

Dokumenttype	NOU 1993:3	Dokumentdato	1992-02-11
Tittel	Strafferettslige regler i terroristbekjempelsen		
Utvalgsnavn	Sikkerhetsutvalget		
Utvalgsleder	Ruud, Morten		
Utgiver	Justis-og politidepartementet		
Oppnevnt	1990-10-26	Sider	62
Kapittel	1 Sammendrag		
	1.1 Generelt		
	1.2 Terrorismetrusselen		
	1.3 Gjeldende rett		
	1.4 Folkerett og utenlandsk rett		

Sammendrag

1.1 Generelt

Sikkerhetsutvalget legger med dette fram sin utredning. Utvalgets mandat faller naturlig i to hoveddeler. For det første er utvalget pålagt så vidt mulig å gjøre rede for hvilke former for terrorisme som det norske samfunn vil kunne bli utsatt for i framtiden. For det andre skal utvalget vurdere strafferettslige og straffeprosessuelle regler som er relevante i bekjempelsen av terrorisme, samt behovet for endringer i andre regelsett. Utvalget ble særskilt pålagt å vurdere reglene om post- og telefonkontroll. Utvalget har funnet det nødvendig, av hensyn til dets sammensetning og den tidsramme som ble satt, å avgrense arbeidet til en vurdering av de regelverk som mest mulig direkte har betydning for terroristbekjempelsen. Utvalget har derfor bare i begrenset grad vurdert spørsmål vedrørende regelverk som primært har andre siktemål, men som også kan ha relevans for terroristbekjempelsen. Dette gjelder i særlig grad reglene om rikets sikkerhet i straffeloven kapittel 8 samt regler om industrispionasje og industrisabotasje.

1.2 Terrorismetrusselen

I forbindelse med beskrivelsen av hvilke former for terrorisme Norge kan bli utstatt for, finner utvalget det formålstjenlig først å knytte noen bemerkninger til begrepet "terrorisme". Det påpekes at det ikke er lett å gi noen presis og entydig definisjon av begrepet, blant annet fordi ordet er mye brukt i dagligtale, som et begrep det knytter seg sterke negative følelser til. Utvalget har vurdert flere definisjoner av "terrorisme", men konstaterer at beskrivelser som kan synes hensiktsmessige i politisk eller rent deskriptiv sammenheng som oftest vil være såpass upresise at de vil ha åpenbare svakheter om de skulle benyttes i en juridisk kontekst. Det påpekes videre at uansett hvordan man definerer begrepet terrorisme, vil motivasjonen bak voldshandlingen alltid stå sentralt. I beskrivelsen av terroristtrusselen mot Norge, deler utvalget fremstillingen i to, henholdsvis norsk, nasjonal terrorisme og internasjonal terrorisme i eller mot Norge.

Utvalget slår fast at sammenlignet med de fleste land i Vest-Europa har Norge vært lite utsatt for terrorhandlinger eller annen politisk vold. En hovedårsak til dette har antakelig vært at det i Norge ikke har forekommet store innenrikspolitiske konflikter av en slik art at det har gitt opphav til dannelse av undergrunnsgrupper som systematisk og i større omfang har grepet til vold på politisk grunnlag. Utvalget gir en beskrivelse av tilfeller hvor det har forekommet politisk voldsbruk fra hhv venstreekstremer og anarkistiske grupper og fra høyreekstremer krefter. I de senere år er det særlig den siste som har vært aktuell, og ofte har den hatt tilknytning til vold mot innvandremiljøer. Utvalget beskriver videre tilfelle hvor det har forekommet internasjonal terrorisme i og mot Norge, eller mot norske interesser i utlandet. Også her er omfanget svært begrenset. Utvalget drøfter i denne sammenheng ulike faktorer som må antas å motvirke terrorisme i Norge. For tiden synes det ikke å finnes grupper med tilknytning til Norge med slik indre disiplin som skal til for å gjennomføre terroristaksjoner. Norske myndigheters og norsk opinions holdning til dissenterende bevegelser har tradisjonelt hatt en karakter som i liten grad kan sies å føre til en tilspissing av konflikter. Dessuten er det norske samfunn relativt gjennomskiktig, og denne åpenheten gjør det også vanskelig for fremmede terroristagenter å arbeide i Norge sammenlignet med en del andre land med større befolkningkonsentrasjoner. Men avslutningsvis påpeker utvalget at det faktum at Norge hittil har vært forskånet fra omfattende internasjonale terroraksjoner, gjør oss sårbare dersom vi innretter oss i den tro at terroren ikke kan nå oss i fremtiden.

1.3 Gjeldende rett

Et hovedpunkt i utvalgets mandat er pålegget om å foreta en samlet gjennomgang av vår lovgivning for å vurdere om gjeldende straffebestemmelser kan anses tilstrekkelig hensiktsmessige for å motvirke og straffeforfølge eventuelle terrorhandlinger i Norge og mot norske interesser.

Utvalget ser i denne forbindelse først på straffebestemmelser som direkte retter seg mot ulike former for terrorhandlinger, nærmere bestemt straffelovens §§ 150, 151 a og 151 b vedrørende kapring, fare- og skadeforvoldelse. Disse bestemmelser er i stor grad vedtatt for konkret å følge opp folkerettslige konvensjoner til bekjempelse av terrorisme.

Utvalget tar videre for seg enkelte av bestemmelsene i straffelovens kap. 8 om handlinger som kan true rikets sikkerhet, samt lov 18 august 1914 nr 3 om forsvarshemmeligheter. Videre ser utvalget særskilt på bestemmelser som rammer forberedelse til straffbare handlinger. Slike bestemmelser vil være viktige i terroristbekjempelsen, fordi de gjør det mulig å gripe inn preventivt på et tidlig stadium i forberedelsene til en terrorhandling. Utvalget påpeker en del mangler i regelverket på dette punkt.

Avslutningsvis ser utvalget også på straffebudet i strl § 104 a mot militære organisasjoner, samt på bestemmelsene om industrisabotasje og industrispionasje.

Utvalget gjennomgår videre de prosessuelle bestemmelser som antas å ha særskilt relevans i

terroristbekjempelsen. Det påpekes at prosessreglenes fremste virkeområde er ved straffeforfølgningen av allerede begåtte straffbare handlinger. På dette felt vil det i liten grad være grunnlag for særregler om terrorisme. Annerledes stiller det seg når det gjelder etterforskningskritt i tilfelle hvor det kun foreligger en mistanke om at en terroristhandling er begått, og i særlig grad hvor det er tale om å avverge eller forhindre en terroristhandling som er under planlegging. I denne sammenheng kommer utvalget i detalj inn på reglene om telefonkontroll og andre former for avlytting, herunder romavlytting. I denne sammenheng tas også opp spørsmålet om nødrett som hjemmel for avlytting. Utvalget gir endelig en kort beskrivelse av reglene om industrisabotasje og -spionasje, samt de relevante regler i utleveringslovgivningen og i utlendingsloven.

1.4 Folkerett og utenlandsk rett

Folkerettslige regler får betydning for den norske lovgivning mot terrorisme i to relasjoner. For det første er det vedtatt flere folkerettslige konvensjoner som konkret har til formål å styrke det internasjonale samarbeid i kampen mot terrorisme. Utvalget gir i kap 5 en beskrivelse av slike konvensjoner som Norge er bundet av. Men Norge er også bundet av en rekke folkerettslige regler som setter skranke for hvilke midler som kan tas i bruk i etterforskningen og rettsforfølgningen av personer mistenkt for terroristhandling. Slike regler finnes i første rekke i konvensjoner som verner menneskerettighetene. Utvalget gir en fremstilling av de relevante bestemmelsene i den europeiske menneskerettighetskonvensjonen og praksis fra den europeiske menneskerettighetsdomstolen. Utvalget har innhentet opplysninger om lovgivningen i et begrenset antall andre land, nemlig Danmark, Frankrike, Italia, Nederland, Storbritannia, Sveits, Sverige og Tyskland. Fremstillingen tar ikke sikte på å være fullstendig og uttømmende. Den bygger dels på informasjon direkte hentet inn fra de aktuelle landene, dels fra studier av lovgivningen samt på publikasjoner fra Europarådet.

Kapittel 1 Sammendrag

- 1.5 Vurderinger og forslag til lovendringer
- 1.6 Administrative og økonomiske konsekvenser

1.5 Vurderinger og forslag til lovendringer

Utvalget drøfter først om det bør innføres særskilte regler om terrorisme, eller om man som hittil bør basere seg på det mer generelle regelverk. Utvalget er i denne forbindelse kommet til at det ikke bør innføres straffebestemmelser som direkte knytter straffbarheten til begrepet terrorisme, blant annet på grunn av vanskelighetene med å finne frem til en juridisk presis og entydig definisjon.

Utvalget drøfter også betydningen av begrepet "rikets sikkerhet" i terrorismesammenheng, og konkret bestemmelsene i straffeloven kap 8 og 9. Det foreslås en mindre endring i straffeloven § 90, ved at ordene "ligeoverfor anden stat" tas ut av lovteksten. Hensikten med forslaget er å ramme også overlevering av opplysninger til f eks terroristgrupper og -organisasjoner, og ikke bare til fremmede stater.

Utvalget har vurdert om straffeloven § 104 a bør utvides til å hjemle forbud mot organisasjoner med bestemte holdninger, f eks nynazistiske grupper. Utvalget går mot dette, og viser i den forbindelse til at straffeloven allerede har bestemmelser som kan brukes til å straffe meningsytringer som i sin form er krenkende i forhold til personer og grupper på grunn av deres tro, rase, hudfarge eller opprinnelse samt krenkelser på grunnlag av seksuell legning, leveform og orientering (strl § 135 a). Utvalget viser også til de prinsipielle beteknelighetene ved et forbud mot organisasjoner direkte på grunn av holdninger. Foruten at det strider mot prinsipper om organisasjonsfrihet og demokrati i vid forstand, er det grunn til å frykte for at samfunnets evne til å bekjempe f eks nynazistiske meninger kan bli svekket hvis de får et martyrstempel og går "under jorden".

I oppfølging av beskrivelsen av straffelovens regler om forberedelseshandlinger foreslår utvalget at det tas inn i straffeloven en særskilt bestemmelse som rammer det å inngå forbund for å begå visse nærmere angitte straffbare handlinger, nemlig tvang, frihetsberøvelse, grov legemsbeskadigelse, drap og grovt skadeverk. Bestemmelsen foreslås plassert som tilføyelser i straffeloven § 159. Videre foreslås straffeloven § 161 annet ledd endret slik at den også omfatter anskaffelse av skytevåpen og ammunisjon til bruk for straffbare handlinger.

Utvalget foretar en omfattende drøftelse av reglene om telefonkontroll, og legger til grunn at det fortsatt bør være adgang til telefonkontroll i saker vedrørende rikets sikkerhet og terrorisme. For utvalget er det i denne forbindelse av sentral betydning at når man først tillater telefonkontroll i narkotikasaker, må det desto mer være grunn til å kunne bruke etterforskningsmiddelet i saker vedrørende terrorisme og rikets sikkerhet. Dette betyr ikke at utvalget lukker øynene for de betenkeligheter som telefonkontrollen byr på når det gjelder inngrep i den enkeltes privatliv. Betenkelighetene må etter utvalgets oppfatning søkes redusert ved prosedyreregler som regulerer telefonkontrollen. I store trekk bør disse reglene ha samme innhold som de nylig vedtatte reglene om telefonkontroll i narkotikasaker. Utvalget foreslår derfor at lov 24 juni 1915 nr 5 om kontroll med post- og telegrafforsendelser og med telefonsamtaler oppheves, og at regler om telefonkontroll i saker vedrørende terrorisme og rikets sikkerhet innarbeides i straffeprosessloven §§ 216 a til 216 k. Utvalget foreslår konkret at det åpnes adgang til telefonkontroll i etterforskning av saker hvor det foreligger mistanke om overtredelse av straffeloven §§ 90, 91, 104a, 150, 151a, 151b, 159 og 161 samt lov om forsvarshemmeligheter. Utvalget drøfter videre spørsmålet om innføring av adgang til romavlytting. Norsk rett har i dag ingen bestemmelser om slik avlytting, og i utgangspunkt vil

derfor dette være forbudt. Som et utgangspunkt for drøftelsen slår utvalget fast at avlytting av samtaler i rom utgjør et større inngrep i personvernet enn hva telefonavlytting gjør. Utvalget er kommet til at adgang til romavlytting ikke bør innføres, og viser til at det grunnleggende prinsipp om privatlivets fred er så viktig at det ikke finner å kunne anbefale at det fravikes i dette tilfelle. Det er likevel grunn til å understreke at utvalget ikke helt avviser at politiet i gitte situasjoner vil kunne ha nytte av å ta i bruk romavlytting, men i sin vurdering har utvalget lagt vekt på at det tross alt er usikkert hvor stor nytte politiet vil ha av dette, sammenholdt med øvrige godatte etterforskningsmetoder. Endelig har utvalget også lagt vekt på at i de mest akutte situasjoner, hvor romavlytting fremstår som et tvingende nødvendig tiltak for å redde liv eller avverge akutte katastrofesituasjoner, så vil nødrettsbetraktninger kunne gi adgang også til romavlytting. Selv om utvalget samlet går mot at det innføres lovhjemlet adgang til bruk av romavlytting, har utvalgets medlem Tor-Aksel Busch en særmerknad hvor det understrekes at dette medlems begrunnelse for å gå imot romavlytting i første rekke baserer seg på at situasjonen i Norge i dag ikke synes så alarmerende at det er strengt nødvendig å tillate denne metode. Dette medlem finner likevel grunn til å understreke at situasjonen i Norge på terrorfronten vel kan tenkes endret i alvorlig retning, endog i løpet av kort tid, slik at romavlytting i så fall bør vurderes tillatt. Dette medlem vil således ikke på prinsipielt grunnlag avvise muligheten for bruk av romavlytting, men mener at dette kun bør skje dersom det er absolutt påkrevet og nødvendig ut i fra den faktiske situasjon til enhver tid. Utvalget foreslår at det bør åpnes en begrenset adgang til, innenfor snevre grenser og under nærmere angitte vilkår, å foreta hemmelige ransaker i saker vedrørende terrorisme og rikets sikkerhet, og har i den forbindelse fremmet forslag om en ny § 200 a i straffeprosessloven.

Utvalget foreslår en endring i straffeprosessloven § 183. Ifølge tredje ledd er fristen for å fremstille en pågrepet person for forhørsretten for varetektsfengsling forlenget i saker om overtredelse av straffeloven kap. 8 eller 9 eller lov om forsvarshemmeligheter. Mens den ordinære frist etter første ledd er en dag, er fristen i disse saker en uke. Utvalget finner det høyst tvilsomt om dette er i samsvar med reglene i den europeiske menneskerettighetskonvensjon, og viser i den forbindelse til en dom av menneskerettighetsdomstolen i 1988 i en sak mot Storbritannia. Utvalget foreslår derfor at særregelen oppheves.

Endelig foreslår utvalget en endring i utleveringslovens § 5 nr 1 vedrørende forbud mot utlevering for politisk lovbrudd. Det foreslås åpnet adgang til ved folkerettslig avtale å beslutte at bestemte typer handlinger i denne sammenheng ikke skal kunne anses som politiske lovbrudd. Denne lovendring vil kunne gjøre det mulig for Norge å trekke tilbake sitt forbehold til den europeiske terroristkonvensjon.

1.6 Administrative og økonomiske konsekvenser

I samsvar med pålegg i mandatet har utvalget vurdert de administrative og økonomiske konsekvenser av forslagene, og har kommet til at disse må forventes å bli ubetydelige.

