



RIKSADVOKATEN

Justisdepartementet
Lovavdelingen
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Sendes også pr e-post: hilde.ellingsen@jd.dep.no

REF.:

VÅR REF.:

Ra 07-216 KHK/amo
422

DATO:

03.08.07

HØRING – FORSLAG OM ET EGET KAPITTEL I DEN NYE STRAFFELOVEN OM TERRORHANDLINGER OG TERRORRELATERTE HANDLINGER OG SPØRSMÅL OM RATIFIKASJON AV EUROPARÅDETS KONVENSJON OM FOREBYGGING AV TERRORISME

Det vises til departementets høringsbrev av 16. april d.å. Riksadvokaten beklager at høringssvaret herfra avgis noe etter fristen, jf. tidligere mailutveksling.

1. Generelt, valg av lovstruktur mv.

Riksadvokaten er enig med departementet i at trusselsituasjonen mot Norge i dag ikke i seg selv krever omfattende lovendringer. Dagens strafferettslige, og ikke minst straffeprosessuelle, regelverk er etter riksadvokatens skjønn tilstrekkelig og hensiktsmessig under ivaretagelse av kryssende hensyn med vanskelige avveininger. Det foreliggende utkast gir ikke foranledning til å gå nærmere inn på de mer grunnleggende vilkår som bør foreligge ved lovregulering av politiet og påtalemyndighetens innsats mot terror. Om norsk politi og påtalemyndighet i dag ikke skulle evne å behandle mulige terrorhandlinger på en effektiv, adekvat og hensiktsmessig måte, må årsakene formentlig søkes i andre forhold enn gjeldende regelverk. Det kan tillegges at riksadvokaten har merket seg med tilfredshet at konklusjonene fra Eurojusticekonferansen i Oslo høsten 2006 (i overskriften feilaktig benevnt Eurojust) er tatt inn som vedlegg i høringsnotatet.

Like fullt støtter riksadvokaten hovedinnholdet i departementets forslag, hvilket har sammenheng med våre folkerettslige forpliktelser og at oppfyllelse av disse er en forutsetning for et effektivt internasjonalt samarbeid.

Vurdert ut fra et rent norsk perspektiv kan det reises tunge innvendinger mot utformingen av forslagene til straffebestemmelser i høringsbrevet. Etter norsk tradisjon, som på dette punkt har gode grunner for seg, ville en søke å beskrive det forhold som ønskes rammet med straff så presist som mulig samtidig som en formulerer én enkelt straffebestemmelse som omfatter hele den straffverdige virksomhet (syntetisk lovgivning). Med et slikt utgangspunkt er det for eksempel neppe noen heldig løsning både å ha bestemmelser om rettstridig *transport* av radioaktivt materiale (utkastet § 5 annet ledd bokstav a) og om annen ulovlig *befatning* med slikt materiale (utkastet § 7 første ledd bokstav a). Tilsvarende er det lett å kritisere forslaget

om en egen bestemmelse om terrorist*bombing* mens andre måter å utøve terrorisme på, ikke er særskilt nevnt. Eksempelene på uheldig kasuistisk lovgivningsteknikk i utkastet kan forfleres.

Det må likevel erkjennes at vi langt fra står fritt på dette området. Riksadvokaten kan slutte seg til departementets kloke betraktninger på side 7 i høringsbrevet hvor det heter:

Departementet vil videre understreke at terrorisme er en utpreget global kriminalitet, og en effektiv bekjempelse av den krever et godt utviklet og velfungerende internasjonalt samarbeid. Prisen for å delta i et slikt samarbeid er blant annet at spørsmålet om hva som skal være straffbart ikke utelukkende kan avgjøres ut fra nasjonale kriminalpolitiske vurderinger, men i betydelig grad vil være bestemt i konvensjoner og andre folkerettslige instrumenter, der andre stater som er mer utsatt for terrorisme kan få gjennomslag for sitt syn og sine behov. Dette kan lede til at Norge kan bli forpliktet til å oppstille straff i større grad enn det en nasjonal trusselvurdering isolert sett ville tilsi, og at straffebudene lett får en noe mer detaljert og kasuistisk utforming enn bestemmelser som i mindre grad springer ut internasjonale forpliktelser. Departementet ser det imidlertid ikke som noe alternativ ikke å delta i det internasjonale samarbeidet på dette området. I stedet er det lagt vekt på dels å påvirke utformingen av de internasjonale forpliktelsene gjennom forhandlinger i ulike fora, og dels ved å gjennomføre dem i norsk rett på en måte som best mulig lar seg forene med den norske lovgivningstradisjonen.

Selv om den lovtekniske "prisen" her er høy, kan det – som departementet fremholder – ikke være tvil om at den må betales.

Departementet nevner at den internasjonale bekjempelsen av terrorisme tar mange former: "politisk, økonomisk, diplomatisk og juridisk" (side 7). For ordens skyld bør det føyes til at selv om disse samarbeidsformene er viktige, er nok det praktiske og konkrete sakssamarbeidet mellom de rettshåndhevende myndigheter av større betydning for bekjempelse av terror. Sikkerhetstjenestenes og politiets samarbeid over landegrensene og arbeidet i Europol og Eurojust er her helt sentralt og vil etter alt å dømme bli stadig viktigere.

De internasjonale forpliktelsene når det gjelder terrorbekjempelse er omfattende, uoversiktlige og overlappende. Departementet har gjort et fortjenstfullt arbeid med å "sy sammen" forpliktelsene til et regelverk som, selv om det har sine svakheter, vil være noenlunde praktikabelt i norsk rett. Riksadvokaten har ikke hatt mulighet til detaljert å holde forslagene opp mot de internasjonale instrumentene og må nøye seg med å understreke at det ville vært ønskelig å sammenfatte bestemmelsene i enda høyere grad dersom dette lar seg gjøre uten å komme i konflikt med de folkerettslige forpliktelsene.

Etter riksadvokatens skjønn bør det overveies å endre rekkefølgen i bestemmelsene slik at de mer kasuistisk pregede paragrafer tas inn til sist. På denne måten ville man få samlet først i kapittelet de "alminnelige" - og mest praktiske - bestemmelsene. En mulig rekkefølge for de mer generelle bestemmelsene kunne være:

- § 1 Terrorhandlinger
- § 2 Grove terrorhandlinger
- § 3 Terrorforbund
- § 4 Trussel om terrorhandling
- § 5 Finansiering av terrorhandlinger
- § 6 Medvirkning til unndragelse fra straff

Riksadvokaten er enig i at bestemmelsene i terrorkapitlet bør kunne anvendes både på lovbrudd begått i utlandet og i Norge slik departementet går inn for i kapittel 5 i høringsbrevet.

2. Hovedbestemmelsene om terrorhandlinger

Riksadvokaten slutter seg til forslaget om å *videreføre definisjonen av terrorhandlinger* i straffeloven § 147a. En legaldefinisjon av terrorhandlinger, slik våre samarbeidsland har, er utvilsomt hensiktsmessig. Det ble lagt mye arbeid i utformingen av § 147a, og riksadvokaten kan ikke se at bestemmelsen har avgjørende svakheter.

Riksadvokaten har kommet til at *skyldkravet ikke bør endres fra forsett til hensikt*. Riktig nok vil det gjennomgående nettopp være formålet som karakteriserer en terrorhandling, og det taler for et hensiktskrav. Men det kan være nokså uklart hvilken mening (om noen) som ligger bak en handling som det er naturlig å karakterisere som terrorisme. Særlig gjelder det i de tidlige faser av etterforskingen. Riksadvokaten er engstelig for at det i alle fall umiddelbart etter et terroranslag – kanskje før noen mistenkte er identifisert – kan være vanskelig for de rettshåndhevende myndigheter å etablere sannsynlighetsovervekt for at det ble handlet med terrorhensikt, hvilket er nødvendig for å kunne anvende tvangsmidler etter straffeprosessloven.

Umiddelbart etter et terroranslag kan det for eksempel tenkes at det er behov for å gjennomføre ransaking og å sette i verk kommunikasjonskontroll og romavlytting, hvilket i enkelttilfeller kan bli vanskelig dersom påtalemyndigheten må dokumentere hensikten bak anslaget. Om problemet kan omgås ved at påtalemyndigheten påberoper seg andre bestemmelser, for eksempel straffeloven [1902] § 233 om drap, er dette uheldig hvor det er tale om terrorhandlinger. For romavlytting kreves dessuten at drapet ble begått som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe, jf. straffeprosessloven § 216m første ledd bokstav b), eller var et ledd i motarbeiding av rettsvesenet, jf. bokstav c) i samme bestemmelse. Også for bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed antar riksadvokaten at det kan være problematisk med et hensiktskrav i bestemmelsen om terror, jf. politiloven § 17d, selv om det her ikke kreves skjellig grunn til mistanke.

Det kan for øvrig tenkes at alvorlige sinnsforvirrede personer gjør seg skyldige i terrorisme. Terrorhensikt som definert i loven kan da være vanskelig å bevise. Et forsettskrav er enklere også i en slik situasjon.

Riksadvokaten har etter dette kommet til at det er reell risiko for at vår evne til å bekjempe terrorisme kan svekkes dersom det kreves terrorhensikt og fraråder på dette grunnlag å forlate forsettskravet.

I tillegg kommer at det virker noe inkonsekvent å veksle mellom skyldformene i kapitlet om terrorhandlinger (mange av de øvrige bestemmelsene krever bare forsett).

Riksadvokaten oppfatter det slik at et klart flertall på Stortinget allerede har tatt det standpunkt at *strafferamme på 30 års fengsel* bør innføres for grove terrorhandlinger - på samme måte som krigsforbrytelser, forbrytelser mot humaniteten og folkemord - og går derfor ikke nærmere inn på dette.

Etter riksadvokatens skjønn er det viktig at den utvidede strafferamme forbeholdes særlig alvorlige terrorhandlinger. Skal det i Norge være aktuelt å utmåle strengere straff enn 21 år, bør handlingene være av en slik karakter at de klart atskiller seg fra andre meget alvorlige forbrytelser som for eksempel drap på flere eller voldtekt av barn med etterfølgende drap, som "bare" kan straffes med fengsel i inntil 21 år. Med dette som utgangspunkt favner etter

riksadvokatens skjønn utkastet til § 2 for vidt. I motsetning til hva som vanligvis bør gjelde for avgrensningen mellom simpel og grov forgåelse, bør det for straffskjerpelse utover 21 år ikke anvises momenter i en helhetsvurdering, men angis konkret i hvilke situasjoner det kan utmåles straff inntil 30 år. Etter riksadvokatens mening bør strengere straff enn 21 års fengsel bare være aktuelt dersom terrorhandlingen har ført til tap av flere menneskeliv eller medført en nærliggende fare for tap av flere liv. Med en slik regel bør alle handlingene nevnt i utkastet til § 1 første ledd kunne anses som grove terrorhandlinger.

Riksadvokaten er under atskillig tvil enig med departementet i at heller ikke ved terrorhandlinger bør *konkurrens* heve strafferammen fra 21 til 30 år og kan slutte seg til begrunnelsen for dette i høringsbrevet. Men dersom "helhetsvurderingen" faller ut av § 2, kan det tale for 30 år som maksstraff ved konkurrens.

3. Deltakelse i terrorgrupper

Riksadvokaten er enig i at det ikke settes straff for deltakelse i terrorgrupper. Det skyldes særlig at bestemmelsen om terrorforbund er tilstrekkelig for å ramme de praktisk viktige tilfellene og at det knytter seg betydelige problemer med å straffbelegge deltakelse eller medlemskap i en organisasjon uavhengig av tilknytning til mulige straffbare handlinger.

Hva som er en "terrororganisasjon" kan være svært vanskelig å avgjøre, og det er antakelig nesten like komplisert å føre bevis for at noen er "medlem" i organisasjonen eller har en liknende tilknytning. I dagens trusselsituasjon i Norge og våre nærområder er det etter riksadvokatens skjønn ikke nødvendig å gå inn disse vanskelige spørsmålene.

4. Oppfordring, verving og rekruttering til terrorhandlinger

Riksadvokaten antar Norge bør ratifisere Europarådskonvensjonen om forebygging av terrorisme og legger til grunn at dette, slik departementet angir, krever innføring av nye straffebestemmelser. Riksadvokaten har ikke tunge innvendinger til utkastet til § 14.

Utkastet til § 14 bokstav a) krever oppfordring til *iverksettelse* av terror eller terrorrelaterte handlinger. Riksadvokaten er enig i at dette bør kreves. Derimot er en usikker på om tillegget "og dette er hensikten med oppfordringen" er hensiktsmessig. En antar at meningen med tillegget er å understreke at den som fremsetter oppfordringen må ha som formål at andre faktisk skal sette i verk terrorhandlinger. Dersom oppfordringen fremsettes offentlig, og den gjelder iverksettelse, virker det unødvendig at det også må bevises at gjerningsmannens hensikt var at noen skulle følge hans oppfordring. Forholdet er vel klart straffverdig også om (det ikke kan motbevises at) gjerningsmannen ikke ønsket at noen skulle følge hans oppfordring – det var "løst prat", men ble ikke oppfattet slik. Etter riksadvokatens oppfatning er det neppe nødvendig med noen kvalifisering utover at det gjelder oppfordring til iverksettelse av visse særlig alvorlige handlinger. Om dette likevel er ønskelig må det være bedre å ta inn at oppfordringen medfører fare for at handlingen blir begått, jf. formuleringen i artikkel 5 nr. 1 i konvensjonen.

I vervingsbestemmelsen i *utkastet til § 14 bokstav b)* bør det etter riksadvokatens skjønn vurderes å sløyfe som overflødig innskuddet "på egen hånd eller sammen med andre".

På samme måte som for utkastet til bokstav a) har riksadvokaten innvendinger mot formuleringen avslutningsvis i *utkastet til § 14 bokstav c)* ("med forsett om at ferdighetene skal brukes til dette").

5. Kommentarer til noen av de andre spesialbestemmelsene

Riksadvokaten har som nevnt ikke hatt mulighet til i detalj å holde forslagene til spesialbestemmelser opp mot konvensjonsforpliktelsene, men reiser enkelte

problemstillinger som først og fremst er basert på en kritisk lesning av utkastene til nye bestemmelser.

I *utkastet til § 3* settes straff for å ta eller utøve kontroll over skip, plattformer og fly mv. Etter ordlyden vil det kunne straffes etter bestemmelsen (med en strafferamme på 21 år) dersom noen for eksempel "ulovlig ... utøver kontroll" over et skip. Det er ikke satt andre vilkår for hvordan kontrollen oppnås enn at det er skjedd ved "... vold, trusler eller på annen måte". Etter ordlyden rammes det vel derfor også om noen får kontroll over skipet for eksempel gjennom et bedrageri. Etter riksadvokatens skjønn bør det overveies å kvalifisere ordlyden slik at det klart fremgår at det – slikt det fremgår av overskriften til bestemmelsen – dreier seg om *kapring* og dette må ha skjedd ved vold, trusler eller på annen *lignende* måte.

Også *utkastet til § 4* rammer svært vidt. Etter ordlyden vil det vel for eksempel kunne anvendes straff etter bestemmelsen dersom en passasjer fiker til bussjåføren slik at han blir uoppmerksom og kommer over i feil kjørebane ("ved voldsutøvelse ... forstyrrer den sikre drift av ... buss, og herved volder fare for tap av menneskeliv"). Om mulig bør det tas inn kvalifiserende momenter både i beskrivelsen av førøvelsesmåten og konsekvensene av handlingen.

Det ser ut til å være betydelig overlapping mellom *utkastet til § 5 første ledd* og § 1, men dette er kanskje uunngåelig.

Riksadvokaten er også usikker på om formuleringen i innledningen til § 5 første ledd er heldig når den sammenholdes med fortsettelsen i bokstav a) ("... bruker et skip på en måte som volder tap av menneskeliv ... ved å bruke mot eller på et skip ... et eksplosivt materiale ...").

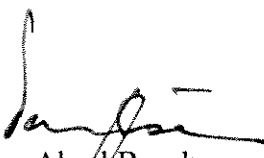
I *utkastet til § 5 annet ledd* settes i bokstav a) bl.a. straff for "... den som på et skip rettsstridig transporterer ... et eksplosiv ... med forsett om at det skal brukes med hensikt som nevnt i § 1 ... til å volde ... en virkning som nevnt i første ledd". Etter riksadvokatens gir formuleringen "med forsett om at det skal brukes med hensikt som ..." en, i beste fall, meget tungt tilgjengelig tekst. Bestemmelsen bør omformuleres, noe som før øvrig blir enklere dersom forsett er skyldkrav i alle bestemmelsene i kapitlet. Det gir også en kronglet tekst å kreve at hensikten skal være som bestemt i § 1, mens virkningen skal være som angitt i første ledd. Forhåpentligvis er det mulig å forenkle denne bestemmelsen samtidig som vi oppfyller våre internasjonale forpliktelser.

Uttrykket "spesielt spaltbart materiale" i *utkastet til § 5 annet ledd bokstav c)* bør, om det må brukes, forklares godt i spesialmotivene. Bokstav d) i samme bestemmelse setter straff bl.a. for "... den som på et skip rettsstridig transporterer ... utstyr ... som vesentlig bidrar til ... fremføring av et biologisk ... våpen ... med forsett om at det skal brukes til slik fremstilling". Bestemmelsen er svært komplisert, og det må i alle fall forklares godt hva som menes med for eksempel "fremføring". Siste del av straffebudet ("med forsett om at det skal brukes til slik fremstilling") må vel – om det er nødvendig å ta inn – også omfatte "fremføring".

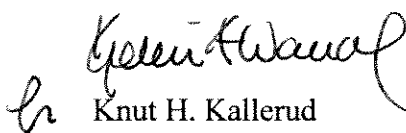
Også i *utkastet til § 7* bør det vurderes om ikke teksten kan forenkles. Det gir en tungt tilgjengelig tekst når det som i bestemmelsens første ledd bokstav a) og b) enten kreves forsett om visse handlinger eller hensikt knyttet til andre handlinger nevnt i en annen bestemmelse (§ 1 annet ledd bokstav c).

Utkastet til § 9 første ledd setter, så vidt en kan forstå, straff (inntil 21 år) for eksempel for et "angrep" på en utenlandsk ambassadørs legeme. Om dette er rett forstått, rekker bestemmelsen vesentlig for vidt. Det kan ikke være nødvendig å sette 21 års strafferamme for ordinære legemskrenkelser mv. selv om det gjelder personer som har krav på særlig beskyttelse. (I annet ledd brukes uttrykket "voldelig angrep" uten at det gir særlig bedre avgrensning.)

Ønskes ytterligere synspunkter/utdypning herfra, står en selvsagt til disposisjon.



Tor-Aksel Busch



Knut H. Kallerud
førstestatsadvokat

Gjenpart: 1. Statsadvokatene
2. Politidirektoratet
3. Sjefen for PST