoff både kunne legge til rette for og peke mot en terrorhandling. Vurderingen av om den samlede handlemåten «peker mot» en terrorhandling vil kunne bero på ytre omstendigheter som også er av betydning for fullbyrdesforsettet. Dette viser at grensen for straffbarhet beror på en totalvurdering, slik som etter det alminnelige forsøksansvaret.

Dersom vilkårene for straff etter denne bestemmelsen er oppfylt, skal forholdet straffes som forsøk etter § 51. Det innebærer at straffen skal være mildere enn for en fullbyrdet terrorhandling, dvs. lavere enn henholdsvis 21 år og 30 år. Utmålingen må imidlertid bero på en konkret vurdering hvor relevante faktorer vil være hvor langt planleggingen har kommet, hvor fast forsettet om å begå en terrorhandling er og hvor alvorlig den planlagte handlingen er. Det er av sentral betydning at det skal være et reell straffeansvar for planlegging av terrorhandling.

Straffenivået må fastlegges gjennom rettspraksis. Departementet antar at det sjelden vil være rimelig å benytte regelen i straffeloven 1902 § 51 første ledd annet punktum om at straffen kan settes under minstestrafen i straffebudene som er nevnt i § 147 a første ledd første punktum. Ved straff for forsøk på terrorhandling som ville involvert forvoldelse av noens død, vil dermed minstestrafen på 8 år i straffeloven 1902 § 233 danne en slags nedre grense. En fullbyrdet grov terrorhandling vil til sammenligning kunne straffes med fengsel i opptil 30 år etter straffeloven 1902 § 147 a nytt annet ledd.

Dansk Høyesterett uttalte i dom 10. april 2008 at «utgangspunktet ved utmålingen af straffen for forsøk på terrorisme ved bombesprengning og manddrap må være en straf af fængsel i 12 år». Det er ikke unaturlig med et tilsvarende utgangspunkt etter norsk rett for utmåling av straff etter forslaget til nytt femte ledd, jf. første eller annet ledd.

Medvirkning til planlegging av terrorhandlinger er straffbart i samme utstrekning som medvirkning rammes av det straffebudet det vises til i straffeloven § 147 a første ledd, for eksempel medvirkning til planlegging av en flyulykke, jf. straffeloven 1902 § 148 første ledd.

Av femte ledd annet punktum følger at adgangen til straffri tilbaketreden fra forsøk etter straffeloven 1902 § 51 skal gjelde tilsvarende for forberedelsesansvaret etter første punktum.

Det vises til nærmere redegjørelse under punkt 8.8.

Til § 147 c

I første ledd bokstav a, bokstav b og bokstav c fjernes kravet til terrorhensikt hos den som oppfordringen, rekrutteringen eller opplæringen til terrorhandlinger er rettet mot. Siktemålet er å gjøre bestemmelsene mer forståelige. Dessuten justeres henvisningen til straffeloven § 147 a som følge av at nytt annet ledd er føyd til og tidligere annet ledd er blitt nytt tredje ledd.

Første ledd bokstav d er ny og kriminaliserer mottakelse av terrortrening. Den som mottar opplæringen må i tillegg enten selv ha forsett om å benytte de aktuelle ferdighetene opplæringen gjelder til å begå en terrorhandling, eller forstå at opplæringen skjer for at vedkommende skal kunne begå en terrorhandling.

Bokstav d siste straffalternativ supplerer bokstav c som gjelder den som gir terrortrening. Ved deltakelse på en terrortreningsleir vil både lærerens og elevens handling kunne være straffbar etter henholdsvis bokstav c og bokstav d.

Det er likevel ikke en forutsetning for straffansvaret etter bokstav d at lærerens eller instruktørens opptreden er straffbar etter bokstav c. Etter bokstav d første straffalternativ kan en elev straffes uten at læreren nødvendigvis begår en straffbar handling, for eksempel der en person som har bestemt seg for å utøve en handling som rammes av straffeloven 1902 § 147 a første ledd, jf. § 148 ved å ta kontroll over flytårnet på Oslo lufthavn Gardermoen, oppsøker og mottar flygelederutdanning. Om derimot vedkommende allerede er utdannet flygeleder, og så begynner å planlegge å utføre en terrorhandling fra flytårnet, rammes vedkommende ikke av bokstav d. Hans forberedelser kan eventuelt rammes av den generelle bestemmelsen om planlegging i straffeloven 1902 § 147 a nytt femte ledd.

Kravet til relevant opplæring innebærer samtidig en avgrensning mot andre typer opplæring som i utgangspunktet ikke er nyttig for vedkom-

mendes terrorplaner. I eksemplet ovenfor om flytårnet, vil for eksempel kjemiutdanning eller jegerprøvekurs uten andre holdepunkter dermed ikke oppfylle vilkåret om at opplæringen er «særlig egnet» til å begå den aktuelle terrorhandlingen.

For mottakeren er bestemmelsen overtrådt i det han har påbegynt opplæringen. Det kreves ikke at opplæringen er fullendt, eller at ferdighetene er benyttet i forbindelse med en terrorhandling. Hva som skal til for at noe skal anses for å være opplæring må bero på en konkret vurdering, men ikke enhver aktivitet eller kunnskapsoverføring rammes.

Det kreves ikke at deltakerne i opplæringen befinner seg fysisk på samme sted, selv om dette antas å være det vanlige. Opplæring over for eksempel Internett kan etter omstendighetene rammes, men det må finne sted en form for to-veis kommunikasjon mellom deltakerne for at en opplæringssituasjon kan sies å foreligge. Egenstudier av ferdigproduserte kilder på internett eller i form av bøker eller videoer rammes ikke. Heller ikke det å produsere og spre slike kilder til en ubestemt krets av mennesker rammes av bestemmelsen, men kan etter omstendighetene rammes etter andre straffebestemmelser, for eksempel om oppfordring til å begå en terrorhandling, jf. straffeloven 1902 § 147 c bokstav a. Dersom de aktuelle kildene derimot produseres systematisk og spres blant en begrenset krets, kan en opplæringssituasjon etter omstendighetene foreligge.

Strafferammen er 6 år, som for de øvrige bestemmelsene i straffeloven 1902 § 147 c. Også medvirkning til mottakelse av terrortrening er straffbart, jf. § 147 c tredje ledd. I Prop. 53 L (2012-2013) er tredje ledd foreslått som nytt annet ledd. Lovforslaget ble vedtatt 29. april 2013 av Stortinget.

Det vises til nærmere redegjørelse under punkt 5.7.

Til § 147 d

Bestemmelsen kriminaliserer kvalifiserte former for deltakelse i en terrororganisasjon. Hvilke former for deltakelse som rammes, er de samme som i straffeloven 2005 § 129, og skal forstås på samme måte.

Med terrororganisasjon menes en organisasjon som enten har som hovedformål å begå terrorhandlinger eller hvor dette er en vesentlig del av gruppens virksomhet. Kravet om hovedformål betyr at voldelige elementer i organisasjonen ikke er tilstrekkelig til å gjøre den til en terrororganisa-

sjon. FNs sanksjonskomité har vedtatt sanksjoner mot Al-Qaida og Taliban, jf. forskrift 22. desember 1999 nr. 1374. Utover disse to terrororganisasjonene, vil det måtte bero på en konkret vurdering hvorvidt en organisasjon er en terrororganisasjon. Flere andre stater fører egne lister hvor ytterligere organisasjoner er oppført. Det samme gjelder EU. Disse listene er ikke bindende for Norge. Men det forhold at nære partnere listefører en organisasjon, er en relevant faktor i vurderingen.

Forbudet er ikke begrenset til organisasjoner med visse ideologiske hensikter. Avgjørende er at målet skal fremmes ved bruk av terrorhandlinger, jf. straffeloven 1902 § 147 a. I så måte supplerer bestemmelsen straffeloven 1902 §§ 147 b første ledd og 147 c men med den forskjell at disse retter seg mot ulike former for forberedelse og medvirkning til en terrorhandling. Dersom støtte til en terrororganisasjon også rammes av straffeloven 1902 § 147 c annet ledd, som har en strafferamme på fengsel inntil 10 år, kommer sistnevnte bestemmelse til anvendelse.

Et tilleggsvilkår er at organisasjonen har demonstrert vilje og evne til å begå en terrorhandling ved å begå et lovbrudd, for eksempel bryte seg inn i et våpenlager for å stjele våpen. Dette vilkåret skal forstås på samme vis som det tilsvarende vilkåret i straffeloven 2005 § 129 første ledd i.f.

Ulike former for bidrag til organisasjonen rammes. Deltakelse er meget vidtfavnende, og vil blant annet kunne ramme den som anskaffer våpen, datamateriell, kjemikalier eller annet utstyr til å begå en terrorhandling, men uten å være så knyttet til saken at vedkommende kan straffes for medvirkning til den aktuelle terrorhandlingen. Også det å oppfordre til terrorhandlinger og inspirere til aksjoner kan etter omstendighetene omfattes. Rekruttering omfatter typisk vervevirksomhet. Dette må avgrenses mot humanitær støtte til sivile i terrorkontrollerte områder, for eksempel leger som jobber på sykehus i slike områder. Dette er imidlertid ikke opplagt i tilfeller der slik virksomhet primært drives i rekrutteringsøyemed.

Strafferammen settes til 6 år. Skyldkravet er forsett. Det må både omfatte ens egen rolle som deltaker, og kunnskap om at det er foretatt ulovlige handlinger for å realisere formålet.

Straffebudet er reelt sett en kriminalisering av en særskilt form for forberedelse og medvirkning til en terrorhandling. Det foreslås derfor ikke at medvirkning til overtredelse av bestemmelsen skal rammes.

Det vises til nærmere redegjørelse under punkt 7.6.

Til § 150

I første ledd bokstav e er «buss» er føyd til i oppregningen av transportmiddel som er vernet etter bestemmelsen, og innfører dermed straffansvar for den som forstyrrer den sikre drift av buss og derigjennom volder slik fare som nevnt i straffeloven 1902 § 148. Endringen er foretatt for å få satt i kraft den nykriminaliseringen som følger av straffeloven 2005 § 194, ved at bussdrift her er vernet på lik linje med jernbanedrift. Om begrepet «buss» vises det til forarbeidene til straffeloven 2005 § 194 i Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 12.2.5 side 347.

Det vises til nærmere redegjørelse under punkt 12.3.

Til § 152 b

Tredje ledd svarer til straffeloven 2005 § 242 annet ledd og det vises til merknadene til denne i Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) punkt 4.11 side 125 og punkt 16.4 side 242.

Første punktum innfører straff for den som i væpnet konflikt bruker et kulturminne eller et kulturmiljø av særlig nasjonal eller internasjonal betydning til støtte for militære handlinger, og derved volder fare for at kulturminnet eller -miljøet skades. Straffansvar inntreer likevel ikke dersom den aktuelle handlingen var tvingende militært nødvendig, jf. *annet punktum*.

Skyldkravet er forsett eller grov uaktsomhet, mens strafferammen er fengsel inntil to år. Bestemmelsen dekker, sammen med straffeloven 2005 §§ 104 og 106 (i kraft), forpliktelsene etter Haagkonvensjonens annen tilleggsprotokoll, jf. tilleggsprotokollens artikkel 15 nr. 1 bokstav b.

Det vises til nærmere redegjørelse under punkt 12.5.

Til § 161

Første ledd bokstav b utvides til også å ramme besittelse av «bestanddel» og «andre gjenstander» som kan brukes for å tilvirke våpen, sprengstoff mv. Med «bestanddel, utstyr eller andre gjenstander» menes i utgangspunktet ethvert innsatsmiddel eller hjelpemiddel som inngår i eller er til nytte for tilvirkingen eller anvendelsen av skytevåpen eller eksplosiver mv. Dette kan for eksempel omfatte kjemikalier, andre stoffer og deler som kan utgjøre ingredienser eller komponenter i slike gjenstander, samt produksjonsmidler og redskaper som laboratorieutstyr, maskiner og verktøy. Den reelle begrensningen ligger i vilkåret om

at gjenstanden alene eller sammen med andre gjenstander må være «av vesentlig betydning» for å tilvirke eller anvende skytevåpen eller sprengstoff mv. Dette beror på en konkret vurdering av om gjenstanden spiller en betydningsfull, men ikke nødvendigvis avgjørende rolle for den aktuelle tilvirkningen eller anvendelsen.

Vilkåret vil ofte være oppfylt for gjenstander som er særskilt egnet for det aktuelle formålet. Eksempler kan være mekanismer for fjernutløsning eller tidsinnstilling av eksplosiver, eller eksplosjonsfarlige eller andre farlige stoffer, sml. forskrift 26. juni 2002 nr. 911 om håndtering av eksplosjonsfarlig stoff. Det samme gjelder gjenstander som nevnt i Ot.prp. nr. 58 (2001-2002) punkt 7.1 side 34. Her nevnes spesielle stativer for å anvende skytevåpen, støpeformer for våpendeler og detonatorer for anvendelse av sprengstoff.

Mer trivielle gjenstander eller gjenstander av perifer betydning for tilvirkning eller anvendelse vil som et utgangspunkt falle utenfor. Selv om bruk av gummihansker eller støvmaske kan være nødvendig for å tilvirke et sprengstoff, rammer ikke vilkåret besittelse av slikt alene. Slike gjenstander vil likevel være relevante i en helhetsvurdering. For eksempel hadde to av de tiltalte i Borgarting lagmannsretts dom 15. oktober 2012 (LB-2012-40854) «vernebriller, støvmaske, pipette, termometer, kjøkkenvekt og ph-papir», i tillegg til kjemikalier, jf. dommen side 20.

At vurderingen er konkret innebærer at gjenstandens betydning må vurderes i lys de aktuelle omstendigheter. Det kan ha betydning om gjenstanden foreligger i større mengder eller visse varianter eller kombinasjoner. For enkelte ingredienser kan det være mengden som tilsier at den vil ha betydning, mens det for andre kan være kombinasjonen med andre ingredienser. Det kan også være av betydning om gjenstanden er bearbeidet. For eksempel kan en bil være fysisk modifisert for å frembringe en bombe eller utgjøre skjulested for snikskyting. Videre kan et stoff være oppdelt, pulverisert eller preparert på en måte som gjør det særlig egnet til å tilvirke ammunisjon eller sprengstoff. At vurderingen må være konkret kan illustreres av at det samme stoffet også kan være av betydning i ikke-bearbeidet form dersom det for eksempel forefinnes i nærvær av utstyr egnet til å foreta slik bearbeidelse, eller i nærvær av andre eksplosjonsfarlige stoffer og kjemiske detonatorer.

Annet ledd er foreslått endret slik at den høyere strafferammen alltid kommer til anvendelse dersom forbrytelsen som forberedes har en strafferamme på 10 år eller mer. Dette gjør det tydeli-

gere når den høye strafferammen kommer til anvendelse. Forslaget kan ha betydning for hvilke krav som stilles til medvirkerens forsett. I Borgarting lagmannsretts dom 15. oktober 2012 (LB-2012-40854) fant lagmannsretten det ikke bevist at den tredje tiltalte forsto at hovedmannen skulle begå en terrorhandling. Etter forslaget vil det være tilstrekkelig at han forsto at hovedmannen planla å benytte sprengstoffet til en straffbar handling som kan medføre fengsel i 10 år eller mer.

Det vises til nærmere redegjørelse under punkt 6.5.

Til § 162 c

I *første ledd* erstattes betegnelsen «virksomhet» med «aktivitet». Det vises til merknadene til den tilsvarende endringen i straffeloven 1902 § 60 a første ledd.

I *annet ledd* endres definisjonen av «organisert kriminell gruppe» slik dette er gjort i straffeloven 1902 § 60 a annet ledd. Det vises til merknader til denne bestemmelsen.

Det vises til nærmere redegjørelse under punkt 11.5.

Til § 232

I *tredje punktum* er kriteriet «rasistisk motivert» erstattet med «motivert av fornærmedes hudfarge, nasjonale eller etniske opprinnelse, religion, livssyn, homofile orientering eller nedsatte funksjonsevne». Dette er gjort for å utvide vernet for utsatte grupper og å bringe bestemmelsen mer i samsvar med det som er vedtatt i straffeloven 2005 § 264 om grove trusler, § 272 om grov kroppskrenkelse, og § 274 om grov kroppsskade. Det vises til forarbeidene til disse bestemmelsene i Ot.prp. nr. 22 (2008-2009), se særlig punkt 16.6 side 428 med videre henvisning.

Det vises til nærmere redegjørelse under punkt 12.2.

Til § 291

Annet ledd presiserer at uberettiget endring, tilføyelse til, ødeleggelse av, sletting eller skjuling av andre data, rammes som skadeverk. Den svarer til tilsvarende tilføyelse i skadeverksbestemmelsen i straffeloven 2005 § 351 annet ledd, og det vises til omtalen av denne i Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) punkt 2.15.5 side 62 og punkt 16.9 side 457.

Det vises til nærmere redegjørelse under punkt 12.4.

Til § 294 a

Bestemmelsen forskutterer ikrafttredelsen av straffeloven 2005 § 206 og skal forstås på samme måte.

Det vises til nærmere redegjørelse under punkt 12.4.

Til § 349 a

Nedsatt funksjonsevne er føyd til i *første ledd annet punktum* som et nektingsgrunnlag som kan rammes av bestemmelsen. Det er avgrenset mot nektelser som skyldes manglende fysisk tilrettelegging. Endringen innebærer en viss nykriminalisering som bedrer det strafferettslige vernet for personer med nedsatt funksjonsevne. Den svarer til tilsvarende tilføyelse i diskrimineringsbestemmelsen i straffeloven 2005 § 186, og det vises til merknaden til denne og til § 185 i Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 10.8 side 251 og punkt 12.2.5 side 344.

Det vises til nærmere redegjørelse under punkt 12.2.

14.2 Merknader til endringene i straffeprosessloven

Til § 64

Tilføyelsen gjør det klart at Kongen i statsråd også avgjør spørsmålet om påtaleunntatelse i saker som gjelder overtredelser som kan straffes med fengsel inntil 30 år. Endringen har sin bakgrunn i innføringen av 30 års strafferamme for folkemord, krigsforbrytelser og forbrytelser mot menneskeheten og grove terrorhandlinger.

Det vises til nærmere redegjørelse under punkt 9.2.

Til § 65

Tilføyelsen gjør det klart at riksadvokaten normalt har påtalekompetansen også i saker som gjelder overtredelser som kan straffes med fengsel inntil 30 år, jf. også merknaden ovenfor til endringen i § 64 annet ledd nr. 1.

Det vises til nærmere redegjørelse under punkt 9.2.

Til § 200 a

Straffeloven 1902 § 147 d om kriminalisering av kvalifisert deltakelse i terrororganisasjoner fore-

slås lagt til som et særskilt grunnlag for å iverksette tvangstiltak etter § 200 a.

Det vises til nærmere redegjørelse under punkt 7.6.

Til § 202 c

Straffeloven 1902 § 147 d om kriminalisering av kvalifisert deltakelse i terrororganisasjoner foreslås lagt til som et særskilt grunnlag for å iverksette tvangstiltak etter § 202 c.

Det vises til nærmere redegjørelse under punkt 7.6.

Til § 216 a

I *første ledd bokstav b* legger straffeloven 1902 § 147 d om kriminalisering av kvalifisert deltakelse i terrororganisasjoner til som et særskilt grunnlag for å iverksette kommunikasjonskontroll etter § 216 a.

Det vises til nærmere redegjørelse under punkt 7.6.

Til § 216 m

I *første ledd bokstav a* endres henvisningen til straffeloven 1902 § 147 a første og annet ledd, til første og tredje ledd. Endringen er en konsekvens av nytt annet ledd om grov terrorhandling, og flytting av gjeldende annet ledd til tredje ledd.

Til § 222 d

I *første ledd bokstav a* endres henvisningen til straffeloven 1902 § 147 a første og annet ledd, til første og tredje ledd. Endringen er en konsekvens av nytt annet ledd om grov terrorhandling, og flytting av gjeldende annet ledd til tredje ledd.

I *annet ledd bokstav a* endres henvisningen til straffeloven 1902 § 147 a tredje ledd til § 147 a fjerde ledd. Endringen er en konsekvens av nytt annet ledd om grov terrorhandling, og flytting av gjeldende tredje ledd til fjerde ledd.

Dessuten føyes straffeloven 1902 § 147 d om kriminalisering av kvalifisert deltakelse i terrororganisasjoner til som et nytt grunnlag for å iverksette avvergende tiltak etter § 222 a. Det vises til nærmere redegjørelse under punkt 7.6.

I Prop. 53 L (2012-2013) ble det også foreslått endringer i straffeprosessloven § 222 d annet ledd bokstav a. Dette lovforslaget skal ikke gjøre noen endringer i det som ble foreslått i Prop. 53 L (2012-2013) og vedtatt 29. april 2013 av Stortinget.

14.3 Merknader til endringen i politiloven

Forebygging og etterforskning av brudd på forbudet mot kvalifisert deltakelse i terrororganisasjoner foreslås lagt til PST, jf. tilføyelsen av en henvisning til straffeloven 1902 § 147 d til oppregningen i politiloven § 17 b første ledd nr. 5.

Det vises til nærmere redegjørelse under punkt 7.6.

14.4 Merknader til endringene i straffeloven 2005

Til § 79

Definisjonen av organisert kriminell gruppe foreslås endret som følge av endringen i straffeloven 1902 § 60 a. Det vises til merknader til denne bestemmelsen og nærmere redegjørelse under punkt 11.5.

Til § 131

Tredje ledd er likt straffeloven 1902 § 147 a femte ledd om kriminalisering av planlegging av terrorhandlinger. Det vises til merknader til denne bestemmelsen og nærmere redegjørelse under punkt 8.8.

Til § 136

Ny bokstav d kriminaliserer mottakelse av terror trening. Bestemmelsen er lik straffeloven 1902 § 147 c første ledd ny bokstav d og skal forstås på samme måte, jf. merknadene til denne bestemmelsen og nærmere redegjørelse under punkt 5.7.

Til § 136 a

Bestemmelsen er lik straffeloven 1902 § 147 d. Det vises til merknaden til denne bestemmelsen og nærmere redegjørelse under punkt 7.6.

Til § 158

Annet ledd utvides til å omfatte alle lovbrudd som begås som ledd i aktivitetene til en organisert kriminell gruppe, jf. endringen i straffeloven 1902 § 60 a.

Det vises til merknader til straffeloven 1902 § 60 a og nærmere redegjørelse under punkt 11.5.

Til § 191

I *annet ledd* er bokstav c foreslått opphevet. Ulovlig befatning med skytevåpen eller eksplosiver mv. som inngår i forberedelsen til en straffbar handling skal vurderes etter nye §§ 191 a og 191 b.

Det vises til nærmere redegjørelse under punkt 6.5.

Til § 191 a

Bestemmelsen viderefører gjeldende straffeloven 1902 § 161 første ledd. Forslaget rammer både lovlig og ulovlig befatning med skytevåpen og bestanddeler. Den viderefører således også straffeloven 2005 § 191 annet ledd bokstav c.

Ved tolkningen av vilkårene «skytevåpen, ammunisjon, sprengstoff» i bokstav a er det naturlig å ta utgangspunkt i legaldefinisjonene i særlovgivningen, jf. særmerknadene til straffeloven 2005 §§ 188 og 190 i Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) side 345-346. Straffeloven 2005 §§ 188, 190 og 191 rammer også befatning med «eksplosjonsfarlig stoff». I særmerknaden til straffeloven 2005 § 188 fremgår at kriteriet er tatt med for å sikre at for eksempel stoff som benyttes i hjemmelagde bomber omfattes. Kriteriet er definert i forskrift 26. juni 2002 nr. 922 om håndtering av eksplosjonsfarlig stoff § 1-3 som «Fast, flytende eller gassformig stoff, stoffblanding samt stoff som forekommer i kombinasjon av slike tilstander, som i kraft av sine egenskaper lett vil kunne forårsake eksplosjon ved støt, gnidning, eller ved kontakt med tennkilder eller andre stoffer». Slikt stoff vil etter forslaget til § 191 a regulært rammes av bokstav b. Det samme kan etter omstendighetene være tilfelle for ingredienser mv. for tilvirkning av slikt stoff.

Medvirkning og forsøk er straffbart, jf. straffeloven 2005 §§ 15 og 16.

Strafferammen er fengsel inntil 6 år.

Det vises til nærmere redegjørelse under punkt 6.5.

Til § 191 b

I tråd med systematikken i straffeloven 2005 foreslås en egen bestemmelse om grov overtredelse. *Første ledd* viderefører den forhøyede strafferammen på 10 år ved særlig skjerpene omstendigheter i straffeloven 1902 § 161 annet ledd.

I *annet ledd* angis noen forhold det særskilt skal legges vekt på ved denne vurderingen, men momentene er verken nødvendige eller alltid tilstrekkelige. *Annet ledd bokstav a* angir at om den straffbare handlingen representerer en fare for

«betydelig skade på kropp, eiendom eller miljø», er det en særskilt omstendighet som skal vektlegges ved vurderingen av overtredelsens grovhet. Dette skal forstås på samme måte som i straffeloven 2005 § 138. Det vises til merknaden til bestemmelsen i Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) side 320-321. Uttrykket «fare» skal forstås som etter gjeldende rett. Det vises til merknaden til straffeloven 2005 § 194 i Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) side 320-321.

Annet ledd bokstav b angir handlingens karakter som «særlig farlig eller samfunnsskadelig» som et annet forhold som skal vektlegges ved grovhetsvurderingen. Forberedelser med sikte på å begå en terrorhandling vil etter omstendighetene kunne falle inn under dette alternativet.

Tredje ledd viderefører straffeloven 1902 § 161 annet ledd om at forberedelse til en straffbar handling som kan medføre fengsel i 10 år eller mer, alltid skal anses som grov.

Det vises til nærmere redegjørelse under punkt 6.5.

Til § 198

Bestemmelsen foreslås endret som følge av tilsvarende endringer i straffeloven 1902 § 162 c. Det vises til merknader til denne bestemmelsen samt til nærmere redegjørelse under punkt 11.5.

14.5 Merknader til endringen i diskrimineringsloven

§ 15 femte ledd endres som følge av endringen i straffeloven 1902 § 60 a. Det vises til nærmere redegjørelse under punkt 11.5.

I Prop. 88 L (2012-2013) foreslås diskrimineringsloven erstattet av en ny lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion og livssyn (diskrimineringsloven om etnisitet). Den nye loven § 26 femte ledd viderefører gjeldende diskrimineringslov § 15 femte ledd. Dersom lovforslaget i Prop. 88 L (2012-2013) vedtas som foreslått på dette punktet, bør den nye loven § 26 femte ledd endres i tråd med lovforslaget her.

14.6 Merknader til endringene i hvitvaskingsloven

Lovens formål er å forebygge og avdekke transaksjoner med tilknytning til blant annet terrorhandlinger, jf. lov 6. mars 2009 nr. 11 om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering mv. (hvitvaskingsloven) § 1. I forlengelsen av dette føyes ny § 147 d om deltakelse i terrororganisasjoner til henvisningene til terrorbestemmelsene i straffeloven 1902 §§ 147 a, 147 b og 147 c der dette er gjort i hvitvaskingsloven, dvs. i §§ 5, 6, 9, 10, 15, 17, 26 og 30.

14.7 Merknader til ikrafttredelsesbestemmelsen

Departementet mener det haster med lovbestemmelser som skjerper straffansvaret for terrorhandlinger, organisert kriminalitet samt forskuttet ikrafttredelse av endringer i straffeloven 2005. Det tas derfor sikte på snarlig ikraftsettelse.

For ordens skyld åpner bestemmelsen likevel for at det gis nærmere overgangsregler, eller for ikrafttredelse til ulik tid dersom det skulle vise seg å være behov for dette.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i straffeloven 1902 og straffeloven 2005 mv. (forberedelse av terror m.m.).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i straffeloven 1902 og straffeloven 2005 mv. (forberedelse av terror m.m.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i straffeloven 1902 og straffeloven 2005 mv. (forberedelse av terror m.m.)

I

I Almindelig borgerlig Straffelov 22. mai 1902 nr. 10 gjøres følgende endringer:

§ 12 første ledd nr. 3 bokstav a skal lyde:

- a) hører blant de som omhandles i denne lov kapittel 8, 9, 10, 11, 12, 14, 17, 18, 20, 23, 24, 25, 26 eller 33, eller §§ 135, 135 a, 140, 141, 142, 144, 145 annet ledd, 145 b, 169, 192 til 199, 202, 202a, 203, 204 a, 222 til 225, 227 til 235, 238, 239, 242 til 245, 291, 292, 294 nr. 2, 317, 326 til 328, 330 siste ledd, 338, 342, 367 til 370, eller 423, og i hvert fall når den

§ 12 første ledd nr. 4 bokstav a skal lyde:

- a) hører blant dem som omhandles i denne lov §§ 83, 88, 89, 90, 91, 91 a, 93, 94, 98 til 104 a, 110 til 132, 147 a til 147 d, 148, 149, 150, 151 a, 152 første jf annet ledd, 152 a, 152 b, 153 første til fjerde ledd, 154, 159, 160, 161, 162 c, 169, 174 til 178, 182 til 185, 187, 189, 190, 192 til 195, 217, 220 annet og tredje ledd, 221, 222 til 225, 227 til 229, 231 til 235, 238, 239, 243, 244, 256, 258, 266 til 269, 271, 276 til 276 c, 291, 292, 324, 325, 328, 415 eller 423 eller loven om forsvarshemmeligheter §§ 1, 2, 3 eller 5,

§ 17 første ledd bokstav b skal lyde:

- (b) i tilfelle hvor det er særlig bestemt, inntil 21 eller 30 år.

§ 60 a første og annet ledd skal lyde:

Dersom en straffbar handling er utøvet som ledd i *aktivitetene* til en organisert kriminell gruppe, forhøyes maksimumsstraffen i straffebudet til det dobbelte, likevel ikke med mer enn 5 års fengsel.

Med organisert kriminell gruppe menes *et samarbeid mellom* tre eller flere personer som har som et hovedformål å begå en handling som kan straffes med fengsel i minst 3 år, eller *som går ut på at en ikke ubetydelig del av aktivitetene består i å begå slike handlinger.*

§ 66 nytt tredje ledd skal lyde:

Straffansvar etter § 147 a første jf. annet ledd foreldes ikke.

§ 71 nytt femte ledd skal lyde:

Idømt straff etter § 147 a første jf. annet ledd foreldes ikke.

§ 135 a annet ledd skal lyde:

Med diskriminerende eller hatefulle ytring menes det å true eller forhåne noen, eller fremme hat, forfølgelse eller ringeakt overfor noen på grunn av deres

- hudfarge eller nasjonale eller etniske opprinnelse,
- religion eller *livssyn*,
- homofile legning, leveform eller orientering, eller
- nedsatte funksjonsevne.*

§ 145 b skal lyde:

Med bot eller fengsel inntil 1 år straffes den som med forsett om å begå en straffbar handling uberettiget fremstiller, anskaffer, besitter eller gjør tilgjengelig for en annen

- passord eller andre opplysninger som kan gi tilgang til databasert informasjon eller datasystem, eller*
- dataprogram eller annet som er særlig egnet som middel til å begå straffbare handlinger som retter seg mot databasert informasjon eller datasystem. På samme måte straffes den som uten forsett om å begå en straffbar handling besitter et selvspredende dataprogram, og besittelsen skyldes uberettiget fremstilling eller anskaffelse av programmet.*

Medvirkning straffes på samme måte.

Ny § 145 c skal lyde:

Med bot eller fengsel inntil 2 år straffes den som ved å overføre, skade, slette, forringe, endre, tilføye eller fjerne informasjon uberettiget volder fare for avbrudd eller vesentlig hindring av driften av et datasystem.

Medvirkning straffes på samme måte.

§ 147 a nytt annet ledd skal lyde:

Grov terrorhandling straffes med fengsel inntil 30 år. Ved avgjørelsen av om terrorhandlingen er grov, skal det særlig legges vekt på om den

- a) har medført tap av flere menneskeliv eller svært omfattende ødeleggelse av eiendom eller miljø, eller særlig nærliggende fare for det,*
- b) er utført med særlig skadelige midler,*
- c) er begått av en person som i kraft av sin stilling nyter en særlig tillit som kan utnyttes til å gjennomføre en terrorhandling.*

Nåværende annet og tredje ledd blir nytt tredje og fjerde ledd.

§ 147 a nytt femte ledd skal lyde:

Den som har forsett om å fullbyrde et lovbrudd som nevnt i første eller annet ledd, og foretar handlinger som legger til rette for og peker mot gjennomføringen, straffes for forsøk som etter § 51. § 50 gjelder tilsvarende.

§ 147 c første ledd skal lyde:

Med fengsel inntil 6 år straffes den som

- a) offentlig oppfordrer noen til å iverksette en handling som nevnt i §§ 147 a første eller tredje ledd eller 147 b første eller annet ledd, eller lov 20. mai 2005 nr. 28 §§ 138 til 144,*
- b) rekrutterer noen til å begå en handling som nevnt i §§ 147 a første eller tredje ledd eller 147 b første eller annet ledd, eller lov 20. mai 2005 nr. 28 §§ 138 til 144,*
- c) gir opplæring i metoder eller teknikker som er særlig egnet til å utføre eller bidra til utførelsen av en handling som nevnt i §§ 147 a første eller tredje ledd eller 147 b første eller annet ledd, eller lov 20. mai 2005 nr. 28 §§ 138 til 144, med forsett om at ferdighetene skal brukes til dette, eller*
- d) lar seg lære opp i metoder eller teknikker som er særlig egnet til å utføre eller bidra til utførelsen av en handling som nevnt i §§ 147 a første eller tredje ledd eller 147 b første eller annet ledd, eller lov 20. mai 2005 nr. 28 §§ 138 til 144, med forsett om å bruke ferdighetene til dette eller med forsett om at opplæringen gis med dette for øyet.*

Ny § 147 d skal lyde:

Med fengsel inntil 6 år straffes den som danner, deltar i, rekrutterer medlemmer eller yter økonomisk eller annen materiell støtte til en terrororgani-

sasjon, når organisasjonen har tatt skritt for å realisere formålet med ulovlige midler.

§ 150 første ledd bokstav e skal lyde:

- e) ved å forstyrre den sikre drift av skip, buss, jernbane, luftfartøy eller innretninger eller anlegg på kontinentalsokkelen eller*

§ 152 b nytt tredje ledd skal lyde:

Med fengsel inntil 2 år straffes den som i en væpnet konflikt forsettlig eller grovt uaktsomt bruker et kulturminne eller et kulturmiljø av særlig nasjonal eller internasjonal betydning til støtte for militære handlinger og ved det skaper fare for at kulturminnet eller kulturmiljøet skades. Straff kommer likevel ikke til anvendelse dersom det var tvungende militært nødvendig å handle på denne måten.

Nåværende tredje ledd blir nytt fjerde ledd.

§ 161 skal lyde:

Med fengsel inntil 6 år straffes den som i hensikt å begå en forbrytelse, anskaffer, tilvirker eller oppbevarer

- a) skytevåpen, våpendeler, ammunisjon eller sprengstoff, eller*
- b) bestanddeler, utstyr eller andre gjenstander som alene eller samlet er av vesentlig betydning for å tilvirke eller anvende gjenstander som nevnt i bokstav a.*

Under særdeles skjerpene omstendigheter, eller når forbrytelsen som nevnt i første ledd kan straffes med fengsel i 10 år eller mer, kan fengsel inntil 10 år idømmes.

Medvirkning straffes på samme måte.

§ 162 c skal lyde:

Den som inngår forbund med noen om å begå en handling som kan straffes med fengsel i minst 3 år, og som skal begås som ledd i aktivitetene til en organisert kriminell gruppe, straffes med fengsel inntil 3 år, med mindre forholdet går inn under en strengere straffebestemmelse. Forhøyelse av maksimumsstraffen ved gjentakelse eller sammenstøt av forbrytelser kommer ikke i betraktning.

Med organisert kriminell gruppe menes et samarbeid mellom tre eller flere personer som har som et hovedformål å begå en handling som kan straffes med fengsel i minst 3 år, eller som går ut på at en ikke ubetydelig del av aktivitetene består i å begå slike handlinger.

§ 232 tredje punktum skal lyde:

Ved avgjørelsen av om andre særdeles skjerpende omstendigheter foreligger, skal det særlig legges vekt på om overtredelsen er begått mot en forsvarsløs person, om den er *motivert av fornærmedes hudfarge, nasjonale eller etniske opprinnelse, religion, livssyn, homofile orientering eller nedsatte funksjonsevne*, om den er skjedd uprovovert, om den er begått av flere i fellesskap, og om den har karakter av mishandling.

§ 291 nytt annet ledd skal lyde:

For skadeverk straffes også den som uberettiget endrer, gjør tilføyelser til, ødelegger, sletter eller skjuler andres data.

Nåværende annet og tredje ledd blir nytt tredje og fjerde ledd.

I kapittel 28 skal ny § 294 a lyde:

Med bot eller fengsel inntil 2 år straffes den som ved å overføre, skade, slette, forringe, endre, tilføye eller fjerne informasjon uberettiget volder fare for avbrudd eller vesentlig hindring av driften av et datasystem.

Medvirkning straffes på samme måte.

§ 349 a første ledd annet punktum skal lyde:

På samme måte straffes den som i slik virksomhet nekter en person varer eller tjenester som nevnt på grunn av hans homofile legning, leveform eller orientering *eller nedsatte funksjonsevne, såfremt nektelsen ikke skyldes manglende fysisk tilrettelegging.*

II

I lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker gjøres følgende endringer:

§ 64 annet ledd nr. 1 skal lyde:

1) forbrytelser som kan straffes med fengsel inntil 21 *eller 30 år*,

§ 65 nr. 1 skal lyde:

1) forbrytelser som kan straffes med fengsel inntil 21 *eller 30 år*,

§ 200 a første ledd første punktum skal lyde:

Når noen med skjellig grunn mistenkes for en handling eller forsøk på en handling som etter loven kan medføre straff av fengsel i 10 år eller mer, eller som rammes av straffeloven §§ 90, 91, 91 a, 94 jf. 90, 104 a første ledd annet punktum,

eller 104 a annet ledd jf. første ledd annet punktum, § 147 d, eller av §§ 162 eller 317, jf. § 162, kan retten ved kjennelse beslutte at ransaking kan settes i verk uten underretning til den mistenkte eller andre.

§ 202 c skal lyde:

Når noen med skjellig grunn mistenkes for en handling eller forsøk på handling som etter loven kan medføre straff av fengsel i 10 år eller mer, eller som rammes av straffeloven §§ 90, 91, 91 a, 94 jf. 90, 104 a første ledd annet punktum, eller 104 a annet ledd jf. første ledd annet punktum, § 147 d, eller som rammes av lov om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi m.v. § 5, kan retten ved kjennelse gi politiet tillatelse til å

- a) plassere teknisk peileutstyr i klær eller gjenstander som den mistenkte bærer på seg,
- b) plassere teknisk peileutstyr i veske eller annen håndbagasje som den mistenkte bærer med seg, eller
- c) foreta innbrudd for å plassere teknisk peileutstyr som nevnt i bestemmelsen her eller i § 202 b.

§ 216 a første ledd bokstav b skal lyde:

- b) som rammes av straffeloven §§ 90, 91, 91 a, 94 jf. 90, 104 a første ledd annet punktum, eller 104 a annet ledd jf. første ledd annet punktum, § 147 d, eller av § 162 eller § 317, jf. § 162 eller av lov om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi m.v. § 5.

§ 216 m første ledd bokstav a skal lyde:

- a) straffeloven § 147 a første eller *tredje* ledd,

§ 222 d første ledd bokstav a skal lyde:

- a) straffeloven § 147 a første eller *tredje* ledd,

§ 222 d annet ledd bokstav a skal lyde:

- a) straffeloven §§ 83, 84, 86, 86 b, 88, 90, 91, 91 a, kapittel 9, §§ 104 a første ledd annet punktum eller annet ledd, jf. første ledd annet punktum, 147 a *fjerde* ledd, 147 b, § 147 d, 152 a eller 153 a,

III

I lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet skal § 17 b første ledd nr. 5 første punktum lyde:

5. sabotasje og politisk motivert vold eller tvang, eller overtredelser av straffeloven §§ 147 a, 147 b, 147 c og 147 d.

IV

I lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff gjøres følgende endringer:

§ 79 første ledd bokstav c skal lyde:

c) når en straffbar handling er utøvet som ledd i *aktivitetene* til en organisert kriminell gruppe.

Med organisert kriminell gruppe menes *et samarbeid mellom* tre eller flere personer som har som et hovedformål å begå en handling som kan straffes med fengsel i minst 3 år, eller som går ut på at en ikke ubetydelig del av *aktivitetene* består i å begå slike handlinger.

§ 131 nytt tredje ledd skal lyde:

Den som har forsett om å fullbyrde et lovbrudd som nevnt i første ledd eller § 132, og foretar handlinger som legger til rette for og peker mot gjennomføringen, straffes for forsøk. Forsøket straffes mildere enn fullbyrdet overtredelse. § 16 annet ledd gjelder tilsvarende.

Nåværende tredje ledd blir nytt fjerde ledd.

§ 136 skal lyde:

§ 136 *Oppfordring, rekruttering og opplæring til terrorhandlinger*

Med fengsel inntil 6 år straffes den som

- a) offentlig oppfordrer noen til å iverksette en straffbar handling som nevnt i §§ 131, 134, 135 eller §§ 137 til 144,
- b) rekrutterer noen til å begå en straffbar handling som nevnt i §§ 131, 134, 135 eller §§ 137 til 144,
- c) gir opplæring i metoder eller teknikker som er særlig egnet til å utføre eller bidra til utførelsen av en straffbar handling som nevnt i §§ 131, 134, 135 eller §§ 137 til 144, med forsett om at ferdighetene skal brukes til dette, eller
- d) lar seg lære opp i metoder eller teknikker som er særlig egnet til å utføre eller bidra til utførelsen av en straffbar handling som nevnt i §§ 131, 134, 135 eller §§ 137 til 144, med forsett om å bruke ferdighetene til dette eller med forsett om at opplæringen gis med dette for øyet.

Ny § 136 a skal lyde:

§ 136 a *Straff for deltakelse mv. i en terrororganisasjon*

Med fengsel inntil 6 år straffes 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.

Medvirkning straffes ikke.

§ 158 annet ledd skal lyde:

Er lovbruddet begått som ledd i *aktivitetene* til en organisert kriminell gruppe, eller handlingen gjennomføres ved trusler om eller bruk av våpen, er straffen fengsel i minst 1 år.

§ 191 annet ledd skal lyde:

Ved avgjørelsen av om befatningen er grov, skal det særlig legges vekt på

- a) hvilken type og hvor stort omfang overtredelsen gjelder, og
- b) om den av andre grunner er særlig farlig eller *samfunnsskadelig*.

Ny § 191 a skal lyde:

§ 191 a *Befatning med skytevåpen eller eksplosiver i den hensikt å begå en straffbar handling*

Med fengsel inntil 6 år straffes den som i hensikt å begå en straffbar handling, anskaffer, tilvirker eller oppbevarer

- a) *skytevåpen, våpendeler, ammunisjon eller sprengstoff, eller*
- b) *bestanddeler, utstyr eller andre gjenstander som alene eller samlet er av vesentlig betydning for å tilvirke eller anvende gjenstander som nevnt i bokstav a.*

Ny § 191 b skal lyde:

§ 191 b *Befatning med skytevåpen mv. i den hensikt å begå en grov straffbar handling*

Grov overtredelse av § 191 a straffes med fengsel inntil 10 år.

Ved avgjørelsen av om overtredelsen er grov skal det særlig legges vekt på om den straffbare handling nevnt i § 191 a som befatningen tok sikte på

- a) *ville volde fare for betydelig skade på kropp, eiendom eller miljø, og*
- b) *ville være særlig farlig eller samfunnsskadelig.*

Når den straffbare handling som nevnt i § 191 a kan straffes med fengsel i 10 år eller mer skal overtredelsen alltid anses som grov.

§ 198 skal lyde:

§ 198 *Forbund om alvorlig organisert kriminalitet*

Den som inngår forbund med noen om å begå en handling som kan straffes med fengsel i minst 3 år, og som skal begås som ledd i *aktivitetene* til en organisert kriminell gruppe, straffes med fengsel inntil 3 år, med mindre forholdet går inn under en strengere straffebestemmelse. Forhøyelse av maksimumsstraffen ved gjenta-

kelse eller sammenstøt av lovbrudd kommer ikke i betraktning.

Med organisert kriminell gruppe menes *et samarbeid mellom tre eller flere personer som har som et hovedformål å begå en handling som kan straffes med fengsel i minst 3 år, eller som går ut på at en ikke ubetydelig del av aktivitetene består i å begå slike handlinger.*

V

I lov 3. juni 2005 nr. 33 om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. skal § 15 femte ledd lyde:

Dersom overtredelsen er ledd i *aktivitetene* til en organisert kriminell gruppe, gjelder straffeloven §§ 162 c og 60 a.

VI

I lov 6. mars 2009 nr. 11 om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering mv. gjøres følgende endringer:

§ 5 første ledd annet punktum skal lyde:
Kundekontroll og løpende oppfølging skal foretas på grunnlag av en vurdering av risiko for transaksjoner med tilknytning til utbytte av straffbare handlinger eller forhold som rammes av straffeloven §§ 147 a, 147 b, 147 c eller 147 d, der risikoen vurderes ut fra type kunde, kunde-forhold, produkt eller transaksjon.

§ 6 første ledd nr 3 skal lyde:

3. mistanke om at en transaksjon har tilknytning til utbytte av straffbar handling eller forhold som rammes av straffeloven 2 §§ 147 a, 147 b, 147 c eller 147 d, eller

§ 9 annet ledd nr. 1 skal lyde:

1. Bekreftelse av identiteten til kunder og reelle rettighetshavere skal kunne foretas under etablering av kundeforhold, dersom etableringen av kundeforholdet er nødvendig for ikke å hindre den alminnelige forretningsdrift og det er liten risiko for transaksjoner med tilknytning til en straffbar handling eller forhold som rammes av straffeloven §§ 147 a, 147 b, 147 c eller 147 d.

§ 10 første ledd annet punktum skal lyde:

Et etablert kundeforhold skal avvikles hvis fort-

settelse av kundeforholdet medfører risiko for transaksjoner med tilknytning til utbytte av straffbare handlinger eller forhold som rammes av straffeloven §§ 147 a, 147 b, 147 c eller 147 d.

§ 15 første ledd skal lyde:

I situasjoner som etter sin art innebærer høy risiko for transaksjoner med tilknytning til utbytte av straffbare handlinger eller forhold som rammes av straffeloven §§ 147 a, 147 b, 147 c eller 147 d, skal rapporteringspliktige ut fra en risikovurdering anvende andre kontrolltiltak i tillegg til de tiltak som følger av §§ 5 til 14.

§ 15 fjerde ledd skal lyde:

Rapporteringspliktige skal vie særlig oppmerksomhet til produkter og transaksjoner som fremmer anonymitet, og om nødvendig iverksette tiltak for å forebygge transaksjoner med tilknytning til utbytte av straffbare handlinger eller forhold som rammes av straffeloven §§ 147 a, 147 b, 147 c eller 147 d.

§ 17 første ledd skal lyde:

Dersom rapporteringspliktige har mistanke om at en transaksjon har tilknytning til utbytte av en straffbar handling eller forhold som rammes av straffeloven §§ 147 a, 147 b, 147 c eller 147 d, skal det foretas nærmere undersøkelser for å få bekreftet eller avkreftet mistanken.

§ 26 annet ledd nr. 2 skal lyde:

2. iverksette andre tiltak som er egnet til å motvirke risikoen for transaksjoner med tilknytning til utbytte av straffbare handlinger eller forhold som beskrevet i straffeloven §§ 147 a, 147 b, 147 c eller 147 d.

§ 30 første ledd skal lyde:

Økokrim kan gi opplysninger som Økokrim mottar etter § 18 til andre offentlige myndigheter enn politiet som har oppgaver knyttet til forebygging av forhold som rammes av straffeloven §§ 147 a, 147 b, 147 c eller 147 d.

VII

1. Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.
2. Kongen kan gi nærmere overgangsregler.

Offentlige institusjoner kan bestille flere eksemplarer fra:
Departementenes servicesenter
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 22 24 20 00

Opplysninger om abonnement, løssalg og pris får man hos:
Fagbokforlaget
Postboks 6050, Postterminalen
5892 Bergen
E-post: offpub@fagbokforlaget.no
Telefon: 55 38 66 00
Faks: 55 38 66 01
www.fagbokforlaget.no/offpub

Publikasjonen er også tilgjengelig på
www.regjeringen.no

Trykk: OFA – 05/2013

