

**NOU**

Norges offentlige utredninger

**2003: 18**

# Rikets sikkerhet

## Straffelovkommisjonens delutredning VIII

Utredning fra et utvalg under Straffelovkommisjonen oppnevnt ved kongelig resolusjon 21. desember 2001.

Avgitt til Justis- og politidepartementet 30. juni 2003.

Statens forvaltningstjeneste  
Informasjonsforvaltning

Oslo 2003

ISSN 0333-2306  
ISBN 82-583-0717-7

---

GAN Grafisk AS, Oslo

## Til Justis- og politidepartementet

Utvalget ble opprettet ved kongelig resolusjon 21. desember 2001. Det er organisert som et utvalg under Straffelovkommisjonen. Blant annet på bakgrunn av utviklingen i trusselbildet ble utvalget gitt i mandat å «gjennomgå reglene i straffeloven kapittel 8, reglene om forbrytelser mot Norges statsforfatning i straffeloven kapittel 9, militær straffelov tredje del (krigsartikler) samt lov 18. august 1914 nr. 3 om forsvarshemmeligheter og utarbeide et forslag til ny, tidsmessig lovgivning». Dessuten ble utvalget i mandatet gitt i oppdrag å «vurdere om det er behov for å endre reglene om etterforskningsmetoder for de aktuelle typer av forbrytelser og/eller for saker om terrorisme». Utvalget legger med dette frem sin utredning med forslag til lovendringer. Forslagene er enstemmige med unntak for romavlytting som to medlemmer i motsetning til flertallet foreslås å innføre i terroraker, og forslaget om ikke å videreføre straffeloven § 104a annet ledd som ett medlem ikke slutter seg til.

Oslo 30. juni 2003

Ketil Lund

Odd Emil Blomdal

Kirsti Koch Christensen

Per Gammelgård

Hans-Petter Jahre

Janne Kristiansen

Monica Koppang  
Lütken

---

Birgitte Janecke Lund

Runar Torgersen



## Oversikt over innholdet

1	<b>Innledning</b> .....	11	8	<b>Utvalgets forslag til endringer i reglene om etterforskningsmetoder</b> .....	125
2	<b>Sammendrag av utvalgets vurderinger og forslag</b> .....	15	9	<b>Administrative og økonomiske konsekvenser av forslagene</b> .....	154
3	<b>Gjeldende rett</b> .....	34	10	<b>Lovutkast</b> .....	155
4	<b>Utenlandsk rett</b> .....	45		<b>Vedlegg</b>	
5	<b>Straffelovkomisjonens utredning – betydningen for utvalgets arbeid</b> .....	49	1	Kommentarer til trusselvurderinger samt utfyllende betraktninger.....	159
6	<b>Grunnlaget for lovarbeidet. Utvalgets generelle vurderinger</b> ....	56	2	Problemnotat til revisjonen av straffelova kap. 8 og 9 mv. ....	172
7	<b>Utvalgets forslag til nye strafferegler om rikets sikkerhet og andre grunnleggende nasjonale interesser</b> .....	71	3	Problemnotat om folkerettslige spørsmål som kan aktualiseres innenfor utvalgets mandat.....	185
			4	Lovspeil.....	203



## Detaljert innhold

<b>1</b>	<b>Innledning</b> .....	11	2.6.4	Vurderinger i forhold til andre bestemmelser i straffeloven og Straffelovkommisjonens innstilling .....	30
1.1	Bakgrunn.....	11	2.6.5	Opphevelse av bestemmelser i militær straffelov og lov om forsvarshemmeligheter .....	30
1.2	Utvalgets sammensetning og mandat.....	12	2.7	Utvalgets forslag til endringer i reglene om etterforskningsmetoder ...	30
1.3	Forholdet til annet utredningsarbeid .....	13	2.7.1	Metoderevisjonen i 1999, etterforskningsmetoder som behandles og forholdet til andre lovutvalg .....	30
1.4	Utvalgets arbeid.....	14	2.7.2	Romavlytting .....	31
<b>2</b>	<b>Sammendrag av utvalgets vurderinger og forslag</b> .....	15	2.7.3	Mistankekravet for bruk av tvangsmidler .....	32
2.1	Straffelovkommisjonens utredning og betydning for utvalgets arbeid .....	15	2.7.4	Kriminalitetskravet for bruk av tvangsmidler – strafferammeterskel og unntak .....	32
2.2	Trusselsituasjonen.....	15	2.7.5	Anonym vitneførsel og begrensninger i adgangen til dokumentinnsyn og bevisførsel.....	33
2.3	Generelt om grunnlaget for lovendringer .....	16	2.8	Administrative og økonomiske konsekvenser.....	33
2.3.1	Utgangspunkt .....	16	<b>3</b>	<b>Gjeldende rett</b> .....	34
2.3.2	Nødvendigheten av straff og etterforskningsmetoder .....	17	3.1	Oversikt.....	34
2.3.3	Legalitetsprinsippet og uskyldsprinsippet .....	18	3.2	Straffeloven kapittel 8 og 9 .....	34
2.3.4	Ytringsfrihet.....	18	3.2.1	Generelt.....	34
2.4	Utvalgets forslag til nye strafferegler om rikets sikkerhet og andre grunnleggende nasjonale interesser.....	19	3.2.1.1	Innledning .....	34
2.4.1	Hvilke interesser skal vernes .....	19	3.2.1.2	Rettspraksis .....	34
2.4.2	Forholdet til andre stater og internasjonale organisasjoner .....	20	3.2.1.3	De vernede interesser, herunder begrepet «rikets sikkerhet» .....	34
2.4.3	Forsøk og forberedelsehandlinger ...	21	3.2.1.4	Særlig om straffebudenes anvendelsesområde i tid .....	35
2.4.4	Subjektive krav. Hensikt.....	22	3.2.1.5	Forholdet til ytringsfriheten.....	36
2.4.5	Strafferammer .....	22	3.2.1.6	Ansvar for forsøks- og forberedelsehandlinger .....	36
2.5	Ny straffelov kapittel 17. Vern av Norges selvstendighet og forfatning, freden og andre grunnleggende nasjonale interesser.....	23	3.2.1.7	Forholdet til særlovgivningen.....	36
2.6	Lovbestemmelser i kapittel 8 og 9 som ikke videreføres eller som videreføres utenfor nytt kapittel 17.....	27	3.2.2	De enkelte straffebud .....	37
2.6.1	Straffelovkommisjonens forslag om opphevelse av straffeloven §§ 95 første ledd og §§ 100 til 102 og om videreføring av § 95 annet ledd i § 20-3 i utkastet .....	27	3.2.2.1	Generelt.....	37
2.6.2	Straffelovkommisjonens forslag om å oppheve straffeloven § 104a annet ledd .....	27	3.2.2.2	Bestemmelser som verner Norges territorium, selvbestemmelsesrett og statsforfatning.....	37
2.6.3	Bestemmelser i straffeloven kapittel 8 og 9 som utvalget foreslår å oppheve eller ikke videreføre som selvstendige straffebud.....	28	3.2.2.3	Bestemmelser som verner statsmaktene og deres handlefrihet, samt folkestyret.....	37
			3.2.2.4	Bestemmelser om landsforræderi.....	37
			3.2.2.5	Bestemmelser om spionasje, ulovlig etterretningsvirksomhet mv. ...	37
			3.2.2.6	Bestemmelser som verner Kongen og medlemmer av Kongehuset.....	38

3.2.2.7	Bestemmelser som verner utenlandske interesser.....	38	5.4.4	Innskrenkende tolking .....	53
3.2.2.8	Øvrige bestemmelser.....	39	5.5	Plassering av straffebud i straffeloven eller særlovgivningen ....	54
3.3	Andre bestemmelser i straffeloven.....	39	5.6	Paragrafnummerering .....	54
3.3.1	Oversikt .....	39	5.7	Betydningen av Straffelovkommisjonens utredning for utvalgets arbeid .....	54
3.3.2	Straffeloven § 139 .....	39			
3.3.3	Straffebestemmelser mot terrorisme .	39			
3.3.4	Allmennfarlige forbrytelser .....	39			
3.3.5	Andre bestemmelser .....	40			
3.4	Lov om forsvarshemmeligheter .....	40	<b>6</b>	<b>Grunnlaget for lovarbeidet.</b>	
3.4.1	Generelt.....	40		<b>Utvalgets generelle vurderinger .....</b>	<b>56</b>
3.4.2	Særlig om §§ 1 og 3.....	40	6.1	Trusselsituasjonen .....	56
3.4.3	Øvrige bestemmelser.....	41	6.1.1	Utgangspunkt .....	56
3.5	Militær straffelov .....	41	6.1.2	Hovedtrekk i trusselsituasjonen frem til slutten av 1980-årene .....	56
3.5.1	Generelt.....	41	6.1.3	Trusselsituasjonen i dag .....	57
3.5.1.1	Innledning .....	41	6.1.3.1	Generelt.....	57
3.5.1.2	Begrepet «krigstid» .....	41	6.1.3.2	Terrorisme .....	58
3.5.1.3	Lovens virkekrets .....	42	6.1.3.3	Politisk ekstremisme .....	60
3.5.2	De enkelte straffebud.....	42	6.1.3.4	Etterretningsvirksomhet .....	60
3.6	Annen lovgivning.....	43	6.1.3.5	Flyktningspionasje .....	60
			6.1.3.6	Endringene i trusselsituasjonen. Oppsummering.....	61
<b>4</b>	<b>Utenlandsk rett</b> .....	<b>45</b>	6.2	Generelt om grunnlaget for lovendringer.....	61
4.1	Innledning .....	45	6.2.1	Utgangspunkter. Samfunnsvern og rettssikkerhet. Norsk rettstradisjon....	61
4.2	Danmark.....	45	6.2.2	Trekk i utviklingen.....	62
4.3	Sverige .....	46	6.2.3	Nærmere om de prinsipper som ligger til grunn for avveiningene .....	64
4.4	Finland.....	47	6.2.3.1	Utgangspunkt .....	64
4.5	Tyskland .....	48	6.2.3.2	Skadefølgeprinsippet i strafferetten ....	64
			6.2.3.3	Nødvendigheten av etterforskningsmetoder. Nærmere om kravet til dokumentasjon av behovet for nye, inngripende metoder .....	65
<b>5</b>	<b>Straffelovkommisjonens utredning – betydningen for utvalgets arbeid</b> .....	<b>49</b>	6.2.3.4	Legalitetsprinsippet og uskyldsprinsippet .....	66
5.1	NOU 2002: 4 Ny straffelov .....	49	6.2.3.5	Ytringsfrihet.....	68
5.2	Kriminalisering .....	49			
5.2.1	Generelt om hvilke handlinger som bør belegges med straff.....	49	<b>7</b>	<b>Utvalgets forslag til nye strafferegler om rikets sikkerhet og andre grunnleggende nasjonale interesser</b> .....	<b>71</b>
5.2.2	Kriminalisering av uaktsomme handlinger .....	49	7.1	Generelt.....	71
5.2.3	Kriminalisering av forsøkshandlinger .....	50	7.1.1	Hvilke interesser skal vernes? .....	71
5.2.4	Kriminalisering av forberedelseshandlinger .....	50	7.1.2	Rikets sikkerhet og andre grunnleggende nasjonale interesser ...	72
5.3	Strafferammer .....	51	7.1.3	Forholdet til andre stater og internasjonale organisasjoner .....	75
5.3.1	Sett av strafferammer .....	51	7.1.4	Anvendelsen av straffebestemmelsene på handlinger begått av utlendinger i utlandet .....	78
5.3.2	Minstestraffer .....	51	7.1.5	Forsøk og forberedelseshandlinger ....	78
5.3.3	Inndeling av straffebudene etter grovhet.....	51			
5.3.4	Fastsettelse av strafferammen i det enkelte straffebud .....	52			
5.4	Andre forhold av særlig interesse for utvalgets arbeid.....	52			
5.4.1	Medvirkning .....	52			
5.4.2	Standardisering av skyldkravene i straffebudene .....	53			
5.4.3	Dolus eventualis .....	53			



7.1.6	Konkurrens .....	81	8.2.2	Gjeldende rett.....	128
7.1.7	Subjektive krav. Hensikt.....	82	8.2.3	Utenlandsk rett.....	128
7.1.8	Strafferammer .....	82	8.2.3.1	Svensk rett .....	128
7.1.8.1	Oversikt .....	82	8.2.3.2	Dansk rett .....	128
7.1.8.2	Maksimumsstraff.....	83	8.2.3.3	Finsk rett.....	129
7.1.8.3	Minstestraft.....	86	8.2.3.4	Rettstilstanden i Vest-Europa for øvrig .....	129
7.1.8.4	Forslag som avviker fra gjeldende strafferammer .....	86	8.2.4	Tidligere utredninger og forslag .....	130
7.1.8.5	Strafferammer for vanlig og grov overtredelse .....	87	8.2.5	Erfaringer med etterforskningsmetodene som ble innført i 1999.....	131
7.2	Utvalgets forslag til endring av straffeloven kapittel 8 og 9.....	87	8.2.6	Utvalgets vurderinger .....	132
7.2.1	Generelt.....	87	8.3	Mistankekravet for bruk av tvangsmidler .....	138
7.2.2	Ny straffelov kapittel 17. Kommentarer til de enkelte lovbestemmelsene.....	89	8.3.1	Kravet til «skjellig grunn» til mistanke i gjeldende rett.....	138
7.2.3	Lovbestemmelser i kapittel 8 og 9 som ikke videreføres eller som videreføres utenfor nytt kapittel 17... ..	109	8.3.2	Forholdsmessighetsprinsippet og nødvendighetsprinsippet.....	138
7.2.3.1	Straffelovkommisjonens forslag om opphevelse av straffeloven §§ 95 første ledd og §§ 100 til 102 og om videreføring av § 95 annet ledd i § 20-3 i utkastet.....	109	8.3.3	Bør mistankekravet endres generelt? .....	139
7.2.3.2	Straffelovkommisjonens forslag om å oppheve straffeloven § 104a annet ledd .....	109	8.3.4	Bør mistankekravet senkes for kommunikasjonsavlytting?.....	140
7.2.3.3	Bestemmelser i kapittel 8 og 9 som foreslås opphevet eller ikke videreført som selvstendige straffebud .....	113	8.3.4.1	Gjeldende rett.....	140
7.3	Vurderinger i forhold til andre bestemmelser i straffeloven og Straffelovkommisjonens innstilling ..	119	8.3.4.2	Mistankekravet før metoderevisjonen i 1999.....	140
7.4	Utvalgets forslag om å oppheve bestemmelser i militær straffelov og lov om forsvarshemmeligheter....	120	8.3.4.3	PSTs syn.....	140
7.4.1	Opphevelse av bestemmelser i militær straffelov.....	120	8.3.4.4	Utvalgets vurderinger .....	140
7.4.2	Opphevelse av lov om forsvarshemmeligheter.....	122	8.3.5	Bør mistankekravet senkes for avlytting og opptak med samtykke av en av samtalepartene? .....	141
<b>8</b>	<b>Utvalgets forslag til endringer i reglene om etterforskningsmetoder .....</b>	<b>125</b>	8.3.5.1	Gjeldende rett.....	141
8.1	Oversikt og avgrensning.....	125	8.3.5.2	Utvalgets vurderinger .....	141
8.1.1	Revisjonen av metodereglene i 1999 og utvalgets mandat – etterforskningsmetoder som behandles .....	125	8.4	Kriminalitetskravet for bruk av tvangsmidler – strafferammeterskel og unntak .....	142
8.1.2	Forholdet til andre lovutvalg .....	126	8.4.1	Oversikt.....	142
8.2	Romavlytting .....	127	8.4.2	Gjeldende rett og tidligere endringsforslag.....	144
8.2.1	Kort om metoden.....	127	8.4.2.1	Hemmelig ransaking .....	144
			8.4.2.2	Kommunikasjonskontroll.....	144
			8.4.2.3	Teknisk sporing.....	144
			8.4.2.4	Utleveringspålegg fremover i tid.....	145
			8.4.3	Utvalgets vurderinger .....	146
			8.4.3.1	Generelt.....	146
			8.4.3.2	Innskrenking av anvendelsesområdet for hemmelig ransaking .....	146
			8.4.3.3	Innskrenking av anvendelsesområdet for kommunikasjonskontroll.....	147
			8.4.3.4	Utvidelse av anvendelsesområdet for teknisk sporing .....	147
			8.4.3.5	Utvidelse av anvendelsesområdet for utleveringspålegg fremover i tid..	148

8.5	Kommunikasjonsavlytting – bør det åpnes for avlytting i et lengre tidsrom av gangen enn i dag?.....	148
8.5.1	Gjeldende rett .....	148
8.5.2	Rettstilstanden før metoderevisjonen i 1999 .....	148
8.5.3	PSTs syn .....	148
8.5.4	Utvalgets vurderinger .....	149
8.6	Anonym vitneførsel .....	149
8.6.1	Gjeldende rett .....	149
8.6.2	Tidligere endringsforslag .....	150
8.6.3	Utvalgets vurderinger .....	151
8.7	Begrensninger i adgangen til dokumentinnsyn og bevisførsel .....	152
8.7.1	Oversikt .....	152
8.7.2	Gjeldende rett .....	153
8.7.3	Utvalgets vurderinger .....	153
<b>9</b>	<b>Administrative og økonomiske konsekvenser av forslagene.....</b>	<b>154</b>

<b>10</b>	<b>Lovutkast.....</b>	<b>155</b>
10.1	Utkast til kapittel 17 i ny lov om straff.....	155
10.2	Endringer i lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker.....	157
10.3	Endringer i lov 20. mars 1998 nr. 10 om forebyggende sikkerhetstjeneste .....	158
	<b>Vedlegg</b>	
1	Kommentarer til trusselvurderinger samt utfyllende betraktninger .....	159
2	Problemnotat til revisjonen av straffelova kap. 8 og 9 mv. ....	172
3	Problemnotat om folkerettslige spørsmål som kan aktualiseres innenfor utvalgets mandat.....	185
4	Lovspeil.....	203

## Kapittel 1

# Innledning

### 1.1 Bakgrunn

Straffeloven kapittel 8 om forbrytelser mot statens selvstendighet og sikkerhet og kapittel 9 om forbrytelser mot Norges statsforfatning og stats-overhode var gjenstand for en begrenset revisjon ved lov 15. desember 1950 nr. 6. Det ble foretatt endringer i flere straffebud i disse kapitlene, nærmere bestemt i §§ 86, 87, 88, 94, 95, 98, 99 og 104. For øvrig ble §§ 86a, 86b, 91a, 97, 97a, 97b, 97c, 99a og 104a tilføyd.<sup>1</sup>

Reformen hadde sin bakgrunn i erfaringene under og etter Den annen verdenskrig. Et utvalg bestående av professor Johs. Andenæs og høyesterettsdommer Reidar Skaug avga i 1948 en innstilling om revisjon av forræderilovgivningen som er inntatt i Ot.prp. nr. 79 1950. I proposisjonen på side 5 ble arbeidet betegnet som «en provisorisk revisjon av lovgivningen om forræderi med sikte på å avhjelpe de mest åpenbare mangler for det tilfelle at vi plutselig skulle komme opp i en uforutsett situasjon». Utvalget antydte også behov for endringer i reglene om spionasje, jf. straffeloven §§ 90 og 91, men fremmet ingen slike forslag.

Justisdepartementet forutsatte at en fullstendig revisjon av kapittel 8 og 9 skulle gjennomføres så snart forholdene lå til rette for det og uttalte i proposisjonen på side 18:

«En fullstendig revisjon av forræderilovgivningen er, som utvalget fremholder, et meget omfattende og tidkrevende arbeid. En slik revisjon kan ikke begrense seg til den alminnelige straffelov, men må utstrekkes til å gjelde også krigsartiklene i den militære straffelov. Det er ikke usannsynlig at dette vil lede til en fullstendig omstøpning eller delvis opphevelse av den sistnevnte lov, jf. utvalgets opplysninger om ordningen i Sverige. Det er innlysende at et i den grad inngripende revisjonsarbeid vil nød-

vendiggjøre grundige overveielser under medvirkning av militær sakkyndighet».

Flere av straffebudene i kapittel 8 og 9, nærmere bestemt §§ 83, 84, 86, 86b, 88, 97, 98, 99a, 100, 101 og 102, ble endret ved lov 12. juni 1981 nr. 62 i forbindelse med opphevelse av livstidsstraffen.

Utover dette har det kun vært foretatt mindre endringer i straffebudene inntatt i kapittel 8 og 9. Noen skjedde få år etter vedtakelsen av straffeloven i 1902. Ved lov 7. april 1995 nr. 15 ble det foretatt en mindre endring av straffeloven § 95, mens straffeloven §§ 90 og 104a ble endret ved lov 3. desember 1999 nr. 82. Sistnevnte bestemmelse ble også endret ved lov 28. juni 2002 nr. 54. Videre ble straffeloven § 99 endret ved lov 28. juli 2000 nr. 73. Enkelte straffebud har stått uforandret siden 1902. Dette gjelder straffeloven §§ 89, 91, 92, 93, 96 og 103.

Straffeloven kapittel 8 og 9 suppleres av krigsartiklene i tredje del av den militære straffeloven av 22. mai 1902 nr. 13 og av lov 18. august 1914 nr. 2 om forsvarshemmeligheter. Bestemmelsene overlapper hverandre i ikke ubetydelig grad. Disse lovene har ikke vært revidert i takt med samfunnsutviklingen.

Straffelovkommisjonen fikk 26. september 1980 i oppdrag å utarbeide forslag til ny straffelov. Mandatet omfattet også straffeloven kapittel 8 og 9. Kommisjonen avga 4. mars 2002 sin delutredning VII inntatt i NOU 2002: 4 Ny straffelov. Denne inneholdt nytt revidert utkast til straffelovens alminnelige del og forslag til såkalte kapittel-skisser til straffelovens spesielle del. Bestemmelsene i straffeloven kapittel 8, med unntak av straffeloven § 95, ble imidlertid ikke behandlet. Bakgrunnen for dette var at kommisjonen mente den med sin sammensetning var lite egnet til å foreta de vurderingene en revisjon av straffeloven kapittel 8 og tilgrensende særlovgivning ville kreve, og at det ville være uhensiktsmessig å starte en gjennomgåelse av bare deler av kapitlet. Kommisjonen var også av den oppfatning at en revisjon måtte strekke seg ut til å gjelde krigsarti-

<sup>1</sup> Den opprinnelige § 97 ble opphevet ved lov 11. juni 1906 nr. 3.

klene i den militære straffelov, at revisjonen ville kreve medvirkning av militær sakkyndighet, at det ville være naturlig å trekke lov 18. august 1914 nr. 3 om forsvarshemmeligheter inn i dette arbeidet, og at en revisjon burde ta for seg betydningen av endrede internasjonale forhold. På denne bakgrunn ga kommisjonen i brev til Justisdepartementet av 10. oktober 2000 uttrykk for at bestemmelser som skal erstatte straffeloven kapittel 8, burde utredes av et særskilt utvalg.

Straffelovkommisjonen behandlet derimot straffeloven kapittel 9. I sitt utkast til nytt kapittel 18 om vern av statsforfatningen og det politiske system er flere av bestemmelsene i någjeldende straffelov kapittel 9 foreslått videreført.

Justisdepartementet sendte 20. desember 2001 på høring et notat om lovtiltak mot terror som blant annet behandlet gjennomføring av FN-konvensjonen av 9. desember 1999 om bekjempelse av finansiering av terrorisme og FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 (2001). Høringsnotatet ble fulgt opp ved Ot.prp. nr. 61 (2001-2002). Straffeloven §§ 147a om terrorisme og 147b om finansiering av terrorisme ble tilføyd ved lov 28. juni 2002 nr. 54. Samtidig ble det vedtatt bestemmelser om båndlegging av formuesgoder tilhørende personer som med skjellig grunn mistenkes for overtredelse eller forsøk på overtredelse av disse bestemmelsene, jf. straffeprosessloven §§ 202d til 202g.

Omtrent samtidig med utsendelsen av høringsnotatet besluttet Justisdepartementet å nedsette nærværende utvalg.

Straffeprosesslovens regler om etterforskningsmetoder gjennomgikk en større revisjon ved lov 3. desember 1999 nr. 82, jf. Ot.prp. nr. 64 (1998-99) og Innst.O. nr. 3. Lovforslaget bygget på utredninger av Sikkerhetsutvalget inntatt i NOU 1993: 3 om strafferettslige regler i terroristbekjempelsen og av Metodeutvalget inntatt i NOU 1997: 15 om etterforskningsmetoder for bekjempelse av kriminalitet.

## 1.2 Utvalgets sammensetning og mandat

Utvalget har hatt følgende sammensetning:

Høyesterettsdommer Ketil Lund, leder  
Assisterende riksadvokat Hans-Petter Jahre  
Advokat Janne Kristiansen  
Rektor, professor Kirsti Koch Christensen  
Lagdommer Odd Emil Blomdal

Avdelingsdirektør Monica Koppang Lütken

Tingrettsdommer Per Gammelgård

Rådgiver Birgitte Janecke Lund har vært sekretær for utvalget i 100% stilling fra 1. februar 2002 til 31. desember 2002. Førstekonsulent Runar Torgersen har vært sekretær for utvalget i 50% stilling fra 1. januar 2002, og i 100% stilling fra 1. februar 2003.

Utvalget ble nedsatt ved kongelig resolusjon av 21. desember 2001 og gitt frist til 1. juli 2003 for å avgi sin utredning. Frist for utredningen av spørsmålet om det er behov for å endre reglene om etterforskningsmetoder ble imidlertid satt til 31. desember 2002. I brev til Justisdepartementet av 12. august 2002 ga utvalget uttrykk for at det var uhensiktsmessig å behandle de strafferettslige og straffeprosessuelle spørsmål hver for seg, og uttalte at det ville bli avgitt en felles innstilling innen 1. juli 2003.

Utvalget ble gitt følgende mandat:

«Utvalget skal gjennomgå reglene i straffeloven kapittel 8, reglene om forbrytelser mot Norges statsforfatning i straffeloven kapittel 9, militær straffelov tredje del (krigsartikler) samt lov 18. august 1914 nr. 3 om forsvarshemmeligheter og utarbeide et forslag til ny, tidsmessig lovgivning. Under arbeidet skal utvalget vurdere om det er hensiktsmessig å samle de ulike bestemmelser i straffeloven eller om straffebudene fortsatt bør stå i ulike lover.

Utvalget skal videre vurdere om det er behov for å endre reglene om etterforskningsmetoder for de aktuelle typer av forbrytelser og/eller for saker om terrorisme.

Utvalget må i tillegg til hensynet til samfunnsbeskyttelsen vurdere rettsikkerhetsmessige aspekter og hensynet til ytringsfrihet, herunder forholdet til internasjonale forpliktelser.

Utvalget skal utarbeide forslag til lovtekst. Lovforslaget skal utformes i tråd med Justisdepartementets veiledning Lovteknikk og lovforberedelse (2000). Lovforslaget skal i den utstrekning det er hensiktsmessig, tilpasses de foreliggende utkast fra Straffelovkommisjonen og generelle føringer i kommisjonens delutredninger.

Utvalget skal utrede økonomiske og administrative konsekvenser. Minst ett forslag skal baseres på uendret ressursbruk, jf. utredningsinstruksen pkt. 3.1

Utvalget skal avgi sin utredning så snart som mulig og senest 1. juli 2003. Utredningen av spørsmålet om det er behov for å endre reglene om etterforskningsmetoder bør likevel foreligge senest 31. desember 2002.»

I utvalgets mandat sies blant annet følgende om bakgrunnen for oppnevningen:

«Trusselbildet mot Norge har endret seg vesentlig siden de aktuelle reglene ble revidert i 1950. Blant annet har den teknologiske utviklingen ført til økt sårbarhet ved at angrep mot samfunnsviktige offentlige eller private funksjoner og installasjoner kan få svært alvorlige konsekvenser. Teknologiske kunnskaper kan dessuten tas i bruk av dem som ønsker å skade Norges interesser, som våpenteknologi eller datateknologi. Norge deltar i dag i forpliktende internasjonalt samarbeid som gjør at angrep mot samarbeidspartnere eller felles interesser også kan utgjøre en trussel mot Norge. De gjeldende regler er heller ikke tilpasset den utvikling at trusler mot vitale nasjonale interesser kan komme fra fundamentalistiske eller ekstremistiske grupperinger, i stedet for nasjonalstater. Straffeloven kapittel 8 og deler av kapittel 9 mv. bør på denne bakgrunn endres.

.. Ved vurderingen av hvilke etterforskningsmetoder som bør kunne brukes i saker om rikets sikkerhet mv. inngår trusselbildet som en viktig premiss. Dette bildet ble endret ved terrorangrepene mot USA 11. september 2001. Derfor er det behov for å vurdere om reglene om etterforskningsmetoder i saker om rikets sikkerhet mv. eller i terrorsaken bør endres på bakgrunn av endringene i trusselbildet.»

I uttalelse av 13. februar 2002 til Justisdepartementets høringsnotat om lovtiltak mot terrorisme av 20. desember 2001 ga utvalget uttrykk for at forslagene om endringer i straffeloven og straffeprosessloven som ledd i terroristbekjempelsen nettopp syntes å omfatte slike spørsmål som utvalget etter sitt mandat forutsettes å vurdere. Utvalget antok at departementet ikke mente å binde utvalgets mandat

«ut over de bindinger som følger av at lovforslagene fremmes til avløsning av den provisoriske anordning av 5. oktober 2001 om forbud mot terrorfinansiering, frysing av formuesgoder m.v., som ble gitt til oppfyllelse av folkerettslige forpliktelser etter Sikkerhetsrådets resolusjon 1373 av 28. september 2001 og terrorfinansieringskonvensjonen av 9. desember 1999».

På denne bakgrunn hadde utvalget på det daværende tidspunkt ikke bemerkninger til forslagene til ny § 202d i straffeprosessloven og § 147b i straffeloven, som er videreføringer av bestemmelsene

i den provisoriske anordning. Når det gjaldt forslaget om ny § 147a i straffeloven, ga utvalget uttrykk for at lovendringen ikke burde gjennomføres før spørsmålene var vurdert av utvalget med mindre avgjørende internasjonale forpliktelser skulle tilsi noe annet – utvalget hadde foreløpig ikke kunnet ta stilling til dette.

Lovendringene, og først og fremst vedtakelsen av straffeloven § 147a, som er den sentrale terrorbestemmelsen i straffeloven, innebar at utvalgets mandat måtte anses endret. I brev til Justisdepartementet av 12. august 2002 ble det gitt uttrykk for at det for utvalget sto noe uklart hvorledes mandatet skulle forstås i lys av forslagene om innføring av nye terrorbestemmelser i straffeloven. På bakgrunn av de nå vedtatte lovbestemmelsene forutsatte utvalget at det ikke ville være aktuelt å vurdere på nytt de spørsmål som lå til grunn for lovendringene. Dette var imidlertid ikke til hinder for at det av systematiske eller andre grunner kunne foreslås justeringer av de vedtatte bestemmelsene.

### 1.3 Forholdet til annet utredningsarbeid

---

Utvalget er organisert som et utvalg under Straffelovkommisjonen.

I tillegg er det for tiden oppnevnt to andre utvalg som utreder problemstillinger på tilgrensende områder.

Den 6. juli 2001 ble det oppnevnt et utvalg til å utrede og fremme forslag om regler om politiets bruk av metoder i forebyggende øyemed, Politimetodeutvalget. Utvalget skal blant annet vurdere behovet for å lovfeste rett til å bruke nærmere bestemte metoder i forebyggende øyemed, om det kan være grunn til å senke terskelen for å bruke etterforskningsmetoder i bestemte situasjoner og hvilke vilkår som eventuelt bør stilles for at de ulike metoder skal kunne tas i bruk.

Den 11. januar 2002 ble det oppnevnt et utvalg som skal utrede lovtiltak mot datakriminalitet, Datakrimutvalget. Bakgrunnen var at det er skjedd en betydelig utvikling av informasjons- og kommunikasjonsteknologi – IKT – de siste årene. Justisdepartementet mente det var grunn til å få en samlet gjennomgang av de strafferettslige og straffeprosessuelle spørsmål som IKT-kriminalitet reiser.

## 1.4 Utvalgets arbeid

---

Arbeidet med den foreliggende utredningen startet i januar 2002. Utvalget har avholdt 16 utvalgsmøter.

Utvalget har dessuten hatt to møter med Politiets sikkerhetstjeneste, PST,<sup>2</sup> ett møte med Politi-

---

<sup>2</sup> Tjenesten byttet navn fra Politiets overvåkingstjeneste, POT, til Politiets sikkerhetstjeneste 1. januar 2002. Fra samme dato opphørte det regionale nivået i tjenesten, og ved Den sentrale enhet i tjenesten – tidligere Overvåkningssentralen – er det gjennomført en betydelig omorganisering. I det følgende omtales tjenesten stort sett PST, også når det vises til uttalelser fra før omorganiseringen og navnebyttet.

metodeutvalget og ett møte med Datakrimutvalget.

Utvalgets leder, Ketil Lund, har hatt permisjon fra sin stilling som dommer i Høyesterett fra 1. mars til 30. juni 2003 og har arbeidet på heltid for utvalget i denne perioden.

Utvalgssekretæren Birgitte Janecke Lund har deltatt på studietur til Finland sammen med Politiemetodeutvalget. Utvalgssekretæren Runar Torgersen har deltatt på studietur med samme utvalg til Storbritannia, Nederland og Danmark.

Utvalget har også innhentet materiale fra en rekke land om straffebestemmelser som gjelder landenes sikkerhet og selvstendighet og terrorisme, og om reglene for etterforskningsmetoder i slike saker.

## Kapittel 2

# Sammendrag av utvalgets vurderinger og forslag

### 2.1 Straffelovkommisjonens utredning og betydning for utvalgets arbeid

---

I henhold til sitt mandat er utvalget organisert som et utvalg under Straffelovkommisjonen. Som det fremgår av kapittel 1, må utvalgets mandat anses endret etter vedtakelsen av straffeloven §§ 147a og 147b ved lov 28. juni 2002 nr. 54. Dette innebærer blant annet at det ikke foreligger et presserende behov for endringer i någjeldende straffelov uavhengig av den generelle behandling av Straffelovkommisjonens innstilling. Utvalgets forslag til nye lovbestemmelser til erstatning av bestemmelsene i kapittel 8 og 9 i straffeloven, er således tilpasset kommisjonens lovforslag. Konkret betyr dette at utvalgets lovforslag baserer seg på kommisjonens utkast i Første del, Alminnelige bestemmelser og inngår som kapittel 17 i utkastets Andre del, De straffbare handlingene.

Kommisjonen har vurdert og tatt stilling til en rekke generelle og prinsipielle spørsmål i forbindelse med fremleggelsen av forslaget til ny straffelov. Utvalget har i og for seg ikke sett seg avskåret fra å innta andre standpunkter enn Straffelovkommisjonen i slike spørsmål, så langt det er naturlig at de vurderes av utvalget innenfor rammen av mandatet. Utvalget kan imidlertid i hovedsak slutte seg til Straffelovkommisjonens prinsipielle vurderinger og legger utvalgets forslag til alminnelige bestemmelser til grunn.

Med unntak for § 95 er kapittel 8 i gjeldende straffelov ikke behandlet av kommisjonen ut over en kort omtale. Kommisjonen har vurdert bestemmelsene i straffeloven kapittel 9 på linje med andre bestemmelser i kommisjonsutkastet: Det er gitt anvisning på det innhold bestemmelsene etter kommisjonens mening bør gis, uten at det er utformet forslag til lovtekster. I samsvar med sitt mandat har utvalget på fritt grunnlag vurdert bestemmelsene i kapittel 9. Som det fremgår under beskrivelsen av utvalgets mandat, har utvalget hatt som oppgave å utforme forslag til lovtekst.

### 2.2 Trusselsituasjonen

---

Med utgangspunkt i mandatets understrekning av at trusselsituasjonen nå er annerledes enn tidligere, har utvalget sagt noe om den trusselsituasjonen som forelå fra inngangen til 1950-årene, da straffelovens regler til beskyttelse av rikets sikkerhet sist ble gjenstand for en omfattende revisjon, og frem til slutten av 1980-årene.

Dagens trusselbilde er vurdert på grunnlag av analyser i NOU 2000: 24 Et sårbart samfunn, Stortingetsmelding nr. 17 (2001-2002) Samfunnssikkerhet, vurderinger gjort av Politiets sikkerhetstjeneste og rapport utarbeidet for utvalget av forskerne John Kristen Skogan og Ståle Ulriksen ved Norsk Utenrikspolitisk Institutt. Utvalget peker på at til tross for at trusselen om militært angrep fra andre land er sterkt redusert i forhold til tidligere, er situasjonen uoversiktlig og i endring. Norge er som medlem av NATO og FN også engasjert militært i konflikter andre steder i verden, som deltaker i rent fredsbevarende styrker og i mer offensivt pregede operasjoner som på Balkan og i Afghanistan. Noen vesentlig øket militær trussel mot rikets sikkerhet synes ikke dette å innebære, men det kan medføre at trusler av annen karakter tiltar, ikke minst trusler med utspring i statlig eller ikke-statlig organisert terrorisme. Norges stilling som produsent og eksportør av olje og gass, og norsk skipsfart er av betydning i trusselvurderingen.

Truslene mot rikets sikkerhet og andre grunnleggende nasjonale interesser er i dag i hovedsak knyttet til terrorisme og fremmed etterretningsvirksomhet. Ut over dette vurderer utvalget trusselbildet i forhold til politisk ekstremisme og såkalt flyktningspionasje. Når det gjelder terrorisme, peker utvalget på at det ikke hittil er gjennomført terrorhandlinger her i landet eller mot norske interesser i utlandet. Gjennom den tiden utvalget har vært i arbeid, har terrortrusselen av PST vært ansett som lav og lav til moderat og – etter at Norge i mai 2003 ble nevnt i en kringkastet oppfordring til terrorhandlinger som skal

skrive seg fra Ayman al-Zawahiri, en av lederne i al-Qaida – som moderat til lav. Trusselvurderingen gjelder ikke norske interesser i utlandet.

Etter at fremmede staters etterretningsvirksomhet lå nede på begynnelsen av 1990-tallet, har denne virksomheten tatt seg betraktelig opp i senere år. Virksomheten tar sikte på å skaffe opplysninger av militær, politisk, teknologisk og økonomisk karakter som kan være til skade for landets sikkerhet og andre grunnleggende nasjonale interesser. Etterretningsvirksomheten drives i atskillig utstrekning av personer med tilknytning til fremmede lands diplomatiske representasjon. Den fare virksomheten representerer, må ses i forhold til den utenrikspolitiske situasjon, til utviklingen i det internasjonale samkvem ellers og til den tekniske og økonomiske utvikling i sin alminnelighet.

Når det gjelder politisk ekstremisme, peker utvalget på at selv om de grupperinger det er tale om, er forankret i en type nazistisk eller rasistisk ideologi, er det i dag vanskelig å oppfatte dem som noen egentlig sikkerhetstrussel. Utvalget kommenterer også såkalt flyktningsspionasje, det vil si en fremmed stats etterretningsvirksomhet i første rekke rettet mot statens egne borgere i Norge med sikte på å øve kontroll med eller press mot dem i ulike sammenhenger.

Utvalget konkluderer med at sammenlignet med trusselsituasjonen fra inngangen til 1950-årene og frem til 1980-årene, fremstår situasjonen i dag som mindre dramatisk. Den trussel terroriseringen representerer, retter seg ikke mot nasjonens sikkerhet i samme fundamentale betydning som den militære trussel som forelå tidligere. Den internasjonale situasjon later til å være under endring, og trusselbildet er blitt mer uoversiktlig. Teknologiske og økonomiske interesser er blitt mer utsatt enn tidligere gjennom ulike former for etterretningsvirksomhet.

## 2.3 Generelt om grunnlaget for lovendringer

### 2.3.1 Utgangspunkt

I demokratiske rettsstater blir strafferettslig lovgivning til gjennom avveininger mellom hensynet til samfunnsvern – statens interesse i å bekjempe forbrytelser i samfunnets og borgernes interesse – og rettssikkerhetshensyn i vid forstand – hensyn som tilsier vern av enkeltindivider og grupper mot urimelige eller vilkårlige inngrep fra stats-

makten. Ved denne avveiningen er det betydelige forskjeller statene imellom når det gjelder hvor balansepunktet er lagt med hensyn til straffereaksjonenes tyngde og arten av de metoder mv. som benyttes i kriminalitetsbekjempelsen.

Norsk strafferett og straffeprosess har i forhold til andre land tradisjonelt hatt et lavt inngrepsnivå, med milde straffereaksjoner og tilbakeholdenhet med hensyn til å ta i bruk inngripende etterforskningsmetoder. Utvalget fremhever at den norske strafferettstradisjon er et meget verdifullt element i det norske samfunn. Strafferetts-tradisjonen gjenspeiler i ikke liten grad et samfunns sivilisatoriske og humanistiske nivå. Den inngår i det alminnelige verdigrunnlag et samfunn bygger på og som påvirker holdninger og atferd. En mild og human strafferettspleie vil i dette perspektiv generelt kunne være egnet til å dempe kriminalitetsnivået. Hensynet til borgernes trygghet og tilliten til de sentrale samfunnsinstitusjoner tilsier på den annen side at straffetrusselelsen har tilstrekkelig tyngde, og at lovbrudd blir etterforsket og oppklart. I utgangspunktet er det vanskelig å akseptere at samfunnet skal måtte resignere i kampen mot den mest ondartede kriminaliteten på grunn av manglende etterforskningsmetoder. Men det er ikke uten videre gitt at straffskjerpelse og innføring av mer inngripende metoder fører til en mer effektiv kriminalitetsbekjempelse.

Utvalget peker på trekk i utviklingen især de siste 25 år knyttet til rettssikkerhetsverdiens fremmarsj gjennom vedtakelse og inkorporering av internasjonale konvensjoner om menneskerettigheter i intern lovgivning og ikke minst gjennom virksomheten i Den europeiske menneskerettsdomstol i Strasbourg. Samtidig har det foregått en kriminalitetsutvikling, og især i løpet av 1990-årene har hensynet til å bekjempe internasjonal, organisert kriminalitet og terrorisme og ønsket om å hindre ulovlig innvandring, fått øket tyngde. Dette kommer blant annet til uttrykk i internasjonale konvensjoner og ved mer effektive ordninger for politisamarbeid. I flere land, også i Norge, er det innført nye og mer inngripende strafferettslige tvangsmidler. Angrepet 11. september 2001 har i mange land påvirket balanseforholdet mellom hensynet til samfunnsvern og individets rettssikkerhet. Her i landet er blant annet vedtatt nye lovregler om terrorhandlinger og terrorfinansiering og om båndlegging av midler tilhørende personer mistenkt for å bistå terrorister. Menneskerettigheter kan i mindre utstrekning synes å bli trukket frem som grunn-



lag for kritikk av en stats opptreden når staten først har karakterisert indre eller ytre fiender som terrorister.

Et særlig aspekt ved den nåværende situasjon er de mulige konsekvensene for muslimske miljøer i vestlige land. Situasjonen kan bringe tanken hen på hvorledes norske kommunister ble oppfattet fra slutten av 1940-årene og fremover. Den gang var det et betydelig internasjonalt samarbeid om utveksling av opplysninger, blant annet om tilhørighet til kommunistiske organisasjoner.

*Utvalgets flertall*, alle medlemmene med unntak av Gammegård, fremhever at det vil være uakseptabelt å utlevere opplysninger som kan medføre at den person opplysningen gjelder, risikerer dødsstraff. Men det er heller ikke uproblematisk hvis de opplysningene som utleveres, eksempelvis kan medføre at personen interneres eller på annen måte risikerer å bli behandlet i strid med de rettssikkerhetsgarantier vi bekjenner oss til.

*Utvalgets mindretall*, medlemmet Gammegård, er uenig i at det kan oppstilles et absolutt forbud mot utlevering av opplysninger til utlandet som kan medføre dødsstraff, og mener at man ved vurderingen av hva som er nødvendig i så måte må anvende forholdsmessighetsprinsippet. Det kan bl.a. tenkes nødrettsliknende situasjoner hvor det eksempelvis vil være nødvendig forbeholdsløst å utlevere opplysninger om hvor en ettersøkt terrorist oppholder seg for å avverge at menneskers liv settes i fare.

### 2.3.2 Nødvendigheten av straff og etterforskningsmetoder

Ved gjennomgangen av de prinsipper som ligger til grunn for avveiningene, peker utvalget på at rikets sikkerhet og selvstendighet oppfattes som grunnleggende forutsetninger for demokratiet og rettsstaten, og at man derfor tradisjonelt lettere aksepterer bruk av tyngende virkemidler, noe som ikke minst viser seg i tider med internasjonal uro. På den annen side er det grunn til å vise besindighet fordi de virkemidler som tas i bruk, støter an mot nettopp rettsstatlige og demokratiske verdier man ønsker å verne gjennom lovgivningen på dette området. Det er derfor av vesentlig betydning at avveiningene skjer i nøkternhet uten at enkeltstående dramatiske begivenheter gis mulighet til å påvirke vurderingene i større grad enn nødvendig.

Rettsstatens prinsipielle holdning må være at menneskelig atferd bare kan strafflegges eller gi

grunnlag for straffeprosessuelle tvangsmidler så fremt og så langt det er nødvendig. I vurderingen av hvilken atferd det må anses nødvendig å kriminalisere, tar Straffelovkommisjonen utgangspunkt i et skadefølgeprinsipp: Bruk av straff kan bare forsvares overfor atferd som medfører skade eller fare for skade på interesser som må vernes av samfunnet, og som ikke kan vernes på annen måte. Straffebud kan ikke forsvares ut fra andre formål, så som å gi grunnlag for bruk av straffeprosessuelle tvangsmidler som telefonkontroll. Enkelte strafferegler synes først og fremst å ha hatt denne funksjon, for eksempel straffeloven §§ 91a og 104a annet ledd.

Anvendelsen av nødvendighetsprinsippet innebærer en endring i forhold til oppfatninger som tidligere har vært lagt til grunn på området for rikets sikkerhet, jf. innstillingen fra utvalget til revisjon av straffeloven kapittel 8 og 9 som revisjonen i 1950 var basert på, der det ble gitt uttrykk for at man i tvilstilfelle mente det var bedre at loven gikk noe lenger enn strengt nødvendig enn å risikere at den ikke rakk langt nok.

Konsekvensen av utvalgets oppfatning er at en rekke straffebestemmelser vil bli foreslått opphevet, i det vesentlige bestemmelser som aldri har vært brukt. Dette gjelder i første rekke forberedelseshandlinger som er kriminalisert i lov om forsvarshemmeligheter, men det gjelder også bestemmelser i straffeloven og den militære straffelov som ikke kan ses å ha noen nødvendig funksjon i dag.

I en demokratisk rettsstat kan det bare åpnes adgang til å benytte etterforskningsmetoder som er nødvendige i kriminalitetsbekjempelsen. Avgjørelsen av hva som er nødvendig må treffes etter en avveining av hensynet til samfunnsvern og hensynet til rettssikkerhet i vid forstand, der også hensynet til den norske strafferettslige tradisjon vil være av betydning. Sentralt i avveiningen er forholdsmessighetsprinsippet: Det må være samsvar mellom de skadevirkninger den aktuelle kriminalitet kan medføre og de metoder som tas i bruk for å bekjempe den. Kravet til forholdsmessighet tilsier som en nødvendig – men ikke tilstrekkelig – forutsetning at det er dokumentert et behov for metoden: Dette innebærer en vurdering av kriminalitetens sannsynlige skadevirkninger og av metodens økte nytteverdi for oppklaring og bekjempelse av kriminaliteten. Jo mer alvorlig kriminalitet og jo større skadevirkninger det er fare for, jo lavere er det naturlig å sette kravet til sannsynlighet. Det er forskjell på en terrorhandling som kan medføre tap av mange menneskeliv og et

forsøk på å skaffe seg opplysninger som nok bør holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet, men hvor skadevirkningene ved kompromittering er relativt begrenset. Jo mer inngripende metoden er, jo høyere er det rimelig å sette kravet til sannsynlighet. Men selv for de mest inngripende metodene kan det ikke være nødvendig at behovet begrunnes i at det allerede er begått straffbare handlinger der metoden ville vært nødvendig for oppklaring. På den annen side kan det ikke være tilstrekkelig at det foreligger en teoretisk mulighet for at slike handlinger kan finne sted. Det må være en reell mulighet for at slike handlinger kan bli begått, og vurderingen av dette må bygge på faktiske holdepunkter.

For de mest inngripende metoder må det sannsynliggjøres overfor lovgiveren at den aktuelle metoden i betydelig grad vil øke muligheten for å avdekke og oppklare alvorlige straffbare handlinger. Det kan være situasjoner der det ikke er realistisk mulig å få informasjon på annen måte eller der det nok er mulig å få opplysninger ved hjelp av eksisterende etterforskningsmetoder, for eksempel spaning, infiltrasjon og lignende, men hvor dette vil innebære en betydelig risiko for liv og helse for de tjenestemenn som skal gjennomføre oppdraget, og/eller vil kreve meget store ressurser.

### 2.3.3 Legalitetsprinsippet og uskyldsprinsippet

Legalitetsprinsippet stiller krav til størst mulig presisjon ved utforming av straffebud og bestemmelser om bruk av inngripende etterforskningsmetoder. Hensynet til legalitetsprinsippet vil måtte avveies mot behovet for strafflegging. I noen tilfeller må man lempe på kravet til presisjon for i det hele tatt å kunne ramme uønsket atferd med straff eller fordi en konkretisering kan gjøre straffebestemmelsen omfangsrik og uoversiktlig. Utvalget er imidlertid på linje med Straffelovkomisjonens tilbakeholdenhet når det gjelder innføring av vage begreper som straffbarhetsvilkår. Dette er relevant ved straffebestemmelser til vern om rikets sikkerhet, som i ikke liten utstrekning inneholder vage begreper i gjerningsbeskrivelsen. Av særlig interesse er de spørsmål som oppstår ved bedømmelsen av forberedelseshandlinger fordi bestemmelsene om rikets sikkerhet, ikke minst reglene i lov om forsvarshemmeligheter, går svært langt i kriminalisering av slike handlinger. Omfattende straffelegging av forberedelseshandlinger, jf. uttrykket «søker å forberede» i lov om forsvars-

hemmeligheter § 6, innebærer at oppmerksomheten konsentreres om gjerningsmannens tanker og planer. Det medfører at faren for uriktige avgjørelser vil kunne øke, noe som også har en side mot uskyldspresumsjonen. Denne presumsjonen, som er et av grunnprinsippene i norsk strafferett, er også nedfelt i EMK artikkel 6 nr. 2.

EMK artikkel 7 inneholder både et krav om at straff krever klar hjemmel og et tilbakevirkningsforbud. Kravet om klar hjemmel innebærer ikke nødvendigvis hjemmel i formell lov, også strafferechtsnormer med annet grunnlag, jf. common law-systemet, har således vært akseptert. Sentralt er at straffebestemmelsen må være tilgjengelig og at det må være forutsigbart hvilken atferd som er gjort straffbar. Men det stilles ikke noe krav om at straffebestemmelsen må være detaljert eller kasuistisk utformet eller at hjemmelen må være utvilsom. Det er kanskje noe usikkert om kravet om klar hjemmel etter EMK art. 7 er sammenfallende med det tilsvarende krav etter Grunnloven § 96, slik det tradisjonelt er forstått av Høyesterett. Men dette er under ingen omstendighet avgjørende ved vurderingen av hvilke strafferegler som skal innføres, og hvordan de bør utformes.

### 2.3.4 Ytringsfrihet

Utvalget har hatt Ytringsfrihetskommisjonens utredning som et utgangspunkt og slutter seg til kommisjonens generelle synspunkter. Ytringsfrihet oppfattes som et grunnleggende rettsstatlig prinsipp og en avgjørende forutsetning for den politiske frihet og demokratiet i det hele. Ytringsfrihet har en vesentlig side mot den kontroll av offentlig og privat maktutøvelse som først og fremst utøves av massemedier. Likevel er det akseptert at ytringsfriheten må tåle begrensninger ut fra motstående private og offentlige interesser. Ethvert samfunn vil i hvert fall forby avsløring av opplysninger som utsetter rettsstaten og demokratiet for fare av betydning.

Spørsmålene oppstår både i forhold til rikets ytre og indre sikkerhet. Ytringsfrihetskommisjonen drøfter dem først og fremst i forhold til den indre sikkerhet. Det er kommisjonens syn at «flertallet må tåle mye fra revolusjonære grupperinger, separatister og motstandere eller kritikere av norsk sikkerhetspolitikk».

Forholdet mellom ytringsfrihet og hensynet til rikets sikkerhet er flere ganger kommet på spissen i tiden etter annen verdenskrig og har vakt politisk strid, blant annet under forberedelsen av beredskapsloven av 1950. Også EMK tillater at

konvensjonens bestemmelser om ytringsfrihet og forsamlings- og foreningsfrihet kan fravikes i situasjoner «som truer nasjonens liv», jf. art. 15.

I løpet av 1970- og begynnelsen av 1980-årene behandlet rettsvesenet tre saker som aktualiserte viktige spørsmål om ytringsfrihet og rikets sikkerhet i fredstid: Liste-saken, Rt 1979 side 1492, Gleditsch/Wilkes-saken, Rt 1982 side 436, og Ikkevold-sakene, Rt 1986 side 536, og Rt 1987 side 950. I sakene var det sentrale spørsmål knyttet til pressens og forskeres mulighet for straffritt å motta eller samle inn og offentliggjøre opplysninger av betydning for rikets sikkerhet.

I Listesaken hadde en person, nærmest som ledd i en privat etterretningsvirksomhet, samlet inn materiale om, herunder utarbeidet lister over, ansatte i overvåkings-, etterretnings- og sikkerhetstjenesten og overlatt materialet til to journalister. Journalistene ble dømt for overtredelse av straffeloven § 91 for å ha mottatt materialet. Deres anførsel om at det av hensyn til pressens mulighet for å utøve samfunnskritikk og samfunnskontroll, ikke kunne anses rettsstridig å motta og gjennomgå slike opplysninger, ble ikke akseptert.

Gleditsch/Wilkes-saken dreide seg om to fredsforiskeres innsamling av opplysninger fra åpne kilder og senere sammenstilling av dem til et helhetsbilde som utgjorde en hemmelighet. Dette ble publisert, og de to forskerne ble dømt for overtredelse av straffeloven §§ 90 og 91 – den såkalte puslespilldoktrinen.

I Ikkevold-saken ble journalistene frifunnet for å ha samlet inn og offentliggjort opplysninger om et ubåt-lytteanlegg på Andøya fordi «opplysningene om landstasjonen må anses å ha ligget så åpne at man ikke kan si at artikkelen åpenbarte noen hemmelighet».

Utvalget gjennomgår avgjørelsene og konkluderer med at pressens og forskeres kontrolloppgave også bør kunne utøves på området for rikets sikkerhet, der samfunnets øvrige kontrollmuligheter tradisjonelt har vist seg å være nokså svake. Dette tilsier et utvidet vern mot strafforfølgning.

Puslespilldoktrinen er etter utvalgets oppfatning diskutabel av flere grunner. Det er klart at slik virksomhet i sin alminnelighet ikke avviker nevneverdig fra pressens normale fremgangsmåte ved undersøkelser som tar sikte på å avdekke kritikkverdige forhold, og som i utgangspunktet er legitim og ønskelig. Det synes da nødvendig å akseptere at slik innsamling og analyse kan skje uten risiko for strafforfølgning. Utvalget skjelner mellom innsamling og mottak av opplysninger som skjer med aktverdig grunn – eksem-

pelvis som ledd i pressens kontrollfunksjon – og avsløring av slike opplysninger. Avsløring av hemmeligheter som gjelder grunnleggende nasjonale interesser, bør etter utvalgets oppfatning normalt ikke kunne skje straffritt.

Straffeloven kapittel 8 og 9 inneholder også andre bestemmelser som vil kunne reise problemer i forhold til ytringsfriheten. Dette behandler utvalget i forbindelse med sin drøftelse av forslagene til nye og opphevelse av gjeldende lovbestemmelser.

## **2.4 Utvalgets forslag til nye strafferegler om rikets sikkerhet og andre grunnleggende nasjonale interesser**

---

### **2.4.1 Hvilke interesser skal vernes**

Etter overskriften i straffeloven kapittel 8 er det statens selvstendighet og sikkerhet som vernes. Etter kapittel 9 er det statsforfatningen og statsoverhodet. Grovt sagt kan kapitlene sies å verne henholdsvis rikets ytre og indre sikkerhet. Noe skarpt skille dreier det seg imidlertid ikke om. Utvalget foreslår at kapitlene slås sammen til et nytt kapittel 17 som inngår i Straffelovkommisjonens forslag.

Bare grunnleggende nasjonale interesser bør omfattes av straffelovens bestemmelser til vern om rikets sikkerhet i vid forstand. Dette innebærer at en del av de interesser som i dag er vernet av kapittel 8 og 9, foreslås opphevet. Det samme gjelder straffebud som i hovedsak er overflødige ved siden av øvrige straffebud i kapitlene.

Ved siden av de tradisjonelle sikkerhetsinteresser har utvalget vurdert å utvide de nasjonale interesser som bør vernes innenfor rammen av lovgivningen om rikets sikkerhet. Mens hovedsiktet for straffeloven kapittel 8 og 9 er krig, okkupasjon, tradisjonell spionasje og angrep på de sentrale statsmaktene, er truslene i dag i første rekke knyttet til terrorangrep mot vesentlige funksjoner i samfunnets infrastruktur.

Disse er i hovedsak vernet gjennom bestemmelser i straffeloven kapittel 14 om allmennfarlige forbrytelser som i 2002 ble tilføyd terrorbestemmelsene i §§ 147a og 147b. Straffeloven § 147a rammer også terrorhandlinger rettet mot andre land og mot mellomstatlige organisasjoner, og det er ikke utelukket at den nettopp i slike relasjoner vil kunne få sin fremste betydning. Av disse grunner er terrorbestemmelsen etter utvalgets oppfat-

ning korrekt plassert i kapitlet om allmennfarlige forbrytelser.

Begrepet rikets sikkerhet inngår i straffeloven § 90 som retter seg mot rettsstridig åpenbaring av noe som bør holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet, jf. også § 91 og bestemmelser i lov om forsvarshemmeligheter som strafflegger forskjellige typer forberedelseshandlinger. Tidligere gjaldt § 90 rikets sikkerhet «ligeoverfor anden Stat», men dette ble endret i 1999. Etter lovendringen rammes også avsløring av hemmelige opplysninger til andre enn stater, eksempelvis til terrorgrupper, som kan sette sikkerheten i fare.

Mens rikets sikkerhet overfor en annen stat etter hvert hadde fått en nokså presis avgrensning, er det etter lovendringen mer uklart hvilke interesser som omfattes. Under enhver omstendighet finner utvalget at vernet mot innhenting og avsløring av hemmelige opplysninger ikke bør begrenses til interesser som gjelder rikets sikkerhet i tradisjonell forstand, men at også grunnleggende nasjonale interesser ellers bør omfattes. Ved siden av forholdet til andre stater, herunder forhandlingsposisjoner, er det nærliggende å fremheve de interesser som er knyttet til infrastrukturen, energi-, mat- og vannforsyning, samferdsel og telekommunikasjon, helseberedskap, bank- og pengevesen og andre samfunnsøkonomiske forhold, jf. også oppramsingen i straffeloven § 147a første ledd bokstav a.

Avveiningen mellom hensynet til de nasjonale interesser som skal vernes av bestemmelsene og ytringsfriheten, må etter utvalgets oppfatning føre til at innsamling og mottak av hemmelige opplysninger som skjer med aktverdig grunn – eksempelvis som ledd i pressens kontrollfunksjon eller som ledd i et vitenskapelig arbeid – ikke strafflegges som forbudt etterretningsvirksomhet. De sikkerhetsproblemer som kan oppstå ved at pressen på denne måten straffritt kan få hånd om hemmelige opplysninger, er etter utvalgets oppfatning ikke sterke nok til å begrunne en annen regel. Noe skille mellom interesser som angår rikets sikkerhet i tradisjonell forstand og andre grunnleggende nasjonale interesser kan vanskelig gjøres. Avsløring av hemmelige opplysninger vil derimot normalt være straffbart, også når det skjer ved grov uaktsomhet. Heller ikke hemmeligheter som er skaffet til veie gjennom bearbeiding av opplysninger fra åpne kilder bør straffritt kunne avsløres uavhengig av skadevirkningene, med mindre særlige omstendigheter fører til at straffebudet ikke bør anvendes, jf. Straffelovkommisjonens forslag i § 3-7.

På grunn av utvidelsen av de grunnleggende nasjonale interesser som vernes gjennom utvalgets forslag, innebærer dette i og for seg en viss innsnevring av pressens muligheter til å avsløre hemmelige opplysninger. Utvalget har antatt at denne innskrenkningen i realiteten ikke betyr så mye i forhold til den selvjustus pressen i dag må antas å praktisere.

Utvalget presiserer at lovforslaget bare gjelder avsløring av hemmelige opplysninger til skade for grunnleggende nasjonale interesser. At opplysningen er formelt gradert, vil være et moment i vurderingen av skadevirkningene, men er i seg selv ikke tilstrekkelig til å oppfylle vilkåret.

Utvalget har sett det som en nasjonal sikkerhetsinteresse å hindre fremmede staters eller terrororganisasjoners etterretningsvirksomhet på norsk område for så vidt gjelder verving, jf. straffeloven § 133, virksomhet mot personer i innvandrermiljøer for å legge press på dem for ulike formål – såkalt flyktningespionasje, jf. i dag straffeloven § 91a, og andre lands sikkerhetsinteresser, jf. lov om forsvarshemmeligheter § 4. De to sistnevnte bestemmelsene omfatter etter ordlyden også etterretningsvirksomhet til skade for Norges interesser i sin alminnelighet. Denne del av bestemmelsene videreføres bare for så vidt gjelder hemmelige opplysninger av betydning for grunnleggende nasjonale interesser.

#### **2.4.2 Forholdet til andre stater og internasjonale organisasjoner**

Også andre staters interesser omfattes av enkelte av bestemmelsene i straffeloven kapittel 8. Straffeloven § 96 verner fremmede statsoverhoder ved å gi straffeloven § 99 om angrep på de høyeste statsorganenes virksomhet og §§ 100 til 103 om majestetforbrytelser, tilsvarende anvendelse. Etter straffeloven § 95 vernes fremmede staters representanter mot vold og fornærmelser, representasjonsbygningene mot ødeleggelse, og flagg eller riksvåpen mot forhånelse. At disse bestemmelsene er tatt inn i kapitlet om statens selvstendighet og sikkerhet, springer formodentlig ut av det syn at slike krenkelser har en side mot norske sikkerhetsinteresser. Utvalget har i likhet med Straffelovkommisjonen ikke kunnet se at det i dag er tilstrekkelig grunn til å beskytte slike interesser innenfor rammen av de grunnleggende nasjonale interessene kapitlet ellers omfatter. Dels er bestemmelsene foreslått opphevet, dels flyttet til andre kapitler i straffeloven.

Andre bestemmelser verner fremmede staters interesser som en naturlig følge av at norske interesser er vernet. Det gjelder vernet for allierte stater i straffeloven §§ 84, 86 første ledd tredje punktum, 87 annet ledd og 88. Mens § 84 beskytter «nogen med Norge under en udbrudt Krig forbunden Stat», beskytter de øvrige bestemmelsene «stat som er i forbund med Norge eller i krig mot en felles fiende». Med «stat som er i forbund med Norge» menes stat som Norge har en formell forsvarsallianse med. Alliansepartnerne i NATO omfattes således, mens Norge ikke er i «forbund» med samtlige medlemsnasjoner i FN. Etter utvalgets oppfatning bør bestemmelser som verner den norske stats selvstendighet og sikkerhet bare gis anvendelse for allierte stater for så vidt gjelder lovbrudd som innebærer at norske interesser blir temmelig direkte berørt. Et slikt syn antas også å ligge til grunn for den begrensning som i dag følger av straffeloven.

Utvalget mener at vernet om allierte i straffeloven § 86 første ledd tredje punktum, jf. første punktum, må forstås slik at vernet bare gjelder i krig der Norge deltar – eller med slik krig for øye. Utvalget er også av den oppfatning at straffebud som skal beskytte norske interesser i krig, ikke bør gis anvendelse til vern om andre stater i krig og væpnede konflikter rundt omkring i verden der Norge ikke deltar, selv om vedkommende stat har en formell forsvarsallianse med Norge. Flere av våre allierte innenfor NATO har gjennom årene vært engasjert i militære konflikter av ulik karakter der Norge ikke har deltatt og som åpenbart vil måtte oppfattes som krig i forhold til § 86, jf. senest krigen i Irak.

Utvalget har vært i en viss tvil om det er nødvendig å videreføre vernet av allierte stater i krig der Norge deltar, fordi handlinger som er bistand til fienden eller rammer allierte, normalt også krenker norske interesser. Utvalget har imidlertid antatt at situasjoner som bare rammer allierte interesser, trolig kan oppstå og foreslår vernet i § 86 videreført. På samme måte som når det gjelder allierte, er utvalget under en viss tvil kommet til at vernet for stater som er i faktisk kampfelleskap med Norge, jf. straffeloven § 86 første ledd tredje punktum, bør videreføres. Utvalget har trukket frem utviklingen i internasjonale konflikter, blant annet i forbindelse med fredsoperasjoner, og i utvalgets forslag til § 17-9 som verner norske interesser «i krig, under væpnet konflikt eller okkupasjon», er begrepet væpnet konflikt forutsatt å kunne fange opp tilfeller av militær maktbruk som ikke eller ikke uten videre kan

bedømmes som krig i folkerettslig forstand. Utvalget finner det naturlig at i den utstrekning norske interesser vernes i forbindelse med militære operasjoner i utlandet, må det samme gjelde land som deltar sammen med Norge i operasjonene, uavhengig av om landet er medlem av NATO.

Etter straffeloven § 84 er også allierte stater vernet mot å bli påført krig eller fiendtligheter. Utvalget har ikke sett noe nevneverdig behov for regelen, og foreslår den ikke videreført. Andre lands sikkerhetsinteresser foreslås imidlertid vernet mot spionasje fra fremmed makt på norsk område, jf. i dag lov om forsvarshemmeligheter § 4.

Utvalget har vurdert om det bør oppstilles et strafferettslig vern for formelt opprettede forsvarsallianser som Norge deltar i – i første rekke med sikte på vern mot etterretningsvirksomhet – men har ikke funnet tilstrekkelig grunn til det. Det er vanskelig å tenke seg situasjoner der utelukkende organisasjonen som sådan og ikke de enkelte medlemmene vil bli rammet.

Internasjonale organisasjoner vil etter straffeloven § 147a første ledd bokstav c være beskyttet mot terrorhandlinger. Ut over dette vil et eventuelt vern av slike organisasjoner som sådanne reise særlige spørsmål som etter utvalgets oppfatning ikke naturlig bør finne sin løsning innenfor rammen av forslaget til nytt kapittel 17 i straffeloven, jf. ellers lov 7. juni 1968 nr. 4 om gjennomføring av bindende vedtak av De forente nasjoners sikkerhetsråd.

### 2.4.3 Forsøk og forberedelseshandlinger

En rekke av bestemmelsene i straffeloven kapittel 8 og 9 likestiller forsøk og fullbyrdet forbrytelse – såkalt fremskutt fullbyrdelse. Fremskutt fullbyrdelse innebærer ikke en utvidelse av området for det straffbare ved at også forsøk på slike forsøks-handlinger som er beskrevet i straffebudet, er straffbart.

Straffelovkommissjonen har, for å gjøre det strafferettslige vern effektivt, foreslått å videreføre regelen i straffeloven § 98 om likestilling av forsøk og fullbyrdet forbrytelse. Utvalget har ikke kunnet se at likestillingen fremmer effektiviteten av vernet og har antatt at man i stedet her, som ved en del andre av de aktuelle bestemmelsene i kapittel 8 og 9, bør rette straffetruuselen allerede mot det å volde fare for de verdier som skal vernes – altså gjøre straffebudene til faredelikter. Også forsøk på å volde fare vil da rammes. Faredeliktene rammer i sin alminnelighet all aktivitet som innebærer en fare for den vernede interes-

sen. Dette aktualiserer rettssikkerhetsmessige innvendinger som tilsier en viss tilbakeholdenhet med hensyn til å strafflegge farefremkalling. I forhold til de grunnleggende verdiene straffetruslene her skal beskytte, har utvalget ikke funnet innvendingene tilstrekkelig tungtveiende.

Andre bestemmelser så vel i straffeloven som i lov om forsvarshemmeligheter, kan sies å rette seg mot forberedelseshandlinger til andre lovbrudd. Utvalget har i tråd med Straffelovkommisjonens syn lagt til grunn at forberedelseshandlinger bare bør strafflegges så langt det er nødvendig fordi virksomheten, om den bringes videre, lett vil medføre ubotelig skade, eventuelt føre til at straffetrusselen blir uaktuell. Utvalget er enig med kommisjonen i at forberedelsesansvaret bør begrenses til avtaler om å begå nærmere bestemte forbrytelser. Utvalget foreslår således – med visse justeringer – å videreføre bestemmelsen i straffeloven § 94, jf. § 104. Strafflegging av avtaler om å begå handlinger som volder fare for rikets sikkerhet, utvider området for det straffbare, men forskjellen fra någjeldende regler som forbyr avtaler om å søke å bevirke eller medvirke til følgen, er i realiteten ikke dramatisk og vil neppe bli oppfattet som et urimelig inngrep i handlefriheten.

Utvalget vil ikke videreføre strafferegelen i § 6 i lov om forsvarshemmeligheter som retter seg mot den som «ved avtale eller paa anden maate søker at forberede en efter straffeloven §§ 90 eller 91 eller efter denne lovs §§ 1, 2, 3 eller 4 straffbar handling». Et så vagt og vidtrekkende forbud mot enhver forberedelseshandling er uakseptabelt av rettssikkerhetsmessige grunner. Utvalget foreslår lov om forsvarshemmeligheter opphevet, men § 1 foreslås videreført i sikkerhetsloven av 20. mars 1998, og § 4 omfattes av utvalgets forslag til § 17-11 annet ledd nr. 2 for så vidt gjelder spionasje mot andre lands sikkerhetsinteresser. Avtaler om å avsløre hemmeligheter av betydning for rikets sikkerhet, jf. straffeloven § 90, rammes i dag av § 94 og vil etter utvalgets forslag fortsatt være straffbart. Noe sterkt behov for en straffetrussel mot avtaler om å samle inn hemmelige opplysninger kan ikke ses å foreligge. Det er vanskelig å tenke seg at det inngås slik avtale uten at avtalen samtidig tar sikte på å avsløre opplysningene.

#### 2.4.4 Subjektive krav. Hensikt

Straffeloven kapittel 8 og 9 inneholder flere bestemmelser som angir hensikt som straffbarhetsvilkår. Det gjelder § 86 som setter straff for

forræderihandlinger som begås i krigstid eller «med krigstid for øye» og § 94 annet ledd nr. 2 og 3, jf. § 104, som strafflegger visse forberedelseshandlinger. Straffelovkommisjonen har i det store og hele gått inn for å fjerne hensikt som straffbarhetsvilkår, men ved forberedelseshandlinger som ikke er straffverdige når de ikke foretas i slik hensikt straffebudet krever, mener kommisjonen at kravet bør beholdes. Utvalget er av den oppfatning at så lenge det utelukkende er gjerningspersonens hensikt som kan gjøre handlingen straffverdig, bør handlingen i utgangspunktet ikke kriminaliseres. Hensiktskravet i de aktuelle bestemmelsene foreslås ikke videreført.

#### 2.4.5 Strafferammer

Utvalget har lagt til grunn det generelle straffesystemet som Straffelovkommisjonen har lagt opp til, blant annet slik at det i større grad enn etter gjeldende rett foreslås inndeling i vanlig og grov overtredelse innenfor samme overtredelsestype. Ved fastsettelsen av strafferammer i de enkelte straffebestemmelsene har utvalget tatt utgangspunkt i gjeldende rammer, som langt på vei foreslås videreført.

Dagens straffemaksimum på fengsel i 21 år erstattet livstidsstraffen da denne ble opphevet i 1981 og var ikke ment å innebære noen endring i det straffenivået som fulgte av praktiseringen av livstidsstraffen gjennom reglene om løslatelse på prøve. Utvalget foreslår å videreføre dagens maksimumsstraff og går således ikke inn for å overføre livstidsstraffen fra militær straffelov til nytt kapittel 17 i straffeloven. Utvalget går også i mot forslaget fra Justisdepartementet om å heve lengstestraffen til 30 år både i konkurrenstilfeller og i enkelte straffebud. Tanken om en rettferdig gjengjeldelse kan i vår humane rettstradisjon ikke begrunne straffskjerpelser som åpent erkjennes å være uten preventive virkninger. Skadevirkninger ved straff må også tas i betraktning. Å heve strafferammer ut fra departementets begrunnelse for forslaget er etter utvalgets oppfatning et brudd med norsk rettstradisjon som det ikke kan slutte seg til.

Utvalget deler Straffelovkommisjonens generelle skepsis til bruk av minstestraffer, og foreslår ikke dette i noen av bestemmelsene i utkastet til nytt kapittel 17 i straffeloven.

Utvalget foreslår én straffskjerpelse, nemlig i utkastet § 17-15 om grovt uaktsomt avsløring av statshemmelighet. Her foreslås en strafferamme på 2 år. Bestemmelsen viderefører straffeloven

§ 90 annet ledd – som riktignok rammer simpel uaktsomhet – der strafferammen er bøter. Begrunnelsen for straffskjerpelsen er dels at strafferammen synes noe lav med sikte på at bestemmelsen skal fange opp også grovt uaktsom grov overtredelse. Dessuten innebærer utvalgets forslag om utvidet adgang til å drive etterretningsvirksomhet med aktverdig formål et økt behov for vern mot avsløring av statshemmelighet.

Utvalget foreslår å senke strafferammen i tre bestemmelser. I utkastet § 17-16 om avtale om krenkelse av Norges selvstendighet og forfatning, freden og andre grunnleggende nasjonale interesser foreslår utvalget en strafferamme på fengsel inntil 6 år. Bestemmelsen viderefører i det vesentlige straffeloven §§ 94 og 104. For de alternativen som videreføres er strafferammen etter gjeldende rett fengsel inntil 10 år. Utvalgets forslag harmonerer med Straffelovkomisjonens forslag til ny § 18-6 om forberedelse til høyforræderi, angrep mot de høyeste statsorganenes virksomhet eller inngrep overfor andre viktige samfunnsinstitusjoner. I utkastet til § 17-17 om privat militær virksomhet foreslår utvalget en strafferamme på 3 år. Bestemmelsen viderefører straffeloven § 104a første ledd der strafferammen er 6 år dersom det foreligger særlig skjerpene omstendigheter. Utvalget antar at så streng straff neppe vil være aktuelt selv ved slike omstendigheter, og at dagens strafferamme således ikke utgjør en realistisk kompetanseskranke for domstolene. Av samme grunn foreslår utvalget fengsel inntil 1 år som strafferamme i § 17-11 annet ledd. For så vidt gjelder flyktningspionasje viderefører annet ledd nr. 1 straffeloven § 91a der strafferammen er fengsel inntil 2 år.

## **2.5 Ny straffelov kapittel 17. Vern av Norges selvstendighet og forfatning, freden og andre grunnleggende nasjonale interesser**

Utvalget har ikke funnet grunn til å opprettholde inndelingen av straffebestemmelsene om rikets sikkerhet og andre grunnleggende nasjonale interesser i to kapitler, og foreslår at de nye straffebestemmelsene inngår i Straffelovkomisjonens kapittelinndeling som nytt kapittel 17 med overskriften: Vern av Norges selvstendighet og forfatning, freden og andre grunnleggende nasjonale interesser. Kapitlet omfatter ni typer av krenkelser:

1. Krenkelse av Norges selvstendighet og fred
2. Krenkelse av Norges statsforfatning
3. Angrep på de høyeste statsorganenes virksomhet
4. Inngrep overfor andre samfunnsinstitusjoner
5. Landssvik
6. Ulovlig etterretningsvirksomhet
7. Avsløring av statshemmelighet
8. Avtale om krenkelse av Norges selvstendighet og forfatning, freden og andre grunnleggende nasjonale interesser
9. Privat militær virksomhet

Krenkelsene i nr. 1 til 7 er inndelt i vanlig og grov krenkelse overensstemmende med Straffelovkomisjonens forslag. Bortsett fra avsløring av statshemmelighet, som rammes også ved grov uaktsomhet, er bare forsettlige overtredelser straffbare.

Bestemmelsene i militær straffelov §§ 80 til 86 og §§ 90 til 94 videreføres innenfor rammen av utvalgets forslag til nye straffebestemmelser i kapittel 17 eller oppheves. I lov om forsvarshemmeligheter videreføres bare deler av § 4 i kapittel 17, jf. § 17-11.

### *§§ 17-1 og 17-2. Krenkelse og grov krenkelse av Norges selvstendighet og fred*

Forslagene er i hovedsak en videreføring av straffeloven §§ 83 og 84.

Bestemmelsen i § 83, men ikke § 84, inneholder en regel om såkalt fremskutt fullbyrdelse, det vil si at forsøk likestilles med fullbyrdet overtredelse. De straffbare handlingene er i utkastet gjort til faredelikter. Det kreves mer enn abstrakt farefremkallelse. Faren for landets selvstendighet og fred må være konkret og nærliggende. Ved at bestemmelsen gjøres til faredelikt rammes også trusler om fredskrenkelser. Etter straffeloven § 84 vernes allierte stater mot fredskrenkelser. Denne delen av straffebudet videreføres ikke. Forslaget retter seg også mot begrensninger i selvbestemmelsesretten som i dag i første rekke rammes av bestemmelsene i § 98 om forfatningskrenkelse eller § 99 om angrep på de høyeste statsorganenes virksomhet, jf. utkastet §§ 17-3 til 17-6.

I motsetning til straffeloven §§ 83 og 84 som inneholder en uttrykkelig rettsstridsreservasjon, men ikke nærmere angir overtredelsesmåter, kan forslaget i § 17-1 overtres ved «bruk av makt, trusler eller på annen måte». På grunn av Straffelovkomisjonens forslag om å innta en alminnelig bestemmelse om innskrenkende tolking i § 3-7, er

det ikke behov for generelle reservasjoner som rettsstridig, ulovlig eller utilbørlig i lovtekstene. Utvalget har sett det som en fordel at karakteren av de rettsstridige virkemidlene forsøkes eksemplifisert i lovteksten på en måte som fremhever at det må være tale om atferd som er egnet til å volde nærliggende fare for de interesser bestemmelsen beskytter.

Bestemmelsen i § 17-2 regner opp forhold som det især skal legges vekt på ved avgjørelsen av om krenkelsen er grov.

Strafferammen for vanlig krenkelse er fengsel inntil 10 år, for grov krenkelse inntil 21 år.

#### *§§ 17-3 og 17-4. Krenkelse og grov krenkelse av Norges statsforfatning*

Bestemmelsene viderefører straffeloven § 98. De er gjort til faredelikter, jf. § 17-1. Ved avgjørelsen av om krenkelsen er grov skal det legges vekt på de samme momenter som etter § 17-2. Strafferammene er de samme som etter §§ 17-1 og 17-2.

#### *§§ 17-5 og 17-6. Angrep og grovt angrep på de høyeste statsorganenes virksomhet*

Forslaget er i hovedsak en videreføring av straffeloven § 99. Bestemmelsene er gjort til faredelikter, jf. §§ 17-1 og 17-3. Ved avgjørelsen av om krenkelsen er grov skal det legges vekt på de samme momenter som etter § 17-2. Strafferammene er de samme som i §§ 17-1 og 17-2.

#### *§§ 17-7 og 17-8. Inngrep og grovt inngrep overfor andre samfunnsinstitusjoner*

Forslagets utgangspunkt er straffeloven § 99a. Også disse bestemmelsene er faredelikter, jf. §§ 17-1, 17-3 og 17-5. Straffeloven § 99a er begrenset til å gjelde inngrep «med bruk av våpenmakt eller under utnyttelse av frykt for inngripen fra fremmed makt». Utvalget har antatt at det ikke er grunn til å opprettholde disse begrensningene og foreslår at de rettsstridige midlene angis på samme måte som i §§ 17-1, 17-3 og 17-5. Det må imidlertid dreie seg om organiserte inngrep i virksomheten. I motsetning til etter § 99a der det å sette betydelige samfunnsinteresser i fare er et selvstendig handlingsalternativ, foreslår utvalget at dette skal være et tilleggsvilkår for straffansvar.

De viktige samfunnsinstitusjoner som vernes av bestemmelsen, er eksemplifisert til offentlig myndighet, politiske partier og media. Angivelsen av institusjonene er vid og på linje med någjel-

dende bestemmelse, men kretsen av vernede institusjoner begrenses ved kravet om at inngrep i virksomheten må volde fare for betydelige samfunnsinteresser. Det særskilte vernet for offentlige tjenestemenn i § 99a er ikke videreført.

Ved grov overtredelse skal det især legges vekt på de forhold som er nevnt i § 17-2.

Strafferammen er fengsel inntil 5 år, for grov overtredelse inntil 15 år.

#### *§§ 17-9 og 17-10. Landssvik og grovt landssvik*

Bestemmelsene rammer landssvik i krig, under væpnet konflikt eller okkupasjon og viderefører bestemmelsen i straffeloven § 86, i det vesentlige med samme innhold som i dag, men vesentlig mer kortfattet. Utvalget kan ikke se at sterke grunner taler for å beholde den kasuistiske oppregningen. Hensynet til forutberegnelighet tilsier en så høy presisjonsgrad som mulig ved utformingen av straffereglene. Imidlertid er de forræderihandlinger straffebudet omfatter, så mangfoldige og mangeartede, at det er vanskelig å oppnå noen vesentlig øket forutberegnelighet ved eksemplifisering, som under enhver omstendighet vil måtte få et noe tilfeldig preg i forhold til de mange slags forræderihandlinger som inngår i sekkebestemmelsen i § 86 nr. 10.

At alternativet okkupasjon er tatt med, innebærer i hovedsak en videreføring av straffeloven §§ 86b og 97 som rammer ulike former for bistand mv. til okkupasjonsmakten ved okkupasjon utenfor krigstid.

Begrepet krig i straffeloven § 86 antas i hovedsak å samsvare med krigsbegrepet i folkeretten. Folkerettens krigsbegrep er imidlertid ikke klart og reiser avgrensningsspørsmål. I den humanitære folkerett, nedfelt i Genève-konvensjonene av 12. august 1949 med tilleggsprotokoller av 10. juni 1977, brukes ikke begrepet krig, men væpnet konflikt som terskel for anvendelsen av reglene. Væpnet konflikt omfatter også kamphandlinger som ikke er krig i folkerettslig forstand, fordi de er for begrensede eller fordi partene ikke aksepterer at det foreligger krigstilstand mellom dem eller fordi det dreier seg om konflikter som ikke er av internasjonal karakter, f.eks. frigjøringskamper. Begrepet væpnet konflikt synes for øvrig å være i tråd med internasjonal språkbruk i mange tilfeller der det internasjonale samfunn eller deler av dette står bak bruk av militær makt i fredsopprettende eller fredsbevarende øyemed.

Begrepet væpnet konflikt er brukt for å gjøre det klart at militær maktbruk som ikke eller ikke



uten videre kan oppfattes som krig i folkerettslig forstand, omfattes av bestemmelsen. Væpnet konflikt omfatter således også slike konflikter med andre enn stater som deltakere. For eksempel omfattes situasjoner med militær maktbruk som iverksettes etter vedtak av internasjonale organisasjoner som FN eller NATO. Også væpnede konflikter med paramilitære styrker eller organiserte terrorbevegelser er omfattet. Ved avgjørelsen av om væpnet konflikt foreligger vil det ellers være naturlig å se hen til hvorledes begrepet brukes i folkeretten.

I någjeldende straffelov § 8 er begrepet krigstid, som brukes i § 86, definert til også å omfatte «naar den væbnede Magt eller noen del av samme er besluttet satt paa Krigsfod». Utvalget har ikke funnet grunn til å videreføre definisjonen i straffeloven § 8. Etter utvalgets forslag kommer bestemmelsen om landssvik til anvendelse ikke bare ved krig, væpnet konflikt og okkupasjon, men også ved overhengende fare for dette. Med overhengende fare forstås at det må foreligge en mer akutt trussel enn at faren er konkret og nærliggende.

Forslaget viderefører ikke straffansvaret for landssvik «med krigstid for øye».

Landssvik kan begås ved å yte fienden eller okkupasjonsmakten bistand mot Norge eller ved å svekke norsk forsvarsevne. I det alt vesentlige omfattes de handlinger som i dag er nevnt i straffeloven § 86 nr. 1 til 10.

Forhold som er straffbare etter § 86, omfattes også av flere av krigsartiklene i kapittel 8 i militær straffelov tredje del. Av disse bestemmelsene videreføres det sentrale innhold i §§ 80 og 82 til 84 i § 17-9 og 17-10.

I kommentarene til § 17-9 har utvalget også knyttet bemerkninger til en del av de forhold som er beskrevet i straffeloven § 86 nr. 1 til 9. Det gjelder nr. 4, 5, 7, 8 og 9.

Forslaget viderefører vernet av stater som er våre allierte etter en formell forsvarsallianse, og stater som deltar sammen med Norge i faktisk kampfelleskap. Det er en forutsetning for vernet av allierte stater at det dreier seg om krig eller væpnet konflikt der Norge deltar eller at det er overhengende fare for dette.

I § 86 tredje ledd begrenses straffebudets anvendelsesområde for handlinger begått av nordmenn bosatt i utlandet som de etter bostedslandets lover er pliktige til. Denne spesielle bestemmelsen videreføres ikke.

Ved avgjørelsen av om landssviket er grovt, skal det etter § 17-10 legges vekt på momentene

som er nevnt i § 17-2 nr. 1, 3 og 4. Utover disse vil det blant annet ha betydning om handlingen er begått i forbindelse med aktive stridsoperasjoner eller ved misbruk av særlig tillit som er tillagt en stilling av betydning for landets forsvar.

Strafferammene er inntil 10 års fengsel for vanlig overtredelse og inntil 21 år for grov overtredelse.

#### *§§ 17-11 og 17-12. Ulovlig og grov ulovlig etterretningsvirksomhet*

Utvalgets forslag viderefører straffeloven § 91, men inneholder noen materielle endringer i forhold til denne bestemmelsen. For det første er det etter forslaget et vilkår for straff at innsamling eller mottak av hemmelige opplysninger, som ikke gjøres til fordel for fremmed stat, skjer uten aktverdig grunn. For det andre utvides området for de vernede interesser til å omfatte ikke bare det som inngår i begrepet rikets sikkerhet i tradisjonell forstand, men også andre grunnleggende nasjonale interesser.

Vilkåret om at virksomheten er skjedd uten aktverdig grunn åpner i første rekke for at mediene og andre med tilsvarende legitime oppgaver – eksempelvis forskere – i vesentlig større grad enn i dag har mulighet til straffritt å drive samfunnskontroll på området for rikets sikkerhet. Igangsetting av undersøkelser om hemmelige forhold krever at det foreligger holdepunkter for at det pågår virksomhet som det vil være aktverdig å undersøke. Pressen kan ikke ha frikort til å drive etterretningsvirksomhet mot grunnleggende nasjonale interesser i håp om å finne noe å sette fingeren på. Men det vil være av vesentlig betydning om undersøkelsene skjer fra åpne kilder eller ikke.

I forhold til straffeloven § 91 innebærer utvalgets forslag en utvidelse av området for vernet. Etter forslaget beskyttes hemmelige opplysninger av betydning for grunnleggende nasjonale interesser som gjelder forsvars- og beredskapsmessige forhold, de øverste statsorganenes virksomhet og sikkerhet, sikkerhetsopplegg for fremmede staters representasjon og ved større internasjonale arrangementer, og samfunnets infrastruktur så som mat-, vann- og energiforsyning, samferdsel og telekommunikasjon, helseberedskap og bank- og pengevesen. Interesser som primært er av privatøkonomisk karakter, vernes ikke selv om de kan ha stor nasjonal interesse, eksempelvis fordi vedkommende bedrift er av vesentlig nasjonal betydning.

Etter ordlyden i straffeloven § 91a rammes innsamling til fordel for fremmed stat av politiske og personlige opplysninger som, hvis de avsløres til staten, kan skade «Norges interesser». For så vidt gjelder forsettlige overtredelser videreføres bestemmelsen i § 17-11 første ledd så langt etterretningene gjelder grunnleggende nasjonale interesser. Tilsvarende gjelder lov om forsvarshemmeligheter § 4.

Det er bare hemmelige opplysninger hvis avsløring vil skade grunnleggende nasjonale interesser som er vernet. For det første må altså opplysningen rent faktisk være hemmelig. Hva som nærmere ligger i dette, er utviklet i rettspraksis i tilknytning til begrepet hemmelighet i straffeloven §§ 90 og 91. Ikkevold-avgjørelsene, jf. Rt 1986 side 536 og 1987 side 950, kan synes å høyne terskelen for hva som skal oppfattes som en hemmelighet. Formodentlig vil synet på dette i noen utstrekning bære preg av en utvikling med større generell åpenhet om spørsmål av betydning for rikets sikkerhet. Denne utviklingen vil imidlertid kunne påvirkes av trusselsituasjonen. Hvem som står for etterretningsvirksomheten, kan ikke trekkes inn i hemmelighetsvurderingen etter § 17-11, men har betydning for spørsmålet om det foreligger aktverdig grunn.

Etter gjeldende rett er det bare opplysninger som vil skade de vernede interessene, som «bør holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet». Dette vilkåret videreføres i utvalgets forslag. Det må kreves sannsynlighetsovervekt for at avsløring vil medføre slik skade. Spørsmålene om det faktisk foreligger en hemmelig opplysning og om avsløring vil skade grunnleggende nasjonale interesser, kan ikke alltid vurderes uavhengig av hverandre.

Bestemmelsen i § 17-11 annet ledd beskytter den nasjonale interesse i å motarbeide fremmed etterretningsvirksomhet på norsk område og viderefører for så vidt gjelder forsettlige overtredelser reglene i lov om forsvarshemmeligheter § 4 så langt denne bestemmelsen beskytter andre lands sikkerhetsinteresser og straffeloven § 91a når det gjelder flyktningspionasje. Den rammer etterretningsvirksomhet til fordel for fremmed stat eller terrororganisasjon som er rettet mot innhentning av opplysninger til skade for private personer – i første rekke er det tenkt på flyktningspionasje – andre lands sikkerhetsinteresser eller verving til militær virksomhet for fremmed stat, jf. straffeloven § 133, eller til en hvilken som helst virksomhet for terrororganisasjon.

Bestemmelsen i § 17-12 nevner forhold som især skal tillegges vekt ved avgjørelsen av om det er tale om grov ulovlig etterretningsvirksomhet etter § 17-11 første ledd – annet ledd omfattes ikke av bestemmelsen om grov overtredelse – blant annet de momentene som utgjør straffskjerpene omstendigheter etter straffeloven § 91 første ledd annet straffalternativ.

Strafferammen i § 17-11 første ledd og i § 17-12 tilsvarer rammene i straffeloven § 91: for vanlig overtredelse fengsel inntil 2 år, og for grov overtredelse inntil 6 år. Etter § 17-11 annet ledd er strafferammen fengsel inntil 1 år.

#### *§§ 17-13, 17-14 og 17-15. Avsløring og grov avsløring av statshemmelighet og grovt uaktsom avsløring av statshemmelighet*

Bestemmelsene viderefører straffeloven § 90. Om innholdet i de grunnleggende nasjonale interessene som vernes, og i hemmelighetsbegrepet, vises til bemerkningene til § 17-11.

Avsløring av statshemmelighet vil normalt være straffbar uavhengig av motivet for avsløringen, hva enten den skjer med aktverdig grunn eller ikke. Begrensninger i straffebudets anvendelse må – utover nødrettstilfellene – eventuelt søkes gjennom innskrenkende tolking i samsvar med den alminnelige rettsstridsreservasjon som er foreslått lovfestet i Straffelovkommisjonens forslag § 3-7. Spørsmålet kan trolig først og fremst tenkes å være aktuelt ved avsløring av hemmelige opplysninger innhentet og bearbeidet fra åpne kilder, jf. Rt 1982 side 436 – Gleditsch/Wilkes-saken – som gjaldt innsamling fra åpne kilder av opplysninger om elektroniske varslingsstasjoner og avsløring av opplysningene i en forskningsrapport. Ved vurderingen av rettsstridsspørsmålet er det ikke uten betydning at hensynet til mediene og forskningens kritiske og kontrollerende virksomhet er oppgradert ved at undersøkelser som drives med aktverdig grunn, ikke lenger er straffbare. Karakteren av opplysningene og hvilken skade avsløringen fører til, er selvfølgelig vesentlig, men heller ikke opplysninger om de hemmelige tjenester kan ha et helt ubetinget vern mot avsløring.

De forhold som især skal tillegges vekt ved avgjørelsen av om avsløringen er grov, er nevnt i § 17-12. Blant annet dreier det seg om forhold som er straffskjerpene omstendigheter etter straffeloven § 90 første ledd annet straffalternativ og tredje ledd.

Strafferammen er fengsel inntil henholdsvis 3 og 15 år for vanlig og grov overtredelse.

Bestemmelsen i straffeloven § 90 annet ledd rammer uaktsom åpenbaring av statshemmeligheter. Forslaget i § 17-15 begrenser straffbarheten til grovt uaktsomme overtredelser, jf. Straffelovkomisjonens syn på spørsmålet om strafflegging av uaktsomme handlinger som utvalget deler.

Straffen etter § 90 annet ledd er bøter. Etter utvalgets oppfatning er dette for mildt. Etter utvalgets forslag er strafferammen fengsel inntil 2 år.

#### *§ 17-16. Avtale om krenkelse av Norges selvstendighet og forfatning, freden og andre grunnleggende nasjonale interesser*

Bestemmelsen viderefører i hovedsak straffeloven §§ 94 og 104. Forslaget retter seg mot avtale om å begå forbrytelse mot bestemmelsene i kapittel 17 med unntak for straffebudene om ulovlig etterrettingsvirksomhet, grovt uaktsom avsløring av statshemmelighet og privat militær virksomhet.

Utkastet bruker ordet avtale, ikke forbund som i straffeloven § 94. Noen realitetsendring ligger ikke i dette.

Annet ledd i § 94 foreslås opphevet. Overtredelse som nevnt i nr. 1, som gjelder oppfordring til iverksettelse av forbrytelse som nevnt i første ledd, vil i dag være straffbar etter straffeloven § 140. Utvalget mener at det ikke er grunn til skille ut oppfordringer til å begå forbrytelser etter kapittel 17 som egen strafferegulering og antar at spørsmålet om strafflegging av slike oppfordringer bør vurderes innenfor rammen av det generelle forbud i Straffelovkomisjonens utkast § 21-5.

Etter annet ledd nr. 2 rammes den som i hensikt å begå forbrytelse som nevnt i første ledd, innlater seg med fremmed makt. Utvalget har ikke sett behov for bestemmelsen. Det samme gjelder nr. 3 som retter seg mot det å rettsstridig utøve militær befaling eller samle eller holde rede krigsfolk eller annen væpnet skare for å begå forbrytelser som nevnt i første ledd, og nr. 4 som rammer forberedelsehandlinger i form av at gjerningspersonen tilbyr eller påtar seg – eventuelt ved å ta i mot penger eller andre fordeler – å begå forbrytelse som nevnt i første ledd.

Strafferammen er fengsel inntil 6 år, som er i overensstemmelse med Straffelovkomisjonens forslag.

#### *§ 17-17. Privat militær virksomhet*

Bestemmelsen viderefører i det vesentlige straffe-

loven § 104a første ledd. Den tar bare sikte på støtte av økonomisk eller materiell art, rent verbale støtteerklæringer rammes ikke.

Etter forslaget er medvirkning ikke straffbart, på samme måte som i dag.

Utvalget har antatt at en strafferamme på fengsel inntil 3 år er tilstrekkelig til å fange opp de særlig skjerpene omstendigheter.

## **2.6 Lovbestemmelser i kapittel 8 og 9 som ikke videreføres eller som videreføres utenfor nytt kapittel 17**

### **2.6.1 Straffelovkomisjonens forslag om opphevelse av straffeloven §§ 95 første ledd og §§ 100 til 102 og om videreføring av § 95 annet ledd i § 20-3 i utkastet**

Utvalget slutter seg til disse forslagene.

### **2.6.2 Straffelovkomisjonens forslag om å oppheve straffeloven § 104a annet ledd**

Kommisjonen har foreslått ikke å videreføre straffeloven § 104a annet ledd, som retter seg mot den som danner, deltar i eller støtter forening eller sammenslutning som har til formål ved ulovlige midler å forstyrre samfunnsordenen eller oppnå innflytelse i offentlige anliggender. På bakgrunn av Lund-komisjonens rapport<sup>1</sup> og diskusjonen i kjølvannet etter denne, fikk bestemmelsen tilføyelsen «dersom foreningen eller sammenslutningen har tatt skritt for å realisere formålet med ulovlige midler», jf. lov 3. desember 1999 nr. 82. Tilføyelsen var ment som en presisering av innholdet i samsvar med gjeldende rett.

*Utvalgets flertall*, alle medlemmene med unntak av Per Gammelgård, slutter seg til Straffelovkomisjonens forslag.

Flertallet har i det vesentlige vist til Straffelovkomisjonens begrunnelse og har blant annet pekt på at bestemmelsen synes å ha liten selvstendig betydning. Ingen er straffedømt for brudd på § 104a annet ledd. Heller ikke har det vært tatt ut tiltale for overtredelse. Flertallet kan vanskelig se at dagens trusselbilde kan begrunne en videreføring av straffebudet. Bestemmelsen har, i sin tidligere utgave, vært i omfattende bruk i siktelsener ved begjæring om telefonavlytting. Bestemmelsen var blant annet grunnlag for avlytting av AKP

<sup>1</sup> Stortingsdokument nr. 15 (1995-96).

(m-l)s partikontor i Oslo i årene 1982-1987. Etter hva flertallet kan se, er det ikke først og fremst hensynet til å straffe noen for medlemskap mv. i en slik organisasjon, men hensynet til å forebygge alvorligere straffbare handlinger på et forberedende stadium som i dag trekkes frem til støtte for å videreføre § 104a annet ledd. Dette hensynet kan imidlertid ikke begrunne en materiell strafferegulering. Flertallet viser for øvrig til forslaget til ny § 162c i straffeloven, jf. Ot.prp. nr. 62 (2002-2003).

*Utvalgets mindretall*, Per Gammelgård, er av den oppfatning at det er et visst behov for å videreføre det strafferettslige vern § 104a annet ledd i dag gir mot organiserte former for politisk motivert vold eller tvang. Det er særlig to typer virksomhet som andre straffebestemmelser etter dette medlemmets syn ikke gir tilstrekkelig vern mot. Det gjelder for det første den ekstremistiske og voldelige virksomhet som på nasjonalt plan i dag representeres av ny-nazistene. For det andre gjelder det medlemmer av utenlandske, ikke-statlige militante grupper som bruker norsk territorium til i eksil å støtte voldelige bevegelser i hjemlandet eller annetsteds gjennom eksempelvis pengeinnsamlinger, våpenanskaffelser, rekruttering av medlemmer til voldelige aksjoner eller annen planlegging av voldsbruk i hjemlandet, alt i strid med forutsetningene for at vedkommende er gitt opphold her i landet, i den grad dette er gitt på et humanitært grunnlag. Dette medlem har utført forslag til ny bestemmelse til erstatning for § 104a annet ledd.

### **2.6.3 Bestemmelser i straffeloven kapittel 8 og 9 som utvalget foreslår å oppheve eller ikke videreføre som selvstendige straffebud**

#### *Straffeloven § 85 – Krenkelse av Norges nøytralitet*

Straffeloven § 85 kriminaliserer overtredelse av forskrift som Kongen har utferdiget til opprettholdelse av rikets nøytralitet under krig mellom fremmede makter. Norge var nøytralt under Den første verdenskrig og under Den annen verdenskrig frem til 9. april 1940. Utvalget er ikke kjent med at straffebudet har vært brukt og vil foreslå at bestemmelsen oppheves da det neppe er tilstrekkelig behov for den. Utvalget antar for øvrig at i den utstrekning det blir tale om å gi forskrifter til vern om Norges nøytralitet, som formodentlig normalt vil kreve hjemmel i lov, bør hjemmelen gis ved egen lov, som også inneholder de nødven-

dige straffebestemmelser, og ikke ved en straffebestemmelse som § 85.

#### *Straffeloven § 86a – Grovt uaktsomt landsforræderi*

Bestemmelsen som rammer grovt uaktsom overtredelse av § 86, kom inn i straffeloven ved revisjonen i 1950. Behov grunnet i erfaringer fra rettsoppgjøret er ikke nevnt som begrunnelse for regelen. Utvalget har vært i tvil om strafflegging av grov uaktsomhet i noen nevneverdig grad vil være egnet til å motvirke handlinger som innebærer rettsstridig bistand til fienden eller skade på forsvarsevnen, og har ikke funnet tilstrekkelig grunn til å foreslå bestemmelsen videreført.

#### *Straffeloven § 86b – Utilbørlig bistand til okkupasjonsmakten utenfor krigstid og § 97 – Utilbørlig forbindelse med okkupasjonsmakten*

Straffeloven §§ 86b og 97 kom inn i straffeloven ved revisjonen i 1950.

Bestemmelsen i § 86b rammer åpenbart utilbørlig bistand til fienden under okkupasjon utenfor krigstid. På bakgrunn av utvalgets forslag til § 17-9, som gjelder under okkupasjon i og utenfor krigstid, er det ikke behov for å videreføre § 86b.

Utvalget er kommet til at det heller ikke er tilstrekkelig grunn til å videreføre regelen i straffeloven § 97. Der en person etablerer et åpenbart utilbørlig forhold til fienden eller okkupasjonsmakten, vil dette formodentlig rammes av bestemmelsene i §§ 17-9 og 17-10, eventuelt av bestemmelsene til vern om norske myndigheter i §§ 17-5 til 17-8. Annen utnyttelse av situasjonen under en okkupasjon som må bedømmes som klanderverdig, vil dreie seg om handlinger som ikke er av den største betydning for nasjonens ve og vel.

Det kan for øvrig reises rettssikkerhetsmessige innvendinger mot utilbørlighetsstandardene i bestemmelsene.

#### *Straffeloven § 87 – Farlige handlinger i krigstid og § 88 – Mislighold av kontrakt i krigstid*

Utvalget ser ikke noe behov for å videreføre disse reglene, som strafflegger handlinger som i de fleste tilfeller antakelig vil rammes som bistand til fienden eller svekkelse av forsvarsevnen, jf. utvalgets forslag i §§ 17-9 og 17-10, eller som medvirkning til slik overtredelse. Etter § 88 rammes også uaktsom overtredelse, jf. her forslaget om å oppheve § 86a om grovt uaktsomt landssvik.

#### *Straffeloven § 89 – Diplomatsk landsforræderi*

Bestemmelsen rammer den som forsettlig eller uaktsomt handler mot Norges tarv eller unnlater å vareta dette under forhandling eller avslutning av overenskomst med annen stat. Utvalget antar at det ikke er behov for bestemmelsen ved siden av straffelovens bestemmelser om utroskap og tjenesteforsømmelser, jf. någjeldende straffelov §§ 275, 324 og 325 nr. 1, og Straffelovkommisjonens forslag §§ 22-10 og 22-1 til 22-3.

#### *Straffeloven § 91a – Innsamling av opplysninger hvis meddelelse til fremmed stat kan skade Norges interesser eller volde fare for enkeltpersoner*

Bestemmelsen videreføres ikke i sin helhet. For så vidt gjelder forsettlige overtredelser inngår imidlertid sentrale deler i utvalgets forslag til § 17-11.

#### *Straffeloven § 92 – Krenkelse av forbud mot offentlige meddelelser om krigsmakten mv.*

Det er ikke grunn til å videreføre bestemmelsen som også antas å hjemle myndighet til å utstede forbud mot offentlige meddelelser som straffansvaret er knyttet til. Slike forbud synes lite aktuelle ut fra tidens syn på behovet for informasjon i krig, jf. ellers de fullmakter som tilligger regjeringen i henhold til beredskapsloven av 15. desember 1950 nr. 7.

#### *Straffeloven § 93 – Ødeleggelse mv. av gjenstand eller dokument av betydning for rikets sikkerhet*

Utvalget kan ikke se at det er nødvendig å videreføre regelen. De straffbare handlinger rammes av andre bestemmelser i straffeloven og i forslaget til ny straffelov. Utvalget antar at strafferammene i disse bestemmelsene er tilstrekkelige også når ødeleggelsen mv. er av betydning for rikets sikkerhet eller velferd.

#### *Straffeloven § 95 – Vern av fremmed stats flagg eller riksvåpen eller representant eller representasjonslokaliteter*

Utvalget har sluttet seg til Straffelovkommisjonens og Ytringsfrihetskommisjonens oppfatning om at første ledd bør oppheves. Straffelovkommisjonen har foreslått at en regel tilsvarende § 95 annet ledd om krenkelse av fremmede staters representanter, representasjonsbygninger og lignende videreføres

i forslaget til § 20-3 Ordenskrenkelse av fremmed stat. Utvalget er enig i flyttingen, men vil foreslå betegnelsen Krenkelse av fremmed stats representant, representasjonsbygning mv.

#### *Straffeloven § 96 – Vern av fremmed statsoverhode*

Straffeloven § 96 likestiller i visse henseender et fremmed statsoverhode med rikets eget. I tråd med Straffelovkommisjonens forslag om at §§ 100 til 103 ikke videreføres, vil utvalget foreslå bestemmelsen opphevet.

#### *Straffeloven § 97a – Forbud mot å ta i mot økonomisk støtte fra fremmed makt for politiske formål*

Straffebestemmelsen kom inn i straffeloven ved revisjonen i 1950. Ingen er så vidt vites dømt eller tiltalt for overtredelse av bestemmelsen. Men den har i atskillig utstrekning vært brukt som grunnlag for telefonkontroll av AKP (m-l) og Norges kommunistiske parti i 1970- og 1980-årene.

Ytringsfrihetskommisjonen, som blant annet viser til at den norske stat aktivt har gitt økonomisk støtte til frigjøringsbevegelser i andre land, har gitt uttrykk for at bestemmelsen må revideres slik at det ikke er kilden som er det avgjørende kriteriet for straffbarhet, men det at støtten holdes skjult. For så vidt gjelder politiske partier viser kommisjonen til at lov 22. mai 1998 nr. 30 om offentliggjøring av politiske partiers inntekter har sikret en viss oversikt over partienes inntektskilder. Etter utvalgets oppfatning foreligger ikke hensyn som nødvendiggjør at bestemmelsen i § 97a videreføres. I sin alminnelighet vil deltakere i det politiske ordskifte markere sine tilknytninger gjennom de standpunkter som inntas. For det norske demokratiet har det neppe noen nevneverdig betydning om en deltaker mottar skjult økonomisk støtte.

#### *Straffeloven § 97b – Forbud mot spredning av uriktige opplysninger mv. som kan bringe rikets sikkerhet i fare*

Utvalget antar i likhet med Ytringsfrihetskommisjonen at bestemmelsen bør oppheves. Etter utvalgets oppfatning må hensynet til ytringsfriheten slå gjennom så lenge det ikke er tale om å avsløre – eller forsøke å avsløre – opplysninger som holdes hemmelige av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser.

#### **2.6.4 Vurderinger i forhold til andre bestemmelser i straffeloven og Straffelovkommisjonens innstilling**

En rekke bestemmelser som er plassert i andre kapitler i straffeloven, har tilknytning til kapittel 8 og 9 om rikets sikkerhet. Disse bestemmelsene, som i all hovedsak foreslås videreført av Straffelovkommisjonen, har etter utvalgets oppfatning sin naturlige plass der de i dagens straffelov og etter Straffelovkommisjonens forslag er plassert, og utvalget har – med unntak for vervingsbestemmelsen i straffeloven § 133, jf. Straffelovkommisjonens utkast § 19-18 om verving til fremmed krigstjeneste og utvalgets forslag i § 17-11 annet ledd nr. 3 – ikke funnet grunn til å foreslå noen av dem overført til kapittel 17.

Utvalget har vurdert enkelte justeringer i Straffelovkommisjonens forslag § 21-6, jf. straffeloven § 139 og § 20-11, jf. straffeloven § 151b.

Utvalget har vurdert endringer i § 147a dels med sikte på å la oppregningen av straffebudene i første ledd omfatte straffebud i kapitlene om rikets sikkerhet, dels med sikte på å utvide definisjonen av terrorhandlinger ved å inkludere handlinger der forsettet refererer seg til selvstendighetskrenkelser som nevnt i straffeloven § 83. Utvalget har imidlertid ikke funnet grunn til å foreslå endringer.

#### **2.6.5 Opphevelse av bestemmelser i militær straffelov og lov om forsvarshemmeligheter**

I sammenheng med revisjonen av straffeloven kapittel 8 og 9 har utvalget etter sitt mandat tatt stilling til krigsartiklene i militær straffelov tredje del om krigsforræderi og blottstillelse av krigsmakten og til spørsmålet om å videreføre bestemmelsene i lov om forsvarshemmeligheter.

Krigsartiklene i tredje del i militær straffelov omfatter kapittel 8 Krigsforræderi og Blottstillelse av Krigsmagten, kapittel 9 Afændring av Bestemmelser i Anden Del og kapittel 10 Plyndring og andre Forbrydelser mot Person eller Gods. Det synes i første rekke å være bestemmelsene i kapittel 8 som ønskes vurdert i sammenheng med revisjonen av straffeloven kapittel 8 og 9.

Kapittel 8 om krigsforræderi og blottstillelse av krigsmakten inneholder for det første bestemmelser som i prinsippet retter seg mot enhver og som i hovedsak rammer forhold som er straffbare også etter kapittel 8 i straffeloven, men straffetruene er strengere etter militær straffelov.

Utvalget vil foreslå at alle disse bestemmelsene oppheves i sammenheng med revisjonen av straffeloven kapittel 8 og 9. Noen av de straffbare forhold er det ikke lenger aktuelt å strafflegge. Kapittel 8 i militær straffelov inneholder dessuten bestemmelser som retter seg mot særlige kategorier gjerningsmenn. Bestemmelsene i §§ 87 til 89, som gjelder overgivelse og desertering i strid, er det ikke naturlig at utvalget tar stilling til. Reglene i §§ 90 og 92, som retter seg mot krigsfanger og fiendtlige «Parlamentærer», vil utvalget foreslå opphevet.

Med unntak for § 1 første ledd og § 8 inneholder lov om forsvarshemmeligheter regler som strafflegger forberedelseshandlinger i forhold til bestemmelsene til vern om rikets sikkerhet i straffeloven kapittel 8. I sin alminnelighet har bestemmelsene i lov om forsvarshemmeligheter et alderdommelig preg. De går svært langt i å gjøre forberedelseshandlinger straffbare og samsvarer ikke godt med de prinsipper som i dag legges til grunn ved avgjørelsen av hva som bør kriminaliseres. Med unntak for § 4 som for en del videreføres i utkastet § 17-11 første og annet ledd, foreslås bestemmelsene opphevet. Det samme gjelder § 8 som er av straffeprosessuell karakter. Bestemmelsen i § 1 første ledd, som gir hjemmel til å forby uvedkommende adgang til militære områder, foreslås videreført i sikkerhetsloven av 20. mars 1998 nr. 10 som nytt § 17 tredje ledd.

### **2.7 Utvalgets forslag til endringer i reglene om etterforskningsmetoder**

#### **2.7.1 Metoderevisjonen i 1999, etterforskningsmetoder som behandles og forholdet til andre lovutvalg**

Reglene om etterforskningsmetoder gjennomgikk en generell revisjon ved lov 3. desember 1999 nr. 82 på bakgrunn av forslagene fra Sikkerhetsutvalget og Metodeutvalget.

Utvalget har lagt til grunn at mer generelle metodespørsmål ikke skal behandles, selv om de også angår saker om rikets sikkerhet og terrorsaker. Således drøftes for eksempel ikke spørsmålet om å lovfeste metoder som i dag benyttes på ulovfestet grunnlag.

Utvalgets arbeid avgrenses naturlig av to andre lovutvalgs pågående arbeid, Datakrimutvalget og Politimetodeutvalget. Datakrimutvalget skal behandle spørsmål om metodebruk som angår informasjons- og kommunikasjonstekno-

logi. Politimetodeutvalget behandler spørsmål om forebyggende metodebruk.

### 2.7.2 Romavlytting

I spørsmålet om å innføre romavlytting som etterforskningsmetode, har utvalget delt seg i et flertall og et mindretall.

*Flertallet*, Lund, Blomdal, Koch Christensen, Lütken og Kristiansen, mener at romavlytting ikke bør innføres. Flertallet tar utgangspunkt i den norske strafferettslige tradisjon som avveiningen mellom hensynet til samfunnsvern og hensynet til rettssikkerhet og personvern må skje i lys av. Denne tradisjonen, som har vært preget av milde straffereaksjoner og tilbakeholdenhet med hensyn til å innføre inngripende metoder i etterforskningen, må ikke tapes av syne under presset fra internasjonal, organisert kriminalitet og terrorisme og innflytelsen fra land med en annen strafferettslig kultur. En forutsetning for innføring av romavlytting er at balansen mellom samfunnsvern og rettssikkerhet er avgjørende forskjøvet ved dokumentasjon av et sterkt øket behov eller fordi de rettssikkerhetsmessige hensyn er vesentlig svekket.

Flertallet finner det klart at også romavlytting i enkelte tilfeller vil kunne være et nødvendig bidrag til oppklaring. For de mest alvorlige lovbrudd som erfaringsmessig begås eller som det med grunnlag i faktiske, objektivt konstaterbare holdepunkter er reell mulighet for, må dette være nok til å slå fast at det isolert sett foreligger et dokumentert behov.

Flertallet finner det klart at hensynet til å bekjempe fremmed etterretningsvirksomhet, ikke kan begrunne innføring av romavlytting som etterforskningsmetode. Når det gjelder terrorvirksomhet er flertallet i tvil om det kan sies å være dokumentert et behov. Flertallet viser til utvalgets generelle fremstilling av terrortrusselen. Det fremgår at trusselen gjennom den perioden utvalget har arbeidet har vært ansett som lav og lav til moderat og nå, i mai 2003 da Norge ble nevnt i en oppfordring til terroraksjoner som skal skrive seg fra en av lederne i al-Qaida, Ayman al-Zawahiri, som moderat til lav. Trusselvurderingen gjelder etter det opplyste ikke norske mål i utlandet, men om det er slik at for eksempel norske ambassader i utlandet er mer utsatt enn tidligere, tilsier ikke dette dermed at det er dokumentert et behov for innføring av romavlytting i norsk rett. Avgjørende for flertallet er imidlertid at det behov som måtte være dokumentert, ikke under noen omstendig-

het kan oppveie de tungtveiende motstående hensyn til personvern og rettssikkerhet knyttet til metodens særdeles integritetskrenkende karakter. Flertallet gir, især på bakgrunn av erfaringsgrunnlaget i Lund-kommisjonens rapport, uttrykk for at risikoen for bruk i utrengsmål ikke kan anses eliminert for ettertiden. I sammenheng med den generelle trusselsituasjonen, peker det videre på mulige konsekvenser i muslimske miljøer.

Flertallet fremhever at balansepunktet mellom samfunnsvern og rettssikkerhet nærmest må sies å være under stadig forskyvning i den senere tids lovgivning som også preges av at hvert tiltak ses for seg, uavhengig av det som burde være et overordnet perspektiv, nemlig hva de ulike tiltakene samlet betyr for tradisjonelle norske holdninger til forholdet mellom stat og individ, holdninger som har vært bestemmende for tilliten og tryggheten i det norske samfunn og derved også av betydning for kriminalitetsutviklingen. I dette perspektiv er det etter flertallets oppfatning grunn til å stanse opp og ikke overskride den terskel det vil være å åpne for romavlytting som etterforskningsmetode.

*Mindretallet*, Gammelgård og Jahre, mener at det – på strenge vilkår og med nødvendige kontrollordninger – bør innføres adgang til romavlytting ved mistanke om overtredelser av bestemmelsene om terrorhandlinger og terrorfinansiering.

Avveiningen mellom hensynet til samfunnsbeskyttelse på den ene side og hensynet til rettssikkerhet, personvern og beskyttelse av privatlivet på den andre, er vanskelig. Romavlytting er en meget inngripende metode, og mer inngripende enn kommunikasjonskontroll, blant annet fordi alle samtaler og all lyd rundt mistenkte kan bli fanget opp, og fordi avlyttingen i en del tilfeller vil ramme tredjepersoner. I noen situasjoner må likevel hensynet til samfunnsvernet veie tyngst. Det er vanskelig å akseptere at samfunnet skal måtte resignere i kampen mot den mest alvorlige og ondartede kriminalitet på grunn av utilstrekkelige etterforskningsmetoder. Det handler her både om borgernes opplevelse av trygghet og om tilliten til de sentrale samfunnsinstitusjoner.

Det må imidlertid være samsvar mellom de skadevirkninger den aktuelle kriminalitet kan medføre og de metoder som tas i bruk for å bekjempe den. Videre må det foreligge et dokumentert behov før nye metoder innføres. Både Gammelgård og Jahre var medlemmer av Metodeutvalget, som foreslo adgang til romavlytting

ved den mest alvorlige kriminalitet, og fastholder at kriminalitetssituasjonen da dette utvalget fremla sin utredning i 1997 var slik at behovet for romavlytting var tilstrekkelig dokumentert. Siden den gang – og etter at Stortinget i 1999 behandlet proposisjonen om etterforskningsmetoder – har særlig terrortrusselen økt. Det er ikke holdepunkter for at det er begått terrorhandlinger i Norge, men det er en reell mulighet for at terrorhandlinger rettet mot andre land eller regimer i andre land vil bli planlagt i Norge eller støttet finansielt fra Norge. En kan heller ikke utelukke terrorhandlinger mot utenlandske interesser i Norge eller norske interesser i utlandet. Endelig kan det være aktuelt å etterforske personer som er bosatt i Norge eller har opphold her, for deltakelse i terrorvirksomhet eller terrorfinansiering andre steder i verden. Det er hevet over tvil at terrorhandlinger kan medføre omfattende skadevirkninger i form av død og lemlestelse og betydelige materielle ødeleggelser. I denne situasjon kan det ikke stilles for strenge krav til hvor nærliggende muligheten må være for terrorvirksomhet med slik tilknytning til Norge.

Etter mindretallets syn vil romavlytting være en nødvendig etterforskningsmetode ved terrorhandlinger, fordi andre etterforskningsmetoder ikke i tilstrekkelig grad kan fremskaffe nødvendig informasjon. Kommunikasjonskontroll er ikke nok, og infiltrasjon vil dels være umulig, dels utsette tjenestemenn for en uforholdsmessig høy risiko.

### 2.7.3 Mistankekravet for bruk av tvangsmidler

Utvalget anbefaler å beholde kravet om skjellig grunn til mistanke om nærmere angitte lovbrudd som generelt vilkår for å benytte tvangsmidler. Kravet om skjellig grunn til mistanke innebærer et krav om sannsynlighetsovervekt for at mistenkte har begått den aktuelle straffbare handlingen. Dette mistankekravet er etter utvalget syn en rimelig balansering av hensynet til uskyldige personers integritet og behovet for etterforskningsmetoder. Et senket mistankekrav må antas å medføre at feiltreffene – det vil si at uskyldige personer blir utsatt for tvangsmiddelbruk – vil øke.

I en bestemmelse foreslår likevel utvalget å senke mistankekravet, nemlig i straffeprosessloven § 216l om avlytting og opptak med samtykke.

Her foreslås vilkåret «med skjellig grunn» erstattet av «med rimelig grunn». Denne endringen antas å avhjelpe de harmoniseringsproblemene som kan oppstå når avlytting og opptak med samtykke som brukes i sikringsøyemed, medfører overskuddsinformasjon som kan tjene som bevis. Det vilkår utvalget foreslår er den generelle terskelen for etterforskning, jf. straffeprosessloven § 224, og tilsvarer rettstilstanden før metoden for politiets del ble lovfestet i 1999. Bakgrunnen for lovfestingen var kravet til lovhjemmel etter EMK. Konvensjonen antas ikke å være i veien for å senke mistankekravet.

### 2.7.4 Kriminalitetskravet for bruk av tvangsmidler – strafferammeterskel og unntak

Etterforskningsmetodene i straffeprosesslovens fjerde del om tvangsmidler kan bare brukes for å etterforske lovbrudd av nærmere kvalifisert art. Kvalifiseringen skjer vanligvis ved at det stilles krav til strafferammens størrelse i det aktuelle straffebudet. I enkelte bestemmelser angis dessuten visse straffebud som kan danne grunnlag for tvangsmiddelbruk uavhengig av strafferammen. I bestemmelsene om hemmelig ransaking og kommunikasjonskontroll, jf. straffeloven §§ 200a, 216a og 216b, er det på denne måten gjort unntak fra det generelle strafferammekravet for alle bestemmelsene i straffeloven kapittel 8 og 9.

Utvalget mener det bør vurderes konkret for hvert enkelt straffebud om det bør gjøres unntak fra det generelle strafferammekravet i en tvangsmiddelbestemmelse. En bloc-henvisninger til hele kapittel 8 og 9 kan lett medføre at det åpnes for tvangsmiddelbruk i større utstrekning enn det er grunn til.

Utvalget foreslår på denne bakgrunnen en innskrenking i bestemmelsene om hemmelig ransaking og kommunikasjonskontroll, jf. straffeprosessloven §§ 200a, 216a og 216b, ved at en bloc-henvisningen til kapittel 8 og 9 erstattes av en henvisning til straffeloven §§ 90, 91 og 94, jf. § 90.

Adgangen til å foreta teknisk sporing, jf. straffeprosessloven §§ 202b, 202c og utleveringspålegg fremover i tid, jf. § 210b, foreslås utvidet ved at det gjøres unntak fra strafferammekravet for straffeloven §§ 90, 91 og 94, jf. § 90. I §§ 202b og 210b foreslås også unntak for § 91a for så vidt gjelder flyktningspionasje.



### **2.7.5 Anonym vitneførsel og begrensninger i adgangen til dokumentinnsyn og bevisførsel**

Bestemmelsene i straffeprosessloven §§ 130a og 234a om anonym vitneførsel, samt de nye reglene i §§ 242a og 292a om begrensninger i adgangen til dokumentinnsyn og bevisførsel regulerer ikke etterforskningsmetoder i snevrere forstand. Reglene behandles imidlertid fordi de har betydning for etterforskningen.

Etter gjeldende rett er det ikke adgang til å benytte anonyme vitner i saker om overtredelse av straffeloven kapittel 8 eller 9 eller §§ 147a eller 147b om terrorisme og terrorfinansiering. Utval-

get foreslår at adgangen til å benytte anonyme vitner utvides til saker om terrorisme etter § 147a.

I de nye reglene om begrensninger i adgangen til dokumentinnsyn og bevisførsel foreslår utvalget at en bloc-henvisningen til straffeloven kapittel 8 og 9 erstattes av en henvisning til straffeloven §§ 90, 91, 91a for så vidt gjelder flyktningspionasje og 94, jf. § 90.

## **2.8 Administrative og økonomiske konsekvenser**

---

Utvalgets forslag har ingen administrative eller økonomiske konsekvenser av betydning.

## Kapittel 3

# Gjeldende rett

### 3.1 Oversikt

---

I kapitlet her behandles straffelovens bestemmelser av betydning for rikets sikkerhet, først og fremst bestemmelsene i kapittel 8 og 9. Dessuten behandles lov om forsvarshemmeligheter og militær straffelov. Endelig gis en oversikt over enkelte andre lover av betydning for rikets sikkerhet.

Gjeldende regler om etterforskningsmetoder behandles ikke i kapitlet her, men i tilknytning til de enkelte spørsmål som tas opp i kapittel 8.

### 3.2 Straffeloven kapittel 8 og 9

---

#### 3.2.1 Generelt

##### 3.2.1.1 Innledning

Straffeloven kapittel 8 omhandler forbrytelser mot statens selvstendighet og sikkerhet og inneholder blant annet bestemmelser om landsforræderi, spionasje, ulovlig etterretningsvirksomhet og utilbørlig samkvem med okkupasjonsmakten. Straffebudene verner hovedsakelig norske interesser.

Straffeloven kapittel 9 omhandler forbrytelser mot Norges statsforfatning og statsoverhode. I tillegg vernes statsorganene, både de øverste og mer underordnede. Også andre institusjoner som er sentrale deltakere i det politiske system, vernes.

Tradisjonelt har det vært sagt at kapittel 8 verner rikets ytre sikkerhet, mens kapittel 9 verner rikets indre sikkerhet. Dette skillet er imidlertid ikke konsekvent gjennomført.

Utvalget behandler i det følgende visse generelle spørsmål i tilknytning til kapittel 8 og 9, og skal deretter si noen ord om de mest sentrale bestemmelsene. Utvalget gjennomgår i atskillig utstrekning gjeldende rett i kommentarene til de nye straffebestemmelsene som foreslås. For en nærmere redegjørelse om gjeldende rett vises blant annet til Straffelovkommentaren side 1-86.<sup>1</sup>

##### 3.2.1.2 Rettspraksis

Flere av bestemmelsene i kapittel 8 og 9 har etter det utvalgets er kjent med aldri vært benyttet. Dette gjelder straffeloven §§ 85, 87, 88, 89, 92, 93, 97a, 97b, 99, 99a, 100, 101, 102 og 103. Bestemmelsen i § 91a har vært brukt én gang.

Fra rettsoppgjøret etter Den annen verdenskrig foreligger det betydelig rettspraksis vedrørende straffeloven § 86 om landsforræderi, slik bestemmelsen lød før lovendringen av 15. desember 1950. Endringen innebar ingen særlig realitetsendring. I flere av disse sakene ble også de skyldige dømt etter straffeloven § 98 om høyforræderi. Når det gjelder straffeloven §§ 90, 91 og 94 er disse behandlet i flere rettssaker om spionasje etter Den annen verdenskrig. Andre bestemmelser har sporadisk vært brukt i Høyesteretts praksis.

##### 3.2.1.3 De vernede interesser, herunder begrepet «rikets sikkerhet»

Bestemmelsene i straffeloven kapittel 8 og 9 verner i det vesentlige den norske stats interesser, herunder statsterritoriet, statsforfatningen og statsmyndighetenes handlefrihet. Straffeloven § 91a verner også enkeltpersoners liv, helbred, frihet og eiendom. Også allierte stater og visse andre utenlandske interesser er vernet av enkelte bestemmelser.

Begrepet «rikets sikkerhet» er benyttet i flere straffebud i straffeloven kapittel 8, nærmere bestemt §§ 90, 93 og 97b. I tillegg er begrepet av betydning for rekkevidden av straffeloven §§ 91 og 94. Det nærmere innhold av begrepet er ikke helt avklart, og det behøver ikke nødvendigvis ha den samme betydning i samtlige bestemmelser.

Straffeloven § 90 rammer den som rettsstridig bevirker eller medvirker til at noe åpenbares som

---

<sup>1</sup> Anders Bratholm, Magnus Matningsdal (red.), Straffeloven med kommentarer: anden del: forbrydelser, Oslo 1995, Universitetsforlaget.

bør holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet. Tidligere var det et vilkår at åpenbaringen galdt opplysninger som burde holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet «ligeoverfor anden stat». Vilkåret innebar blant annet at straffebudet ikke rammet opplysninger som burde holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet i forhold til andre enn stater, eksempelvis terroristgrupper og ekstremistiske organisasjoner. Ved lovendring 3. desember 1999 nr. 82 ble sistnevnte begrensning fjernet. Etter gjeldende rett er det uten betydning overfor hvem opplysningene bør holdes hemmelig. En konsekvens av lovendringen synes å være at begrepet «rikets sikkerhet» ikke lenger er begrenset til rikets ytre sikkerhet. Gjeldende rett i forhold til straffeloven §§ 90 og 91 er nærmere drøftet i kapittel 7, jf. især 7.1.2 og kommentarene til §§ 17-11 og 17-13 i 7.2.2.

Straffeloven § 93 bruker uttrykket «rikets sikkerhet eller velferd». Dette favner videre enn begrepet «rikets sikkerhet» alene. Med rikets velferd må forstås landets politiske eller finansielle interesser. I straffeloven § 89, som rammer såkalt diplomatisk landsforræderi, er uttrykket «Norges tarv» benyttet. Dette er en vid angivelse av interesser og omfatter blant annet militære, politiske og finansielle interesser overfor annen stat. Straffeloven § 91a retter seg mot etterretningsvirksomhet til fordel for fremmed stat. Bestemmelsen bruker uttrykket «Norges interesser». Straffeloven § 99a på sin side bruker formuleringen «for øvrig setter betydelige samfunnsinteresser i fare», mens straffeloven § 97b bruker formuleringen «rikets indre eller ytre sikkerhet».

#### 3.2.1.4 Særlig om straffebudenes anvendelsesområde i tid

De fleste bestemmelsene i kapittel 8 og 9 kommer til anvendelse både i freds- og i krigstid, mens enkelte straffebud er begrenset til å gjelde i krigstid og under lignende forhold. Andre straffebud gjelder under en påtvunget besettelse av norsk område.

Straffeloven § 86 om landsforræderi gjelder i krigstid eller med krigstid for øye. Straffebudet får også anvendelse såfremt handlingene er foretatt når det er innledet militære kamphandlinger mot Norge eller forsøk fra fremmed makt på å besette eller angripe norsk område eller med slike forhold for øye, jf. bestemmelsens annet ledd. Annet ledd representerer en utvidelse i forhold til første ledd ved at enkelte handlinger før krigstid omfattes. Det må imidlertid være en orga-

nisert militær operasjon. En tilfeldig skuddveksling mellom grensevakter omfattes eksempelvis ikke.

Hva som menes med krigstid, må i hovedsak forstås i samsvar med den folkerettslige forståelsen av begrepet. I tillegg vises til legaldefinisjonen i straffeloven § 8 som angir at det som er foreskrevet for krigstid også gjelder når den væpnede makt eller noen del av den er besluttet satt på krigsfot. Det som gjelder for krigstid, vil derfor gjelde allerede ved hel eller delvis mobilisering, selv om kamphandlinger ikke har inntrådt. Krigstid antas å foreligge straks de militære krigsoperasjoner begynner. Uttrykket «satt på krigsfot» omfatter ikke mobilisering som foretas i øvelsesøyemed. På den annen side omfattes mobilisering i anledning av at krig truer.

Straffelovens krigstidsbegrep er muligens ikke helt sammenfallende med det tilsvarende begrep i den militære straffelov, jf. Ot.prp. nr. 79 1950 side 6 første spalte. Militær straffelov rammer ikke handlinger foretatt «med krigstid for øye». I beredskapsloven av 15. desember 1950 nr. 7 tales det om «krig, krigsfare og liknende forhold».

Hva som ligger i uttrykket «med krigstid for øye» er også uklart. I Straffelovkommentaren<sup>2</sup> side 11 er det om grensedragningen uttalt at det avgjørende antakelig vil være om gjerningspersonens hensikt med handlingen er å utløse krig eller mobilisering.

Straffeloven §§ 87, 88 og 92 gjelder kun handlinger begått i krigstid, men ikke med krigstid for øye. Straffeloven §§ 86b og 97 på sin side gjelder under en påtvunget besettelse av norsk område.

Straffeloven § 86b rammer åpenbart utilbørlig bistand til fienden eller medvirkning til dette ved okkupasjon utenfor krigstid, mens straffeloven § 97 rammer utilbørlig samkvem med okkupasjonsmakten og setter straff for den som søker eller utnytter forbindelse med eller beskyttelse av okkupasjonsmakten eller dens hjelpere, for å skaffe seg eller andre en fordel eller å fremme andre formål.

Situasjoner som omfattes av § 86b kan oppstå ved at Norges regjering finner at den må bøye seg for et krav om besettelse uten å gå til krig eller ved et lynoverfall der regjeringen settes ut av spill, slik at krigstid i straffelovens forstand ikke utløses.

<sup>2</sup> Anders Bratholm, Magnus Matningsdal (red.), Straffeloven med kommentarer: anden del: forbrydelser, Oslo 1995, Universitetsforlaget.

Når det gjelder straffeloven § 97 er det i Ot.prp. nr. 79 1950 på side 13 uttalt at «bestemmelsen gjelder både for den vanlige krigerske okkupasjon og for den «fredelige» form for okkupasjon som omhandles i § 86b».

For begge bestemmelser er det utilbørligheten som er avgjørende for grensen mellom det tillatte og det straffbare samarbeid med okkupasjonsmakten. Kravet innebærer et klart avvik fra det som er akseptert av den alminnelig nasjonalsinnede nordmann. Hvilket samkvem som tillates, avhenger også av det standpunkt som inntas av landets lovlige myndigheter. Nøyaktig hvor langt straffebudene rekker, er imidlertid noe uklart og hvilke handlinger som vil rammes, er vanskelig å forutsi.

### 3.2.1.5 Forholdet til ytringsfriheten

Hensynet til ytringsfriheten er av betydning for flere av straffebudene i straffeloven kapittel 8 og 9. Eksempelvis kan flere av bestemmelsene overtres ved ytringer alene. Ytringsfriheten er i flere sammenhenger begrenset av hensyn til rikets sikkerhet. Etter EMK artikkel 10 anses det som legitimt for en stat å gjøre inngrep i ytringsfriheten for å beskytte statens indre og ytre sikkerhet. Begrensningen må imidlertid være nødvendig i et demokratisk samfunn.

I rene spionsaker reiser ikke ytringsfriheten større problem. Dersom begrensningene gjøres gjeldende overfor den sikkerhetspolitiske opposisjon, blir spørsmålet atskillig vanskeligere. Høyesterett har imidlertid ikke sett Grunnloven § 100 som hinder for domfellelse i saker om offentliggjøring av hemmelige opplysninger, fremkommet ved sammenstilling av en rekke enkeltopplysninger som hver for seg ikke er hemmelige.

I sin utredning, NOU 1999: 27 Ytringsfrihed bør finde Sted, har Ytringsfrihetskommisjonen vurdert deler av ytringsfrihetsproblematikken i forhold til straffeloven §§ 86, 90, 91, 94, 95, 96, 97a, 97b, 98, 101 annet ledd, 102 og 104 annet ledd. Utvalget kommer tilbake til dette i forbindelse med sine konkrete vurderinger.

### 3.2.1.6 Ansvar for forsøks- og forberedelseshandlinger

Forsøks- og forberedelseshandlinger er av særlig betydning når det gjelder forbrytelser omhandlet i straffeloven kapittel 8 og 9.

Straffeloven § 49 er den alminnelige regelen om straffansvar for forsøk som bestemmer at

straffbart forsøk foreligger når en forbrytelse ikke er fullbyrdet, men når det er foretatt en handling hvorved dens utførelse tilsiktedes påbegynt.

I flere av straffebestemmelsene i kapittel 8 og 9 er forsøk likestilt med fullbyrdet overtredelse – såkalt fremskutt fullbyrdelse. En konsekvens av dette er at straffeloven § 50 om strafffri tilbaketreden fra forsøk ikke kommer til anvendelse. Straffeloven §§ 83, 91a, 98 og 99 bruker eksempelvis uttrykket «søker å».

Hovedregelen i norsk rett er at forberedende handlinger ikke er straffbare. Det finnes imidlertid unntak fra dette prinsippet, blant annet straffeloven §§ 94 og 104 som setter straff for visse forberedende handlinger til særskilt angitte forbrytelser nevnt i straffeloven kapittel 8 og 9. Straffeloven § 94 første ledd gjør det straffbart å inngå forbund, det vil si avtale, med en eller flere andre med formål å begå nærmere angitte forbrytelser omhandlet i straffeloven kapittel 8, mens paragrafens annet ledd setter straff for nærmere bestemte forberedende handlinger til de nevnte forbrytelser eller i slik hensikt som beskrevet i første ledd. Straffeloven § 104 bestemmer at handlinger av det slag som er nevnt i straffeloven § 94, straffes med hefte eller fengsel inntil 10 år dersom hensikten var å forøve forbrytelse mot straffeloven §§ 98, 99 eller 99a, men med fengsel fra 1 til 12 år dersom hensikten var å begå forbrytelse mot straffeloven § 100 eller mot den militære straffelov § 81a, jf. straffeloven §§ 98 og 99.

I tillegg nevnes straffeloven § 91 som rammer det å sette seg i besittelse av hemmeligheter som nevnt i § 90. Videre kriminaliserer lov om forsvarshemmeligheter § 6 visse forberedende handlinger til overtredelse av straffeloven §§ 90 og 91. I tillegg kan enkelte andre selvstendige forbrytelser ses som forberedende handlinger, jf. eksempelvis overtredelser av straffeloven § 104a.

### 3.2.1.7 Forholdet til særlovgivningen

Flere av straffebudene i straffeloven kapittel 8 og 9 har nær tilknytning til lov 18. august 1914 om forsvarshemmeligheter og til krigsartiklene i militær straffelov 22. mai 1902 nr. 13.

Militær straffelov § 81 første ledd er en bestemmelse om straffeskjerpelse for visse forbrytelser omhandlet i den alminnelige borgerlige straffeloven når disse er begått av personer som omfattes av militære straffelov, jf. lovens § 9 nr. 1 til 5, jf. § 10.

### 3.2.2 De enkelte straffebud

#### 3.2.2.1 Generelt

Straffebudene i straffeloven kapittel 8 og 9 kan deles inn i syv grupper:

1. Bestemmelser som verner Norges territorium, selvbestemmelsesrett og statsforfatning,
2. bestemmelser som verner statsmaktene og deres handlefrihet, samt folkestyret,
3. bestemmelser om landsforræderi,
4. bestemmelser om spionasje, ulovlig etterretningsvirksomhet mv.,
5. bestemmelser som verner Kongen og medlemmer av Kongehuset,
6. bestemmelser som verner utenlandske interesser og
7. øvrige straffebestemmelser – det vil si bestemmelser som ikke naturlig faller inn under noen av de øvrige gruppene.

Straffeloven § 86b, 94, 97 og 104 er behandlet under 3.2.1.

#### 3.2.2.2 Bestemmelser som verner Norges territorium, selvbestemmelsesrett og statsforfatning

Denne gruppen straffebud omfatter straffeloven §§ 83, 84 og 98. Samtlige bestemmelser gjelder både i freds- og i krigstid.

Straffeloven § 83 er en faneparagraf som må ses i sammenheng med Grunnloven § 1. Straffebudet omhandler krenkelse av Norges statsrettslige stilling og statsområde. Bestemmelsen verner statsmyndighetenes herredømme over Norges territorielle utstrekning.

Straffeloven § 84 beskytter freden og verner Norge og Norges allierte mot å bli utsatt for krig og fiendtligheter, mens straffeloven § 98 rammer høyforræderi. Bestemmelsen verner statsordningen.

#### 3.2.2.3 Bestemmelser som verner statsmaktene og deres handlefrihet, samt folkestyret

Til denne gruppen hører straffeloven §§ 99, 99a og 104a. Bestemmelsene gjelder både i freds- og i krigstid.

Straffeloven § 99 rammer hindring av representanter for de øverste statsmaktene i deres virksomhet. Bestemmelsen verner Kongen, Regenten, Statsrådet, Stortinget og dets avdelinger, Høyesterett og Riksretten. Etter endring ved lov 28. juli 2000 nr. 73 ble passusen «fri utøvelse av sin myndighet» endret til virksomhet, noe som

førte til at bestemmelsen fikk et noe utvidet anvendelsesområde, blant annet at de nevnte statsorganers forretningsvirksomhet ble vernet. Politisk virksomhet omfattes også.

Straffeloven § 99 suppleres av straffeloven § 99a som omhandler hindring av offentlig myndighetsutøvelse. Bestemmelsen rammer også den som foretar alvorlig overgrep mot offentlige tjenestemenn, pressen, foreninger eller institusjoner, samt den som for øvrig setter betydelige samfunnsinteresser i fare.

Straffeloven § 104a første ledd setter et forbud mot deltakelse mv. i privat militær organisasjon, mens annet ledd retter seg mot den som danner, deltar i eller støtter forening eller sammenslutning som har til formål ved ulovlige midler å forstyrre samfunnsordenen eller oppnå innflytelse i offentlige anliggender, når foreningen eller sammenslutningen har tatt skritt for å realisere formålet. Straffebudet suppleres av straffeloven § 330 som kriminaliserer det å stifte og delta i en forening som er forbudt ved lov.

#### 3.2.2.4 Bestemmelser om landsforræderi

Straffeloven § 86 er den alminnelige bestemmelsen om landsforræderi, mens straffeloven § 86a setter straff for den som grovt uaktsomt begår en handling som er nevnt i § 86. Bestemmelsene er begrenset til å gjelde i krigstid eller med krigstid for øye, og når det er innledet militære kamphandlinger mot Norge eller forsøk fra fremmed makt på å besette eller angripe norsk område eller med slike forhold for øye.

Straffeloven § 86 rammer den som rettsstridig yter fienden bistand mot Norge eller svekker Norges motstandsevne. Paragrafen dannet hovedgrunnlaget for rettsoppjøret etter Den annen verdenskrig. Straffebudet må ses i sammenheng med krigsartiklene i militær straffelov, spesielt §§ 80 til 86. De viktigste forræderihandlingene er spesifisert i nr. 1 til 9. Oppregningen er imidlertid ikke uttømmende. Forræderske handlinger som ikke går inn under noen av de nevnte forhold, kan rammes av sekkebestemmelsen i nr. 10. Også bestemmelsene i §§ 87 og 88 som gjelder visse skadelige handlinger i krig, kan ses i sammenheng med § 86.

#### 3.2.2.5 Bestemmelser om spionasje, ulovlig etterretningsvirksomhet mv.

Denne gruppen omfatter §§ 90, 91, 91a, 92 og 97b. Samtlige bestemmelser gjelder både i freds- og i

krigstid, med unntak av straffeloven § 92 som er begrenset til å gjelde i krigstid.

Straffeloven § 90 omhandler åpenbaring av statshemmeligheter. Paragrafen er straffelovens hovedbestemmelse om spionasje i fredstid. Straffeloven § 91 omhandler tilegnelse av hemmelige opplysninger som nevnt i § 90. Hovedbegrunnelsen for § 91 er at hensynet til å beskytte opplysninger som bør holdes hemmelige av hensyn til rikets sikkerhet tilsier at det vil være for sent å sette inn det strafferettslige vern først når opplysningen er røpet. Bestemmelsene suppleres av lov om forsvarshemmeligheter. I tillegg setter straffeloven § 121 straff for åpenbaring av tjenestehemmeligheter.

Et sentralt vilkår for at §§ 90 og 91 skal kunne komme til anvendelse er at opplysningene er hemmelige. I Rt 1980 side 113 er det uttalt følgende:

«Straffeloven § 90 kommer til anvendelse når handlingen gjelder forhold som på forhånd er så lite kjent at det kan betraktes som en hemmelighet, og når åpenbaring av denne hemmelighet vil være til skade for rikets sikkerhet.»

En hemmelighet i lovens forstand omfatter også summen av opplysninger innsamlet fra åpne kilder når de er satt sammen på en slik måte at de kan gi innsikt i et ellers hemmelig forhold.

Et vilkår som ikke uttrykkelig fremgår av ordlyden, er at de aktuelle opplysningene må være riktige.

Det avgjørende etter §§ 90 og 91 er Norges sikkerhet. Kompromittering av opplysninger som gjelder sikkerheten til Norges alliansepartnere, er ikke beskyttet med mindre også norske sikkerhetsinteresser rammes.

Straffeloven § 91a rammer etterretningsvirksomhet om politiske eller personlige forhold til fordel for fremmed stat som kan skade Norges interesser eller volde fare for enkeltpersoner. Oppdragsgiveren behøver ikke være slik stat. Tilsvarende virksomhet til fordel for terroristorganisasjoner og etniske grupper omfattes ikke. Bestemmelsen krever ikke at de aktuelle opplysningene er hemmelige, og omfatter etter ordlyden opplysninger til skade for Norges interesser i sin alminnelighet.

Den delen av straffebudet som retter seg mot å volde fare for enkeltpersoner, rammer såkalt flyktningspionasje, det vil si det fenomen at enkelte stater driver etterretningsvirksomhet mot egne borgere som befinner seg i utlandet, i den

hensikt å utøve kontroll over dem og legge press på dem i ulike sammenhenger.

Straffeloven § 92 verner den norske krigsmakten og rammer krenkelse av den militære sensur, mens straffeloven § 97b omhandler såkalt desinformasjon og rammer utbredelse av falske rykter av betydning for rikets sikkerhet.

### 3.2.2.6 *Bestemmelser som verner Kongen og medlemmer av Kongehuset*

Denne gruppen omfatter straffeloven § 100 om drap av Kongen eller regenten, straffeloven § 101 om vold, legemsfornærmelse og ærekrenkelse mot Kongen og regenten, straffeloven § 102 om visse forbrytelser mot medlemmer av Kongehuset, samt straffeloven § 103 om påtalen ved ærekrenkelser etter straffeloven § 101 og 102. Bestemmelsene gjelder både i freds- og i krigstid. Straffelovkommisjonen har i NOU 2002: 4 Ny straffelov foreslått ikke å videreføre straffeloven §§ 100, 101 og 102, som alle er bestemmelser om straffeskjerpelse.

### 3.2.2.7 *Bestemmelser som verner utenlandske interesser*

Som tidligere påpekt verner de fleste straffebud i kapittel 8 og 9 norske interesser. Enkelte bestemmelser beskytter imidlertid også utenlandske interesser. Straffebudene kan inndeles i to grupper. For det første de som eksklusivt verner utenlandske interesser. Dette gjelder straffeloven § 95 om forhånelse om fremmed stats flagg og representant mv. og straffeloven § 96 om straffeskjerpelse ved nærmere bestemte forbrytelser mot fremmed stats statsoverhode og representanter. Det kan imidlertid hevdes at disse bestemmelsene indirekte verner norske interesser idet slike straffbare handlinger kan virke kompromitterende for Norges forhold til andre stater.

Straffelovkommisjonen har i NOU 2002: 4 foreslått ikke å videreføre § 95 første ledd. Ytringsfrihetskommisjonen har også foreslått bestemmelsen opphevet, jf. NOU 1999: 27. Straffelovkommisjonen har imidlertid foreslått straffeloven § 95 annet ledd videreført i nytt kapittel 20 om vern av den offentlige ro og orden, jf. utkastet § 20-3 om ordenskrenkelse mot fremmed stat. Bestemmelsen er ansett nødvendig for å oppfylle kravene i Wienkonvensjonen 18. april 1961 om diplomatisk samkvem.

Den andre gruppen straffebud som verner utenlandske interesser, er de som verner «noen

med Norge i krig forbundet stat». Dette innebærer at Norge og Norges allierte er beskyttet på lik linje. Dette gjelder straffeloven § 84 hvor uttrykket «nogen med Norge under en utbrudt krig forbunden stat» benyttes og straffeloven §§ 86, 87, 88 som bruker passusen «en stat som er i forbund med Norge eller i krig med en felles fiende».

#### 3.2.2.8 Øvrige bestemmelser

Straffeloven kapittel 8 inneholder også enkelte straffebud som ikke naturlig faller inn under noen av de ovennevnte grupper. Dette gjelder § 85 om nøytralitetsbrudd, § 89 om diplomatisk landsforræderi, § 93 om ødeleggelse av dokumenter og lignende av betydning for rikets sikkerhet i fredstid og § 97a om ulovlig påvirkning av allmennhetens mening.

### 3.3 Andre bestemmelser i straffeloven

#### 3.3.1 Oversikt

Enkelte straffebud i andre kapitler i straffeloven har tilknytningspunkter til bestemmelsene i straffeloven kapittel 8 og 9. Her vil utvalget spesielt peke på straffeloven § 139, de nye straffebestemmelsene mot terrorisme, flere av straffebudene i straffeloven kapittel 14 samt straffeloven §§ 133, 134 og 135.

#### 3.3.2 Straffeloven § 139

Straffeloven § 139 kriminaliserer unnlatt anmeldelse eller annen avvergelse av forbrytelser mot særskilte angitte straffebud i straffeloven, herunder flere bestemmelser i kapittel 8 og 9. Dette gjelder §§ 83, 84, 86, 87 nr. 2, 90, 91, 92, 93, 94, 98, 99, 99a, 100 og 104a. Bestemmelsene kriminaliserer også unnlatt anmeldelse eller annen avvergelse av overtredelser av §§ 1, 2, 3 og 4 i lov om forsvarshemmeligheter, samt et etter militær straffelov straffbart mytteri, krigsforræderi, spionasje og forbund mot rømming, det vil si denne lovs §§ 50, 52, 80, 81, 91 og 96.

#### 3.3.3 Straffebestemmelser mot terrorisme

Ved lov 28. juni 2002 nr. 54 ble det vedtatt nye straffebestemmelser mot terrorisme, jf. straffeloven §§ 147a og 147b.

I § 147a første ledd fastsettes at dersom nærmere bestemte forbrytelser er begått med såkalt terrorforsett, skal handlingen bedømmes som en

terrorhandling. Strafferammen er fengsel inntil 21 år. Bestemmelsen i første ledd er i realiteten en bestemmelse om straffeskjerpelse. Tredje ledd kriminaliserer trusler om å begå en terrorhandling, mens fjerde ledd rammer forbund om å begå en terrorhandling.

Forbrytelsene som det kan være aktuelt å bedømme som terrorhandlinger, er handlinger omhandlet i straffeloven §§ 148, 151a, 151b første ledd jf. tredje ledd, 152 annet ledd, 152a annet ledd, 152b, 153 første til tredje ledd, 154, 223 annet ledd, 224, 225 første eller annet ledd, 231 jf. 232, og 233.

Terrorforsett er beskrevet som a) å forstyrre en funksjon av grunnleggende betydning i samfunnet, som for eksempel lovgivende, utøvende eller dømmende myndighet, energiforsyning, sikker forsyning av mat eller vann, bank- og pengevesen eller helseberedskap og smittevern, b) å skape alvorlig frykt i en befolkning eller c) urettmessig å tvinge offentlige myndigheter eller en mellomstatlig organisasjon til å gjøre, tåle eller unnlate noe av vesentlig betydning for landet eller organisasjonen, eller for et annet land eller en annen mellomstatlig organisasjon.

Straffeloven § 147b første ledd kriminaliserer det å fremskaffe og samle inn penger og andre formuesgoder, med det forsett at formuesgodene helt eller delvis skal finansiere terrorhandlinger eller andre overtredelser av § 147a.

Etter § 147b annet ledd straffes den som stiller penger eller andre formuesgoder, eller banktjenester eller andre finansielle tjenester til rådighet for a) en person eller foretak som begår eller forsøker å begå en terrorhandling, b) et foretak som noen nevnt i bokstav a eier eller har kontroll over, eller c) et foretak eller en person som handler på vegne av eller på instruks fra noen som nevnt i bokstavene a eller b.

For en nærmere redegjørelse for bestemmelsene vises til Ot.prp. nr. 61 (2001-2002).

#### 3.3.4 Allmennfarlige forbrytelser

Straffeloven kapittel 14 gir et strafferettslig vern mot ulike allmennfarlige forbrytelser. Slike handlinger kan ofte begås som ledd i forbrytelser mot straffeloven kapittel 8 og 9. Utvalget peker her på noen av disse.

Straffeloven § 148 retter seg mot forvoldelse av ildebrann, sammenstyrting, sprengning, oversvømmelse, sjøskade, jernbaneulykke og luftfartsulykke. Kapring av fly og skip rammes av straffeloven § 151a.

Sabotasje mot informasjonssamling, anlegg for energiforsyning, kringkasting og samferdsel rammes av straffeloven § 151b. Bestemmelsen verner samfunnets infrastruktur, men ikke alle typer infrastruktur er omfattet. Dette gjelder blant annet vann- og matforsyningen.

Straffeloven § 152 kriminaliserer forurensning av drikkevann, mens ulovlig befatning med nukleært materiale rammes av straffeloven § 152a. Straffeloven § 153 rammer blant annet ulike former for gifttilsetning, og straffeloven § 153a rammer befatning med bakteriologiske substanser og våpen.

Straffeloven § 159 er en forbundsbestemmelse og kriminaliserer det å inngå forbund i hensikt å forårsake ulike allmennfarlige forbrytelser, nærmere bestemt straffeloven §§ 148, 151a, 151b første ledd, 152 annet ledd, 153 første, annet og tredje ledd og 154.

### 3.3.5 Andre bestemmelser

Andre straffebud som har tilknytning til straffeloven kapittel 8, er blant annet straffeloven § 133 om ulovlig verving av mannskap til fremmed krigstjeneste og straffeloven § 134 om lemlestelse for å unngå verneplikt og opphisselse til uvilje mot militærtjeneste.

Straffeloven § 135 omhandler det å utsette den alminnelige fred for fare ved offentlig å forhåne eller opphisse til hat mot statsforfatningen eller noen offentlig myndighet eller ved offentlig å opphisse en del av befolkningen mot en annen.

## 3.4 Lov om forsvarshemmeligheter

### 3.4.1 Generelt

Lov om forsvarshemmeligheter ble vedtatt og trådte i kraft 18. august 1914. Loven er i store trekk innrettet mot tradisjonell spionasje, og supplerer blant annet straffeloven §§ 90 og 91. Lov om forsvarshemmeligheter bærer preg av å ha blitt til under andre samfunnsforhold.

I § 1 gis en forskriftshjemmel, §§ 2-7 er materielle straffebestemmelser, mens § 8 er en ren straffeprosessuell bestemmelse om pågrepelse og varetektsfengsling ved forbrytelse mot lovens § 5 eller mot lov om telekommunikasjon § 10-4. Alle bestemmelsene, med unntak av §§ 5 og 8, rammer medvirkning. Straffeloven § 139 setter straff for unnlatt anmeldelse eller annen avvergelse av forbrytelse mot lovens §§ 1 til 4.

Det foreligger lite rettspraksis omkring lov om

forsvarshemmeligheter, men det er avsagt enkelte avgjørelser omkring lovens §§ 1, 3 og 4. Flere av bestemmelsene har etter det utvalget kjenner til aldri vært anvendt.

Bestemmelsene i lov om forsvarshemmeligheter angir forholdsvis lave strafferammer. Overtredelse av §§ 1, 3, 4 og 6 kan straffes med bøter eller med hefte eller fengsel inntil 1 år, mens §§ 5 og 7 har en strafferamme på bøter eller hefte eller fengsel inntil 6 måneder. I § 2 er strafferammen fengsel inntil 2 år.

### 3.4.2 Særlig om §§ 1 og 3

Etter § 1 kan Kongen eller den han har gitt fullmakt av forsvarshensyn forby uvedkommende adgang til ulike bygninger, anlegg, krigsskip eller lignende hvor gjenstander av interesse for rikets forsvar fremstilles, istandsettes eller oppbevares eller til å overvære militærøvelser eller forsøk. Formålet med bestemmelsen er å etablere såkalte «forbudte områder» av forsvarshensyn. Ved kongelig resolusjon av 6. november 1914 er Forsvarsjefen gitt myndighet til å fastsette slike forbudte områder. Slike forbud omfatter helt eller delvis adgangsforsbud, forbud mot fotografering og lignende.

Etter § 3 nr. 1 rammes opptak, mangfoldiggjøring og offentliggjøring av kart, fotografier, skisser og lignende over festningsverk uten samtykke av Kongen eller den han har gitt fullmakt. Etter nr. 2 rammes innsamling av ikke-hemmelige opplysninger som kan antas å være til nytte for rikets fiende i krigstilfelle under forutsetning av at det etter omstendighetene ikke er grunn til å anta at handlingen er foretatt i berettiget øyemed. Det kreves ikke bevis for at handlingen er foretatt i hensikt å tjene fienden i krigstilfelle eller at opplysningene er skadelig for rikets sikkerhet. Formålet med § 3 er å ramme innsamling og meddelelse av opplysninger om rikets forsvar som kan være til nytte for fienden i en krigssituasjon og gi Forsvarets interesser et videre vern enn det som følger av straffeloven §§ 90 og 91. Bestemmelsen kan imidlertid ikke anvendes i idealkonkurrens med straffelovens bestemmelser om spionasje.

For at noen skal kunne dømmes etter § 3 er det ikke et vilkår at det er røpet en hemmelighet i straffelovens forstand, at offentliggjøringen kan være til skade for rikets sikkerhet eller at handlingen er foretatt i spionasjehensikt. I en sak om fotografering, inntatt i Rt 1982 side 586, legger Høyesterett til grunn at forbudet ikke gjelder uten hensyn til arten av det eller de objekter som foto-



graferes. Det avgjørende er om fotografiet alene eller i sammenheng med andre opplysninger viser noe som ut fra Forsvarets interesse ikke bør avbildes. På den annen side er ikke bestemmelsen begrenset til å gjelde militæranlegg for ildgivning og operative våpensystemer, men omfatter også anlegg hvis hovedformål er å sikre mobilisering av de væpnede styrker.

### 3.4.3 Øvrige bestemmelser

Etter § 2 rammes den som ved svikaktig adferd, eksempelvis ved å oppgi uriktig navn, nasjonalitet eller stilling, har skaffet seg eller andre adgang til bygninger, anlegg, krigsskip eller andre tilsvarende områder hvor gjenstander av interesse for rikets forsvar fremstilles, istandsettes eller oppbevares, eller til å overvære militære øvelser eller forsøk.

Bestemmelsen i § 4 setter straff for den som ved etterretninger medvirker til noe som han vet eller bør forstå har spionasje til fordel for fremmed stat til formål. I motsetning til §§ 90 og 91 i straffeloven er § 4 i lov om forsvarshemmeligheter også anvendelig for spionasje rettet mot fremmed stat. Det kreves heller ikke at de aktuelle opplysninger omfatter hemmeligheter i egentlig forstand, men etterretningene må ikke ligge utenfor hva som fornuftigvis kan være gjenstand for spionasje.

Etter § 5 settes straff for den som nekter å oppgi personalia mv., herunder navn og nasjonalitet, overfor en offentlig tjenestemann eller militær befalingsmann i tjenesten, dersom han treffes under slike omstendigheter som kan gi grunn til mistanke om at vedkommende har foretatt eller akter å foreta en handling som er straffbar etter lov om forsvarshemmeligheter, straffeloven §§ 90 og 91 eller lov om telekommunikasjon § 10-4. Bestemmelsen har sammenheng med straffeloven § 333 som gjelder plikt til å oppgi personalia.

Bestemmelsen i § 6 er en regel om straffansvar for forberedende handlinger og rekker meget langt. Det straffbare er å inngå avtale eller på annen måte søke å forberede en straffbar handling etter lov om forsvarshemmeligheter §§ 1 til 4 eller straffeloven §§ 90 og 91.

I § 7 kriminaliseres offentlige meddelelser som gjerningspersonen vet eller bør forstå kan være til fare for etterforskningen av en forbrytelse mot lov om forsvarshemmeligheter eller mot straffeloven §§ 90, 91, 92, 93 og 94.

Bestemmelsen i § 8 er en straffeprosessuell regel.

## 3.5 Militær straffelov

### 3.5.1 Generelt

#### 3.5.1.1 Innledning

Militær straffelov 22. mai 1902 nr. 13 er delt i tre. Del I omhandler alminnelige bestemmelser, del II retter seg mot militære forseelser og forbrytelser, mens del III omhandler krigsartiklene. Etter militær straffelov § 1 kommer den alminnelige straffelovens første del til anvendelse.

Krigsartiklene får kun anvendelse på handlinger som begås i krigstid, jf. lovens § 3. I tillegg kommer noen forbrytelser som også er aktuelle i fredstid, men som bedømmes strengere i krigstid. Kapittel 8, jf. §§ 80 til 94, inneholder bestemmelser om krigsforræderi og om blottstilling av krigsmakten. Bestemmelsene i kapittel 9, jf. §§ 95 til 99, skjerper straffen for en rekke bestemmelser i militær straffelov annen del begått i krigstid. Kapittel 10, jf. §§ 100 til 108, inneholder bestemmelser om plyndring og andre forbrytelser mot person og gods. Slike forbrytelser kan være rettet både mot landsmenn og mot fiendeborgere.

Straffeloven § 139 setter straff for unnlatt anmeldelse eller annen avvergelse av forbrytelse mot den militære straffelovens bestemmelser om straffbart mytteri, krigsforræderi, spionasje og forbud mot rømming.

For en nærmere redegjørelse av den militære straffeloven vises til C. J. Fleischer: Den militære straffelov, 1956.

#### 3.5.1.2 Begrepet «krigstid»

Begrepet «krigstid» er ikke definert i den militære straffelov. I saken mot Quisling inntatt i Rt 1945 side 109 tiltrådte retten følgende fra lagmannsrettens dom:

«Etter rettens oppfatning tar krigstiden til fra det øyeblikk det faktisk åpnes kamphandlinger. Meningen med krigsartiklene i den militære straffelov er blant annet at ansvaret skal skjerpes under de vanskelige forhold som på mange måter oppstår straks de militære krigsoperasjoner begynner. Det er de faktiske forhold og ikke formelle betraktninger som her må være avgjørende.»

Ikke en hvilken som helst episode fører til at krigstid er inntrådt. I noen tilfeller vil det være den etterfølgende utvikling som er avgjørende for om de første timenes hendelser var en enkeltstående

ende episode eller starten på en krig. Partenes intensjoner og ønsker i sammenheng med omfanget av og arten av de faktiske stridshandlinger må også tas i betraktning.

Krigstid omfatter også tiden fra den væpnede makt eller vedkommende avdeling er beordret satt på krigsfot. Begrepet «krigsfot» er verken definert i loven eller i forarbeidene. Det er imidlertid behandlet i Rt 1916 side 1051, riktignok med tanke på det likelydende begrep i § 3 i den daværende militære rettergangslov. Høyesterett uttalte her at marinen fra 2. august 1914 i anledning nøytralitetsvakt måtte anses å være beordret mobilisert eller satt på krigsfot i lovens forstand – «motsat hva der finder sted ved en ordre om mobilisering eller sætten på krigsfot til øvelse». Det er antatt at en avdeling er på krigsfot når den er innkalt og utstyrt med tanke på mulige nært forestående krigshandlinger.

### 3.5.1.3 Lovens virkekrets

Militær straffelov §§ 9 til 11 regulerer lovens virkekrets. Hvilken krets av personer loven gjelder for fremgår av § 9. Dette er hovedsakelig de som har tilknytning til det militære forsvar og er en større krets av personer enn de som er å anse som krigsmenn, jf. lovens § 4. En person er å anse som krigsmann når vedkommende er i tjeneste som militær. Tjenestemenn ved utskrivningsvesenet og det militære rettsvesen, eksempelvis krigsadvokaten, er imidlertid ikke krigsmenn. Militær straffelov gjelder blant annet også for sivilt ansatte i Forsvaret, enhver som i hvilken som helst egenkap gjør tjeneste ved de væpnede styrker eller som følger en avdeling av de væpnede styrker, samt krigsfanger som står under militær bevoktning.

Loven gjelder også enhver som gjør seg skyldig i visse militære forbrytelser på krigsskueplass. Begrepet «krigsskueplass» er verken definert i loven eller i forarbeidene. Det forutsetter imidlertid at deler av landet er berørt av krig.

I forhold til beredskapslovens bestemmelser om forholdet mellom sivile og militære myndigheter på krigsskueplass, er det fastsatt at vedkommende distriktskommando som blir berørt av et plutselig angrep, i sin helhet er å betrakte som krigsskueplass, inntil annet måtte bli fastsatt. Dette er imidlertid ikke uten videre avgjørende for avgrensningen av begrepet «krigsskueplass» i militær straffelov. Det synes rimelig å legge avgjørende vekt på om den geografiske nærhet til kamphandlingene gir den angjeldende straffbare

handling et særlig farlig eller graverende preg. Krigsskueplassen kan dog ikke anses begrenset til området for de egentlige krigshandlinger, og den teknologiske utviklingen har gjort det rimelig å anta at krigsskueplassen må ha en betydelig videre utstrekning enn hva som var tilfellet da loven ble til.

Handlinger som er rettet mot allierte krigsmenn, kan straffes på samme måte som handlinger rettet mot norske krigsmenn, jf. § 10. Militær straffelov kommer også til anvendelse når den straffbare handling er begått i utlandet, jf. § 11. Dette er særlig praktisk ved FN-tjeneste i utlandet. Kongen kan bestemme at krigstidsbestemmelsene i den militære straffelov helt eller delvis skal kunne anvendes ved handlinger foretatt av en person som deltar i internasjonale fredsoperasjoner, jf. straffeprosessloven § 463 tredje ledd annet punktum.

### 3.5.2 De enkelte straffebud

Her behandles kun bestemmelsene om krigsforræderi og om blottstilling av krigsmakten.

Militær straffelov § 80 er den alminnelige bestemmelsen om krigsforræderi. Grunnvilkåret er at gjerningspersonen har begått en av de handlinger som er nevnt i nr. 1 til 14 i hensikt å gavne fienden eller skade Norge eller noen med Norge forbunden krigsmakt. I tillegg må gjerningspersonen ha troskapsplikt overfor Norge. Fiendtlig propaganda som er rettet mot norske styrker, er ikke krigsforræderi for en fiendborgers vedkommende, men kan være det for en norsk borger som medvirker til dette, eksempelvis ved spredning av løpesedler.

Bestemmelsen oppgir en rekke handlinger som er å anse som krigsforræderi. I motsetning til straffeloven § 86 nr. 10 inneholder § 80 ingen sekkebestemmelse.

I Rt 1945 side 109 har Høyesterett uttalt følgende:

«Om domfelte ut fra sin personlige innstilling har funnet det heldig for Norge på lengre sikt at han etter evne hjalp fienden til å bryte det norske forsvar, er dette etter mitt skjønn irrelevant. Den militære straffelov eller dens krigsartikler kan umulig være slik å forstå at de mest opplagte krigsforbryterske handlinger faller utenfor straffebestemmelsenes rekkevidde, for så vidt den enkelte militærperson, befalingsmann eller menig, ut fra sitt individuelle syn og i strid med militær lydighetsplikt, mener å tjene sitt lands mer langsiktige poli-

tiske eller andre interesser ved å arbeide for landets nederlag i en pågående kamp. Oppfattes man den militære straffelovs § 80 på den måte, ville det gjøre paragrafens straffebestemmelser illusoriske innenfor et vidstrakt felt.»

Paragrafen suppleres av de etterfølgende straffebudene i §§ 81 til 86. Etter disse bestemmelsene er det imidlertid ikke noe vilkår at det er utvist slik hensikt som nevnt i § 80. Handlinger som innebærer overtredelse av militær straffelov § 81 første ledd, er også å anse som krigsforræderi. Bestemmelsen er en ren straffskjerpelsesbestemmelse for særskilt angitte forbrytelser i straffeloven kapittel 8 begått av den personkrets som faller inn under den militære straffelov.

Det å hjelpe krigsfange på flukt er straffbart etter § 82. Visse forsømmelser av tjenesteplikt rammes av § 83. Forstyrrelse av visse kommunikasjoner rammes av § 84, mens § 85 kriminaliserer omgang og brevveksling med fienden. Spredning av etterretninger som er egnet til å nedstemme krigsfolkets mot, er straffbart etter § 86.

Etter § 87 straffes den høystbefalende på festning eller befestet plass, jf. nr. 1, eller på flåte eller krigsskip, jf. nr. 3, som overgir seg uten å ha uttømt alle midler til forsvar, mens nr. 2 rammer den befalingsmann som i åpen mark overgir seg, selv om det er mulighet til å slå seg gjennom eller å få unnsetning, eller som forlater den post som er betrodd ham, uten å ha uttømt alle midler til forsvar. Det å overgi en befestet plass dersom det anses som det mest riktige av taktiske hensyn, er ikke straffbart.

Etter § 88 straffes krigsmann som under trefning selv griper til flukten, og samtidig søker å forlede sine våpenfeller til flukt, mens krigsmann som bare flykter selv, straffes etter § 89. Sistnevnte bestemmelse kriminaliserer også krigsmann som sniker seg unna, som lar seg ta til fange uten motstand og lignende. Etter § 90 rammes løslatt krigsfange som bryter betingelsene for løslatelse.

Militær straffelov § 91 rammer den som i krigstid tjener fienden som spion. Dersom spionasjen skjer i fredstid eller til fordel for nøytrale, rammes forholdet av straffeloven §§ 90 og 91. I tillegg må gjerningsmannen være en person som faller inn under den militære straffeloven generelt, eller handlingen må være begått på krigsskueplass. Hvis spionen er fiendtlig krigsmann eller undersått, vil han bare kunne straffes for den handling som han er grepet i. Tidligere handlinger av lignende art rammes ikke. Bare en person

som hemmelig eller under falske påskudd samler eller søker å samle opplysninger på krigsmaktens operasjonsfelt eller sted av militær betydning i hensikt å meddele opplysningene til fienden, er å anse som spion.

Fiendtlige parlamentærer og deres ledsagere som misbruker sin stilling til visse forbrytelser, herunder spionasje, straffes etter § 92, mens § 93 setter straff for ved unnlatt anmeldelse eller på annen måte å avverge utførelsen eller følgene av nærmere angitte krigsforbrytelser. Unnlattelse av å etterkomme pålegg om fyllestgjøring av militære rekvisisjoner mv. rammes av § 94.

### 3.6 Annen lovgivning

Flere andre lover har tilknytning til straffeloven kapittel 8 og 9, lov om forsvarshemmeligheter og krigsartiklene i den militær straffeloven.

Sentral er lov 20. mars 1998 nr. 10 om forebyggende sikkerhetstjeneste med forskrifter som trådte i kraft 1. juli 2001. Loven har tre hovedformål. Det første er å motvirke sikkerhetstrusler ved forebyggende sikkerhetstjeneste. Det andre er å trygge rettssikkerheten til den enkelte borger, og det tredje er å sikre tilliten til og grunnlaget for å kontrollere sikkerhetstjenesten. Sikkerhetsloven har stor aktualitet blant annet på bakgrunn av samfunnets sårbarhet i forbindelse med ny teknologi som kan sette en angriper i stand til å utføre spionasje, sabotasje eller terrorhandlinger.

En annen relevant lov er lov 20. mars 1998 nr. 11 om etterretningstjenesten. Et av formålene med denne loven er å legge forholdene til rette slik at Etterretningstjenesten effektivt kan bidra til å kartlegge og motvirke ytre trusler mot rikets selvstendighet og sikkerhet og andre vitale nasjonale interesser, jf. § 1 bokstav a.

Videre vises til lov 15. desember 1950 nr. 3 om forbod mot samkvem med personer som har tilhald på fiendeområde o.a. Formålet med denne loven er å hindre forrædersk forbindelse med fienden. Loven er ellers et ledd i de økonomiske tiltak som inngår i en krig. Loven rekker vidt og setter blant annet forbud mot ethvert samkvem med personer som bor på fiendeområde. I denne sammenheng nevnes også lov nr. 4 av samme dato om fiendegods. Denne lovens formål er å etablere ordninger for å ta vare på verdier som eierne er forhindret i å ta vare på, og hindre at slike verdier benyttes til skade for Norge, samt å legge forholdene til rette for at slike verdier kommer til nytte i den norske krigsøkonomien eller at

de kan brukes som erstatningsobjekter ved fredsoppgjør.

Beredskapsloven – lov 15. desember 1950 nr. 7 om særlige rådgjerder under krig, krigsfare og liknende forhold – er først og fremst en fullmaktslov. Etter § 1 gis Kongen, dersom Stortinget er avskåret fra å utøve sin virksomhet, kompetanse til å gjøre alle de vedtak som er påkrevd for å vareta rikets interesser under krigen, og å forbedre overgangen til fredelige forhold. Etter § 3 gis Kongen, under nærmere angitte forhold, lovgivningskompetanse for å trygge rikets sikkerhet, den offentlige orden, mv. Videre har loven regler om rettspleie, blant annet om fravikelse av

instansfølgen. Loven søker i det vesentlige sitt grunnlag i konstitusjonell nødrett, men er ikke uttømmende for de tiltak som kan besluttes i medhold av dette rettsgrunnlaget.

Avslutningsvis nevnes lov 17. mars 1916 om straffebestemmelser for utenlandske militærpersoner som er internert her i riket under krig mellom fremmede makter. Bakgrunnen for loven er at etter V Haagkonvensjon av 1907 artikkel 11 skal nøytral stat internere krigførendes tropper som tar opphold på territoriet. Slike internerte kommer ikke inn under den militære straffeloven.

En nærmere utredning av disse lovene ligger utenfor utvalgets mandat.

## Kapittel 4

# Utenlandsk rett

### 4.1 Innledning

---

Det er et kjennetegn ved alle suverene stater at de har straffebestemmelser til vern om rikets selvstendighet og sikkerhet, forfatningen og de øverste statsorganene. I forbindelse med sitt arbeid har utvalget som et idétilfang innhentet opplysninger om lovgivningen i et begrenset antall andre land. Det er selvsagt visse ulikheter så vel i systematikk som i reglernes innhold i disse landene, men gjennomgående er likhetene i lovreguleringen store på dette området, særlig i de nordiske landene.

Det ville føre for langt å fremstille det nærmere innholdet i reglene i de ulike landene. Utvalget nøyer seg derfor med å gi en summarisk oversikt over dansk, svensk, finsk og tysk rett. På enkelte punkter pekes det dessuten på forskjeller fra norsk rett.

Utvalget gir i det følgende bare en oversikt over materielle straffebestemmelser. Regler om etterforskningsmetoder for saker som angår rikets sikkerhet mv. behandles ikke. I 8.2.3 gis imidlertid en oversikt over utenlandsk rett om romavlytting.

### 4.2 Danmark

---

Reglene i den danske straffeloven om rikets sikkerhet og selvstendighet ble gitt omtrent samtidig med revisjonen av de norske bestemmelsene i 1950. Det danske lovforslaget på området var en del av grunnlaget for forslagene i Ot.prp. nr. 79 1950, og de norske reglene har store likhetstrekk med de danske.

Den danske straffeloven kapittel 12 retter seg mot handlinger som angriper eller truer den danske stats selvstendighet og sikkerhet, mens kapittel 13 retter seg mot forbrytelser mot den danske statsforfatningen og landets øverste statsmyndigheter, herunder handlinger som angriper den

demokratiske statsordenen. Som Norge har Danmark en egen militær straffelov.

Det danske straffebudet om suverenitetskrenkelse, jf. § 98, krever at handlingen er skjedd med utenlandsk bistand, maktanvendelse, eller trussel om dette. Tilsvarende vilkår gjelder ikke etter norsk rett, jf. den norske straffeloven § 83.

Det danske straffebudet om høyforræderi, jf. § 111, krever at handlingen er skjedd med utenlandsk bistand, maktanvendelse, eller trussel om dette. Etter norsk rett kreves at høyforræderiet er skjedd ved ulovlige midler, jf. den norske straffeloven § 98.

Den danske hovedbestemmelsen om spionasje, jf. § 107, favner videre enn den norske. Det kreves at de aktuelle opplysningene skal holdes hemmelig av hensyn til danske stats- eller samfunnsinteresser. Etter den norske straffeloven § 90 kreves at opplysningen skal holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet. Videre er det etter dansk rett et vilkår at gjerningsmannen handler i fremmed makts eller organisasjons tjeneste eller til bruk for personer som virker i slike tjenester. Typen opplysninger som vernes, er også noe mer omfattende enn etter norsk rett. Ikke bare militære hemmeligheter og statshemmeligheter beskyttes, men også hemmeligheter på et lavere nivå vedrørende Danmarks forbindelse med fremmede makter, økonomiske, handelspolitiske og forsyningsmessige interesser. I motsetning til norsk rett er det ikke noe vilkår at opplysningene som spionasjen gjelder, er riktige.

Det danske straffebudet om ulovlig etterrettingsvirksomhet, jf. § 108, krever ikke at det foreligger noen krenkelse av danske interesser. Spionasje rettet mot andre stater og som ikke direkte vedrører danske stats- eller samfunnsinteresser, samt etterrettingsvirksomhet rettet mot danske interesser, men som angår forhold som ikke skal holdes hemmelig, rammes. Den danske straffeloven har også en bestemmelse om åpenbaring av statens hemmelige forhandlinger, rådslagninger og beslutninger i saker som gjelder statens sik-

kerhet eller rettigheter i forhold til fremmede makter, jf. § 109.

Den danske straffeloven har ingen bestemmelser som direkte svarer til den norske straffeloven §§ 94 og 104 om forbud mot å inngå avtale om å begå visse forbrytelser mot statens selvstendighet og sikkerhet og straffansvar for visse forberedende handlinger til slike forbrytelser. Den danske straffeloven har imidlertid en temmelig vid medvirkningsregel. I tillegg defineres straffbart forsøk videre enn i Norge, slik at det omfatter en rekke handlinger som etter norsk rett oppfattes som forberedende handlinger. Grensen for det straffbare vil i det vesentlige avhenge av gjerningspersonens subjektive forhold.

Enkelte norske straffebestemmelser som gjelder rikets sikkerhet og selvstendighet, har ingen direkte parallell i den danske straffeloven. Dette gjelder eksempelvis § 97a om ulovlig påvirkning av allmennhetens mening og § 97b om utbredelse av falske rykter av betydning for rikets sikkerhet. I motsetning til norsk rett som kriminaliserer grovt uaktsomt forræderi, jf. den norske straffeloven § 86a, rammer ikke dansk rett noen form for uaktsomt landsforræderi.

### **4.3 Sverige**

De svenske straffebestemmelsene på området finnes først og fremst i Brottsbalken, BrB. Kapittel 18 retter seg primært mot forbrytelser som innebærer et angrep på Sveriges eksistens og det svenske statsoverhodet. Kapittel 19 inneholder sentrale bestemmelser av betydning for Sveriges sikkerhet. Bestemmelsene i kapittel 18 og 19 gjelder i freds- og krigstid. Kapittel 22 omhandler landsforræderi og brudd på folkeretten, og flertallet av bestemmelsene kommer ikke til anvendelse under vanlige fredsforhold. Sverige har ingen militær straffelov. BrB kapittel 21 har imidlertid bestemmelser som retter seg mot forbrytelser begått av krigsmann og kommer bare til anvendelse når Sverige er krig, i krigsfare eller under overordentlige forhold.

Straffebudene om landsforræderi er inndelt i landsforræderi og en mildere form, landssvik, jf. kapittel 22 §§ 1 og 2. Begge lovbruddstyper er straffbare i uaktsom form. Norsk rett rammer bare grovt uaktsomt landsforræderi.

Som den norske straffeloven kriminaliserer BrB utbredelse av falske rykter av betydning for rikets sikkerhet, jf. kapittel 22 § 5. Den svenske bestemmelsen gjelder imidlertid kun i krigstid,

mens det tilsvarende norske straffebudet i straffeloven § 97b, gjelder både i freds- og i krigstid.

BrB har straffebestemmelser som rammer brudd på folkeretten, ulovlig befatning med kjemiske våpen og ulovlig befatning med miner, jf. kapittel 22 §§ 6, 6a og 6b. Den norske straffeloven inneholder ingen tilsvarende bestemmelser, men ulovlig befatning med kjemiske våpen og antipersonellminer er straffbart etter særskilte lover, jf. lov 5. mai nr. 10 1994 om gjennomføring av Konvensjonen om forbud mot utvikling, produksjon, lagring og bruk av kjemiske våpen samt øydeleggelse av dei og lov 17. juli 1998 nr. 54 om gjennomføring av Konvensjonen om forbud mot bruk, lagring, produksjon og overføring av antipersonellminer og om ødeleggelse av slike miner. I tillegg rammer militær straffelov § 107 den som bruker våpen eller stridsmidler som er forbudt ved internasjonal overenskomst, som Norge har tiltrådt, mot fienden.

BrB kapittel 18 § 1 kriminaliserer opprør og verner statsformen, samt statssjefens, regjeringens, riksdagens og den høyeste dommermaktens handlefrihet. Paragrafen suppleres av kapittel 19 § 1 som er den alminnelige bestemmelsen om høyforræderi. Førstnevnte straffebud krever bruk av våpenmakt eller andre voldsomme midler, mens sistnevnte krever bruk av voldsomme eller lovstridige midler eller utenlandsk bistand. Den norske bestemmelsen om høyforræderi, jf. § 98, krever at handlingen er skjedd ved ulovlig midler.

BrB har bestemmelser til vern om demokratiet, herunder kapittel 18 § 5 som særlig beskytter ytrings-, forsamlings- og foreningsfriheten. Det straffbare er å utøve ulovlig tvang og trusler i hensikt å påvirke den allmenne meningsdannelsen og å gjøre inngrep i handlefriheten til politiske organisasjoner eller yrkes- og næringssammenslutninger. Den norske straffeloven inneholder ingen direkte parallell bestemmelse.

Kapittel 19 § 2 verner freden og kriminaliserer krigsstiftelse. Til forskjell fra norsk rett, jf. straffeloven § 84, er det et vilkår at handlingen skjer med voldsomme midler eller med utenlandsk bistand.

For å dømmes etter den svenske hovedbestemmelsen om spionasje, jf. kapittel 19 § 5, kreves at gjerningspersonens hensikt er å gå fremmed makt til hånd. Dette er ikke et vilkår etter den norske straffeloven § 90. Videre må opplysningen gjelde forhold hvis åpenbaring for fremmed makt kan medføre skade for totalforsvaret eller Sveriges sikkerhet. I motsetning til norsk

rett er det ikke et vilkår at de aktuelle opplysningene er riktige. Dersom gjerningspersonen ikke har til hensikt å gå fremmed makt til hånde, kan handlingen etter omstendighetene bedømmes som uberettiget befatning med hemmelige opplysninger, jf. kapittel 19 § 7.

Det svenske straffebudet om ulovlig etterretningsvirksomhet, jf. kapittel 19 § 10, rammer blant annet den som anskaffer opplysninger hvis åpenbaring for fremmed makt kan medføre skade for annen fremmed stat. Den norske straffeloven § 91a krever at gjerningspersonen vet eller bør forstå at meddelelse av opplysningene til en annen stat kan skade «Norges interesser» eller volde fare for enkeltpersoners liv, helbred, frihet eller eiendom. Den norske lov om forsvarshemmeligheter § 4 verner også andre stater mot spionasje til fordel for fremmed stat.

Som Norge har Sverige en straffebestemmelse rettet mot diplomatisk landsforræderi, jf. kapittel 19 § 3. I tillegg har BrB et straffebud som rammer den som uberettiget lar seg bruke som representant for fremmed makt i diplomatiske anliggender som vedrører Sverige, jf. kapittel 19 § 4.

Enkelte straffebud i den norske straffeloven har ingen parallell i BrB. Dette gjelder blant annet straffeloven § 95 første ledd om offentlig forhånelse av fremmed stats flagg og riksvåpen. BrB inneholder heller ingen straffebestemmelse tilsvarende straffeloven § 88 om mislighold av kontrakter av betydning for det militære eller sivile forsvaret i krigstid.

BrB har ingen straffebud som direkte tilsvarende den norske straffeloven §§ 94 og 104. Generelle bestemmelser om straffansvar for medvirkning, konspirasjon og forberedelse finnes i BrB kapittel 23. Imidlertid er det særskilt bestemt at som konspirasjon til høyforræderi anses også det å tre i forbindelse med fremmed makt for å forberede og muliggjøre slik forbrytelse, jf. kapittel 19 § 14. Som konspirasjon til landsforræderi og landssvik anses også det å tre i forbindelse med fienden for å forberede og muliggjøre slike handlinger, jf. kapittel 22 § 7.

#### 4.4 Finland

Den finske straffeloven kapittel 12 retter seg i det vesentlige mot landsforræderi og spionasje. Hensikten er å beskytte Finlands suverenitet og ytre sikkerhet, samt landets nasjonale status. Kapittel 13 inneholder bestemmelser som retter seg mot

høyforræderi. Formålet er å trygge den finske stats- og samfunnsordenen. Finland har i motsetning til Norge ingen særskilt militær straffelov. I stedet er slike bestemmelser inkorporert i straffeloven.

Den finske straffeloven inneholder færre straffebud vedrørende vern av rikets sikkerhet og selvstendighet enn den norske. I tillegg er den i større grad enn den norske tilpasset samfunnsutviklingen de senere år. Samtlige bestemmelser i kapittel 12 og 13 ble vedtatt så sent som i 1995. Flere forbrytelser er inndelt i vanlig og grov overtredelse.

Som etter norsk rett rammer finsk straffelovgivning kun forsettlige overtredelser dersom ikke annet er bestemt. I kapittel 12 og 13, er det bare ett straffebud som rammer uaktsomhet, nemlig kapittel 12 § 8 om uaktsom åpenbaring av statshemmelighet. Finsk rett har heller ingen alminnelig bestemmelse om forsøk. Dersom forsøk er straffbart, angis det uttrykkelig i vedkommende straffebud.

Det finske straffebudet om suverenitetskrenkelse, jf. kapittel 12 § 1, krever i motsetning til den tilsvarende norske bestemmelsen at det er anvendt vold, trussel om vold, eller at handlingen er skjedd med fremmed makts militære eller økonomiske påtrykk eller støtte.

Hovedbestemmelsen om høyforræderi, jf. kapittel 13 § 1, verner Finlands statsforfatning og statsskikk. I tillegg vernes noen av Finlands høyeste statsorganer, nærmere bestemt Finlands president, regjeringen og Riksdagen. Finsk Høyesterett og Den finske Høyeste Forvaltningsdomstolen omfattes ikke. Disse organene beskyttes av de alminnelige straffebud som verner offentlige tjenestemenn. Etter norsk rett vernes også Høyesterett av straffeloven § 99. En annen forskjell er at finsk rett krever at det er anvendt vold, trussel om vold eller urettmessig tvang. Etter norsk rett er det tilstrekkelig at handlingen er skjedd ved ulovlige midler.

Den finske straffeloven har flere bestemmelser som retter seg mot spionasje og ulovlig etterretningsvirksomhet. Hovedbestemmelsen om spionasje favner noe videre enn den norske straffeloven § 90. Straffebudet rammer militær, politisk, vitenskapelig, teknisk og økonomisk spionasje rettet mot Finland, jf. kapittel 12 § 5. Det som skal holdes hemmelig, må være så betydningsfullt at det kan skade Finlands forsvar, sikkerhet, utenlandske relasjoner eller samfunnsøkonomi om det åpenbares. Formålet med spionasjen må være å begunstige en fremmed stat eller å skade Finland.

Bestemmelsen suppleres av straffebudet om åpenbaring av statshemmelighet, jf. kapittel 12 § 7.

Straffebudet om ulovlig etterretningsvirksomhet, jf. kapittel 12 § 9, krever at gjerningsmannen anskaffer opplysninger om en fremmed stats forsvaret eller sikkerhet eller omstendigheter med umiddelbar innvirkning på dette, og derigjennom skader eller utsetter Finlands utenriksrelasjoner for fare. Gjerningsmannen må ha hatt til hensikt å skade en fremmed stat eller å begunstige en annen fremmed stat.

Norsk rett rammer forberedende handlinger i større utstrekning enn finsk rett. Den finske straffeloven har ingen bestemmelse som kriminaliserer inngåelse av avtale om å begå nærmere bestemte forbrytelser tilsvarende den norske straffeloven §§ 94 og 104. Landsforrædersk konspirasjon er straffbart først når gjerningsmannen begynner å iverksette avtalen, jf. kapittel 12 § 11. Det straffbare er å tre i forbindelse med en fremmed stat eller dens agent i hensikt å begå forbrytelse nevnt i kapittel 12.

Derimot er visse forberedende handlinger til høyforræderi straffbare, herunder det å tilvirke, skaffe, samle og lagre våpen, ammunisjon og annen tilsvarende utrustning som egner seg til voldshandlinger, jf. kapittel 13 § 3.

Flere straffebud i den norske straffeloven kapittel 8 og 9 har ingen parallell i den finske straffeloven. Dette gjelder blant annet § 88 om mislighold av kontrakt av betydning for rikets militære eller sivile forsvaret i krigstid, § 95 første ledd om offentlig forhånelse av fremmed stats flagg og riksvåpen og § 89 om diplomatisk landsforræderi. Sistnevnte forhold må eventuelt bedømmes etter de alminnelige regler om tjenesteforsømmelse. Heller ikke § 99a, som blant annet verner underordnede forvaltningsorganers virksomhet, har noen direkte parallell i den finske straffeloven. Vold og trusler mot offentlige myndigheter, i den hensikt å hindre dem i deres virksomhet, bedømmes etter de alminnelige bestemmelser som verner denne personkretsen.

## 4.5 Tyskland

---

De tyske straffebestemmelsene om rikets selvstendighet og sikkerhet finnes i det vesentlige i kapittel 1, 2 og 3 i den tyske straffelovens – Strafgesetzbuch, StGB – spesielle del.

Kapittel 1 omhandler forbrytelser mot freden, høyforræderi og det å utsette demokratiet for fare. Straffebestemmelsene om høyforræderi rammer ikke bare høyforræderi i Tyskland, men også høyforræderi innen de enkelte tyske delstater.

Det finnes eksempelvis straffebud som kriminaliserer det å opprettholde partier som er erklært ukonstitusjonelle, og forbudte partier, jf. StGB §§ 84 og 85. I tillegg er det straffbart å spre propaganda for slike organisasjoner og å bruke deres symboler, jf. StGB §§ 86 og 86a.

Kapittel 1 har også bestemmelser om agentvirksomhet med sabotasje som formål, jf. StGB § 87, forfatningsfiendtlig sabotasje, jf. StGB § 88, og forfatningsfiendtlig innvirkning på landets forsvaret og offentlige sikkerhetsorganer, jf. StGB § 89. Felles for bestemmelsene er at handlingen må være begått i den hensikt å motvirke Tysklands geografiske enhet, landets sikkerhet eller forfatningen.

Kapittel 2 verner Tysklands ytre sikkerhet og inneholder flere bestemmelser om spionasje, åpenbaring og overlevering av statshemmeligheter og ulovlig etterretningsvirksomhet.

Kapittel 3 retter seg mot forbrytelser mot fremmede stater, herunder legemskrenkelser mot og ærekrenkelser av fremmede staters statsoverhoder og representanter. Som etter den norske straffeloven er det straffbart å forhåne fremmede staters flagg og nasjonalembler, jf. StGB § 104. Tyskland kriminaliserer imidlertid også forhånelse av eget nasjonalflegg og -emblem, jf. StGB § 90a. I tillegg vernes delstatenes flagg.

Kapittel 7 som retter seg mot forbrytelser mot offentlig orden, inneholder straffebud som kriminaliserer blant annet dannelse av og støtte til bevæpnede og kriminelle grupper samt terrororganisasjoner, jf. StGB §§ 128, 129 og 129a.



## Kapittel 5

# **Straffelovkommisjonens utredning – betydningen for utvalgets arbeid**

### **5.1 NOU 2002: 4 Ny straffelov**

Straffelovkommisjonens utredning forelå 4. mars 2002. I utredningen fremmes utkast til ny straffelov med en Første del som omfatter Alminnelige bestemmelser og Andre del som omfatter De straffbare handlingene. Mens kommisjonen i Første del har utformet konkrete lovbestemmelser, har den i Andre del gitt anvisninger på bestemmelsenes innhold, men ikke utformet forslag til lovtekst. Kommisjonens utredning legger viktige føringer for utvalgets arbeid. I det følgende vil utvalget kort peke på noen generelle deler av utredningen som er av særlig betydning for utvalgets arbeid, og si noe om betydningen av utredningen for de forslag som fremmes av utvalget.

### **5.2 Kriminalisering**

#### **5.2.1 Generelt om hvilke handlinger som bør belegges med straff**

Straffelovkommisjonen mener generelt at det bør vises tilbakeholdenhet med bruk av straff. Det tas utgangspunkt i et skadefølgeprinsipp som innebærer at straff bare bør brukes som reaksjon mot handlinger som medfører at noe eller noen påføres skade eller fare for skade. Prinsippet bygger på at individet i størst mulig grad bør kunne handle fritt, og at straff bare bør benyttes når tungtveiende grunner taler for det. Kommisjonen mener det unntaksvis kan være berettiget å kriminalisere adferd som ikke i seg selv har skadevirkninger.

Straffens begrunnelse, berettigelse og hensiktsmessighet er hensyn som må vurderes når kriminaliseringsspørsmål behandles. Både rettferdighetsbetraktninger og straffens nyttevirkninger kan begrunne bruk av straff. Særlig utgjør straf-

fens evne til å forebygge farlig eller skadelig adferd en begrunnelse for straff.

Bruk av straff krever en moralsk berettigelse utover straffens nyttevirkninger. For at samfunnet skal være berettiget til å bruke straff som virkemiddel, må det kreves at en straffereaksjon fremstår som rettferdig og nødvendig. Ved vurderingen av hvilke handlinger som skal belegges med straff, må nyttevirkningene holdes opp mot straffens omkostninger. Det vil være naturlig å ta utgangspunkt i gjeldende rett. Kommisjonen mener at det bør vises tilbakeholdenhet med nykriminalisering og at en betydelig avkriminalisering er mulig. Kan skadelig atferd avverges med andre og mindre inngripende virkemidler – eksempelvis administrative sanksjoner<sup>1</sup> – bør straff ikke brukes.

#### **5.2.2 Kriminalisering av uaktsomme handlinger**

Straffansvar for uaktsomme handlinger reiser to hovedspørsmål: Om uaktsomme handlinger overheadet skal kriminaliseres og hvilken grad av uaktsomhet som eventuelt skal kreves.

Kommisjonens utgangspunkt er at uaktsomme overtredelser er vesentlig mindre straffverdige enn forsettlige. Den klare hovedregel bør være at forsett er skyldkravet i straffebestemmelser, både i straffeloven og i den strafferettslige særlovgivningen. Straffansvar for uaktsomhet krever en særlig begrunnelse. Et viktig moment i denne vurderingen er om atferden innebærer fare for alvorlig skade. Videre vil effektivitetshensyn kunne tale for et uaktsomhetsansvar for brudd på straffesanksjonerte plikter. Dette gjelder blant annet for lovbrudd der bevissituasjonen gjennomgående er vanskelig. Kommisjonen er imidlertid

<sup>1</sup> Jf. også Sanksjonsutvalgets utredning, NOU 2003: 15 Fra bot til bedring.

kritisk til strafflegging av uaktsomhet for å ramme såkalt skjult forsett.

Etter kommisjonens oppfatning er det skjedd en for omfattende kriminalisering av uaktsomme handlinger, og den foreslår at forsett som hovedregel skal være skyldkravet i hele straffelovgivningen, slik at behovet for uaktsomhetsansvar vil måtte vurderes konkret for hvert enkelt straffebud. Kommisjonen foreslår forsett som skyldkrav ved en rekke lovbruddstyper som etter gjeldende rett bare krever uaktsomhet, blant annet sabotasje mot infrastrukturen, straffeloven § 151a, og ulovlig befatning med kjemiske våpen, jf. lov 6. mai 1994 nr 10 § 1 første ledd, jf. § 5.

I den grad kravet om forsett fravikes, mener kommisjonen at hovedregelen bør være at bare grov uaktsomhet bør rammes. I forhold til mer alvorlige lovbrudd er det to motstridende hensyn som gjør seg gjeldende. På den ene side tilsier faren for alvorlige skadefølger at allerede simpel uaktsomhet bør rammes. På den annen side kan det virke urimelig å stille noen til strafferettslig ansvar for alvorlige handlinger dersom vedkommende bare i begrenset grad kan klandres for sin adferd. Kommisjonen har for en rekke straffebud foreslått at skyldkravet endres fra simpel til grov uaktsomhet, eller fra uaktsomhet til forsett.

Straffeloven kapittel 8 har flere bestemmelser som rammer uaktsomhet. Således setter §§ 86a og 97b straff for grovt uaktsom overtredelse, mens §§ 88 annet ledd, 89 annet ledd og 90 annet ledd setter straff for simpel uaktsomhet.

### 5.2.3 Kriminalisering av forsøkshandlinger

Strafflegging av forsøkshandlinger innebærer en vektlegging av lovovertræderens subjektive forhold, snarere enn de objektive sidene ved en handling. Den någjeldende regel i straffeloven § 49 som begrenser forsøksstraffen til forbrytelsene, foreslås opphevet. Etter kommisjonens forslag skal forsøk som hovedregel være straffbart ved lovbrudd som kan medføre fengsel i mer enn 6 måneder. Både for lovbrudd med høyere og lavere strafferamme enn 6 måneder må det imidlertid foretas en konkret vurdering. For bestemmelser med strafferamme høyere enn 1 år mener kommisjonen at det ikke bør gjøres unntak fra hovedregelen.

Et spørsmål er i hvilken grad forsøk og fullbyrdet forbrytelse skal likestilles, som tilfellet er for flere av straffebudene i straffeloven kapittel 8 og 9. Kommisjonen mener forsøk i de fleste tilfeller vil være mindre straffverdig enn fullbyrdet over-

trødelse, og går inn for å fjerne de fleste reglene som likestiller forsøk og fullbyrdet forbrytelse. Likestilling her krever etter kommisjonens syn en særlig begrunnelse. En begrunnelse kan være hensynet til et effektivt vern mot visse typer lovbrudd. Kommisjonen foreslår derfor å likestille forsøk og fullbyrdet overtredelse blant annet i utkastet § 18-1 om høyforræderi og § 18-2 om grovt høyforræderi.

Likestilling mellom forsøk og fullbyrdet overtredelse innebærer at adgangen til straffri tilbake-treden fra forsøk avskjæres. Videre bestemmer straffeloven § 51 at forsøk skal straffes mildere enn fullbyrdet overtredelse. Kommisjonen går inn for ikke å videreføre regelen i § 51. Bestemmelsen foreslås erstattet av en fakultativ bestemmelse om at straffen for forsøk kan settes lavere enn minstestrafen eller til en mildere straffart. Det vil etter forslaget ikke lenger være behov for å likestille forsøk med fullbyrdet overtredelse for å kunne idømme samme straff for de mest straffverdige forsøksstilfellene som for fullbyrdet lovbrudd.

### 5.2.4 Kriminalisering av forberedelseshandlinger

Etter gjeldende rett er forberedelse til en straffbar handling som hovedregel ikke straffbar. Visse forberedende handlinger kan imidlertid være straffbare etter særskilte straffebud, eksempelvis straffeloven § 94 som blant annet setter straff for å inngå avtale om å begå nærmere angitte forbrytelse i straffeloven kapittel 8.

Kommisjonen har drøftet spørsmålet om kriminalisering av forberedelseshandlinger på bakgrunn av en utredning skrevet av professor Erling Johannes Husabø ved Universitetet i Bergen. Husabø mener at det ikke er dokumentert tilstrekkelig behov for en så vesentlig utvidelse av straffeansvaret som et generelt forberedelsesansvar vil innebære. Et slikt ansvar vil medføre uheldige innskrenkninger i handlefriheten med øket vekt på straffverdigheten av rent subjektive forhold – gjerningsmannens sinnelag – noe som skaper bevisvanskeligheter og øket risiko for uriktige domfellelser. Et utvidet ansvar for forberedende handlinger innebærer også utvidet adgang til å anvende straffeprosessuelle tvangsmidler på et tidlig stadium, noe som blant annet vil gi større mengder overskuddsinformasjon. Erfaringer fra andre land viser dessuten at en generell regel om straff for forberedelseshandlinger lett vil bli abstrakt og upresis. Ifølge Husabø rammer ikke innvendingene i samme grad en eventuell gene-

rell regel om kriminalisering av avtaler om lovbrudd. Men også et slikt ansvar vil gjøre innhugg i den private handlefrihet og vil åpne for mer kontroll av privatlivet.

Kommisjonen finner, i tråd med professor Husabøs syn, ikke grunn til å innføre et generelt straffebud rettet mot forberedelse av straffbare handlinger, heller ikke begrenset til visse typer forberedelseshandlinger, som avtaler om å begå lovbrudd. Kommisjonen mener at kriminalisering av forberedelseshandlinger bør avgrenses til visse typer alvorlige rettsbrudd der fullbyrdelse lett kan føre til ubotelig skade. Dersom forberedelseshandlinger skal strafflegges, bør det skje på grunnlag av en konkret vurdering i tilknytning til det aktuelle straffebud. Når det gjelder hvilke handlinger som i tilfelle skal utgjøre straffbar forberedelse, går kommisjonen stort sett inn for bare å ramme inngåelse av avtale om å begå lovbrudd.

Bestemmelser som retter seg mot forberedelseshandlinger, foreslås blant annet i utkastets § 18-6 om forberedelse til høyforræderi, angrep mot de høyeste statsorganenes virksomhet eller inngrep overfor andre viktige samfunnsinstitusjoner, og i utkastets § 20-12 om avtale om sabotasje mot infrastrukturen.

## 5.3 Strafferammer

### 5.3.1 Sett av strafferammer

Domstolenes grad av frihet ved straffutmålingen vil i prinsippet være avhengig av i hvilken grad strafferammene utgjør skranker for dommerskjønnet. Kommisjonen bemerker at dagens øvre strafferammer sjelden har utgjort noen praktisk begrensning i domstolenes frihet.

I dagens straffelov har man, ved siden av bot og hefte, 16 sett av fengselsstrafferammer. Dersom man tar med strafferammer som følger av en kombinasjon av ulike regler, får man enda flere sett. Dette gjelder også for straffeloven kapittel 8 og 9. Kommisjonen foreslår at strafferammesystemet gjøres enklere. Det foreslås 8 sett av fengselsstrafferammer, nærmere bestemt fengsel inntil 6 måneder, samt fengsel inntil 1, 2, 3, 6, 10, 15 og 21 år.

Kommisjonen har gitt anvisning på en strafferamme i «det lavere sjiktet» når den mener strafferammen bør være bot eller fengsel i 1 år eller lavere, eventuelt bare bot. I det lavere sjikt foreslås kun 2 sett av strafferammer – fengsel i 1 år og fengsel i 6 måneder.

Den generelle bestemmelsen om lengstestraff på 15 år, jf. straffeloven § 17 første ledd litra a, foreslås ikke videreført. Lengstestrafen skal alltid angis i det enkelte straffebud.

### 5.3.2 Minstestraffer

Kommisjonen ser ikke behov for å gjøre endringer i den ordinære minimumsstraffen på fengsel i 14 dager.

Straffeloven inneholder imidlertid mange paragrafer som gir anvisning på en minstestraff som overstiger den ordinære minstestrafen. Flere av disse er bestemmelser i straffeloven kapittel 8 og 9, nærmere bestemt §§ 83, 84, 86, 89, 90, 93 og 94, 98, 99a, 101 og 104. Kommisjonen mener minstestraff er uheldig fordi dette kan tvinge aktørene i rettsapparatet til å måtte velge mellom å fatte avgjørelser de selv finner urimelige eller treffe juridisk tvilsomme avgjørelser. Kommisjonen foreslår derfor å oppheve de fleste av dagens minstestraffer.

Kommisjonens flertall foreslår en minstestraff for tre bestemmelser, nærmere bestemt for vanlig og grovt drap og for grov seksuell omgang med barn under 14 år. Det vises til at minstestraffer vil være en nødvendig verdimerking i forhold til disse straffebudene. Ett mindretall foreslår også minstestraff for grov brannstiftelse og annen farlig ødeleggelse.

Kommisjonen foreslår at bot som utgangspunkt angis som selvstendig straffalternativ i straffebud hvor strafferammen er fengsel i 3 år eller lavere. Straffebud med en høyere strafferamme vil som regel rette seg mot så alvorlige forhold at bot alene vil være en for mild reaksjon. Det påpekes imidlertid at det for noen straffebud kan være et stort spenn i straffverdigheten av de handlinger som kan tenkes subsumert under straffebudet. I forhold til hvert enkelt slikt straffebud må det vurderes konkret om bot skal være et selvstendig straffalternativ.

### 5.3.3 Inndeling av straffebudene etter grovhet

Kommisjonen foreslår for en del likeartede handlingstyper en differensiering av strafferammene etter grovhet, slik at en skjønnsmessig helhetsvurdering vil være avgjørende for når handlingen skal anses som grov. De enkelte straffebestemmelsene som foreslås, er i større utstrekning enn i någjeldende straffelov delt inn i grov, vanlig og noen ganger også liten overtredelse. Inndeling

etter grovhet passer imidlertid ikke for alle handlingstyper. Det passer heller ikke alltid å operere med liten overtredelse.

Teknikken med inndeling av straffebud etter grovhet erstatter bruken av tre typer sidestrafferammer. Kommisjonen foreslår for det første ikke å videreføre «særdeles skjerpene» og «særdeles formildende» omstendigheter som kriterier for særlige sidestrafferammer i enkelte straffebud. De vurderinger som tidligere måtte foretas i tilknytning til disse kriteriene, vil måtte foretas i forbindelse med grovhetsvurderingen. For det andre går kommisjonen inn for å oppheve alle sidestrafferammer for uforsettlige følgeskader. Heller ikke videreføres sidestrafferammer for gjentakelsestilfeller.

Der grov overtredelse er skilt ut som egen bestemmelse, vil det som den store hovedregel bero på en helhetsbedømmelse om den konkrete handlingen er å betrakte som grov. Lovteksten skal angi viktige og typiske momenter ved denne vurderingen, men det at ett eller flere av momentene er til stede, skal ikke automatisk lede til at forholdet bedømmes som grovt. Bedømmelsen av om en overtredelse er å betrakte som liten beror på en tilsvarende helhetsbedømmelse.

#### 5.3.4 Fastsettelse av strafferammen i det enkelte straffebud

Når det gjelder den konkrete fastsettelsen av strafferammene i det enkelte straffebud, har kommisjonen i stor utstrekning forholdt seg til det straffenivået som kan utledes av rettspraksis. På denne bakgrunn er det foreslått til dels vesentlige reduksjoner av de øvre strafferammene. Målsettingen har vært at strafferammene skal utgjøre realistiske skranker for domstolenes straffutmåling. Kommisjonen har imidlertid også foreslått å heve strafferammene i forhold til gjeldende rett i enkelte bestemmelser. Dette skyldes i hovedsak to forhold. For det første foreslås det i en del tilfeller å slå sammen flere straffebud som har ulik strafferamme i den gjeldende straffelov. For det andre er det enkelte bestemmelser som i gjeldende straffelov har en strafferamme som ikke foreslås som alternativ i lovutkastet, jf. kommisjonens forslag om å begrense antall sett av strafferammer.

I henhold til sitt mandat skulle kommisjonen veie de ulike lovbruddstypene mot hverandre ved fastsettelsen av strafferammene. Kommisjonen peker imidlertid på at en uttømmende sammenlikning av alle straffebud ikke er praktisk mulig, og

at en sammenlikning på et høyere generaliseringsnivå av forholdet mellom ulike interesser eller lovbruddstyper er vanskelig. Strafferammen er konkret overveid for hvert enkelt straffebud. I den forbindelse har kommisjonen behandlet ulike hensyn som har gjort seg gjeldende og foretatt vurderinger i forhold til både likeartede og ulikartede straffebud.

Strafferammer i det lavere sjiktet foreslås der kommisjonen mener det er nødvendig å reagere med straff, men hvor straffverdigheten er relativt lav. Det samme gjelder i tilfeller der straffen er begrunnet først og fremst med kontrollhensyn.

Strafferammer på fengsel i 10 år eller mer bør etter kommisjonens syn som utgangspunkt bare fastsettes i bestemmelser som verner liv og legeme, eller staten og statsmyndighetene. For alvorlige krenkelser av disse interessene kan 15 års strafferamme benyttes. En straffetrussel på 21 års fengsel er straffelovgivningens ytterste forsvar mot de mest destruktive angrepene på slike vitale interesser.

Graden av skyld må tillegges stor vekt ved bedømmelsen av handlingens straffverdighet, og det foreslås at strafferammen for forsettlig overtredelse i utgangspunktet skal være høyere enn for en tilsvarende uaktsom overtredelse. Er skyldkravet uaktsomhet, vil en strafferamme i det lavere sjiktet som regel være tilstrekkelig. Kommisjonen mener at man bør være forsiktig med å fastsette en høyere strafferamme enn 2 år for uaktsomme overtredelser, og at det i så fall må kreves en særskilt begrunnelse.

Kommisjonen går inn for at strafferammen for avtale om å begå lovbrudd i utgangspunktet skal være lavere enn strafferammen for en tilsvarende, fullbyrdet overtredelse.

## 5.4 Andre forhold av særlig interesse for utvalgets arbeid

---

### 5.4.1 Medvirkning

Kommisjonen foreslår en ny generell bestemmelse om strafflegging av medvirkning, jf. utkastet § 3-2. De fleste bestemmelser i straffeloven rammer medvirkningshandlinger, og dette fremgår vanligvis uttrykkelig av lovteksten. Slike medvirkningstillegg vil i utkastet til ny straffelov være overflødige. Det presiseres imidlertid at alle bestemmelsene må gjennomgå med sikte på å avklare om det er behov for å gjøre unntak fra det alminnelige medvirkningsansvaret.

#### 5.4.2 Standardisering av skyldkravene i straffebudene

Kommisjonen går inn for standardisering av skyldkravene i straffebudene, og at man i straffeloven i størst mulig utstrekning begrenser seg til skyldformene forsett og uaktsomhet eller grov uaktsomhet. I § 3-10 har kommisjonen foreslått en definisjon av begrepene uaktsomhet og grov uaktsomhet. Videre foreslås at man unngår særlige skyldformer som hensikt og overlegg og formuleringer som «kunnskap om», «bør forstå», «burde forstå», «skjellig grunn til å tro» og lignende. De ulike måtene uaktsomhetskravet i dag er formulert på, er dels bare forskjellige uttrykk for den vanlige aktsomhetsnorm, men kan også bety at skyldkravet avviker fra normen. Kommisjonen nevner formuleringen «eller bør forstå» i straffeloven § 91a og mener det bør vurderes om bestemmelsen skal beholdes, og om den fortsatt skal ramme uaktsomme overtredelser. I så fall bør man formulere skyldkravet ved bruk av ordet «uaktsomhet» eller «uaktsomt».

Kommisjonen går inn for ikke å videreføre krav om vinnings hensikt, og mener også at hensiktskrav som refererer seg til annet enn vinning, stort sett er unødvendig. Det bemerkes imidlertid at det i visse tilfeller kan være grunn til å beholde kravet.

Krav om skadehensikt forekommer som straffbarhetsvilkår i enkelte straffebud. Disse foreslås sløyfet. Flere bestemmelser i straffeloven krever at gjerningspersonen på handlingstidspunktet skal ha vært vitende om bestemte omstendigheter. Kommisjonen mener også at disse kvalifiserte kravene bør erstattes med et alminnelig forsettskrav.

Ved forberedelseshandlinger som i seg selv ikke er straffverdige når de ikke foretas i den hensikt straffebudet krever, mener kommisjonen at hensiktskravet bør beholdes. Dette gjelder eksempelvis straffeloven § 104, jf. § 94 annet ledd. Det understrekes at strafflegging av alle de ulike forberedelseshandlingene som omfattes av bestemmelsen, vil gjøre et altfor stort inngrep i den alminnelige handlefrihet hvis det ikke stilles krav om forbrytersk hensikt. Det uttales likevel at ved en mulig innstramming av det objektive gjerningsinnholdet i straffeloven § 94, kan det bli mindre behov for hensiktskravet i straffeloven § 104.

Kommisjonen mener at overlegg ikke lenger bør nevnes uttrykkelig i noe straffebud, men at graden av planmessig utføring bør inngå som ett

av flere momenter i vurderingen av om en overtredelse er grov.

#### 5.4.3 Dolus eventualis

Straffelovkommisjonens flertall går inn for ikke å beholde skyldformen dolus eventualis i form av den positive innvilgelsesteori. Denne innebærer at forsett ikke bare foreligger når gjerningsmannen var seg bevisst at handlingen mest sannsynlig oppfylte gjerningsbeskrivelsen i straffebudet, men også der han regnet dette som mulig og besluttet å utføre handlingen også for det tilfellet at gjerningsbeskrivelsen faktisk skulle være eller bli oppfylt. Flertallet mener at denne skyldformen reiser alvorlige rettssikkerhetsproblemer. Flertallet har vist til at en gjerningsmann, som bare regnet med resultatet som mulig, ofte ikke har hatt noen bevisst forestilling ut over dette. Å ta stilling til hva gjerningsmannen besluttet med sikte på en eventuell situasjon, vil dessuten by på store bevisproblemer, og det er vanskelig å formulere bevis-temaet på en klar måte. Mindretallet, som vil beholde skyldformen, har vist til begrunnelsen i kommisjonens delutredning V side 118, der det fremgår at det i visse tilfeller kan være behov for den, eksempelvis ved drap og narkotikaforbrytelser der forbryteren ikke har kunnskap om stoffets art og mengde.

#### 5.4.4 Innskrenkende tolking

En rekke straffebud inneholder en rettsstridsreservasjon, som kan være formulert som et krav om rettsstridig hensikt eller lignende, eller kort og godt som et krav om at handlemåten skal være rettsstridig. I noen tilfeller skal dette forstås som en henvisning til at handlingen må krenke andre lovbestemmelser. Men som oftest må det forstås som en henvisning til strafferettens alminnelige rettsstridsreservasjon som er uttrykk for den erkjennelse at det ikke lar seg gjøre å utforme straffebudet tilstrekkelig presist til bare å fange opp straffverdige handlinger. Det kan foreligge særlige omstendigheter eller sterke reelle hensyn som tilsier at handlinger som omfattes av ordlyden, bør være straffrie. I dag synes det å være noe tilfeldig hvilke lovbestemmelser som uttrykkelig henviser til denne alminnelige rettsstridsreservasjon. Kommisjonen foreslår at den lovfestes i § 3-7. På denne bakgrunn vil det ikke være nødvendig å innta en rettsstridsreservasjon i den enkelte straffebestemmelse. Dette har betydning for flere av bestemmelsene i straffeloven kapittel 8.

## 5.5 Plassering av straffebud i straffeloven eller særlovgivningen

---

Kommisjonen foreslår at flere straffebud i særlovgivningen overføres til straffeloven. Den er også kommet til at noen av bestemmelsene i straffeloven hører hjemme i særlovgivningen. Det er videre lagt til grunn at det er uaktuelt å samle alle straffebud i straffeloven, og heller ikke alle straffebud som hjemler fengselsstraff. Kommisjonen drøfter hvilke momenter som bør tillegges vekt ved avgjørelsen av om et straffebud bør plasseres i straffeloven eller i den strafferettslige særlovgivningen.

Kommisjonen mener at lovbruddets alvorlighet bør ha stor betydning for plasseringen. De alvorligste straffebudene bør stå i straffeloven. Gjelder det mindre alvorlige overtredelser, bør hensynet til oversiktighet og saklig sammenheng ofte være utslagsgivende.

I de fleste tilfeller vil strafferammen gi et mål på hvor alvorlig lovgiver regner lovbruddet for å være. Det legges til grunn som et utgangspunkt at alle lovbrudd med strafferamme på fengsel i 6 år eller mer hører hjemme i straffeloven.

Hensynet til å sikre oversiktighet i regelverket ved at regler som saklig sett hører sammen, også plasseres i samme lov, er etter kommisjonens syn et tungtveiende moment ved vurderingen av plasseringsspørsmålet. Hvorvidt dette momentet tilsier plassering i straffeloven eller en særlov, må imidlertid vurderes konkret. Hensynet til å gjøre et straffebud kjent for dem det gjelder, og dermed sikre straffebudets allmennpreventive virkning, kan etter omstendighetene være et relevant argument for at straffebudet bør plasseres i en særlov.

For øvrig mener kommisjonen at plasserings-spørsmålet ikke har noen nevneverdig betydning for den kriminalpolitiske innsats. Den er også av den oppfatning at man ved en gjennomgripende reform må stå relativt fritt til å endre den nåværende plasseringen av et straffebud.

## 5.6 Paragrafnummerering

---

Kommisjonens flertall foreslår at paragrafnummereringen i en ny straffelov skal være to-leddet, og de enkelte straffebud er gitt en tittel, eksempelvis § 18-1. Høyforræderi.

## 5.7 Betydningen av Straffelovkommisjonens utredning for utvalgets arbeid

---

I henhold til sitt mandat er utvalget organisert som et utvalg under Straffelovkommisjonen. Som det fremgår under 1.2 må utvalgets mandat anses endret etter vedtakelsen av straffeloven §§ 147a og 147b ved lov 28. juni 2002 nr. 54. Dette innebærer blant annet at det ikke foreligger noe presserende behov for ny lovgivning som tilsier endringer i någjeldende straffelov uavhengig av den generelle lovbehandling av Straffelovkommisjonens innstilling. Utvalgets forslag til nye lovbestemmelser til erstatning av bestemmelsene i kapittel 8 og 9 i straffeloven er således tilpasset kommisjonens lovforslag. Konkret betyr dette at utvalgets lovforslag baserer seg på kommisjonens utkast i Første del – Alminnelige bestemmelser og inngår som kapittel 17 i utkastets Andre del – De straffbare handlingene.

Kommisjonen har i kapittel 4 til 8 i sin utredning vurdert og tatt stilling til en rekke generelle og prinsipielle spørsmål i forbindelse med fremleggelsen av forslaget til ny straffelov. Utvalget har i og for seg ikke sett seg avskåret fra å innta andre standpunkter enn Straffelovkommisjonen i slike spørsmål så langt det er naturlig at de vurderes av utvalget innenfor rammen av mandatet. Noen av spørsmålene vil også bli nærmere drøftet. Utvalget kan imidlertid i det alt vesentlige slutte seg til Straffelovkommisjonens prinsipielle vurderinger og legger utvalgets forslag til alminnelige bestemmelser til grunn.

Med unntak for bestemmelsen i § 95 som er foreslått opphevet, er kapittel 8 i gjeldende straffelov ikke behandlet av kommisjonen ut over en kort omtale. Kommisjonen har gitt uttrykk for at en revisjon av kapitlet må ses i sammenheng med militær straffelov og lov om forsvarshemmeligheter. Kommisjonen mener at også en eventuell revisjon av straffeloven § 134 bør foretas i tilknytning til revisjon av den militære straffeloven. Videre er det pekt på at lov 17. mars 1916 om straff for internerte militære med fordel kan vurderes i denne sammenheng.

Kommisjonen har vurdert bestemmelsene i straffeloven kapittel 9 på linje med andre bestemmelser i kommisjonsutkastet. Det er gitt anvisning på det innhold bestemmelsene etter kommisjonens mening bør gis, uten at det er utformet forslag til lovtekster.

I henhold til sitt mandat har utvalget på fritt grunnlag vurdert bestemmelsene i kapittel 9. Som det fremgår under beskrivelsen av utvalgets man-

dat, har utvalget hatt som oppgave å utforme forslag til lovtekst.

## Kapittel 6

# Grunnlaget for lovarbeidet. Utvalgets generelle vurderinger

## 6.1 Trusselsituasjonen

### 6.1.1 Utgangspunkt

Som det fremgår av gjengivelsen av utvalgets mandat i 1.2, er det blant annet endringene i trusselbildet siden kapittel 8 og 9 i straffeloven ble revidert i 1950 som er bakgrunnen for at utvalget ble nedsatt. Samme dag som denne straffelovrevisjonen ble vedtatt, 15. desember 1950, ble det også gitt to andre lover av betydning for rikets sikkerhet: lov om særlege rådgjerder under krig, krigsfare og liknende forhold – beredskapsloven – og lov om endring av lov om kontroll av post- og teletjenester av 24. juni 1915. Ved den siste lovendringen ble Kongen gitt fullmakt til å treffe bestemmelser om kontroll med telefonsamtaler under etterforskning av nærmere angitte lovbrudd. Slike forskrifter ble imidlertid ikke gitt før i august 1960.

I mandatet fremheves at «utviklingen i samfunnet og i teknologi» har ført til økt sårbarhet, og det understrekes den forskjell fra tidligere at vitale norske interesser i dag trues av andre aktører enn nasjonalstater. Det er vist til at fundamentalistiske eller andre ekstremistiske grupperinger kan tenkes å angripe nasjonale interesser enten direkte eller ved å rette angrep mot interesser Norge varetar gjennom forpliktende internasjonalt samarbeid. Det er også endringene i trusselbildet og især terrortrusselen, slik den fremstår etter 11. september 2001, som ifølge mandatet begrunner en gjennomgang av de etterforskningsmetoder som bør kunne brukes i saker om rikets sikkerhet.

Med utgangspunkt i mandatets understreking av endringene i dagens trusselsituasjon i forhold til tidligere er det grunn til først å omtale den trusselsituasjon som forelå fra inngangen til 1950-årene og frem til slutten av 1980-årene.

### 6.1.2 Hovedtrekk i trusselsituasjonen frem til slutten av 1980-årene<sup>1</sup>

Ikke lenge etter Den annen verdenskrig fikk man varsler om den senere utviklingen mellom de vestlige land og Sovjetunionen. I 1946 og 1947 ble det opprettet folkerepublikker under sovjetisk dominans i Bulgaria, Romania, Polen og Ungarn. Dette førte til Truman-doktrinen om USAs forpliktelse til å til å bekjempe kommunismen ved «å støtte frie folk som gjør motstand mot væpnede mindretalls forsøk på å ta makten eller mot press utenfra». I forlengelsen av dette ble Marshall-hjelpen av Sovjetunionen sett som et amerikansk fremstøt for globalt hegemoni, og øst-landene ble tvunget til å takke nei. I vestlige land som Frankrike og Italia var det høsten 1947 omfattende kommunistdominerte streiker og stor sosial uro. I desember 1947 ble det brudd mellom de tre vestmaktene og Sovjetunionen i forhandlingene om Tysklands fremtid, og vestmaktene satte i gang en handelsblokkade overfor Sovjetunionen av varer som ble vurdert å være av strategisk betydning. Begynnelsen av den åpne kalde krigen regnes gjerne fra da av.

Mot denne bakgrunn skjedde så to begivenheter som fremfor noe førte til bekymring i Norge: I Tsjekkoslovakia grep kommunistene støttet av Sovjetunionen makten ved et kupp i februar 1948. Samtidig ble det kjent at Finland ble avkrevet en vennskaps- og bistandsavtale med Sovjetunionen, som også påla finnene visse militære forpliktelser og forutsatte konsultasjoner mellom de to landene i truende situasjoner. Mens forhandlingene pågikk, var det rykter om at kommunistene, som var med i den finske regjeringen, planla statskupp.

Krigsfaren ble regnet som stor på noe lengre sikt. Den akutte faren ble imidlertid ikke sett som overhengende, i hvert fall ikke så lenge Sovjetunionen ble møtt med militær fasthet. Men man fryk-

<sup>1</sup> Jf. blant annet beskrivelsen av trusselsituasjonen i Stortingsdokument nr. 15 (1995-96) Lund-rapporten, kapittel 7.



tet en situasjon med kombinasjon av ytre spenning og indre uro – i første rekke press fra Sovjetunionen i forbindelse med kommuniststyrte streiker, sabotasje og lignende. Under inntrykk av begivenhetene i Tsjekkoslovakia og Finland holdt Einar Gerhardsen 29. februar 1948 sin tale på Kråkerøy der han betegnet kommunistpartiet som den største trussel mot norsk frihet og demokrati. Kommunistene ble fra nå av oppfattet som en sikkerhetstrussel, en rekrutteringsmark for sovjetisk agentverving, potensielle femtekolonnister som kunne mistenkes for å ville undergrave norsk styresett og forsvarsevne gjennom propaganda, infiltrasjon, spionasje og sabotasje.

I mars 1948 begynte også drøftelsene som førte til opprettelsen av NATO i april 1949. Omtrent samtidig ble den indre beredskap styrket ved nedsettelse av to lovutvalg, ett som skulle fremme forslag om beredskapslov – innstillingen er fra mars 1950, og ett til revisjon av bestemmelser i straffeloven kapittel 8 og 9 – innstilling avgitt sommeren 1948.<sup>2</sup>

Trusseloppfatningen ved inngangen til 1950-årene holdt seg relativt uforandret frem til begynnelsen av 1960-årene, vedlikeholdt blant annet av Koreakrigen, begivenhetene i Ungarn høsten 1956 og Cuba-krisen i 1962. Frykten for Sovjetunionen som en aggressiv stormakt vek imidlertid etter hvert plassen for en frykt for at krig kunne bli utløst av ukontrollerbare begivenheter eller feilvurderinger. Etter midten av 1960-årene vekslet den internasjonale situasjonen mellom avspenning og økt spenning, blant annet etter innmarsjen i Afghanistan og utplassering av raketter med kjernefysiske sprengladninger. I midten av 1980-årene satte glasnost inn.

Gjennom hele perioden var Sovjetunionens og andre øststaters etterretningsvirksomhet mot Norge omfattende – etter hvert i økende grad rettet mot teknologisk og økonomisk informasjon. Den viktigste del av virksomheten i Politiets overvåkingstjeneste var i alle disse årene knyttet til kontraetterretning; i siste del av perioden fikk internasjonal terrorisme med utspring i Midtøsten større oppmerksomhet.

Frem til begynnelsen av 1960-årene holdt også oppfatningen av norske kommunister som potensielle femtekolonnister seg relativt uforandret, og overvåkingstjenesten tok i disse årene sikte på en tilnærmet total kartlegging av dem. Helt frem til

slutten av 1980-årene var tillitsmenn i NKP gjenstand for overvåking, og partikontorets telefoner ble avlyttet i årene 1986-1989 på grunnlag av mistanke om økonomisk bistand fra Sovjetunionen.<sup>3</sup>

Fra slutten av 1960-årene var det imidlertid andre grupperinger på den politiske venstresiden – i første rekke AKP (m-l) – som tjenesten konsentrerte seg om. Disse ble oppfattet som en revolusjonær fare. I motsetning til kommunistene i NKP hadde de imidlertid ikke tilknytning til en fremmed makt som ble oppfattet som en direkte trussel mot Norge. Interessen for AKP (m-l) vedvarte til henimot slutten av 1980-årene, men især etter Hadelandsdrapene i 1981 ble overvåkingstjenestens virksomhet omprioritert til først og fremst å gjelde voldelige ny-nazistiske og rasistiske grupper.

### 6.1.3 Trusselsituasjonen i dag

#### 6.1.3.1 Generelt

Grunnlaget for utvalgets vurderinger av dagens trusselbilde er i første rekke NOU 2000: 24 Et sårbart samfunn, Stortingsmelding nr. 17 (2001-2002) Samfunnssikkerhet, Politiets sikkerhetstjenestes notat av 7. oktober 2002 – utkast til trusselvurdering for Politimetodeutvalget, og rapport av februar 2003 utarbeidet for utvalget av forskerne John Kristen Skogan og Ståle Ulriksen ved Norsk Utenrikspolitisk Institutt, vedlegg 1.

Etter sammenbruddet av de kommunistiske regimene i Europa, er den tradisjonelle militære trussel mot Norge blitt sterkt redusert. Utviklingen i Russland er imidlertid uoversiktlig, og selv om ikke den militære trussel er fremtredende i overskuelig fremtid, vil Norge kunne utsettes for press av forskjellig karakter som kan være egnet til å påvirke myndighetenes handlefrihet. I rapporten fra forskerne ved NUPI er det fremhevet at militære operasjoner med begrensede målsettinger ikke kan utelukkes, og det er i denne forbindelse vist til at grensespørsmål i nordlige havområder ikke er avklart og at Norge ikke lenger automatisk kan regne med vestlig støtte i enhver konflikt med Russland. Det vil blant annet kunne tenkes scenarier der USA vil å ha større behov for gode relasjoner med Russland enn med Norge, eksempelvis hvis USA skulle komme i konflikt med Kina om Taiwan eller Nord-Korea.

<sup>2</sup> I mars 1948 vedtok Stortinget en økning av forsvarsbudsjettet med nærmere 50% – fra 200 til 300 millioner. Ca. 8 millioner av ekstrabevilgningen gikk til styrking av politiets beredskap.

<sup>3</sup> Jf. straffeloven § 97a som har en strafferamme på fengsel inntil 2 år. Etter at Lund-kommisjonens rapport ble fremlagt, er det kommet frem at mistankene er bekreftet gjennom undersøkelser i sovjetiske arkiv.

Norge er som medlem av NATO og FN også engasjert militært i konflikter andre steder i verden, som deltaker i rent fredsbevarende styrker og i offensivt pregede operasjoner som på Balkan og i Afghanistan. Noen vesentlig øket militær trussel mot rikets sikkerhet synes ikke dette å innebære, men det kan medføre at trusler av annen karakter tiltar, ikke minst trusler med utspring i statlig eller ikke-statlig organisert terrorisme. Norges stilling som produsent og eksportør av olje og gass, samt norsk skipsfart, er også av betydning. Aksjoner rettet mot mål av interesse i denne sammenheng vil kunne iverksettes kanskje ikke først og fremst for å ramme Norge, men primært for å ramme andre nasjoner som norsk petroleumsproduksjon er av strategisk interesse for.

Ikke minst utviklingen i forbindelse med Sikkerhetsrådets og andre internasjonale foras behandling av Irak-krisen synes å vise at stormaktenes strategiske tenkning og de internasjonale allianseforhold kan være inne i en endringsprosess, og innebyrden av denne prosess i forhold til vår nasjonale sikkerhet er uoversiktlig. Den senere utvikling synes for så vidt å forsterke det som uttales i St.meld. nr. 17 (2001-2002) Samfunnssikkerhet på side 26:

«Vi står overfor et mye bredere og mer diffust trusselbilde enn tidligere, kjennetegnet av glidende overganger mellom det nasjonale og det internasjonale, og mellom fred, krise, væpnet konflikt og krig. Norge kan i økende grad bli trukket inn i konflikter i den lavere delen av krisespekteret, og vi kan bli trukket inn i konflikter på en indirekte måte. I sum er de potensielle truslene som vi står overfor som en del av en mer global verden ikke blitt borte – de er flere og mer uoversiktlige.»

På tross av det uoversiktlige i situasjonen, synes det klart at trusselen om militært angrep fra andre land er sterkt redusert i forhold til tidligere. Truslene mot rikets sikkerhet er i dag i hovedsak knyttet til terrorisme og etterretningsvirksomhet.

### 6.1.3.2 *Terrorisme*

Norge har ikke opplevd terroranslag som omfattes av definisjonen i straffeloven § 147a, det vil si handlinger som er begått med det forsett å alvorlig forstyrre en funksjon av grunnleggende betydning i samfunnet, å skape alvorlig frykt i befolkningen eller å tvinge norske myndigheter til å gjøre, tåle eller unnlate noe av vesentlig betydning

for landet. Slike terroranslag rettet mot andre lands grunnleggende funksjoner, myndigheter eller befolkning eller mot mellomstatlige organisasjoner, jf. § 147a første ledd bokstav c, har heller ikke funnet sted her. Derimot har vi sett terrorpregede handlinger utført i statlig regi og rettet mot enkeltpersoner: Lillehammer-drapet i 1973 og drapsforsøket på William Nygaard i 1993. Attentatene bekrefter for så vidt at stater, endog stater som i utgangspunktet har gode forbindelser med Norge, kan se seg tjent med å ta skritt for å gjennomføre alvorlige forbrytelser på norsk jord. For øvrig kan nevnes at det i NOU 2000: 24 Et sårbart samfunn er opplyst at det under oljekrisen i 1970-årene ble planlagt «aksjoner» mot oljeraffineriet på Slagentangen og mot den egyptiske og israelske ambassaden etter Camp David-avtalen i 1979. Videre opplyses at personer med tilknytning til IRA og uidentifiserte vesttyskere fremsatte tilbud til representanter for Sameaksjonen og Folkeaksjonen mot utbygging av Alta-vassdraget om å gjennomføre sabotasjeaksjoner mot det norske samfunnsmaskineriet. Tilbudet ble avvist. Det sies ikke noe nærmere om realiteten i planene og tilbudet. Fra de siste tyve år foreligger det ikke opplysninger av tilsvarende karakter.

Den trusselsituasjon i første rekke USA, Storbritannia og Israel i dag står overfor, innebærer at disse lands ambassader og ambassadepersonell er terrormål her som ellers i verden.

I St.meld. nr. 17 (2001-2002) gis det uttrykk for at terrorangrepet 11. september 2001, som ble ansett som et væpnet angrep i henhold til FN-pakten og NATO-pakten, gir «varsel om hvilke trusler man kan komme til å stå overfor i fremtiden». Videre fremheves at angrepet viser muligheten for et skadeomfang som i sin ytterste konsekvens kan true nasjonal sikkerhet og at terrorismen «[s]lik sett ... representerer en bredere sikkerhetsutfordring enn tidligere». De terrorhandlinger som er utført i ettertid, eksempelvis angrepet på en fransk oljetanker utenfor Jemen i september 2002, på Bali i oktober 2002 og i Ryadh i mai 2003, og som i første rekke synes å ha vært rettet mot borgere av vestlige nasjoner, bekrefter oppfatningen. Det er først og fremst det internasjonale aspektet som representerer en større utfordring i dag. Den nasjonalt begrensede terrorisme har i årevis representert en meget stor sikkerhetsmessig utfordring for de land som har vært rammet.<sup>4</sup>

I sin alminnelighet deles terroraktører i hovedgrupper som kan gripe over i hverandre: Ideologiske, etnisk-separatistiske, ekstremt-religiøse og såkalt ensaks-terrorister. Mens etnisk-

separatistiske grupper og ensaks-grupper i liten grad utøver terrorisme på tvers av landegrenser, vil især den ekstremt-religiøse terrorisme kunne ha et mer internasjonalt eller globalt preg, slik situasjonen er for al-Qaidas vedkommende. Terrorhandlinger som begås på ekstremt-religiøst grunnlag, skjer ofte med tanke på belønning i det hinsidige og begrenses i liten utstrekning av rasjonelle overveielser eller tradisjonelle moralske skrupler i forhold til den lidelse uskyldige mennesker utsettes for. Særlig ondartet er ideologisk eller religiøs terrorisme som drives i regi av eller med støtte fra stater fordi terroristenes skadepotensial da blir større.

Terrorangrep har hittil skjedd med konvensjonelle våpen og eksplosiver og har vært rettet mot mennesker og materielle verdier. Masseødeleggesvåpen har ikke vært brukt utover den fanatiske japanske sekt Aum Shinrikos bruk av nervegassen sarin på T-banen i Tokyo i mars 1995. Det kommer imidlertid stadig forlydender om at primitive utgaver av såkalte skitne kjernefysiske bomber – konvensjonelle eksplosiver omgitt av kjernefysisk avfallsmateriale – representerer en mulig trussel i det internasjonale samfunn. At enkelte grupper forsøker å skaffe seg kjemiske, biologiske eller radiologiske terrorvåpen, synes å være på det rene.

Heller ikke elektroniske informasjonssystemer har vært utsatt for angrep, verken av fysisk eller elektronisk karakter, som med rimelighet kan betegnes som terrorisme. I de vestlige samfunn er datateknologien i dag et helt avgjørende element i infrastrukturen. Dette gjør dem sårbare og skaper tilsvarende frykt for terrorangrep.

I St.meld. nr. 17 (2001-2002) Samfunnssikkerhet konkluderes gjennomgangen av terrortrusselen mot Norge med at denne vurderes som lav. I løpet av den perioden utvalget har vært i arbeid, har PST oppgradert trusselvurderingen til lav til moderat og i mai 2003 til moderat til lav. Den siste oppgraderingen har sin bakgrunn i at TV-stasjonen al-Jazeera 21. mai 2003 kringkastet et lydopp-

tak som skal skrive seg fra en av lederne i al-Qaida, Ayman al-Zawahiri. I opptaket er Norge nevnt sammen med USA, Storbritannia og Australia som deltakere i Irak-krigen, og det ble oppfordret til å angripe disse lands ambassader og andre mål. Det er uklart hva bakgrunnen er for at Norge ble nevnt, jf. misforståelsen om Norges deltakelse i Irak-krigen, og hvilken realitet det er i oppfordringen om angrep mot norske mål. Noen nevneverdig økning i terrortrusselen i Norge betyr dette neppe. PSTs trusselvurderinger gjelder ikke eventuelle norske interesser på utenlandsk territorium.

Ved bedømmelsen av trusselen må det også ses hen til de funksjoner som er en forutsetning for utføring av terrorhandlinger, nemlig et støtteapparat som bidrar med ressurser og et planleggingsapparat. Det er i dag ikke sterke holdepunkter for å anta at Norge fremstår som et land der det kan være nærliggende å planlegge eller støtte/finansiere terrorhandlinger andre steder i verden, men organisert terrorisme har forgreninger av ulik karakter til annen organisert kriminalitet som påvirker det generelle trusselbilde. I PSTs notat gis det uttrykk for at tilhengere av militant islamisme har slått seg ned i Norge, og at det «må antas at enkelte av disse personene/grupperingene gir støtte til internasjonale terrorgrupper i form av politisk virksomhet, rekruttering av medlemmer og innsamling av penger».<sup>5</sup> Finansiell støtte, som er straffbar etter norsk terrorlovgivning – straffeloven § 147b – har foreløpig ikke ført til siktelser her i landet. PST understreker at etterforskningen av slike forbrytelser stiller politiet overfor store vanskeligheter.

Ved vurderingen av terrortrusselen hører det med i bildet at terrorhandlinger kan sette i gang

<sup>4</sup> I Europa har terrorismen i etterkrigstiden i første rekke vært knyttet til ETAs terrorisme i Spania og IRAs i Storbritannia som har pågått i mer enn tredivet år, mens terrorismen i Tyskland og Italia – Rote Armé Fraktion, Brigade Rosse og ekstrem høyreterrorisme – har vært av kortere varighet. Det er tegn som kan tyde på at eksempelvis De røde brigader er i ferd med å reaktiveres. Også tidligere, rundt forrige århundreskifte, hadde man i Europa en internasjonal terrorisme utsprunget av anarkistiske ideer, som sto bak en rekke alvorlige attentater mot statsledere og fremstående personer. I de tyve årene før 1914 ble seks statsledere myrdet av anarkister, jf. Barbara W. Tuchman, *The Proud Tower*, Ballantine Books, New York 1996, kapittel 2.

<sup>5</sup> Saken om kurderen Faraj Ahmad, den såkalte mullah Krekar, har vakt stor oppmerksomhet i Norge. Han er en leder for den kurdiske frigjøringsgruppen Ansar al-Islam, som ifølge amerikanske påstander skal stå bak forsøk med nervegass og ha tilknytning til al-Qaida. Gruppen sies å være nedkjempet under Irak-krigen. I Norge har Krekar blant annet vært siktet og begjært varetektsfengslet etter terrorbestemmelsen i straffeloven § 147a. Begjæringen ble avslått av Borgarting lagmannsrett, og påtalemyndighetens kjæremål ble forkastet ved Høyesteretts kjæremålsutvalgs kjennelse av 9. april 2003 der det blant annet heter: «Utvalget forstår lagmannsrettens kjennelse slik at lagmannsretten har lagt til grunn at trusler om væpnet motstand – herunder bruk av selvmordsaksjoner – mot militære styrker som invaderer hans hjemland, ikke rammes av § 147a når trusselen ikke går ut på å ville angripe sivile mål utenfor en krigssone, men at truslene er knyttet til aksjoner av militær art. Kjæremålsutvalget er enig i denne lovtolkningen. At det trues med handlinger som eventuelt er rettsstridige i forhold til folkeretten, er ikke avgjørende når det ikke trues med handlinger som omfattes av legaldefinisjonen av «terrorhandling».

begivenhetsrekker som kan få uoverskuelige konsekvenser. Det fremste historiske eksempel er formodentlig mordet på det østerriksk-ungarske monarkis tronfølger i Sarajevo i juni 1914. Angrepet den 11. september 2001 har ført til en betydelig omlegging av USAs utenrikspolitikk og strategiske tenkning, der blant annet såkalte «rogue states» – utskuddstater – slås i hardkorn med terrorisme. USA ser det som maktpåliggende at slike stater avvæpnes for å hindre anskaffelse eller bruk av masseødeleggelsesvåpen. USA har fulgt opp dette gjennom Irak-krigen uten til nå å ha funnet noe som tyder på at landet var i besittelse av slike våpen.

En av konsekvensene av krigen i Irak vil kunne være at det skapes større grobunn for rekruttering av terrorister og øket risiko for gjennomføring av terrorhandlinger fra ekstreme islamistiske grupperinger mot vestlige interesser, og da formodentlig i første rekke mot de land som deltok på amerikanernes side i krigen. Norges holdning i konflikten kan vanskelig antas å ha vært egnet til å øke terrortrusselen direkte mot norske interesser, jf. imidlertid det som er sagt under 6.1.3.1 om mulige konsekvenser av Norges deltakelse i krigen i Afghanistan.

#### 6.1.3.3 Politisk ekstremisme

Også politisk ekstremistiske bevegelser nevnes gjerne i trusselsammenheng. Etter slutten av 1980-årene har oppmerksomheten vært konsentrert om ny-nazistiske og rasistiske bevegelser som har voldelig karakter. Det dreier seg om en temmelig begrenset krets av aggressive ungdommer – PST regner med ca. 150 personer – og enkelte av dem har vist seg i stand til å gjennomføre ekstreme voldshandlinger, sist det brutale drapet på Benjamin Hermansen. Selv om grupperingene er forankret i en type nazistisk eller rasistisk ideologi, er det i dag vanskelig å oppfatte dem som noen egentlig sikkerhetstrussel her i landet.

#### 6.1.3.4 Etterretningsvirksomhet

Den ulovlige etterretningsvirksomhet som finner sted, tar sikte på å skaffe opplysninger av militær, politisk, teknologisk og økonomisk karakter som kan være til skade for landets sikkerhet. Norges strategiske beliggenhet, allianseforhold og deltakelse i internasjonale operasjoner gjør norsk sikkerhetspolitikk og norske militære disposisjoner interessante for fremmede lands etterretningstjenester. Det samme gjelder selvfølgelig våpentek-

nologi mv. Ved siden av slike opplysninger av betydning for rikets sikkerhet i tradisjonell forstand, er det flere forhold som gjør Norge interessant for etterretningstjenester i andre land. Det gjelder for eksempel uløste spørsmål knyttet til miljø, ressursforvaltning og fastsetting av maritime grenser. Videre vil slike tjenester søke å skaffe seg informasjon om blant annet strategi og teknologisk utvikling i petroleumssektoren og innenfor havforskning, virksomhet på havbunnen, kommunikasjon og legemiddelindustri. Atskillig av denne etterretningsvirksomheten har karakter av industrispionasje som også drives av konkurrerende næringsvirksomhet.

Etter at fremmede staters etterretningsvirksomhet lå nede på begynnelsen av 1990-tallet, har denne virksomheten tatt seg betraktelig opp i senere år. Etterretningsvirksomheten drives i atskillig utstrekning av personer med tilknytning til fremmede lands diplomatiske representasjon. Ved siden av de mer tradisjonelle etterretningsmetoder, er det klart at datateknologi er blitt et svært viktig redskap for innhenting av opplysninger.

Den trussel etterretningsvirksomheten representerer, må ses i forhold til den utenrikspolitiske situasjon, til utviklingen i det internasjonale samkvem ellers og til den tekniske og økonomiske utvikling i sin alminnelighet. Informasjonstilfanget gjennom Internett reiser særlige problemer. Dessuten vil den økte globaliseringen med blant annet utlendingers økte adgang til kjøp av norske bedrifter, kunne gjøre det vanskeligere å hindre overføring av beskyttelsesverdig teknologisk innsikt.

#### 6.1.3.5 Flyktningspionasje

En egen type etterretningsvirksomhet er den såkalte flyktningspionasje, det vil i første rekke si en fremmed stats etterretningsvirksomhet rettet mot statens borgere i Norge. Med utgangspunkt i hjemstatens interesser av politisk eller religiøs karakter er formålet med virksomheten å øve kontroll med eller press mot egne borgere i ulike sammenhenger, eksempelvis for å kartlegge opposisjonelle grupper i Norge. Det er en oppgave for Norge å beskytte flytninger og innvandrere her i landet mot slik virksomhet. Virksomheten har en side til norske sikkerhetsinteresser og kan blant annet gå ut på verving av agenter eller innhenting av informasjon som ledd i ordinær etterretningsvirksomhet.

### 6.1.3.6 Endringene i trusselsituasjonen. Oppsummering

Oppsummeringsvis kan det fastslås at trusselsituasjonen for Norge fra inngangen til 1950-årene og frem til 1980-årene ble oppfattet som meget alvorlig – etter hvert noe avtagende – dels ved den stadig krigstrussel Norge var utsatt for, direkte og som medlem av NATO, dels – og i forbindelse med dette – ved den meget omfattende etterretningsvirksomhet som ble drevet mot Norge, og den sikkerhetstrussel norske kommunister ble antatt å representere.

I forhold til den trussel som da forelå, fremstår dagens trusselbilde som mindre dramatisk. Den trussel terrorismen representerer, som er blitt aksentuert etter 11. september 2001, retter seg ikke mot nasjonens selvstendighet og sikkerhet i den samme fundamentale betydning, men mot vitale samfunnsinteresser ellers, som vern av borgernes liv og eiendom og samfunnets infrastruktur. Risikoen for at slike terrorangrep skal rettes direkte mot norske interesser, oppfattes i dag ikke som stor.

Ved at krigstrusselen er redusert i forhold til tidligere, er også risikoen for at vi kan bli utsatt for bruk av masseødeleggelsesvåpen blitt mindre. Vesentlige økonomisk/teknologiske interesser kan på den annen side være blitt mer utsatt enn tidligere, ikke minst mot ulike former for etterretningsvirksomhet.

Det er avslutningsvis også grunn til å understreke det som er fremhevet ovenfor, at den internasjonale situasjon later til å være under betydelig endring med den følge at trusselbildet er blitt mer uoversiktlig og truslene flere og mer diffuse enn tidligere.

## 6.2 Generelt om grunnlaget for lovendringer

### 6.2.1 Utgangspunkter. Samfunnsvern og rettssikkerhet. Norsk rettstradisjon

Som det fremgår av utvalgets fremstilling av mandatet og gjennomgangen av gjeldende rett, ble reglene i straffeloven kapittel 8 og 9 og reglene i militær straffelov og lov om forsvarshemmeligheter ansett modne for revisjon under det lovarbeid som ledet frem til lovendringene i desember 1950. Den revisjon som da ble foretatt, var begrenset, men omfattet i hovedsak de materielle endringer man så et mer påtrengende behov for i lys av kri-

gens og etterkrigstidens erfaringer. Det oppryddingsarbeid som for øvrig var ønskelig i lys av den utvikling som var skjedd, og de erfaringer som var høstet siden lovene ble vedtatt, lot man derimot ligge. Dette arbeid er i atskillig utstrekning av lovteknisk karakter.

Mandatet forutsetter at utvalget vurderer behovet for materielle lovendringer: Strafflegging av forhold som ikke tidligere har vært straffbare, endringer eller opphevelse av gjeldende straffebestemmelser og innføring av nye eller endringer i gjeldende regler om straffeprosessuelle etterforskningsmetoder. Et vesentlig spørsmål er hvilke prinsipper som bør være utgangspunktet ved vurderingen av behovet for lovendringer.

I demokratiske rettsstater blir strafferettslig lovgivning til gjennom avveininger mellom hensynet til samfunnsvern – statens interesse i å bekjempe forbrytelser i samfunnets og borgernes interesse – og rettssikkerhetshensyn i vid forstand – hensyn som tilsier vern av enkeltindivider og grupper mot urimelige eller vilkårlige inngrep fra statsmakten. Balanseforholdet mellom disse hensynene, som begge tilsikter vern av de grunnleggende behov for frihet og trygghet, vil variere i tid og rom, i utviklingens medfør, under varierende trusselbilder og under innflytelse av forskjeller i kultur og rettstradisjoner. Det er således – også i den vestlige verden – betydelige forskjeller statene imellom når det gjelder hvor balansepunktet er lagt med hensyn til straffereaksjonenes tyngde og arten av de metoder mv. som benyttes i kriminalitetsbekjempelsen.

Norsk strafferett og straffeprosess har i forhold til andre land tradisjonelt hatt milde straffereaksjoner – kanskje med narkotikakriminalitet som viktigste unntak – og et lavt inngrepsnivå, det vil si begrenset adgang til å bruke inngripende metoder i etterforskningen av straffbare handlinger.

Det kan ha sin interesse spesielt å peke på den tilbakeholdenhet som har vært utvist med hensyn til å ta i bruk inngripende etterforskningsmetoder. Da loven om kontroll med post- og teletjenester av 1915 i 1950 ble utvidet ved at Kongen også fikk fullmakt til å treffe bestemmelser om telefonkontroll av hensyn til rikets sikkerhet, var utvidelsen ikke ukontroversiell. Spørsmålet var blant annet fremme i lukket møte i Stortingets spesialkomité for særlige utenrikspolitiske saker og beredskaps-spørsmål 25. juli 1949. Komitéformannen Terje Wold (A) ga da uttrykk for at

«med hensyn til spørsmålet om lovbestemmelser som ga hjemmel for å avlytte telefonsamta-

ler, tror jeg det vil være meget vanskelig å gå til noen sådan lovgivning i det hele tatt».

Høyres Carl Joachim Hambro var helt avisende:

«Men jeg vil, likesom formannen gjorde, ha reservert meg mot enhver tale om å avlytte telefoner, og jeg vil si at den forargelse som er i vide kretser for den pass-sensur som praktiseres, og de mange brevbrudd som finner sted, den tror jeg man gjør vel i å regne med.»

Etter at loven ble gitt gikk det ti år før Kongen benyttet lovens fullmakt, og det således ble åpnet adgang til telefonavlytting.

Først i 1976 ble det etter lang tids overveielse gitt en midlertidig lov om adgang til telefonkontroll i saker om etterforskning av narkotikalovbrudd. Frem til 1999, da det i straffeprosessloven generelt ble åpnet adgang til telefonkontroll ved etterforskning av forbrytelser med en straffeframme på fengsel i 10 år eller mer, kunne telefonkontroll bare benyttes i saker av betydning for rikets sikkerhet og i narkotikasaker.

Den norske strafferettstradisjon, som senere år er kommet under press fra krav om strengere straffereaksjoner og mer inngripende metoder i kriminalitetsbekjempelsen, er et meget verdifullt element i det norske samfunn. Strafferettstradisjonen gjenspeiler i ikke liten grad et samfunns sivilisatoriske og humanistiske nivå ved å vise den maktbruk og de metoder samfunnet ser seg tjent med og berettiget til å bruke mot dem som krenker samfunnets normer. Dette inngår i det alminnelige verdigrunnlag et samfunn bygger på og som påvirker holdninger og atferd. En mild og human strafferettspleie vil i dette perspektiv generelt kunne være egnet til å dempe kriminalitetsnivået.

Straffens formål er blant annet å virke avskrekkende. Dette forutsetter at straffetrusselelen har tilstrekkelig tyngde og at lovbrudd blir etterforsket og oppklart. I utgangspunktet er det vanskelig å akseptere at samfunnet skal måtte resignere i kampen mot den mest alvorlige og ondartede kriminalitet på grunn av utilstrekkelige etterforskningsmetoder. Det handler her både om borgernes opplevelse av trygghet og om tilliten til de sentrale samfunnsinstitusjoner – Stortinget som lovgiver, politiet, påtalemyndigheten og domstolene. I en rettsstat er det imidlertid et ufravikelig krav at de grunnleggende rettsikkerhetsgarantier for den enkelte blir opprettholdt. Det må videre tas stilling til hvilke innskrenkninger i den personlige frihet og integritet borgerne skal måtte

finne seg i av hensyn til bekjempelsen av alvorlig kriminalitet. Ettersom anvendelsen av etterforskningsmetoder utløses av mistanke, vil det alltid oppstå tilfeller hvor etterforskningen avkrefter mistanken og hvor metoden derfor har blitt brukt overfor uskyldige. Flere av metodene vil dessuten ikke sjelden omfatte helt utenforstående.

Det er ikke uten videre gitt at straffskjerpelser og innføring av mer inngripende metoder fører til en mer effektiv kriminalitetsbekjempelse. Noe erfaringsmessig grunnlag for at kriminalitetsnivået i et samfunn vil være lavere jo mer drastiske virkemidler samfunnet er villig til å ta i bruk, foreligger ikke. Det vi synes å se i den vestlige verden er snarere at jo hardere virkemidlene er, jo hardere later også samfunnet til å være – uten at det dermed sies noe om årsaksforholdene som er komplekse. Ved avveiningen av hensynet til samfunnsvern og til rettssikkerhet er det således ingen sterke holdepunkter for å anta at samfunnsvernet vil øke betydelig gjennom tiltak som går på bekostning av personvern og rettssikkerhet. Det er eksempelvis vanskelig å se at den omfattende telefonavlytting som ble drevet av Politiets overvåkingstjeneste overfor norske borgere i den periode som ble undersøkt av Lund-kommisjonen, og som endog gikk langt ut over lovens rammer, bidro nevneverdig til å trygge rikets sikkerhet.

Den norske strafferettstradisjonen belyser blant annet innholdet i skadefølgeprinsippet og prinsippet om at nye strafferettslige tiltak bare bør innføres etter solid dokumentasjon av behovet, jf. nedenfor under 6.2.3.2 og 6.2.3.3, og må etter utvalgets oppfatning tillegges betydning ved de avveininger som skal foretas. Før utvalget kommer nærmere inn på de avveiningsprinsippene som legges til grunn, skal det sies noen ord om utviklingen i senere år.

## 6.2.2 Trekk i utviklingen

Et trekk i utviklingen etter krigen og især de siste 25 år har vært rettssikkerhetsverdiens fremmarsj gjennom vedtakelse og senere utvidelse og inkorporering i intern lovgivning av internasjonale konvensjoner om menneskerettigheter, og i Europa ikke minst gjennom virksomheten i Den europeiske menneskerettsdomstol i Strasbourg. Noenlunde parallelt med dette har det foregått en kriminalitetsutvikling, og især i løpet av 1990-årene har hensynet til å bekjempe internasjonal, organisert kriminalitet og terrorisme, og ønsket om å hindre ulovlig innvandring, fått øket tyngde. Dette kommer blant annet til uttrykk i flere inter-

nasjonale konvensjoner og resolusjoner og ved etableringen av bedre og mer effektive ordninger for politisamarbeid og rettsanmodninger landene i mellom. Spesielt nevnes Schengen-konvensjonen og Schengen informasjonssystem – SIS – samt Europol. Formålet med SIS er å sikre rask og sikker utveksling av opplysninger og gjenstander i samsvar med konvensjonen. I flere land, også i Norge, er det innført nye straffebud og mer inngripende strafferettslige tvangsmidler, i Norge først og fremst adgang til hemmelig ransaking og beslag og utvidelse av adgangen til telefonavlytting til å gjelde alle saker der strafferammen er fengsel inntil 10 år eller mer.

Det synes klart at angrepet 11. september 2001 på flere måter har påvirket statenes og den internasjonale oppfatning av balanseforholdet mellom hensynet til samfunnsvern og individets rettssikkerhet. Flere land, også Norge, har etter 11. september i all hast vedtatt nye og inngripende forholdsregler av ulik karakter, de mest drastiske er nedfelt i president Bush' Military Order av 13. november 2001.<sup>6</sup> Her i landet er det, i tråd med FNs resolusjoner, vedtatt nye lovregler om terrorfinansiering og om båndlegging av midler tilhørende personer mistenkt for å bistå terrorister. Særlig vidtgående er den såkalte Talibanforskriften.<sup>7</sup> Denne lovgivningsvirksomheten, som går videre enn til å gjennomføre internasjonale forpliktelser ved å vedta nye generelle strafferegler, medfører at disse spørsmålene ikke lenger er en del av utvalgets mandat, jf. 1.2. Det bør også nevnes at justisministeren har slått til lyd for øking av maksimumsstraffen fra 21 til 30 år,<sup>8</sup> og i høringsbrevet til Straffelovkomisjonens innstilling har departementet bedt om uttalelser til en slik skjerpning i sammenstøtstilfelle og ved visse forbrytelser; forbrytelser mot straffelovens kapittel 8 og 9 er ikke nevnt.

<sup>6</sup> Denne militære ordren, som gjelder ikke-amerikanske borgere, gir blant annet hjemmel for administrativ internering av terrormistenkte på ubestemt tid og etablering av militærkommisjoner som skal behandle straffesaker mot terrormistenkte. Ordren har møtt omfattende internasjonal kritikk. Professor Jed Rubenfeldt ved Yale University opplyste på et seminar ved Det norske menneskerettsinstitutt 11. september 2002 at den ikke er satt i verk i praksis, og at den internering som foregår i USA, skjer i henhold til andre regler. Som kjent har amerikanerne internert fanger på Guantanamo-basen på Cuba, utenfor amerikanske domstolars jurisdiksjonsmyndighet. Professor Rubenfeldt opplyste også at amerikanske borgere kunne bli erklært som «enemy combatants» og derved bli unndratt fra amerikanske domstolars normale jurisdiksjon.

<sup>7</sup> Forskrift 22. desember 1999 nr. 1374 om sanksjoner mot Usama bin Laden, al-Qaida og Taliban.

<sup>8</sup> Aftenposten 14. juni 2002.

Menneskerettigheter kan i mindre utstrekning synes å bli trukket frem som grunnlag for kritikk av en stats opptreden når staten først har karakterisert indre eller ytre fiender som terrorister. I denne sammenheng er det grunn til å peke på at England, som i likhet med Norge har inkorporert Den europeiske menneskerettighetskonvensjon, har benyttet seg av muligheten til å gi regler om terrorbekjempelse som fraviker konvensjonens bestemmelser ved å erklære «public emergency» under art. 15.

Et særlig aspekt ved den nåværende situasjon er de mulige konsekvensene for muslimske miljøer i vestlige land. Det er vanskelig å se bort fra at muslimske miljøer vil kunne bli sett som rekrutteringsmark for ytterliggående fundamentalistiske krefter. Og det er mye som tyder på at muslimer i sin alminnelighet gjøres til gjenstand for øket kontroll for eksempel ved grensepasseringer. Situasjonen kan bringe tanken hen på hvorledes norske kommunister ble oppfattet fra slutten av 1940-årene og fremover. Den omfattende kartleggingen som da fant sted, og konsekvensene av denne, er nærmere beskrevet i Lundkomisjonens rapport.<sup>9</sup>

Allerede den gang var det et betydelig internasjonalt samarbeid om utveksling av opplysninger, blant annet om tilhørighet til kommunistiske organisasjoner. Et sentralt element i det internasjonale samarbeid som i dag foregår til bekjempelse av terrorisme, gjelder utveksling av opplysninger om personer som kan mistenkes for tilknytning til terrorvirksomhet. Blant annet på grunn av de rettsregler som gjelder i enkelte land, er dette samarbeidet ikke uproblematisk.

*Utvalgets flertall*, samtlige medlemmer med unntak av Gammalgård, mener det vil være uakseptabelt å utlevere opplysninger som kan medføre at den person opplysningen gjelder, risikerer dødsstraff. Men det er heller ikke uproblematisk hvis de opplysningene som utleveres eksempelvis kan medføre at personen interneres eller på annen måte risikerer å bli behandlet i strid med de rettssikkerhetsgarantier vi bekjenner oss til. Under enhver omstendighet må notoritets hensynet varetas når informasjon gis til utenlandsk myndighet. Det må således kunne bringes på det rene og etterprøves hvilken informasjon som er gitt, hvem som ga opplysningene og når dette skjedde, hvilket land og organ informasjonene er

<sup>9</sup> Jf. Stortingsdokument nr. 15 (1995-96), særlig om meddelelse av opplysninger side 364 flg.

gitt til, grunnlaget for at informasjonen ble gitt, og hvilke vilkår som eventuelt er satt.

*Et mindretall*, medlemmet Gammelmgård, er enig i at det i visse tilfeller må utvises varsomhet med utveksling av opplysninger til utlandet, især opplysninger av sensitiv, foreløpig og uverifisert karakter, og som formidles til mottakere hvor en ikke har noen kontroll med hvordan de benyttes. Særlig gjør dette seg gjeldende når mottakerlandet skiller seg vesentlig fra Norge både i styresett, demokratisk kontroll og rettssikkerhetsgarantier. Om dette kan vises til Tor-Geir Myhrer: Personvern og samfunnsforsvar (2001) side 461. Dette medlemmet mener følgelig at man i en vurdering av hvilke opplysninger det er nødvendig å utlevere til utlandet, må se hen til det alminnelige forholdsmessighetsprinsipp. Noe absolutt forbud mot utlevering av opplysninger, hensett til hvilke konsekvenser dette kan tenkes å få for vedkommende individ, finner dette medlemmet således ikke å kunne gå inn for. De prinsipper som gjelder for utlevering av personer, kan ikke uten videre gis anvendelse på utlevering av opplysninger. I praksis vil det sjelden være mulig å si noe sikkert om hvilke konsekvenser utlevering av en gitt opplysning vil få for vedkommende den gjelder. Utlevering av opplysningen kan være nødvendig for å forebygge eller avverge en straffbar handling, men den kan samtidig tenkes å føre til oppklaring av tidligere begåtte forhold og straffeforfølgning. Dersom PST skulle motta en opplysning fra en kilde om at en kjent og ettersøkt terrorist nå befinner seg et bestemt sted i verden, og der planlegger nye terrorhandlinger som setter menneskers liv i fare, er det vanskelig å se at norske myndigheter skulle holde en slik opplysning tilbake for et annet land som har en legitim interesse i så vel å forebygge terrorhandlinger som å straffefølge vedkommende terrorist, uaktet om det andre landet i tilfelle av pågrepelse og rettergang kunne tenkes å anvende dødsstraff. I hvert fall kan slik tilbakeholdelse etter dette medlemmets syn vanskelig ses i forhold til land som for øvrig har tilsvarende rettssikkerhetsgarantier som Norge.

### **6.2.3 Nærmere om de prinsipper som ligger til grunn for avveiningene**

#### *6.2.3.1 Utgangspunkt*

Avveiningen av hensynene til samfunnsvern og rettssikkerhet i forbindelse med spørsmål om innføring av nye strafferettslige virkemidler er ikke enkel. Især gjelder det på området for utvalgets

mandat fordi rikets sikkerhet og selvstendighet oppfattes som grunnleggende forutsetninger for demokratiet og rettsstaten. Her vil man derfor tradisjonelt lettere akseptere bruk av tyngende virkemidler, noe som ikke minst viser seg i tider med internasjonal uro. På den annen side er det grunn til å vise besindighet fordi de virkemidler som tas i bruk, støter an mot nettopp rettsstatlige og demokratiske verdier man ønsker å verne gjennom lovgivningen på dette området. Det er derfor av vesentlig betydning at avveiningene skjer i nøkternhet uten at enkeltstående dramatiske begivenheter gis mulighet for å påvirke vurderingene i større grad enn nødvendig.

Rettsstatens prinsipielle holdning må være at menneskelig atferd bare kan strafflegges eller gi grunnlag for straffeprosessuelle tvangsmidler så fremt og så langt det er nødvendig. Denne holdning er også nedfelt i sentrale bestemmelser i Den europeiske menneskerettskonvensjon. Nødvendighetskravet kan uttrykkes og konkretiseres på forskjellige måter, og det reiser også spørsmål om hvilke krav som skal stilles til påvisning av at et tiltak er nødvendig.

#### *6.2.3.2 Skadefølgeprinsippet i strafferetten*

I vurderingen av hvilken atferd det må anses nødvendig å kriminalisere, tar Straffelovkommisjonen utgangspunkt i et skadefølgeprinsipp: Bruk av straff kan bare forsvares overfor atferd som medfører skade eller fare for skade på interesser som må vernes av samfunnet, og som ikke kan vernes på annen måte. Anvendelsen av prinsippet reiser selvfølgelig en rekke spørsmål, i sin alminnelighet og ved konkrete vurderinger av om en viss type atferd skal kriminaliseres eller avkriminaliseres. Spørsmålene er drøftet av kommisjonen i kapittel 4 side 78 flg., jf. også gjengivelsen under 5.2.1. Utvalget viser til dette.

Utvalget finner grunn til å understreke at strafflegging bare kan forsvares såfremt det anses nødvendig å anvende straff på forholdet, med andre ord iverksette etterforskning ved mistanke om overtrødelse av straffebudet med sikte på å reise tiltale. Dette understrekes fordi enkelte straffebud i straffeloven kapittel 8 og 9 først og fremst synes å ha hatt en annen funksjon, nemlig å danne grunnlag for bruk av straffeprosessuelle tvangsmidler som telefonkontroll. Dette gjelder i hvert fall straffeloven § 104a annet ledd. Som det fremgår av Lund-kommisjonens rapport, ble bestemmelsen i årevis lovstridig brukt som grunnlag for overvåking, jf. under 7.2.3.2.



At en straffebestemmelse ikke kan begrunnes i behovet for å kunne bruke et straffeprosessuelt tvangsmiddel, bør etter utvalgets oppfatning ikke være til hinder for at det kan foretas mindre justeringer av strafferammen med sikte på dette, så lenge bruken av tvangsmiddelet ellers er velbegrunnet.

Prinsippet om at strafferettslige inngrep i den personlige livsutfoldelse bare kan skje i den utstrekning det er nødvendig, har ikke styrt all lovgivning på områder som gjelder rikets sikkerhet. Utgangspunktet synes snarere å ha vært det som ble lagt til grunn i den innstillingen om revisjon av straffeloven kapittel 8 og 9 som ble avgitt i juli 1948:

«Ved utformingen av reglene har utvalget hatt for øye, at det alltid er mulighet for senere lover av amnestikarakter, mens det derimot ikke er adgang til å gjennomføre etterfølgende skjerpelser med tilbakevirkende kraft. I tvilstilfelle har utvalget derfor ment at det kan vise seg at det er bedre å risikere at loven går noe lenger enn strengt nødvendig enn å risikere at det strafferettslige vern ikke rekker langt nok.»<sup>10</sup>

Utvalget kan ikke se at det på området for rikets sikkerhet er grunnlag for å fravike nødvendighetsprinsippet under henvisning til at en strafflegging som går for langt kan rettes opp gjennom amnesti. En annen sak er at vurderingen av den fare som bør kunne begrunne kriminalisering, vil måtte se hen til hvor stor skadefølgen kan bli, og dette vil blant annet kunne medføre at man senker kravet til faregrad.

Konsekvensen av utvalgets oppfatning er at en rekke straffebestemmelser vil bli foreslått opphevet, i det vesentlige bestemmelser som aldri har vært brukt. Dette gjelder i første rekke forberedelseshandlinger som er kriminalisert i lov om forsvarshemmeligheter, men det gjelder også bestemmelser i straffeloven og den militære straffelov som ikke kan ses å ha noen nødvendig funksjon i dag. Om forberedelseshandlinger vises for øvrig til professor Erling Johannes Husabøs utredning til Straffelovkommisjonen, jf. utredningen side 90 flg. og hans notat til utvalget av 22. mars 2002, jf. vedlegg 2 til utredningen.

### 6.2.3.3 *Nødvendigheten av etterforskningsmetoder. Nærmere om kravet til dokumentasjon av behovet for nye, inngripende metoder*

Det er ingen uenighet om at det i en demokratisk rettsstat bare kan åpnes adgang til å benytte etterforskningsmetoder som er nødvendige i kriminalitetsbekjempelsen. Avgjørelsen av hva som er nødvendig må treffes etter en avveining av hensynet til samfunnsvern og hensynet til rettssikkerhet i vid forstand, der også hensynet til den norske strafferettslige tradisjon vil være av betydning, jf. drøftelsen ovenfor under 2.1. Avveiningen tilsier ikke at noen av de metoder/metodeendringer utvalget skal ta stilling til, bør avvises på prinsipielt grunnlag. Det er ikke tale om inngrep som overskrider en absolutt grense for hvilke metoder en rettsstat kan ta i bruk for å bekjempe alvorlig og sterkt samfunnsskadelig kriminalitet.

Sentralt i avveiningen er forholdsmessighetsprinsippet: Det må være samsvar mellom de skadevirkninger den aktuelle kriminalitet kan medføre og de metoder som tas i bruk for å bekjempe den. I den vanskelige avveiningen mellom hensynet til samfunnsbeskyttelsen, hensynet til et akseptabelt kontrollnivå og hensynet til den individuelle rettssikkerhet, blir det under enhver omstendighet uforholdsmessig å innføre inngripende etterforskningsmetoder uten at det er påvist et behov. Av forholdsmessighetsprinsippet følger således et krav om dokumentasjon: Det er en nødvendig – men ikke tilstrekkelig – forutsetning for innføring av en metode at behovet er dokumentert; det er ikke nok å henvide til et behov for å være føre vår i tilfelle det inntreffer endringer i kriminalitetsbildet, eller fordi metoden kan være «kjekk å ha» i visse saker. Den prinsipielle diskusjon er særlig aktuell for de mest inngripende metodene og først og fremst der det er spørsmål om å innføre en ny metode, eksempelvis romavlytting.

De grunnleggende spørsmål ved vurderingen av om behovet er dokumentert, må være

- hva slags straffbare handlinger er det fare for, og hvilke skadevirkninger kan disse medføre?
- hvor stor er sannsynligheten for at slike handlinger vil bli begått, og hvor stor er sannsynligheten for at disse i så fall vil ha omfattende skadevirkninger?
- hvilken metode er det tale om, og hvilken øket nytteverdi vil denne ha for oppklaring av aktuelle lovbrudd sammenliknet med de eksisterende metoder?

<sup>10</sup> Jf. Ot.prp. nr. 79 1950 side 5.

De to første spørsmålene må besvares i sammenheng. For det første: Jo mer alvorlig kriminalitet og jo større skadevirkninger det er fare for, jo lavere er det naturlig å sette kravet til sannsynlighet. Ytterpunktene er her klare. Det er selvsagt forskjell på en terrorhandling som kan medføre tap av mange menneskeliv og et forsøk på å skaffe seg opplysninger som nok bør holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet, men hvor skadevirkningene ved kompromittering er relativt begrenset. For det andre: Jo mer inngripende metoden er, jo høyere er det rimelig å sette kravet til sannsynlighet.

Selv for de mest inngripende metodene kan det ikke kreves at behovet begrunnes i at det allerede er begått straffbare handlinger der metoden ville vært nødvendig for oppklaring. På den annen side kan det ikke være tilstrekkelig at det foreligger en teoretisk mulighet for at slike handlinger kan finne sted. Sannsynlighetskravet må ligge et sted i mellom. Formentlig kan det formuleres i to ledd: Det må være en reell mulighet for at slike handlinger kan bli begått, og vurderingen av dette må bygge på faktiske holdepunkter. Det er naturlig at sannsynlighetsvurderingen knyttes til situasjonen i Norge. Dette betyr selvsagt ikke at terrorhandling og spionasje i utlandet er uten interesse, men problemstillingen er da hvor sannsynlig det er at tilsvarende handlinger kan bli begått her, eller på annen måte gi grunnlag for etterforskning i Norge.

Kravet om forankring i faktiske opplysninger stiller store krav til trusselvurderingene. Innsamlingen av informasjon og analysen av denne må holde en slik kvalitet at de besluttende myndigheter har et tilstrekkelig grunnlag for å foreta de vurderinger som er angitt ovenfor. Når problemstillingen er behovet for nye etterforskningsmetoder, kompliseres situasjonen ytterligere av at lovgivningsprosessen er tidkrevende. Trusselvurderingene må derfor gi grunnlag for å vurdere metodebehovet med en nokså lang tidshorison. Lovgivning er ikke egnet som et strakstiltak ved en akutt trussel, og man kan heller ikke hele tiden justere lovbestemmelser i takt med svingninger i trusselbildet.

Det tredje spørsmålet ved dokumentasjon av behovet innebærer at det også må redegjøres for den nytte en ny etterforskningsmetode kan forventes å gi sammenliknet med andre metoder. For de mest inngripende metoder må det sannsynliggjøres overfor lovgiveren at den aktuelle metoden i betydelig grad vil øke muligheten for å avdekke og oppklare alvorlige straffbare handlinger. Erfa-

ringer fra andre land, som bruker metoden, må her inngå i faktagrunnlaget. Det vil være ønskelig å angi typetilfeller, og disse vil formentlig falle i to kategorier. Den ene gruppen er situasjoner der det ikke er realistisk mulig å få informasjon på annen måte. Man kan for eksempel tenke seg at det holdes et konspirativt møte mellom en representant fra en fremmed stat og en norsk borger i en småbåt på fjorden eller at det holdes et møte mellom mistenkte terrorister på et hotellrom. Den andre gruppen er tilfeller der det nok er mulig å få opplysninger ved hjelp av eksisterende etterforskningsmetoder, for eksempel spaning, infiltrasjon og lignende, men hvor dette vil innebære en betydelig risiko for liv og helse for de tjenestemenn som skal gjennomføre oppdraget, og/eller vil kreve store ressurser.

#### 6.2.3.4 *Legalitetsprinsippet og uskyldsprinsippet*

Legalitetsprinsippet står særlig sterkt som grense for statens myndighetsutøvelse på strafferettens område, jf. Grunnloven § 96. Det samme gjelder ved bruk av straffeprosessuelle etterforskningsmetoder. Men som professor Husabø har fremhevet i sitt notat til utvalget, rekker det konstitusjonelt forankrede legalitetsprinsippet lenger som ideal for lovgiveren enn som begrensning av lovgivers kompetanse. Prinsippet stiller krav til størst mulig presisjon i utforming av strafferegler og regler om bruk av inngripende etterforskningsmetoder. Dette tilsies av formålet med reglene som er å regulere atferd – hensynet til forutberegnelighet – og gi veiledning til dem som skal håndheve reglene. Også i forhold til legalitetsprinsippet synes det utgangspunktet som lovutvalget la til grunn ved revisjonen i 1950, å ha vært problematisk, noe som kommer til uttrykk ved at man i flere tilfeller kriminaliserte atferd gjennom svært vage standarder, jf. eksempelvis § 97 om utilbørlig kontakt med okkupasjonsmakten. Tilsvarende gjelder en del av bestemmelsene i militær straffelov og lov om forsvarshemmeligheter.

Hensynet til legalitetsprinsippet, som tilsier en presis utforming av lovreglene, vil imidlertid måtte avveies mot behovet for strafflegging. I noen tilfeller må man lempe på kravet til presisjon for i det hele tatt å kunne ramme uønsket atferd med straff, eller fordi en konkretisering kan gjøre straffebestemmelsen omfangsrik og uoversiktlig. Utvalget er imidlertid på linje med Straffelovkomisjonens tilbakeholdenhet når det gjelder innføring av vage begreper som straffbarhetsvilkår, ikke minst gjelder dette standarder av moralsk

karakter, jf. blant annet kommisjonens utredning side 81 og 83. Tilsvarende spørsmål oppstår, som allerede nevnt, i tilknytning til straffebestemmelser om rikets sikkerhet, som i ikke liten utstrekning inneholder vage begreper i gjerningsbeskrivelsen.

Av særlig interesse er de spørsmål som oppstår ved bedømmelsen av forberedelseshandlinger fordi bestemmelsene om rikets sikkerhet, ikke minst reglene i lov om forsvarshemmeligheter, går svært langt i kriminalisering av slike handlinger. Det eksempelet som i første rekke er trukket frem av professor Husabø i hans notat til utvalget og i hans bok *Straffansvarets periferi*,<sup>11</sup> er § 6 i lov om forsvarshemmeligheter, som retter seg mot den som på en eller annen måte «søker å forberede» overtredelse av straffeloven §§ 90 eller 91. En strafferegel av denne karakter omfatter prinsipielt en ubegrenset mengde dagligdagse handlinger som strafflegges hvis forsettet er knyttet til en senere overtredelse av §§ 90 eller 91. Dette betyr at oppmerksomheten blir flyttet fra det normale strafferettslige utgangspunkt, at handlingen objektivt sett skal være uakseptabel, til gjerningsmannens tanker og planer – hans sinnelag. Dette, som innebærer at bevisførselen blir mer usikker, har den rettssikkerhetsmessige innebyrd at faren for uriktige avgjørelser vil kunne øke, noe som også har en side mot uskyldspresumsjonen. Denne presumsjonen, som er et av grunnprinsippene i norsk strafferett, også nedfelt i EMK artikkel 6 nr. 2, bør det således – som professor Husabø har fremhevet – tas hensyn til ved utformingen av materielle straffebud fordi utformingen har betydning for den reelle mulighet til å føre bevis og motbevis for straffeskyld.

Det er også grunn til å nevne lovkravet etter EMK artikkel 7, jf. blant annet stipendiat Gro Nystuens problemnotat til utvalget av 14. april 2002, vedlegg 3. Bestemmelsen er en av dem som ikke kan fravikes i krisesituasjoner, jf. art. 15, og det er understreket av EMD at bestemmelsen har en fremskutt plass i konvensjonens system og må forstås og anvendes slik at den innebærer en effektiv garanti mot vilkårlig rettsforfølgning, dom og straff, jf. avgjørelse av 22. november 1995 i saken *S. W. v. United Kingdom*.

Artikkel 7 inneholder både et krav om at straff krever klar hjemmel og et tilbakevirkningsforbud. Kravet om klar hjemmel innebærer ikke nødven-

digvis hjemmel i formell lov, også strafferettsnormer med annet grunnlag, jf. common law-systemet, har således vært akseptert. I art. 7 nr. 2 gjøres det unntak for handling eller unnlattelse som på gjerningstiden var «straffbar etter de alminnelige rettsprinsipper anerkjent av siviliserte nasjoner». Et slikt folkerettslig prinsipp var en del av Høyesteretts begrunnelse i Klinge-saken, Rt 1946 side 198, der straffeloven § 96 ikke ble ansett til hinder for å ilegge tyskeren Karl-Hans Herman Klinge dødsstraff for torturhandlinger begått under krigen før den provisoriske anordning som hjemlet dødsstraff ble gitt. «Lov» i Grunnloven § 96 betyr imidlertid norsk formell lov, og norske domstoler vil således ikke kunne idømme straff på grunnlag av internasjonalt anerkjente rettsregler- eller prinsipper.<sup>12</sup>

Klarhetskravet i EMK art. 7 er blant annet kommet til uttrykk i domstolens avgjørelse av 23. mai 1993 i saken *Kokkinakis v. Greece*. Det sies her blant annet at

«criminal law must not be extensively construed to an accused's detriment, for instance by analogy; it follows from this that an offence must be clearly defined in law. This condition is satisfied where the individual can know from the wording of the relevant provision and, if need be, with the assistance of the courts' interpretation of it, what acts and omissions will make him liable».

Sentralt i EMDs avgjørelse er at straffebestemmelsen må være tilgjengelig og at det må være forutsigbart hvilken atferd som er gjort straffbar. Men det stilles ikke noe krav om at straffebestemmelsen må være detaljert eller kasuistisk utformet eller at hjemmelen må være utvilsom. Innholdet vil således kunne fastsettes og utvikles gjennom domstolenes tolking i tråd med vanlige tolkingsprinsipper på strafferettens område. Begrensningen synes å ligge i at tolkingen må bevare tilknytning til eller – om man vil – samsvare med «the essence of the offence», jf. blant

<sup>11</sup> Erling Johannes Husabø, *Straffansvarets periferi: medverking, forsøk, førebuing*, Universitetsforlaget, Bergen 1999.

<sup>12</sup> I Klinge-saken, som ble avgjort i plenum under dissens 9-4, la Høyesterett også til grunn at Klinge ikke var vernet av forbudet i Grunnloven § 97 mot tilbakevirkende lover. Det var ikke meningen, sa Høyesterett, at bestemmelsen «som er gitt til vern om samfunnet også skulle kunne påberopes av fremmede voldsmenn, borgere av en stat som er gått til angrep på det samme samfunn i den hensikt å underlegge seg det, og som ledd i forsøket på undertvingelsen har anvendt de mest hensynsløse og brutale midler». Begrunnelsen kan synes retorisk: Forbudet i Grunnloven § 97 er satt til vern om enkeltindividene, ikke om samfunnet.

annet Erik Møse, *Menneskerettigheter*, Oslo 2002, kapittel 14.

Det er kanskje noe usikkert om kravet om klar hjemmel etter EMK art. 7 er helt sammenfallende med det tilsvarende krav etter Grunnloven § 96, slik det tradisjonelt er forstått av Høyesterett. Men dette er under ingen omstendighet avgjørende ved vurderingen av hvilke strafferegler som skal innføres og hvordan de bør utformes.

### 6.2.3.5 Ytringsfrihet

Ytringsfriheten er vernet av Grunnloven § 100, jf. også EMK artikkel 10 og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter art. 19. Organisasjonsfriheten omtales ikke i Grunnloven, men det er lagt til grunn at adgangen til å organisere politiske partier som forutsetning for det demokratiske system, er vernet av Grunnloven, jf. Kjusdommen i Rt 1997 side 1821. Organisasjonsfriheten er dessuten vernet av EMK art. 11 og SP art. 22. Friheten til å ytre seg har nær sammenheng med forsamlings- og foreningsfriheten, og det er langt på vei de samme hensyn som begrunner vernet av disse frihetene. Utvalgets mandat reiser i første rekke spørsmål i forhold til ytringsfriheten.

Ytringsfrihet oppfattes i dag som et grunnleggende rettsstatlig prinsipp og en avgjørende forutsetning for den politiske frihet og demokratiet i det hele. Det gjelder ikke bare ytringsfrihet i snever forstand, som friheten til å ytre seg i samfunnets ordskifter, men også friheten til å skaffe seg opplysninger som grunnlag for egne meninger. Ytringsfrihet har en vesentlig side mot den kontroll av offentlig og privat maktutøvelse som først og fremst massemedier står for, og som ses som avgjørende for muligheten til å kunne avsløre overgrep i stadig mer komplekse samfunn.

Ytringsfriheten er, med Ytringsfrihetskommisjonens ord,<sup>13</sup> et konstituerende element i den demokratiske rettsstat. Likevel er det akseptert at ytringsfriheten må tåle begrensninger ut fra motstående private og offentlige interesser. Avveiningen mellom disse interessene og ytringsfriheten er i grensetilfeller vanskelig og gjenstand for stor offentlig oppmerksomhet. Ikke minst gjelder det når ytringsfriheten kolliderer med hensynet til rikets sikkerhet, med andre ord med interesser som i likhet med ytringsfriheten er forutsetninger

for at den demokratiske rettsstat skal bestå. Ethvert samfunn vil i hvert fall forby opplysninger som utsetter rettsstaten og demokratiet for fare av betydning. Ytringsfrihetskommisjonen fremhever at dette reiser to spørsmål, dels hvor stor risiko som kan tas, dels hvem som definerer den foreliggende fare, jf. side 143.

Spørsmålene oppstår både i forhold til rikets ytre og indre sikkerhet, men kommisjonen drøfter dem først og fremst i forhold til den indre sikkerhet. Det er kommisjonens syn at «flertallet må tåle mye fra revolusjonære grupperinger, separatister og motstandere eller kritikere av norsk sikkerhetspolitikk». Kommisjonen fremhever at åpne demokratier, som baserer seg på dialog og ikke bruk av maktmidler i forhold til slike grupper, virker legitimerende og stabiliserende i samfunnet og at dette på lang sikt også bidrar til større ytre sikkerhet. Når det gjelder spørsmålet om hvem som skal bestemme faregraden, peker kommisjonen på at det generelt sett er lite betryggende at det i første rekke vil være de som utfordres av ytringene som også har myndighet til å bestemme risikoen. Det fremheves at man nasjonalt kan bli for nærsynt, og at det er et klart gode at nødvendigheten av nasjonale inngrep kan prøves av EMD som har akseptert større risiko enn nasjonale domstoler.

Utvalget slutter seg til kommisjonens generelle synspunkter.

Forholdet mellom ytringsfrihet og hensynet til rikets sikkerhet er flere ganger kommet på spissen i tiden etter annen verdenskrig og har vakt politisk strid. Under forberedelsen av beredskapsloven av 1950 var det blant annet en svært tilspisset strid om regjeringens forslag til kapittel VI i loven om kontroll med trykte skrifter for å hindre offentliggjøring av noe som kunne skade Forsvaret eller forholdet til fremmed stat eller for øvrig true den indre eller ytre sikkerhet. Striden endte med at de foreslåtte reglene, som innebar forhåndssensur, ble tatt ut i den vedtatte loven. Det er imidlertid klart at lovens fullmakter, som er begrunnet i den nødsituasjon som vil kunne foreligge i krig eller når krig truer, ut fra konstitusjonell nødrett vil kunne benyttes til kontroll av eksempelvis aviser for å hindre at landets sikkerhet bringes i fare. Selv om konstitusjonelle nødsituasjoner i og for seg ikke volder problemer av betydning i forbindelse med de lovforslag utvalget fremmer innenfor sitt mandat, er det grunn til å peke på at det kan være vanskelig å avgjøre om en gitt nødsituasjon har en karakter som nødvendiggjør forholdsregler i strid med lov eller grunnlov.

<sup>13</sup> Jf. NOU 1999: 27 Ytringsfrihed bør finne sted. Kommisjonen behandler forholdet mellom ytringsfrihet og rikets sikkerhet på side 141-148 i utredningen.

I denne forbindelse er det – i tilknytning til Ytringsfrihetskommisjonens påpekning av at nasjonale avgjørelser kan bringes inn for EMD – grunn til å nevne at også EMD tillater at konvensjonens bestemmelser om ytringsfrihet og forsamlings- og foreningsfrihet kan fravikes i situasjoner «som truer nasjonens liv», jf. art 15.

I løpet av 1970- og begynnelsen av 1980-årene behandlet rettsvesenet tre saker som aktualiserte viktige spørsmål om ytringsfrihet og rikets sikkerhet i fredstid: Liste-saken, Gleditsch/Wilkes-saken og Ikkevold-saken. I alle tre sakene var det sentrale spørsmål knyttet til pressens mulighet for straffritt å motta eller samle inn opplysninger av betydning for rikets sikkerhet.

I Listesaken, Rt 1979 side 1492, hadde en person, nærmest som ledd i en privat etterretningsvirksomhet, samlet inn materiale om, herunder utarbeidet lister over, ansatte i overvåkings-, etterretnings- og sikkerhetstjenesten, og overlatt materialet til to journalister. Journalistene ble dømt for overtredelse av straffeloven § 91 for å ha mottatt materialet. Deres anførsel om at det av hensyn til pressens mulighet for å utøve samfunnskritikk og -kontroll, ikke kunne anses rettsstridig å motta og gjennomgå slike opplysninger, vant ikke gehør i Høyesterett. Førstvoterende ga uttrykk for at

«[e]n slik lovforståelse ville ... innebære en betydelig og betenkelig uthuling av vernet for disse opplysninger. Dette gjelder selv om lovforståelsen ... ikke ville frita pressens folk for det strafferettslige ansvar for ulovlig offentliggjøring, og heller ikke være til hinder for at hemmelig materiale kunne beslaglegges på pressens hånd».

Førstvoterende viser blant annet til de omfattende sikkerhetsforanstaltninger som tas med sikte på å hindre kompromittering av hemmelig materiale, og peker på de mange sikkerhetsproblemer som ville kunne oppstå hvis pressen fritt skulle kunne motta ethvert hemmelig materiale. Han fremhevet imidlertid at

«pressens spesielle situasjon etter omstendighetene kan være et moment av vekt ved vurderingen av om det foreligger straffbar overtredelse av § 91 annet ledd»,

men i saken var det

«ikke slik sammenheng mellom [de hemmelige] opplysningene og den politiske debatt om påstått kritikkverdige forhold ved de hemmelige tjenesters virksomhet at pressens spesielle oppgaver kan påberopes med særlig tyngde».

Det er hevdet at avgjørelsen i Rt 1979 side 1492 står i et tvilsomt forhold til demokratihensynet og informasjonsfriheten etter EMK art. 10, med andre ord de hensyn som tilsier informasjonsfrihet som forutsetning for pressens kontrollfunksjon.<sup>14</sup> I denne sammenheng er det især understreket at denne kontrollfunksjon må tilsi en større adgang for journalister til – uten å risikere straff – å motta og vurdere hemmelig informasjon, fordi dette vil være nødvendig for i det hele tatt å føre en viss kontroll med de hemmelige tjenestenes virksomhet.

Etter EMD art. 10 nr. 2 kan retten til å motta opplysninger begrenses av det som i et demokratisk samfunn er nødvendig av hensyn til rikets sikkerhet. Det finnes ingen avgjørelse fra EMD som omhandler spørsmålet om journalisters adgang til å motta hemmelige opplysninger, men domstolen legger i sine avgjørelser generelt sett stor vekt på pressens kontrolloppgave. Denne kontrolloppgaven bør også kunne utøves på området for rikets sikkerhet, der samfunnets øvrige kontrollmuligheter tradisjonelt har vist seg å være nokså svake, jf. blant annet de forhold som ble avdekket gjennom Lund-kommisjonens rapport. Som drøftelsen under 7.1.2 viser, er utvalget av den oppfatning at pressens kontrolloppgave tilsier et utvidet vern mot strafforfølgning i forhold til dagens regler. Men pressen må fortsatt ha et strafferettslig ansvar for avsløring av opplysninger som er hemmelige av hensyn til rikets sikkerhet.

Gleditsch/Wilkes-saken, Rt 1982 side 436, dreide seg om to fredsforskeres utgivelse av en forskningsrapport basert på innsamling av opplysninger fra åpne kilder og senere sammenstilling av dem til et helhetsbilde som utgjorde en hemmelighet – puslespilldoktrinen. De to forskerne ble dømt for overtredelse av straffeloven §§ 90 og 91. Avgjørende var at det her dreide seg om omfattende innsamling og bearbeiding av opplysninger, jf. førstvoterendes uttalelser i Rt 1986 side 536, den første Ikkevold-saken.

I Rt 1987 side 950, den andre Ikkevold-saken – samme sak var to ganger i Høyesterett – ble medarbeiderne i bladet Ikkevold frifunnet for å ha samlet inn og avslørt opplysninger om et ubåt-lyt-teanlegg på Andøya fordi «opplysningene om landstasjonen må anses å ha ligget så åpne at man ikke kan si at artikkelen åpenbarte noen hemmelighet». De undersøkelser som ble foretatt, var begrensede, og det kunne heller ikke rettes nev-

<sup>14</sup> Jf. Kyrre Eggen, Ytringsfrihet side 77 og side 643-644.

neverdig kritikk mot valg av kilder og formen på henvendelser til personell i Forsvaret.

Den puslespilledoktrinen som er utviklet av Høyesterett, er etter utvalgets oppfatning diskutabel av flere grunner. Det er klart at slik virksomhet i sin alminnelighet ikke avviker nevneverdig fra pressens normale fremgangsmåte ved undersøkelser som tar sikte på å avdekke kritikkverdige forhold. Som Gleditsch/Wilkes-saken viste, kan også andre institusjoner ha en liknende funksjon. Det må legges til grunn at innsamling og analyse av informasjon fra åpne kilder med sikte på å avdekke hva som foregår i samfunnet, i utgangspunktet både er legitimt og ønskelig. Det synes da nødvendig å akseptere at slik innsamling og analyse kan skje uten risiko for strafforfølgning.

På den annen side er det som nevnt ikke grunn til uten videre å akseptere at det helhetsbilde som blir resultatet, straffritt skal kunne avsløres når det utgjør en hemmelighet av betydning for rikets sikkerhet.

Ytringsfrihetskommisjonen gir i sin innstilling uttrykk for at puslespilledoktrinen er problematisk i forhold til forslaget til nytt annet ledd i Grunnloven § 100, med unntak for de rene spionsaker til fordel for tredje makt. Kommisjonens forslag til ny § 100 annet ledd inneholder følgende bestemmelse:

«Ingen kan holdes retsligt ansvarlig for at have meddelt eller mottaget Oplysninger, Ideer eller Budskap, med mindre det lader seg forsvare holdt opp imod Ytringsfrihedens Begrundelse i Sandhedssøgen, Demokrati, og Individets frie meningsdannelse. ... »

Som det vil ses, likestiller forslaget i utgangspunktet mottakelse og meddelelse eller – om man vil – innsamling/besittelse og åpenbaring/avsløring av opplysninger.

Etter utvalgets oppfatning er det innenfor området av de nasjonale interesser som utvalget beskjeftiger seg med, jf. nedenfor under 7.1.2, grunn til å skjelne mellom på den ene side innsamling og mottak av opplysninger som skjer med aktverdig grunn – eksempelvis som ledd i pressens kontrollfunksjon – og på den annen side avsløring av slike opplysninger. Men de motstående interesser må avveies; de interesser som tilsier avsløring, kan tenkes å ha en slik overvekt i forhold til sikkerhetsinteressene at avsløringen ikke oppfattes som rettsstridig, jf. uttalelser om

dette så vel i Gleditsch/Wilkes-saken som i den første Ikkevold-saken.

I kjølvannet etter Lund-kommisjonens rapport oppsto det strid rundt kommisjonens forståelse av straffeloven § 104a annet ledd som etter ordlyden satte straff for «den som danner, deltar i eller støtter forening eller sammenslutning som har til formål ved sabotasje, maktanvendelse eller andre ulovlige midler å forstyrre samfunnsordenen eller oppnå innflytelse i offentlige anleggninger». Kommisjonen hadde gitt uttrykk for at bestemmelsen måtte tolkes innskrenkende ut fra et demokrati-hensyn: Så lenge en organisasjon med revolusjonært formål nøyet seg med å hevde sine meninger, og ikke hadde tatt skritt for å realisere formålet med ulovlige midler, kunne medlemmer og støttespillere ikke straffes etter bestemmelsen. Spørsmålet hadde konkret betydning for spørsmålet om lovligheten av Politiets overvåkingstjenestes overvåking og registrering av medlemmer av revolusjonære bevegelser som AKP (m-l) og NKP. Under debatten etter fremleggelsen av kommisjonens rapport ble det hevdet at bestemmelsen måtte tas på ordet og at det således var straffbart å være medlem av eller yte støtte til AKP (m-l) som med andre ord var et ulovlig parti. Dette standpunktet, som ikke noensinne hadde ført til strafforfølgning og som heller ikke hadde vært hevdet på noe hold før fremleggelsen av kommisjonens rapport, fikk – med unntak for Fremskrittspartiet – ingen tilslutning i Stortinget. Med det innhold bestemmelsen i dag har, reiser den ikke problemer av betydning i forhold til ytringsfriheten.

Straffeloven § 104a annet ledd ble i 1999 endret for å presisere gjeldende rett, slik at det nå fremgår uttrykkelig at bestemmelsen bare omfatter organisasjoner som har tatt skritt for å realisere formålet med ulovlige midler. Straffelovkommisjonen har forslått bestemmelsen opphevet, jf. utredningen side 394. Utvalget behandler bestemmelsen under 7.2.3.2.

Straffeloven kapittel 8 og 9 inneholder også andre bestemmelser som vil kunne reise problemer i forhold til ytringsfriheten.<sup>15</sup> Utvalget kommer tilbake til dette i forbindelse med sin drøftelse av forslagene til nye og opphevelse av gjeldende lovbestemmelser.

<sup>15</sup> Spørsmål i tilknytning til de enkelte bestemmelsene er nærmere drøftet av Ytringsfrihetskommisjonen, jf. utredningen side 144-148.

## Kapittel 7

# Utvalgets forslag til nye strafferegler om rikets sikkerhet og andre grunnleggende nasjonale interesser

## 7.1 Generelt

### 7.1.1 Hvilke interesser skal vernes?

Etter overskriften i straffeloven kapittel 8 er det statens selvstendighet og sikkerhet som vernes. Etter kapittel 9 er det statsforfatningen og statsoverhodet. Grovt sagt kan kapitlene sies å verne henholdsvis rikets ytre og indre sikkerhet. Noe skarpt skille dreier det seg imidlertid ikke om. Utformingen av de sentrale reglene i kapitlene binder an til Grunnlovens bestemmelser om statsforfatningen og rikets selvstendighet og udelelighet. Fanebestemmelsene er § 83 som verner Norges statsrettslige stilling og statsområde, og §§ 98 og 99 som verner statsforfatningen og de øverste statsmaktene. De øvrige straffebudene i kapitlene kan i stor utstrekning ses i forlengelsen av disse bestemmelsene ved å verne freden eller mot særlige trusler i krig eller når krig truer, eller mot farer som ellers kan true rikets indre eller ytre sikkerhet.

I sitt notat til utvalget, jf. vedlegg 2, har professor Husabø fremhevet freden som en verdi det kan være grunn til å understreke i forbindelse med lovendringen. Freden er i dag vernet gjennom forbudet i straffeloven § 84 mot å påføre Norge eller dets allierte krig eller fiendtligheter. Utvalget er enig med professor Husabø i at freden er en grunnleggende forutsetning for de verdier Grunnloven og straffelovgivningen verner om, og at det er grunn til å gjøre endringer i begrepsbruken med sikte på å få dette frem.

Professor Husabø har også foreslått å innføre *demokratiet* som vernet interesse i en kapitteloverskrift i stedet for *det politiske system* som Straffelovkommisjonen har foreslått i tillegg til *statsforfatningen* i overskriften til kommisjonens kapittel 18. Utvalget er i og for seg enig i at det kunne være ønskelig å nevne den demokratiske statsform i kapitteloverskriften for, som professor Husabø sier, å understreke essensen i det norske

politiske system. Dette er likevel ikke foreslått, noe som i første rekke skyldes at kapitteloverskriften ikke bør bli for omstendelig, jf. at utvalget vil slå sammen kapittel 8 og 9 til et nytt kapittel 17, mens kapittel 18 foreslås å omfatte kommisjonens forslag til §§ 18-8 til 18-11 med kapitteloverskriften vern av valgordningen.

Ved siden av de mer tradisjonelle sikkerhetsinteresser er det også spørsmål om å utvide de nasjonale interesser som bør vernes innenfor rammen av lovgivningen om rikets sikkerhet mv., jf. utvalgets trusselvurdering og den samfunnsutvikling og økte sårbarhet som er beskrevet i Sårbarhetsutvalgets utredning NOU 2000: 24 Et sårbart samfunn. Mens hovedsiktemålet for straffeloven kapittel 8 og 9 er krig, okkupasjon, tradisjonell spionasje og angrep på de sentrale statsmaktene, er truslene i dag i første rekke knyttet til terrorangrep mot vesentlige funksjoner i samfunnets infrastruktur.

Disse er i det vesentlige vernet gjennom bestemmelser i straffeloven kapittel 14 om allmennfarlige forbrytelser som i 2002 ble tilføyd terrorbestemmelsene i §§ 147a og 147b. Straffeloven § 147a, som hovedsakelig er en straffskjerpelsesregel for ellers straffbare handlinger begått med terrorforsett, omfatter handlinger som ofte også vil rammes av regler i kapittel 8, jf. at terrorforsettet dels forutsettes knyttet til inngrep i norske myndigheters virksomhet – § 147a første ledd bokstav a og c. Også terrorangrep på annen «funksjon av grunnleggende betydning i samfunnet, som for eksempel energiforsyning, sikker forsyning av mat eller vann, bank- og pengevesen eller helseberedskap og smittevern», jf. bokstav a, vil kunne rammes av bestemmelser i kapittel 8 og 9. Men terrorbestemmelsen griper videre. Ikke bare rammer den terrorangrep som ikke omfattes av kapittel 8 og 9, men den rammer også terrorhandling rett mot andre land og mot mellomstatlige organisasjoner, og det er ikke utelukket at den nettopp i slike relasjoner vil kunne få sin

fremste betydning. Av disse grunner er terrorbestemmelsen etter utvalgets oppfatning korrekt plassert i kapitlet om allmennfarlige forbrytelser.

Utvalget er av den oppfatning at det bare er grunnleggende nasjonale interesser som bør omfattes av straffelovens bestemmelser til vern om rikets sikkerhet i vid forstand. Dette betyr at en del av de interesser som i dag er vernet av kapittel 8 og 9, vil bli foreslått opphevet, jf. 7.2.3, samtidig som grunnleggende nasjonale interesser får økt beskyttelse gjennom utvalgets forslag til vern mot etterretning og avsløring av hemmelige opplysninger. Utvalget har for øvrig diskutert om det burde foreslå en tilføyelse til § 147a med sikte på tilfeller der forsettet referer seg til selvstendighetskrenkelser som nevnt i straffeloven § 83, men har ikke funnet grunn til det. Overtredelse av flere av de straffebudene som er nevnt i § 147a, vil også kunne rammes av bestemmelser i straffeloven kapittel 8 og 9, eksempelvis §§ 83 og 98 såfremt hensikten/forsettet var å bringe Norge under fremmed herredømme eller endre statsforfatningen. Utvalget kommer nedenfor under 7.3 tilbake til spørsmålet om bestemmelser i straffeloven kapittel 8 eller 9 eller i utvalgets forslag til nytt kapittel 17 i straffeloven bør omfattes av de lovbrudd som nevnes i § 147a.

### **7.1.2 Rikets sikkerhet og andre grunnleggende nasjonale interesser**

De interesser som i dag primært er vernet av straffeloven kapittel 8 og 9, er reflektert i kapitteloverskriftene og er, som det vil ha fremgått, noe grovt og upresist samlet under begrepet rikets sikkerhet. Dette begrepet inngår i straffeloven § 90 som retter seg mot rettsstridig åpenbaring av noe som bør holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet. Bestemmelsen må ses i sammenheng med § 91 og med bestemmelsene i lov om forsvarshemmeligheter som strafflegger forskjellige typer forberedelseshandlinger.

Før lovendring 3. desember 1999 nr. 82 rammet bestemmelsen bare avsløring av opplysninger som angikk rikets sikkerhet «ligeoverfor anden Stat». Slik bestemmelsen da lød, var bare den ytre sikkerhet omfattet. Det var ikke tilstrekkelig at opplysningene hadde utenrikspolitisk relevans. De måtte i tillegg kunne fremme en fiendtlig makts angrep på Norge, eller gi en fiendtlig makt et strategisk fortrinn ved et eventuelt angrep – skade for forsvarsevnen, jf. Straffelovkommentaren side 33.<sup>1</sup> Etter at begrensningen «ligeoverfor anden Stat» ble fjernet, omfattes også

avsløring av hemmelige opplysninger til andre enn stater, eksempelvis til terrorgrupper, som kan sette sikkerheten i fare.

I forarbeidene til lovendringen, jf. Ot.prp. nr. 64 (1998-99) side 142 er det bl.a. uttalt at

«eksempler på slike opplysninger kan være opplysninger om beredskaps- og sikkerhetsopplegg omkring statsbesøk, begivenheter i kongehuset og andre nasjonale arrangementer. Det kan tenkes at det vil være skadelig av hensyn til rikets sikkerhet at slike opplysninger åpenbares, for eksempel til en terroristorganisasjon, selv om det ikke ville ha den samme skadelige virkningen om en fremmed stat fikk opplysningen».

Mens rikets sikkerhet overfor en annen stat etter hvert hadde fått en nokså presis avgrensning, er det etter lovendringen mer uklart hvilke interesser som omfattes. Men forarbeidene nevner altså beredskapsopplegg for statsbesøk, rundt kongehuset og med sikte på å trygge nasjonale arrangementer. Det er ikke uten videre innlysende at alt dette gjelder rikets sikkerhet, således ikke sikkerheten ved nasjonale arrangementer i sin alminnelighet. Slik begrepet må forstås etter lovendringen, vil også hemmelige opplysninger om rikets indre sikkerhet kunne omfattes, men det må antakelig dreie seg om interesser som i dag er vernet i kapittel 8 og 9; noen av bestemmelsene i disse kapitlene kan imidlertid vanskelig sies å angå rikets sikkerhet. Statens handlefrihet må antas å ha fått et utvidet vern gjennom lovendringen i 1999.

Utvalget ser i og for seg ingen grunn til mer i detalj å gå opp grensen for de vernede interesser etter lovendringen. Også etter denne synes det klart at eksempelvis opplysninger om utenriks- og handelspolitiske forhold eller om vesentlige samfunnsfunksjoner ellers, som ikke i mer tradisjonell forstand kan sies å angå rikets sikkerhet, vil falle utenfor. Under enhver omstendighet finner utvalget at vernet mot innhenting og avsløring av hemmelige opplysninger, ikke bør begrenses til interesser som gjelder rikets sikkerhet i tradisjonell forstand, men at også grunnleggende nasjonale interesser ellers bør omfattes. Ved siden av forholdet til andre stater, herunder forhandlingsposisjoner, er det nærliggende å fremheve de interesser som er knyttet til infrastrukturen, energi-, mat- og

<sup>1</sup> Anders Bratholm, Magnus Matningsdal (red.), Straffeloven med kommentarer: anden del: forbrydelser, Oslo 1995, Universitetsforlaget.



vannforsyning, samferdsel og telekommunikasjon, helseberedskap, bank- og pengevesen og andre samfunnsøkonomiske forhold, jf. også oppramsingen i straffeloven § 147a første ledd bokstav a.

Som det fremgår av drøftelsen under 6.2.3.5, må de hensyn som tilsier vern mot etterretning og avsløring avgrenses mot de hensyn som utpringer av ytrings- og informasjonsfriheten. Av særlig interesse i denne forbindelse er pressens oppgave. Det sier seg selv at spørsmålet aksentueres når vernet ikke som før begrenses til å gjelde opplysninger om rikets sikkerhet overfor en annen stat, men utvides til å omfatte hemmelige opplysninger av betydning for grunnleggende nasjonale interesser, slik utvalget går inn for.

Avveiningen mellom hensynet til de nasjonale interesser som skal vernes av bestemmelsene, og ytringsfriheten, må etter utvalgets oppfatning føre til at innsamling og mottak av hemmelige opplysninger som skjer med aktverdig grunn – eksempelvis som ledd i pressens kontrollfunksjon eller som ledd i et vitenskapelig arbeid – ikke strafflegges som forbudt etterretningsvirksomhet. De sikkerhetsproblemer som kan oppstå ved at pressen på denne måten straffritt kan få hånd om hemmelige opplysninger, og som er understreket i Listesaken i Rt 1979 side 1492, jf. side 1500, er etter utvalgets oppfatning ikke sterke nok til å begrunne en annen regel. Noe skille mellom interesser som angår rikets sikkerhet i tradisjonell forstand og andre vesentlige nasjonale interesser, kan vanskelig gjøres. Personer eller institusjoner med «aktverdig grunn» må dessuten normalt antas å opptre ansvarsbevisst – praktisere selvjustis og forsvarlighet i behandlingen av sensitive opplysninger; avsløring av opplysningene vil dessuten være straffbart, også når det skjer ved grov uaktsomhet, jf. forslaget i § 17-15 og kommentarene til denne bestemmelsen.

Forutsetningen for straffrihet er altså at det påvises en aktverdig grunn til å samle inn eller motta opplysningene. Dette må innebære ikke bare et krav om at innsamling og mottak av sensitivt materiale kan sies å være en del av vedkommende person/institusjons legitime oppgaver, men også at det foreligger en konkret aktverdig grunn. Pressen kan således ikke ha frikort til å drive etterretningsvirksomhet med sikte på hemmeligheter av betydning for grunnleggende nasjonale interesser i håp om å finne noe å sette fingeren på. I forhold til dagens rettsstillstand innebærer utvalgets forslag i første rekke en utvidelse av pressens adgang til å utøve sin kontrollfunksjon

også på områder som tradisjonelt henregnes til rikets sikkerhet. Eksempelvis vil en avis straffritt kunne motta dokumenter som er hemmeligstemplede etter sikkerhetsinstruksen, for å undersøke hva de inneholder. Utvalgets forslag er nærmere gjennomgått under kommentaren til § 17-11 første ledd.

Utvalgets forslag innebærer således en nokså vid adgang for pressen eller andre med aktverdig grunn til å samle inn eller motta hemmelige opplysninger. Som drøftelsen under 6.2.3.5 viser, bedømmer utvalget avsløring av slike opplysninger annerledes. Bakgrunnen er selvfølgelig at skadevirkningene ved avsløring normalt vil være langt større. Avsløring vil etter utvalgets forslag være straffbar med mindre en avveining av de motstående interesser fører til at avsløringen ikke anses rettsstridig, jf. Straffelovkomisjonens forslag i § 3-7 om at særegne omstendigheter kan medføre at straffebudet ikke anvendes på forhold som dekkes av ordlyden, med andre ord tolkes innskrenkende.

Et særlig spørsmål gjelder avsløring av hemmeligheter som er skaffet til veie gjennom innsamling, bearbeiding og sammensetning av opplysninger fra åpne kilder. Utgangspunktet vil også da måtte være at avsløringen er straffbar. Puslespilledoktrinen ble, som nevnt under 6.2.3.5, oppfattet som problematisk av utvalget og Ytringsfrihetskommisjonen i forhold til forslaget om informasjonsfrihet i Grunnloven § 100 annet ledd. Problemet er delvis eliminert gjennom utvalgets forslag om at innhenting og mottak av hemmelige opplysninger med aktverdig grunn skal være straffritt. En tilsvarende begrensning bør etter utvalgets oppfatning ikke gjelde avsløring av hemmeligheter fremkommet gjennom sammenstilling av opplysninger. Det er ikke grunn til å akseptere at det hemmelige helhetsbilde som blir resultatet av en slik virksomhet, straffritt skal kunne avsløres uten hensyn til skadevirkningene selv om det foreligger en aktverdig grunn. Men det er klart at de hensyn som tilsier avsløring, kan tenkes å ha en slik overvekt i forhold til de vesentlige nasjonale interessene som berøres, at avsløringen ikke bør ses som rettsstridig, jf. også uttalelser om rettsstridsspørsmålet i Gleditsch/Wilkes-saken og i den første Ikkevold-saken. Eksempelvis må det ha atskillig betydning om avsløringen gjelder ulovlig eller rettsstridig virksomhet fra norske myndigheters side. Karakteren av de vernede interessene vil selvfølgelig ha vekt. På grunn av utvidelsen av de nasjonale interessene som vernes gjennom utvalgets forslag, innebærer dette i

og for seg en viss innsnevring av pressens muligheter til å avsløre hemmelige opplysninger. I realiteten betyr dette etter utvalget oppfatning antakelig ikke så mye i forhold til den selvjustis pressen i dag må antas å praktisere når det gjelder slike opplysninger. Det er for øvrig grunn til peke på de krav som stilles til den puslespillvirksomhet som konstituerer en hemmelighet, jf. især den siste Ikkevold-saken i Rt 1987 side 950, der Forsvaret hadde gjort betydelige anstrengelser for å holde beliggenheten til den ubåt-lyttestasjonen som ble avslørt, hemmelig.

Utvalget vil for øvrig presisere at lovforslaget bare gjelder avsløring av hemmelige opplysninger til skade for grunnleggende nasjonale interesser. At opplysningen er formelt gradert, vil være et moment i vurderingen av skadevirkningene, men er i seg selv ikke tilstrekkelig til å oppfylle vilkåret, jf. kommentaren til § 17-11 første ledd i 7.2.2. Det er således ikke tale om å innføre en straffebestemmelse mot avsløring av formelle statshemmeligheter, det vil si opplysninger fra møter eller i dokumenter som er besluttet hemmeligholdt av statsmyndighetene. Et slikt forslag ble – etter en lengre forhistorie som begynte allerede lenge før krigen – fremmet i Ot.prp. nr. 79 1950, jf. forslaget til ny § 130 i straffeloven i proposisjonen side 53 og kommentarene side 35-40. Forslaget, som møtte betydelig motstand blant annet i pressen, ble imidlertid trukket tilbake, jf. Innst.O. nr. 16 1950 side 5, og utvalget finner ikke grunn til å fremme et slikt forslag i dag.

Straffeloven § 91a og lov om forsvarshemmeligheter § 4 gjelder ulike former for fremmed etterretningsvirksomhet som ikke gjelder hemmeligheter av betydning for rikets sikkerhet eller andre grunnleggende nasjonale interesser. Bestemmelsen i § 91a rammer den som hemmelig eller ved ulovlige midler til fordel for fremmed stat søker å samle opplysninger om politiske eller personlige forhold hvis meddelelse til en annen stat han vet eller bør forstå kan skade Norges interesser eller volde fare for enkeltpersoners liv, helbred, frihet eller eiendom. Det kreves ikke at opplysningene er hemmelige. Tilsvarende virksomhet til fordel for eksempelvis terrororganisasjoner omfattes ikke. Når det gjelder det meget vidtgående vern for norske interesser i sin alminnelighet later det ikke til at bestemmelsen er blitt tatt på ordet. Ifølge Innst.O. XVI –1950 tar § 91a, som ble tilføyd under Justiskomiteens behandling, sikte på å motvirke såkalt flyktningspionasje

som enkelte stater driver mot egne borgere i utlandet med sikte på å utøve kontroll og legge press på dem i ulike sammenhenger, men anvendelsesområdet er altså etter ordlyden vesentlig mer omfattende. I Norge har bestemmelsen, etter hva utvalget kjenner til, bare vært brukt én gang, nemlig i Lillehammersaken, jf. Rt 1974 side 382, der den hadde uvesentlig selvstendig betydning ved siden av de medvirkningshandlinger de domfelte ble funnet skyldige i. Den har i saker om flyktningspionasje blitt brukt som grunnlag for siktelser med henblikk på telefonavlytting.

Lov om forsvarshemmeligheter § 4 retter seg mot den som medvirker ved etterretninger han vet eller bør forstå har spionering for en fremmed stat til formål. Bestemmelsen verner også andre stater enn Norge mot spionasje. Det kreves ikke at de opplysninger som er gitt, skal omfatte hemmeligheter i egentlig forstand, men etterretningene må ikke ligge utenfor hva som fornuftigvis kan være gjenstand for spionasje, jf. Rt 1965 side 987.

Utvalget ser det som en nasjonal sikkerhetsinteresse å motarbeide fremmede staters eller terrororganisasjoners etterretningsvirksomhet på norsk område. Selv om det kunne være ønskelig å ramme enhver type fremmed etterretningsvirksomhet, vil dette etter utvalgets oppfatning føre til et for uspesifisert straffebud, jf. uttrykket «Norges interesser» i straffeloven § 91a og den generelle bestemmelsen i lov om forsvarshemmeligheter § 4. I denne forbindelse fremheves at spionasje og medvirkning til spionasje rammes på et meget tidlig stadium, jf. 7.1.5. Den forbudte etterretningsvirksomheten må kvalifiseres ved å være rettet mot interesser som det er av nasjonal betydning å beskytte. Det gjelder for det første den såkalte flyktningspionasje. Norge har et ansvar for å beskytte immigrant- og flyktningsmiljøer mot press som især kan utøves av hjemlandets myndigheter, og selv om § 91a hittil ikke har vært brukt i praksis, er det rimelig å anta at problemstillingen i dag kan være mer aktuell enn da bestemmelsen ble innført i 1950. Innenfor samme straffebestemmelse er det i forlengelsen av dette naturlig at forbudet mot verving, jf. straffeloven § 133, videreføres. Også etterretningsvirksomhet rettet utelukkende mot andre lands sikkerhetsinteresser er det en nasjonal interesse å motarbeide. Det vises til bemerkningen til § 17-11 annet ledd i 7.2.2.

### 7.1.3 Forholdet til andre stater og internasjonale organisasjoner

Andre staters interesser omfattes av enkelte av bestemmelsene i straffeloven kapittel 8. Straffeloven § 96 verner fremmede statsoverhoder ved å gi straffeloven § 99 om angrep på de høyeste statsorganenes virksomhet og §§ 100 til 103 om majestetforbrytelser, tilsvarende anvendelse. Etter straffeloven § 95 vernes fremmede staters representanter mot vold og fornærmelser, representasjonsbygningene mot ødeleggelse og flagg eller riksvåpen mot forhånelse. At disse bestemmelsene er tatt inn i kapitlet om statens selvstendighet og sikkerhet, springer formodentlig ut av det syn at slike krenkelser har en side mot norske sikkerhetsinteresser. Utvalget kan imidlertid vanskelig se at det i dag er tilstrekkelig grunn til å beskytte slike interesser innenfor rammen av de grunnleggende nasjonale interessene kapitlet ellers omfatter. Dels vil bestemmelsene kunne oppheves, dels flyttes til andre kapitler i straffeloven, jf. nedenfor under 7.2.3.1 og 7.2.3.3.

Andre bestemmelser verner fremmede staters interesser som en naturlig følge av at norske interesser er vernet. Det gjelder vernet for allierte stater i straffeloven §§ 84, 86 første ledd tredje punktum, 87 annet ledd og 88. Mens § 84 beskytter «nogen med Norge under en utbrudt Krig forbunden Stat», beskytter de øvrige bestemmelsene «stat som er i forbund med Norge eller i krig mot en felles fiende». Den siste formuleringen ble innført ved revisjonen i 1950. Med «stat som er i forbund med Norge» menes stat som Norge har en formell forsvarsallianse med, jf. Ot.prp. nr. 79 1950 side 11. Alliansepartnerne i NATO omfattes således, mens Norge ikke er i «forbund» med samtlige medlemsnasjoner i FN.

Ifølge Straffelovkommentaren<sup>2</sup> side 5 omfatter forbundsbestemmelsen i § 84, foruten land i forsvarsallianser som NATO, også «forbund som måtte oppstå som følge av medlemskap i internasjonale sammenslutninger etter Grl. § 93 første ledd, ... ». EU nevnes som eksempel. Ifølge kommentaren må «[g]rensen for hvilke stater som omfattes av bestemmelsen ... trekkes ved de allianser som ikke vil ha betydning for Norge i en krigssituasjon. Således antas handelsavtaler som også har en beredskapsmessig side – dvs. som også skal sikre vareleveranser i krisesituasjoner –

å falle innenfor, mens f.eks. rene handels- eller tollavtaler ikke omfattes». Kommentaren til § 86 gir uttrykk for at forbund samsvarer med «formell alliansetraktat» uten at det henvises til bemerkingene til § 84. I kommentarene til §§ 87 og 88 henvises til kommentaren til § 86.

Utvalget er for sin del i tvil om grensen for formelle forbund etter gjeldende rett kan trekkes så vidt som Straffelovkommentaren gir uttrykk for. Den tilsvarende bestemmelse i dansk straffelov § 99 synes bare å ta sikte på forsvarsallianser «hvor et angreb på forbundsfellen medfører at den danske stat inndrages i krig».<sup>3</sup> Mye taler for at § 84 må forstås på samme måte. Når § 84 verner allierte stater mot fredskrenkelser, er det nettopp ut fra den forutsetning at en slik krenkelse innebærer en nærliggende risiko for at Norge vil bli dratt inn i krigen eller fiendtlighetene. Det gjelder ikke tilsvarende for handelspartnere etter handelstraktater og heller ikke for stater Norge er i forbund med i henhold til en traktat av overnasjonal karakter. Det virker heller ikke innlysende at vernet om freden som grunnleggende nasjonal interesse skal omfatte stater i slike forbund som måtte bli utsatt for krig eller fiendtligheter et eller annet sted i verden. Spørsmålet for slike stater bør trolig heller være om de faktisk deltar sammen med Norge «i krig mot en felles fiende».

Vernet for stater som Norge er i formell forsvarsallianse med, er begrenset. I tillegg til § 84 om fredskrenkelse, er § 86 om forræderihandlinger «i krigstid eller med krigstid for øye» og de spesielle bestemmelsene i §§ 87 og 88 som gjelder krigstid,<sup>4</sup> gitt tilsvarende anvendelse. Det kunne hevdes at for Norge er så vel slike staters ytre som indre sikkerhet av betydning, og at vernet derfor bør være omtrent like omfattende som for norske sikkerhetsinteresser. Etter utvalgets oppfatning bør imidlertid bestemmelser som verner den norske stats selvstendighet og sikkerhet, bare gis anvendelse for allierte stater for så vidt gjelder lovbrudd som innebærer at norske interesser blir temmelig direkte berørt. Et slikt syn antas også å ligge til grunn for den begrensning som i dag følger av straffeloven.

<sup>2</sup> Anders Bratholm, Magnus Matningsdal (red.), Straffeloven med kommentarer: anden del: forbrydelser, Oslo 1995, Universitetsforlaget.

<sup>3</sup> Jf. Vagn Greve, Asbjørn Jensen og Gorm Toftegaard Nielsen, Kommenteret straffelov Speciel del 7. utg. side 5. Bestemmelsen i § 99 er riktignok litt annerledes formulert enn straffeloven § 84. I stedet for det norske «nogen med Norge under en utbrudt Krig forbunden Stat», bruker den danske bestemmelsen «nogen med [Danmark] for krigstilfælde forbunden stat».

<sup>4</sup> Utvalget vil foreslå §§ 87 og 88 opphevet, jf. under 7.2.3.3.

Med dette utgangspunktet oppstår spørsmål om nødvendigheten av å ha selvstendige straffebestemmelser som verner allierte stater.

Etter straffeloven § 86 første ledd tredje punktum vernes allierte stater mot handlinger som i krig eller med krigstid for øye yter bistand til fienden eller svekker landets motstandskraft, jf. især første ledd første punktum nr. 10. Bestemmelsen i straffeloven § 86 ble endret ved lovrevisjonen i 1950. Tidligere gjaldt bestemmelsen uttrykkelig bare «krig, hvori Norge deltar, eller med sådan krig for øye». Videre var vernet av allierte utelukkende knyttet til alternativet svekkelse av motstandskraften – stridsevnen. Etter lovendringen inneholder ikke ordlyden lenger noen uttrykkelig forutsetning om norsk deltakelse, og det kan reises spørsmål om dette i dag er noen betingelse for vernet av allierte og faktiske kampefeller. Endringen kan ikke ses kommentert i Ot.prp. nr. 79 1950.

Utvalget er tilbøyelig til å mene at bestemmelsen om vern av allierte i § 86 første ledd tredje punktum, jf. første punktum, må forstås slik at vernet bare gjelder i krig der Norge deltar – eller med slik krig for øye – og at man således ikke tilskiltet noen realitetsendring ved revisjonen i 1950. Gjelder vernet av allierte også der Norge ikke deltar, vil nordmenn, men ikke utlendinger, kunne forbryte seg mot § 86 også når handlingen er begått i utlandet, jf. straffeloven § 12 nr. 3 og 4. Flere av våre allierte innenfor NATO har gjennom årene vært engasjert i omfattende militære konflikter av ulik karakter der Norge ikke har deltatt og som åpenbart vil måtte oppfattes som krig i forhold til § 86, jf. senest krigen i Irak.<sup>5</sup> Utvalget er av den oppfatning at straffebud som skal beskytte norske interesser i krig, ikke bør gis anvendelse til vern om andre stater i kriger og væpnede konflikter rundt omkring i verden, selv om vedkommende stat har en formell forsvarsallianse med Norge.

Utvalget har vært i en viss tvil om det er nødvendig å videreføre vernet av allierte stater: Alternativene bistand til fienden og svekkelse av motstandskraften i første punktum i § 17-9 er i det vesentlige overlappende. Bistand til Norges fiende vil uansett virkninger omfattes av første punktum. Som regel vil svekkelse av en alliert stats forsvarsevne/motstandskraft samtidig være bistand til fienden. Spørsmålet er om det kan opp-

stå tilfeller der krenkelse av en alliert stats forsvarsevne/motstandskraft ikke er bistand til fienden og heller ikke samtidig går ut over Norges forsvarsevne. Utvalget finner det vanskelig å se bort fra at slike situasjoner kan oppstå og slutter seg for så vidt til den forutsetning som ligger til grunn for straffeloven § 86 – så vel før som etter revisjonen i 1950. Men noen synderlig selvstendig betydning i krig eller væpnet konflikt der også Norge deltar, har straffebudet om vern av allierte stater neppe. Utvalget er alt i alt kommet til at vernet bør videreføres etter omtrentlig mønster av straffeloven § 86 slik bestemmelsen lød før lovendringen i 1950, og har da også lagt en viss vekt på hensynet til å unngå problemer knyttet til vurderingen av om handlingen også rammer Norges forsvarsevne, eventuelt også er bistand til fienden.

Etter § 86 første ledd tredje punktum vernes stater som er i såkalt faktisk kampefelleskap med Norge – stater som sammen med Norge er «i krig mot en felles fiende». Vernet er begrenset til varigheten av konflikten. Også når det gjelder faktisk kampefelleskap i krig/væpnet konflikt, kan det imidlertid spørres om vern av andre stater har nevneverdig selvstendig betydning, jf. det som tidligere er sagt om vern av allierte stater: Bistandshandlinger vil gjelde den felles fiende, og svekkelse av en deltakers forsvarsevne vil, i den utstrekning det ikke er bistand til fienden, gjennomgående gå ut over de øvrige. Spørsmålene er ikke nærmere omtalt i Ot.prp. nr. 79 1950, jf. side 11 der bestemmelsen kort grunngis. På samme måte som når det gjelder allierte, er utvalget under en viss tvil kommet til at vernet bør videreføres.

Den internasjonale utvikling har vist at Norge sammen med andre land så vel innenfor som utenfor NATO kan bli trukket inn i forskjellige typer militære operasjoner i utlandet, ikke bare rent fredsbevarende operasjoner, men også i væpnede militæraksjoner. I senere år har Norge deltatt i operasjonene i Gulfen i 1991, i Kosovo i 1999 og i Afghanistan i 2002. Det er liten tvil om at disse operasjonene må oppfattes som krig i forhold til straffeloven § 86, jf. kommentarene i 7.2.2 til § 17-9, og således utløse vernet også for faktisk allierte. Operasjonene inngår i det som i dag betegnes som internasjonale fredsoperasjoner og som i første rekke, men ikke bare, gjennomføres etter vedtak i FN. De omfatter rent fredsbevarende operasjoner, men også såkalte fredsopprettende operasjoner som kan være krig eller væpnet konflikt i folkerettslig forstand, og bruk av militær makt på lavere nivå, jf. også terminologien i lov

<sup>5</sup> Konfliktene har ikke utløst forpliktelsene etter NATO-pakten, jf. om krigsbegrepet og forpliktelsene i pakten i kommentarene til utvalgets forslag til § 17-9 i 7.2.2.

23. februar 1996 nr. 9 om tjenestegjøring i fredsoperasjoner. I utvalgets forslag i § 17-9, som verner norske interesser «i krig, under væpnet konflikt eller okkupasjon», er begrepet væpnet konflikt forutsatt å kunne fange opp tilfeller av militær maktbruk som ikke eller ikke uten videre kan bedømmes som krig i folkerettslig forstand. Utvalget finner det naturlig at i den utstrekning norske interesser vernes i forbindelse med militære operasjoner i utlandet, må det samme gjelde land som deltar sammen med Norge i operasjonene, uavhengig av om landet er medlem av NATO.

Bestemmelsen om fredskrenkelse i straffeloven § 84 har antakelig ikke så stor selvstendig betydning ved siden av reglene i straffeloven §§ 83 og 86, men utvalget antar at straffebudet bør videreføres som ledd i en bestemmelse til vern om Norges selvstendighet og fred, og som uttrykk for freden som overordnet verdi, jf. utvalgets forslag i § 17-1 og bemerkningene til bestemmelsen i 7.2.2. Som det her fremgår, rammer bestemmelsen ikke at Norge indirekte påføres væpnet konflikt ved deltakelse i internasjonale fredsoperasjoner. Etter straffeloven § 84 er også allierte stater vernet mot å bli påført krig eller fiendtligheter. Bestemmelsen får etter § 12 nr. 3 og 4 anvendelse for handlinger begått av nordmenn, men ikke av utlendinger, i utlandet. Det kan ikke ses å være noe nevneverdig behov for regelen om vern av allierte. Hvis et alliert land påføres krig eller mer omfattende fiendtligheter, vil det oppstå spørsmål om Norges forpliktelser etter alliansetraktaten utløses, jf. NATO-traktaten art. 5 som omtales i kommentarene til § 17-9 i 7.2.2. I så fall vil Norges fred lett kunne være krenket, og § 84 får anvendelse uavhengig av en regel om vern av allierte. Dreier det seg om fiendtligheter som i det hele tatt ikke aktualiserer spørsmålet om allianseforpliktelser, synes det ikke uten videre naturlig å verne allierte stater innenfor rammen av straffelovens bestemmelser om grunnleggende nasjonale interesser. Utvalget ser derfor ikke tilstrekkelig grunn til å videreføre bestemmelsen.

Utvalget kan heller ikke se at andre av de bestemmelser som inngår i vernet av grunnleggende nasjonale interesser, bør utvides i forhold til i dag og gis anvendelse for allierte stater. Utvalget har især vurdert spørsmålet om allierte stater bør vernes mot etterretningsvirksomhet og åpenbaring av hemmelige opplysninger om forsvars- og beredskapsmessige forhold i fredstid, jf. utvalgets forslag i §§ 17-11 første ledd nr. 1 og 17-12 til 17-14. Hvis virksomheten gjelder opplysninger

som inngår i allianseforholdet, vil normalt også norske forsvars- eller beredskapsinteresser være skadelidende. Også i andre tilfeller vil trolig virksomhet som retter seg mot en alliert stat, samtidig kunne skade slike nasjonale interesser. Er ikke norske interesser skadelidende, foreligger neppe noe fremtredende behov for et strafferettslig vern. Det foreligger heller ikke opplysninger om tilfeller der et slikt behov skulle ha oppstått, noe som vel i første rekke kunne tenkes for nordmenn som i utlandet spionerer mot våre allierte og som ikke kan utleveres. Utvalget er på denne bakgrunn kommet til at begrensningen i dagens straffelov bør opprettholdes.

For så vidt gjelder andre stater i sin alminnelighet, vil utvalget peke på straffeloven § 147a som verner ethvert lands grunnleggende funksjoner, herunder statsmyndighetenes virksomhet, mot terrorhandlinger. Bestemmelsen, som således kan sies å verne forhold av betydning for Norges og andre lands sikkerhet, er et bidrag i den internasjonale solidaritets ånd til kampen mot terror. Det må imidlertid være klart at straffebestemmelser som er satt til vern om Norges grunnleggende nasjonale interesser, rikets selvstendighet og statsform, ikke bør utvides til å omfatte et hvilket som helst land med et hvilket som helst politisk system. For øvrig vises til forslaget til § 17-11 annet ledd nr. 2 som verner Norges interesse i at det ikke drives etterretningsvirksomhet mot andre lands sikkerhetsinteresser her i landet.

Utvalget har vurdert om det bør oppstilles et strafferettslig vern for formelt opprettede forsvarsallianser som Norge deltar i, men har ikke funnet at tilstrekkelig tungtveiende grunner tilsier det. Spørsmålet kan formodentlig først og fremst tenkes å være aktuelt for etterretningsvirksomhet og avsløring av hemmelige opplysninger, men det er vanskelig å se at utelukkende organisasjonen som sådan og ikke de enkelte medlemmene vil bli krenket ved slik virksomhet. Vernet vil antakelig først og fremst tjene til å anskueliggjøre betydningen av en forsvarsallianse, men dette kan ikke være tilstrekkelig som begrunnelse.

Internasjonale organisasjoner vil etter straffeloven § 147a første ledd bokstav c være beskyttet mot terrorhandlinger. Ut over dette vil et eventuelt vern av slike organisasjoner som sådanne, hva enten det gjelder FN og FNs organer eller andre internasjonale organisasjoner, reise særlige spørsmål som etter utvalgets oppfatning ikke naturlig bør finne sin løsning innenfor rammen av forslaget til nytt kapittel 17 i straffeloven. Det samme

gjelder spørsmålet om straffebud for overtredelse av handlingsnormer vedtatt av organisasjonen, eksempelvis for å sikre gjennomføringen av økonomiske sanksjoner mot stater, bekjempe terrororganisasjoner mv., jf. lov 7. juni 1968 nr. 4 om gjennomføring av bindende vedtak av De forente nasjoners sikkerhetsråd.

#### 7.1.4 Anvendelsen av straffebestemmelsene på handlinger begått av utlendinger i utlandet

Etter nasjonalitetsprinsippet utøver Norge jurisdiksjon over egne borgere og personer med bopel her i landet uavhengig av hvor handlingen er begått, jf. § 12 nr. 3. I atskillig utstrekning hevder Norge dessuten jurisdiksjon overfor handlinger begått av utlendinger i utlandet, jf. § 12 nr. 4. De straffbare handlinger som forfølges i Norge når de begås av utlendinger i utlandet, er ramset opp i bestemmelsen. De fleste av de sentrale straffebudene i kapittel 8 og samtlige straffebud i kapittel 9 er med i oppramsingen, men eksempelvis ikke § 84 om fredskrenkelse og § 86 om forræderi i krig. I de fleste tilfellene fremgår det utvetydig av det enkelte straffebud at det bare er norske statsinteresser som vernes, jf. også overskriftene til kapittel 8 og 9 i straffeloven. Det er i så fall bare handlinger som retter seg mot slike interesser, som er straffbare når de begås av utlendinger i utlandet.<sup>6</sup> I enkelte av bestemmelsene er dette imidlertid ikke kommet tilsvarende klart til uttrykk. Vinteren 2003 ble spørsmålet således tatt opp av Riksadvokaten i forhold til straffeloven § 104a første ledd som blant annet rammer deltakelse i «en privat organisasjon av militær karakter». Foranledningen var at det oppsto uenighet om tolkingen mellom PST og førstestatsadvokaten i Oslo i tilknytning til den såkalte Krekar-saken.

Riksadvokaten ga i en lengre tolkingsuttalelse av 26. februar 2003 uttrykk for at bestemmelsen bare kan anvendes overfor deltakere i organisasjoner med tilknytning til norske interesser, men at det er et vanskelig spørsmål «hvilken tilknytning til norske interesser som kreves for at § 104a første ledd kan anvendes overfor organisasjoner som ikke virker på norsk territorium». Riksadvokaten fremhevet at det ikke ble foretatt noen materiell endring i § 104a ved at bestemmelsen

ved lov 3. desember 1999 ble tilføyd i § 12 nr. 4. Utvalget finner Riksadvokatens forståelse utvilsomt.

For straffebestemmelsenes stedlige virkeområde legger utvalget Straffelovkomisjonens forslag til grunn. Den bestemmelsen i kommisjonens utkast som svarer til straffeloven § 12 første ledd nr. 4, er utkastet § 1-7, sammenholdt med § 1-6 og § 1-8: Handling begått av utlending i utlandet er bare straffbar dersom vedkommende er statsborger i et annet nordisk land eller har bosted der, eller er statsborger i et land utenfor Norden og handlingen kan føre til fengsel i mer enn 1 år. Dessuten må handlingen etter § 1-6 enten

- være straffbar også etter loven i det landet der handlingen er foretatt,
- rammes av kapittel 16 – Krigsforbrytelse, folkemord og forbrytelse mot menneskeheten,
- være rettet mot den norske staten eller norsk statsmyndighet, eller
- være foretatt utenfor området for noen stats høyhetsrett og kunne føre til strengere straff enn bot.

For en handling som Norge har folkerettslig plikt til å forfølge, kommer for øvrig norsk straffelov uansett til anvendelse, jf. § 1-8.

#### 7.1.5 Forsøk og forberedelseshandlinger

Et sentralt spørsmål ved revisjonen av straffereglene til vern om rikets sikkerhet er bedømmelsen av forsøks- og forberedelseshandlinger. En rekke av bestemmelsene i straffeloven kapittel 8 og 9 likestiller forsøk og fullbyrdet forbrytelse – såkalt fremskutt fullbyrdelse. Andre bestemmelser så vel i straffeloven som i lov om forsvarshemmeligheter, kan sies å rette seg mot forberedelseshandlinger til andre lovbrudd. Det sentrale ved slike forberedende handlinger er at de ikke i seg selv medfører skadevirkninger, men at de lett kan lede frem mot skadelige, straffbare handlinger. Lovteknikken for kriminalisering av slike handlinger varierer noe. Dels kan slike handlingstyper være beskrevet direkte i gjerningsbeskrivelsen i et straffebud, dels kan det være fastsatt at forbund eller avtale om visse typer straffbare handlinger skal være straffbart.

Når det gjelder tilnærmingen til disse spørsmålene, vises det til Straffelovkomisjonens utredning som er behandlet under 5.2. Utvalget legger kommisjonens generelle synspunkter til grunn. Som det fremgår av gjennomgangen, har kommisjonen drøftet spørsmålet om kriminalise-

<sup>6</sup> Bortsett fra § 88 er det i § 12 nr. 4 ikke henvist til straffebud som beskytter allierte interesser. Dette kan virke noe tilfeldig.

ring av forberedelseshandlinger på bakgrunn av en utredning skrevet av professor Erling Johannes Husabø. I professor Husabøs problemnotat til utvalget, jf. vedlegg 2, er spørsmålene om strafflegging av forsøks- og forberedelseshandlinger drøftet særskilt under punktene 5 og 6.

Straffeloven kapittel 8 og 9 inneholder som nevnt en rekke straffebud som likestiller forsøk og fullbyrdet forbrytelse, jf. blant annet §§ 83, 91a, 98 og 99. Bakgrunnen for dette er formodentlig at spørsmålet om forsøksstraff i særlig grad aktualiseres ved angrep på rikets sikkerhet som, hvis angrepet lykkes, medfører at straff blir uaktuelt. Dessuten har antakelig straffverdigheten ved slike forbrytelser spilt en rolle for bedømmelsen; etter gjeldende straffelov skal forsøk straffes mildere enn fullbyrdet forbrytelse, jf. § 51 som ikke foreslås videreført av Straffelovkommisjonen. Slik den norske forsøksregelen er utformet, må gjerningsmannen likevel være kommet nokså langt i sin virksomhet før han kan rammes med forsøksstraff, jf. straffeloven § 49: Det må være foretatt en handling hvorved forbrytelsens «Udførelse tilsigtedes paabegyndt». Forsøksansvar av den typen man har i de nevnte bestemmelsene er derfor ikke nødvendigvis tilstrekkelig til vern om disse verdiene, så meget mer som forsøk på slike forsøkshandlinger ikke kan antas å innebære en utvidelse av området for det straffbare etter den alminnelige forsøksregelen i straffeloven § 49 første ledd. Etter ordlyden skulle i og for seg forsøk på overtredelse av slikt forsøk som er angitt i gjerningsbeskrivelsen være omfattet. Det er imidlertid alminnelig antatt at et slikt «forsøk på forsøk» ikke er straffbart.<sup>7</sup> Utvalget er enig i dette.

Medvirkningsansvaret strekker seg riktignok langt etter norsk rett i det medvirkeren vil kunne straffes – for forsøk – når han har ytet sitt bidrag til forbrytelsen på tross av at hovedmannen ikke selv er kommet så langt som til straffbart forsøk. Men den som skal delta også i den senere fase av forbrytelsen, kan ikke straffes for sine forberedende handlinger.

Straffelovkommisjonen har, for å gjøre det strafferettslige vern effektivt, foreslått å videreføre regelen i straffeloven § 98 om likestilling av forsøk og fullbyrdet forbrytelse, jf. forslaget til

straffebestemmelser mot Høyforræderi i §§ 18-1 og 18-2. Utvalget har noe vanskelig for å se på hvilken måte likestillingen fremmer effektiviteten av vernet, så lenge ikke området for hva som er straffbart utvides, og den någjeldende regel om at forsøk skal straffes mildere enn fullbyrdet forbrytelse foreslås opphevet. En bedre vei å gå, så vel her som ved en del andre bestemmelser i kapittel 8 og 9, er etter utvalgets mening å rette straffetrusselen allerede mot det å volde fare for de verdier som skal vernes, det vil si endre gjerningsbeskrivelsene slik at straffebudene blir faredelikt. Også forsøk på å volde fare vil da rammes.

Faredeliktene omfatter i alminnelighet all aktivitet som innebærer en fare for den vernede interessen. Det er imidlertid ikke uproblematisk å rette straffetrusslene mot farefremkalling. Begrepet fare er skjønnspreget, og ikke minst når dette knyttes til abstrakte verdier som rikets sikkerhet, aktualiseres rettssikkerhetsspørsmål knyttet til forutberegnlighet og kontroll. Professor Husabø har på denne bakgrunn ment at det er «lite aktuelt å innta generelle regler om farefremkalling på dette rettsområdet», jf. notatet punkt 5.5.

Utvalget er enig i at innvendingen bør tilsi en viss tilbakeholdenhet med å strafflegge farefremkalling. Ved de grunnleggende verdiene straffetrusslene skal beskytte, synes likevel ikke innvendingen tilstrekkelig tungtveiende. Selv om faredelikt ofte vil kunne favne videre enn regler om fremskutt fullbyrdelse, er det først og fremst tale om å utvide straffansvaret til personer som, vel vitende om faren, ikke har utvist forsett med hensyn til de følger som fremgår av gjerningsbeskrivelsen. Med andre ord har personen handlet i tillit til at det vil gå bra slik at faren ikke realiseres. De rettssikkerhetsmessige innvendinger reduseres dessuten når faredelikt kombineres med handlingsdelikt, så som når straffebudet retter seg mot å sette vesentlige samfunnsinteresser i fare ved å hindre offentlige myndigheters virksomhet, jf. utvalgets forslag i § 17-7 eller mot å samle inn hemmelige opplysninger som, hvis de avsløres, vil være til fare eller skade for grunnleggende nasjonale interesser, jf. forslaget i § 17-11. Også en nærmere kvalifikasjon av faren kan bidra til å redusere vekten av rettssikkerhetsmessige motforestillinger. Utvalget kommer nærmere tilbake til spørsmålene under kommentarene til bestemmelsene i utkastet, jf. 7.2.2.

En utvidelse av vernet av rikets sikkerhet til å gjelde farefremkallelse, har også en side mot strafflegging av forberedelseshandlinger. Som det fremgår av gjengivelsen av Straffelovkommisjo-

<sup>7</sup> Se Anders Bratholm, *Strafferett og samfunn* side 335, Johs. Andenæs, *Alminnelig strafferett* side 314-315 og Anders Bratholm, Magnus Matningsdal (red.), *Straffeloven med kommentarer* : anden del : forbrydelser, Oslo 1995, Universitetsforlaget side 190. Ståle Eskeland er kritisk til en slik begrensning i rekkevidden av straffeloven § 49 første ledd, jf. Eskeland, *Strafferett*, Oslo 2000 side 210-212.

nens utredning under 5.2.4, er det betydelige prinsipielle betenkeligheter knyttet til dette. Kommisjonens utgangspunkt, som utvalget slutter seg til, er at kriminalisering av forberedelseshandlinger må skje på grunnlag av en konkret vurdering i tilknytning til den interesse som skal vernes, og begrenses til tilfeller der det er nødvendig å rette straffetrusselen mot et forberedende stadium fordi virksomheten, om den bringes videre, lett vil medføre ubotelig skade, eventuelt føre til at straffetrusselen blir uaktuell.

På området for rikets sikkerhet, der det er alminnelig enighet om at visse nærmere avgrensede forberedelseshandlinger bør være straffbare, går kommisjonen med dette utgangspunkt inn for – med visse justeringer – å videreføre bestemmelsen i straffeloven § 104, jf. § 94, som strafflegger avtaler mv. med sikte på å begå forbrytelser mot §§ 98 til 100. Utvalget er enig i at forbudet mot å inngå avtaler om forbrytelser mot rikets sikkerhet gir en akseptabel avgrensning av forberedelsesansvaret. Slike formelle forberedelsesdelikt er dessuten i tråd med norsk rettstradisjon, jf. blant annet straffeloven §§ 159 og 147a. Utvalget vil derfor foreslå at det sentrale innhold i straffeloven §§ 94 og 104 videreføres, jf. forslaget i § 17-16.

Når et grundelikt omformes fra følgedelikt til faredelikt, som utvalget i atskillig utstrekning går inn for, kan det reises spørsmål om hva avtaleforbudet skal knyttes til. Å volde fare kan materielt sett ses som forberedende virksomhet, og det kan spørres om det er nødvendig å utvide området for det straffbare ved å knytte straffetrusselen til avtale om handling som volder fare. Lignende spørsmål oppstår også etter någjeldende regler. Straffeloven § 94 henviser således til bestemmelser i kapittel 8 som retter seg mot materielle forberedelseshandlinger, eksempelvis bestemmelsene i § 86 nr. 4, 5 og 7 om henholdsvis propagandavirksomhet for fienden, deltakelse i organisasjon som støtter fienden og oppfordring til streik og lockout. Ved å forby avtaler om slike handlinger – forby forberedelse av forberedelse – vil resultatet, som professor Husabø fremhever, kunne bli en uheldig og uoversiktlig kriminalisering.

I sin alminnelighet vil strafflegging av avtaler om å begå handlinger som volder fare for rikets sikkerhet, neppe bli oppfattet som et urimelig inngrep i handlefriheten. Forskjellen fra någjeldende regler som forbyr avtaler om å søke å bevirke eller medvirke til følgen, er vel i realiteten heller ikke dramatisk. Den refererer seg først og fremst

til at gjerningsmannen etter dagens regler må ha forsett med hensyn til følgen. Selv om utvalget er noe i tvil om det er nødvendig å strekke ansvaret lenger enn i dag, har det ikke sett avgjørende motforestillinger mot å forby avtaler om å begå forbrytelser som volder fare for rikets sikkerhet.

Når det gjelder bestemmelsene i § 86 om bistand til fienden i krig mv, er det, hvis forbudet i det hele tatt skal omfatte avtaler om dette, ikke mulig å unngå at det også rammer handlinger som det kan være mest naturlig å se som forberedelseshandlinger. Dette følger av at noen slike handlinger, uavhengig av om de – som i dag – er eksemplifisert i bestemmelsen, omfattes av den generelle gjerningsbeskrivelsen om bistand til fienden. Utvalgets forslag om å videreføre det sentrale innhold i § 94 omfatter også utvalgets forslag i § 17-9 om landssvik, som i forenklet utgave avslører § 86 i dagens straffelov. Utvalget kan ikke se at det kan rettes alvorlige innvendinger mot dette og peker på at straffetrusselen er begrenset til krigstilstand og andre krisesituasjoner.

Derimot er det etter utvalgets oppfatning ikke grunn til å videreføre strafferegelen i § 6 i lov om forsvarshemmeligheter som retter seg mot den som «ved avtale eller paa anden maate søker at forberede en efter straffeloven §§ 90 eller 91 eller efter denne lovs §§ 1, 2, 3 eller 4 straffbar handling». Dette er det neppe noen uenighet om for så vidt regelen rammer alle tenkelige former for å søke å forberede slike handlinger. Et så vagt og vidtrekkende forbud mot forberedelseshandlinger er uakseptabelt av rettsikkerhetsmessige grunner. Men heller ikke avtaler om å begå handlingene er det etter utvalgets oppfatning grunn til å strafflegge i dette omfang. Når det gjelder henvisningene til de øvrige bestemmelser i lov om forsvarshemmeligheter, følger det allerede av at utvalget vil foreslå loven opphevet, med unntak for § 1 som foreslås videreført i sikkerhetsloven av 20. mars 1998 og § 4 som for en del videreføres i utvalgets forslag til § 17-11 første og annet ledd, jf. under 7.4.2. Men under enhver omstendighet vil strafflegging av de forberedelseshandlinger som nevnes i lov om forsvarshemmeligheter §§ 3 og 4, føre for langt. Avtale om å avsløre hemmeligheter av betydning for rikets sikkerhet, jf. straffeloven § 90, rammes i dag av § 94 og vil etter utvalgets forslag fortsatt være straffbart, jf. utkastet § 17-16.

Bestemmelsen i straffeloven § 91 er i seg selv et forberedelsesdelikt, begrunnet i at man bør kunne gripe inn mot uønsket etterretningsvirksomhet før skaden er skjedd ved at hemmelighe-



ten avsløres. Noe sterkt behov for å la straffetruselen omfatte avtale om å samle inn hemmelige opplysninger kan ikke ses å foreligge. Det er vanskelig å tenke seg at det inngås slik avtale uten at avtalen samtidig tar sikte på å avsløre opplysningene. Utvalget er for øvrig ikke kjent med at § 6 har vært brukt i praksis.

Straffeloven kapittel 8 og 9 inneholder også en rekke andre regler som kan ses under synsvinkelen forberedelseshandlinger, men som utvalget ikke finner grunn til å kommentere nærmere i dette avsnitt. Noen av bestemmelsene vil bli foreslått opphevet, jf. 7.2.3, andre vil bli kommentert i utvalgets merknader til de enkelte bestemmelsene, jf. 7.2.2. En strafferegel som i særlig grad har stått i sentrum for oppmerksomheten i senere år, er straffeloven § 104a annet ledd som rammer deltakelse i eller støtte til organisasjon som har til formål ved ulovlige midler «å forstyrre samfunnsordenen eller oppnå innflytelse i offentlige anliggender». Bestemmelsen, som er foreslått opphevet av Straffelovkommisjonen, vil bli behandlet under 7.2.3.2.

I Ot.prp. nr. 62 (2002-2003) har Justisdepartementet fremmet forslag til ny § 162c i straffeloven. Bestemmelsen setter straff på fengsel inntil 4 år for den som inngår forbund med noen om å begå en straffbar handling som kan straffes med fengsel i minst 4 år. I tillegg kreves at handlingen skal begås «som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe», definert nærmere i annet ledd som «en organisert gruppe på tre eller flere personer som har som et hovedformål å begå en handling som kan straffes med fengsel i minst 4 år, eller hvor en vesentlig del av virksomheten består i å begå slike handlinger». Bestemmelsen, hvis formål ifølge proposisjonen er å ramme organisert kriminalitet, har et annet siktepunkt enn straffelovens regler om forbund som stort sett gjelder avtaler om å begå vesentlig grovere forbrytelser. Forslaget i § 162c vil fange opp også slike avtaler såfremt forbrytelsen inngår som en del av virksomheten til en organisert gruppe på minst tre personer. Der utelukkende to personer er involvert, vil forbundsbestemmelsene fortsatt ha selvstendig betydning. Dessuten er strafferammen gjennomgående høyere. Forholdet til disse forbundsbestemmelsene kan ikke ses å være nærmere drøftet i proposisjonen, og det er ikke foreslått endringer i dem som følge av forslaget til ny § 162c. På denne bakgrunn bør forslaget ikke medføre et endret standpunkt med hensyn til videreføring av det sentrale innhold i straffeloven §§ 94 og 104.

### 7.1.6 Konkurrens

Én og samme handling kan innebære en overtredelse av to – eller i visse tilfeller flere – straffebud, såkalt ulikeartet idealkonkurrens. I så fall oppstår spørsmålet om straffebudene kan anvendes ved siden av hverandre. Dette må avklares gjennom en tolking. Ofte vil det uten videre være klart at forskjellige straffebud som er overtrådt ved samme handling, kan anvendes ved siden av hverandre. Dette vil – i alle fall som den store hovedregel – være tilfellet dersom en bestemmelse i utkastet kapittel 17 og en bestemmelse i et annet kapittel er overtrådt. Men ikke alle bestemmelser kan benyttes ved siden av hverandre. Det er vanlig å ta utgangspunkt i om bestemmelsene tar sikte på forskjellige sider ved den straffbare handlingen. I så fall kan de anvendes i idealkonkurrens.<sup>8</sup> Ofte vil det være slik, også når flere bestemmelser innenfor kapittel 17 er overtrådt. Enkelte straffebestemmelser i kapittel 17 er det imidlertid ikke meningen at skal kunne anvendes samtidig.

En del konkurrensspørsmål som kan oppstå etter gjeldende rett, vil ikke lenger være aktuelle etter utvalgets forslag fordi mange bestemmelser i straffeloven kapittel 8 og 9 foreslås opphevet eller slått sammen i utkastet. Utvalget antar at de aller fleste straffebudene i kapittel 17 i prinsippet kan anvendes ved siden av hverandre, men det er visse unntak.

Det er selvsagt ikke meningen at bestemmelsene om vanlig og grov overtredelse av samme art skal benyttes ved siden av hverandre.

Etter gjeldende rett er det antatt at bestemmelsene om henholdsvis åpenbaring av statshemmelighet og ulovlig etterretningsvirksomhet i straffeloven §§ 90 og 91 kan anvendes i konkurrens. Disse bestemmelsene svarer til utkastet §§ 17-11 til 17-15. Inndelingen av bestemmelsene i grov og vanlig overtredelse med angivelse av momenter av betydning for grovhetsvurderingen skaper imidlertid et nytt konkurrensspørsmål. I utkastet § 17-12 om grov ulovlig etterretningsvirksomhet er det et moment i grovhetsvurderingen om «gjerningspersonen hadde til hensikt å avsløre opplysningen til fremmed stat». Spørsmålet er så om det kan straffes for avsløring av statshemmelighet ved siden av grov ulovlig etterretningsvirksomhet etter § 17-12, dersom den ulovlige etterretningsvirksomheten betraktes som grov på grunn av gjerningspersonenes avsløringshensikt. Alternati-

<sup>8</sup> Se Andenæs, *Alminnelig strafferett*, Oslo 1997 side 336.

vet er å ilegge straff for åpenbaring av statshemmelighet ved siden av straff for overtredelse av § 17-11 om vanlig ulovlig etterretningsvirksomhet. Utvalget legger til grunn at avsløringshensikt som moment i grovhetsvurderingen etter § 17-12 i et slikt tilfelle vanskelig kan sies å ta sikte på andre sider ved den straffbare handlingen enn det som rammes av bestemmelsene om avsløring av statshemmelighet. I et slikt tilfelle må man altså benytte § 17-11, ikke § 17-12 ved siden av § 17-13 om avsløring av statshemmelighet eller § 17-4 om grov avsløring av statshemmelighet.

Et konkurransspørsmål som kan tenkes å være nokså praktisk, er om avtalebestemmelsen i § 17-16 kan anvendes ved siden av de bestemmelsene avtalen omfatter. Det kan jo lett tenkes at en gjerningsperson først overtrer avtalebestemmelsen i utkastet § 17-16 for senere å realisere eller forsøke å realisere avtalen og dermed gjøre seg skyldig i forsøk på overtredelse eller fullbyrdet overtredelse av de bestemmelsene som er angitt i § 17-16. I så fall vil vedkommende kunne straffes både etter avtalebestemmelsen og det aktuelle straffebudet som senere overtres. Denne løsningen er lagt til grunn av Høyesterett ved overtredelse av både straffeloven § 94 og de bestemmelsene straffebudet nevner.<sup>9</sup>

### 7.1.7 Subjektive krav. Hensikt

Straffeloven kapittel 8 og 9 inneholder flere bestemmelser som angir hensikt som straffbarhetsvilkår. Det gjelder § 86 som setter straff for forræderihandlinger som begås i krigstid eller «med krigstid for øye» og § 94 annet ledd nr. 2 og 3, jf. § 104 som strafflegger visse forberedelseshandlinger. I § 91 er hensikt gjort til vilkår for et skjerpene straffalternativ.

Som det fremgår i 5.4.2, har Straffelovkommisjonen i det store og hele gått inn for å fjerne hensikt som straffbarhetsvilkår, jf. de generelle merknadene i utredningen side 169, som utvalget slutter seg til. Utvalget finner det klart at hensiktskravet i straffeloven § 86 bør utgå og erstattes av et objektivisert straffbarhetsvilkår som beskriver den trusselsituasjon som bestemmelsen skal kunne anvendes på, jf. kommentarene til § 17-9 i 7.2.2.

Når det gjelder forberedelseshandlinger som ikke er straffverdige når de ikke foretas i slik hen-

sikt straffebudet krever, mener kommisjonen at hensiktskravet bør beholdes. Dette gjelder eksempelvis straffeloven § 104, jf. § 94 annet ledd nr. 2 og 3, jf. utredningen side 175-176 og side 285. Det fremheves at strafflegging av de ulike forberedelseshandlingene vil gjøre et altfor stort inngrep i den alminnelige handlefrihet hvis det ikke stilles krav om forbrytersk hensikt, men at en mulig innstramming av det objektive gjerningsinnholdet i straffeloven § 94, kan føre til mindre behov for hensiktskravet. Utvalget er for sin del tilbøyelig til å mene at så lenge det utelukkende er gjerningspersonens hensikt som kan gjøre handlingen straffverdig, bør handlingen i utgangspunktet ikke kriminaliseres, og at det da i hvert fall bør påvises at strafflegging vil bidra effektivt til vern om den interesse det gjelder. De konkrete forberedelseshandlingene i § 94 annet ledd nr. 2 og 3 vil langt på vei omfattes av første ledd, og noe nevneverdig behov for å opprettholde reglene foreligger derfor ikke, jf. bemerkningene til utvalgets forslag i § 17-16 i 7.2.2.

Hensikt som straffskjerpene vilkår reiser ikke spesielle problemer av betydning. I sin alminnelighet vil forbrytersk hensikt gjøre en handling mer straffverdig og således være egnet til å påvirke straffutmålingen. I utvalgets forslag er det i § 17-12 fremhevet som moment ved avgjørelsen av om det foreligger grov overtredelse.

### 7.1.8 Strafferammer

#### 7.1.8.1 Oversikt

Ved fastsettelsen av strafferammer for de ulike straffebudene i utkastet kapittel 17 har utvalget lagt til grunn det strafferammesystemet Straffelovkommisjonen foreslår, jf. 5.3. Utvalget har dessuten tatt utgangspunkt i de gjeldende strafferrammene, som i stor grad videreføres. Straffelovkommisjonen har foreslått å senke en del strafferammer i forhold til gjeldende rett for å bringe dem i samsvar med straffutmålingspraksis. Poenget har vært å oppnå strafferammer som er realistiske kompetanseskranker for domstolene. Dette lar seg gjøre for lovbruddstyper som begås hyppig, og der det kan konstateres at også meget alvorlige overtredelser medfører langt lavere straff enn øvre strafferamme. Slik ligger det ikke an for bestemmelsene i straffeloven kapittel 8 og 9. De bestemmelsene som har vært benyttet i noe omfang, har til dels medført meget strenge straffer. Øvrige bestemmelser har vært benyttet i liten eller ingen grad.

<sup>9</sup> Se Rt 1965 side 987. Samme løsning er hevdet for forbundsbestemmelsen i straffeloven § 159, jf. Karnov, Norsk Lovkommentar, bind I side 89.

Nedenfor behandler utvalget spørsmålet om lovens maksimumsstraff, minimumsstraff og de strafferammeforslagene som avviker fra gjeldende rett.

#### 7.1.8.2 Maksimumsstraff

##### *Livstidsstraff*

Da dødsstraffen ved lov 8. juni 1979 nr. 43 ble opphevet i militær straffelov, ble den i alle de aktuelle bestemmelsene erstattet av fengsel på livstid, uten noen drøftelse av om tidsbegrenset fengselsstraff burde tre i stedet for livstidsstraff.<sup>10</sup> Livstidsstraffen i straffeloven ble avskaffet i 1981. Militær straffelov fastsetter fortsatt livstidsstraff i flere av krigsartiklene, i to av dem endog som minste-straff, jf. §§ 91 og 92. Utvalget foreslår krigsartiklene i militær straffelov kapittel 8 delvis videreført i utkastet til nytt kapittel 17 i straffeloven. Spørsmålet er så om livstidsstraffen bør videreføres i straffeloven.

Ved lov 24. juni 1994 nr. 36 ble militær straffelov § 81a om krigsforræderi – som fastsatte livstidsstraff – opphevet som overflødig ved siden av straffeloven §§ 83, 98 og 99. Uten noen nærmere drøftelse ble det den gang antatt at strafferammene i straffeloven – fengsel inntil 21 år for §§ 83 og 98 og fengsel inntil 15 år for § 99 – var tilstrekkelige.<sup>11</sup>

Det er klart at mange av de lovbruddene som reguleres i utkastet til nytt kapittel 17 i straffeloven, må vurderes som særlig alvorlige dersom de begås i krigstid eller under lignende forhold. Bestemmelsene om landssvik i utkastet § 17-9 og 17-10 er avgrenset til bare å gjelde under «under krig, væpnet konflikt eller okkupasjon, eller ved overhengende fare for dette».

Utvalget antar at den alminnelige maksimumsstraffen på 21 år er tilstrekkelig også under slike forhold. Dette standpunktet må blant annet ses i lys av livstidsstraffens reelle innhold i krigsartiklene. Livstidsstraffen i militær straffelov må antas å skulle praktiseres omtrent på samme måte som livstidsstraffen ble praktisert da den var i bruk. Det er på det rene at idømt livstidsstraff – gjennom ordningen med løslatelse på prøve – ikke på svært lang tid har medført at domfelte har tilbrakt resten av levetiden i fengsel. Det er antatt at den gjennomsnittlige soningstiden for livstidsfanger på 1900-tallet har ligget omkring 11 1/2

år.<sup>12</sup> Dersom man videreførte livstidsstraffen i krigsartiklene i straffeloven nytt kapittel 17, ville det altså i realiteten ikke innebære noen strengere straff enn dagens straffemaksimum på fengsel i 21 år.

Til dette kunne man innvende at livstidsstraff for særlig alvorlige lovbrudd kan ha en symbolvirkning. En slik symbolvirkning – som gir et uriktig bilde av den reelle straffen – er imidlertid ikke en tilstrekkelig begrunnelse for livstidsstraff. Det er dessuten uheldig å ikke fastsette en bestemt straffetid i straffedommen når det uansett er på det rene at straffen skal være tidsbegrenset.

Utvalget ser det som helt uaktuelt å innføre reell livstidsstraff. Livstidsstraff anvendt etter sin bokstav ville kunne lede til fengselsstraffer av en varighet som vanskelig kan forenes med de humanistiske prinsipper som vår strafferettspleie bygger på. Utvalget legger videre til grunn at man neppe kan oppnå noen særlig preventiv effekt ved å true med livstidsstraff i krigstid og lignende forhold. Da vil nok de fleste lovovertrедere handle ut fra motiver som i liten grad påvirkes av risikoen for straff. I den grad utsikten til straffansvar tas i betraktning, er det lite realistisk å tro at forskjellen mellom 21 år og livstid spiller særlig rolle. Livstidsstraff vil dessuten på samme måte som tidsbestemt straff – men i motsetning til dødsstraff – kunne miste sin realitet dersom krigen tapes og fienden som seierherre skal stå for det etterfølgende rettsoppgjøret.<sup>13</sup>

#### *Justisdepartementets forslag om 30 år som maksimumsstraff*

Straffelovkommisjonen foreslår å videreføre maksimumsstraffen på 21 år.<sup>14</sup> Denne maksimumsstraffen kom som nevnt ovenfor, inn i straffeloven til erstatning for livstidsstraffen i 1981. Justisdepartementet begrunnet å erstatte livstidsstraffen med et maksimum på nettopp 21 år på følgende måte:

<sup>12</sup> Se Ot.prp. nr. 62 (1980-81) side 30. Se også nærmere om praktiseringen av prøveløslatelsesreglene for livstidsdømte og forholdet til maksimumsstraffen på 21 år i punkt 7.1.8.2 nedenfor.

<sup>13</sup> Opphevelsen av livstidsstraffen i straffeloven i 1981 ble begrunnet med mange av de samme argumentene som er trukket frem ovenfor, se Ot.prp. nr. 62 (1980-81) side 30-32.

<sup>14</sup> Se NOU 2002: 4 Ny straffelov side 234, 145 og 157. Kommisjonen foreslår heller ikke et høyere maksimum for konkurrenstilfeller, se utkastet til ny § 14-3 om fellesstraff ved flere lovbrudd, jf. utredningen side 265.

<sup>10</sup> Se Ot.prp. nr. 45 (1978-79) og Innst.O. nr. 90 (1978-79).

<sup>11</sup> Se NOU 1988: 25 Ny militær straffeprosesslov mv. side 66 og Ot.prp. nr. 43 (1993-94) side 25.

«Forslaget om å oppheve livstidsstraffen tar ikke sikte på å gjennomføre noen endring i det faktiske straffenivået. Når alternativet skal fastsettes, er det derfor etter Justisdepartementets mening naturlig å ta utgangspunkt i den faktiske soningstid for livstidsfanger i dag.

Samtidig med at adgangen til å idømme fengsel på livstid oppheves, foreslår man å oppheve de særlige reglene om prøveløslating som gjelder for denne straffeformen. Det innebærer at prøveløslating heretter skal skje etter de ordinære reglene, selv om straffen blir utmålt med heimel i den særlige strafferammen som erstatter livstid.

I praksis skjer prøveløslating ordinært etter 2/3 soningstid. Med en gjennomsnittlig soningstid på ca. 12 år for livstidsfanger skulle dette tilsi at den nye strafferammen settes til 18 år.

Den gjennomsnittlige soningstid er imidlertid en noe skematisk størrelse her. Det er få som blir idømt livstidsstraff, og den faktiske soningstid for den enkelte dømte har i praksis variert ganske mye, i 70-åra fra under 10 år til over 15 år.

Reglene om prøveløslating etter 2/3 soning behøver man naturligvis ikke følge slavisk. Departementet finner det likevel uheldig om man i en større del av løslatingssakene vedrørende domfelte med særlig lange straffer skulle finne det nødvendig å oversitte den ordinære 2/3 tid. Dette forsterkes av at det snarere har vært en tendens til å løslate dømte med særlig lange straffer på prøve noe før 2/3 tid er sonet. Dette kan tilsi noe høyere straff enn 18 år til erstatning for livstidsstraffen.

Den særlige prøveløslatingsregel man i dag har for livstidsdømte setter en minste soningstid på 12 år. Formuleringen av denne bestemmelse er omtrent identisk med den som gjelder for prøveløslating etter halv tid. Dette kan også trekke i retning av noe lenger straff enn 18 år til erstatning for livstid. Det er imidlertid klart at fengselsmyndighetene i praksis ikke har kunnet være like restriktive når det gjelder prøveløslating av livstidsdømte som de har vært når det gjelder halvtidsløslating. Siden halvtidsløslatelse er relativt vanskelig å oppnå, vil en tilsvarende streng praksis for livstidsdømte føre til at de sjelden ville bli løslatt overhodet. Praksis har derfor tendert mot å oppfatte prøveløslatingsregelen for livstidsdømte på samme måte som den ordinære 2/3 tiden. Det er under enhver omstendighet ikke grunn til å oppfatte regelen om prøveløslating etter 12 år som et uttrykk for at dette reknes som halv tid.

Det ordinære maksimum for fengselsstraff er i dag 15 år. Ved sammenstøt av flere lovbrudd (konkurrens) kan den bli inntil 20 år. Departementet tar sikte på å beholde disse maksima, slik at det her bare er tale om å innføre et ekstraordinært maksimum i de tilfelle hvor en i dag har livstidsstraff som strengeste alternativ.

Etter departementets mening kan det være grunn til å markere at det dreier seg om særlig alvorlige lovbrudd. Det kan tilsi at en for disse setter maksimalstraffen noe høyere enn det som er tilfelle for mer «ordinære» straffbare handlinger, selv om konkurrensreglene kan anvendes.

Justisdepartementet foreslår på denne bakgrunn at en maksimumsstraff på 21 år innføres til erstatning for livstidsstraffen.»

Straffelovkommisjonens utredning NOU 2002: 4 Ny straffelov er sendt på høring, jf. høringsnotat av 14. juni 2002. I høringsnotatet punkt 3 har Justisdepartementet dessuten tatt inn et forslag om å heve øvre strafferamme til 30 år. Departementet ber om synspunkter på om lovens lengstestraft bør heves til 30 år dels i konkurrenstilfeller, dels for enkelte alvorlige straffebud.

Om opphevelsen av livstidsstraffen i 1981 heter det i høringsnotatet – ikke særlig treffende om man sammenholder med det som er gjengitt ovenfor fra forarbeidene til lovendringen – at den «uten noen utdypende begrunnelse [ble] erstattet med en lengstestraft på 21 års fengsel».

Ved opphevelsen av livstidsstraffen i 1981 uttalte Justisdepartementet følgende om behovet for økt strafferamme i konkurrenstilfeller:

«Departementet finner ikke grunn til å foreslå noen utvidet maksimumsstraff for tilfelle hvor et brudd på en bestemmelse med maksimumsstraff 21 år skjer i konkurrens med likeartete eller andre lovbrudd. 21 år er en tilstrekkelig markering av hvor alvorlig samfunnet ser på lovbruddet, samtidig som det neppe vil være aktuelt å la noen sone mer enn dette. I virkeligheten vil det overhodet bare i meget sjeldne tilfelle være aktuelt å unnlate prøveløslating etter at 2/3 av 21 år er gått. En annen sak er at det kan bli tale om ny fengselsstraff eller andre reaksjoner dersom den innsatte begår nytt lovbrudd.

Livstidsstraffen vil etter dette forslaget erstattes av en adgang til å idømme straff mellom 15 og 21 år. I de tilfelle hvor straff på mer enn 18 år er idømt, vil den ordinære prøveløslatelsesregel i fengselsloven § 35 medføre at den faktiske soningstid lett vil kunne bli forlen-

get i forhold til den nåværende løslatelsespraksis.

I noen grad kan dette avhjelpes ved at en nytter den mer ekstraordinære adgang etter fengselsloven § 36 til løslatelse etter at 1/2 tid er sonet. Vilkåret er imidlertid at det «finnes særlig begrunnet», og det er tvilsomt om det i seg selv kan anses som en særlig grunn at straff for en særlig lang tid er idømt.

Departementet finner det likevel uheldig om denne reformen skulle føre til en faktisk straffskjerpelse for den som i dag blir idømt livstidsstraff, men som etter lovendringen får en straff på mer enn 18 år. For å unngå dette, foreslår departementet en særlig prøveløslatesregel for denne gruppen. Når 12 år er sonet, vil vilkårene for prøveløslatelse etter forslaget være de samme som etter regelen om løslatelse etter 2/3 tid. Dette vil bli en mulighet for å ta hensyn til at vedkommende er idømt en ekstraordinær lang straff.»

I Justisdepartementets forslag i høringsnotatet av 14. juni 2002 argumenteres det med at man med dagens strafferammer ikke alltid vil kunne ta «tilstrekkelig hensyn» til den økte straffverdigheten ved sammenstøt av forbrytelser, og en maksimumsstraff på 30 år hevdes å kunne være «passende». Videre heter det blant annet:

«Sammenligner man med straffutmålingsreglene når flere mindre alvorlige lovbrudd skal pådømmes samtidig, blir begrensningen på 21 år for de alvorligste forbrytelsene særlig tydelig. Hvis en person begår to grove tyverier, heves lengstestrafen fra 6 til 9 år (12 år etter forslaget om å endre § 62). Begår vedkommende derimot ett eller flere overlagte drap, blir lengstestrafen den samme – uansett antallet drap.»

Det siste eksemplet er en konsekvens av at maksimumsstraffen for de mest alvorlige lovbruddene er den samme som for maksimumsstraffen i konkurrenstilfeller, og har ikke noe med maksimumsstraffens lengde i det enkelte straffebud å gjøre. Departementet uttaler at «[n]år strafferammen allerede i utgangspunktet er så høy som 30 år, er det imidlertid mindre sannsynlig at manglende skjerpelse av strafferammen ved konkurrens vil innebære en reell begrensning av straffutmålingen i praksis». Utvalget kan ikke se at det er en riktig betraktning. Så lenge straffemaksimum ved konkurrens ikke er høyere enn straffemaksimum ved de alvorligste forbrytelser, vil situasjonen være den samme som i departementets eksempel:

Lengstestrafen er den samme uavhengig av antallet forbrytelser.

Utvalget legger til grunn at det ikke er behov for et særlig straffemaksimum for konkurrenstilfeller selv om antall lovbrudd kan være et tungtveiende moment ved straffutmålingen. Som følge av dette synspunktet drøfter utvalget spørsmålet om hva som bør være straffemaksimum i konkurrenstilfeller og i de enkelte straffebud under ett i det følgende.

I høringsnotatet av 14. juni 2002 uttaler Justisdepartementet om de overordnede hensynene ved fastsettelsen av straffemaksimum:

«Sentralt ved vurderingen av hva som bør være lengstestrafen ved konkurrens står spørsmålet om hvor streng straff det er rimelig og berettiget å idømme i det enkelte tilfellet.

Maksimumsstraffen i et straffebud – eller for flere straffebud som idømmes under ett – skal gi uttrykk for hvor alvorlig lovgiveren anser den enkelte forgåelse for å være. Først og fremst er det altså grovheten av lovbruddet som bestemmer strafferammen.

Rettferdighet og humanitet er begrensende faktorer. Uansett hvor grovt et lovbrudd er, synes det å være stor enighet om at det bør gå en grense for hvor streng straff som skal kunne idømmes. Spørsmålet er hvor denne grensen skal gå. Det er sakens kjerne i den problemstillingen som tas opp her. Hvor man vil trekke denne grensen, er langt på vei et spørsmål om avveining av verdier.

Allmennpreventive hensyn kan også være avgjørende for hvilken strafferamme som blir satt for en forbrytelse. Men slike hensyn har liten betydning når straffens ytterste grense skal fastsettes. Straffens allmennpreventive virkning gir avtakende utbytte. Når straffen har nådd et visst nivå, er det lite å hente ved å skjerpe den. Den som ikke lar seg avskrekke av tanken på 21 års fengsel, blir neppe mer skremt om straffen kan bli 30 år.»

Utvalget er enig med departementet i at spørsmålet om hva som er rimelig og berettiget, står sentralt som begrensninger ved vurderingen av hva som bør være lovens lengstestraft, så vel i det enkelte straffebud som ved sammenstøt av forbrytelser. Videre er utvalget enig i at vurderingen av hvor grensen skal trekkes langt på vei er et spørsmål om avveining av verdier. Utvalget mener imidlertid i likhet med Straffelovkommisjonen at også nyttevirkningene av straffen bør komme inn som en begrensning av hvor strengt det maksimalt skal straffes. Tanken om rettferdig gjengjeldelse kan i vår humane rettstradisjon vanskelig

begrunne en lengstestraff som åpent erkjennes å være uten begrensende effekt på kriminaliteten – verken individualpreventivt for lovbrøyteren eller allmennpreventivt for samfunnet. Det må også tas i betraktning at det allerede er adgang til å idømme meget langvarige fengselsstraffer og at fengselsstraff er et tilsiktet onde som har en rekke skadevirkninger. Disse skadevirkningene – herunder belastningen for den fengslede og hans familie – må antas å øke med fengselsstraffens lengde, samtidig som eventuell rehabiliteringseffekt må antas å avta. Av den grunn bør det vises tilbakeholdenhet med straffskjerpelser. Å heve straffemaksimum ut fra de betraktninger departementet nevner, vil etter utvalgets oppfatning være et brudd med norsk rettstradisjon som det ikke kan slutte seg til.

Justisdepartementet drøfter ikke spørsmålet om prøveløslatelse i høringsnotatet. Utvalget legger derfor til grunn at man ikke har tenkt seg endringer i reglene om løslatelse på prøve. Dette vil innebære at ordinær prøveløslatelse etter 2/3 tid, jf. straffegjennomføringsloven § 42, kan skje etter 20 år i saker der det idømmes 30 års fengsel. Det vil innebære en vesentlig reell straffskjerpelse så vel i forhold til gjeldende rett som den tidligere livstidsstraffen. Det er vanskelig å se hvordan forholdsmessighetsvurderinger og betraktninger om ulike lovbrudds grovhet i dagens situasjon kan tas til inntekt for en tilnærmet doubling av straffensvået sammenholdt med praktiseringen av livstidsstraffen slik denne utviklet seg blant annet i kjølvannet etter landssvikoppjøret. På samme måte som den som ikke lar seg avskrekke av 21 års fengsel, neppe blir mer skremt om straffen kan bli 30 år, jf. gjengivelsen av departementets uttalelser i høringsnotatet av 14. juni 2002, er det vanskelig å tro at den som ikke makter å ta inn over seg at 21 års fengsel er en streng straff, vil få sitt gjengjeldelsesbehov tilfredsstilt dersom straffen heves til fengsel i 30 år.<sup>15</sup> En så vidt dramatisk skjerpelse bør etter utvalgets syn ikke baseres på henvisninger til befolkningens rettferdighetsfølelse eller på grovhetsvurderinger løstrevet fra hensynet til verdien av den milde og humane strafferettspleie som er utviklet i norsk strafferettslig tradisjon, jf. drøftelsen i 6.2.1.

<sup>15</sup> I mange land later det til å være slik at publikum – uansett straffesystem – i sin alminnelighet mener at forbrytere straffes for mildt. Oppfatningen er ofte en annen når lekdommere skal ta stilling til straffutmåling i konkrete straffesaker.

### 7.1.8.3 *Minstestraff*

En rekke bestemmelser i straffeloven kapittel 8 og 9, samt militær straffelov, fastsetter minstestraff. Straffelovkommissjonen påpeker en rekke uheldige sider ved bruk av minstestraff, og er generelt skeptisk til å fastsette en slik begrenning i dommernes frihet ved straffutmålingen. Likevel foreslår flertallet minstestraff i tre bestemmelser som en «nødvendig verdimarke-ring».<sup>16</sup>

Utvalget deler Straffelovkommissjonens generelle skepsis til bruk av minstestraff.

Bestemmelsene i utkastet til kapittel 17 omfatter noen av straffelovgivningens mest alvorlige lovbrudd. Dette kunne tale for minstestraff i flere av bestemmelsene. To forhold taler imidlertid mot minstestraffer i kapittel 17. Dels legger utvalget til grunn at mange av bestemmelsene i utkastet har et stort spenn i straffverdighet, slik at det kan tenkes mindre alvorlige overtredelser selv av straffebud som verner meget vesentlige interesser. Et eksempel er landssvik, jf. utkastet §§ 17-9 og 17-10. Selv for grov overtredelse kan det tenkes å forligge omstendigheter som innebærer at straffen bør settes relativt lavt. I forlengelsen av dette legger utvalget vekt på at man har begrenset erfaring med den typen overtredelser som videreføres i utkastet til nytt kapittel 17 i straffeloven – ikke minst for overtredelsestyper som er aktuelle under dagens rådende forhold. Man har således et dårlig grunnlag for å fastsette en eventuell minstestraff.

Utvalget foreslår etter dette ingen bestemmelser om minstestraff.

### 7.1.8.4 *Forslag som avviker fra gjeldende strafferammer*

Som nevnt ovenfor, har utvalget tatt utgangspunkt i gjeldende strafferammer ved fastsettelsen av strafferammene i de enkelte bestemmelsene i utkastet. Enkelte strafferammeforslag avviker imidlertid fra gjeldende rett.

Utvalget foreslår å ikke videreføre livstidsstraffen i militær straffelov.

<sup>16</sup> Se NOU 2002: 4 Ny straffelov side 150, jf. utkastet §§ 27-5 og 27-6 om vanlig og grovt drap der det foreslås en minstestraff på 6 år, samt § 28-6 om grov seksuell omgang med barn under 14 år der det foreslås en minstestraff på 2 år. Et mindretall, medlemmet Fossgard foreslår dessuten en minstestraff på 2 år i utkastet § 29-5 om grov brannstiftelse. Et annet mindretall, medlemmene Hauge og Sulland, foreslår å oppheve alle minstestrafte i loven.

I én bestemmelse innebærer utvalgets forslag en straffskjerpelse, nemlig i utkastet § 17-15 om grovt uaktsom avsløring av statshemmelighet. Her foreslås en strafferamme på 2 år. I straffeloven § 90 annet ledd som også rammer simpel uaktsomhet, er strafferammen bare bøter. Utvalget legger til grunn at den foreslåtte strafferammen er nødvendig for å fange opp grovt uaktsom grov overtredelse. Forslaget må dessuten ses i sammenheng med utvalgets forslag om å utvide adgangen til å drive etterretningsvirksomhet med aktverdig formål, jf. § 17-11. Det oppstår da et behov for å styrke det strafferettslige vernet mot grovt uaktsom avsløring av statshemmelighet.

Utvalget foreslår dessuten en lavere strafferamme enn etter gjeldende rett i tre bestemmelser.

I utkastet § 17-16 om avtale om krenkelse av Norges selvstendighet og forfatning, freden og andre grunnleggende nasjonale interesser foreslår utvalget en strafferamme på fengsel inntil 6 år. Bestemmelsen viderefører straffeloven § 94 første ledd første straffalternativ og § 104 første straffalternativ der strafferammen er fengsel inntil 10 år. Forslaget harmonerer med Straffelovkommisjonens forslag til ny § 18-6 om forberedelse til høyforræderi, angrep mot de høyeste statsorganenes virksomhet eller inngrep overfor andre viktige samfunnsinstitusjoner.<sup>17</sup> Forslaget er også i tråd med Straffelovkommisjonens generelle anbefalinger. For bestemmelser som rammer avtale om en handlingstype som er delt inn i vanlig og grov overtredelse, har kommisjonen riktignok tatt utgangspunkt i strafferammen for fullbyrdet, vanlig overtredelse. Dette skulle tilsi en strafferamme på 10 år i § 17-6. Når vanlig overtredelse har en høy strafferamme, har imidlertid kommisjonen lagt til grunn at strafferammen i avtalebestemmelsen bør være lavere enn for fullbyrdet, vanlig overtredelse.<sup>18</sup>

I utkastet § 17-17 om privat militær virksomhet foreslår utvalget en strafferamme på fengsel inntil 3 år. Bestemmelsen viderefører straffeloven § 104a første ledd der strafferammen er fengsel inntil 2 år etter første straffalternativ og inntil 6 år dersom det foreligger særlig skjerpene omstendigheter. Utvalget antar at en høyere straffe-

ramme enn 3 år ikke vil være en realistisk kompetanseskranke for domstolene i slike saker.<sup>19</sup>

Til slutt nevnes at i utkastet § 17-11 annet ledd nr. 1, som viderefører straffeloven § 91a for så vidt gjelder flyktningspionasje, er strafferammen fengsel inntil 1 år, mens den i § 91a er 2 år.

#### 7.1.8.5 Strafferammer for vanlig og grov overtredelse

I bestemmelsene i utkastet §§ 17-1 og 17-2 om henholdsvis vanlig og grov krenkelse av Norges selvstendighet og fred, §§ 17-3 og 17-4 om henholdsvis vanlig og grov krenkelse av Norges statsforfatning, §§ 17-5 og 17-6 om henholdsvis vanlig og grovt angrep på de høyeste statsorganenes virksomhet og §§ 17-9 og 17-10 om henholdsvis vanlig og grovt landssvik, foreslår utvalget at strafferammen skal være 10 år for vanlig overtredelse og 21 år for grov overtredelse. Utvalget antar at så vidt stor forskjell mellom strafferammen for vanlig og grov overtredelse bidrar til å gi realitet til subsumsjonen av en overtredelse som vanlig eller grov.

I Straffelovkommisjonens utkast §§ 18-1 og 18-2 om henholdsvis vanlig og grovt høyforræderi – som svarer til utvalgets forslag til §§ 17-3 og 17-4 – foreslås en strafferamme på fengsel inntil 15 år for vanlig overtredelse og fengsel inntil 21 år for grov overtredelse. Samme strafferammer er foreslått i kommisjonens utkast til §§ 18-3 og 18-4 om henholdsvis vanlig og grovt angrep mot de høyeste statsorganenes virksomhet som svarer til utvalgets forslag til §§ 17-5 og 17-6.<sup>20</sup>

Utvalget antar for sin del at en overtredelse vanskelig kan tenkes å kvalifisere til 15 års fengsel uten at den må subsummeres som grov og går derfor inn for en noe lavere strafferamme for ordi-  
nær overtredelse.

## 7.2 Utvalgets forslag til endring av straffeloven kapittel 8 og 9

### 7.2.1 Generelt

Som det fremgår under fremstillingen av gjeldende rett i 3.2.2.1, kan bestemmelsene i straffeloven kapittel 8 og 9 deles inn i følgende syv grupper:

1. Bestemmelser som verner Norges territorium, selvstendighet og statsforfatning,

<sup>17</sup> NOU 2002: 4 Ny straffelov side 287-288.

<sup>18</sup> NOU 2002: 4 Ny straffelov side 155. Bare i en avtalebestemmelse foreslår Straffelovkommisjonen en høyere strafferamme enn 6 år, nemlig i utkastet § 16-4 om avtale om krigsforbrytelse, folkemord eller forbrytelse mot menneskeheten, der det foreslås en strafferamme på 10 år.

<sup>19</sup> NOU 2002: 4 Ny straffelov side 156.

<sup>20</sup> NOU 2002: 4 Ny straffelov side 287.

2. bestemmelser som verner statsmaktene og deres handlefrihet,
3. bestemmelser om forræderi i krig, når krig truer og under okkupasjon,
4. bestemmelser om spionasje og ulovlig etterretningsvirksomhet,
5. bestemmelser som verner Kongen og medlemmer av Kongehuset,
6. bestemmelser som verner utenlandske interesser og
7. andre straffebestemmelser – bestemmelser som ikke naturlig faller inn under noen av de øvrige gruppene.

Straffebestemmelsene skriver seg i det alt vesentlige fra straffelovens vedtakelse i 1902 og fra lovendringene i 1950. Revisjonen i 1950 tok som nevnt sikte på en provisorisk utbedring av lovgivningen etter erfaringene fra Den annen verdenskrig og rettsoppjøret etter krigen og i lys av den trusselsituasjon som forelå. Det ble således ikke foretatt noen systematisk gjennomgang av regelverket.

Hovedstrukturen i kapittel 8 og 9 samsvarer i atskillig utstrekning med de tilsvarende kapitlene i den danske og svenske straffeloven, jf. dansk straffelovs kapittel 12 og 13, og kapittel 18, 19 og 22 i den svenske straffeloven. De tilsvarende bestemmelsene i den finske straffeloven er inntatt i kapittel 12 og 13. Grovt sagt verner disse de samme sentrale interessene som de øvrige landene, men de finske bestemmelsene er atskillig færre.

Etter utvalgets mening er det ingen grunn til å endre hovedstrukturen i straffelovens regler. De sentrale interesser som skal vernes, vil fortsatt være rikets ytre og indre sikkerhet, riktignok med en viss utvidelse til andre grunnleggende nasjonale interesser enn de mer tradisjonelle sikkerhetsinteressene, jf. fremstillingen under 7.1. Etter at straffeloven §§ 147a og 147b ble vedtatt i juni 2002, har utvalget som nevnt i fremstillingen av mandatet, ikke funnet grunn til å foreslå bestemmelser spesielt med sikte på terrorvirksomhet, men slik virksomhet er uttrykkelig nevnt i § 17-11 annet ledd. Utvalget har ikke sett at det foreligger straffverdige forhold av betydning som i dag ikke er kriminalisert, og som tilsier at det utformes forslag til lovbestemmelser med materielt nye gjerningsbeskrivelser. Utvalgets forslag til gjerningsbeskrivelser vil, ved siden av formelle endringer, hovedsakelig ha karakter av justeringer av gjeldende regler. Noen forhold som i dag er straffbare foreslås avkriminalisert; det kan

dreie seg om bestemmelser som aldri har vært brukt og som det vanskelig kan ses noe behov for, eller det kan være regler som støter an mot andre hensyn, således hensynet til ytringsfriheten. Andre bestemmelser har etter utvalgets oppfatning en for detaljert utforming og foreslås videreført i en mer generell og enklere form. Dette gjelder i første rekke straffeloven § 86 om bistand til fienden i krig mv. Etter utvalgets oppfatning bør nye straffebestemmelser ta sikte på en vesentlig forenkling av regelverket. En del av reglene i straffeloven kapittel 8 og 9 foreslås opphevet. Kapitlene inneholder en del bestemmelser som er overflødige ved siden av mer generelle strafferegler som verner samme interesser.

I utgangspunktet kan kapittel 8 og 9 noe upresist sies å verne henholdsvis rikets ytre og indre sikkerhet. Disse interessene kan imidlertid ikke holdes skarpt atskilt, noe som er blitt tydeligere etter at den sentrale bestemmelsen i straffeloven § 90 ble endret i 1999, slik at også den indre sikkerhet er vernet mot innsamling og avsløring av hemmelige opplysninger. Utvalget har ikke funnet grunn til å opprettholde den tradisjonelle kapittelinndeling, som dessuten er mindre naturlig på bakgrunn av de forenklinger utvalget vil foreslå i regelverket.

Utvalget foreslår at de bestemmelsene som skal videreføres, samles i kapittel 17 i forslaget til ny straffelov med kapitelloverskriften: Vern av Norges selvstendighet og forfatning, freden og andre grunnleggende nasjonale interesser. I samsvar med Straffelovkommisjonens generelle opplegg for utformingen av ny straffelov, er de typer av krenkelser kapitlet omfatter gjennomgående inndelt i vanlig og grov krenkelse. Kapitlet omfatter 9 typer av krenkelser:

1. Krenkelse av Norges selvstendighet og fred
2. Krenkelse av Norges statsforfatning
3. Angrep på de høyeste statsorganenes virksomhet
4. Inngrep overfor andre samfunnsinstitusjoner
5. Landssvik
6. Ulovlig etterretningsvirksomhet
7. Avsløring av statshemmelighet
8. Avtale om krenkelse av Norges selvstendighet og forfatning, freden og andre grunnleggende nasjonale interesser
9. Privat militær virksomhet

Bortsett fra avsløring av statshemmelighet, som rammes også ved grov uaktsomhet, omfattes bare forsettlige overtredelser.

I henhold til mandatet skal utvalget vurdere



spørsmålet om endring/opphevelse av krigsartiklene i militær straffelov tredje del kapittel 8 om krigsforræderi og blottstilling av krigsmakten og reglene i lov om forsvarshemmeligheter. Utvalget vil foreslå at bestemmelsene i militær straffelov §§ 80 til 86 og §§ 90 til 94 videreføres i straffeloven eller oppheves. Gjerningsbeskrivelsene i disse straffebudene, som har et alderdommelig preg, omfattes i det alt vesentlige av de mer generelle bestemmelser i straffeloven § 86, jf. lovutkastet §§ 17-9 og 17-10. Bestemmelsene i lov om forsvarshemmeligheter vil bli foreslått opphevet med unntak for § 1 som foreslås videreført gjennom en ny bestemmelse i § 17 tredje ledd i sikkerhetsloven av 20. mars 1998 nr. 10 og § 4 som videreføres for så vidt gjelder spionasje mot andre stater enn Norge, jf. forslaget til § 17-11 annet ledd nr. 2.

### 7.2.2 Ny straffelov kapittel 17. Kommentarer til de enkelte lovbestemmelsene

#### Kapittel 17. Vern av Norges selvstendighet og forfatning, freden og andre grunnleggende nasjonale interesser

##### § 17-1. Krenkelse av Norges selvstendighet og fred

*Den som ved bruk av makt, trusler eller på annen måte volder fare for at Norge, eller noen del av Norge*

1. *innlemmes i en annen stat,*
2. *blir underlagt fremmed stats herredømme,*
3. *blir påført krig eller fiendtligheter,*
4. *påføres vesentlige begrensninger i sin selvbestemmelsesrett eller*
5. *løsrives,*  
*straffes med fengsel inntil 10 år.*

Forslaget i § 17-1 er i hovedsak en videreføring av straffeloven §§ 83 og 84. I tradisjonell terminologi er krenkelser mot § 83 betegnet som landsforræderi, et begrep som også brukes om forræderihandlinger i krigstid mv., jf. § 17-9. Utvalget foretrekker her betegnelsen krenkelse av Norges selvstendighet og fred, jf. om begrepet høyforræderi i kommentarene til bestemmelsen om forfatningskrenkelse i § 17-3. Om §§ 83 og 84 vises til Straffelovkommentaren side 1 flg. og side 4 flg.<sup>21</sup>

Bestemmelsen i § 83, men ikke § 84, inneholder en regel om såkalt fremskutt fullbyrdelse, det vil si at forsøk likestilles med fullbyrdet overtredelse.

De straffbare handlingene er nå gjort til faredelikter, jf. fremstillingen i 7.1.5. Det kreves mer enn abstrakt farefremkallelse. Faren for landets selvstendighet og fred må være konkret og nærliggende. Faregraden må ses i forhold til viktigheten av de interesser som utsettes for fare. Det er tale om helt grunnleggende nasjonale interesser, og det kan da ikke stilles for strenge krav til faregrad. Men det må foreligge mer enn en mulighet for de virkninger som nevnes i punkt 1 til 5. Og vurderingen må være forankret i objektive holdepunkter.

Alternativene i nr. 1, 2 og 5 er de samme som i straffeloven § 83 og beskytter Norges statsrettslige stilling og statsterritoriet mot ytre og indre angrep.

Alternativet i nr. 3, som verner freden, er i dag inntatt i § 84. Ved at bestemmelsen gjøres til faredelikt rammes også trusler om fredskrenkelser, jf. Straffelovkommentaren punkt 2.2. Fiendtligheter omfatter maktbruk i form av voldshandlinger og annen selvstendighetskrenkelse rettet mot Norge som stat. At Norge indirekte påføres væpnet konflikt ved deltakelse i internasjonale fredsoperasjoner, rammes ikke, jf. for øvrig lov 23. februar 1996 nr. 9 om tjenestegjøring i fredsoperasjoner og bemerkningene nedenfor til § 17-9. Etter straffeloven § 84 vernes også allierte stater mot fredskrenkelser. Denne delen av straffebudet videreføres ikke, jf. drøftelsen av forholdet til andre stater i 7.1.3.

Alternativet i nr. 4 er nytt. Innskrenkninger i statsmyndighetenes handlefrihet vil i dag i første rekke måtte rammes ved bestemmelsene i § 98 om forfatningskrenkelse eller § 99 om angrep på de høyeste statsorganenes virksomhet, jf. utkastet §§ 17-3 til 17-6.

Alternativet i nr. 4 tar sikte på situasjoner der selvbestemmelsesretten vesentlig innskrenkes i forhold til en fremmed stat eller terrororganisasjon, jf. dansk straffelov § 99 første ledd og finsk straffelov kapittel 12 § 1 nr. 3. Det må dreie seg om alvorlige begrensninger. Det er således ikke nok at enkelte handlingsalternativer blir mer byrdefulle. Alternativet omfatter også at handlingsfriheten faktisk begrenses. Begrensninger kan oppstå i fred, under besettelse og i krig. Statskupp foretatt av landets egne innbyggere rammes ikke av § 17-1, men av bestemmelsene i § 17-3 til 17-6.

Alternativene i nr. 1 til 5 er i atskillig utstrekning overlappende. Etter utvalgets oppfatning anskueliggjør alternativene de verdier det er maktpåliggende å verne, og det er derfor grunn til å ta med samtlige.

<sup>21</sup> Anders Bratholm, Magnus Matningsdal (red.), Straffeloven med kommentarer: anden del: forbrydelser, Oslo 1995, Universitetsforlaget.

I motsetning til straffeloven §§ 83 og 84 som inneholder en uttrykkelig rettsstridsreservasjon, men ikke nærmere angir overtredelsesmåter, kan forslaget i § 17-1 overtres ved «bruk av makt, trusler eller på annen måte». På grunn av Straffelovkommisjonens forslag om å innta en alminnelig bestemmelse om innskrenkende tolking i § 3-7, er det nødvendig med en generell reservasjon som rettsstridig, ulovlig eller utilbørlig i lovtekstene, jf. 5.4.4 og 5.7. Utvalget ser det da som en fordel at karakteren av de rettsstridige handlingene eksemplifiseres i lovteksten på en måte som fremhever at det må være tale om atferd som er egnet til å volde nærliggende fare for de interesser bestemmelsen beskytter. Noen nærmere avgrensning av begrepene makt eller trusler i forhold til «på annen måte» er det i og for seg ikke behov for. Makt er ikke bare våpenmakt eller andre voldelige midler som for eksempel sabotasje; også tvangsmidler som omfattende sivile ulydighetsaksjoner vil i prinsippet kunne rammes, såfremt de iverksettes med det forsett bestemmelsen nevner. Ulovlige generalstreiker var i sin tid et mer nærliggende eksempel enn i dag. Også trusler vil vel normalt være en form for bruk av makt. I «på annen måte» ligger videre at bestemmelsen kan overtres ved andre inngripende og rettsstridige virkemidler. Utenlandsk bistand, herunder politisk og økonomisk press, er et virkemiddel som nevnes i tilsvarende bestemmelser i øvrige nordiske land.

Forsøk og medvirkning rammes, jf. Straffelovkommisjonens utkast §§ 3-2 og 3-3.

Skyldkravet er forsett.

Strafferammen er fengsel inntil 10 år. Det vises til bemerkningene under 7.1.8.

Anvendelsesområdet for § 17-1 begrenses av folkeretten, jf. Straffelovkommisjonens utkast § 1-2.

#### § 17-2. Grov krenkelse av Norges selvstendighet og fred

*Grov krenkelse av Norges selvstendighet og fred straffes med fengsel inntil 21 år.*

*Ved avgjørelsen av om krenkelsen er grov, skal det især legges vekt på om*

- 1. den har hatt særlig alvorlige virkninger for Norge,*
- 2. den er skjedd ved bruk av våpenmakt, under utnyttelse av frykt for inngrep av fremmed stat, eller ved trussel om dette,*
- 3. gjerningspersonen er et medlem av Regjeringen, Stortinget eller Høyesterett eller tilhører landets øverste sivile eller militære ledelse eller*

#### 4. handlingen har medført tap eller fare for tap av menneskeliv.

Grensen for grov krenkelse vil måtte bero på en skjønnsmessig vurdering. Eksemplifiseringen angir forhold det er nærliggende å legge vekt på: Etter nr. 1 hvilke virkninger krenkelsen har hatt, om den har voldt alvorlig fare eller hatt alvorlige virkninger ellers for de interesser straffebudet beskytter; etter nr. 2 de virkemidler som er brukt, jf. straffskjerpelsesregelen i straffeloven § 98 første ledd annet punktum. Videre må det etter nr. 3 ses hen til om gjerningsmannen har en offentlig stilling eller et offentlig verv som gir krenkelsen et særlig grovt preg ved at den også innebærer misbruk av den særlige tillit som forutsettes. Utover medlemmene i de høyeste statsorganene, er landets øverste sivile eller militære ledelse nevnt. I den sivile ledelse inngår departementsråder og statssekretærer. For personer på lavere nivå vil bedømmelsen måtte bero på stillingens karakter i den sivile forvaltning; om den har en karakter som innebærer at stillingsinnehaveren ved å krenke § 17-1 nettopp misbruker en særlig tillit i forhold til de interesser straffebudet beskytter. En ekspedisjonssjef i Forsvarsdepartementet kan for så vidt stå i en annen stilling enn en ekspedisjonssjef i Barne- og familiedepartementet.

I den militære ledelse inngår – ut fra dagens stillingsbetegnelser – Forsvarssjefen, sjefen for Forsvarsstaben, kommandørene for landsstrids-, luftstrids- og sjøstridskreftene, og sjefene og stabssjefene for landsdelskommandoene Nord-Norge og Sør-Norge. Også militær ledelse på lavere nivå vil kunne omfattes. Som for den sivile ledelse vil bedømmelsen måtte bero på stillingens karakter.

Strafferammen er fengsel inntil 21 år. Det vises til de generelle bemerkningene i 7.1.8.

#### § 17-3. Krenkelse av Norges statsforfatning

*Den som ved bruk av makt, trusler eller på annen måte volder fare for at Norges statsforfatning forandres, straffes med fengsel inntil 10 år.*

Bestemmelsen er en videreføring av straffeloven § 98. Om § 98 vises til Straffelovkommentaren side 68 flg.<sup>22</sup> Straffelovkommisjonen foreslår å videreføre straffeloven § 98 uten andre endringer

<sup>22</sup> Anders Bratholm, Magnus Matningsdal (red.), Straffeloven med kommentarer: anden del: forbrydelser, Oslo 1995, Universitetsforlaget.

enn at den tilpasses inndelingen i enkel og grov overtredelse, jf. kommisjonens forslag § 18-1 Høyforræderi. Kommisjonen viser til at bestemmelsen ble brukt en rekke ganger under landssvikoppgjøret etter krigen, blant annet i Quisling-saken, og til uttalelser i Ot.prp. nr. 79 1950 side 34. Her fremgår det at erfaringene fra krigstiden tilsa en utbygging av vernet mot høyforræderske handlinger gjennom forslaget til nye straffebestemmelser i § 97 og 99 a.

Utvalget har foretrukket en annen betegnelse på straffebudet enn høyforræderi som i dag neppe er velegnet som karakteristikk av de forræderihandlinger bestemmelsen rammer til forskjell fra dem som omfattes av § 17-1.

Gjerningsbeskrivelsen likestiller i dag forsøk med fullbyrdet forbrytelse. I tråd med utvalgets generelle syn på hvordan området for det straffbare bør avgrenses, er forslaget i § 17-3 gjort til faredelikt. Farebegrepet har samme innhold som i § 17-1, jf. kommentarene til denne bestemmelsen.

Mens de parallelle straffereglene i andre nordiske land gjennomgående krever at omveltningen må søkes oppnådd ved trusler, vold eller annen maktutøvelse, jf. dansk straffelov § 111, svensk straffelov kapittel 18 § 1 og finsk straffelov kapittel 13 § 1, retter § 98 seg mot endring av forfatningen «med ulovlige midler». Straffelovkommisjonen antar imidlertid at rekkevidden av den norske bestemmelsen ikke er vesentlig videre enn i de øvrige land, og fremhever at «[o]gså utk § 18-1 bør forstås slik at de ulovlige midlene må være av en slik karakter at de er egnet til å forandre statsforfatningen». Utvalget er i og for seg enig i dette, men ser det som en fordel at karakteren av de rettsstridige virkemidlene eksemplifiseres på en måte som fremhever dette poenget, jf. kommentarene til § 17-1.

I rettspraksis umiddelbart etter krigen ble det lagt til grunn at medlemskap i organisasjon som hadde til formål å omstøte forfatningen, omfattes av bestemmelsen, og at det samme gjaldt bidrag til slike organisasjoner og arbeid for eller verv i disse, jf. Rt 1945 side 71, Rt 1946 side 818 og Rt 1946 side 1002. Lund-kommisjonen<sup>23</sup> ga uttrykk for at formålet i seg selv ikke kunne være avgjørende. Så lenge organisasjonen ikke gjør mer enn å hevde sine revolusjonære meninger, er dette ikke ulovlig. For at det skal foreligge straffbart forsøk, må personen i handling ha vist at han «skriker til verket», det vil si nokså umiddelbart

vil påbegynne et angrep på statsforfatningen som § 98 rammer, jf. forsøksdefinisjonen i straffeloven § 49. Videre fremhevet kommisjonen at man ikke på grunnlag av en organisasjons revolusjonære formål «med særlig grad av sikkerhet [kan] trekke slutninger om hvorvidt organisasjonen vil forsøke å realisere formålet. Enn mindre kan man ut fra formålet legge til grunn at fullbyrdelsen er nær forestående». Utvalget slutter seg til denne oppfatningen. At straffbestemmelsen nå er formet som et faredelikt som også kan overtres ved en forsøkshandling, innebærer etter utvalgets oppfatning ingen vesentlig utvidelse av området for det straffbare. En organisasjon med revolusjonært formål utgjør ikke i seg selv en konkret og nærliggende fare for forfatningsomveltninger, og heller ikke betyr formålet i seg selv at der er foretatt en handling «som leder direkte mot» forfatningskrenkelsen, jf. Straffelovkommisjonens forslag til forsøksbestemmelse i § 3-3. Derimot kan mer konkret planlegging bringe dem som er kjent med planene, innenfor området for det straffbare. Da vil man imidlertid normalt også rammes av bestemmelsen om avtaleforbud i § 17-16.

Lund-kommisjonen antok videre at det skal atskillig til før bestemmelsen krenkes ved handlinger som er rettet mot andre enn de høyeste statsorganer. Å skape omfattende uro i arbeidslivet omfattes ikke selv om aksjonene får en oppslutning som kan svekke disse organenes autoritet. Etter utvalgets forslag har dette tilsvarende gyldighet for så vidt det ikke gjennom aksjonene skapes fare for forfatningsendring. Bestemmelsen vil som Lund-kommisjonen antok for § 98, kunne anvendes «dersom handlingen inngår i en begivenhetsrekke som tar sikte på å skape slik ustabilitet at forfatningsendringer kan gjennomføres, f eks at regjering og Storting settes ut av funksjon».

Medvirkning og forsøk og er straffbart, jf. Straffelovkommisjonens utkast §§ 3-2 og 3-3.

Skyldkravet er forsett.

Strafferammen er fengsel inntil 10 år. Det vises til de generelle bemerkningene i 7.1.8.

#### § 17-4. Grov krenkelse av Norges statsforfatning

*Grov krenkelse av Norges statsforfatning straffes med fengsel inntil 21 år.*

*Ved avgjørelsen av om krenkelsen er grov, skal det særlig legges vekt på de forholdene som er nevnt i § 17-2 andre ledd nr. 1 til 4.*

Det vises til kommentarene til § 17-2.

<sup>23</sup> Jf. Stortingsdokument nr. 15 (1995-96) side 81-82.

### § 17–5. Angrep på de høyeste statsorganenes virksomhet

*Den som ved bruk av makt, trusler eller på annen måte volder fare for at Kongen, Regenten, Regjeringen, Stortinget eller dets avdelinger, Høyesterett, Riksretten, eller noen av medlemmene i disse institusjonene, hindres i sin virksomhet, straffes med fengsel inntil 10 år.*

Forslaget er en videreføring av straffeloven § 99 som ble endret ved lov 28. juli 2000. Ved lovendringen ble forsøk likestilt med fullbyrdet overtredelse, og organenes virksomhet ble angitt som mål for angrepet i stedet for deres myndighetsutøvelse. Videre ble bestemmelsen i annet punktum om vern av Statsrådets, Stortingets eller Høyesteretts medlemmer som sådanne tilføyd. Endringene er kommentert i Ot.prp. nr. 40 (1999-2000). Bestemmelsen slik den lød før lovendringen er omtalt i Straffelovkommentaren side 70 flg.<sup>24</sup>

Straffelovkommisjonen foreslår bestemmelsen videreført, jf. utredningen side 18-3.

Som i forslagene til §§ 17-1 og 17-3 foreslår utvalget at § 17-5 omformes til faredelikt. Om farebegrepet vises til kommentarene til § 17-1. Videre foreslår utvalget at vernet omfatter regjeringens virksomhet, ikke som nå Statsrådets. Utvidelsen innebærer at også virksomheten i forberedende statsråd og regjeringskonferanser vernes.

Straffeloven § 99 retter seg mot angrep på virksomheten «ved vold, trusler eller andre ulovlige midler». Formuleringen i utvalgets forslag omfatter samme realitet, jf. kommentarene til §§ 17-1 og 17-3. Bestikkelser kan være nærliggende å tenke seg som en «annen måte» å overtredelse på. Også desinformasjon, innbrudd i dataanlegg – hacking – og annen form for sabotasje kan tenkes. De rettsstridige virkemidlene behøver ikke være rettet mot statsinstitusjonene eller medlemmene direkte. De kan like gjerne benyttes mot utenforstående for å øve press på institusjonene, slik situasjonen eksempelvis vil kunne være ved terroraksjoner, jf. også bemerkningene til § 17-3 om handlinger som direkte er rettet mot andre enn de høyeste statsorganene.

Medvirkning og forsøk er straffbart, jf. Straffelovkommisjonens utkast §§ 3-2 og 3-3.

Skyldkravet er forsett.

Strafferammen er fengsel inntil 10 år. Det vises til de generelle bemerkningene i 7.1.8.

### § 17–6. Grovt angrep på de høyeste statsorganenes virksomhet

*Grovt angrep på de høyeste statsorganenes virksomhet straffes med fengsel inntil 21 år.*

*Ved avgjørelsen av om angrepet er grovt, skal det særlig legges vekt på de forholdene som er nevnt i § 17-2 andre ledd nr. 1 til 4.*

Det vises til kommentarene til § 17-2.

### § 17–7. Inngrep overfor andre samfunnsinstitusjoner

*Den som ved organisert bruk av makt, trusler eller på annen måte griper inn i virksomheten til viktige samfunnsinstitusjoner så som offentlig myndighet, politiske partier og media, og derved setter betydelige samfunnsinteresser i fare, straffes med fengsel inntil 6 år.*

Forslagets utgangspunkt er straffeloven § 99a, jf. Straffelovkommentaren<sup>25</sup> side 73 flg. Bestemmelsen i § 99a kom inn i straffeloven ved revisjonen i 1950 etter forslag fra Straffelovkomiteen. Bakgrunnen var at §§ 98 og 99 ikke ble ansett tilstrekkelige som vern mot forræderiske handlinger i krigs- og krise situasjoner, jf. Ot.prp. nr. 79 1950 side 35. Gjerningsbeskrivelsen i § 99a er samsvarende med straffskjerpelsesregelen for samarbeid med okkupasjonsmakten i § 97 annet ledd som også ble vedtatt i 1950. Straffelovkommisjonen foreslår at bestemmelsen i § 99a i hovedsak videreføres, jf. kommentaren til § 18-5 Inngrep overfor andre viktige samfunnsinstitusjoner i utredningen side 284.

Straffeloven § 99a likestiller ikke forsøk med fullbyrdet forbrytelse. Handlingsalternativet «eller for øvrig setter betydelige samfunnsinteresser i fare» gir den karakter av faredelikt. Dette handlingsalternativet er ikke tatt med i utvalgets forslag.

Straffeloven § 99a er begrenset til å gjelde inngrep «med bruk av våpenmakt eller under utnyttelse av frykt for inngripen fra fremmed makt», jf. at bestemmelsen tok sikte på krigs- og krisesituasjoner. Foranledningen var situasjonen i slutten av

<sup>24</sup> Anders Bratholm, Magnus Matningsdal (red.), Straffeloven med kommentarer: anden del: forbrydelser, Oslo 1995, Universitetsforlaget.

<sup>25</sup> Anders Bratholm, Magnus Matningsdal (red.), Straffeloven med kommentarer: anden del: forbrydelser, Oslo 1995, Universitetsforlaget.

1940-årene da ytre press kombinert med omfattende indre uro ble oppfattet som en reell sikkerhetstrussel, jf. fremstillingen under 6.1.2. Det er også først og fremst i krisesituasjoner av denne karakter at det er nærliggende å tenke seg slike angrep som bestemmelsen retter seg mot. Straffelovkommisjonen gir i utredningen side 284 uttrykk for at den ville

«oppretholde standpunktet fra 1950 om at organiserte og omfattende angrep mot lavere forvaltningsorganer mv bør rammes av en særlig straffebestemmelse også utenfor okkupasjonstilfellene. Utkastets § 18-5 har til hensikt å beskytte mot kvalifiserte angrep av denne art. Uten denne bestemmelsen måtte man ha nøyd seg med å anvende utk § 19-1 om vold og trusler mot offentlig tjenestemann, § 19-3 om motarbeiding av rettsvesenet og andre straffebud som i første rekke er utformet med sikte på å beskytte mot enkeltstående overtredelser og ikke mot organiserte angrep på samfunnet».

Utvalget er enig i at det er organiserte angrep på samfunnet bestemmelsen bør verne mot, men har vært noe i tvil om det er grunn til å opprettholde den någjeldende begrensning til «bruk av våpenmakt eller under utnyttelse av frykt for inngripen av fremmed makt». Disse kriteriene er ulikartede: Bruk av våpenmakt rammes alltid hvis bestemmelsens øvrige vilkår er oppfylt, mens bruk av et hvilket som helst annet rettsstridig middel rammes dersom det benyttes under utnyttelse av frykt for inngripen fra fremmed makt. Utvalget antar at det ikke er grunn til å opprettholde disse begrensningene, og foreslår at de rettsstridige midlene angis på samme måte som i §§ 17-1, 17-3 og 17-5, jf. kommentarene til § 17-1. Det bør imidlertid fremgå av ordlyden at det må dreie seg om organiserte inngrep i virksomheten. Straffverdige handlinger som utføres av enkeltstående personer, uten at de inngår som ledd i mer organiserte inngrep, kan vanskeligere sette grunnleggende nasjonale interesser i fare, og er tilstrekkelig dekket under andre regler i straffeloven.

Utvalget foreslår at det skal være et vilkår for straffansvar at betydelige samfunnsinteresser settes i fare. Straffelovkommisjonen peker på at å volde fare for slike interesser nettopp «er et sentralt trekk ved de handlingene det bør være aktuelt å ramme med en bestemmelse som denne, og [det] bør derfor komme klart til uttrykk som tilleggsvilkår ved de to andre handlingsalternativene». Utvalget slutter seg til kommisjonens prinsipielle syn og til at tilleggsvilkåret bør være en del av det objektive gjerningsinnhold i bestem-

melsen. Uttrykket betydelige samfunnsinteresser er valgt for å gjøre det klart at det ikke behøver å dreie seg om slike grunnleggende nasjonale interesser som vernes i andre bestemmelser i kapittel 17. Inngrep i virksomheten til viktige institusjoner i samfunnet kan for øvrig være svært ondartede uten å sette betydelige samfunnsinteresser i fare. Pressefriheten er eksempelvis en betydelig samfunnsinteresse, men å true én avis til ikke å skrive om en bestemt sak, kan normalt ikke sies å sette pressefriheten i fare, og må således straffes etter de alminnelige strafferegler om trusler. Kriminell virksomhet med sikte på å motarbeide rettsvesenet vil normalt bare kunne rammes av § 19-3 i Straffelovkommisjonens utkast, jf. i dag straffeloven § 132a.

Straffelovkommisjonen uttrykker også skepsis til å videreføre det å sette betydelige samfunnsinteresser i fare som selvstendig handlingsalternativ og peker på at alternativet er vidtrekkende og upresist. Utvalget deler kommisjonens skepsis og vil ikke foreslå dette alternativ opprettholdt, et standpunkt som for øvrig blir mer nærliggende fordi utvalgets forslag ikke som nå er begrenset til bruk av våpenmakt og frykt for inngripen av fremmed makt. Spørsmålet må også ses i sammenheng med de viktige samfunnsinstitusjoner som vernes av bestemmelsen, og som utvalget eksemplifiserer som «offentlige myndigheter, politiske partier og media». Angivelsen av institusjonene er vid og på linje med någjeldende bestemmelse, men kretsen av vernede institusjoner begrenses ved kravet om at inngrep i virksomheten må volde fare for betydelige samfunnsinteresser. Det må altså dreie seg om institusjoner som forvalter eller har betydning for slike interesser. Angrep på annet enn institusjoner, eksempelvis på anlegg av betydning for infrastrukturen, vil selvfølgelig også kunne ha stor samfunnsmessig betydning. Men slike angrep er dekket av egne straffebestemmelser, jf. også forslagene i Straffelovkommisjonens utkast især til kapitlene 19 til 23. Er angrepene rettet mot rikets selvstendighet og sikkerhet, vil de dessuten rammes av andre bestemmelser i utvalgets forslag, jf. §§ 17-1 til 17-6.

Straffelovkommisjonen mener at det særskilte vernet for offentlige tjenestemenn i § 99a bør utgå og peker på at offentlige tjenestemenn bør være tilstrekkelig vernet i Straffelovkommisjonens utkast § 19-1. Utvalget er enig i dette og peker videre på at så vel offentlig myndighet som andre institusjoner er vernet av § 17-7 ved angrep

på enkeltpersoner så fremt de objektive og subjektive vilkår i bestemmelsen for øvrig er oppfylt.

Medvirkning og forsøk er straffbart, jf. Straffelovkommisjonens utkast §§ 3-2 og 3-3.

Skyldkravet er forsett.

Strafferammen er fengsel inntil 5 år. Straffelovkommisjonen mente at 15 år var passende maksimumstraff, men dette må ses i sammenheng med at kommisjonen ikke foreslo noen bestemmelse om grov overtredelse, jf. § 17-8 der det foreslås 15 års strafferamme.

#### § 17-8. Grovt inngrep overfor andre samfunnsinstitusjoner

*Grovt inngrep overfor andre samfunnsinstitusjoner straffes med fengsel inntil 15 år.*

*Ved avgjørelsen av om inngrepet er grovt, skal det særlig legges vekt på de forholdene som er nevnt i § 17-2 andre ledd nr. 1 til 4.*

Det vises til kommentarene til §§ 17-2 og 17-7. Straffelovkommisjonen har ikke fremmet forslag til straffebestemmelse om grovt inngrep overfor andre samfunnsinstitusjoner. Utvalget kan for sin del ikke se noen grunn til å forlate utgangspunktet om inndeling i vanlig og grov overtredelse.

#### § 17-9. Landssvik

*Den som i krig, under væpnet konflikt eller okkupasjon, eller ved overhengende fare for dette, yter fienden eller okkupasjonsmakten bistand mot Norge, eller skader norsk forsvarsevne, straffes med fengsel inntil 10 år. På samme måte straffes den som skader forsvarsevnen til stat som Norge er alliert eller i kampefelleskap med.*

Bestemmelsen om forræderi i krig finnes i straffeloven § 86, som fikk sin nåværende form ved straffelovrevisjonen i 1950. Den er omtalt i Straffelovkommentaren side 9 flg.,<sup>26</sup> jf. også Ot.prp. nr. 79 1950 især side 3-4 og side 10-12, 28-29 og 42-45. Straffebudet har i hovedsak samme rekkevidde som den tidligere kortfattede bestemmelsen i § 86 som var hovedgrunnlaget for rettsoppjøret etter krigen.

Bestemmelsen i § 86 foreslås videreført, i det vesentlige med samme innhold som i dag, men

<sup>26</sup> Anders Bratholm, Magnus Matningsdal (red.), Straffeloven med kommentarer: anden del: forbrydelser, Oslo 1995, Universitetsforlaget.

vesentlig mer kortfattet. Utvalget har foretrukket betegnelsen landssvik.

Landssvik kan etter utvalgets forslag begås i krig, under væpnet konflikt eller okkupasjon, eller ved overhengende fare for dette. I nåværende lov er anvendelsen begrenset til «i krigstid eller med krigstid for øye», jf. § 86 første ledd, eller «såfremt handlingen er foretatt når det er innledet militære kamphandlinger mot Norge eller forsøk fra fremmed makt på å besette eller angripe norsk område eller med slike forhold for øye», jf. annet ledd.

Om begrepet krig vises, foruten til Straffelovkommentaren, til Ot.prp. nr. 79 1950 side 5, 9, 18 og 28-29.<sup>27</sup> Tradisjonelt har begrepet vært forstått slik at det i hovedsak har samme innhold som begrepet krig i folkeretten, det vil si tidsrommet mellom krigserklæringen eller krigsutbruddet og den formelle fredsslutning. Avgjørelsen av om det foreligger krig i folkerettslig forstand kan by på vanskeligheter.<sup>28</sup> Ikke enhver bruk av våpenmakt etablerer krigstilstand. Krigstilstand må etter folkeretten avgrenses mot væpnede aksjoner på lavere nivå, og hvor grensen går for maktbruk som overstiger terskelen for krig i folkerettslig forstand, er ikke klart. Hvorledes partene selv oppfatter situasjonen har betydning, men hvilken vekt dette skal tillegges synes det ikke å være enighet om.<sup>29</sup>

I forhold til straffeloven § 86 er det grunn til å understreke den reservasjon som ligger i at straffelovens begrep krig i hovedsak er sammenfallende med folkerettens. Tradisjonelt har konstatering av folkerettslig krigstilstand utløst reglene i krigens folkerett, så vel i forholdet mellom de krigførende som i forhold til tredjeland. Især forholdet til tredjeland – ikke krigførende og nøytrale land – kan forklare at norske myndigheter har vært tilbakeholdne med å akseptere at Norge var i krig i Gulfen i 1991, i Kosovo i 1999 og i Afghanistan nå.<sup>30</sup> Som nevnt i 7.1.3, har Norge fra

<sup>27</sup> Begrepet krigstid i militær straffelov er kommentert i C. J. Fleischers kommentar til Den militære straffelov, 1956, side 20 flg.

<sup>28</sup> En omfattende fremstilling av krigsbegrepet er gitt av Ingrid Detter, *The Law of War*, Cambridge University Press 2000 side 3-62, jf. også *Encyclopedia of Public International Law*, 2000 Volume Four, side 1334 flg.

<sup>29</sup> Ifølge Carl August Fleischer, *Folkerett*, Universitetsforlaget 2000 side 221 vil partenes egen oppfatning ofte være avgjørende i tvilstilfeller. Morten Ruud og Geir Ulfstein, *Innføring i folkerett*, Universitetsforlaget 2002 side 262 gir uttrykk for at det tidligere var en klar tendens til å legge avgjørende vekt på partenes egen hensikt, men at slike synspunkter «åpenbart kan føre galt av sted». I *Encyclopedia of Public International Law* l.c. side 1336 og 337 synes avgjørende vekt lagt på partenes egen oppfatning.

slutten av 1950-årene til i dag deltatt med bruk av militære styrker i en rekke operasjoner i utlandet. Dette har vært som deltaker i rent fredsbevarende operasjoner i regi av FN, men også i militæroperasjoner som de nevnte. Mens operasjonene i Gulfen og i Afghanistan ble satt i verk i henhold til resolusjoner i FNs sikkerhetsråd med hjemmel i FN-paktens bestemmelser i kapittel VII, var Norges deltakelse i Kosovo ikke hjemlet i et klart mandat fra FN, men norske – og andre lands – myndigheter la til grunn at operasjonen kunne legitimeres innenfor rammen av Sikkerhetsrådets vedtak.<sup>31</sup> I forhold til straffeloven § 86 må det avgjørende være om det, ut fra de interesser straffebudet skal beskytte, har foreligget en situasjon som naturlig kan betegnes som krig. Når det gjelder operasjonene i Gulfen, Kosovo og Afghanistan er svaret utvilsomt bekreftende.

Begrepet krig i folkeretten synes etter hvert å ha fått et mer funksjonelt preget innhold, slik at avgjørelsen må bero på en nærmere forståelse av i første rekke formålet med de regler det er tale om å anvende.<sup>32</sup> Det er ikke nødvendig for utvalget å gå nærmere inn på dette. I den humanitære folkerett nedfelt i Genève-konvensjonene av 12. august 1949 med tilleggsprotokoller av 10. juni 1977 brukes ikke begrepet krig, men væpnet konflikt som terskel for anvendelsen av reglene. Begrepet fanger også opp kamphandlinger som ikke er krig i folkerettslig forstand, fordi de er for begrensede, eller fordi partene ikke aksepterer at det foreligger krigstilstand mellom dem, eller fordi det dreier seg om konflikter som ikke er av internasjonal karakter, f.eks. frigjøringskamper.<sup>33</sup> Begrepet væpnet konflikt synes for øvrig å være i tråd med internasjonal språkbruk i mange tilfeller der det internasjonale samfunn eller deler av dette står bak bruk av militær makt i fredsbevarende øyemed.

Utvalget finner det naturlig at begrepet væpnet konflikt brukes i lovteksten.<sup>34</sup> Dette gjør det

klart at militær maktbruk som ikke eller ikke uten videre kan oppfattes som krig i folkerettslig forstand, omfattes av bestemmelsen, jf. ovenfor. Det vises også til straffeloven § 86 annet ledd, omtalt i Ot.prp. nr. 79 1950 side 5. Væpnet konflikt i lovteksten omfatter således slike konflikter med andre enn stater som deltakere. For eksempel omfattes situasjoner med militær maktbruk som iverksettes etter vedtak av internasjonale organisasjoner som FN eller NATO.<sup>35</sup> Også væpnede konflikter med paramilitære styrker eller organiserte terrorbevegelser er omfattet. Ved avgjørelsen av om væpnet konflikt foreligger, vil det ellers være naturlig å se hen til hvorledes begrepet brukes i folkeretten. Det kan for øvrig tenkes folkerettslig krigstilstand uten at det foreligger væpnet konflikt, nemlig hvis krig er erklært uten at det er kommet til væpnet sammenstøt.

Som allerede nevnt, har Norge i senere år deltatt med militære styrker ikke bare i rent fredsbevarende operasjoner, men også i kampoperasjoner. Alle disse operasjonene inngår i såkalte internasjonale fredsoperasjoner, et begrep som for Norges vedkommende blant annet er nedfelt i lov 23. februar 1996 nr. 6 om tjenestegjøring i internasjonale fredsoperasjoner, jf. også straffeprosessloven § 463 femte ledd og fremstillingen i 7.1.3. Ifølge forarbeidene til loven av 1996 er enhver militæroperasjon i utlandet en internasjonal fredsoperasjon, jf. Ot.prp. nr. 56 (1994-95) side 5. I St.meld. nr. 46 (1993-94) Bruk av norske styrker i utlandet side 14 flg. er de ulike internasjonale fredsoperasjoner nærmere beskrevet. De omfatter blant annet fredsbevarende operasjoner, konfliktforebyggende operasjoner, fredsoppbyggende operasjoner og humanitære hjelpeoperasjoner.

Av disse operasjonene vil de fredsoppbyggende som «anvender militære maktmidler for å gjenopprette fred i et konfliktområde» måtte oppfattes som krig eller væpnet konflikt etter § 17-9. For de øvrige kategoriene kan vurderingen by på større tvil. I utgangspunktet vil ikke fredsbevarende, konfliktforebyggende eller humanitære hjelpeoperasjoner etablere noen væpnet konflikt selv om operasjonen gjennomføres med militære styrker. Men situasjonen kan utvikle seg til en slik konflikt, fordi det i alle tilfeller er en forutsetning at våpen kan brukes i selvforsvar, eventuelt for å beskytte det området der styrkene blir satt inn.

<sup>30</sup> Ikke bare norske myndigheter. Ifølge Detter l.c. ga den britiske utenriksminister i april 1999 uttrykk for at det under NATOs intervensjon i Kosovo «was no 'state of war' but only forceful military action». Å ikke akseptere at det foreligger krigstilstand, som vel kan ha ulike motiver, følger en lang internasjonal tradisjon, jf. de fremstillinger som er nevnt i note 29. Eksempelvis er det blitt hevdet at det ikke forelå krigstilstand mellom Japan og Kina i Manchuria i 1931-1933 eller under Storbritannias, Frankrikes og Israels angrep på Egypt i 1956. I Falklandkonflikten i 1982 var partene enige om at konflikten ikke var krig, men væpnet konflikt.

<sup>31</sup> Rettsgrunnlaget for aksjonen er ikke utvilsomt, jf. Detter l.c. side 94.

<sup>32</sup> Jf. Encyclopedia of Public International Law l.c. side 1336.

<sup>33</sup> l.c. side 1337.

<sup>34</sup> Også den finske straffeloven anvender betegnelsen væpnet konflikt ved siden av krig og okkupasjon, jf. kapittel 12 § 3.

<sup>35</sup> Det folkerettslige spørsmål slike internasjonale aksjoner reiser nevnes av Ruud og Ulfstein l.c. side 263.

I någjeldende straffelov § 8 er begrepet krigstid, som brukes i § 86, definert til også å omfatte «naar den væbnede Magt eller noen del av samme er besluttet satt paa Krigsfod», jf. også den tilsvarende, men ikke helt sammenfallende definisjon i militær straffelov § 3 som omtales i 3.5. I Straffelovkommisjonens delutredning V side 57 foreslås at definisjonen i § 8 inntas i straffeloven § 97d. I delutredning VII vises til dette forslaget. Utvalget finner ikke grunn til å videreføre definisjonen i straffeloven § 8.

Begrepet okkupasjon har bare selvstendig betydning ved påtvunget okkupasjon utenfor krigstid. Tilføyelsen medfører at det ikke er behov for å videreføre bestemmelsen i straffeloven § 86b, jf. bemerkningene under 7.2.3.3 der også forholdet til straffeloven § 97 omtales. Det er etter utvalgets oppfatning grunn til å la samme straffebestemmelse regulere forræderske handlinger under påtvunget okkupasjon så vel i som utenfor krigstid.

Etter utvalgets forslag kommer bestemmelsen om landssvik til anvendelse ikke bare ved krig, væpnet konflikt og okkupasjon, men også ved overhengende fare for dette. Med overhengende fare forstås at det må foreligge en mer akutt trussel enn at faren er konkret og nærliggende, jf. bemerkningene til § 17-1. Men i tillegg må spørsmålet om hva trusselen går ut på tillegges betydning. Det er åpenbart forskjell på en trussel om angrep direkte på Norge og en trussel som innebærer at Norge kan bli involvert i væpnet konflikt et annet sted i verden.

Hvis landets væpnede styrker er mobilisert i sin helhet, er det vanskelig å tenke seg at ikke kravet om overhengende fare normalt vil være oppfylt. Ved delvis mobilisering bør det ikke være noen automatikk i at straffelovens bestemmelse om forræderi i krig kommer til anvendelse. Trusselsituasjonen kan ligge svært forskjellig an, blant annet fordi delvis mobilisering kan tenkes utløst i en spent internasjonal situasjon som ikke innebærer en direkte og umiddelbar trussel mot norske interesser. Spørsmålet er streift i forarbeidene til straffeprosessloven § 463 femte ledd, jf. Ot.prp. nr. 43 (1993-94) side 29.

Overhengende fare vil kunne foreligge ved angrep på et NATO-land som aktualiserer artikkel 5 i NATO-traktaten. Bestemmelsen fastsetter betingelsene for at plikten til bistand mot væpnet angrep skal utløses. Plikten utløses ikke automatisk. Det er NATO-rådet – organisasjonens politiske ledelse – som vurderer situasjonen og fatter vedtak om eventuell bruk av væpnet makt. Det må

bero på en konkret vurdering av rådets vedtak i lys av situasjonen ellers om det kan sies å foreligge en overhengende fare. Omfanget av den bistand som skal ytes i hvert enkelt tilfelle, vil bero på de militære ressurser og andre ressurser som står til rådighet, og det enkelte medlemsland bestemmer selv hvilket bidrag som skal ytes i overensstemmelse med påtatte forpliktelser. Rettslig sett kreves ikke at det må foreligge anmodning om bistand før plikten utløses. Men uten slik anmodning kan det oppstå tvil om situasjonen er av en slik art som art. 5 foreskriver. Det kan også tenkes at det angrepne land i en gitt situasjon ikke ønsker bistand. Bistand vil derfor neppe være aktuelt før det foreligger en anmodning fra landet.<sup>36</sup>

Under forberedelsen av beredskapsloven – lov 15. desember 1950 nr. 7 – ble det foreslått at Kongen, når krig truet og loven var gitt anvendelse, skulle få myndighet til også å fastslå at krigstid skulle anses for inntrådt, blant annet i forhold til straffeloven § 8 og militær straffelov § 3, jf. Ot.prp. nr. 79 1950 side 29 og Ot.prp. nr. 78 1950 side 10. Et slikt forslag ble ikke vedtatt. Det er likevel klart at det har betydning for spørsmålet om overhengende fare foreligger, at Kongen har benyttet sine fullmakter i henhold til beredskapsloven.

Alternativet overhengende fare er lettest å tenke seg i forbindelse med krigshandlinger. Men også ved deltakelse i fredsoperasjoner kan situasjonen være så spent at faren for væpnet konflikt må anses overhengende. Det kan også tenkes situasjoner der Norge er i ferd med å gi etter for press med sikte på å tillate okkupasjon av norsk område.

Det som rammes er å yte fienden eller okkupasjonsmakten bistand mot Norge eller svekke norsk forsvarsevne. Okkupasjonsmakten er tatt med for å synliggjøre at det også er tale om okkupasjon utenfor krigstid. Forsvarsevnen omfatter alt fra stridsevne i forbindelse med konkrete trefninger til forhold av betydning for totalforsvaret, jf. uttrykket «motstandskraft» i § 86 nr. 10. Alternativene er selvstendige, i prinsippet kreves ikke at bistanden svekker forsvarsevnen eller at den handling som svekker forsvarsevnen samtidig er bistand til fienden. Men det er ikke noe skarpt skille mellom alternativene: Enhver bistand til

<sup>36</sup> Etter terrorangrepet 11. september 2001 erklærte USA «krig» mot internasjonal terrorisme. Den 12. september vedtok NATO-rådet at angrepet skulle anses for å utløse kollektivt selvforsvar etter NATO-paktens artikkel 5. Men noen umiddelbare militære forpliktelser innebar ikke dette for Norge.



fienden vil normalt samtidig svekke forsvarsevnen, og det som svekker forsvarsevnen, vil som oftest være bistand til fienden. Det er ikke nok at det er voldt fare for slike virkninger. De må rent faktisk ha inntrådt. På den annen side er det ikke satt noe krav til kvalifikasjonen av bistandshandlingen. På disse punkter samsvarer forslaget med straffeloven § 86, jf. nr 10. Noen av de handlingsalternativer som nevnes i punktene 1 til 9 i § 86, er imidlertid formulert annerledes, jf. nr. 4 som taler om uriktige eller villedende opplysninger som er egnet til å svekke folkets motstandsvilje og nr. 5 som rammer den som yter økonomisk støtte av betydning. Mens kriteriet «er egnet til» i nr. 4, som avviker fra tilsvarende kriterium i nr. 7, ikke kan forenes med utvalgets forslag, må vilkåret i nr. 5 sies å følge av kravet om rettsstrid, jf. Ot.prp. nr. 79 1950 side 43.

Straffeloven § 86 setter også straff for den som begår forræderihandlinger «med krigstid for øye». Det er noe uklart hva som ligger i dette kriteriet, som ikke er nærmere behandlet i forarbeidene. Avgrensningen mot spionasje i fredstid, jf. straffeloven §§ 90 og 91, og mellom sabotasje med krigstid for øye og skadeverk, jf. § 291, kan derfor være vanskelig. Det synes imidlertid på det rene at kriteriet ikke avgrenser anvendelsesområdet for § 86 til krigstruende situasjoner, jf. proposisjonen side 10. I følge Straffelovkommentaren side 11,<sup>37</sup> vil det avgjørende «antakelig være – uavhengig av de internasjonale forhold på gjerningstiden – om gjerningspersonens hensikt med handlingen var å utløse krig eller mobilisering». Etter utvalgets oppfatning bør strafferegelen om forræderi i krig mv. ikke på denne måten knyttes til gjerningspersonens subjektive forestillinger, men til trusselsituasjoner som er objektivt konstaterbare.

Forhold som er straffbare etter § 86, omfattes også av flere av krigsartiklene i kapittel 8 i militær straffelov tredje del, jf. drøftelsen i 7.4.1. Som fremstillingen der viser, foreslår utvalget bestemmelsene i §§ 80 til 86 og 90 til 94 opphevet. Av disse bestemmelsene videreføres det sentrale innhold i §§ 80 og 82 til 84 i § 17-9.

Straffeloven § 86 regner i første ledd nr. 1 til 9 opp forræderihandlinger som ved revisjonen i 1950 ble regnet som typiske. Nr. 10 er en sekkebestemmelse som fanger opp andre tilfeller. Bestemmelsen fikk sitt kasuistiske innhold ved revisjo-

nen i 1950. I Ot.prp. nr. 79 1950 side 5 heter det om bakgrunnen for dette:

«På grunn av sin generelle formulering fanger bestemmelsen [dagjeldende § 86] inn de forskjelligste arter og grader av forræderi, og det er denne paragraf som har vært hovedgrunnlaget for rettsoppjøret etter okkupasjonen. Denne generelle straffetrussel er beholdt i utkastet, men for å gjøre bestemmelsen mer anskuelig er de viktigste forræderiformer spesifisert i paragrafen (§ 86 nr. 1-7). På visse punkter kan en derved også oppnå å klargjøre bestemmelsens rekkevidde. Oppregningen er ikke uttømmende; forræderihandlinger som ikke går inn under noen av de andre punkter i oppregningen, rammes av sekkebestemmelsen i nr. 8 som med visse endringer svarer til den nåværende § 86.»

Bestemmelsen fikk altså ytterligere to nummer etter Straffelovkomiteens og departementets behandling. Departementet uttalte i denne sammenheng at det «er en skjønnsak, som det lett vil kunne være delte meninger om, hvilke forhold det er grunn til å gjøre til gjenstand for særskilt omtale i en konkretiserende oppregning av denne art». Justisnemnda i Stortinget gikk under tvil inn for forslaget med eksemplifisering, jf. Innst.O. XVI 1950 side 3 der flertallet uttaler at det

«i og for seg [er] enig med departementet i at samtlige av de handlinger som er oppregnet i punktene 1-9 kan være landsforræderi når de vanlige betingelsene for rettsstrid foreligger. Oppregningen er for så vidt egnet til å illustrere hvordan bestemmelsen skal forstås, og den har sikkert en viss preventiv betydning. Men det er meget som taler for å beholde selve lovteksten i den samme generelle formulering som tidligere. Dens innhold og avgrensning er blitt ganske godt klarlagt gjennom tusener av rettssaker. Den alminnelige tendens i arbeidet med å revidere straffeloven, går i retning av å skifte ut konkrete oppregninger med mer generelle formuleringer – ikke omvendt».

Flertallet uttalte videre at så vel den øverste påtalemyndighet som Justisdepartementet sterkt hadde fremhevet den avgjørende pedagogiske og moraldannende verdi i at den sentrale forræderibestemmelsen beskrev den ulovlige atferd «på en måte som blir forstått av hvermann, også av den mindre lovkyndige del av almenheten». Flertallet fant å burde bøye seg for dette, mens mindretallet ville beholde den dagjeldende § 86 som den var.

Utvalget kan ikke se at sterke grunner taler for å beholde den kasuistiske oppregningen. Hen-

<sup>37</sup> Anders Bratholm, Magnus Matningsdal (red.), Straffeloven med kommentarer: anden del: forbrydelser, Oslo 1995, Universitetsforlaget.

synet til forutberegnelighet tilsier en så høy presjonsgrad som mulig ved utformingen av straffereglene. Imidlertid er de forræderihandlinger straffebudet her omfatter så mangfoldige og mangerte at det under enhver omstendighet er vanskelig å oppnå noen vesentlig øket forutberegnelighet ved eksemplifisering. For en del inneholder oppregningen i § 86 handlinger som hvem som helst uten videre vil forstå omfattes av en generell forræderibestemmelse som § 17-9, jf. også straffeloven § 86 nr. 10. Det gjelder den direkte militære bistand som er nevnt i nr. 1, spionasje og etterretningsvirksomhet i nr. 2, sabotasjevirksomhet som nevnt i nr. 3 og angiveri mv. som nevnt i nr. 6. Det samme vil være tilfelle for en rekke av de forhold som fremgår av militær straffelov §§ 80 flg. I andre tilfelle avklares ikke tvilsspørsmål ut over det som allerede følger av rettsstridsreservasjonen, jf. nr. 8 og nr. 9 som strafflegger utilbørlig deltakelse i henholdsvis fiendtlig administrasjon av norsk område og ervervsvirksomhet for fienden. Også bestemmelsene i nr. 4, 5 og 7 viser at tvilsspørsmål som måtte oppstå, vanskelig lar seg løse gjennom en kasuistisk utforming. Hensynet til anskueliggjøring eller – om man vil – det pedagogiske hensynet som er trukket frem i forarbeidene, har også en viss vekt, men eksemplifiseringen kan gjøre bestemmelsen uoversiktlig og vil under enhver omstendighet få et noe tilfeldig preg i forhold til de mange forræderihandlinger som inngår i sekkebestemmelsen, jf. nr. 10. Hensynet kan etter utvalgets oppfatning ikke oppveie det motstående hensynet til opprydding og forenkling i dagens nokså tungt tilgjengelige forræderibestemmelser. På denne bakgrunn mener utvalget at en eksemplifisering på linje med straffeloven § 86 ikke bør videreføres i utkastet.

Bestemmelsen i § 17-9 har hovedsakelig samme rekkevidde som straffeloven § 86. Den fanger også opp de forhold som inngår i § 86b og – i hovedsak – § 97, jf. bemerkningen til disse bestemmelsene i 7.2.3.3. I likhet med § 86 setter § 17-9 også straff for de forhold som omfattes av militær straffelov § 80 nr. 1 til 14 – der det imidlertid kreves hensikt – og for de forhold som rammes av §§ 82 og 83; uaktsom overtredelse rammes likevel ikke i utvalgets forslag. Det vises til drøftelsen i 7.2.3.3 vedrørende straffeloven § 86a. Utvalget vil knytte noen ytterligere bemerkninger til enkelte av de forhold som beskrives i § 86 nr. 1 til 9.

I nr. 4 settes straff for den som «opphisser eller forleder til troløshet, driver propagandavirk-

somhet for fienden eller utbrer uriktige eller villedende opplysninger som er egnet til å svekke folkets motstandsvilje». I følge Ot.prp. nr. 79 1959 side 11 er formålet å ramme upatriotisk og defaitistisk propaganda. Her heter det videre:

«Dette er et punkt hvor det er vanskelig å forlike kravet om ytringsfrihet også i krigstid og kravet om nasjonal disiplin og solidaritet. Så stor betydning som den psykologiske krigføring har fått i vår tid, bør denne form for forræderi likevel særlig fremheves. At direkte propagandavirksomhet for fienden må rammes, er klart. Det samme gjelder om utbredelse av uriktige opplysninger som er egnet til å skade forsvarsviljen, f. eks. uriktige opplysninger om militære nederlag, om gunstige fredstilbud fra fienden eller om troløshet fra våre allierte. ...

... Selv under en krig kan det ikke være forbudt under trussel om straff for landsforræderi å kritisere regjeringen eller gi uttrykk for fredsønsker eller en pasifistisk innstilling. Men en kritikk som systematisk tar sikte på å undergrave tilliten til regjeringens dyktighet og landets forsvarsevne, kan utvilsomt anta slike former at den må karakteriseres som rettsstridig bistand til fienden eller svekkelse av Norges motstandskraft. Å trekke opp grensene her må imidlertid overlates til domstolene under hensyn til den foreliggende situasjon. Avveiningen kan ikke skje uten å ta hensyn til hvilke former krigen tar, hvor total innsatsen er, hva følgene av en kapitulasjon må antas å bli. Og det er klart at målestokken må bli strengere på besatt område, hvor landets lovlige myndigheter er forhindret fra å komme til orde, enn på ubesatt område, hvor en også i krigstid må forsøke å opprettholde en så høy grad av ytringsfrihet som lar seg forene med krigsanstrengelsene.»

Ytringsfrihetskommisjonen har i sine bemerkninger til § 86 nr. 4 gitt uttrykk for at bestemmelsen «synes ... akseptabel i sin nåværende form», jf. utredningen side 145.

Det kan ikke ses at grensene for upatriotisk rettsstridig propaganda klargjøres nevneverdig gjennom en bestemmelse som § 86 nr. 4. Grensdragningen beror på en avveining mellom hensynet til ytringsfriheten som bærende fundament i det norske demokrati og hensynet til å verne det samme demokrati mot illojale ytringer i krigs- og krisetider. Avveiningen vil måtte bero på de oppfatninger som til enhver tid gjør seg gjeldende når det gjelder tyngden av de motstående hensyn. Det er rimelig å anta at ytringsfriheten i dag har større relativ vekt enn for 50 år siden. Blant annet understrekes i større grad verdien av medienes objek-

tive og kritiske dekning av alle sider forbundet med moderne krigføring. Det er således ikke uten videre gitt at forhold som lå til grunn for rettsavgjørelser etter krigen, vil måtte bedømmes på samme måte i dag. Fremdeles vil selvfølgelig avveiningen i en del tilfeller være temmelig klar, så som ved ren opprørspropaganda til fordel for fienden i krig.<sup>38</sup> I andre tilfeller vil man trolig se noe annerledes på hvor grensen bør gå, eksempelvis ved «kritikk som systematisk tar sikte på å undergrave tilliten til regjeringens dyktighet og landets forsvarsevne», jf. den gjengitte uttalelsen i forarbeidene fra 1950 og forbudet i § 86 nr. 4 om å utbre «uriktige eller villedende opplysninger som er egnet til å svekke folkets motstandsevne» – som endog gjør egnetheten straffbar uavhengig av virkningene. Ved å peke på de ulike situasjoner som kan foreligge, understreker de gjengitte uttalelsene at avveiningen under enhver omstendighet kan være vanskelig.

Bestemmelsen i § 86 nr. 5 retter seg mot den som «stifter, går inn i, deltar aktivt i eller yter økonomisk støtte av betydning til parti eller organisasjon som virker til fordel for fienden». Bestemmelsen er en kortfattet angivelse av handlinger som under rettsoppjøret ble ansett for rettsstridig bistand til fienden, jf. også Justisdepartementets merknader i Ot.prp. nr. 79 1959 side 43-44. I proposisjonen side 11 fremgår at støttepartier for fienden vil være mest aktuelle under en okkupasjon. Videre heter det om slike partier:

«Men de kan tenkes også i et nøytralt land som tillater dem, og som undergrunnsorganisasjoner kan de tenkes også på ubesatt område. Det kan kanskje være noe tvilsomt om deltakelse i et slik parti eller en slik organisasjon utenfor okkupasjonsforhold ville rammes av § 86 hvis det ikke ble særskilt nevnt. Illegale undergrunnsorganisasjoner som motarbeider regjeringens krigsanstrengelser betegner imidlertid en slik fare at det synes grunn til å yte rettsanvendelsen den lettelse som det vil være, at selve deltagelsen i organisasjonen er tilstrekkelig til fellelse.»

Det er ikke helt klart hva som er rekkevidden av uttalelsene. Hensett til situasjonen da de ble skrevet, er det nærliggende at man for eksempel kan ha tenkt seg medlemskap i et sovjetvennlig parti i et nøytralt land under krig med Sovjetunionen, og at Norges kommunistiske parti i en slik krig ville ha vært en illegal undergrunnsorganisasjon. Det

er ikke uten videre innlysende at virksomhet som nevnt i sitatet, bør bedømmes som rettsstridig bistand til fienden, i hvert fall så lenge det ikke er tale om illegale organisasjoner – det er ingen forutsetning etter § 86 nr. 5 at det dreier seg om en slik organisasjon. Bestemmelsen har en side mot politiske partiers deltakelse i den demokratiske prosess som må pågå også under en krig, og vurderingen av hvilken politisk virksomhet som da bør bedømmes som rettsstridig bistand til fienden, kan være vanskelig. Deltakelse i parti eller organisasjon som bistår fienden på rettsstridig måte, vil for øvrig rammes som medvirkning, eventuelt medvirkning eller forsøk på medvirkning til avtale om å begå slik forbrytelse, forutsatt at deltakeren er kjent med at det foregår slik virksomhet.

I § 86 nr. 7 er det satt straff for bruk av kampmidler som er ulovlige etter arbeids- og boikottlovgivningen og som svekker Norges motstandsevne. Slik rettsstridig virksomhet rammes av forslaget i § 17-9. Det er grunn til å peke på at bestemmelsen vakte strid ved lovrevisjonen i 1950, jf. Innst.O. XVI 1950 side 4. Justisnemnda i Stortinget var i atskillig tvil om dette alternativet burde inntas i oppregningen. Den endret imidlertid departementets utkast slik at ulovligheten av kampmidlene uttrykkelig måtte referere seg til arbeids- og boikottlovgivningen og dessuten ikke bare være egnet til å svekke, men faktisk ha ført til en svekkelse av motstandsevnen, jf. den avvikende formulering i § 86 nr. 4.

Bestemmelsene i nr. 8 og 9 rammer utilbørlig deltakelse i administrativ virksomhet eller ervervsvirksomhet for fienden. Spørsmålene om når slik virksomhet er utilbørlig, ble behandlet i mange straffesaker under landssvikoppjøret og reiste betydelige problemer. Den gang dreide det seg om okkupasjon i krig. Utvalgets forslag omfatter også påtvunget okkupasjon utenfor krigstid. Problemene vil da være likeartede, men grensene for hva som er rettsstridig er ikke nødvendigvis sammenfallende.<sup>39</sup>

Bestemmelsen i annet punktum viderefører vernet av stater som er våre allierte etter en formell forsvarsallianse, og stater som deltar sammen med Norge i faktisk kampefelleskap. Det vises til drøftelsen i 7.1.3. Det er en forutsetning for vernet av allierte stater at det dreier seg om krig eller væpnet konflikt der Norge deltar eller at det er overhengende fare for dette. Bare svekkelse av forsvarsevnen er nevnt. Bistand til fienden vil rammes etter første punktum uavhengig

<sup>38</sup> Se eksempelvis dommen mot kommisarisk justitiarius i Høyesterett, Jacob Andreas Mohr, Rt 1946 side 1139.

av virkningen for Norge eller andre stater forsvarevne.

I § 86 tredje ledd begrenses straffebudets anvendelsesområde for handlinger begått av nordmenn bosatt i utlandet som de etter bostedslandets lover er pliktige til. Denne spesielle bestemmelsen videreføres ikke. Forholdet vil uansett gi grunnlag for innskrenkende tolking, jf. Straffelovkommisjonens forslag i §§ 1-2 og 3-7.

Gjerningsbeskrivelsen i § 17-9 favner vidt når det gjelder strafflegging av bistandshandlinger, og omfatter direkte de fleste former for medvirkning. Under enhver omstendighet rammes medvirkning av § 3-2 i Straffelovkommisjonens forslag. Forsøk rammes av § 3-3.

Skyldkravet er forsett.

Strafferammen er fengsel inntil 15 år. Det vises til de generelle bemerkningene i 7.1.8.

#### § 17-10. Grovt landssvik

*Grovt landssvik straffes med fengsel inntil 21 år.*

*Ved avgjørelsen av om landssviket er grovt, skal det særlig legges vekt på de forholdene som er nevnt i § 17-2 nr. 1, 3 og 4.*

Det vises til bemerkningene til § 17-2. Utover de nevnte forholdene vil det blant annet kunne legges vekt på om handlingen er begått i forbindelse med aktive stridsoperasjoner eller ved misbruk av særlig tillit som er tillagt en stilling av betydning for landets forsvar.

#### § 17-11. Ulovlig etterretningsvirksomhet

*Den som til fordel for fremmed stat eller uten aktverdig grunn, samler inn eller setter seg i besittelse av hemmelig opplysning som, dersom den blir kjent for slik stat eller for øvrig avsløres, vil skade grunnleggende nasjonale interesser som gjelder*

*1. forsvars- og beredskapsmessige forhold,*

<sup>39</sup> De omfattende problemene disse spørsmålene reiste under rettsoppgjøret er behandlet av Johs. Andenæs i Det vanskelige oppgjøret, Oslo 1998, jf. side 134 følgende. Han viser blant annet til riksadvokat Sven Arntzen som fremhevet at det ikke var så uheldig at det trakk ut med behandlingen av sakene slik at man fikk bedre oversikt over forholdene under krigen og lojale nordmenns oppfatninger og praksis. Andenæs peker blant annet på at Høyesterett frem til 1953 traff avgjørelser i ca. 250 saker om økonomisk landssvik, og at avgjørelsene, bortsett fra ytterpunktene, måtte skje fra tilfelle til tilfelle etter en totalbedømmelse som innebar vanskelige vurderinger. Oppsummeringsvis sier han: « Ved studiet av de mange rettsavgjørelser blir man slått av hvor komplisert bildet er og hvor vanskelig det var å trekke grenser. Mange dommer er avsagt under dissens, og det er ikke lett å trekke en konsekvent linje.»

- 2. de øverste statsorganenes virksomhet, sikkerhet eller handlefrihet,*
- 3. forholdet til andre stater,*
- 4. sikkerhetsopplegg for fremmede staters representasjon og ved større nasjonale og internasjonale arrangementer eller*
- 5. samfunnets infrastruktur, så som mat-, vann- og energiforsyning, samferdsel og telekommunikasjon, helseberedskap eller bank- og pengevesen, straffes med fengsel inntil 2 år.*

*Den som driver etterretningsvirksomhet på norsk område til fordel for fremmed stat eller terrororganisasjon som gjelder*

- 1. innsamling av opplysninger om personlige forhold, når meddelelse av disse kan volde fare for noens liv, helse, frihet eller eiendom,*
- 2. innsamling av opplysninger som kan skade andre staters sikkerhetsinteresser, eller*
- 3. verving til militær virksomhet for fremmed stat eller virksomhet for terrororganisasjon, straffes med bøter eller fengsel inntil 1 år.*

Til første ledd bemerkes:

Bestemmelsen om ulovlig etterretningsvirksomhet finnes i dag i straffeloven § 91. Den er omtalt i Straffelovkommentaren side 37-40,<sup>40</sup> jf. også omtalen av § 90 side 32-33.<sup>41</sup>

Utvalgets forslag inneholder noen materielle endringer i forhold til straffeloven § 91. For det første er det et vilkår for straff at innsamling eller mottak av hemmelige opplysninger, som ikke gjøres til fordel for fremmed stat, skjer uten aktverdig grunn. For det andre utvides området for de vernede interesser til å omfatte ikke bare det som inngår i begrepet rikets sikkerhet i tradisjonell forstand, men også andre grunnleggende nasjonale interesser.

Disse endringene er nærmere drøftet i 7.1.2. Når det gjelder vilkåret om at virksomheten er skjedd uten aktverdig grunn, åpner dette i første rekke for at mediene og andre med tilsvarende legitime oppgaver – eksempelvis forskere – i vesentlig større grad enn i dag har mulighet til straffritt å drive samfunnskontroll på området for rikets sikkerhet. Som det fremgår av drøftelsen i 7.1.2, innebærer dette vilkåret normalt at innsam-

<sup>40</sup> Anders Bratholm, Magnus Matningsdal (red.), Straffeloven med kommentarer: anden del: forbrydelser, Oslo 1995, Universitetsforlaget.

<sup>41</sup> De sentrale straffbarhetsvilkår i straffeloven § 90, jf. § 91 er utførlig omtalt i NOU 1993: 3 Strafferettslige regler i terroristbekjempelsen og i Lund-kommisjonens rapport i Stortingsdokument nr. 15 (1995-96) side 74-78.

ling og mottak av sensitivt materiale må kunne sies å være en del av vedkommende persons/ institusjons legitime oppgaver og at det dessuten foreligger en konkret aktverdig grunn. Det vil være forskjell på rent passivt mottak og aktiv innhenting av sensitivt materiale. For pressen vil det normalt måtte anses aktverdig å motta hemmelig materiale og å gjennomgå dette for å se hva det inneholder. Igangsetting av undersøkelser om hemmelige forhold krever at det foreligger konkrete grunner. Pressen kan ikke ha frikort til å drive etterretningsvirksomhet mot grunnleggende nasjonale interesser i håp om å finne noe å sette fingeren på. Men det vil ha stor vekt om undersøkelsene skjer fra åpne kilder eller ikke, og om de gjelder forhold av betydning for den frie politiske debatt, eksempelvis som argument for en legitim forsvarspolitisk opposisjon.

Begrepet rikets sikkerhet ble endret gjennom lovendringen i 1999 ved at vilkåret «ligeoverfor anden Stat» ble fjernet. Det fremgår av forarbeidene at endringen først og fremst skjedde for å muliggjøre strafflegging av at opplysninger avsløres til andre enn stater, jf. Ot.prp. nr. 64 (1998-99) side 130 og 142. Endringen har imidlertid også fått konsekvenser for arten av de opplysninger som vernes, jf. fremstillingen i 7.1.2, der utvalget antar at hemmelige opplysninger om rikets indre sikkerhet er omfattet, men at det antakelig må dreie seg om interesser som i dag vernes av kapittel 8 og 9. Utvalgets forslag utvider området for vernet til å gjelde hemmelige opplysninger av betydning for grunnleggende nasjonale interesser som gjelder de virksomheter som er regnet opp i punktene 1 til 5. I § 17-13 er «statshemmelighet» brukt som betegnelse på slike opplysninger.

Nr. 1 omfatter forsvars- og beredskapsmessige forhold. Dette omfatter forhold som inngår i rikets sikkerhet «ligeoverfor anden Stat», slik dette ble forstått i forhold til straffeloven § 90 før lovendringen i 1999. Ved forståelsen av dette begrepet har tidligere rettspraksis trukket opp grensene. I Treholtsaken sluttet Eidsivating lagmannsrett seg til de sakkyndiges presisering av innholdet i dette vilkåret:

«det som søkes oppnådd gjennom norske myndigheters bestrebelser på følgende:

Å avverge krig og militært angrep på Norge samt å forebygge risikoer for og trusler om dette.

Hvis angrep ikke lar seg unngå, å kunne motstå det og så langt som mulig begrense de tap det påfører landet.

Å kunne forhindre at en annen stat gjennom militær maktbruk mot Norge kan tvinge norske myndigheter og norske folkevalgte organer til å innrette seg annerledes enn de selv ønsker.»

Disse forhold, som totalforsvaret av Norge tar sikte på å motvirke, inngår i § 17-11 nr. 1. Virksomhet rettet mot våre alliansepartnere i NATO vil kunne ha en slik tilknytning til norske sikkerhetsinteresser at den rammes av § 17-11, jf. drøftelsen i 7.1.3.

Nr. 2 verner de øverste statsorganenes virksomhet og sikkerhet, jf. § 17-5 og straffeloven § 99. Regjeringens virksomhet omfatter også departementene, men bare for så vidt virksomheten er av grunnleggende nasjonal betydning. Virksomheten i andre organer må eventuelt vernes etter nr. 1 eller nr. 5.

Norges forhold til andre stater kan være et nærliggende område for etterretningsvirksomhet, som ikke minst kan tenkes å få betydning for de øverste statsorganenes handlefrihet. Den økonomiske handlefrihet kan tenkes innskrenket ved annet enn press av militær karakter. Forhandlingsposisjoner vil kunne falle inn under de øverste statsorganenes virksomhet eller angå forholdet til andre land. I denne forbindelse nevnes at utvalget har foreslått bestemmelsen om såkalt diplomatisk landsforræderi i straffeloven § 89 opphevet, jf. 7.2.3.3.

Nr. 4 omfatter de forhold som er uttrykkelig nevnt i forarbeidene til lovendringen i 1999, jf. Ot.prp. nr. 64 (1998-99) side 142.

Nr. 5 tar i første rekke sikte på å verne beredskapen rundt den grunnleggende infrastruktur i samfunnet. Bestemmelsen har en parallell i straffeloven § 147a, jf. Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) side 91-93. Dette er også omtalt i NOU 2000: 24 Et sårbart samfunn Del III og St.meld. nr. 17 (2001-2002) Samfunnssikkerhet punkt 6 Sårbarhetsreducerende tiltak. Utvalget viser til fremstillingene der. I hovedsak kan beredskapsoppgavene sies å ta sikte på å finne frem til og samordne tiltak for å forebygge og løse krisesituasjoner som kan føre til store forstyrrelser på vedkommende område. I tilknytning til alternativet bank- og pengevesen er det grunn til å understreke forutsetningen om at det skal dreie seg om grunnleggende nasjonale interesser. Innenfor dette alternativet vernes eksempelvis beredskapstiltak med sikte på å opprettholde betalingsformidlingen. Dessuten vernes opplysninger av sentral økonomisk betydning

ellers, et nærliggende eksempel kan være Norges Banks rentebeslutninger.

Interesser som primært er av privatøkonomisk karakter, vernes ikke selv om de kan ha stor nasjonal interesse, eksempelvis fordi vedkommende bedrift er av vesentlig nasjonal betydning. Vernet omfatter således ikke alminnelig industri-spionasje som drives så vel av bedrifter som av fremmed etterretningstjeneste, med mindre forholdet omfattes av nr. 1.

Etter straffeloven § 91a rammes innsamling til fordel for fremmed stat av politiske og personlige opplysninger som hvis de avsløres til staten, kan skade «Norges interesser», jf. fremstillingen i 7.2.3.3, der § 91a foreslås opphevet. Bestemmelsen videreføres i § 17-11 første ledd så langt det dreier seg om etterretningsevne rettet mot de grunnleggende nasjonale interessene som nevnes, jf. ellers bemerkningene til § 17-11 annet ledd.

Det er bare hemmelige opplysninger hvis avsløring vil skade grunnleggende nasjonale interesser som er vernet. For det første må altså opplysningen rent faktisk være hemmelig. Hva som nærmere ligger i dette, er utviklet i rettspraksis i tilknytning til begrepet hemmelighet i straffeloven §§ 90 og 91, jf. Straffelovkommentaren. Utgangspunktet er at det må gjelde forhold som på forhånd er så lite kjent at det kan betraktes som en hemmelighet. Sikkerhetsgradering er i seg selv ikke avgjørende, men tillegges vekt ved vurderingen. Spørsmålet om hva som er en hemmelighet, vil kunne bero på sammensatte vurderinger, der blant annet opplysningens karakter, hvilke bestrebelser som er gjort for å holde den hemmelig, og hva som rent faktisk er kjent om den, vil inngå. Et spørsmål som flere ganger har vært fremme i praksis, er hvorledes man skal bedømme muligheten for at opplysningen allerede er kjent for en fremmed makt. Som regel er det vanskelig å vite noe om dette, og man er henvist til nokså usikre antakelser. Etter rettspraksis vil det dreie seg om en hemmelighet såfremt det er «rimelig utsikt til at opplysningene ikke er kjent», jf. Rt 1982 side 436. Den såkalte puslespill-doktrinen reiser særlig vanskelige avgrensnings-spørsmål: Opplysninger hentet fra åpne kilder vil normalt ikke være hemmelige. Etter puslespill-doktrinen gjelder dette imidlertid ikke uten videre hvis opplysninger som i seg selv ikke er hemmelige, er samlet inn og bearbejdet slik at de samlet viser et ellers hemmelig forhold. I Rt 1986 side 536 – den første Ikkevold-avgjørelsen – bemerket førstvoterende i tilknytning til avgjørel-

sene i Rt 1979 side 1492 – Liste-saken – og Rt 1982 side 436 – Gleditsch/Wilkes-saken – der det hadde funnet sted en omfattende innsamling og bearbejdelse av opplysninger – at «hvis det dreier seg om få opplysninger, og det heller ikke er forbundet med nevneverdige problemer å kombinere opplysningene, vil man vanskelig kunne snakke om en hemmelighet». Dette var så utgangspunktet for vurderingen i Rt 1987 side 950 – den andre Ikkevold-avgjørelsen. Spørsmålet i saken var om den nøyaktige beliggenheten av et ubåt-lytteeanlegg på Andøya var hemmelig eller ikke. Flertallet i saken, tre dommere, fant under tvil at opplysningene om dette, som ble avslørt av bladet Ikkevold,

«må anses for å ha ligget så åpne at man ikke kan si at artikkelen åpenbarte noen hemmelighet. Jeg legger vekt på at undersøkelsene var begrensede ... . Jeg legger også vekt på at det – med en reservasjon som jeg har antydnet – heller ikke kan reises kritikk mot valget av kilder og den form henvendelsene fikk».

Det siste henspiller på at det vil være et moment i vurderingen om det er gått frem på en fordekt eller underfundig måte. Det fremgår videre at førstvoterende ikke ville legge vekt på de tiltaltes bakgrunnskunnskap og innsikt:

«De undersøkelser som foretas som ledd i journalistisk virksomhet, vil alltid bære preg av den innsikt og erfaring vedkommende har, og det kan ikke være avgjørende at en alminnelig orientert person ikke ville hatt de samme forutsetninger for å gjøre tilsvarende undersøkelser.»

Derimot ble det fremhevet at skadevirkningene ved avsløring var «et moment av betydning når det skal vurderes hvor langt en journalist eller en annen kan gå med sine undersøkelser og ved valg av metode». Men det var uenighet blant de sakkyndige om skadevirkningene, og dette kunne ikke få avgjørende betydning i saken. Heller ikke kunne det tillegges avgjørende betydning at Forsvaret hadde satt mye inn på å holde anleggets beliggenhet hemmelig når det ikke lenger kunne anses slik.

Mindretallet var først og fremst uenig i bedømmelsen av de tiltaltes informasjons- og sammenstillingsvirksomhet og la dessuten betydelig vekt på

«at det måtte være klart for enhver som søkte denne informasjon, at forsvaret satte meget inn på å bevare hemmeligheten av den, og at dette

standpunkt fra forsvarers side er basert på en vurdering av den skade spredning av opplysningene vil kunne medføre».

Uten at det fremgår klart, kan enkelte uttalelser i dommene tyde på at det ved bedømmelsen av hva som er en hemmelighet, også ses hen til hvem det er som står for innsamling og bearbeidelse av opplysningene, om det er ledd i en journalistisk virksomhet eller lignende. For ordens skyld understrekes at hvem som står for etterretningsvirksomheten, ikke kan trekkes inn i hemmelighetsvurderingen etter § 17-11 første ledd, men har betydning for spørsmålet om det foreligger aktverdig grunn.

Ikkevold-avgjørelsene kan synes å høyne terskelen for hva som skal oppfattes som en hemmelighet. Formodentlig vil synet på dette i noen utstrekning bære preg av en utvikling med større generell åpenhet om spørsmål av betydning for rikets sikkerhet. Denne utviklingen vil imidlertid kunne påvirkes av trusselsituasjonen.

For straff etter § 17-11 er det ikke nok at det faktisk dreier seg om en hemmelig opplysning. Det er også et vilkår at opplysningen, hvis den avsløres, vil skade de grunnleggende nasjonale interessene bestemmelsen gjelder. Etter straffeloven §§ 90 og 91 er vilkåret at opplysningen «bør holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet». Dette forutsetter en vurdering av den hypotetiske situasjon som foreligger om opplysningen var blitt avslørt. Etter gjeldende rett er det bare opplysninger som vil skade interessene som «bør holdes hemmelige av hensyn til rikets sikkerhet», jf. Rt 1977 side 1180 og Rt 1982 side 436 der dette sies uttrykkelig, jf. også Straffelovkommentaren<sup>42</sup> side 33. Dette vilkåret videreføres i utvalget forslag. Det må kreves sannsynlighetsovervekt for at avsløring vil skade interessene. Utvalget har vurdert om det bør stilles et krav om alvorlig skade, jf. definisjonen av terrorhandlinger i straffeloven § 147a første ledd bokstav a til c, men er blitt stående ved at et slikt kvalifisert vilkår ikke bør oppstilles. Hensynet til de verneverdige interesser tilsier at vernet omfatter enhver nevneverdig skadevirkning, samtidig som avgjørelsen av hvor alvorlig en skadevirkning vil være, normalt er et vesentlig vanskeligere bevisstema.

Skadevirkningene må ses i forhold til de grunnleggende nasjonale interesser slik disse er

fastlagt i beslutninger av de ansvarlige myndigheter, jf. avgjørelsen i Rt 1986 side 536, der de tiltalte forgjeves hevdet at lytteanlegget på Andøya virket destabiliserende på terrorbalansen, og at avsløringen derfor ville virke positivt for rikets sikkerhet.

Spørsmålene om det faktisk foreligger en hemmelig opplysning og om avsløring vil skade grunnleggende nasjonale interesser, kan ikke alltid vurderes uavhengig av hverandre. I Rt 1982 side 436 uttales således:

«De to nevnte vilkår – om det foreligger en hemmelighet og om åpenbaring av hemmeligheten vil være til skade – kan ikke alltid holdes helt atskilt fra hverandre. Det vil til dels bero på et skjønn om en åpenbaring av opplysninger rammes av § 90. Av forhold som her vil kunne ha betydning, nevner jeg hvor utbredt kunnskapen om det opplyste er, om opplysningene er tilgjengelige fra andre kilder, hva som fra norske myndigheters side gjøres for at opplysningene ikke skal bli kjent, hvilke direkte og indirekte slutninger en fremmed stat vil kunne trekke av opplysningene og dermed hvilke skadevirkninger det kan få om en annen stat får kjennskap til opplysningene.»

Medvirkning og forsøk er straffbart, jf. Straffelovkommisjonens utkast §§ 3-2 og 3-3.

Skyldkravet er forsett.

Så lenge undersøkelse som drives med aktverdig grunn, ikke er straffbar, vil det ikke i tillegg være noen nevneverdig plass for innskrenkende tolking av straffebudet ut fra den alminnelige rettsstridsreservasjon i strafferetten, jf. Straffelovkommisjonens forslag til bestemmelse om innskrenkende tolking i § 3-7. Når det gjelder dette spørsmålet vises ellers til kommentarene til § 17-13.

For ordens skyld bemerkes at hvis den straffbare etterretningsvirksomheten foregår i krigstid, under væpnet konflikt eller fiendtlig okkupasjon, eller ved nærliggende fare for dette, kommer bestemmelsen i § 17-9 til anvendelse.

Strafferammen er fengsel inntil 2 år. Straffeloven § 91 opererer med tre strafferammer – fengsel inntil 1 år for forsettlig krenkelse, jf. annet ledd, med skjerpelse etter første ledd til 2 år hvis det foreligger åpenbarelseshensikt og til 6 år hvis hensikten var å avsløre hemmeligheten til en annen stat eller avsløringen ville volde alvorlig skade. Straffskjerpelsesvilkårene etter det strengeste straffalternativet i første ledd inngår blant de forhold som tillegges vekt ved avgjørelsen av om det dreier seg om grov overtredelse etter § 17-12.

<sup>42</sup> Anders Bratholm, Magnus Matningsdal (red.), Straffeloven med kommentarer: anden del: forbrydelser, Oslo 1995, Universitetsforlaget.

Til annet ledd bemerkes:

I annet ledd nr. 1 videreføres straffeloven § 91a – i første rekke den såkalte flyktningsspionasje og i nr. 2 lov om forsvarshemmeligheter § 4, for så vidt gjelder spionasje mot andre staters sikkerhetsinteresser. Videre omfatter annet ledd bare forsettlig handlinger, slik at uaktsomhetsansvaret i § 91a og lov om forsvarshemmeligheter § 4 ikke opprettholdes. I annet ledd nr. 3 videreføres straffeloven § 133 om verving.

Utvalget ser det som en nasjonal interesse å motarbeide fremmede staters etterretningsevne på norsk område. Det vises til fremstillingen i punkt 7.1.2. I dagens trusselsituasjon er det naturlig at bestemmelsen også omfatter tilsvarende virksomhet fra terrororganisasjoner. Private interesser må varetas av andre bestemmelser. Mest aktuelt er straffelovens bestemmelser om trusler og legemskrenkelser.

Med «terrororganisasjon» menes en organisert gruppe som enten har som hovedformål å begå terrorhandlinger som beskrevet i straffeloven § 147a eller finansiering av terror som angitt i straffeloven § 147b, eller hvor en vesentlig del av gruppens virksomhet består i å begå slike handlinger, sml. definisjonen av «organisert kriminell gruppe» i utkastet til ny straffeloven § 162c i Ot.prp. nr. 62 (2002-2003).

Begrunnelsen for bestemmelsen tilsier at den bare bør ramme handlinger som er begått «på norsk område». Ved den nærmere avgrensning er det naturlig å se hen til oppregningen i straffeloven § 12 første ledd nr. 1 og nr. 2.

Den straffbare handling er beskrevet som «driver etterretningsevne». Med etterretningsevne siktes til slike aktiviteter som normalt utføres av en fremmed stats etterretningstjeneste og tilsvarende virksomhet fra terrororganisasjoner. Ofte vil dette være innsamling av opplysninger, men – som oppregningen i nr. 1 til 3 viser – omfattes også verving og andre handlinger rettet mot enkeltpersoner. Selv om det kunne være ønskelig å ramme enhver type fremmed etterretningsevne, vil dette etter utvalgets oppfatning føre til et for uspesifisert straffebud, jf. i dag uttrykket «Norges interesser» i straffeloven § 91a og lov om forsvarshemmeligheter § 4, jf. drøftelsen i 7.1.2. I denne forbindelse bemerkes at spionasje/medvirkning til spionasje mot interesser som nevnt i § 17-11 første ledd, etter norske medvirkningsregler vil kunne rammes på et meget tidlig stadium, eventuelt som forsøk på medvirkning før hovedmannen er kommet

så langt som til straffbart forsøk, jf. 7.1.5. Virksomheten er derfor kvalifisert til å gjelde interesser som det er viktig å beskytte og som ikke faller inn under første ledd, men som i dag rammes av andre straffebud.

I motsetning til første ledd er det ikke noe krav om at handlingen skal bestå i innsamling av hemmelige opplysninger. Etter § 91a er virkemidlene angitt som «hemmelig eller ved ulovlig middel». Dette opprettholdes ikke. Det er som ved første ledd en forutsetning at virksomheten er rettsstridig, jf. § 3-7 i Straffelovkommisjonens utkast. Det vil den ikke være der norsk myndighet er kompetent til å samtykke eksempelvis i forbindelse med etterretningssamarbeid med alliert stat, jf. især nr. 2.

Som regel vil det foreligge en avtale med eller et oppdrag for den fremmede etterretningstjeneste eller terrororganisasjonen, men dette er ikke nødvendig. Også handlinger som begås uten at det på forhånd har vært kontakt med slik tjeneste eller organisasjon, kan omfattes, for eksempel når informasjon som antas å være av interesse for tjenesten eller organisasjonen, samles inn med sikte på at den skal gis videre.

Ikke all informasjonsinnsamling som ledd i etterretningsevne rammes. Den nærmere angivelse av hva slags opplysninger det må være tale om, fremgår av nr. 1 og nr. 2. Nr. 1 gjelder «personlige forhold». Straffeloven § 91a nevner «politiske eller personlige forhold». Politiske forhold antas imidlertid å være omfattet av «personlige forhold», slik at det ikke er nødvendig å nevne dette særskilt. Innsamling av opplysninger om personlige forhold omfattes bare dersom meddelelse av disse til fremmed stat eller terrororganisasjon kan volde en nærmere angitt fare. Oppregningen av hva det må være fare for, samsvarer med § 91a, bortsett fra at «helbred» er byttet ut med «helse» uten at dette tilsikter noen realitetsendring. Det stilles ikke strenge krav til hvor stor sannsynlighet det må være for at faren materialiserer seg, jf. «kan volde fare for ...». Det er nok med en rimelig mulighet, men denne må baseres på faktiske holdepunkter. Kravet til faregrad må for øvrig ses i sammenheng med hva faren gjelder. Jo mer alvorlig krenkelse som risikeres, jo lavere sannsynlighet må aksepteres. Det er likegyldig hvem faren rammer, jf. «noens». Det kan for eksempel være den personen som oppsøkes her i landet selv, eller familie i hjemlandet.

Som ved straffeloven § 91a er det etterretningsevne mot flykninger og innvandrere



som er siktepunktet for bestemmelsen, men ver-  
net omfatter også andre personer.

Første ledd i § 17-11 verner norske grunnleg-  
gende nasjonale interesser, mens annet ledd nr. 2  
beskytter andre staters sikkerhetsinteresser. Med  
dette siktes til interesser av den art som er nevnt i  
første ledd nr. 1. Det er en norsk nasjonal inter-  
esse å hindre at norsk territorium benyttes til slik  
virksomhet mot andre land.

Nr. 3 gir et eksempel på etterretningsvirksom-  
het i lovens forstand som ikke består i informa-  
sjonsinnsamling, nemlig verving. Med verving  
siktes til at det inngås avtale om at en person skal  
utføre militær virksomhet for fremmed stat – her-  
under organisasjoner eller grupper som opptrer  
på statens vegne – eller virksomhet for en terror-  
organisasjon. Uttrykket «militær virksomhet»  
erstatte krigstjeneste i straffeloven § 133, som vil  
kunne oppheves, men er videre enn dette. Således  
omfattes verving til deltakelse i væpnet konflikt.  
Det er ikke noe krav om at vervingen skal foregå i  
skjul. «Virksomhet for terrororganisasjon» omfat-  
ter enhver form for virksomhet.

Når slike handlinger som nevnt i nr. 1 til 3  
begås til fordel for en terrororganisasjon, kan  
dette etter omstendighetene også tenkes å være  
straffbart etter andre bestemmelser, f.eks. straffe-  
loven § 147a fjerde ledd om inngåelse av forbund  
om å begå en terrorhandling. Utkastet til § 17-11  
annet ledd har likevel et videre anvendelsesom-  
råde. Det vil høre til unntakene at allerede det å  
samle inn informasjon (jf. nr. 1 og nr. 2) kan anses  
som en avtale om å begå en bestemt straffbar  
handling. Også vilkåret «verving ... til virksom-  
het» i nr. 3 vil lettere være oppfylt enn kravene til  
forbund.

Medvirkning og forsøk er straffbart, jf. Straffe-  
lovkommisjonens utkast §§ 3-2 og 3-3.

Strafferammen etter annet ledd er bøter eller  
fengsel inntil 1 år. Det er betydelig forskjell på de  
nasjonale interesser som vernes i de to ledd, noe  
som må gjenspeiles i strafferammene. Det fore-  
slås ikke en bestemmelse om grov overtredelse  
av annet ledd.

#### § 17-12. Grov ulovlig etterretningsvirksomhet

*Grov overtredelse av § 17-11 første ledd straffes  
med fengsel inntil 6 år.*

*Ved avgjørelsen av om den ulovlige etterret-  
ningsvirksomheten er grov, skal det særlig legges  
vekt på om*

1. *gjerningspersonen er et medlem av Regjeringen,  
Stortinget eller Høyesterett eller tilhører landets  
øverste sivile eller militære ledelse,*
2. *gjerningspersonen hadde til hensikt å avsløre  
opplysningen til fremmed stat eller*
3. *avsløring ville ha voldt betydelig skade.*

Når det gjelder annet ledd nr. 1, vises til bemerk-  
ningene til § 17-1. Nr. 2 og 3 angir de forhold som  
er straffskjerpene omstendigheter etter straffe-  
loven § 91 første ledd annet straffalternativ. Avslø-  
ring til terrororganisasjon vil etter omstendighe-  
tene måtte likestilles med avsløring til fremmed  
stat.

Strafferammen på fengsel inntil 6 år tilsvarende  
maksimum etter straffeloven § 91.

#### § 17-13. Avsløring av statshemmelighet

*Den som offentliggjør, overleverer eller på  
annen måte avslører hemmelig opplysning til skade  
for grunnleggende nasjonale interesser som nevnt i  
§ 17-11 første ledd nr. 1 til 5, straffes med fengsel  
inntil 3 år.*

Bestemmelsen viderefører straffeloven § 90, jf.  
fremstillingen av §§ 90 og 91 i Straffelovkommen-  
taren side 32-40.<sup>43</sup> Når det gjelder de grunnleg-  
gende nasjonale interesser som vernes og innhol-  
det i hemmelighetsbegrepet, vises til bemerkning-  
ene til § 17-11. Det samme gjelder forståelsen av  
hva som ligger i «til skade for».

Som det fremgår av drøftelsen under 7.1.2, vil  
avsløring av statshemmelighet normalt være  
straffbar uavhengig av motivet for avsløringen,  
hva enten den skjer med aktverdig grunn eller  
ikke. Begrensning i straffebudets anvendelse må  
– utover nødrettstilfellene – eventuelt søkes gjen-  
nom innskrenkende tolking i henhold til den  
alminnelige rettsstridsreservasjon som er fore-  
slått lovfestet i Straffelovkommisjonens utkast § 3-  
7. Det er forutsatt i rettspraksis i tilknytning til  
straffeloven §§ 90 og 91 at en slik innskrenkende  
tolking ikke er utelukket, men det skal formodent-  
lig mye til. Spørsmålet er først og fremst aktuelt  
ved avsløring av hemmelige opplysninger innhen-  
tet og bearbeidet fra åpne kilder, jf. Rt 1982 side  
436 – Gleditsch/Wilkes-saken – som gjaldt inn-  
samling fra åpne kilder av opplysninger om elek-  
troniske varslingsstasjoner og avsløring av opplys-

<sup>43</sup> Anders Bratholm, Magnus Matningsdal (red.), Straffeloven  
med kommentarer: anden del: forbrydelser, Oslo 1995,  
Universitetsforlaget.

ningene i en forskningsrapport. Avgjørelsen er illustrerende for de avveininger som må gjøres. Som grunnlag for at avsløringen ikke var rettsstridig, anførte de tiltalte hensynet til forskningens frihet og muligheten for å kunne debattere «livsviktige spørsmål som gjelder forsvar og sikkerhet under atomtrusselen», herunder muligheten for å kunne avdekke om beslutningsprosessen foregår på lovhjemlet måte og om virksomheten er i overensstemmelse med folkeretten.

Førstvoterende viste til Høyesteretts avgjørelse i Liste-saken, jf. Rt 1979 side 1492, der to journalister ikke ble hørt med at de, ut fra presens kontrollfunksjon i samfunnet, rettmessig måtte kunne motta navnelister mv. over personell i de hemmelige tjenester, men der det ikke ble «hevdet at pressen ansvarsfritt kunne offentliggjøre slike opplysninger». Førstvoterende trakk frem byrettens avgjørelse der det ble vist til at representanter for de ansvarlige myndigheter hadde uttrykt sympati for større åpenhet om Forsvaret og militærpolitikken, men hadde tatt reserverasjoner for avsløring av opplysninger om etterretningstjenesten. Til de tiltaltes anførsel om at de hadde gått åpent frem og ikke hadde forsøkt å få tak i materiale på uriktige premisser, viste førstvoterende blant annet til at de hadde overtrådt lov om forsvarshemmeligheter § 3 nr. 1. Han sluttet seg til byrettens betraktning om at det var vanskelig å forstå at det av hensyn til debatten om forsvarspolitiske spørsmål var nødvendig å avsløre hemmelige opplysninger om de elektroniske varslingsstasjonene. Videre kunne de tiltalte ikke være berettiget til uten videre å offentliggjøre hemmelige opplysninger til skade for Norges sikkerhet «selv om det skulle være så at Stortingets samtykke ikke har vært innhentet slik Grunnloven foreskriver». Det var ikke kommet frem noe som tydet på at anleggene virket i strid med folkeretten, men det måtte være andre måter å ta spørsmålet opp på enn gjennom avsløring av disse opplysningene.

Ved vurderingen av rettsstridsspørsmålet er det ikke uten betydning at hensynet til medienes og forskningens kritiske og kontrollerende virksomhet foreslås oppgradert ved at undersøkelser som drives med aktverdig grunn, ikke lenger vil være straffbare. Karakteren av opplysningene og hvilken skade avsløringen fører til, er selvfølgelig vesentlig – men heller ikke opplysninger om de hemmelige tjenester kan ha et helt ubetinget vern mot avsløring. Også spørsmålet om avsløring er nødvendig for å kunne reise debatt eller drive kontroll, er av betydning. Vurderingen er imidler-

tid vanskelig fordi det forutsetter en oppfatning om hva som ville ha vært nødvendig. Et visst spillerom for medienes og forskningens eget skjønn bør det her være. Om den virksomhet som avsløres er ulovlig etter norsk rett eller folkeretten, må tillegges betydelig vekt ved avveiningen. Men det er selvfølgelig forskjell på ulovligheter. Grovere krenkelsers av personvern og personlig integritet vil stå i en annen stilling enn brudd på rent formelle prosedyrer.

Etter straffeloven § 90 er det et straffbarhetsvilkår at den opplysningen som avsløres, er riktig. Etter dansk straffelov § 107 og svensk straffelov kapittel 19 § 5, er det likegyldig om den er riktig eller ikke. Utvalget har ikke funnet grunn til å fjerne vilkåret om at opplysningen må være riktig, selv om det betyr at påtalemyndigheten ved å reise tiltale om fullbyrdet overtredelse tvinges til å bekrefte dette. Normalt vil det være uaktuelt utelukkende å reise straffesak for offentliggjøring av opplysninger som pretenderer å være riktige, men som ikke er det. Annerledes vil det kanskje kunne stille seg i saker om spionasje der avsløringen er skjedd direkte til fremmed stat eller til en terrororganisasjon. Men spørsmålet om avsløringen er riktig eller ikke, vil under enhver omstendighet ha betydelig vekt ved straffutmålingen. Vil man gjennom en bestemmelse som den danske og svenske unnlate å bekrefte at opplysningen er riktig, må det ved straffutmålingen legges til grunn at den er uriktig. Hvis dette ut fra nasjonale hensyn kan aksepteres, må tiltalen kunne begrenses til å gjelde forsøk på overtredelse av § 17-13.

Medvirkning og forsøk er straffbart, jf. Straffelovkommisjonens utkast §§ 3-2 og 3-3.

Skyldkravet er forsett. Grov uaktsomhet straffes etter § 17-15.

Strafferammen er som etter straffeloven § 90 første ledd første straffalternativ fengsel inntil 3 år. De forhold som begrunner straffskjerpelse etter første ledd annet straffalternativ, inngår i bedømmelsen etter § 17-14. Bestemmelsen i tredje ledd videreføres ikke.

#### *§ 17-14. Grov avsløring av statshemmelighet*

*Grov avsløring av statshemmelighet straffes med fengsel inntil 15 år.*

*Ved avgjørelsen av om avsløringen av statshemmelighet er grov, skal det særlig legges vekt på om*

- 1. gjerningspersonen er et medlem av Regjeringen, Stortinget eller Høyesterett eller tilhører landets øverste sivile eller militære ledelse,*

2. *hemmeligheten er betrodd gjerningspersonen i stillings medfør,*
3. *hemmeligheten er avslørt til fremmed stat, eller*
4. *betydelig skade er voldt.*

Når det gjelder nr. 1 vises til bemerkningene til § 17-2. Nr. 2, 3 og 4 angir de forhold som er straffskjerpende omstendigheter etter straffeloven § 90 tredje ledd og etter første ledd annet straffalternativ. For ordens skyld bemerkes at hvis avsløringen skjer i krigstid, under væpnet konflikt eller fiendtlig okkupasjon, eller ved nærliggende fare for dette, kommer bestemmelsen i § 17-9 til anvendelse.

Strafferammen er fengsel inntil 15 år, jf. straffeloven § 90 tredje ledd.

#### *§ 17-15. Grovt uaktsom avsløring av statshemmelighet*

*Den som grovt uaktsomt avslører statshemmelighet, straffes med fengsel inntil 2 år.*

Utvalget deler Straffelovkommisjonens syn på spørsmålet om strafflegging av uaktsomme handlinger, jf. fremstillingen under 5.2.2 og kommisjonens utredning side 87 flg. Utvalget er ikke kjent med at bestemmelsen om uaktsom overtredelse i straffeloven § 90 annet ledd har vært benyttet siden straffeloven ble vedtatt.

Især på bakgrunn av at utvalget åpner for at innsamling og mottak av hemmelige opplysninger med aktverdig grunn skal kunne skje straffritt, vil det måtte påligge den som får hånd om opplysningene, en aktsomhetsplikt med hensyn til at disse ikke avsløres. Utvalget finner især på denne bakgrunn at grovt uaktsom overtredelse fortsatt bør være straffbar. Det har vurdert om de mulige skadevirkningene ved avsløring av statshemmeligheter tilsier et simpelt uaktsomhetsansvar. Imidlertid antar utvalget at et slikt ansvar på dette området ikke vil være særlig egnet til å motvirke avsløring, jf. også Straffelovkommisjonens utredning side 88.

Straffen etter § 90 annet ledd er bøter. Etter utvalgets oppfatning er dette for mildt. Strafferammen må fastsettes slik at den fanger opp grovt uaktsom grov overtredelse. Den settes til fengsel inntil 2 år, jf. 7.1.8.4.

#### *§ 17-16. Avtale om krenkelse av Norges selvstendighet og forfatning, freden og andre grunnleggende nasjonale interesser*

*Den som inngår avtale med noen om å begå lovbrudd som nevnt i §§ 17-1 til 17-10, 17-13 og 17-14, straffes med fengsel inntil 6 år.*

Bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av straffeloven §§ 94 og 104 som er omtalt i Straffelovkommentaren side 48-53 og 82-83,<sup>44</sup> jf. også Straffelovkommisjonens utredning side 285. Forslaget retter seg mot avtale om å begå forbrytelse mot bestemmelsene i kapittel 17 med unntak for §§ 17-11, 17-12, 17-15 og 17-17.

Under 7.1.5 har utvalget gitt uttrykk for sitt prinsipielle syn på strafflegging av forberedelseshandlinger til vern om rikets sikkerhet mv. og blant annet kommentert betydningen av at vernet i flere av bestemmelsene i kapittel 17 foreslås utvidet til å gjelde farefremkallelse. I likhet med Straffelovkommisjonen går utvalget inn for å videreføre det sentrale innhold i straffeloven §§ 94 og 104.

Utkastet bruker ordet avtale, ikke forbund som i straffeloven § 94. Noen realitetsendring ligger ikke i dette.

Forslaget henviser ikke til §§ 17-11 og 17-12 om ulovlig etterretningsvirksomhet. På dette punkt tilsvarer forslaget straffeloven § 94 som ikke henviser til § 91 eller til § 91a. Bestemmelsene om ulovlig etterretningsvirksomhet er i seg selv forberedelsesdelikter, begrunnet i at man bør kunne gripe inn før skaden er skjedd ved at hemmeligheten avsløres. Noe sterkt behov for å la straffetrusselen omfatte avtale om å samle inn hemmelige opplysninger som nevnt i § 17-11 første ledd, kan ikke ses å foreligge. Det er vanskelig å tenke seg at det inngås slik avtale uten at avtalen samtidig tar sikte på å avsløre opplysningene. Enn mindre er det grunn til å ramme avtale om forhold som nevnt i § 17-11 annet ledd. Også forbudet mot privat militær virksomhet i § 17-17 rammer en forberedelseshandling, og det er ikke naturlig å strafflegge forberedelse i form av avtale om slik virksomhet.

Annet ledd i § 94 foreslås opphevet. Nr. 1, som gjelder oppfordring til iverksettelse av forbrytelse som nevnt i første ledd, vil i dag være straffbar etter straffeloven § 140, jf. Straffelovkommisjo-

<sup>44</sup> Anders Bratholm, Magnus Matningsdal (red.), Straffeloven med kommentarer: anden del: forbrydelser, Oslo 1995, Universitetsforlaget.

nens forslag i § 21-5 om oppvigling, der handlingsalternativene er begrenset til nettopp oppfordring som i § 94 nr. 1. Oppvigling vil også i en del tilfeller kunne straffes som medvirkning/forsøk på medvirkning til overtredelsen av den bestemmelse oppviglingen gjelder. Ytringsfrihetskommisjonen har vist til straffelovens forarbeider der det fremheves at oppfordringer vil kunne straffes som forsøk på medvirkning til overtredelse av den lov som forbyr handlingen det oppfordres til, og at begrunnelsen for bestemmelsen var at man ønsket å ramme oppfordringer som ikke var alvorlig ment, jf. utredningen side 146. Kommisjonen viser videre til at man i dag har et annet syn på ytringsfrihetens grenser enn for hundre år siden, og mener at behovet for straffeloven §§ 94 annet ledd nr. 1 og straffeloven § 140 er svekket.

Utvalget er for sin del av den oppfatning at det ikke er grunn til skille ut oppfordringer til å begå forbrytelser etter kapittel 17 som egen strafferegulering og antar at spørsmålet om strafflegging av slike oppfordringer bør vurderes innenfor rammen av det generelle forbud i Straffelovkommisjonens utkast § 21-5, jf. kommisjonens bemerkninger på side 305, som utvalget er enig i. For ordens skyld peker utvalget på at strafferammen etter § 140 er fengsel inntil 8 år, men ikke over 2/3 av straffen i de straffebud oppfordringen gjelder. Kommisjonen foreslår en senking til maksimalt 3 år. Det kan ikke ses å være behov for en strengere strafferamme for oppfordringer som gjelder forbrytelser mot kapittel 17.

Etter straffeloven § 94 annet ledd nr. 2 rammes den som i hensikt å begå forbrytelse som nevnt i første ledd, innlater seg med fremmed makt. Det kan ikke ses å være behov for en slik bestemmelse. De handlinger som nevnes, vil ofte rammes av forbudet mot å inngå avtale. Er det ennå ikke inngått noen avtale, men bare tatt kontakt med en fremmed makt eller for eksempel med en terrororganisasjon, vil det formodentlig normalt foreligge straffbart forsøk såfremt det for gjerningspersonen fremsto som mest sannsynlig at avtale ville bli inngått. Er gjerningspersonen ikke kommet så langt som til forsøk, er det mindre grunn til å straffe handlingen. Man er i så fall avhengig av å knytte straffbarheten til gjerningsmannens hensikt, jf. Straffelovkommisjonens bemerkninger i utredningen side 285. Utvalget finner dette utilfredsstillende, jf. det som er sagt om dette i 7.1.7 og vil foreslå at bestemmelsen ikke videreføres.

Det å samle eller holde rede krigsfolk eller annen væpnet skare for å begå forbrytelser som

nevnt i første ledd, jf. § 94 annet ledd nr. 3, vil ofte omfattes av første ledd, men i hvert fall av § 104a første ledd, jf. forslaget i § 17-17. Å forberede slike grupper samlet eller holdt rede bør falle utenfor området for det straffbare etter utkastet § 17-16. Den som tiltar seg en militær befaling eller utøver en slik befaling i strid med sine militære plikter, straffes etter militær straffelov Anden Del, Militære forbrytelser og forseelser. Det kan således ikke ses å være noe behov for å videreføre bestemmelsen i nr. 3.

Nr. 4 i § 94 annet ledd rammer forberedelseshandlinger i form av at gjerningspersonen tilbyr eller påtar seg – eventuelt ved å ta i mot penger eller andre fordeler – å begå forbrytelse som nevnt i første ledd. I slike tilfeller vil det normalt foreligge avtale eller forsøk på å inngå avtale. Gjør det ikke det, bør handlingene ikke strafflegges, jf. Straffelovkommisjonens bemerkninger side 285.

Om forholdet til forslaget til ny § 162c i straffeloven, jf. Ot.prp. nr. 62 (2002-2003), vises til 7.1.5.

Medvirkning og forsøk er straffbart, jf. Straffelovkommisjonens utkast §§ 3-2 og 3-3.

Skyldkravet er forsett.

Strafferammen er fengsel inntil 6 år, som er i overensstemmelse med Straffelovkommisjonens forslag, jf. utredningen side 287. Begrensningen i straffeloven § 94 til to tredjedel av strafferammen for det lovbruddet avtalen gjelder, opprettholdes ikke, jf. forbundsbestemmelsen i straffeloven § 159 som er videreført i Straffelovkommisjonens utkast § 29-6. Det sier seg imidlertid selv at straffen for å inngå avtale om å begå lovbrudd vanskelig vil nå opp til straffen for å begå selve lovbruddet. Noen bestemmelse om grov overtredelse synes det ikke naturlig å utforme. Se ellers drøftelsen i 7.1.8.4.

#### § 17–17. Privat militær virksomhet

*Den som danner, deltar i, rekrutterer medlemmer eller yter vesentlig økonomisk eller annen materiell støtte til privat organisasjon av militær karakter, straffes med bøter eller fengsel inntil 3 år. Medvirkning straffes ikke.*

Bestemmelsen viderefører i det vesentlige straffeloven § 104a første ledd som er omtalt i Straffelovkommentaren side 83-85.<sup>45</sup> Bestemmelsen er begrunnet i Ot.prp. nr. 79 1950 side 14 der det

<sup>45</sup> Anders Bratholm, Magnus Matningsdal (red.), Straffeloven med kommentarer: anden del: forbrydelser, Oslo 1995, Universitetsforlaget.

heter at «private militærorganisasjoner betegner i urolige tider en fare for samfunnsfreden, og deres eksistens kan, hvis de ikke er lojale overfor de lovlige myndigheter, i en krigssituasjon føre til borgerkrig». Begrunnelsen har fremdeles gyldighet. Mens støtten etter § 104a kan være av en hvilken som helst art, er det understreket at bare materiell støtte omfattes av § 17-17. Dette er i overensstemmelse med Straffelovkommisjonens syn, jf. utredningen side 286 der det fremheves:

«Av hensyn til ytringsfriheten bør det presiseres at [bestemmelsen] tar sikte på støtte på økonomisk eller materiell art, og at rent verbale støtteerklæringer ikke bør rammes.»

Medvirkning er i dag ikke straffbart. Utvalget ser dette som naturlig. Det er neppe noe synderlig behov for å straffe tilskyndelse mv. til deltakelse i eller støtte til en slik organisasjon.

Forsøk er straffbart etter § 3-3 i Straffelovkommisjonens utkast.

Skyldkravet er forsett.

Strafferammen er etter § 104a første ledd første punktum fengsel inntil 2 år, men etter annet punktum inntil 6 år hvis organisasjonene råder over forråd av våpen eller sprengstoff eller det foreligger andre særdeles skjerpene omstendigheter. Straffelovkommisjonen foreslår at strafferammen skal være fengsel inntil 6 år, jf. side 288. Utvalget antar at en strafferamme på fengsel inntil 3 år er tilstrekkelig til å fange opp de særlig skjerpene omstendigheter, jf. 7.1.8.4.

### **7.2.3 Lovbestemmelser i kapittel 8 og 9 som ikke videreføres eller som videreføres utenfor nytt kapittel 17**

#### *7.2.3.1 Straffelovkommisjonens forslag om opphevelse av straffeloven §§ 95 første ledd og §§ 100 til 102 og om videreføring av § 95 annet ledd i § 20-3 i utkastet*

I straffeloven kapittel 8 har kommisjonen foreslått å oppheve § 95 første ledd, som rammer den som forhåner en fremmed stats flagg eller riksvåpen. Bestemmelsen kan i følge kommisjonen sies å ramme visse meningsytringer, ikke på grunn av ytringenes innhold, men på grunn av formen ytringene er gitt. Kommisjonen peker på at fordømmelse av stater og deres politikk i sin alminnelighet er tillatt og kan gis mange forskjellige uttrykk som kan krenke nasjonalfølelsen, uten at slike uttrykk bør være straffbare. Det er vist til Ytringsfrihetskommisjonens utredning der bestemmelsen foreslås opphevet av hensyn til

ytringsfriheten og demonstrasjonsfriheten. Videre peker Straffelovkommisjonen på at det ikke finnes tilsvarende straffebud rettet mot forhånelser av det norske flagget eller riksvåpenet og at en tilsvarende svensk bestemmelse ble opphevet i 1970.

Straffeloven § 95 annet ledd foreslås videreført i utkastets kapittel 20 om vern av den offentlige ro og orden, jf. utkastets § 20-3 om ordens-krenkelse av fremmed stat. Det er vist til at bestemmelsen har vært ansett nødvendig for å oppfylle kravene i Wienkonvensjonen 18. april 1961 om diplomatisk samkvem. Se ellers drøftelsen av straffeloven § 96 under 7.2.3.3.

Kommisjonen foreslår å oppheve bestemmelsene i §§ 100 til 102 som gir særregler om strafferammer – minstestStraff og straffemaksimum – ved visse forbrytelser begått mot Kongen, Regenten eller medlemmer av det kongelige hus. Etter kommisjonens mening inneholder de generelle reglene om tilsvarende krenkelser – når krenkel-sene er begått mot andre – de nødvendige strafferammer. Kommisjonen understreker at når handlingen er begått mot Kongen eller hans nærmeste, vil dette måtte veie tungt ved avgjørelsen av om overtredelsen skal regnes som grov i henhold til kommisjonens lovforslag.

Utvalget slutter seg til disse forslagene.

#### *7.2.3.2 Straffelovkommisjonens forslag om å oppheve straffeloven § 104a annet ledd*

Kommisjonen har foreslått ikke å videreføre straffeloven § 104a annet ledd, som retter seg mot den som danner, deltar i eller støtter forening eller sammenslutning som har til formål ved ulovlige midler å forstyrre samfunnsordenen eller oppnå innflytelse i offentlige anliggender. På bakgrunn av Lund-kommisjonens rapport og diskusjonen i kjølvannet etter denne, fikk bestemmelsen tilføyelsen «dersom foreningen eller sammenslutningen har tatt skritt for å realisere formålet med ulovlige midler», jf. lov 3. desember 1999 nr. 82. Tilføyelsen var ment som en presisering av innholdet i bestemmelsen. Ved lovendring 28. juni 2002 ble gjerningsbeskrivelsen i § 104a første og annet ledd utvidet slik at også rekruttering av medlemmer ble rammet.

Straffeloven § 104a kom inn i straffeloven ved revisjonen i 1950. Annet ledd var ikke med i forslaget fra det sakkyndige utvalg som utarbeidet utkast til lovendringer, men ble tilføyd av Justisdepartementet, blant annet på bakgrunn av en henvendelse fra Politimesteren i Oslo som uttrykte

bekymring for at straffeloven ikke ga tilstrekkelig vern mot femtekolonnevirksomhet på det forberedende stadium. Bestemmelsen, som søkte sitt forbilde i § 114 i den danske straffeloven av 1934 og ble ansett for å være en naturlig «utbygning» av forslaget til ny § 99a i straffeloven, var ikke nærmere begrunnet, jf. Ot.prp. nr. 79 1950 side 49.

Ingen er straffedømt for brudd på § 104a annet ledd. Heller ikke har det vært tatt ut tiltale for overtredelse, men dette ble, etter hva utvalget kjenner til, vurdert i forhold til medlemmer av en ny-nazistisk organisasjon, som ble pågrepet og fengslet, siktet for brudd på bestemmelsen, jf. Rt 1997 side 894.

Derimot har § 104a annet ledd vært i omfattende bruk som grunnlag for siktelser med henblikk på telefonavlytting, og bestemmelsen var blant annet grunnlag for avlytting av AKP (m-l)s partikontor i Oslo i årene 1982-1987. Om dette vises til fremstillingen i Lund-kommisjonens rapport, jf. blant annet side 331 flg. Politiets sikkerhetstjeneste, PST, har i senere år flere ganger fremhevet behovet for bestemmelsen som grunnlag for «å forebygge alvorlige skadegjørende handlinger» som det heter i PSTs høringsuttalelse til Justisdepartementet av 18. februar 2002. Poenget kan synes å være at det ikke så meget er etterforskning av brudd på bestemmelsen som er formålet med telefonkontrollen, som muligheten for å forebygge andre straffbare handlinger. For ordens skyld presiseres at bestemmelsen ikke under noen omstendighet kan brukes som grunnlag for forebyggende overvåking.

PST foreslo i 2001 at den tilføyelsen som ble gjort i § 104a i 1999, ble endret til «dersom det er tatt skritt ...». Bakgrunnen var at det, etter PSTs oppfatning, var vanskelig å påvise at organisasjonen står bak når handlingen utføres av et enkeltmedlem. Forslaget ble ikke fremmet av Justisdepartementet i Ot.prp. nr. 61 (2001-2002), jf. side 78 flg. der det blant annet er understreket at det lett ville kunne innebære et forbud mot støtte til organisasjoner med uønskede meninger dersom bestemmelsen endres slik at den rammer medlemmer som på egenhånd har tatt skritt til å realisere formålet med ulovlige midler. Departementet understreket for øvrig det som også er utvalgets syn, at straffebud ikke bør utformes vidt for at politiet skal kunne bruke eksisterende etterforskningsmetoder på et så tidlig stadium, at det i realiteten er tale om å forebygge andre straffbare handlinger. I stedet bør det etter departementets oppfatning vurderes om det bør åpnes for å bruke

metoder som i dag er forbeholdt etterforskning, i forebyggende øyemed, jf. proposisjonen side 79.

Straffelovkommisjonens forslag om å oppheve bestemmelsen er begrunnet i flere betraktninger:

Det er begrenset hvilken selvstendig betydning bestemmelsen har. En opphevelse vil innebære avkriminalisering av det forhold at deltakeren er klar over at det er tatt skritt til å realisere formålet, men der kravene til medvirkning i straffeloven §§ 98, 99 eller 99a ikke er oppfylt. Dette vil være tilfelle når gjerningspersonen ikke har forsett med hensyn til at formålet lar seg gjennomføre, og heller ikke opptrer i slik hensikt. Det legges til grunn at straffverdigheten da vil være svært lav.

Dersom organisasjonens formål er å foreta andre handlinger enn de som rammes av straffeloven §§ 98, 99 og 99a, kan straffeloven § 104a annet ledd etter omstendighetene få noe større selvstendig betydning. Kommisjonen er imidlertid av den oppfatning at spørsmålet om kriminalisering av forberedelseshandlinger, som det her er tale om, bør løses i tilknytning til det enkelte straffebud, ikke etter en tolking av vage begreper som å ha til formål «ved sabotasje, maktanvendelse eller andre ulovlige midler å forstyrre samfunnsordenen eller å oppnå innflytelse i offentlige anliggender».

Kommisjonen gir også uttrykk for at medlemskap i organisasjoner ikke bør være straffbart så lenge ikke organisasjonens virksomhet i seg selv er forbudt, og at en forutsetning for straff bør være at gjerningspersonen selv har begått eller medvirket til de straffbare handlingene.

I sammenheng med forslaget om å oppheve § 104a annet ledd, har kommisjonen også foreslått å oppheve straffeloven § 330 som blant annet strafflegger deltakelse i organisasjoner som har til formål å begå straffbare handlinger, jf. utredningen side 414. Heller ikke etter denne bestemmelsen er så vidt vites noen blitt straffedømt i de 100 år som er gått siden vedtakelsen av straffeloven.

*Utvalgets flertall*, alle medlemmene unntatt Gammelgård, er enig med Straffelovkommisjonen i at bestemmelsen bør oppheves og kan i det vesentlige henwise til kommisjonens begrunnelse.

Utviklingen siden vedtakelsen av § 104a annet ledd i 1950 dokumenterer ikke at det foreligger et behov for bestemmelsen. Spørsmålet er imidlertid om dagens trusselbilde med henblikk på rikets sikkerhet og andre grunnleggende nasjonale

interesser kan begrunne et slikt behov. Utvalgets flertall kan vanskelig se dette.

Såfremt formålet med de ulovlige handlingene retter seg mot de interesser som vernes av de sentrale bestemmelsene i straffeloven kapittel 8 og 9, jf. §§ 83, 84, 98, 99 og 99a, er utvalget enig med Straffelovkommisjonen i at § 104a annet ledd vil ha liten praktisk betydning ved siden av forbudet mot avtale om slike overtredelser, jf. straffeloven §§ 94 og 104 – utvalgets forslag § 17-16 og kommisjonens forslag § 18-6, samt reglene om forsøk på og medvirkning til slike forbrytelser. Såfremt organisasjonen har et formål som ikke retter seg mot disse interessene, jf. at formålsangivelsen i § 104a annet ledd er atskillig videre, kan et forbud mot medlemskap mv. etter utvalgets mening ikke forsvares ut fra hensynet til rikets sikkerhet mv., selv om det, som Straffelovkommisjonen peker på, er mulig at bestemmelsen da kan få større selvstendig betydning. Dette synes likevel tvilsomt, ikke minst etter vedtakelsen av straffeloven § 147a som også rammer avtale om å begå terrorhandlinger. Det måtte i så fall være om organisasjonen begår andre ulovligheter enn denne bestemmelsen nevner, eller formålet ikke omfattes av bokstavene a til c i bestemmelsen. I siste fall vil imidlertid også andre av straffelovens regler om avtaleforbud kunne få anvendelse, jf. §§ 159 og § 233a.

Flertallet vil peke på at organisasjoner som begår straffbare handlinger for å nå sitt mål, vil kunne være et samfunnsmessig problem uavhengig av hvilke mål organisasjonen setter seg; hva enten målet er revolusjonært – å endre statsformen eller gjøre Norge til lydrike under en annen stat – om det er et mer avgrenset politisk mål, jf. alternativet «å oppnå innflytelse i offentlige anliggender» eller om formålet rett og slett er økonomisk vinning, altså at det dreier seg om en type mafia-organisasjon. Hittil har man klart seg med det temmelig vidtgående norske medvirkningsansvar for å ramme deltakelse i forbryterske organisasjoner. Det er etter utvalgets mening ikke innlysende at dette medvirkningsansvaret er utilstrekkelig til å fange opp straffverdige medlemmer eller støttespillere. Spørsmålet om å strafflegge medlemskap synes i det hele tatt å burde vurderes i forhold til slike organisasjoner i sin alminnelighet, jf. Straffelovkommisjonens drøftelse i tilknytning til forslaget om å oppheve straffeloven § 330. Her kommer kommisjonen blant annet inn på sammenhengen med lovforbud mot bestemte organisasjoner.

Etter hva flertallet kan se, er det først og

fremst hensynet til å forebygge alvorligere straffbare handlinger ved å kunne ta i bruk inngripende metoder på et forberedende stadium som i dag trekkes frem til støtte for å videreføre § 104a annet ledd, eventuelt i en noe innstrammet form. Som tidligere fremhevet, jf. 6.2.3.2, har imidlertid utvalget det prinsipielle syn at dette hensyn ikke kan begrunne en materiell strafferegel, men eventuelt bare mindre justeringer av strafferammen. Erfaringen fra Lund-kommisjonens undersøkelser viser dessuten at bruk av straffebestemmelser i dette øyemed, og ikke som grunnlag for etterforskning med sikte på tiltale, kan utvikle seg til misbruk.

Flertallet peker ellers på at forslaget til ny § 162c i straffeloven, jf. Ot.prp. nr. 62 (2002-2003), vil fange opp en del tilfeller som i dag omfattes av § 104a. Etter utkastet til § 162c første ledd rammes den som inngår forbund med noen om å begå en handling som kan straffes med fengsel i minst 4 år, og som skal begås som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe. Annet ledd definerer «organisert kriminell gruppe» som en organisert gruppe på tre eller flere personer som har som et hovedformål å begå en handling som kan straffes med fengsel i minst 4 år, eller hvor en vesentlig del av virksomheten består i å begå slike handlinger. Også kriminelle grupper som har som formål å begå forbrytelser som omfattes av straffeloven kapittel 8 eller 9, omfattes. Kriminaliseringen er her ikke knyttet til medlemskap mv. i organisasjonen som omhandlet i § 104a annet ledd, men til at det er inngått avtale om å begå en forbrytelse med tilstrekkelig høy strafferamme. Avtalen behøver ikke å være uttrykkelig. Når en person deltar aktivt i en kriminell gruppe som angitt – vitende om hva slags gruppe det er tale om – og gruppen har tatt skritt for å realisere formålet, må kravet om forbund normalt anses oppfylt. Etter flertallets oppfatning er det åpenbart riktigere å knytte strafflegging til avtale om å begå en forbrytelse fremfor til medlemskap i en organisasjon, selv om forskjellen i praksis ikke behøver å bli så stor. Det vises også til utvalgets utkast til avtalebestemmelse i § 17-16.

*Utvalgets mindretall*, medlemmet Gammelgård, mener det er behov for å videreføre deler av det strafferettslige vern § 104a annet ledd i dag gir, og som dette medlem ellers ikke kan se gis tilfredsstillende dekning i andre straffebestemmelser.

Dette medlemmet ønsker å videreføre det strafferettslige vern § 104a annet ledd i dag gir mot politisk motivert vold eller tvang, eller trusler

om dette, når det foregår organisert og følgelig i strid med demokratiske grunnprinsipper, eventuelt i strid med forutsetningene for opphold i landet. Dette medlem viser til at en av PSTs viktigste oppgaver i henhold til politiloven § 17b er å forebygge og etterforske politisk motivert vold.

Dette medlem vil foreslå at en ny bestemmelse til erstatning for § 104a annet ledd kan lyde som følger:

*Den som i strid med grunnleggende demokratiske prinsipper eller i strid med forutsetningene for opphold i Norge deltar i eller støtter organisasjon eller bevegelse som benytter seg av vold eller tvang, eller trusler om sådanne, for å oppnå politiske mål, straffes med fengsel inntil 2 år.*

Dette medlem har særlig i tankene to typer virksomhet, som det av kriminalitetsbekjempende grunner vil være formålstjenlig å ha et strafferettslig vern mot. For det første gjelder det den ekstremistiske og voldelige virksomhet som på nasjonalt plan i dag representeres av ny-nazistene. Dernest ønskes et tilsvarende vern mot deltakelse i eller støtte til organisasjoner eller bevegelser, i strid med forutsetningene for opphold i Norge, som tar i bruk vold eller tvang eller trusler om sådanne for å oppnå politiske mål. Det dreier seg i det siste tilfellet om støtte til voldsbruk i hjemlandet, eller annetsteds, fra utlendinger som befinner seg i eksil i Norge. Dersom norsk territorium benyttes til planlegging av rene terrorhandlinger, vil straffeloven § 147a kunne komme til anvendelse. Dette medlem ser det imidlertid slik at det også er straffverdig virksomhet som ikke uten videre fanges opp av denne terrorbestemmelsen, eksempelvis fordi man ikke har tilstrekkelige holddepunkter for at forbund om utførelse av konkrete handlinger er inngått.

Hva angår forholdet til ny-nazistene, vil dette medlem peke på at det i Norge i dag er grupperinger som både gjennom ord og handlinger har vist vilje og kapasitet til å krenke demokratiske prinsipper, selv om de ikke kan sies å utgjøre noen trussel mot «rikets sikkerhet» i tradisjonell forstand. Det har vært tilfeller av forsøk på å påvirke det politiske liv gjennom fremsettelse av trusler mot politiske motstandere, og politikere ellers. Videre er den økte kontakten til likesinnede utenlandske miljøer bekymringsfull, tatt i betraktning at man i utlandet, blant annet Sverige, har erfart drap og attentatforsøk, blant annet mot en fagforeningsleder og mot en journalist. Videre avdekkes stadig våpen og sprengstoff i det ny-nazistiske miljøet.

Hva angår de utenlandske eksilmiljøer, vil dette medlem vise til at det økte antall asylsøkere i Norge, og ikke minst det forhold at identiteten til en meget stor andel asylsøkere er usikker, har skapt en økt risiko for at ikke-statlige militante grupper kan tenkes å bruke Norge som fristed for sine tilhengere. Dette kan både i prinsippet og i praksis innebære forberedelse og planlegging på norsk jord til voldelige aksjoner andre steder i verden. At det også skapes grunnlag for voldelige aksjoner fra bestemte stater rettet mot personer med opphold i Norge som mistenkes for slik planlegging, er en særlig side av dette sikkerhetskomplekset som har nær sammenheng med de forhold som er omtalt under avsnittet om flyktningsspionasje, se forslaget til § 17-11 annet ledd. Å bruke norsk territorium til planlegging eller støtte av voldshandlinger i utlandet vil regelmessig være et brudd på forutsetningene for utlendingers opphold i landet, ettersom det i stor grad dreier seg om flyktninger eller asylsøkere som er gitt opphold på et humanitært grunnlag. Det vil også være et folkerettslig brudd på asylretten dersom Norge som mottakerland lar en slik utlending bruke vårt territorium til i eksil å støtte en voldelig bevegelse gjennom eksempelvis pengeinnsamling, våpeninnsamling, rekruttering av medlemmer til grupper som kjemper med våpen i hånd, eller planlegging av voldsbruk i hjemlandet. Det vises igjen til det som er sagt om at en stat i henhold til folkeretten om asyl kan gi opphold til en utlending på et humanitært grunnlag uten at dette skal kunne oppfattes som en uvennlig handling fra asylsøkerens hjemland. Dette medlem ser derfor behov for en bestemmelse som rammer den virksomhet som i strid med forutsetningene for opphold i landet tar i bruk vold som virkemiddel for å oppnå politiske mål, eller som deltar i eller støtter organisasjon eller bevegelse som gjennom allerede utførte aksjoner har vist at de benytter seg av vold eller trusler for å oppnå noe. Når dette medlem finner grunn til å benytte begrepet bevegelse, har dette sammenheng med at enkelte utenlandske grupperinger dels er hierarkisk oppbygde organisasjoner med klare kommandostrukturer og kontinuitet i medlemsmassen, dels dreier det seg også om nettverk av individer og grupper uten formell tilknytning til eller forpliktelser overfor hverandre, men som gjerne har det til felles at de på et eller annet tidspunkt har vært i kontakt med kjerneorganisasjonen, ofte som rekrutter ved organisasjonens treningsleire. I strafferettslig sammenheng vil det selvsagt være et bevisspørsmål hvilken tilknytning en person har til en orga-



nisasjon eller bevegelse, samt hvorvidt denne organisasjonen eller bevegelsen kan sies å benytte seg av vold eller tvang for å nå politiske mål.

Dette medlem er i prinsippet enig med utvalgets flertall i at hensynet til å forebygge alvorligere straffbare handlinger, ikke i seg selv kan begrunne materielle strafferegler. Dette medlem ser det likevel for det første slik at den ovennevnte virksomhet i seg selv er straffverdig, og videre at forebygging av politisk motivert vold, enten nasjonalt eller internasjonalt i strid med forutsetningene for opphold i landet, i seg selv har en så stor egenverdi at det er nødvendig med en viss grad av politimessig overvåking av de miljøer der slik virksomhet finner sted. I forhold til for eksempel tilfeller hvor utlendinger med fremtredende posisjoner i militante, voldelige grupperinger i utlandet velger eksil i Norge, hvorfra virksomhet fortsatt kan styres og drives, ser dette medlem det ikke nødvendigvis som overordnet å kunne straffe. At en sikkerhetstjeneste i forebyggende øyemed må kunne følge med på, og overvåke, hva utlendinger med tilknytning til voldsbrukende organisasjoner benytter norsk territorium til, fremstår imidlertid for dette medlem som klart. En materiell straffebestemmelse som gir grunnlag for etterforskning og forebyggende tiltak på et tidlig stadium vil derfor være et adekvat kriminalitetsbekjempende tiltak.

Dette medlem finner for øvrig grunn til å bemerke at man i Danmark, og i de andre nordiske land, har bestemmelse som tilsvarer straffeloven § 104a annet ledd, uten at det der synes aktuelt å oppheve denne.

### 7.2.3.3 Bestemmelser i kapittel 8 og 9 som foreslås opphevet eller ikke videreført som selvstendige straffebud

#### *Straffeloven § 85 – Krenkelse av Norges nøytralitet*

Straffeloven § 85 kriminaliserer overtredelse av forskrift som Kongen har utferdiget til opprettholdelse av rikets nøytralitet under krig mellom fremmede makter. Bestemmelsen er behandlet i Straffelovkommentaren side 7-8.<sup>46</sup> Det er der antatt at straffebestemmelsen også hjemler forskriftskompetanse for Kongen. Av betydning for Norges nøytralitet er også vervingsforbudet i

straffeloven § 133 som foreslås videreført i utkastet § 17-11 annet ledd, jf. Straffelovkommisjonens § 19-18, jf. ellers lov 19. mars 1937 nr. 1 angående forholdsregler for å hindre deltakelse i krig i fremmede land og lov 16. april 1937 om fullmakt for Kongen, eller den han gjev fullmakt, til å forby at norske skip blir nytta til å føra folk som eslar seg i krig, våpen, loty, fly eller partar derav til framand land.

Norge var nøytralt under Den første verdenskrig og under Den annen verdenskrig frem til 9. april 1940. Utvalget er ikke kjent med at bestemmelsen har vært brukt, og vil foreslå at bestemmelsen oppheves da det neppe er tilstrekkelig behov for den. Utvalget antar for øvrig at i den utstrekning det blir tale om å gi forskrifter til vern om Norges nøytralitet, som formodentlig normalt vil kreve hjemmel i lov, bør hjemmelen gis ved egen lov, som også inneholder de nødvendige straffebestemmelser, og ikke ved en bestemmelse som straffeloven § 85. Det vises for øvrig til at Straffelovkommisjonen har foreslått blankettstraffebudet i straffeloven § 339 nr. 2 opphevet.

For ordens skyld nevnes at en tilsvarende bestemmelse finnes i dansk straffelov § 110c, som imidlertid viser til forbud gitt i andre lovbestemmelser, og i kapittel 12 § 10 i den finske straffeloven.

#### *Straffeloven § 86a – Grovt uaktsomt landsforræderi*

Bestemmelsen kom inn i straffeloven ved revisjonen i 1950. Opprinnelig ble det foreslått at også simpel uaktsomhet skulle rammes, jf. Ot.prp. nr. 79 1950 side 6 der forslaget begrunnes med et ønske om å unngå «valget mellom å erklære [klart straffverdige forhold] straffri eller å slå av på de vanlige krav til forsettet». Under lovbehandlingen ble bestemmelsen begrenset til å ramme grov uaktsomhet. Om dette sier Justisdepartementet, jf. proposisjonen side 45:

«Departementet er enig ... i at straffbarheten bør være avhengig av at uaktsomheten er grov. Man bør ikke kunne stemple en mann som landsforræder med mindre hans forhold er så graverende at uaktsomheten må sies å grense opp til forsett. Betydningen av en bestemmelse som denne må antas hovedsakelig å ligge deri at den vil kunne brukes subsidiært, nemlig hvor en føler seg temmelig overbevist om at siktede er skyldig til straff etter § 86, men hvor det ikke kan føres fullt tilstrekkelig bevis for forsett.»

<sup>46</sup> Anders Bratholm, Magnus Matningsdal (red.), Straffeloven med kommentarer: anden del: forbrydelser, Oslo 1995, Universitetsforlaget.

Straffelovkommisjonen har på side 88-89 i sin utredning gjort nærmere rede for sitt syn på kriminalisering av uaktsomme handlinger for å ramme såkalt skjult forsett. Hensynet til kontroll med vedkommende type lovovertrædelse gjennom effektivisering av straffetrusselen fremheves her som begrunnelse for eventuell kriminalisering. Utvalget er i tvil om strafflegging av grovt uaktsomme handlinger i noen nevneverdig grad vil være egnet til å motvirke handlinger som innebærer rettsstridig bistand til fienden eller skade på forsvarsevnen. I Ot.prp. nr. 79 1950 er det heller ikke gitt uttrykk for at behovet for et slikt straffebud var basert på uheldige erfaringer fra rettsoppgjøret. I tilknytning til departementets bemerkninger i proposisjonen er utvalget tilbøyelig til å mene at en person ikke bør stemples som landssviker med mindre hans forhold er forsettlig.

Utvalget finner på denne bakgrunn ikke å ville foreslå bestemmelsen videreført.

*Straffeloven § 86b – Utilbørlig bistand til okkupasjonsmakten utenfor krigstid og § 97 – Utilbørlig forbindelse med okkupasjonsmakten*

Straffeloven §§ 86b og 97 kom inn i straffeloven ved revisjonen i 1950. Bestemmelsene har paralleller i §§ 104 og 105 i den danske straffeloven, som også har inspirert de norske bestemmelsene.

Bestemmelsen i § 86b rammer åpenbart utilbørlig bistand til fienden under okkupasjon utenfor krigstid. Den er omhandlet i Straffelovkommentaren side 21-23.<sup>47</sup> Bakgrunnen for bestemmelsen er nærmere beskrevet i Ot.prp. nr. 79 1950 side 12. Det fremheves at erfaringene fra Danmark, der landets regjering i 1940 måtte bøye seg for et krav om okkupasjon uten krig, viste nødvendigheten av et straffebud som retter seg mot brudd på plikten til lojalitet mot fedrelandet under en okkupasjon utenfor krigstid. Slike situasjoner vil også kunne oppstå ved lynoverfall der regjeringen settes ut av spill, slik at det verken blir tale om motstand eller mobilisering, og krigstilstand således ikke inntreffer. Det er ellers pekt på at bestemmelsen også vil kunne omfatte situasjoner der det dreier seg om påtvunget okkupasjon av en makt som Norge har interesse av å støtte i en pågående konflikt. I forarbeidene understrekes at behovet for en slik straffetrussel er særlig frem-

treddende når den lovgivende myndighet er satt ut av spill/står under okkupasjonsmaktens kontroll, og det er viktig å unngå å komme i en situasjon som i Danmark der man så seg tvunget til å gjennomføre straffebestemmelser med tilbakevirkende kraft.

Utvalget viser til kommentaren til § 17-9 der det er foreslått at någjeldende § 86 om bistand til fienden – eller svekkelse av motstandsevnen – også skal gjelde bistand til okkupasjonsmakten under okkupasjon i og utenfor krigstid. Det kan da ikke ses å foreligge noe behov for å videreføre § 86b som selvstendig straffebud.

Utvalget viser ellers til at grensen for straffbar bistand etter § 86b går ved hva som anses som åpenbart utilbørlig, noe som innebærer et vilkår om klart avvik fra det som er akseptert av alminnelig nasjonalsinnede nordmenn. I dette ligger neppe noe vesentlig annet enn det som kan utledes av det generelle krav om at bistanden til okkupasjonsmakten må være rettsstridig eller utilbørlig. Ved visse typer bistand og ikke minst ved økonomisk samarbeid oppstår meget problematiske avgrensningsspørsmål. Dette illustreres av rettsoppgjøret i Norge etter krigen da spørsmålet var hvilke typer økonomisk samarbeid som kunne rammes som rettsstridig bistand etter straffeloven § 86 – det dreide seg den gang om okkupasjon under krig, men spørsmålet er likeartet. Spørsmålet om hvilke former for samarbeid som bør bedømmes som rettsstridig bistand til okkupasjonsmakten, vil selvfølgelig være det samme etter utvalgets forslag, jf. ellers kommentarene til § 17-9.

Når det gjelder straffeloven § 97, jf. Straffelovkommentaren side 59-62, er det i Ot.prp. nr. 79 1950 på side 6 uttalt at

«en trenger bestemmelser om utilbørlig utnyttelse av forholdene under en okkupasjon, selv om forholdet ikke kan rammes som bistand til fienden. Eksempler:

En næringsdrivende benytter seg av forbindelser hos okkupasjonsmakten til å skaffe seg ekstra kvoter av råvarer og driftsmidler på bekostning av konkurrentene, en offentlig tjenestemann benytter seg av samme slags forbindelser til å avansere utenfor tur, en gruppe politiske ledere nytter sin innflytelse til å få gjennomført en nyordning i landets styre. Felles for slike handlinger er at de krenker den nasjonale moralkodeks, og derfor også, om de blir alminnelige, kan bidra til å svekke det nasjonale samhold og den nasjonale motstandsvilje».

<sup>47</sup> Anders Bratholm, Magnus Matningsdal (red.), Straffeloven med kommentarer: anden del: forbrydelser, Oslo 1995, Universitetsforlaget.

Utvalget mener at det neppe er behov for bestemmelsen. I de fleste tilfeller der en person etablerer et åpenbart utilbørlig forhold til fienden eller okkupasjonsmakten, vil det formodentlig kunne rammes som rettsstridig bistand. I visse tilfeller vil det kunne dreie seg om handlinger som svekker forsvarsevnen. Dreier det seg om å få til en nyordning av landets styre, vil vel dette som oftest kunne rammes av straffereglene til vern om myndighetens virksomhet, jf. nå §§ 98 til 99a og utvalgets forslag til §§ 17-3 til 17-8. Utvalget innser at det vil kunne tenkes annen utnyttelse av situasjonen under en okkupasjon som må bedømmes som klanderverdig, uten at disse bestemmelsene får anvendelse, men hovedsakelig vil det vel da dreie seg om handlinger som ikke er av den største betydning for nasjonens ve og vel. De forholdene som rammes av regelen om straffskjerpelse i § 97 annet ledd, vil i hovedsak fanges opp av utvalgets forslag i §§ 17-7 og 17-8.

Etter utvalgets oppfatning er det en vesentlig innvending mot bestemmelsen i § 97 at det sentrale straffbarhetsvikår – utilbørlig forbindelse med okkupasjonsmakten for å skaffe seg eller andre en fordel eller for å fremme andre formål – er upresist og reiser avgrensings spørsmål som ikke synes å være mindre problematiske enn de som gjelder straffeloven § 86b. Etter utvalgets syn må sterke hensyn tilsi kriminalisering hvis man skal akseptere så problematiske straffbarhetsvikår. I denne forbindelse vises til fremstillingen under 6.2.3.4 og Straffelovkommisjonens utredning side 83 der det gis uttrykk for at hvis det ikke lar seg gjøre å utforme straffebud som «i tilstrekkelig grad tar hensyn til forutberegnelighet, kan det være en grunn til å unnlate kriminalisering». Utvalget ser heller ikke bort fra at innføringen av § 97 i 1950 sprang ut av det som den gang var den generelle tilnærming til spørsmålet om kriminalisering, at det var bedre å strafflegge for mye enn for lite, jf. fremstillingen under 6.2.3.2.

#### *Straffeloven § 87 – Farlige handlinger i krigstid*

Bestemmelsen skriver seg fra straffelovens vedtakelse i 1902, med unntak for annet ledd som kom inn i loven ved revisjonen i 1950. Den er omtalt i Straffelovkommentaren side 23-26.<sup>48</sup>

Straffeloven § 87 kriminaliserer tre særskilt angitte handlinger som isolert ville kunne falle inn

under forræderibestemmelsen i straffeloven § 86, men som ikke er foretatt med det forsett å yte fienden bistand eller skade forsvarsevnen jf. straffeloven § 86 første ledd nr. 10. Straffeloven § 87 nr. 1 setter straff for den som vegrer seg for å gi en militær befalingsmann de opplysninger han måtte ha fått om forhold av betydning for et militært tiltak. Nr. 2 setter straff for den som yter fiendtlig speider skjul, underhold eller annen bistand. Nr. 3 kriminaliserer medvirkning til en straffbar handling i den militære straffeloven som kan medføre høyere straff enn fengsel i 3 år.

Utvalget ser ikke noe behov for å videreføre bestemmelsen. Gjerningsbeskrivelsen i nr. 1 og 2 er objektivt sett bistand til fienden eller svekkelse av forsvarsevnen etter straffeloven § 86. Hvis det ikke foreligger forsett i forhold til § 86, noe som vanskelig kan tenkes ved overtredelse av nr. 1 og 2, er det etter utvalgets oppfatning ikke tilstrekkelig behov for straffetruuslene.

Medvirkningsbestemmelsen i § 87 nr. 3 er det heller ikke grunn til å beholde. For de straffbare handlinger som omfattes av militær straffelov §§ 80 til 86 og §§ 90 til 94, som utvalget vil foreslå opphevet, i hovedsak fordi de omfattes av utvalgets forslag i §§ 17-9 og 17-10, rammes medvirkning på samme måte som ved de øvrige bestemmelsene i kapitlet, jf. Straffelovkommisjonens forslag om en alminnelig medvirkningsregel i § 3-2. Også medvirkning til overtredelse av de øvrige relevante straffebudene i militær straffelov omfattes av forslaget i § 3-2 som også gjelder spesiallovgivningen «når ikke annet er bestemt», det vil si når ikke vedkommende lovbestemmelse må forstås slik at medvirkning ikke skal være straffbart. Forslaget i § 3-2 vil innebære en viss utvidelse av området for det straffbare, jf. strafferammebegrensningen i § 87 nr. 3.

#### *Straffeloven § 88 – Mislighold av kontrakt i krigstid*

Som § 87 skriver straffeloven § 88 seg fra 1902, med unntak for bestemmelsen om vern av allierte i tredje ledd som kom inn i loven ved revisjonen i 1950. Bestemmelsen i § 88 er omtalt i Straffelovkommentaren side 26-29.

Bestemmelsen setter straff for den som i krigstid misligholder kontrakt om krigsmaktens forsyning eller befordring eller om annet som er av betydning for det militære eller sivile forsvar. Det må gjelde en gyldig kontrakt med staten eller Forsvaret. Selve misligholdet må være begått i krigstid, men kontrakten behøver ikke å ha vært inngått i krigstid eller med krigstid for øye. Også

<sup>48</sup> Anders Bratholm, Magnus Matningsdal (red.), Straffeloven med kommentarer: anden del: forbrydelser, Oslo 1995, Universitetsforlaget.

uaktsomt mislighold er straffbart, jf. bestemmelsens annet ledd.

Utvalget kan ikke se at det er tilstrekkelig behov for bestemmelsen. Mislighold av kontrakt av betydning for det militære eller sivile forsvar vil objektivt sett måtte bedømmes som bistand til fienden eller svekkelse av forsvarsevnen. Bestemmelsen kan i forhold til utvalgets forslag i § 17-9 først og fremst tenkes å ha selvstendig interesse hvis misligholderen ikke var klar over betydningen av misligholdet. Etter utvalgets oppfatning er det da liten grunn til at misligholdet skal være straffbart. Problemstillingen synes dessuten lite praktisk.

#### *Straffeloven § 89 – Diplomatsk landsforræderi*

Straffeloven § 89 har stått uendret siden 1902 og er omtalt i Straffelovkommentaren side 29-31.<sup>49</sup> Bestemmelsen rammer den som forsettlig eller uaktsomt handler mot Norges tarv eller unnlater å vareta dette under forhandling eller avslutning av overenskomst med annen stat eller som medvirker ved forledelse eller tilskyndelse.

Utvalget antar at det ikke er behov for bestemmelsen ved siden av straffelovens bestemmelser om utroskap og tjenesteforsømmelser, jf. någjeldende straffelov §§ 275, 324 og 325 nr. 1, og Straffelovkomisjonens forslag §§ 22-10 og 22-1 til 22-3. Bestemmelsene i kommisjonens forslag retter seg mot forsettlig og grovt uaktsomt misbruk av offentlig myndighet, jf. fremstillingen i utredningen side 309 flg. Det må antas at personer som deltar i forhandlinger om overenskomster med fremmede makter, handler under utøvelse av offentlig myndighet også når de deltar som formelt oppnevnt på norsk side uten å være offentlig ansatt. Opphevelsen innebærer at bare forsettlige, og grovt uaktsomme grove overtredelser, rammes, jf. kommentarene til § 22-3. Strafferammen foreslås her å være den samme som for forsettlig krenkelse etter § 22-1, det vil si i det lavere sjiktet. For grovt, forsettlig myndighetsmisbruk foreslås en strafferamme på fengsel i seks år. Utvalget antar at overtredelser av den karakter straffeloven § 89 omhandler, ofte vil måtte bedømmes som grov overtredelse.

#### *Straffeloven § 91a – Innsamling av opplysninger hvis meddelelse til fremmed stat kan skade Norges interesser eller volde fare for enkeltpersoner*

Det vises til fremstillingen av bestemmelsen i 7.1.2. Bestemmelsen videreføres ikke i sin helhet. For så vidt gjelder hemmelige opplysninger av betydning for grunnleggende nasjonale interesser vernes disse i utvalgets forslag i § 17-11 første ledd, mens annet ledd viderefører vernet mot flyktningsspionasje, jf. kommentaren til disse bestemmelsene i 7.2.2. Etter § 91a rammes også uaktsomme krenkelser. Uaktsomhetsansvaret videreføres ikke.

#### *Straffeloven § 92 – Krenkelse av den militære sensur*

Bestemmelsen rammer den som i krigstid rettsstridig gir offentlig meddelelse om krigsmakten eller krigsforetagender etter at det er utstedt forbud mot dette. Selvstendig betydning har dette hvis offentliggjøring er uten betydning for rikets sikkerhet og således ikke rammes av bestemmelsene i §§ 86 og 90.

Det er ingen grunn til å videreføre bestemmelsen som også antas å hjemle myndighet til å utstede forbud som nevnt. Slike forbud synes lite aktuelle ut fra tidens syn på behovet for informasjon i krig, jf. ellers de fullmakter som tilligger regjeringen i henhold til beredskapsloven 15. desember 1950 nr. 7.

#### *Straffeloven § 93 – Ødeleggelse mv. av gjenstand eller dokument av betydning for rikets sikkerhet*

Straffeloven § 93 setter straff for den som bevirker eller medvirker til at noe dokument eller annen gjenstand som er av betydning for rikets sikkerhet eller velferd, forfalskes, ødelegges eller bringes til side. Den behandles i Straffelovkommentaren side 45-47.<sup>50</sup>

Utvalget kan ikke se at det er nødvendig å videreføre regelen, som ikke later til å ha vært brukt i praksis. Ødeleggelse, forfalskning og fjerning i krigstid av gjenstander av betydning for rikets sikkerhet rammes av straffeloven § 86, jf. utvalgets forslag til § 17-9. I fredstid vil ødeleggelse av gjenstander og dokumenter rammes av bestemmelsene om skadeverk i straffeloven §§ 291, 292 og 391, jf. Straffelovkomisjonens for-

<sup>49</sup> Anders Bratholm, Magnus Matningsdal (red.), *Straffeloven med kommentarer: anden del: forbrydelser*, Oslo 1995, Universitetsforlaget.

<sup>50</sup> Anders Bratholm, Magnus Matningsdal (red.), *Straffeloven med kommentarer: anden del: forbrydelser*, Oslo 1995, Universitetsforlaget.

slag §§ 23-11 til 23-13 og 29-1 til 29-3, og av bestemmelser i straffeloven kapittel 14 om allmennfarlige forbrytelser, jf. kommisjonens kapittel 20 og 29. Forfalskning av dokumenter, herunder dokumentunndragelse, rammes av de alminnelige straffebud om falsk, jf. straffeloven kapittel 18 og kommisjonens forslag §§ 31-1 til 31-4. Fjerning av gjenstander vil normalt rammes som besittelseskrenkelse etter § 392, jf. kommisjonens utkast § 30-17, men er det tale om hemmeligheter av betydning for grunnleggende nasjonale interesser, vil etter omstendighetene også § 91 kunne anvendes, jf. utvalgets forslag i §§ 17-11 første ledd og 17-12. Utvalget antar at straffesammene i disse bestemmelsene er tilstrekkelige.

#### *Straffeloven § 96 – Vern av fremmed statsoverhode*

Straffeloven § 96 likestiller i visse henseender et fremmed statsoverhode med rikets eget, jf. om bestemmelsen Straffelovkommentaren side 57-59.<sup>51</sup>

Etter første ledd får bestemmelsen om straffskjerpelse i straffeloven § 102 og påtaleregelen i § 103 tilsvarende anvendelse når krenkelsen gjelder fremmed statsoverhode. Videre gis straffeloven §§ 99, 100 og 101 tilsvarende anvendelse såfremt vedkommende statsoverhode oppholder seg i riket med norsk statsmyndighets samtykke. Annet ledd bestemmer at fengselsstrafferammene forhøyes med inntil en halvdel ved forbrytelser etter straffeloven kapittel 21, 22 og 23 begått mot en fremmed stats sendebud under opphold i Norge.

Som det fremgår i 7.2.3.1, har Straffelovkommisjonen med utvalgets tilslutning foreslått at §§ 100, 101 og 102 ikke videreføres. Heller ikke påtaleregelen i § 103 blir da videreført. Det følger naturlig av begrunnelsen for disse forslagene at heller ikke § 96 videreføres for så vidt gjelder henvisningen i første ledd til §§ 100 til 103. Første ledd viser imidlertid også til § 99. Andre lands statsoverhoder bør etter utvalgets oppfatning bedømmes etter de regler som gjelder for fremmede lands representanter i sin alminnelighet, jf. også bestemmelsen i § 96 annet ledd om straffskjerpelse ved integritets- og ærekrenkelser av fremmede staters sendebud som oppholder seg i landet.

Straffelovkommisjonen har foreslått at en

regel tilsvarende § 95 annet ledd om krenkelse av fremmede staters representanter, representasjonsbygninger og lignende videreføres i utkastet § 20-3 Ordenskrenkelse av fremmed stat, jf. utredningen side 298. Utvalget antar at kommisjonens forslag er tilstrekkelig til å oppfylle kravene i Wienkonvensjonen av 18. april 1961 om diplomatisk samkvem. Det kan imidlertid spørres om Ordenskrenkelse av fremmed stat er en adekvat betegnelse for denne bestemmelsen som også omfatter krenkelser i form av voldshandlinger. Utvalget vil i stedet foreslå betegnelsen Krenkelse av fremmed stats representant, representasjonsbygning mv.

For ordens skyld nevnes at Ytringsfrihetskommisjonen ga uttrykk for den oppfatning at straffeloven § 96 som gir fremmede statsoverhoder og fremmede sendebud en særlig beskyttelse mot ærekrenkelser, er moden for revisjon, under henvisning til ytringsfriheten.

#### *Straffeloven § 97a – Forbud mot å ta i mot økonomisk støtte fra fremmed makt for politiske formål*

Straffebestemmelsen kom inn i straffeloven ved revisjonen i 1950. Den er omtalt i Straffelovkommentaren side 62-65.<sup>52</sup>

Straffebudet setter straff for norsk borger eller en i Norge hjemmehørende person som av fremmed makt eller av parti eller organisasjon som opptrer i dens interesse, for seg eller for parti eller organisasjon her i landet tar i mot økonomisk støtte for å påvirke allmenhetens mening om statens styreform eller til partiformål. Bestemmelsen sikter mot støtte fra totalitære regimer og deres støttespillere. Støtte fra demokratiske søsterpartier i andre land, som ikke handler i statens interesse, rammes ikke. Bestemmelsen rammer heller ikke mottakelse av økonomisk støtte fra terrororganisasjoner og lignende som ikke opptrer i en stats interesse. Det er ikke noe vilkår for at straffeloven § 97a skal komme til anvendelse at støtten som mottas er hemmelig eller fordekt.

Om bakgrunnen for regelen er det i Ot.prp. nr. 79 1950 på side 13 blant annet uttalt:

«Det er et brudd på demokratiets spilleregler, at den som overfor den norske almenhet fremtrer som representant for norske interesser, hemmelig tar imot støtte fra fremmed stat. Og

<sup>51</sup> Anders Bratholm, Magnus Matningsdal (red.), *Straffeloven med kommentarer: anden del: forbrydelser*, Oslo 1995, Universitetsforlaget.

<sup>52</sup> Anders Bratholm, Magnus Matningsdal (red.), *Straffeloven med kommentarer: anden del: forbrydelser*, Oslo 1995, Universitetsforlaget.

forholdet betyr en fare derved at den person eller det parti som mottar slik støtte, har lett for å komme i et slikt avhengighetsforhold at vedkommende ender med å bli et rent redskap for fremmede interesser.»

Videre er det uttalt at

«en kan neppe regne med at en slik bestemmelse vil få stor praktisk betydning; dertil vil nok partiene vite å holde sitt forhold for godt skjult. Men en har likevel ansett det for sunt og nyttig at utilbørligheten av de handlinger det her gjelder, kommer til uttrykk i loven».

Bestemmelsen har en parallell i kapittel 19 § 13 i den svenske straffeloven. I det danske regjeringsforslag om endringer i straffeloven, som er vedlagt Ot.prp. nr. 79 1950, jf. side 55, var det i § 101 foreslått en tilsvarende regel som imidlertid bare rammet støtte som mottakeren ikke offentlig opplyste om. Forslaget ble ikke vedtatt.

Ytringsfrihetskommisjonen, som blant annet viser til at den norske stat aktivt har gitt økonomisk støtte til frigjøringsbevegelser i andre land, har gitt uttrykk for at bestemmelsen må revideres slik at det ikke er kilden som er det avgjørende kriteriet for straffbarhet, men det at støtten holdes skjult. Etter kommisjonens oppfatning betyr dette så vidt forstås at enhver som mottar skjult støtte til politisk virksomhet, bør kunne straffes etter bestemmelsen. For så vidt gjelder politiske partier viser kommisjonen til at lov 22. mai 1998 nr. 30 om offentliggjøring av politiske partiers inntekter har sikret en viss oversikt over partienes inntektskilder.

Utvalget er enig i at spørsmålet om økonomisk støtte til politiske partier bør vurderes uavhengig av hvor støtten kommer fra, og er videre av den oppfatning at hensynet til demokratiske spilleregler er tilstrekkelig varetatt gjennom loven om offentliggjøring av partiinntekter. Etter utvalgets oppfatning foreligger ikke hensyn som nødvendiggjør at bestemmelsen i § 97a videreføres i den form Ytringsfrihetskommisjonen foreslår. I sin alminnelighet vil deltakere i det politiske ordskifte markere sine tilknytninger gjennom de standpunkter som inntas. For det norske demokratiet har det neppe noen nevneverdig betydning om en deltaker mottar skjult økonomisk støtte. Utvalget er enig i at det kan være moralsk betenkelig å motta slik støtte til opinionspåvirkning, men dette er ikke tilstrekkelig som begrunnelse for kriminalisering.

Ingen er så vidt vites dømt for overtredelse av

bestemmelsen. Men den har i atskillig utstrekning vært brukt som grunnlag for telefonkontroll av AKP (m-l) og Norges kommunistiske parti i 1970- og 1980-årene, jf. fremstillingen i Lund-kommisjonens rapport blant annet side 331 flg.<sup>53</sup> Bestemmelsen kan som det fremgår i 6.2.3.2, bare begrunnes i behovet for å straffe brudd på dette straffebudet, ikke for å benytte eksempelvis telefonavlytting med sikte på å forebygge andre straffbare handlinger.

#### *Straffeloven § 97b – Forbud mot spredning av uriktige opplysninger mv. som kan bringe rikets sikkerhet i fare*

Straffeloven § 97b, som kom inn i straffeloven ved revisjonen i 1950, er behandlet i Straffelovkommentaren side 65-67.<sup>54</sup> Den setter straff for den som mot bedre vitende eller grovt uaktsomt utbrer offentlig eller meddeler til fremmed makt falske rykter eller uriktige opplysninger som om de vinner tiltro, er egnet til å sette rikets indre eller ytre sikkerhet i fare. I motsetning til straffeloven § 90 rammer bestemmelsen utbredelse av uriktige opplysninger av betydning for rikets sikkerhet.

Ytringsfrihetskommisjonen har gitt uttrykk for at straffeloven § 97b bør vurderes opphevet, jf. utredningen side 147. Det er vist til at bestemmelsen, etter hva kommisjonen kjenner til, aldri har vært brukt, og at desinformasjon beskrevet som «falske rykter og uriktige opplysninger [er] et problematisk begrep som åpner for mange definisjoner».

Utvalget antar at bestemmelsen bør oppheves. Den er åpenbart problematisk av hensyn til ytringsfriheten. Især gjelder det offentlig utbredelse av gale rykter og opplysninger. Etter utvalgets oppfatning må hensynet til ytringsfriheten slå gjennom så lenge det ikke er tale om å avsløre – eller forsøke å avsløre – opplysninger som holdes hemmelige av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser. I dette ligger at opplysningene må være riktige, jf. nærmere om dette under kommentaren til § 17-11 første ledd. I tillegg kommer de vanskeligheter Ytringsfrihetskommisjonen peker på, som er knyttet til innholdet i begrepene «falske rykter og uriktige opplysninger». Dessuten vil det være betydelige bevisproblemer knyt-

<sup>53</sup> Se note 3 i kapittel 6.

<sup>54</sup> Anders Bratholm, Magnus Matningsdal (red.), *Straffeloven med kommentarer: anden del: forbydelser*, Oslo 1995, Universitetsforlaget.

tet både til hva som er falskt eller uriktig og til spørsmålet om opplysningene er «egnet til å sette rikets indre eller ytre sikkerhet i fare» dersom de vinner tiltro.

For ordens skyld peker utvalget på at straffeloven § 130 rammer offentlig fremsatte beskyldninger mot offentlige myndigheter og gir et visst vern på dette området. Straffelovkommisjonen har foreslått ikke å videreføre § 130, jf. utredningen side 397-398.

### **7.3 Vurderinger i forhold til andre bestemmelser i straffeloven og Straffelovkommisjonens innstilling**

En rekke bestemmelser som er plassert i andre kapitler i straffeloven har tilknytning til kapittel 8 og 9 om rikets sikkerhet. Det gjelder § 133 om verving til fremmed krigstjeneste og § 134 om unndragelse fra militærtjeneste i kapittel 12, § 135 om å opphisse til hat mot myndighetene mv. og § 139 om plikt til å avverge visse typer lovbrudd i kapittel 13, en rekke bestemmelser i kapittel 14 om allmennfarlige forbrytelser, jf. i første rekke §§ 151a om kapring, 151b om sabotasje av infrastrukturen, 152a om befatning med plutonium eller uran, 153a om befatning med biologiske substanser/våpen og 159 om forbund om å begå allmennfarlige forbrytelser. Med unntak for § 135 foreslås disse straffebudene i hovedsak videreført av Straffelovkommisjonen, jf. §§ 19-18 og 19-19 i kapitlet om vern av offentlig myndighet, §§ 20-8 og 20-11 i kapitlet om vern av den offentlige ro og orden, § 21-6 i kapitlet om generelle bestemmelser til forebygging av andre straffbare handlinger, §§ 25-15 og 25-16 i kapitlet om vern av helse og miljø og § 29-6 i kapitlet om vern mot tingsskade. Etter utvalgets oppfatning har bestemmelsene sin naturlige plass der de nå og etter Straffelovkommisjonens forslag er plassert, og utvalget har ikke – med unntak for § 133 som foreslås overført til § 17-11 annet ledd – funnet grunn til å foreslå noen av dem overført til kapittel 17.

Utvalget har for enkelte bestemmelser vurdert regelendringer:

#### *Straffeloven § 139, jf. Straffelovkommisjonens forslag § 21-6*

Straffebudet etablerer plikt til å avverge en del forbrytelser mot militær straffelov, mot bestemmelser i lov om forsvarshemmeligheter og en rekke forbrytelser i straffeloven, blant annet de fleste av

forbrytelsene i straffeloven kapittel 8 og 9, og setter straff for overtredelse av plikten. Bestemmelsen er foreslått videreført av Straffelovkommisjonen, jf. bemerkningene til § 21-6 på side 305-307. Utvalgets forslag vil ha virkning for utformingen av § 21-6. Avvergeplikten bør omfatte alle straffebud som omfattes av utvalgets forslag til nytt kapittel 17 i straffeloven, med unntak for § 17-11 annet ledd. Utformingen påvirkes videre av utvalgets forslag om opphevelse av militær straffelov §§ 80 til 86 og 90 til 94 og bestemmelsene i lov om forsvarshemmeligheter – med unntak for § 1 som videreføres i lov om forebyggende sikkerhetstjeneste § 17. For øvrig viser utvalget til Straffelovkommisjonens bemerkninger.

#### *Straffeloven § 151b, jf. Straffelovkommisjonens forslag § 20-11*

Bestemmelsen retter seg mot den som volder omfattende forstyrrelser i den offentlige forvaltning eller i samfunnslivet ved ødeleggelse av visse infrastrukturprosjekt, nærmere bestemt «informasjonssamling eller anlegg for energiforsyning, kringkasting, telekommunikasjon eller samferdsel for øvrig». Straffelovkommisjonen peker blant annet på at bestemmelsen er uklart utformet og kan reise tvil om informasjonssamling er et selvstendig vernet objekt eller må gjelde energiforsyning mv. Utvalget antar for sin del at angivelsen av vernede objekter uansett kan være for snever, ved at eksempelvis anlegg for vann- og matforsyning er holdt utenfor, jf. også oppregningen i straffeloven § 147a første ledd bokstav a og utvalgets forslag i § 17-11 første ledd.

#### *Straffeloven § 147a*

Bestemmelsen ble tilføyd straffeloven kapittel 14 om allmennfarlige forbrytelser ved lov 28. juni 2002 nr. 54. Som det fremgår under 7.1.1 har utvalget vært inne på om det burde foreslå en tilføyelse til § 147a med sikte på tilfeller der forsettet referer seg til selvstendighetskrenkelser som nevnt i straffeloven § 83, men har ikke funnet grunn til det. Det er nok å vise til at overtredelse av straffebud som nevnt i § 147a rammes av § 83, der strafferammen er 21 år, hvis forsettet omfatter gjerningsinnholdet i bestemmelsen, jf. også § 94 som rammer forbund mv. om å overtre § 83.

I Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) er det på side 38 gitt uttrykk for at «terrorismebestemmelsen i utgangspunktet ikke bør ramme handlinger som det er unaturlig å regne som terrorhandling.

Det er også lagt vekt på at en bør avvente Lundutvalgets utredning før en eventuelt inkluderer bestemmelser i straffeloven kapittel 8 og 9 på listen i § 147a». Utvalget viser til forslagene til straffebestemmelser i nytt kapittel 17 i straffeloven som i hovedsak viderefører straffeloven §§ 83, 84, 86, 90, 91, 91a, 94, 97, 98, 99, 99a, 104 og 104a første ledd. Utvalget mener at det vil være unaturlig å la § 147a omfatte disse straffebudene. Det dreier seg her om forbrytelser rettet mot rikets sikkerhet og andre grunnleggende nasjonale interesser. Forbrytelser som begås med det forsett å ramme slike interesser, får ikke noe alvorligere preg om forsettet også omfatter interesser som inngår i § 147a første ledd bokstav a til c. En del av disse interessene er for øvrig allerede beskyttet av regler i straffeloven kapittel 9, jf. især §§ 98, 99 og 99a som verner statsforfatningen og offentlige myndigheter. Bestemmelser som utvalget foreslår ikke å videreføre, bør det ikke være aktuelt å innføre i oppregningen i § 147a. Straffeloven § 104a første ledd, jf. utvalgets forslag i § 17-17, forbyr deltakelse i en privat organisasjon av militær karakter. I tilknytning til denne bestemmelsen peker utvalget for ordens skyld på at hvis det er inngått forbund om straffbar virksomhet i terrorøyemed, vil forslaget til ny § 162c i straffeloven kunne være overtrådt. Planlegger organisasjonen terrorhandlinger, vil det også rammes av § 147a fjerde ledd.

## **7.4 Utvalgets forslag om å oppheve bestemmelser i militær straffelov og lov om forsvarshemmeligheter**

### **7.4.1 Opphevelse av bestemmelser i militær straffelov**

I sammenheng med revisjonen av straffelovens kapittel 8 og 9 skal utvalget etter sitt mandat ta stilling til krigsartiklene i militær straffelov tredje del om krigsforræderi og blottstillelse av krigsmakten. Dette er i tråd med uttalelsene i Ot.prp. nr. 79 1950 side 5. Her fremheves blant annet at

«handlinger som allerede er straffbare etter den borgerlige straffelov, trues med strengere straff i den militære straffelov når de er foretatt enten av militære og personer som dermed likestilles ... eller av sivile på krigsskueplassen. Så flytende som begrepet krigsskueplass er blitt under moderne krig, og så utvisket som forskjellen er blitt mellom militære og sivilbefolkningen, stiller det seg i høy grad tvilsomt om disse distinksjoner egner seg til å opprett-

holdes for fremtiden. Det kan i denne sammenheng nevnes, at den svenske lovrevisjonen har ført til at en vesentlig del av innholdet i straffeloven for krigsmakten er blitt ført over til den alminnelige straffelov, slik at det bare er blitt tilbake en «lag om disiplinstraff för krigsmän». Også av andre grunner kan de kasuistisk formede og til dels alderdommelig virkende bestemmelser i den militære straffelovs krigsartikler i høy grad fortjene revisjon».

Krigsartiklene i tredje del i militær straffelov omfatter kapittel 8 Krigsforræderi og Blottstillelse av Krigsmagten, kapittel 9 Afændring av Bestemmelser i Anden Del og kapittel 10 Plyndring og andre Forbrydelser mot Person eller Gods. Etter mandatet synes det i første rekke å være bestemmelsene i kapittel 8 som ønskes vurdert i sammenheng med revisjonen av straffeloven kapittel 8 og 9. Anden del i den militære straffeloven omfatter militære forbrytelser og forseelser, det vil si lovbrudd begått av militære personer eller personer som likestilles med dem, jf. § 9 nr. 1 til 4. Det dreier seg om ulovlig fravær og unndragelse fra krigstjeneste, lovbrudd som gjelder militær underordning, misbruk av militær myndighet og lovbrudd med hensyn til militære tjenesteplikter og militær orden. De såkalte afændringsbestemmelsene i kapittel 9 i loven skjerper straffene for slike lovbrudd når de begås i krigstid, jf. loven § 3 der begrepet krigstid er nærmere definert. Spørsmålet om revisjon av bestemmelsene i kapittel 9 vil måtte skje i tilknytning til en revisjon av reglene om militære lovbrudd for øvrig, som er uten tilknytning til utvalgets mandat, og som det ikke er naturlig at utvalget vurderer. Kapittel 10 i loven inneholder i det alt vesentlige bestemmelser som skjerper straffene for visse forbrytelser mot den alminnelige borgerlige straffelov i krigstid. I tillegg strafflegges overtredelse av bestemmelsene i Genève-konvensjonene av 12. august 1949 med tilleggsprotokoller av 10. juni 1977 og bruk av stridsmidler som er forbudt etter internasjonal overenskomst. Heller ikke dette er det naturlig for utvalget å vurdere, men det synes naturlig at bestemmelsene tas opp i tilknytning til behandlingen av ny straffelov.

Kapittel 8 om krigsforræderi og blottstillelse av krigsmakten inneholder for det første bestemmelser som retter seg mot «den, som»/«den, der» begår nærmere bestemte straffbare handlinger i krig, jf. §§ 80 til 86, 91 og 93 til 94. Bortsett fra § 94 som retter seg mot enhver overtredelse uavhengig av hvor lovbruddet begås, omfatter bestemmelsene militære og dermed likestilte personer etter



§ 9 nr. 1 til 4 i loven, og dessuten sivile personer som overtrer bestemmelsene på «krigsskueplassen», jf. § 9 nr. 5. Alle bestemmelsene tar sikte på å verne rikets sikkerhet. I det vesentlige er det tale om forbrytelser som er straffbare også etter kapittel 8 i straffeloven, men straffetrukslene er strengere etter militær straffelov. Utvalget vil foreslå at alle disse bestemmelsene oppheves i sammenheng med revisjonen av straffeloven kapittel 8 og 9; i det vesentlige fordi reglene i straffeloven etter utvalgets mening vil fange opp de straffverdige forhold samtidig som de strafferammer som foreslås, er tilstrekkelige, jf. drøftelsen av strafferammer i 7.1.8. Noen av de straffbare forhold er det ikke lenger aktuelt å strafflegge.

Kapittel 8 inneholder dessuten bestemmelser som retter seg mot særlige kategorier av gjerningsmenn. I §§ 87 til 89 er militært befal og mannskap adressater for straffetrukslene, mens §§ 90 og 92 retter seg mot krigsfanger og fiendtlige «parlamentærer», dvs. krigssendebud.

Bestemmelsene i §§ 87 til 89, som gjelder overgivelse og desertering i strid, er det ikke naturlig at utvalget tar stilling til; de bør vurderes i sammenheng med revisjonen av bestemmelsene om militære lovbrudd i andre del i loven, herunder reglene om straffskjerpelser i krig etter lovens kapittel 9. Utvalget vil foreslå §§ 90 og 92 opphevet.

Om de enkelte bestemmelsene skal bemerkes:

Krigsforræderi er betegnelsen på de handlinger som omfattes av §§ 80 og 81. Bestemmelsen i § 80 rammer en rekke handlinger begått i den hensikt å gavne fienden eller å skade Norge eller en krigsmakt som er forbundet med Norge. Handlingene er oppregnet i nr. 1 til 14. Det dreier seg om en detaljert angivelse av tradisjonelt typiske forræderihandlinger. Samtlige omfattes også av straffeloven § 86, jf. især nr. 10, som imidlertid slår videre og dessuten bare krever forsett med hensyn til å yte fienden bistand eller skade Norges motstandskraft. Handlingene vil likeledes omfattes av utvalgets forslag om landssvik i §§ 17-9 og 17-10. For så vidt gjelder spørsmålet om detaljert oppregning av relevante forræderihandlinger, viser utvalget til kommentarene til § 17-9.

I § 81 første ledd er inntatt bestemmelser om straffskjerpelser for forbrytelser mot en rekke bestemmelser i straffeloven kapittel 8. I annet ledd fastslås at maksimumsstraffen for forbrytelse mot forbundsbestemmelsen i straffeloven § 94 på visse vilkår nedsettes til det halve hvis deltakerne oppgir sin plan. Det kan ikke ses å være

noe behov for en slik regel ved siden av straffelovens alminnelige regler og prinsipper for utmåling av straff.

Reglene i §§ 82 til 84 rammer diverse rettsstridige handlinger eller unnlatelser som enten er til hjelp for fienden eller til skade for Norges forsvarevne, men hvor dette ikke er hensikten.

Etter § 82 rammes hjelp til fiendtlig krigsfange med å flykte. Dette kan ikke straffes som landssvik etter utvalgets § 17-9 hvis fangen ikke gjenopptar kampen mot Norge. I så fall vil man måtte klare seg med straffeloven § 131 som rammer bistand til rømming fra lovlig frihetsberøvelse, jf. Straffelovkommisjonens forslag til § 19-5.

Etter § 83 straffes den som ved forsømmelse av tjenesteplikt eller annet pliktstridig forhold bevirker «at fiendens foretagender befordres, eller at den norske eller en forbunden krigsmakt utsettes for fare eller skade, eller at dens foretagender mislykkes». Bestemmelsen rammer både forsett og uaktsomhet. Etter § 84 rammes den som bidrar til samme virkninger som etter § 83 ved å ødelegge, fjerne eller beskadige noen gjenstand nevnt i militær straffelov § 80 nr. 2, ved å gi eller anbringe falske eller villedende tegn, ved å anbringe noen hindring i skipsfarvann eller ved å forstyrre den sikre drift av jernbane eller lignende befordringsmiddel. Også uaktsom overtredelse rammes. Bestemmelsen i § 84 får i første rekke selvstendig betydning for personer som ikke ved handlingen opptrer i strid med plikter etter andre normer, eksempelvis tjenesteplikter, og som derfor rammes av § 83. Forsettlige overtredelser av §§ 83 og 84 vil rammes av straffelovens § 86, jf. utvalgets forslag § 17-9. Om uaktsomme overtredelser vises til drøftelsen i 7.2.3.3 om straffeloven § 86a.

Etter § 85 straffes den, som uten tillatelse fra den høyest befalende eller annen befalingsmann, som er bemyndiget til å meddele en sådan tillatelse, har omgang eller brevveksler med noen, som hører til den fiendtlige krigsmakt eller befinner seg på fiendtlig område. Bestemmelsen synes å ha liten selvstendig betydning ved siden av lov om forbod mot samkvem med personar som har tilhald på fiendeområde o.a. av 15. desember 1950 nr. 3.

Bestemmelsen i § 86 rammer den som sprer etterretninger som er egnet til å «nedstemme Krigsfolkets Mod», eller som uten tillatelse sprer etterretninger om krigsmaktens stilling, styrke eller operasjonsplaner. Det er likegyldig om etterretningene er falske eller ikke. Spørsmålet om strafflegging av defaitistiske opplysninger vil man

nok se annerledes på i dag enn for 100 år siden. For øvrig bør bestemmelsen ses i sammenheng med straffeloven §§ 92 og 97b. Det vises til fremstillingen av disse reglene under 7.2.3.3.

Militær straffelov § 90 retter seg mot krigsfange, som unnviker under brudd på avgitt æresord, eller som før krigens opphør bryter de betingelser som er satt for løslatelse fra fangenskapet. Straffetrusselen er ikke lenger aktuell.

Bestemmelsen i § 91 er en spionbestemmelse som setter livstidsstraff som eneste straff, for den som tjener fienden som spion ved å samle opplysninger på krigsmaktens operasjonsfelt eller på militære steder som nevnt i § 80 nr. 2 i den hensikt å meddele dem til fienden, jf. annet ledd. Etter første ledd annet punktum kan fiendtlig krigsmann eller undersått bare straffes for spionasje som han gripes i, ikke for tidligere handlinger av liknende art. Begrensningen er en konsekvens av folkeretten, jf. den alminnelige regel i straffeloven § 1 annet ledd, jf. Straffelovkomisjonens forslag § 1-2. Spionasje i krig rammes også av militær straffelov § 80, jf. § 81 og av den alminnelige straffelov § 86, jf. ellers §§ 90, 91 og 94 og utvalgets forslag i §§ 17-9 til 17-14 og 17-16.

Bestemmelsen i § 92 setter livstidsstraff som eneste straff for fiendtlige parlamentærer og deres ledsagere som misbruker sin stilling til spionasje eller til anstiftelse av rømning, mytteri eller forræderske anslag. Handlingene rammes i det alt vesentlige også av § 80. Bestemmelsen i § 92 er ikke lenger aktuell. Handlingene i gjerningsbeskrivelsen vil i hovedsak være straffbare etter straffeloven og tilsvarende regler i utvalgets forslag §§ 17-9 til 17-14 og 17-16.

Bestemmelsen i § 93, som strafflegger brudd på avvergingsplikt, er overflødig ved siden av straffeloven § 139, jf. Straffelovkomisjonens forslag § 21-6.

Etter § 94 rammes den som forsettlig unnlater å etterkomme hva som i følge lov påligger ham til oppfyllelse av militære rekvisisjoner mv. Bestemmelsen er overflødig ved siden av lov 29. juni 1951 nr. 19 om militære rekvisisjoner, jf. straffebestemmelsen i loven § 20, som i motsetning til § 94 også rammer uaktsom overtredelse.

#### 7.4.2 Opphevelse av lov om forsvarshemmeligheter

Utvalget har under avsnittet om forsøks- og forberedelseshandlinger i 7.1.5 vært inne på noen av bestemmelsene i lov om forsvarshemmeligheter. Med unntak for § 1 første ledd og § 8 inneholder

loven regler som strafflegger forberedelseshandlinger i forhold til bestemmelsene til vern om rikets sikkerhet i straffeloven kapittel 8. Disse reglene foreslås opphevet. Det samme gjelder bestemmelsen i § 8 som er av straffeprosessuell karakter. Bestemmelsen i § 1 første ledd, som gir hjemmel til å forby uvedkommende adgang til militære områder, foreslås videreført i sikkerhetsloven. Regelen i § 4 videreføres delvis i forslaget i § 17-11 første og annet ledd.

I sin alminnelighet har lovens bestemmelser et alderdommelig preg og virker til dels distansert av den teknologiske utvikling. Bestemmelsene går svært langt i å strafflegge forberedelseshandlinger og samsvarer ikke godt med de prinsipper som i dag legges til grunn ved avgjørelsen av hva som bør kriminaliseres, jf. under 5.2 og 6.2.3. Om de enkelte bestemmelsene i loven bemerkes:

Etter fullmaktsbestemmelsen i § 1 kan Kongen eller den han bemyndiger<sup>55</sup> av forsvarshensyn forby uvedkommende adgang til nærmere angitte områder og til å overvære militære øvelser eller forsøk. Det er åpenbart behov for en slik fullmaktsbestemmelse, og utvalget foreslår at den videreføres i lov 20. mars 1998 nr. 10 om forebyggende sikkerhetstjeneste i kapittel 5 om objektsikkerhet som nytt § 17 tredje ledd:

*Kongen gir bestemmelser om fastsettelse av forbudte områder og de restriksjoner som der skal gjelde.*

I sammenheng med dette foreslås bestemmelsen i sikkerhetsloven § 3 om definisjoner tilføyd et nytt punkt 18:

*Forbudte områder; nøyaktig angitt sjø- eller landområde til hvilket det er knyttet bestemte restriksjoner av hensyn til rikets eller alliertes sikkerhet eller andre vitale nasjonale sikkerhetsinteresser.*

Overtredelse av forbud i medhold av § 17 tredje ledd vil være straffbart etter § 31, jf. ellers straffeloven § 353 som rammer overtredelse av adgangsforbud fastsatt av øvrigheten og som Straffelovkomisjonen har foreslått opphevet.

I § 2 i loven settes straff for den som ved uriktige oppgaver om navn mv. eller ved annen svikaktig adferd skaffer seg adgang til militære områder

<sup>55</sup> Forsvarssjefen, jf. kongelig resolusjon av 6. november 1914 som også fastsetter adgangsforsbud, fotograferingsforbud mv. til militære områder og øvelser. Forskriften kan håndheves av militære myndigheter, jf. lov 20. mai 1988 nr. 3 og kongelig resolusjon 26. november 1933.

mv. Utvalget kan ikke se noen grunn til å videreføre bestemmelsen, som i første rekke synes å være en straffskjerpelsesregel i forhold til § 1.

Bestemmelsen i § 3 rammer en rekke materielle forberedelseshandlinger. Nr. 1 rammer den som uten samtykke av Kongen opptar, mangfoldiggjør eller offentliggjør kart, krokier, skisser, fotografier eller beskrivelser over festningsverker. Nr. 2 retter seg mot tilsvarende virksomhet rettet mot andre lokaliteter enn festningsverker som kan antas å være til nytte for rikets fiende i krigstilfelle, når det ikke er grunn til å anta at handlingen er foretatt i berettiget øyemed. Nr. 3 rammer den som uten samtykke opptar, mangfoldiggjør eller offentliggjør kart eller kartskisser over rikets havner, fjorder eller sjøterritorium eller som «foretar målinger eller andre lodninger enn sådanne, som er nødvendige for sikker navigering i den alminnelige seilled».

Det er ikke noe vilkår etter § 3 at det skal dreie seg om hemmelige opplysninger eller at meddelelse kan skade rikets sikkerhet. Forbudet kan likevel ikke gjelde uten hensyn til arten av det objektet det gjelder. Avgjørende er trolig om dette, eventuelt i sammenheng med andre opplysninger, viser noe som ut fra Forsvarets interesse ikke bør avbildes, jf. Rt 1982 side 586, jf. ellers Rt 1982 side 436 og Rt 1984 side 901. Bestemmelsen i § 3 går svært langt i å kriminalisere forberedelseshandlinger, og vil kunne reise spørsmål i forhold til yttringsfriheten. I forhold til den teknologiske utvikling har bestemmelsen et foreldet preg. Utvalget finner det klart at den ikke bør videreføres. Eventuell strafflegging av aktiviteter som omfattes av § 3, bør skje innenfor rammen av forbud etter utvalgets forslag til nytt § 17 tredje ledd i sikkerhetsloven. For øvrig rammes forsøk på ulovlig etterretning av utvalgets forslag i § 17-11 første ledd.

Bestemmelsen i § 4 retter seg mot den som medvirker ved etterretninger han vet eller bør forstå har spionering for en fremmed stat til formål. Vernet omfatter også andre stater enn Norge. Det kreves ikke at de opplysninger som er gitt, skal omfatte hemmeligheter i egentlig forstand, men etterretningene må ikke ligge utenfor hva som fornuftigvis kan være gjenstand for spionasje, jf. Rt 1965 side 987. Også opplysninger om at papirer fra et bestemt militært kontor ikke inneholder noe av interesse, vil kunne være av verdi for en fremmed makts etterretningsvesen, jf. Rt 1954 side 858. Det er ikke behov for videreføring av bestemmelsen, men sider av den fanges opp av forslaget til § 17-11 første og annet ledd, jf.

bemerkningene i 7.1.2 og 7.2.2. Etter alminnelige norske medvirkningsregler vil dessuten medvirkning til spionasje kunne rammes på et meget tidlig stadium i forberedelsene, eventuelt som forsøk på medvirkning før hovedmannen er kommet så langt som til straffbart forsøk, jf. 7.1.5. For øvrig vises til at sikkerhetsloven § 31 også rammer medvirkning.

Bestemmelsen i § 5 er lite tidsmessig og synes upraktisk. Den rammer person som treffes under omstendigheter som kan gi grunn til mistanke om at han har foretatt eller akter å foreta handling, som er straffbar etter lov om forsvarshemmeligheter, etter straffeloven §§ 90 eller 91 eller etter lov om telekommunikasjon av 23. juni 1995 nr. 39 § 10-4, og overfor en offentlig tjenestemann eller en militær befalingsmann nekter å oppgi navn, nasjonalitet, stilling, næring og bopel eller gir uriktig oppgave derom for sitt eller andres vedkommende.

Regelen i § 6 i loven rammer den som ved avtale eller på annen måte søker å forberede en straffbar handling etter straffeloven §§ 90 eller 91 eller etter §§ 1, 2, 3 eller 4 i lov om forsvarshemmeligheter. Bestemmelsen gjør enhver forberedelse – og etter ordlyden forsøk på forberedelse – av de forberedelseshandlinger som fremgår av de lovreglene det henvises til, straffbar. Bestemmelsen omfatter således etter sin ordlyd en mengde alminnelige dagligdagse handlinger som inngår i slike forberedelser. Bestemmelsen er i dårlig samsvar med legalitetsprinsippet og bevistemaet er problematisk, jf. fremstillingen under 6.2.3.4 og 7.1.5. Utvalget finner det klart at bestemmelsen ikke bør videreføres.

Etter § 7 er det straffbart å gi offentlige meddelelser, som man vet eller bør forstå kan være til fare for etterforskningen av en forbrytelse mot lov om forsvarshemmeligheter eller mot straffeloven §§ 90, 91, 92, 93 og 94. Det kan ikke ses noen grunn til å videreføre regelen. Vern for opplysninger fra etterforskningen må søkes i de regler som verner avsløring av opplysninger av betydning for grunnleggende nasjonale interesser, jf. utvalgets forslag i §§ 17-13 til 17-15 eller i regler om brudd på taushetsplikt, jf. blant annet straffeloven § 121 og Straffelovkommisjonens forslag til § 23-1.

I § 8 bestemmes at den som med skjellig grunn mistenkes for overtredelse av § 5 i lov om forsvarshemmeligheter, eller av lov om telekommunikasjon § 10-4, kan pågripes og settes i varetektsfengsel, ikke bare under de betingelser som er nevnt i straffeprosessloven §§ 173 og 174, jf. 184 annet ledd, men også under de betingelser

som er nevnt i samme lov §§ 171 og 174, jf. 184 annet ledd, uansett om strafferammen er lavere enn der bestemt. Det kan i dag vanskelig ses å

være grunnlag for en slik regel som for øvrig er av rent straffeprosessuell karakter.

## Kapittel 8

# Utvalgets forslag til endringer i reglene om etterforskningsmetoder

### 8.1 Oversikt og avgrensning

#### 8.1.1 Revisjonen av metodereglene i 1999 og utvalgets mandat – etterforskningsmetoder som behandles

Reglene om etterforskningsmetoder ble revidert ved lov 3. desember 1999 nr. 82 på bakgrunn av forslagene fra Sikkerhetsutvalget og Metodeutvalget.<sup>1</sup> Revisjonen innebar to vesentlige utvidelser i adgangen til å benytte inngripende etterforskningsmetoder.

For det første ble adgangen til kommunikasjonskontroll – herunder telefonkontroll – utvidet. Tidligere kunne denne etterforskningsmetoden bare benyttes ved lovbrudd knyttet til rikets sikkerhet og ved narkotikalovbrudd.<sup>2</sup> Ved revisjonen ble det åpnet for bruk av metoden i alle typer saker om lovbrudd som kan medføre fengsel i 10 år eller mer.

For det andre ble det åpnet for utsatt eller unnlatt underretning ved bruk av en rekke tvangsmidler, såkalt «hemmelig» metodebruk. Det er gitt adgang til utsatt underretning om ransaking, beslag, utleveringspålegg og utleveringspålegg fremover i tid.<sup>3</sup>

Lovfesting av reglene om teknisk sporing innebar dessuten visse utvidelser, først og fremst

ved at det ble gitt hjemmel for å begå innbrudd for å plassere peileutstyr, jf. straffeprosessloven § 202c, jf. 8.4.2.1.

Revisjonen medførte på den annen side også visse innskrenkninger i metodeadgangen. Blant annet ble mistankekravet for telefonkontroll i saker som angår rikets sikkerhet hevet fra «med grunn» etter 1915-loven<sup>4</sup> til «med skjellig grunn» i straffeprosessloven kapittel 16a. Dessuten innebar bestemmelsen om utleveringspålegg fremover i tid i straffeprosessloven § 210b en begrensning ved at slik metodebruk bare kan skje i saker om overtredelse som kan medføre straff av fengsel i 5 år eller mer. Tidligere ble bestemmelsen om utleveringspålegg etter § 210, som ikke inneholder noen strafferammebegrensning, også ansett å gi hjemmel for utleveringspålegg fremover i tid.<sup>5</sup>

Ikke alle forslagene fra utvalgene ble vedtatt i revisjonen i 1999. Blant annet unnlot Justisdepartementet å fremme forslag om å innføre adgang til romavlytting som foreslått av Metodeutvalget, men ikke av Sikkerhetsutvalget.

Ved lov 28. juli 2000 nr. 73 ble det åpnet for bruk av anonyme vitner, jf. straffeprosessloven §§ 130a og 234a. Ved lov 9. mai 2003 nr. 30 ble det gitt regler om begrensninger i adgangen til dokumentinnsyn og bevisførsel, jf. særlig straffeprosessloven §§ 242a og 292a.

I utvalgets mandat vises det til revisjonen i 1999. Videre heter det:

«Ved vurderingen av hvilke etterforskningsmetoder som bør kunne brukes i saker om rikets sikkerhet mv. inngår trusselbildet som en viktig premis. Dette bildet ble endret ved terrorangrepene mot USA 11. september 2001. Derfor er det behov for å vurdere om reglene om

<sup>1</sup> Se Ot.prp. nr. 64 (1998-99) og Innst.O. nr. 3 (1998-99), samt Sikkerhetsutvalgets utredning NOU 1993: 3 Strafferettslige regler i terroristbekjempelsen og Metodeutvalgets utredning NOU 1997: 15 Etterforskningsmetoder for bekjempelse av kriminalitet.

<sup>2</sup> Telefonavlytting i saker som angikk rikets sikkerhet ble tidligere regulert av lov 24. juni 1915 om kontroll med post- og telegrafforsendelser og med telefonsamtaler, jf. forskrift 19. august 1960 nr. 2 om kontroll med post- og telegramforsendelser. Telefonavlytting i narkotikasaker ble regulert av straffeprosessloven kapittel 16a med supplerende forskrift 31. mars 1995 nr. 281 om telefonkontroll i narkotikasaker.

<sup>3</sup> Jf. straffeprosessloven §§ 200a, 208a, 210a og 210c. I saker om overtredelse av straffeloven kapittel 8 og 9 gjelder særlige regler om utsatt underretning.

<sup>4</sup> Lov 24. juni 1915 om kontroll med post- og telegrafforsendelser og med telefonsamtaler, jf. forskrift 19. august 1960 nr. 2 om kontroll med post- og telegramforsendelser.

<sup>5</sup> Rt 1997 side 470. Se Ot.prp. nr. 64 (1998-99) side 104 og 153.

etterforskningsmetoder i saker om rikets sikkerhet mv. eller i terrorsaker bør endres på bakgrunn av endringene i trusselbildet.»

Utvalget legger til grunn at mer generelle metodespørsmål ikke skal behandles, selv om de også angår saker om rikets sikkerhet eller terrorsaker. Således drøftes for eksempel ikke spørsmål om å lovfeste metoder som i dag benyttes på ulovfestet grunnlag. De etterforskningsmetodene som utvalget vil drøfte, faller i to grupper: Dels dreier det seg om nye etterforskningsmetoder og dels om eksisterende etterforskningsmetoder der det er særlig grunn til å vurdere endringer på bakgrunn av utvalgets mandat. Den eneste nye etterforskningsmetoden utvalget vurderer, er romavlytting, jf. punkt 8.2.

### 8.1.2 Forholdet til andre lovutvalg

For tiden arbeider to andre lovutvalg med spørsmål som har berøringspunkter med metodedelen av utredningen her.

Datakrimutvalget ble nedsatt ved kongelig resolusjon 11. januar 2002 og skal i første fase av sitt arbeid utrede hvilke endringer som må til i norsk rett for å gjennomføre Europarådskonvensjonen om IKT-kriminalitet – det vil si kriminalitet knyttet til informasjons- og kommunikasjonsteknologi – og foreslå bestemmelser som tilfredstiller konvensjonens krav. Dette innebærer at det blant annet må gis regler om pålegg om frysing/sikring av data, samt eventuelt fastsettes en generell plikt til å lagre trafikkdata for et bestemt tidsrom.

I andre fase av arbeidet står Datakrimutvalget nokså fritt til å vurdere andre lovgivningsspørsmål, både etter straffeloven og straffeprosessloven. I mandatet heter det blant annet:

«I tillegg til de spørsmål som er nevnt under punkt 2 [om Europarådskonvensjonen om IKT-kriminalitet], skal utvalget vurdere om det er behov for andre endringer i straffeloven eller straffeprosessloven. ... Utvalget bør iallfall vurdere:

...

– om det er behov for lovendringer for å styrke det strafferettslige vernet mot terrorangrep mot datainstallasjoner eller for å kunne bruke IKT mer effektivt i etterforskningen av saker om terrorisme, enten terrormålet er et dataanlegg eller andre interesser.»

Som det fremgår, innebærer Datakrimutvalgets mandat en viss saklig overlappning med mandatet som ligger til grunn for utredningen her.

Blant annet fordi datateknologi kan benyttes som middel ved krenkelser av interesser som vernes i straffeloven kapittel 8 og 9, oppstår et behov for å sikre og analysere elektroniske spor i etterforskningsøyemed. Dessuten kan det være aktuelt å gjøre bruk av IKT-verktøy i etterforskningen. To spørsmål står sentralt:

Det første er om det bør innføres regler for å sikre at data som kan tenkes å ha betydning for en etterforskning, ikke slettes med den konsekvens at de ikke vil være tilgjengelige for en eventuell etterforskning. Mange data lagres ikke lenger enn lagringsformålet – for eksempel fakturering for data og teletjenester – tilsier. Dels kan det være aktuelt å fastsette en generell plikt til å lagre data i en viss tid, slik at disse vil være tilgjengelige for eventuell kontroll. Dels må det tas stilling til hvilke regler som bør gjelde for plikten til å sikre data i konkrete saker, på nærmere angitte vilkår. Både en generell plikt til lagring av data og konkrete frysings-/sikringspålegg vil utelukkende ta sikte på å sikre at data ikke slettes. Slike regler er ikke tenkt å gi selvstendig grunnlag for tilgang til informasjonen. Her vil de alminnelige reglene om beslag og utleveringspålegg gjelde.

Det andre spørsmålet er i hvilken grad det bør kunne benyttes spesielle datatekniske metoder i etterforskningen, herunder ulike dataprogrammer – såkalte trojanske hester, ormer, sniffere mv. Dette er dataprogrammer som kan installeres hemmelig i dataanlegg og som kan ha forskjellige funksjoner. For eksempel kan programmene legge «vertsmaskinen» åpen for «innbrudd» utenfra, eller de kan lagre og/eller sende informasjon som ligger på maskinen. Programmene kan også overvåke de enkelte inntastingene underveis, og sende denne informasjonen til politiet før den krypteres. Bruk av slike programmer reiser en rekke tekniske og rettslige spørsmål. Det må legges til grunn at i mange tilfeller vil det være nødvendig med hjemmel utover de som er gitt i gjeldende lovgivning. For å besvare hjemmelsspørsmålet sikkert kreves imidlertid en avklaring av hvilke programfunksjoner som kan være aktuelle, i hvilken grad programmene kan skade vertsmaskinen, om programmene kan forstyrre eller forsinke vertsmaskinens funksjoner, hvor stor plass slike programmer kan oppta på vertsmaskinens harddisk, om programmene kan installeres uten at det medfører datainnbrudd osv. Også andre IKT-relaterte metoder kan visstnok tenkes anven-

delige i etterforskningsøyemed, for eksempel avlytting av elektromagnetiske felt.

Spørsmål om å innføre regler om lagringsplikt og frysings-/sikringspålegg reiser – i tillegg til personvern- og rettssikkerhetsspørsmål – helt generelle og nokså tekniske problemstillinger som det ikke er grunn for utvalget å gå inn på i utredningen her. Dette ligger i kjerneområdet av Datakrimutvalgets mandat.

Det er også naturlig å overlate vurderingen av ulike IKT-relaterte metoder til Datakrimutvalget. Dels følger dette allerede av at mange av de spørsmålene som oppstår, er generelle og ikke bare angår terrorsaker eller saker om rikets sikkerhet. Dessuten er Datakrimutvalget sammensatt for å kunne ta stilling til de kompliserte tekniske spørsmålene som reiser seg.

Politimetodeutvalget ble nedsatt ved kongelig resolusjon 6. juli 2001 og skal vurdere om politiet bør kunne ta i bruk nye metoder for å forebygge kriminalitet. Utvalgets rapport foreligger ennå ikke. Lovregulering av forebyggende metoder er nytt i norsk rett. For de problemstillinger som behandles i utredningen her, vil slik regulering først og fremst få betydning ved at det kan oppstå ulike spørsmål om harmonisering mellom forebyggende metoder og etterforskningsmetoder.

Umiddelbart kan det synes nærliggende at man ikke bør ha flere og mer vidtrekkende metoder i forebyggende øyemed enn under etterforskning. Personvern hensyn og hensynet til beskyttelse av privatlivet tilsier at det er mindre grunn til at borgerne skal måtte tåle inngrep når det ikke er mistanke om noe straffbart enn når det foreligger en kvalifisert mistanke.

Det er imidlertid ikke uten videre gitt at det er en slik sammenheng. Det synes nærliggende å sondre mellom inngrep som har til formål å avverge alvorlig kriminalitet, og inngrep i et mer generelt forebyggende øyemed. Dersom det f.eks. er nærliggende fare for en livstruende terrorhandling eller det foreligger en gisselsituasjon, og politiet ved hjelp av en metode kan fremskaffe opplysninger som kan avverge alvorlig skade eller fare, vil redningshensynet normalt fremstå som vesentlig mer tungtveiende enn hensynet til personvern og beskyttelse av privatlivet til den som må tåle inngrepet. Etter gjeldende rett kan for øvrig inngrep i slike tilfeller være rettmessig som nødrett, som også i praksis har vært brukt som begrunnelse for ulovhjemlede metoder. Betenkelighetene ved å tillate inngrepet blir også mindre dersom de opplysninger som fremkommer, bare kan brukes til avvergingsformål og ikke i en even-

tuell straffesak. Derved sikrer man at de rettssikkerhetsgarantier som gjelder for etterforskningsmetoder, alltid må være på plass for at informasjon skal kunne påberopes mot borgeren i en straffesak.

Ved inngrep som har et mer generelt forebyggende formål – for eksempel å skaffe oversikt over en organisasjon eller en personkrets som man antar kan komme til å begå straffbare handlinger rettet mot grunnleggende nasjonale interesser – synes derimot hensynet til rettssikkerhet og beskyttelse av personvernet å måtte veie tynge enn hensynet til et mulig samfunnsvern.

Under enhver omstendighet er det vanskelig å se at det er særlig rom for forebyggende metoder i egentlig forstand. Ved alvorlig kriminalitet er de fleste praktisk viktige forberedeshandlinger gjort eller foreslått gjort straffbare. Innenfor utvalgets oppmerksomhetsområde vises for eksempel til straffeloven § 147a siste ledd om planlegging eller forberedelse av terrorhandlinger og utkastet § 17-16 om avtale om krenkelse av Norges selvstendighet og forfatning, freden og andre grunnleggende nasjonale interesser. Som ytterligere, generelle eksempler vises til straffeloven § 233a om forbund om å begå drap eller grov legemsbeskadigelse og til utkastet til ny § 162c i straffeloven om inngåelse av forbund om å begå alvorlige straffbare handlinger som ledd i organisert kriminalitet, jf. Ot.prp. nr. 62 (2002-2003). Etterforskning er en formålsstyrt virksomhet, jf. straffeprosessloven § 226. En undersøkelse er etterforskning i straffeprosesslovens forstand når formålet er å bringe på det rene om det er begått eller begås en straffbar handling. Når de fleste forberedeshandlinger er straffbare ved alvorlig kriminalitet, er det ikke lett å tenke seg undersøkelser – selv på et tidlig stadium – som ikke straffeprosessuelt må regnes som etterforskning. Dette har som konsekvens at virksomheten må være undergitt påtalemessig styring og kontroll. Dersom det åpnes for utvidet metodebruk i avvergende øyemed, må således påtalemyndigheten avveie mulighetene for å avverge handlingen mot hensynet til oppklaring og irettesføring, og treffe valget om metodebruk.

## 8.2 Romavlytting

---

### 8.2.1 Kort om metoden

I det følgende behandles hemmelig avlytting ved hjelp av teknisk utstyr av samtaler man ikke selv deltar i. Kommunikasjonskontroll etter kapittel

16a om avlytting og annen kontroll med kommunikasjonsanlegg, dvs. telefonkontroll mv., holdes utenfor.

Det er vanlig å omtale hemmelig avlytting av samtaler ved hjelp av mikrofoner eller andre tekniske hjelpemidler som romavlytting. Slik avlytting er imidlertid ikke begrenset til lukkede rom, men kan foretas på et hvilket som helst sted, også i friluft. Teknikken på området er avansert og gir mange muligheter. Blant annet finnes det meget små mikrofoner som kan plasseres nær sagt hvor som helst, man har retningsbestemte mikrofoner som kan avlytte samtaler på lang avstand, og det er mulig å benytte laserteknikk for å avlytte samtaler på avstand eller gjennom glassruter.

I det følgende brukes for enkelhets skyld begrepet romavlytting i vid betydning, slik at også teknisk avlytting av samtaler utenfor rom omfattes.

### 8.2.2 Gjeldende rett

Straffeloven § 145a setter forbud mot hemmelig teknisk avlytting av samtaler man ikke selv deltar i. Straffebudet rammer imidlertid ikke avlytting og opptak av samtaler man selv er med i, og straffeprosessloven § 216l gir dessuten politiet uttrykkelig hjemmel for avlytting av samtaler når de selv deltar i samtalen, eller når en part som deltar, har gitt samtykke.

Foruten straffeprosessloven § 216l om avlytting og opptak av egne samtaler, er det ingen lov hjemmel for hemmelig avlytting i norsk rett. Straffeprosessen er et utpreget positivrettslig lovområde. Nødverge, nødrett eller annet ulovfestet hjemmelsgrunnlag vil derfor vanskelig kunne legitimere romavlytting som etterforskningsmetode. Nødverge og nødrett kan lettere tenkes å gi grunnlag for romavlytting når dette er påkrevd for å avverge de mest alvorlige straffbare handlinger.<sup>6</sup>

### 8.2.3 Utenlandsk rett

#### 8.2.3.1 Svensk rett

Svensk rett tillater ikke romavlytting. En slik adgang har vært foreslått en rekke ganger, men har ennå ikke fått gjennomslag.

I SOU 1998: 46 – den såkalte Buggningsutredningen – ble det fremmet forslag om å tillate rom-

<sup>6</sup> Se nærmere om nødrett som hjemmelsgrunnlag i Metodeutvalgets utredning, NOU 1997: 15 Etterforskningsmetoder for bekjempelse av kriminalitet side 52 og side 78-79 og Ot.prp. nr. 64 (1998-99) side 91.

avlytting i visse tilfeller.<sup>7</sup> Romavlytting – hemmelig teknisk avlytting – foreslås tillatt ved etterforskning av lovbrudd som kan lede til fire års fengsel eller mer, samt for narkotikalovbrudd.

I forslaget er det et vilkår for avlytting at noen er «skålig misstänkt» for lovbruddet og at tiltaket er av «synnerlig vikt» for etterforskningen.<sup>8</sup>

Det skal etter forslaget ikke være adgang til å avlytte samtaler mellom mistenkte og hans forsvarer.<sup>9</sup>

Det skal angis uttrykkelig i beslutningen om tillatelsen omfatter rett til å plassere det tekniske utstyret og hente det tilbake fra område som ellers er beskyttet mot inntrengning.<sup>10</sup>

I Buggningsutredningen er det foreslått regler om behandlingen av innhentet informasjon.<sup>11</sup> Adgangen til å benytte overskuddsinformasjon er imidlertid ikke lovregulert i svensk rett i dag og foreslås heller ikke regulert i Buggningsutredningen. Prinsippet om fri bevisførsel står sterkt i svensk rett, slik at det er en vid adgang til å føre eventuelle lovlige utenlandske opptak eller ulovlige innenlandske opptak som bevis.

Forslagene i Buggningsutredningen ble behandlet i en Lagrådsremiss. Lagrådet var kritisk, og etterlyste særlig en nærmere utredning av reglene om bruk av overskuddsinformasjon. Den politiske behandlingen av forslagene stoppet derfor opp, og det er per i dag ennå ikke fremmet noen proposisjon. Utvalget har imidlertid fått opplyst at spørsmål knyttet til bruk av overskuddsinformasjon er under utredning med sikte på en videre oppfølging av forslaget om å åpne for romavlytting som etterforskningsmetode.

#### 8.2.3.2 Dansk rett

Den Danske retsplejeloven § 780 flg. åpner for flere inngrep i «meddelelshemmeligheden», herunder romavlytting. I bestemmelsen er det fastsatt at politiet kan «aflytte andre samtaler eller

<sup>7</sup> Se utkastet til ny bestemmelse i rättegångsbalken kapittel 27a § 7, jf. § 1 om hemmelig teknisk avlytting og § 8, jf. § 5 om hemmelig kameraovervåkning.

<sup>8</sup> Se utkastet til ny bestemmelse i rättegångsbalken kapittel 27a § 10. For hemmelig kameraovervåkning er det lempet på kravet til identifikasjon av mistenkte dersom det er særlig grunn til å tro at kameraovervåkingen vil lede til at lovbruddet oppklares.

<sup>9</sup> Se utkastet til ny bestemmelse i rättegångsbalken kapittel 27a § 13.

<sup>10</sup> Se utkastet til ny bestemmelse i rättegångsbalken kapittel 27a § 15.

<sup>11</sup> Se utkastet til ny bestemmelse i rättegångsbalken kapittel 27a § 20.



uttaleser [enn telefonsamtaler mv.] ved hjelp af et apparat (anden aflytning)», jf. første ledd nr. 2.

De materielle vilkårene for romavlytting følger av §§ 781 og 782: Det må foreligge «bestemte grunde til at antage» at det på stedet som begjæres avlyttet, gis meddelelser til eller fra en mistenkt. Videre må inngrepet antas å være av «avgjørende betydning» for etterforskningen, og etterforskningen må angå et lovbrudd som etter loven kan medføre fengsel i 6 år eller mer, eller en overtredelse av nærmere oppregnede bestemmelser i straffeloven, blant annet bestemmelsene i straffeloven kapittel 12 – forbrytelser mot statens selvstendighet og sikkerhet – og kapittel 13 – forbrytelser mot statsforfatningen og de øverste statsmyndigheter mv. Det er dessuten et tilleggsvilkår at lovbruddet har medført eller kan medføre fare for menneskers liv eller velferd eller for betydelige samfunnsverdier.

Det er ingen begrensninger i adgangen til å føre slike bevis som beslutningen om avlytting tar sikte på å fremskaffe. Men rettsplejeloven § 789 har regler om bruk av overskuddsinformasjon. Opplysninger som ikke har dannet grunnlag for avlyttingstillatelse, og som heller ikke kunne dannet slikt grunnlag, kan anvendes i den videre etterforskningen av det lovbruddet som er avdekket. Slike opplysninger kan imidlertid som hovedregel ikke føres som bevis for retten, men det er gjort unntak fra dette bevisforbudet i enkelte tilfeller.

I rettsplejeloven § 791 er det gitt regler om håndteringen av det materialet som fremkommer gjennom romavlyttingen.

### 8.2.3.3 Finsk rett

I Finland er romavlytting som etterforskningsmetode hjemlet i tvångsmedelslagen,<sup>12</sup> mens romavlytting som forebyggende metode er hjemlet i Polislagen.<sup>13</sup> Reguleringen av romavlytting er i stor utstrekning harmonisert i de to lovene. Her presenteres bare reglene om romavlytting i tvångsmedelslagen.

Grunnvilkårene for romavlytting – teknisk avlyssning – i Finland er angitt i tvångsmedelslagen kapittel 5a § 4: Noen må være «skäligen mistänkt» for et lovbrudd som kan medføre fengsel i minst 4 år. Det er gjort unntak fra dette straffesammekravet for visse lovbrudd, blant annet «för-

beredelse til ett brott som begås i terroristiskt syfte».

Romavlytting kan bare foretas på offentlig sted, befordringsmiddel, hotellrom, lager eller annet rom eller sted som ikke benyttes som fast bosted. Det er dessuten adgang til romavlytting av mistenkte i fengselsvesenets anstalter. Forutsetningen er foruten de generelle vilkårene at det vil være vesentlig vanskeligere å etterforske lovbruddet ved hjelp av tvångsmidler som ikke i like stor grad griper inn i den mistenktes eller andre personers rettigheter. I § 4 er politiet også gitt adgangshjemmel til de lokalitetene som kan avlyttes.

Det er gitt regler om overskuddsinformasjon i § 13. Utgangspunktet er at informasjon som ikke vedkommer den aktuelle saken, skal slettes.

### 8.2.3.4 Rettstilstanden i Vest-Europa for øvrig

Utvalget har ikke foretatt noen grundig undersøkelse av rettstilstanden utenfor Norden, men har forsøkt å skaffe seg en uttømmende oversikt over hvilke land i Vest-Europa som i dag har lovhjemmel for romavlytting i en eller annen form. Utvalget har ikke funnet grunn til undersøke rettstilstanden utenfor Vest-Europa.

Island,<sup>14</sup> Nederland,<sup>15</sup> Tyskland,<sup>16</sup> Storbritannia,<sup>17</sup> Østerrike<sup>18</sup> og Sveits<sup>19</sup> åpner for bruk av romavlytting på noe ulike vilkår. Utvalget har gjennom den norske ambassaden i de respektive landene fått opplyst at det samme gjelder Belgia, Italia, Frankrike, Portugal og Spania.

I Irland er det imidlertid ikke adgang til å benytte romavlytting som etterforskningsmetode. Irsk lovgivning åpner for kontroll med postforsendelser og telekommunikasjon, men altså ikke for avlytting av kommunikasjon utenfor disse mediene.<sup>20</sup>

<sup>14</sup> Lov om offentlig rettspleie § 86 bokstav c, jf. § 87.

<sup>15</sup> The Special Powers of Investigation Act, BOB, 2000 kapittel 4.

<sup>16</sup> Strafprozeßordnung § 100c, jf. artikkel 13 tredje ledd i den tyske Grunnloven.

<sup>17</sup> Regulation of investigatory powers act – RIPA – 2000 kapittel 23 del 2 som avløser The Police Act, 1997 del 3.

<sup>18</sup> Strafprozeßordnung 1975 – StPO – del 12, kapittel 6 §§ 149d flg.

<sup>19</sup> Bundesgesetz über die Bundesstrafrechtspflege, 1934 artikkel 66 andre ledd, jf. Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs – BÜPF – 6. oktober 2000.

<sup>20</sup> Se Interception of Postal Packets and Telecommunications Messages Regulation Act, 1993.

<sup>12</sup> Tvångsmedelslagen, 30. april 1987 kapittel 5a.

<sup>13</sup> Polislagen, 7. april 1995 §§ 28 flg.

Som det fremgår av fremstillingen ovenfor, er det altså tre land i Vest-Europa som ikke tillater romavlytting som etterforskningsmetode: Norge, Sverige og Irland. I Finland er det ikke adgang til avlytting av rom som benyttes som fast bosted.

#### 8.2.4 Tidligere utredninger og forslag

Spørsmålet om å innføre adgang til romavlytting har vært utredet flere ganger tidligere.

I høringsbrev av 8. november 1984 tok Justisdepartementet opp spørsmålet om å innføre adgang til romavlytting. I høringsbrevet ble det pekt på hensyn for og imot, men det ble ikke tatt standpunkt til om det burde gis en slik adgang. Departementet fremmet ikke noe forslag om romavlytting etter høringen.

I 1990 foreslo Fostervollutvalget å åpne for romavlytting som etterforskningsmetode i saker knyttet til terror og etterretningsvirksomhet.<sup>21</sup> Utvalget viste til at romavlytting ville kunne bli et velegnet og effektivt middel i bekjempelsen av ulovlig etterretningsvirksomhet som truer rikets sikkerhet, og av terrorvirksomhet. Departementet fremmet ikke noe lovforslag på grunnlag av utredningen.

Spørsmålet om romavlytting ble senere behandlet av Sikkerhetsutvalget i 1993.<sup>22</sup> Utvalget foreslo enstemmig ikke å innføre romavlytting som etterforskningsmetode, først og fremst under henvisning til den integritetskrenkelse metoden innebærer. Medlemmet Tor-Aksel Busch var enig i konklusjonen, men hadde en særmerknad.

I 1997 foreslo Metodeutvalget å innføre adgang til romavlytting.<sup>23</sup> Utvalget foreslo at lovbrudd som kan medføre fengsel i 6 år eller mer, skulle kunne gi grunnlag for avlytting på offentlig sted, mens lovbrudd som kan medføre høyere straff enn fengsel i 10 år, skulle kunne gi grunnlag for avlytting utenfor offentlig sted. Forslaget ble først og fremst begrunnet i kriminalitetsutviklingen. Det ble blant annet vist til en tendens i retning av flere lukkede kriminelle miljøer som begår alvorlige straffbare handlinger. Disse miljøene kan være vanskelige å etterforske ved hjelp av gjeldende etterforskningsmetoder.

Forslaget ble ikke fulgt opp av Justisdepartementet.<sup>24</sup> I proposisjonen gjør departementet

rede for de sentrale hensynene for og mot romavlytting. Det viktigste argumentet for å tillate metoden er selvsagt hensynet til kriminalitetsbekjempelsen. Kriminelle har et kommunikasjonsbehov, og kontroll med denne kommunikasjonen kan ha avgjørende betydning for etterforskningen. Departementet peker på at kriminalitetsutviklingen har gått i retning av mer lukkede miljøer som begår alvorlig kriminalitet og som det er vanskelig å etterforske med tradisjonelle etterforskningsmetoder. Det er bare kommunikasjon gjennom data- og telenettet som kan avlyttes etter gjeldende regler om kommunikasjonskontroll. Kryptering kan dessuten sperre muligheten for kontroll av slik kommunikasjon. Den eneste måten å få tilgang til relevant kommunikasjon på kan derfor i en del tilfeller være infiltrasjon, noe som i visse lukkede miljøer i praksis kan være umulig eller svært vanskelig. Som alternativ til infiltrasjon vil romavlytting trolig også være en bedre metode for polititjenestemennene rent sikkerhetsmessig, selv om det nok også kan knytte seg en sikkerhetsrisiko til plasseringen av avlyttingsutstyret i en del tilfeller.

Det sentrale mothensynet som trekkes frem av departementet, er at romavlytting utgjør et alvorlig integritetsinngrep mot dem som avlyttes. Det pekes på at romavlytting har flere likhetstrekk med telefonkontroll, men at metoden innebærer et mer alvorlig inngrep i den personlige integritet. En forskjell er at mange regner en samtale under fire øyne som mer privat enn en telefonsamtale. En annen forskjell er at romavlytting innebærer en kontinuerlig kontroll med all lyd som omgir den mistenkte på det stedet som avlyttes, også når vedkommende ikke snakker i telefonen eller kommuniserer via e-mail eller lignende. Romavlytting, særlig i private hjem, vil derfor blottlegge større deler av privatlivet enn annen kommunikasjonskontroll. Metoden vil innebære en mye større grad av kontroll med andre sider av mistenktes livsførsel enn vedkommendes samtaler, og kan lett medføre at det fremkommer store mengder overskuddsinformasjon om private forhold som overhodet ikke vedkommer etterforskingssaken. Romavlytting vil også lettere omfatte samtaler med personer som ikke har noen tilknytning til den ulovlige virksomheten, herunder personer med taushetsplikt, familiemedlemmer og venner. Romavlytting på private områder forutsetter dessuten i mange tilfeller forutgående innbrudd.

Departementet kom etter å ha gjennomgått hensynene for og mot romavlytting til at metoden

<sup>21</sup> Utredningen er tatt inn som vedlegg 2 til St. meld. nr. 30 (1992-93) Om overvåkningstjenesten.

<sup>22</sup> NOU 1993: 3 Strafferettslige regler i terroristbekjempelsen.

<sup>23</sup> NOU 1997: 15 Etterforskningsmetoder for bekjempelse av kriminalitet, delinnstilling II.

<sup>24</sup> Ot.prp. 64 (1998-99).

kunne gi nyttig informasjon som ellers vanskelig kan oppnås i visse saker, og at det således isolert sett forelå et behov. Det ble videre fremholdt at behovet for romavlytting var større enn da metoden tidligere hadde vært vurdert. Likevel mente departementet at mothensynene fortsatt veide så tungt at metoden ikke burde innføres.

Justiskomiteen sluttet seg til departementets forslag, men uttalte:

«Komiteen konstaterer at departementet i denne omgang ikke foreslår romavlytting, men at metoden drøftes med hensyn til vilkår og prosessuelle spørsmål i proposisjonen. Komiteen kan slutte seg til at romavlytting ikke tas opp til konkret behandling i denne omgang, og ser det som et mål å få fortdrag i vedtak som følger opp hoveddelen av Metodeutvalgets forslag. Komiteen antar at spørsmålet om romavlytting vil kunne komme opp til politisk behandling innen rimelig tid, og ber departementet vurdere romavlytting dersom kriminalitetsutviklingen og erfaringer fra nye metoder tilsier det.»<sup>25</sup>

### 8.2.5 Erfaringer med etterforskningsmetodene som ble innført i 1999

Metoderevisjonen innebar som nevnt en utvidelse av metodereglene, og Justiskomiteen fremholdt som nevnt ovenfor, at erfaringen med de nye reglene ville måtte inngå i en eventuell senere vurdering av om romavlytting bør innføres. På grunn av den relativt korte tid reglene har virket, vil det uansett være begrenset hvilke erfaringer som er vunnet. De viktigste endringene av betydning innen ansvarsområdet for Politiets sikkerhetstjeneste, PST, var utvidelser av reglene om kommunikasjonskontroll samt utvidet adgang til unnlatt underretning ved bruk av tvangsmidler. Det sentrale spørsmålet er om metodereglene etter revisjonen er tilstrekkelige til å etterforske saker som gjelder rikets sikkerhet mv.

PST har ved flere anledninger bedt om å få hjemmel for romavlytting på sitt område, sist ved brev til departementet 21. februar 2001. I brevet vises det til Sikkerhetsutvalgets innstilling. Tjenesten uttaler videre blant annet:

«I dag ser vi i enda større grad enn for 11 år siden hvordan det p.g.a. den teknologiske utviklingen har blitt stadig vanskeligere for politiet å gjennomføre en troverdig og effektiv

kommunikasjonskontroll, jf. strpl. § 216 a. En kan her nevne følgende forhold:

Teleoperatørene har fortsatt store problemer – rent teknisk – med å få lagt forholdene til rette for gjennomføring av kommunikasjonskontroll etter rettens kjennelse.

De siste årene har antallet teletjenestetilbydere økt betydelig. Dette har gjort det vanskeligere for politiet å identifisere den aktuelle tilbyderen, i tillegg til at det kan knytte seg sikkerhetsrisiki til enkelte av de foretakene som opererer i dette markedet.

Stadig bedre krypteringsprogrammer gjør flere sambandsmidler avlytningssikre.

Forhåndsbetalte og uregistrerte kort (kontantkort) vanskeliggjør/umuliggjør avlytting av mobiltelefoner.

Bruken av datakommunikasjon har tiltatt dramatisk i omfang.

Dette er samlet sett forhold som etter Overvåkningssentralens syn bør føre til at spørsmålet om romavlytting blir tatt opp på nytt. Når den reelle muligheten for å foreta effektiv kommunikasjonskontroll er så redusert som beskrevet ovenfor, har politiet langt på vei mistet sitt viktigste våpen i kampen mot den alvorligste kriminaliteten.»

Utvalget har avholdt to møter med tjenesten, jf. 1.4, og mottatt utfyllende synspunkter.

PST hevder de nye metodene har vært et steg i riktig retning, men at de ikke dekker tjenestens særlige behov. Dette skyldes for det ene at ulike forhold ved reguleringen av de nye metodene gjør dem mindre anvendelige enn ønskelig. For det andre anfører PST at de gjeldende etterforskningsmetodene etter sin art ikke er tilstrekkelige i alle typer saker. Samlet innebærer dette etter tjenestens syn at politiet ikke har fått den adgangen til å kontrollere mistenktes kommunikasjon som var forutsatt ved revisjonen av metodereglene.

Utvalget antar at den metoden som er mest aktuell som alternativ til romavlytting, er kommunikasjonskontroll etter straffeprosessloven kapittel 16a. Dette er naturlig nok ikke et alternativ dersom mistenkte ikke kommuniserer relevante opplysninger gjennom telefon, datamaskin eller annet kommunikasjonsanlegg. Det er også en rekke problemer knyttet til en eventuell kommunikasjonskontroll. Tekniske problemer, mange teletilbydere, uregistrerte kontantkort, telefonkiosker og i noen grad kryptering, utgjør – som fremholdt av PST – i praksis et problem.

Problemet med kryptering kan vanskelig tenkes løst gjennom justeringer i dagens regler om kommunikasjonskontroll. Kryptering utgjør imid-

<sup>25</sup> Innst.O. nr. 3 (1999-2000) punkt. 9.

lertid, etter det utvalget har fått opplyst, ikke noe stort problem per i dag, men dette kan endre seg.

Infiltrasjon kan ikke dekke behovet for informasjon i alle saker. En del miljøer som PST har ansvaret for å etterforske, er i praksis umulige å infiltrere. Dette gjelder dels enkelte velorganiserte etniske og fremmedspråklige grupper, dels fremmed etterretning.

Utvalget legger til grunn at de begrensningene som følger av dagens metoderegler, ikke fullt ut kan avhjelpest gjennom justeringer i regelverket og bedre samarbeid mellom politiet og teletilbyderne.

Erfaringene fra romavlytting i Danmark og enkelte andre land viser at metoden i en del tilfeller har avhjulpet de problemene som er beskrevet, slik at det har vært mulig å skaffe nødvendige opplysninger.<sup>26</sup> Utvalget legger til grunn at disse erfaringene har relevans også for norske forhold, selv om det fremstår som noe uklart hvor mye man kan forvente å oppnå ved å åpne for bruk av romavlytting.

### 8.2.6 Utvalgets vurderinger

I spørsmålet om å innføre romavlytting som etterforskningsmetode i saker om rikets sikkerhet og terrorisme har utvalget delt seg i et flertall og et mindretall.

*Flertallet*, Lund, Blomdal, Koch Christensen, Lütken og Kristiansen, mener at denne etterforskningsmetoden ikke bør innføres. Flertallet viser til den oppsummering av argumenter for og mot romavlytting som fremgår av Justisdepartementets bemerkninger i Ot.prp. nr. 64 (1998-1999) gjengitt under 8.2.4. I det følgende vil i første rekke bli trukket frem hensyn som etter flertallets oppfatning står sentralt i vurderingen av om romavlytting bør innføres og som i tidligere vurderinger av spørsmålet til dels ikke synes å ha fått den oppmerksomhet de fortjener.

Flertallet tar utgangspunkt i den generelle fremstilling av avveiningen mellom hensynet til samfunnsvern, det vil si behovet for å ta i bruk denne etterforskningsmetoden, og hensynet til rettssikkerhet i vid forstand – hensynet til å beskytte borgerne mot urimelige eller vilkårlige inngrep fra statens side, jf. fremstillingen i 6.2. Avveiningen må skje i lys av den norske strafferettslige tradisjon. Betydningen av denne tradisjonen er drøftet i 6.2.1. Her fremheves følgende:

- I forhold til andre land har norsk strafferettslig tradisjon vært preget av milde straffereaksjoner og tilbakeholdenhet med hensyn til å innføre inngripende metoder i etterforskningen av straffbare handlinger.
- Et lands strafferettstradisjon gjenspeiler i ikke liten grad samfunnets sivilisatoriske og humanistiske nivå ved å vise den maktbruk og de metoder som benyttes i beskyttelsen av samfunnets normer.
- Dette inngår i samfunnets verdigrunnlag som påvirker holdninger og atferd; en mild og human strafferettspleie vil i dette perspektiv generelt kunne være egnet til å dempe kriminalitetsnivået.
- Det er ikke gitt at straffskjerpelser og innføring av mer inngripende metoder fører til en mer effektiv kriminalitetsbekjempelse. Det foreligger ikke erfaringsmessig grunnlag for at kriminalitetsnivået i et samfunn vil være lavere jo mer drastiske virkemidler samfunnet tar i bruk. I vår del av verden synes vi snarere å se at jo hardere virkemidlene er, jo hardere later også samfunnet til å være – uten at det dermed er sagt noe om årsaksforholdene, som er komplekse.

Flertallet vil understreke at den norske strafferettstradisjon er en stor verdi i vårt samfunn som ikke må tapes av syne under presset fra internasjonal, organisert kriminalitet og terrorisme, og kanskje ikke minst under den stadig sterkere innflytelsen fra land som har en annen strafferettslig kultur og som vi samarbeider med i den internasjonale kriminalitetsbekjempelsen. Vår strafferettslige tradisjon må tillegges vesentlig betydning ved vurderinger av nye regler på straffertens område, ikke minst gjelder det ved innføring av nye inngripende etterforskningsmetoder. Det er denne tradisjonen som har bestemt hvor balansepunktet skal legges mellom samfunnsvern og rettssikkerhet. Skal romavlytting innføres, må denne balansen være avgjørende forskjøvet ved dokumentasjon av et sterkt øket behov eller fordi de rettsikkerhetsmessige hensynene er vesentlig svekket.

Når det gjelder styrken i hensynet til samfunnsvernet, viser flertallet for det første til det utvalget på generelt grunnlag gir uttrykk for i 6.2.1, at det ikke er sterke holdepunkter for å anta at vernet vil øke betydelig gjennom innføring av tiltak som går på bekostning av personvern og rettssikkerhet. Det er for eksempel vanskelig å se at den omfattende telefonavlytting av norske bor-

<sup>26</sup> Se nærmere Buggningsutredningen, SOU 1998: 46 side 335-338 og side 169 flg.

gere som ble drevet av Politiets overvåkingstjeneste i den periode som ble undersøkt av Lund-kommisjonen – og som gikk langt ut over lovens rammer – i nevneverdig grad bidro til å trygge rikets sikkerhet. Flertallet viser også til at det formodentlig vil kunne stilles spørsmål om det svært høye straffenivået og den omfattende telefonavlytting som har vært benyttet i narkotikasaker – i forhold til norsk strafferettstradisjon er det tale om et eksepsjonelt høyt inngrepsnivå – har hatt vesentlig betydning for bekjempelsen av narkotikaproblemet i Norge.

Som det fremgår av drøftelsen i 6.2.3, er det en nødvendig forutsetning for innføring av en inngripende etterforskningsmetode at behovet må være dokumentert. Innføring av romavlytting vil eventuelt bare kunne tenkes ved etterforskning av de aller alvorligste forbrytelsene. Selv om det neppe er grunn til å tro at romavlytting vil ha noen vesentlig betydning i bekjempelsen av ulike typer alvorlig kriminalitet, er det klart nok at også denne metoden i enkelte tilfeller vil kunne være et nødvendig bidrag til oppklaring. For de mest alvorlige lovbrudd som erfaringsmessig begås eller som det med grunnlag i faktiske, objektivt konstaterbare holdepunkter er reell mulighet for, må dette isolert sett være nok til å slå fast at det foreligger et dokumentert behov.

Flere av de forbrytelser som omhandles i straffelovens kapittel 8 og 9 om rikets sikkerhet hører med blant de mest alvorlige i straffeloven. En del av bestemmelsene er aldri overtrådt i fredstid, og det foreligger heller ingen faktiske holdepunkter for at dette er en reell mulighet. Den eneste bestemmelsen som er av interesse ved vurderingen av om det i dag er behov for innføring av romavlytting, er straffeloven § 90 om åpenbaring av opplysninger som bør holdes hemmelige av hensyn til rikets sikkerhet. Strafferammen er i de alvorligste tilfellene fengsel i 15 år, jf. også utvalgets forslag i § 17-14. Det er på det rene at det foregår fremmed etterretningsvirksomhet rettet mot norske sikkerhetsinteresser, jf. fremstillingen i 6.1.3.4, og det er nærliggende å tenke seg at det i slike saker vil kunne foreligge situasjoner der nødvendige opplysninger bare kan skaffes til veie ved romavlytting.

Flertallet finner det klart at hensynet til å bekjempe avsløring av opplysninger som bør holdes hemmelige av hensyn til rikets sikkerhet eller andre grunnleggende nasjonale interesser, et hensyn som særlig er aktuelt i forhold til fremmed etterretningsvirksomhet, ikke kan begrunne innføring av romavlytting som etterforskningsmetode.

Selv om det foregår atskillig slik virksomhet rettet mot norske interesser, har denne etter opphøret av den kalde krigen og svekkelsen av den militære trussel mot Norge i hvert fall ikke en farligere karakter enn tidligere. Det foreligger således ingen utvikling på dette området som tilsier et øket behov for innføring av romavlytting. For ordens skyld nevner flertallet at de særlige hensyn som i alle år har gjort seg gjeldende vedrørende overvåking av diplomatisk samkvem eller av personer eller steder med diplomatisk immunitet, ikke kan begrunne regler om bruk av inngripende metoder overfor norske borgere og utlendinger som må likestilles med dem.<sup>27</sup>

Når det gjelder terrorvirksomhet, er flertallet i tvil om det kan sies å være dokumentert et behov. Flertallet viser til fremstillingen i 6.1.3.2 der terrortrusselen er drøftet. Det er ikke holdepunkter for at det er begått terrorhandlinger i Norge. Det som først og fremst oppfattes som en mulighet, er at terrorhandlinger rettet mot andre land eller regimer i andre land vil bli planlagt i Norge eller støttet fra Norge. Flertallet innser selvfølgelig denne muligheten, ikke minst tatt i betraktning den meget omfattende definisjon som er gitt av terror i straffeloven § 147a – også frigjøringsbevegelser som kjemper mot despotiske regimer vil kunne rammes – og den vidtfaavnende bestemmelsen om økonomisk bistand til terrorisme i § 147b. Etter terrorangrepet mot USA 11. september

<sup>27</sup> Overvåking av diplomater har alltid vært et viktig ledd i statenes kontraetterretning. Denne praksis kan neppe ses som folkerettsstridig. Tvert i mot er praksisen så utbredt at den må sies å være akseptert eller i hvert fall tolerert i statenes praksis. Dette kommer også til uttrykk i folkerettsteorien, jf. eksempelvis Peter Malanczuk, Akehurst *Modern Introduction to International Law*, 7. rev utg. 1997 side 126: «'Bugging' of diplomatic premises, which is not mentioned in the Vienna Convention, is contrary to the spirit of the Convention, but is probably too widespread to be regarded as illegal.» Den teknologiske utvikling medfører at denne virksomheten neppe avtar. Som det fremgår av Lund-kommisjonens rapport, ble utlendinger i flere tilfeller overvåket gjennom ulovlig romavlytting, jf. side 348. Uten at det fremgår uttrykkelig, dreiet det seg om avlytting av personer med tilknytning til det som i rapporten er kalt «utenlandske kontorer» og som ble mistenkt for å være etterretningsagenter. Spørsmål om telefonavlytting av slike kontorer og agenter var fremme under Stortingets behandling av Lund-kommisjonens rapport. Forholdet var at kontorene ble telefonavlyttet som rutinemessig overvåkingstiltak, jf. høyesterettsdommer Ketil Lunds brev til Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité av 3. juli 1996, jf. Innst.S. nr. 240 (1996-1997) side 133. Det fremgår av brevet at avlytting av utenlandske kontorer mv. reiser særlige spørsmål, at det aldri hadde vært uenighet om nødvendigheten av tiltaket, og at denne praksis ikke kunne begrunne en utvidet adgang til avlytting av norske borgere og utlendinger likestilt med dem. Spørsmålene er for øvrig drøftet i NOU 1984: 4 Politiets overvåkingstjeneste side 155-156 og note 42.

2001, krigen i Afghanistan og Irak-krigen må terrorfaren sies å være øket over store deler av verden. Men flertallet har noe vanskelig for å se at det foreligger faktiske holdepunkter utover dette som med styrke taler for å anse alvorlige terrorhandlinger rettet mot mål i Norge eller planlagt her, som en reell fare. Når det gjelder betydningen av den oppfordring til å angripe blant annet norske ambassader i utlandet, som skal skrive seg fra en av al-Qaidas øverste ledere, Ayman al-Zawahiri, og som ble sendt 21. mai 2003 av TV-stasjonen al-Jazeera, viser flertallet til fremstillingen i 6.1.3.2. Det er uklart hva som er bakgrunnen for at Norge ble nevnt som angrepsmål sammen med USA, Storbritannia og Australia – Norge ble i oppfordringen også uriktig nevnt som deltaker i Irak-krigen – og hvilken realitet det måtte være i oppfordringen for Norges vedkommende. Av drøftelsen i 6.1.3.2 fremgår at terrortrusselen gjennom den perioden utvalget har arbeidet, har vært ansett som lav og lav til moderat og nå, etter hendelsen i mai 2003, som moderat til lav. Trusselvurderingen gjelder etter det opplyste ikke norske mål i utlandet, men om det er slik at for eksempel norske ambassader i utlandet er mer utsatt enn tidligere, tilsier ikke dette at det dermed er dokumentert et nevneverdig øket behov for innføring av romavlytting i norsk rett, jf. fremstillingen i 6.2.3.3 der det blant annet fremgår som et vilkår at metoden i betydelig grad vil øke muligheten for oppklaring. Flertallet viser også til oppsummeringen av trusselvurderingen i 6.1.3.6.

Avgjørende for flertallet er imidlertid at det behov som måtte være dokumentert, ikke under noen omstendighet kan oppveie de tungtveiende motstående hensyn til personvern og rettssikkerhet. Departementet har redegjort for de fleste av disse mothensynene i Ot.prp. nr. 64 (1998-99) side 96-98, jf. gjengivelsen i 8.2.4. Departementet understreker inngrepets særdeles integritetskrenkende karakter ved å avsløre alt mennesker samtaler om i sine liv, samtaler som, når de foregår i lukkede rom, gjennomgående åpner mer av privatlivet enn for eksempel telefonsamtaler. I tillegg avsløres alle andre aktiviteter som lager lyd. Inngrepet vil i stor utstrekning ramme mennesker som ikke er mistenkt for noe som helst. Det vil også i en del tilfeller komme til å ramme uskyldige personer som med skjellig grunn er under mistanke for en terrorhandling. Dette er av særlig betydning når det dreier seg om en så inngripende metode som romavlytting.

Til dette kommer risikoen for bruk i utreningsmål, et forhold som ble fremhevet under hørings-

runden, men som Justisdepartementet ikke fant grunn til å kommentere i proposisjonen.<sup>28</sup> Dette bør imidlertid trekkes frem fordi Lund-kommisjonens rapport inneholder et erfaringsgrunnlag som ikke kan være uten interesse når risikoen for misbruk vurderes. I korthet ble det i rapporten påvist at det i årevis foregikk omfattende telefonavlytting som i realiteten ble brukt som overvåkingstiltak for å holde organisasjoner og personer under oppsikt, ikke for å etterforske straffbare handlinger slik lovens forutsetning var, jf. især side 350 flg. Det sier seg selv at den kritikk som ble rettet mot overvåkingstjenestens og domstolenes praktisering av reglene om telefonkontroll – og den oppmerksomhet og bevisstgjøring og de lovendringer og erstatningsutbetalinger<sup>29</sup> dette førte til – har redusert risikoen for misbruk.<sup>30</sup> Men alminnelig menneskelig erfaring og erfaringene fra kommisjonens undersøkelser gir ikke grunnlag for å anta at risikoen for utglidninger eller misbruk dermed er eliminert for ettertiden. Flertallet finner det vanskelig å se bort fra at denne risikoen er reell. Erfaringer tilsier at risikoen ikke minst kan være til stede på områder der trusselen oppfattes som stor, og det foreligger en større krets av mennesker som på grunn av sin etnisitet eller politiske eller religiøse orientering utpeker seg som truende eller som rekrutteringsmark for de krefter som står bak trusselen.

I utvalgets beskrivelse av trekk ved utviklingen i 6.2.2 er det, som et særlig aspekt ved den nåværende trusselsituasjon, pekt på de mulige konsekvensene for muslimske miljøer i vestlige land som vil kunne bli sett som rekrutteringsmark for ytterliggående fundamentalistiske krefter. I denne forbindelse peker flertallet på at i slike miljøer vil innføring av romavlytting kunne bli

<sup>28</sup> På side 82 i proposisjonen er det i forbindelse med drøftelsen av spørsmålet om oppnevning av advokat for siktede i kommunikasjonskontroll saker kort vist til at «[o]gså resultatet av Lund-kommisjonens undersøkelser taler for at kontrollaspektet bør styrkes i kommunikasjonskontroll saker».

<sup>29</sup> Innsynsutvalget som ble opprettet ved midlertidig lov 17. september 1999 nr. 73 om begrenset innsyn i overvåkingspolitiets arkiver og registre – i kraft fra 1. januar 2000 – § 4, hadde per juli 2002 utbetalt 2,6 millioner kroner i erstatninger.

<sup>30</sup> Ved lov 3. desember 1999 nr. 82 ble regler om telefonkontroll gitt i straffeprosessloven. I forhold til straffelovens regler om rikets sikkerhet var den vesentligste endringen at mistankekravet ble skjerpet, jf. straffeprosessloven § 216a. Samtidig ble det bestemt at siktede skulle representeres av advokat, jf. § 100a. Den uheldige praksis i Oslo at rettsmøter til behandling av begjæringer om telefonkontroll ble holdt i Overvåkingssentralens lokaler og at utkast til beslutning regulært var ferdigskrevet på forhånd, jf. Lund-kommisjonens rapport side 354, ble avvirket etter fremleggelsen av rapporten.

oppfattet som i særlig grad rettet mot dem og, som blant annet erfaring fra overvåkingen av kommunister og andre venstreradikale har vist, er det sannsynlig at langt flere enn de som faktisk har grunn til det, vil tro seg avlyttet eller føle seg urolige i så måte. Dette har etter flertallets oppfatning negative konsekvenser ikke bare på det individuelle plan. Det vil også kunne påvirke utviklingen av lojalitet og tillit til det norske samfunn i negativ retning. Det er ikke innlysende at dette er uten betydning i et kriminalitetsforebyggende perspektiv.

I norsk rettstradisjon har det frem til 1990-årene vært vist betydelig tilbakeholdenhet med innføring av inngripende strafferettslige virkemidler. Utviklingen i bruk av telefonkontroll er illustrerende, jf. 6.2.1. Et hovedtrekk i denne tradisjonen har vært at lovforberedelsen var preget av grundige overveielser og av den erkjennelse at det nettopp i slike spørsmål var grunn til å ta seg god tid. Dette er av særlig betydning fordi hvert nytt inngrep påvirker samfunnet ikke minst ved å flytte balansepunktet mellom samfunnsvern og rettssikkerhet og således også senke terskelen for nye inngrep. I de senere år er holdningen endret. Nye og mer inngripende regler om straff og straffeprosess gis i akselererende tempo. Etter at loven om midlertidig telefonkontroll i narkotikasaker av 1976 ble gjort permanent i 1992 – begrunnet i de særlige hensyn som gjorde seg gjeldende ved narkotikakriminalitet – tok det 7 år før adgangen til telefonkontroll ble utvidet til alle straffbare handlinger med strafferamme på 10 år eller mer. Samtidig ble det åpnet for hemmelig ransaking – utsatt underretning – i saker med samme strafferamme og i alle saker etter straffeloven kapittel 8 og 9. Det ble også gitt regler om hemmelig beslag og utleveringspålegg og innført regler om anonym vitneførsel.<sup>31</sup> I løpet av de seneste år er det i stort tempo fremmet forslag om nye straffebestemmelser – for eksempel om terrorisme, jf. straffeloven § 147a som det i utgangspunktet var dette utvalgs mandat å utrede, jf. 1.2, og heving av straffemaksimum ved sammenstøt av forbrytelser – og om nye straffeprosessuelle virkemidler som adgang til å nekte forsvarer dokumentinnsyn av hensyn til politiets behov for å beskytte sine kilder mv., jf. først og fremst straffeloven §§ 242a og 292a som ble innført ved lov 9.

<sup>31</sup> De forslag som lå til grunn for lovendringene, jf. Ot.prp. nr. 64 (1998-99), var i første rekke forberedt av Metodeutvalget som – bortsett fra en sjefsinspektør i Justisdepartementets politiavdeling – bare besto av representanter for påtalemyndigheten.

mai 2003. Forslagene og måten de har blitt fremmet på har møtt til dels betydelig kritikk, også innenfor påtalemyndigheten.

Det som preger denne lovgivningen, der balansepunktet mellom samfunnsvern og rettssikkerhet nærmest må sies å være under stadig forskyvning, er at hvert tiltak ses for seg uavhengig av det som burde være et overordnet perspektiv: Hva betyr den pågående utvikling, der hvert enkelt tiltak inngår som ett element, for den verdi som ligger i bevaringen av den norske strafferettslige tradisjon med sitt lave inngrepsnivå? Hva betyr det for de tradisjonelle norske holdninger til forholdet mellom stat og individ, holdninger som har vært bestemmende for tilliten og tryggheten i det norske samfunn og derved også av betydning for kriminalitetsutviklingen?

I dette perspektiv er det etter flertallets oppfatning grunn til å stanse opp ved romavlytting. Romavlytting er i rettssikkerhetsmessig forstand atskillig mer inngripende enn de metoder man til nå har åpnet for i Norge. I grad er forskjellen til telefonkontroll så stor at det er naturlig å se romavlytting som noe kvalitativt annet. Åpnes det for romavlytting, overskrides en terskel som samfunnet til nå med rette ikke har villet overtre. Flertallet kan ikke se at det i dag foreligger trusler mot det norske samfunn som tilsier at man tar i bruk et så drastisk virkemiddel som etterforskningsmetode.<sup>32</sup>

*Mindretallet*, Gammelgård og Jahre, mener at det – på strenge vilkår og med nødvendige kontrollordninger – bør innføres adgang til romavlytting ved mistanke om overtredelser av bestemmelsene om terrorhandlinger og terrorfinansiering. Mindretallet understreker at det dreier seg om en vanskelig avveining mellom hensynet til samfunnsbeskyttelse på den ene side og hensynet til rettssikkerhet, personvern og beskyttelse av privatlivet på den andre, jf. oppsummeringen av momentene i punkt 8.2.4. Mindretallet er enig med flertallet i at romavlytting er en meget inngri-

<sup>32</sup> At romavlytting vil kunne være berettiget ut fra nødrettsbetraktninger for å avverge de alvorligste forbrytelser, er en annen sak. Romavlytting og andre ulovhjemlede metoder har gjennom årene i begrenset grad vært, og vil i fremtiden utvilsomt bli, brukt ut fra dette formål, jf. blant annet note 39. Flertallet er enig med Sikkerhetsutvalgets flertall som i NOU 1993: 3 Strafferettslige regler i terroristbekjempelsen side 52 legger til grunn at nødrett som tvingende nødvendig avvergingstiltak vil kunne gi grunnlag for romavlytting i visse situasjoner, og tilføyer: «Det er selsvagt en svakhet at grensene for når dette kan anses tillatt dermed vil forbli usikre, men utvalget ser det i og for seg som en fordel at denne usikkerheten dermed også vil kunne føre til en stor grad av tilbakeholdenhet med å ta slike virkemidler i bruk.»

pende metode, og mer inngripende enn kommunikasjonskontroll, blant annet fordi alle samtaler og all lyd rundt mistenkte kan bli fanget opp, og fordi avlyttingen i en del tilfeller vil ramme tredjepersoner. Mindretallet finner imidlertid at i noen situasjoner må hensynet til samfunnsvernet veie tyngst.

I punkt 6.2 har utvalget generelt drøftet grunnlaget for lovendringer. Således fremholdes blant annet at det er vanskelig å akseptere at samfunnet skal måtte resignere i kampen mot den mest alvorlige og ondartede kriminalitet på grunn av utilstrekkelige etterforskningsmetoder. Det handler her både om borgernes opplevelse av trygghet og om tilliten til de sentrale samfunnsinstitusjoner – Stortinget som lovgiver, politiet, påtalemyndigheten og domstolene. Samtidig står forholdsmessighetsprinsippet sentralt. Det må være samsvar mellom de skadevirkninger den aktuelle kriminalitet kan medføre og de metoder som tas i bruk for å bekjempe den. Av dette følger også et krav om dokumentasjon. Nye etterforskningsmetoder bør bare innføres når det foreligger et dokumentert behov, og ikke i forkant for å være føre vår i tilfelle det skulle skje endringer i kriminalitetsbildet. Det vises til den nærmere behandling av elementene i dokumentasjonskravet i punkt 6.2.3.3.

Metodeutvalget foreslo i 1997 enstemmig å innføre adgang til romavlytting for den mest alvorlige kriminalitet.<sup>33</sup> Både Gammelgård og Jahre var medlemmer av dette utvalget. I utredningen side 107 oppsummeres vurderingen av kriminalitetsutviklingen slik:

«Utvalget finner at det i dagens Norge er kriminalitet som er alvorlig nok til å kunne begrunne bruk av romavlytting, og at det innenfor deler av det kriminelle miljø ikke finnes tilfredsstillende muligheter for å nå frem ved bruk av vanlige etterforskningsmetoder. Det dreier seg om kriminalitet hvor slik avlytting faktisk vil være det eneste praktisk mulige etterforskningsmiddel som kan forventes å nå frem til oppklaring.»

Mindretallet fastholder at kriminalitetssituasjonen da Metodeutvalget fremla sin utredning, var slik at behovet for romavlytting var tilstrekkelig dokumentert. I de seks årene som siden har gått, har det etter mindretallets syn ikke skjedd endringer i kriminalitetsutviklingen som svekker behovet, snarere tvert om.

Metodeutvalgets mandat gjaldt etterforskningsmetoder ved alle former for kriminalitet, mens oppmerksomhetsområdet for utvalget her er avgrenset dels til forbrytelser mot Norges selvstendighet og forfatning, freden og andre grunnleggende nasjonale interesser, jf. utvalgets utkast til kapittel 17 i straffeloven, og dels til terrorhandlinger og terrorfinansiering, jf. straffeloven §§ 147a og 147b. For den førstnevnte gruppe straffbare handlinger legger mindretallet til grunn at det ikke har skjedd endringer av betydning de siste årene. Derimot er mindretallet av den oppfatning at terrortrusselen har økt etter at Stortinget i 1999 behandlet proposisjonen om etterforskningsmetoder, jf. Ot.prp. nr. 64 (1998-1999) og Innst.O. nr. 3 (1999-2000). Det er ikke holdepunkter for at det er begått terrorhandlinger i Norge, men det er en reell mulighet for at terrorhandlinger rettet mot andre land eller regimer i andre land vil bli planlagt i Norge eller støttet finansielt fra Norge. En kan heller ikke utelukke terrorhandlinger mot utenlandske interesser i Norge eller norske interesser i utlandet, jf. blant annet den trussel som i mai 2003 ble fremsatt mot Norge fra al-Qaida. Endelig kan det være aktuelt å etterforske personer som er bosatt i Norge eller har opphold her, for deltakelse i terrorvirksomhet eller terrorfinansiering andre steder i verden.

Det er hevet over tvil at terrorhandlinger kan medføre omfattende skadevirkninger i form av død og lemlestelse og betydelige materielle ødeleggelser. I denne situasjon kan det ikke stilles for strenge krav til hvor nærliggende muligheten må være for at terrorvirksomhet skal ha slik tilknytning til Norge som angitt ovenfor. Mindretallet peker på at lovgivningsprosessen er tidkrevende, slik at metodebehovet må vurderes med en nokså lang tidshorison. Det kan derfor ikke være riktig å vente med lovendringer til situasjonen eventuelt blir akutt. Nødrett er heller ikke noe godt alternativ til en lovhjemmel i en akutt situasjon. Dels vil en lovhjemmel gi en mer presis regulering og dermed sikre forutberegnelighet, dels vil tiltak begrunnet i nødrett bli gjennomført uten den rettslige kontroll som gjelder for inngripende etterforskningsmetoder. Nødrett er dessuten bare aktuelt dersom terrorhandlingen kan hindres, og kan ikke tjene som grunnlag for romavlytting etter at en terroraksjon har funnet sted med sikte på oppklaring og å stille gjerningspersonene for retten.

Etter mindretallets syn vil romavlytting være en nødvendig etterforskningsmetode ved terrorhandlinger, fordi andre etterforskningsmetoder

<sup>33</sup> NOU 1997: 15 Etterforskningsmetoder for bekjempelse av kriminalitet. Jf. omtalen i punkt 8.2.4.



ikke i tilstrekkelig grad kan fremskaffe nødvendig informasjon. Som påpekt i punkt 8.2.5, er kommunikasjonskontroll ikke nok, og infiltrasjon vil dels være umulig, dels utsette tjenestemenn for en uforholdsmessig høy risiko.

Mindretallet deler ikke flertallets frykt for misbruk. De strenge vilkår og kontrollordninger som må være knyttet til romavlytting, vil motvirke dette. Mindretallet ser det tvert om slik at faren for uhjemlet romavlytting vil være mindre med et regelverk enn uten.

En bestemmelse om romavlytting bør plasseres i straffeprosessloven kapittel 16b som ny § 216m, og kan utformes slik:

*Når noen med skjellig grunn mistenkes for overtredelse av straffeloven §§ 147a eller 147b, kan retten ved kjennelse gi politiet tillatelse til å avlytte ved tekniske midler andre samtaler hvor mistenkte deltar enn de som er nevnt i § 216a. Tillatelse kan bare gis dersom det må antas at avlytting vil være av vesentlig betydning for å oppklare saken, og at oppklaring ellers i vesentlig grad vil bli vanskeligjort.*

*Slik avlytting kan besluttes selv om straff ikke kan idømmes på grunn av bestemmelsene i straffeloven § 44 eller § 46. Det gjelder også når tilstanden har medført at den mistenkte ikke har utvist skyld.*

*Bestemmelsene i §§ 216d til 216k gjelder tilsvarende, likevel slik at rettens tillatelse ikke kan gis for mer enn to uker om gangen.*

Utkastet er utformet med utgangspunkt i bestemmelsen om kommunikasjonsavlytting i § 216a og Metodeutvalgets utkast.

Tilleggsvilkåret i første ledd annet punktum er det samme som i § 216c første ledd, jf. også departementets vurdering i Ot.prp. nr. 64 (1998-1999) punkt 11.3.3. Dessuten gjelder forholdsmessighetsprinsippet, jf. straffeprosessloven § 170a. Ved vurderingen her må det blant annet legges vekt på hvor og hvorledes avlyttingen skal finne sted, hvor lenge den skal pågå, og i hvilken utstrekning den også kan ramme utenforstående. Det må for eksempel stilles strengere krav dersom avlyttingen skal skje i et privat hjem enn på offentlig sted eller på et hotellrom. Videre står avlytting av et kortvarig møte mellom to medskyldige i en park i en helt annen stilling enn en avlytting over tid av rom i en bolig, der også familiemedlemmer og andre ofte oppholder seg.

Retten må i sin kjennelse angi sted og varighet for avlyttingen. Når det er nødvendig for å gjennomføre den avlytting retten har gitt tillatelse til, kan politiet begå innbrudd eller foreta andre inngrep for å plassere og fjerne utstyr. Mindretallet antar at det ikke er nødvendig å angi dette uttrykkelig i loven.

Etter utkastet gjelder straffeprosessloven §§ 216d til 216k tilsvarende. Dette innebærer at bestemmelsene om kommunikasjonskontroll også vil gjelde for avlytting med andre tekniske midler, likevel slik at tillatelsen ikke kan gis for mer enn to uker om gangen. De nevnte bestemmelser regulerer fremgangsmåten ved begjæringer og avgjørelser om avlytting, adgangen til å bruke opplysninger som fremkommer – herunder taushetsplikt og slettingsplikt, kontroll fra Kontrollutvalget, og spørsmål om det skal gis underretning i ettertid til den som har vært utsatt for avlytting.

Mindretallet har særlig vurdert om påtalemyndigheten bør ha hastekompetanse til å beslutte avlytting dersom rettens kjennelse ikke kan avventes uten at det er stor fare for at etterforskningen vil lide, jf. for kommunikasjonskontroll straffeprosessloven § 216d. Metodeutvalget foreslo slik hastekompetanse for avlytting på offentlig sted, men ikke for avlytting utenfor offentlig sted. Etter mindretallets syn bør bestemmelsen om hastekompetanse ved kommunikasjonskontroll gis tilsvarende anvendelse ved annen avlytting i terrorsaker. Det kan lett tenkes situasjoner hvor politiet får opplysninger om møtetid og -sted så kort tid før de aktuelle personer skal treffes at det ikke er mulig å innhente rettens kjennelse på forhånd. Et absolutt krav om dette vil derfor medføre at metoden i slike tilfeller ikke kan benyttes, og at avgjørende informasjon kan gå tapt. Mindretallet understreker at også i tilfeller der beslutningen treffes av påtalemyndigheten – politimesteren eller visepolitimesteren – vil det være rettslig kontroll. Således skal beslutningen senest 24 timer etter at avlyttingen ble påbegynt forelegges retten for godkjennelse, jf. § 216d første ledd annet punktum. I tillegg kontrolleres beslutningen av Kontrollutvalget, jf. § 216h, og riksadvokaten.

Som ved andre tvangsmidler med utsatt underretning, må det oppnevnes advokat for mistenkte. Således må straffeprosessloven § 216m tilføyes i oppregningen i § 100a. Videre må det i straffeprosessloven § 242 første ledd annet punktum vises til § 216m i tillegg til kapittel 16a.

### 8.3 Mistankekravet for bruk av tvangsmidler

#### 8.3.1 Kravet til «skjellig grunn» til mistanke i gjeldende rett

Et felles vilkår for å benytte straffeprosesslovens tvangsmidler i en etterforskning er at det foreligger «skjellig grunn» til mistanke om et straffbart forhold.<sup>34</sup> De øvrige vilkårene varierer. Blant annet varierer kravet til lovbruddets alvorlighet, fortrinnsvis angitt som krav til strafferammen, og det stilles ulike krav til behovet for å bruke de forskjellige etterforskningsmetodene.

Det er sikker rett at «skjellig grunn til mistanke» innebærer et krav om sannsynlighetsovervekt. I Rt 1993 side 1302 uttaler Høyesteretts kjæremålsutvalg i relasjon til straffeprosessloven § 171 om pågripelse og varetektsfengsling, jf. § 184:

«For så vidt gjelder lagmannsrettens forståelse av kravet til skjellig grunn til mistanke i straffeprosessloven § 171, tar retten for begge de siktede utgangspunkt i «at det skal være mer sannsynlig at siktede har begått den straffbare handling saken gjelder enn at han ikke har det». Dette er en riktig lovtolkning.»<sup>35</sup>

Det kan muligens fortsatt være noe usikkert om «skjellig grunn» fullt ut innebærer de samme krav i alle bestemmelsene som benytter uttrykket, eller i alle situasjoner som kan være aktuelle.<sup>36</sup> Det må imidlertid antas at det i hovedsak må stilles samme krav til sannsynlighet, og at det etter gjeldende rett ikke i noe tilfelle kan komme på tale å benytte tvangsmidler i etterforskningsøyemed dersom det er mer sannsynlig at siktede ikke har begått den straffbare handlingen saken gjelder, enn at han har gjort det.

<sup>34</sup> For beslag etter straffeprosessloven §§ 203 flg. må et slikt mistankekrav innfortolkes, selv om det ikke følger av ordlyden, jf. Rt 1998 side 1839, Rt 2000 side 577 og Andenæs, Norsk straffeprosess II, Oslo 2000 side 188. Det samme må gjelde for utleveringspålegg etter §§ 210 flg. Straffeprosessloven kapittel 17a som inngår i lovens fjerde del om tvangsmidler, stiller ikke krav til skjellig grunn til mistanke. Disse bestemmelsene angår imidlertid forebyggende tiltak, ikke etterforskning.

<sup>35</sup> I Rt 1992 side 1529, i en sak om førerkortbeslag etter vegtrafikklovens § 33 nr. 5 som også benytter uttrykket «skjellig grunn» til mistanke, uttalte Kjæremålsutvalget at dette «ikke kan forstås slik at det kreves noen kvalifisert sannsynlighetsovervekt». Det er tilstrekkelig at mistanken er av «en viss styrke».

<sup>36</sup> Se Andorsen, Lov og Rett 1994 nr. 9 side 559-575.

#### 8.3.2 Forholdsmessighetsprinsippet og nødvendighetsprinsippet

Foruten de vilkårene som fremgår av de enkelte bestemmelsene om tvangsmidler, setter nødvendighetsprinsippet og forholdsmessighetsprinsippet grenser for slike inngrep.

Straffeprosessloven § 170a lyder:

«Et tvangsmiddel kan brukes bare når det er tilstrekkelig grunn til det. Tvangsmidlet kan ikke brukes når det etter sakens art og forholdene ellers ville være et uforholdsmessig inngrep.»

Bestemmelsen er ny ved lov 3. desember 1999 nr. 82. Første punktum erstatter det nødvendighetsprinsippet som tidligere fremkom i straffeprosessloven § 240. Andre punktum erstatter forholdsmessighetsprinsippet slik det tidligere fremkom i ulovfestet rett og i § 174 første ledd om pågripelse og § 184 andre ledd om varetektsfengsling.

Forholdsmessighetsprinsippet i andre punktum gir anvisning på en avveining av forholdet mellom hva som kan oppnås ved bruk av tvangsmidlet og hvilken belastning tvangsmidlet innebærer for siktede. Foruten «sakens art» kan flere forhold ha betydning; mistankens styrke, muligheten for å nå frem med alternative og mindre inngripende etterforskningsmetoder, hvor inngripende tvangsmidlet er og siktedes livssituasjon.<sup>37</sup> Dersom f.eks. formålet med varetektsfengsling kan varetas med et fengslingssurrogat – det vil si tiltak som nevnt i straffeprosessloven §§ 181 og 188, herunder meldeplikt, innlevering av pass, kausjon mv. – vil det ikke være forholdsmessig å fengsle siktede.

Om det i et konkret tilfelle foreligger «tilstrekkelig grunn» til å benytte et tvangsmiddel, jf. annet punktum, vil vanligvis avhenge av hva man kommer til under forholdsmessighetsvurderingen. Unntak kan imidlertid tenkes, jf. f.eks. Rt 1986 side 760 der siktede var i en livssituasjon hvor forholdsmessighetsprinsippet ikke så lett kom ham til hjelp, samtidig som det gjaldt et lite graverende forhold. Det var da en feil å ikke vurdere nødvendigheten av inngrepet for seg.

Nødvendighetsprinsippet og forholdsmessighetsprinsippet er ikke bare av betydning for om et tvangsmiddel kan benyttes. Prinsippene begrenser også varigheten av tvangsmiddelbruken,

<sup>37</sup> Se nærmere Ot.prp. nr. 64 (1998-99) punkt 3.4, 18.2 og merknadene til ny § 170a i punkt IV.

eventuelt også de nærmere betingelsene for bruk. Prinsippene kan også tilsi at bruken av et tvangsmiddel skal opphøre før lengstefristen som er satt av retten, utløper.

Straffeprosessloven § 170a er en minimumsregel. I enkelte bestemmelser er det lovfestet et skjerpet krav til forholdsmessighet og nødvendighet, for eksempel ved at det stilles krav om at etterforskningsmetoden vil være av vesentlig betydning for å oppklare saken el., jf. f.eks. § 216c første ledd. Se også §§ 200a annet ledd og 202c annet ledd.

### 8.3.3 Bør mistankekravet endres generelt?

Vilkåret om «skjellig grunn» til mistanke er vesentlig strengere enn «rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold», som er terskelen for når det kan foretas etterforskning, jf. straffeprosessloven § 224. Dette innebærer at det i mange tilfeller vil være grunnlag for etterforskning uten at det er grunnlag for bruk av tvangsmidler. Man kan på denne bakgrunn spørre om kravet til mistankens styrke bør endres for bruk av tvangsmidler i saker som angår rikets sikkerhet eller terror.

Som det fremgår av drøftelsen ovenfor om forholdsmessighetsprinsippet og nødvendighetsprinsippet, må flere hensyn tas i betraktning når bruk av tvangsmidler vurderes i det konkrete tilfellet. Mistankens styrke er her ett moment. Andre momenter er sakens art, hvor inngripende tvangsmidlet er, hvor nødvendig det er, siktedes livssituasjon og forholdene for øvrig. Man kunne hevde at grunntanken bak forholdsmessighetsprinsippet og nødvendighetsprinsippet – at de ulike hensynene som gjør seg gjeldende i den konkrete saken må sees i lys av hverandre ved avgjørelsen av om et tvangsmiddel skal kunne benyttes – tilsier at ingen av de relevante hensynene bør ligge fast, og at loven derfor ikke bør fastsette noen absolutt grense for kravet til mistanke, eller i alle fall at denne bør settes lavere.<sup>38</sup>

Dersom en type lovbrudd er meget alvorlig, og en relativt lite inngripende metodebruk er avgjørende for oppklaring, kan det argumenteres for at det ikke bør gjelde samme mistankekrav

som i en sak om mindre alvorlige lovbrudd der en mer inngripende metode ikke er like nødvendig for oppklaring. I flere europeiske land ligger ikke et krav om sannsynlighetsovervekt fast, uavhengig av lovbruddets art og nødvendigheten av metodebruken. I Storbritannia fokuseres det således på nødvendighet og proporsjonalitet fremfor på et bestemt krav til mistankens styrke. Med en slik tilnærming ville det for eksempel kunne være aktuelt å benytte et mindre inngripende tvangsmiddel hvis dette er strengt nødvendig for oppklaringen av et alvorlig lovbrudd, dersom det foreligger en svak, men saklig forankret, mistanke.

Flere forhold taler imidlertid mot å senke kravet til mistankens styrke. Ikke minst kan det umiddelbart fremstå som urimelig å bruke mer eller mindre inngripende etterforskningsmetoder mot personer som sannsynligvis er uskyldige. I forlengelsen av dette må nevnes at feiltreffene – det vil si de tilfellene der det benyttes en metode mot uskyldige – i prinsippet må antas å øke dersom mistankekravet senkes. Det må legges til grunn at et senket mistankekrav vil medføre en lavere terskel for bruk av tvangsmidler. Erfaringene fra telefonkontroll med hjemmel i 1915-loven – der mistankekravet var «med grunn» – er at det ble stilt beskjedne krav til grunnlaget for metodebruken. Det er riktignok noe usikkert i hvilken grad dette alene skyldtes det mindre strenge mistankekravet.

Dersom hensynet til å unngå feiltreff skulle varetas fullt ut, måtte man operere med det samme strenge beviskravet som gjelder for domfellelse, ikke et krav om sannsynlighetsovervekt. Det ville imidlertid være meningsløst å stille de samme beviskravene til bruk av tvangsmidler under etterforskningen som for domfellelse. Da kunne man jo i stedet gå rett til hovedforhandling. Også en svak mistanke kan vise seg velbegrunnet. Et senket mistankekrav for bruk av tvangsmidler vil kunne gi bedre muligheter for oppklaring av straffesaker ved at det åpnes for metodebruk som kan medføre fellende bevis mot den skyldige. Ikke minst i saker om rikets sikkerhet kunne det være et visst behov for dette, blant annet fordi det ikke bare kan være usikkerhet om gjerningspersonens identitet, men også om det overhodet er begått en straffbar handling. Den eventuelle etterforskningsmessige gevinsten ved å benytte tvangsmidler, må uansett avveies mot det integritetsinngrepet det vil kunne utgjøre mot uskyldige mistenkte.

Det bør understrekes at økt bruk av faredelikter og kriminalisering av forberedelseshandlin-

<sup>38</sup> Straffeprosessloven § 172 om rettsåndhevelsespåkriplighet/-arrest, jf. § 184 dispenserer fra vilkårene i § 171. Her fremgår det at mistankekravet kan tillegges en relativ betydning i forhold til øvrige hensyn av betydning for bruk av tvangsmidler: Når mistanken er særlig sterk, dispenserer det fra øvrige vilkår. Dette kan sies å være beslektet med å dispensere fra mistankekravet fordi andre hensyn gjør seg sterkt gjeldende.

ger, innebærer en utvidelse av grunnlaget for bruk av etterforskningsmetoder – ved at området for straffbar adferd utvides – også uten at mistankekravet senkes. Det kan se ut til å være en tendens i denne retningen i lovgivningen. Også i utvalgets utkast til nytt kapittel 17 i straffeloven er det foreslått enkelte nye faredelikter, jf. 7.1.5.

Endelig peker utvalget på at det ikke kan innføres nye metoder før et behov er dokumentert, jf. nærmere under 6.2.3.3. Det samme må gjelde for lemping av vilkårene for bruk av eksisterende metoder. Etter utvalgets syn er det ikke dokumentert et generelt behov for å endre mistankekravet i straffeprosesslovens bestemmelser om inngripende etterforskningsmetoder for saker som angår rikets sikkerhet mv.<sup>39</sup>

Utvalget mener etter dette at det ikke er grunn til generelt å endre kravet til mistankens styrke i straffeprosesslovens bestemmelser om tvangsmidler i saker som angår rikets sikkerhet eller i terrorsaker. Den nærmere vurderingen må gjøres i tilknytning til de enkelte bestemmelsene.

### **8.3.4 Bør mistankekravet senkes for kommunikasjonsavlytting?**

#### *8.3.4.1 Gjeldende rett*

Kommunikasjonsavlytting som består i å avlytte samtaler eller annen kommunikasjon til og fra bestemte telefoner, datamaskiner eller andre anlegg for telekommunikasjon eller datakommunikasjon – kommunikasjonsanlegg – som den mistenkte besitter eller kan antas å ville bruke, kan bare foretas dersom det foreligger skjellig grunn til mistanke om nærmere angitte lovbrudd, jf. straffeprosessloven § 216a. Om innholdet i kravet til skjellig grunn til mistanke vises til 8.3.1.

#### *8.3.4.2 Mistankekravet før metoderevisjonen i 1999*

Før metoderevisjonen i 1999 var adgangen til å foreta avlytting av kommunikasjon over telenettet i saker som angår rikets sikkerhet, regulert i lov 24. juni 1915 nr. 5 om kontroll med post- og telegrafforsendelser og med telefonsamtaler med tilhørende forskrift av 19. august 1960. Mistankekravet var den gang at noen «med grunn» mistenkes for overtredelse av de straffebestemmelsene

som var angitt i loven. I Metodeutvalgets innstilling uttales om dette mistankekravet:<sup>40</sup>

«Det materielle krav er at noen «med grunn» mistenkes for overtredelse av de straffebestemmelser som er angitt i loven. Uttrykket «med grunn» er bevisst valgt for å angi at det ikke kreves så meget som «med skjellig grunn» som forutsetter sannsynlighetsovervekt, og som er det generelle vilkår for avlytting i narkotikasaker.»

#### *8.3.4.3 PSTs syn*

I brevet av 21. februar 2001 har PST beklaget at mistankekravet ble hevet i 1999:

«Overvåkingssentralen ser i dag med beklagelse på at terskelen for mistankens styrke ble hevet fra «med grunn» til «skjellig grunn», jf. strpl. § 216a. Dette til tross for at vi i vår høringsuttalelse til Metodeutvalget ga uttrykk for at man ikke fant grunn til å reise spesielle innvendinger mot dette. Uttrykket «med grunn» ble i sin tid valgt med hensikt fordi man så det slik at i saker vedrørende rikets sikkerhet måtte det være en friere adgang til å gjennomføre kontroll enn ved alminnelige forbrytelser. Dette gjaldt da forskriften til 1915-loven ble innført i 1960, og det samme hensynet lå også bak det faktum at man i loven av 1915 kun krevde at vedkommende kunne «mistenkes» for overtredelse av bestemte straffebud.

Når POT i dag ser med bekymring på at nevnte terskel ble hevet, henger dette ikke bare sammen med at vilkåret isolert sett ble skjerpet, men like mye det faktum at en rekke sentrale bestemmelser i straffelovens kapittel 8 og 9 opererer med objektive og subjektive vilkår som det i praksis har vist seg svært vanskelig å sannsynliggjøre at er oppfylt.»

#### *8.3.4.4 Utvalgets vurderinger*

Utvalgets generelle syn på spørsmålet om å senke mistankekravet for bruk av tvangsmidler er behandlet under 8.3.3, og det vises til drøftelsen der. Spørsmålet er så om det er dokumentert et særlig behov for å fravike det generelle kravet om skjellig grunn til mistanke for kommunikasjonsavlytting. Utvalget stiller seg tvilende til det, og slutter seg til Metodeutvalgets vurdering:<sup>41</sup>

<sup>39</sup> Utvalget har fått seg forelagt en del eksempler som først og fremst angår spørsmål om å avverge straffbare handlinger. Her kan ikke straffeprosesslovens bestemmelser om tvangsmidler til bruk i etterforskningen anvendes. Metodebruk med slikt siktemål må eventuelt begrunnes i nødrett, jf. blant annet 8.1.2.

<sup>40</sup> NOU 1997: 15 Etterforskningsmetoder for bekjempelse av kriminalitet side 69.

<sup>41</sup> NOU 1997: 15 Etterforskningsmetoder for bekjempelse av kriminalitet side 96.

«Utvalget har ikke funnet tilstrekkelig grunn til å opprettholde dagens ordning med et lavere og mer upresist vilkår [mistankekravet «med grunn» etter 1915-loven] for avlytting i saker angående rikets sikkerhet, og vil særlig av retstekniske grunner foreslå at det oppstilles krav om skjellig grunn til mistanke, som er det generelle vilkår for å anvende tvangsmidler i norsk straffeprosess.»

Etter utvalgets syn bør disse synspunktene fortsatt legges til grunn, og utvalget er ikke kjent med forhold som berettiger et avvik fra det alminnelige mistankekravet for bruk av tvangsmidler. De problemene PST anfører, bør vurderes i tilknytning til utformingen av straffbarhetsvilkårene i de enkelte straffebestemmelsene, jf. utvalgets drøftelser særlig i 7.2.2 og utkastet til nytt kapittel 17 om nye straffebestemmelser til vern om rikets sikkerhet, ikke ved en senkning av mistankekravet.<sup>42</sup>

### 8.3.5 Bør mistankekravet senkes for avlytting og opptak med samtykke av en av samtalepartene?

#### 8.3.5.1 Gjeldende rett

Forut for lovrevisjonen i 1999 var politiets adgang til å foreta avlytting og opptak med samtykke ikke lovregulert. Metodeutvalget foreslo ingen lovfesting av metoden, men forslag om regulering i straffeprosessloven § 216l kom inn i proposisjonen for å vareta de krav som stilles etter EMK artikkel 8.<sup>43</sup> Det avgjørende etter EMK artikkel 8 må antas å være selve kravet til lovhjemmel. Konvensjonen er neppe i veien for et senket mistankekrav så lenge dette holdes innenfor rammene av hva som kan sies å være nødvendig i et demokratisk samfunn, jf. EMK artikkel 8 nr. 2.

De materielle vilkårene for avlytting og opptak med samtykke etter straffeprosessloven § 216l er

<sup>42</sup> I NOU 1998:4 Politiets overvåkingstjeneste foreslo Danielsens-utvalget innført en lovbestemmelse om telefonavlytting i forebyggende øyemed. Hensynet til å avverge terrorhandlinger ble nevnt, men begrunnelsen var i første rekke behovet for kontroll «i forhold til utenlandske kontorer» – som også var Lund-kommisjonenes betegnelse på lokaliteter og personer med diplomatisk immunitet. Under henvisning til høyesterettsdommer Ketil Lunds brev til Stortinget av 3. juli 1996 peker Danielsen-utvalget på at kontrollen med utenlandske kontorer reiser særlige problemstillinger. Enkelte av disse er nærmere berørt i note 27. I tråd med det som sies i noten, må det etter utvalgets oppfatning være klart at behovet for avlytting av ambassader mv. som forebyggende tiltak ikke bør styre innholdet i regler som skal kunne anvendes overfor norske borgere og utlendinger som bør likestilles med dem.

<sup>43</sup> Ot.prp. nr. 64 (1998-99) side 86.

skjellig grunn til mistanke om et lovbrudd som kan medføre frihetsstraff. Dessuten kreves skriftlig og begrunnet beslutning av påtalemyndigheten.

Avlytting og opptak med samtykke fra en av samtalepartene kan i dag foretas av alminnelige borgere uhindret av straffeprosessloven § 216l. For privatpersoner følger grensen for ulovlig avlytting av straffeloven § 145a. Denne bestemmelsen setter forbud mot avlytting og opptak med tekniske midler av samtale som vedkommende ikke selv rettmessig deltar i. Politiets adgang til slik virksomhet er altså snevrere enn den alminnelige handlefrihet. Også uten lovregulering vil det nok kunne stilles strengere krav til offentlige myndigheters adferd enn til private. Likevel innebar trolig lovreguleringen en innsnevring av politiets adgang til å foreta avlytting og opptak med samtykke.

Avlytting og opptak med samtykke foretas i en del tilfeller for å sikre personell, ikke for å innhente informasjon til bruk i etterforskingen, ikke minst i saker som angår rikets sikkerhet og i kontrattterrorarbeid. Dels foretas slik sikring for å kunne rykke inn med støttemannskap dersom en operasjon tar en uventet vending, dels for å sikre notoriteten om hendelsesforløpet under oppdraget. I slike tilfeller kan det selvsagt tenkes at det også fremkommer informasjon av betydning for etterforskingen.

Dersom reglene i § 216l ikke er fulgt, vil bevisene være innhentet uhjemlet som etterforskningsmetode – selv om avlyttingen og opptaket i sikringsøyemed ikke nødvendigvis er ulovlig. Da oppstår spørsmålet om bevisene kan føres for retten i en eventuell straffesak. Dersom de materielle vilkårene etter § 216l forelå, men det ikke er truffet beslutning av påtalemyndigheten, vil beviset neppe bli avskåret ved domstolene. Dersom det derimot er gjort opptak uten at det forelå skjellig grunn til mistanke om det forholdet beviset gjelder, er rettstilstanden mer usikker.

#### 8.3.5.2 Utvalgets vurderinger

Som det fremgår av fremstillingen i 8.3.3, mener utvalget det bør legges til grunn en nokså høy terskel for å gjøre avvik fra kravet om skjellig grunn til mistanke for bruk av tvangsmidler. Visse forhold taler imidlertid for å gjøre avvik i bestemmelsen om avlytting og opptak med samtykke.

Som nevnt ovenfor, vil det neppe være aktuelt å avskjære bevis som er innhentet uten beslutning fra påtalemyndigheten, mens det nok er mer nær-

liggende at avlytting og opptak uten at de materielle vilkårene forelå vil kunne bli avskåret. Kriminalitetskravet – lovbrudd som kan medføre frihetsstraff – vil i praksis nærmest unntaksfritt være oppfylt i saker der avlytting og opptak brukes for å sikre personell og notoritet. Derimot vil det ikke alltid foreligge skjellig grunn til mistanke. I slike tilfeller vil det kunne være usikkert om informasjon som er innhentet i sikringsøyemed kan benyttes som bevis i senere straffesak. Rettstekniske og praktiske hensyn taler således for at det bør gjelde samme vilkår for metodebruk i sikringsøyemed og i etterforskningsøyemed. Utvalget kan heller ikke se at det er avgjørende hensyn som taler mot en slik harmonisering for en så vidt lite inngripende etterforskningsmetode som det her er snakk om. Utvalget legger også vekt på at forholdet til avlytting og opptak i sikringsøyemed er problematisk. Ut fra dette mener utvalget det bør vurderes nærmere å senke mistankekravet i § 216l. Etter mandatet skal utvalget bare vurdere reglene om etterforskningsmetoder på området for rikets sikkerhet mv. og i terror saker. Spørsmålet om å senke mistankekravet i § 216l er imidlertid generelt, og det er neppe hensiktsmessig å begrense en eventuell endring i § 216l til slike saker.

En senking av mistankekravet kan skje ved at uttrykket «med skjellig grunn» erstattes av «med rimelig grunn». Uttrykket bør i så fall forstås på samme måte som i straffeprosessloven § 224 som fastsetter de alminnelige vilkår for etterforskning. Det var denne terskelen som gjaldt for avlytting og opptak med samtykke før lovendringen i 1999.

## 8.4 Kriminalitetskravet for bruk av tvangsmidler – strafferammeterskel og unntak

### 8.4.1 Oversikt

Etterforskningsmetodene i straffeprosesslovens fjerde del om tvangsmidler kan bare brukes for å etterforske lovbrudd av nærmere kvalifisert art. Kvalifiseringen skjer på to måter: Vanligst er at strafferammen for det aktuelle lovbruddet er avgjørende. I en del tilfeller angis dessuten visse bestemmelser som kan danne grunnlag for tvangsmiddelbruken uavhengig av strafferammen. Den siste typen kvalifisering brukes i gjeldende rett alltid i kombinasjon med en strafferammeterskel som selvstendig alternativ.

I bestemmelsene om hemmelig ransaking og kommunikasjonkontroll henvises det til alle

bestemmelsene i straffeloven kapittel 8 og 9.<sup>44</sup> En slik en bloc-henvisning innebærer at overtredelse av en hvilken som helst bestemmelse i disse kapitlene kan danne grunnlag for å benytte den aktuelle metoden, uavhengig av strafferammen.

En henvisning til hele kapittel 8 og 9 har selvstendig betydning bare for bestemmelser som ikke når opp til det generelle strafferammekravet i den aktuelle tvangsmiddelbestemmelsen. I de tvangsmiddelbestemmelsene som drøftes i det følgende, er det generelle strafferammekravet enten fengsel inntil 10 år eller mer, eller 5 år eller mer. Strafferammekravet er således 10 år for hemmelig ransaking etter straffeprosessloven § 200a, kommunikasjonsavlytting etter § 216a og teknisk sporing etter § 202c. Strafferammekravet er 5 år for teknisk sporing etter § 202b, kommunikasjonkontroll etter § 216b og for utleveringspålegg fremover i tid etter § 210b.

I straffeloven kapittel 8 og 9 har følgende bestemmelser en lavere strafferamme enn 10 år:

- § 85 om nøytralitetskrenkelse, der strafferammen er 4 år
- § 86a om grovt uaktsomt forræderi, der strafferammen er 5 år
- § 87 om forræderilignende forhold, der strafferammen er 4 år
- § 88 annet ledd om uaktsomt mislighold av kontrakt av betydning for Forsvaret, der strafferammen er 6 måneder
- § 89 om uaktsomt diplomatisk landsforræderi, der strafferammen er bøter eller hefte inntil 2 år
- § 90 første ledd første straffalternativ om åpenbaring av statshemmelighet, der strafferammen er 3 år. For uaktsom overtredelse etter annet ledd er strafferammen bøter
- § 91 første ledd første straffalternativ om ulovlig etterretningsvirksomhet, der strafferammen er 2 år. Etter annet straffalternativ er strafferammen 6 år. Etter annet ledd – som rammer overtredelse uten åpenbarelseshensikt – er strafferammen 1 år
- § 91a om ulovlig etterretningsvirksomhet rettet mot personlige eller politiske forhold, der strafferammen er 2 år
- § 92 om overtredelse av regler om den militære sensur, der strafferammen er 2 år
- § 93 første straffalternativ om å forfalske, ødelegge eller bringe til side et dokument av betydning for rikets sikkerhet, der strafferammen er 8 år

<sup>44</sup> Straffeprosessloven § 200a, 216a og 216b.

- § 94 om forbund om visse overtredelser for så vidt som det underliggende straffebudet har en strafferamme som er lavere enn 15 år
- § 95 om forhånelse av fremmed stats flagg eller riksvåpen/krenkelse av statsrepresentant, der strafferammen er 1 år
- § 97 første ledd om utilbørlig forbindelse med okkupasjonsmakt, der strafferammen er 3 år
- § 97a om mottakelse av økonomisk støtte fra fremmed stat, der strafferammen er 2 år
- § 97b om utbredelse av falske rykter eller uriktige opplysninger egnet til å sette rikets sikkerhet eller forholdet til fremmede makter i fare, der strafferammen er 2 år
- § 101 annet ledd om ærekrenkelse av Kongen eller regenten, der strafferammen er 5 år
- § 104a om privat militær virksomhet/tilknytning til organisasjon som har til formål å forstyrre samfunnsordenen mv. ved ulovlige midler, der strafferammen er 2 år eller 6 år ved særlige skjerpene omstendigheter

Som det fremgår, er strafferammen lavere enn 5 år i §§ 85, 87, 88 annet ledd, 89, 90 første ledd første straffalternativ og annet ledd, 91 første ledd første straffalternativ, 91a, 92, 94, jf. § 90 første ledd første straffalternativ, 95, 97 første ledd, 97a, 97b og 104a første ledd første straffalternativ og annet ledd, jf. første ledd første straffalternativ.

De fleste bestemmelsene i kapittel 8 og 9 som ikke oppfyller en strafferammeskel på 5 eller 10 år, foreslås ikke videreført i utkastet til nytt kapittel 17. Av de bestemmelsene utvalget foreslår videreført, er det bare bestemmelsene i straffeloven §§ 90 første ledd første straffalternativ og andre ledd, 91, 91a, 94, jf. 90 første ledd og 104a første ledd som har lavere strafferamme enn 10 år. Alle disse bestemmelsene har også strafferammesalternativer som er lavere enn 5 år.

I utvalgets lovutkast er det 6 straffebud som har lavere strafferamme enn fengsel i 10 år, nemlig § 17-11 om ulovlig etterretningsvirksomhet der strafferammen etter første og annet ledd er henholdsvis 2 og 1 år, § 17-13 om avsløring av statshemmelighet der strafferammen er 3 år, § 17-15 om grovt uaktsom avsløring av statshemmelighet der strafferammen er 2 år, § 17-17 om privat militær virksomhet der strafferammen er 3 år, § 17-12 om grov ulovlig etterretningsvirksomhet der strafferammen er 6 år og § 17-16 om avtale om krenkelse av Norges selvstendighet og forfatning, freden og andre grunnleggende nasjonale interesser der strafferammen er 6 år. Som det fremgår,

er strafferammen for de fire første bestemmelsene lavere enn 5 år.

Man kan spørre om det er grunn til å dispensere fra et generelt strafferammekrav – som gir en retts teknisk enkel og oversiktlig regulering – for visse lovbrudd. Svaret avhenger dels av hvilke hensyn som er relevante for om en etterforskningsmetode bør kunne benyttes i en sakstype, dels av i hvilken grad disse hensynene reflekteres i strafferammene.

Utvalget antar at særlig følgende hensyn har betydning for om et tvangsmiddel bør kunne benyttes i en sakstype: For det første hvor inngripende tvangsmidlet er, for det andre hvor viktig det er å få oppklart den aktuelle typen lovbrudd, for det tredje hvor egnet den aktuelle metoden er for å oppklare den aktuelle typen lovbrudd og for det fjerde hvilke andre metoder som antas å kunne føre frem for den aktuelle sakstypen.

Utvalget antar at de to første hensynene langt på vei vil kunne varetas gjennom en generell strafferammeskel. Strafferammene reflekterer i høy grad hvor alvorlig lovgiver ser på en type lovbrudd. Langt på vei må man også kunne legge til grunn at jo mer alvorlig en type lovbrudd anses å være, jo viktigere vil det være å oppklare slike saker.<sup>45</sup> Dette må veies opp mot hvor inngripende en metode er overfor mistenkte borgere. Som utgangspunkt mener utvalget at det er prinsipielt viktig å operere med en generell strafferammeskel som vilkår for å benytte et tvangsmiddel. I hvilken grad en metode egner seg for å etterforske en type lovbrudd, reflekteres imidlertid ikke i strafferammene. Det som her har betydning, er først og fremst hvordan den aktuelle typen kriminalitet utføres, hvordan virksomheten er organisert og om den foregår i et lukket miljø. Strafferammene gir heller ikke noe grunnlag for å si noe om hvilke alternative etterforskningsmetoder som vil kunne lede frem i den aktuelle sakstypen. På denne bakgrunn må det vurderes konkret for de enkelte tvangsmidler om det er grunn til å gjøre unntak fra strafferammekravet for enkelte lovbrudd.

For det første må det vurderes om det er grunn til å gjøre unntak fra strafferammekravet for alle bestemmelsene i kapittel 8 og 9 gjennom en slik en bloc-henvisning som man finner i bestemmelsene om hemmelig ransaking og kommunikasjonskontroll. Her er spørsmålet om meto-

<sup>45</sup> Det vil imidlertid ikke nødvendigvis alltid være slik, se således eksemplene i høringsnotatet fra Justisdepartementet av 20. desember 2001, referert i Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) side 86.

deadgangen bør innskrenkes i forhold til gjeldende rett.

For det andre synes det særlig aktuelt å vurdere bestemmelsene om teknisk sporing og utleveringspålegg fremover i tid som i dag ikke gjør unntak fra strafferammekravet for bestemmelser i kapittel 8 og 9.<sup>46</sup> Her er spørsmålet om metodeadgangen bør utvides i forhold til etter gjeldende rett.

#### 8.4.2 Gjeldende rett og tidligere endringsforslag

##### 8.4.2.1 Hemmelig ransaking

Adgangen til å foreta hemmelig ransaking ble innført ved metoderevisjonen i 1999 og er regulert i straffeprosessloven § 200a. Det generelle strafferammekravet etter bestemmelsen er 10 år. Dessuten er det gjort unntak fra strafferammekravet for kapitlene 8 og 9. Unntaket ble foreslått av Metodeutvalget uten at forholdet til de enkelte bestemmelsene i kapittel 8 og 9 ble nærmere problematisert.<sup>47</sup> Justisdepartementet gikk mot et slikt unntak,<sup>48</sup> men Justiskomiteen ville likevel følge forslaget fra Metodeutvalget, uten at forholdet til de enkelte bestemmelsene i kapittel 8 og 9 ble nærmere drøftet. I innstillingen uttales bare at «Komiteen mener at gode grunner taler for at det bør gjøres slike unntak, jf. komiteens høring med Riksadvokaten».<sup>49</sup>

##### 8.4.2.2 Kommunikasjonskontroll

Vilkårene for kommunikasjonskontroll følger av straffeprosessloven §§ 216a og 216b om henholdsvis kommunikasjonsavlytting og annen kommunikasjonskontroll – herunder kontroll av trafikkdata. Det generelle strafferammekravet er 10 år i § 216a og 5 år i § 216b. I begge bestemmelsene er det gjort unntak for overtredelse av bestemmelsene i kapittel 8 og 9.

Før metoderevisjonen i 1999 var kommunikasjonsavlytting og innhenting av trafikkdata i saker om rikets sikkerhet, jf. straffeprosessloven §§ 216a og 216b regulert i lov 24. juni 1915 nr. 5 om kontroll med post- og telegrafforsendelser og med telefonsamtaler med tilhørende forskrift av 19. august 1960. Også disse reglene åpnet for

kommunikasjonsavlytting i saker om overtredelse av kapittel 8 og 9.<sup>50</sup>

Sikkerhetsutvalget foreslo i sin tid at adgangen til telefonavlytting burde begrenses til brudd på §§ 90, 91 og 104a. Metodeutvalget gikk inn for en en bloc-henvisning til kapittel 8 og 9 og begrunnet dette med den eksisterende adgangen til å benytte etterforskningsmetoden. Justisdepartementet fulgte Metodeutvalgets forslag og uttalte:

«Departementet er – under noen tvil – for å innta en en bloc-henvisning til kapittel 8 og 9 i tråd med Metodeutvalgets forslag. Departementet legger særlig vekt på at forholdsmessighetsprinsippet vanligvis vil være til hinder for at telefonavlytting foretas i saker hvor strafferammen er lav. Omstendighetene kan imidlertid være såpass spesielle i saker om rikets sikkerhet at det ikke kan utelukkes at det kan være nødvendig og forsvarlig å foreta telefonavlytting i saker med en relativt lav strafferamme. Departementet viser her særlig til Overvåkingscentralens høringsuttalelse.»

I høringsuttalelsen fra PST heter det at tjenesten «understreker betydningen av at det blir gitt en generell henvisning til kapitlene 8 og 9».

Unntaket fra strafferammekravet for kapittel 8 og 9 i § 216b om annen kommunikasjonskontroll ble begrunnet med at adgangen til kontroll med trafikkdata ikke burde innsnevres i vesentlig grad i forhold til gjeldende rett.<sup>51</sup>

##### 8.4.2.3 Teknisk sporing

Politiets adgang til å foreta teknisk sporing – dvs. å plassere elektronisk peileutstyr på et objekt for å lokalisere hvor det befinner seg – er i dag regulert i straffeprosessloven §§ 202b og 202c. Bestemmelsene ble vedtatt ved lov 3. desember 1999 nr. 82 og trådte i kraft 1. januar 2000. Frem til dette tidspunktet var teknisk sporing som etterforskningsmetode regulert i instruks fra riksadvokaten av 30. januar 1990 som var unntatt offentlighet.

Bestemmelsen i § 202b stiller som vilkår for teknisk sporing ved peileutstyr på kjøretøy, gods eller andre gjenstander at det foreligger skjellig grunn til mistanke om et lovbrudd som etter loven kan medføre fengsel inntil 5 år eller mer.<sup>52</sup>

<sup>46</sup> Straffeprosessloven §§ 202b, 202c og 210b.

<sup>47</sup> Se NOU 1997: 15 Etterforskningsmetoder for bekjempelse av kriminalitet side 110, jf. side 95.

<sup>48</sup> Se Ot.prp. nr. 64 (1998-99) side 108.

<sup>49</sup> Innst.O. nr. 3 (199-2000) punkt 11.

<sup>50</sup> Det var dessuten adgang til telefonkontroll i narkotikasaker. Dette var regulert i straffeprosessloven kapittel 16a med supplerende forskrift 31. mars 1995 nr. 281 om telefonkontroll i narkotikasaker.

<sup>51</sup> Se Ot.prp. nr. 64 (1998-99) side 55.



For teknisk sporing etter § 202c – som kan skje ved plassering av peileutstyr i den mistenktes klær, håndbagasje mv. eller etter innbrudd – er strafferammekravet fengsel inntil 10 år eller mer. Dette innebærer at det ikke er adgang til å benytte disse etterforskningsmetodene i forhold til flere av bestemmelsene i straffeloven kapittel 8 og 9, jf. 8.4.1.

I sitt brev til Justisdepartementet av 21. februar 2001 tok PST til orde for å gjøre unntak for hele kapittel 8 og 9 i straffeprosessloven §§ 202b og 202c, blant annet under henvisning til at strafferammeterskelen på 5 års fengsel i § 202b innebar en innsnevring i adgangen til å bruke teknisk sporing. Det er vel noe tvilsomt i hvilken grad dette er riktig, men lovreguleringen foranlediget i alle fall en innsnevring av praksis for slik sporing som i dag reguleres av § 202b. PST fremholdt videre at det på bakgrunn av inngrepets «styrke og konsekvens» er vanskelig å forstå at PST ikke skal kunne benytte seg av elektronisk peileutstyr i samme utstrekning som tidligere.

I Justisdepartementets høringsnotatet forut for forslagene i Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) foreslo departementet å gjøre unntak fra strafferammekravet for hele straffeloven kapittel 8 og 9 i §§ 202b og 202c om teknisk sporing. Forslaget fikk støtte fra Oslo statsadvokatembeter, Politidirektoratet, PST, og Politiembetsmennenes Landsforening.

Det var også flere høringsinstanser som gikk imot forslaget. Institutt for menneskerettigheter mente forslagene ville øke risikoen for krenkelse av EMK artikkel 8 og oppfordret departementet til ikke å utvide adgangen til å bruke slike etterforskningsmetoder. Datatilsynet etterlyste en nærmere begrunnelse for hvorfor trusselbildet skaper behov for utvidet adgang til å ta i bruk ekstraordinære etterforskningsmetoder. Advokatforeningen gikk imot forslaget fordi utvidelsen etter forslaget vil omfatte handlinger som ikke er alvorlige nok til at så inngripende etterforskningsmetoder bør tas i bruk, og mente at nye lovforslag bør utstå til det foreligger resultater av utvalgsarbeid på området. KROM hevdet at man med forslagene nærmer seg «et overvåkingssamfunn som vi ikke ønsker at Norge skal gå over til å bli». Amnesty International mente forslagene var betenkelige, særlig tatt i betraktning at to egne lovutvalg skal vurdere problemstillingene i Justisdepartementets forslag.

<sup>52</sup> Dessuten er det gjort unntak fra strafferammekravet for handlinger som rammes av lov om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi mv. § 5.

Blant annet under henvisning til utvalgets pågående arbeid, ble ikke forslaget fremmet i proposisjonen.

#### 8.4.2.4 Utleveringspålegg fremover i tid

Straffeprosessloven § 210b regulerer adgangen til å pålegge noen som i fremtiden vil komme i besittelse av en ting som antas å ha betydning som bevis, å utlevere tingen til politiet. Bestemmelsen ble vedtatt ved metoderevisjonen i 1999. Tidligere kunne slike pålegg hjemles i straffeprosessloven § 210.<sup>53</sup> Etter denne bestemmelsen gjaldt ikke noe strafferammekrav. Straffeprosessloven § 210b innførte et vilkår om strafferamme på fengsel i 5 år eller mer for utleveringspålegg fremover i tid. Departementet begrunnet strafferammekravet for bruk av utleveringspålegg fremover i tid med at «løpende utleveringspålegg og kontroll med trafikkdata har store likhetsstrekk. Konsekvensbetraktninger taler derfor for at vilkårene for utleveringspålegg fremover i tid blir de samme som i § 216 b».<sup>54</sup>

I reglene om kontroll av trafikkdata er det gjort unntak fra strafferammekravet for overtredelse av bestemmelsene i straffeloven kapittel 8 og 9.<sup>55</sup> Departementet foreslo likevel ikke å gjøre et tilsvarende unntak fra vilkårene i § 210b. Departementet begrunnet dette med at hensynene bak unntakene i § 216b ikke gjorde seg gjeldende i forhold til utleveringspålegg fremover i tid.

PST foreslo i brev av 21. februar 2001 til Justisdepartementet at det burde gjøres unntak fra strafferammekravet i straffeprosessloven § 210b i saker som gjelder overtredelse av straffeloven kapittel 8 og 9. Forslaget ble begrunnet med at innføringen av § 210b medførte en betydelig innsnevring av muligheten for å bruke utleveringspålegg med virkning fremover i tid i PSTs virksomhet på grunn av terskelen på 5 års fengsel. PST viste også til at Metodeutvalget foreslo unntak fra strafferammekravet for straffeloven kapittel 8 og 9.<sup>56</sup>

PST pekte videre på at sentrale bestemmelser, som for eksempel straffeloven §§ 91a og 104a, faller utenfor straffeprosessloven § 210b. Tjenesten viste også til at departementet i Ot.prp. nr. 64

<sup>53</sup> Jf. kjennelsen inntatt i Rt 1997 side 470.

<sup>54</sup> Ot.prp. nr. 64 (1998-99) side 104 annen spalte.

<sup>55</sup> Jf. straffeprosessloven § 216b.

<sup>56</sup> NOU 1997: 15 Etterforskningsmetoder for bekjempelse av kriminalitet side 112.

(1998-99) side 103 vurderte utleveringspålegg fremover i tid som mindre inngripende enn for eksempel kommunikasjonsavlytting, og til dels likestilt med kontroll av trafikkdata. Av hensyn til inngrepets «styrke og konsekvens» hadde PST vanskelig for å forstå departementets begrunnelse for å utelate henvisningen til straffeloven kapittel 8 og 9.

I Justisdepartementets høringsnotatet forut for forslagene i Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) foreslo departementet å ta med hele straffeloven kapittel 8 og 9 i oppregningen av bestemmelser om er unntatt fra strafferammekravet i straffeprosessloven § 210b om utleveringspålegg fremover i tid. I høringsnotatet la departementet – i motsetning til i metodeproposisjonen som det er vist til ovenfor – til grunn at de samme hensynene gjør seg gjeldende for § 210b som for §§ 202b og 202c om teknisk sporing.

I proposisjonen ble forslaget fra høringsnotatet ikke fremmet, blant annet under henvisning til dette utvalgets pågående arbeid.

### 8.4.3 Utvalgets vurderinger

#### 8.4.3.1 Generelt

Utvalget mener det bør vurderes konkret for hvert enkelt straffebud om det bør gjøres unntak fra et generelt strafferammekrav i en tvangsmiddelbestemmelse. En bloc-henvisninger til straffeloven kapittel 8 og 9 innebærer at det i prinsippet åpnes for metodebruk i saker der dette ikke er tilstrekkelig begrunnet. Et klart eksempel på det er overtredelse av § 95 første ledd om forhånelse av fremmed stats flagg eller riksvåpen der strafferammen er 1 år.

Det taler også for en konkret vurdering at det er nokså få av de bestemmelsene utvalget foreslår videreført som har så lav strafferamme at en en bloc-henvisning får selvstendig betydning for de metodene som vurderes i det følgende. Av denne grunn mener utvalget at det heller ikke er hensiktsmessig å vurdere et eget strafferammekrav for overtredelser av bestemmelsene i kapittel 8 og 9.<sup>57</sup>

Utvalget legger til grunn at overtredelse av de straffebudene som ikke forslås videreført i lovutkastet, ikke under noen omstendighet bør kunne danne grunnlag for å benytte slike metoder som behandles her. Det samme gjelder for uaktsomme overtredelser.

De bestemmelsene det er aktuelt å vurdere nærmere er etter dette straffeloven §§ 90 første ledd første straffalternativ, 91, 91a, § 94, jf. § 90 første ledd og § 104a første ledd. De aktuelle bestemmelsene svarer til utkastet §§ 17-11 til 17-14 om ulovlig etterretningsvirksomhet og åpenbaring av statshemmelighet, § 17-16 om avtale om krenkelse av Norges selvstendighet og forfatning, freden og andre grunnleggende nasjonale interesser, samt § 17-17 om privat militær virksomhet.

Spørsmålet er så om unntaket fra strafferammekravet i bestemmelsene om hemmelig ransaking og kommunikasjonskontroll bør opprettholdes for alle disse bestemmelsene, og om det bør innføres et unntak for alle disse straffebudene i bestemmelsene om teknisk sporing og utleveringspålegg fremover i tid.

#### 8.4.3.2 Innskrenking av anvendelsesområdet for hemmelig ransaking

Det generelle strafferammekravet i § 200a om hemmelig ransaking er 10 år, men det er gjort unntak fra strafferammekravet for overtredelse av samtlige bestemmelser i kapitlene 8 og 9. Som det fremgår av drøftelsen i 8.4.3.1, mener utvalget at en slik en bloc-henvisning innebærer et større unntak fra strafferammekravet enn det er grunn til.

For å fravike det generelle strafferammekravet i bestemmelsen om hemmelig ransaking, mener utvalget det først og fremst må legges vekt på om metoden er særlig egnet ved etterforskning av den aktuelle type lovbrudd, og i hvilken grad den samme informasjon kan fremskaffes ved andre etterforskningsmetoder, jf. 8.4.3.1.

Utvalget finner det klart at det fortsatt bør gjøres unntak fra det generelle strafferammekravet i § 200a for straffeloven §§ 90 og 91, sml. utkastet §§ 17-11 første ledd og 17-12 til 17-14 og straffeloven § 94, jf. § 90, sml. utkastet § 17-16. Slik virksomhet vil regelmessig involvere svært profesjonelle aktører, herunder fremmede staters etterretningstjenester som opererer i et lukket miljø med stor sikkerhetsbevissthet. Ransaking vil kunne fremskaffe relevant informasjon, og behovet for hemmelighold i innledende stadier av en slik etterforskning er nokså selvsagt.

Det bør derimot etter utvalgets syn ikke gjøres unntak fra strafferammekravet for § 91a, sml. utkastet § 17-11 annet ledd nr. 1 som viderefører forbudet mot flyktningspionasje, eller for privat militær virksomhet, jf. § 104a første ledd, sml. utkastet § 17-17. Ingen av disse bestemmelsene

<sup>57</sup> Dette alternativet ble for øvrig nevnt, men forkastet i Ot.prp. nr. 64 (1998-99) side 51.

rammer forhold som innebærer trusler der det er grunn til å anvende de mest inngripende etterforskningsmetodene. Privat militær virksomhet – slik denne typen aktivitet synes å kunne være aktuell i Norge – har også vesentlig mindre profesjonelle aktører enn det man står overfor i saker om ulovlig etterretningsvirksomhet.

#### 8.4.3.3 *Innskrenking av anvendelsesområdet for kommunikasjonsskontroll*

Det generelle strafferammekravet i § 216a om kommunikasjonssavlytting er 10 år. I § 216b om annen kommunikasjonsskontroll er strafferammekravet 5 år. For begge bestemmelsene er det gjort unntak fra strafferammekravet for overtredelse av samtlige bestemmelser i kapittel 8 og 9.

Spørsmålet om unntak fra det generelle strafferammekravet står i det vesentlige i samme stilling for kommunikasjonsskontroll som for hemmelig ransaking.

Utvalget finner det på samme måte som for hemmelig ransaking klart at det fortsatt bør være unntak fra strafferammekravet i §§ 216a og 216b for straffeloven §§ 90 og 91, sml. utkastet §§ 17-11 til 17-14 og straffeloven § 94, jf. § 90, sml. utkastet § 17-16. Ved mistanke om overtredelse av straffeloven § 91a, sml. utkastet § 17-11 annet ledd og privat militær virksomhet, jf. straffeloven § 104a første ledd, sml. utkastet § 17-17, bør det imidlertid etter utvalgets syn ikke være adgang til å foreta kommunikasjonssavlytting etter § 216a. Det vises til det som er sagt i tilknytning til hemmelig ransaking. Ved § 97a kan spørsmålet bare tenkes aktuelt for flyktningspionasje der kommunikasjonsskontroll i praksis har vært anvendt. De erfaringene man har med telefonkontroll på grunnlag av straffeloven §§ 91a og 104a – og som det er henvist til i 7.2.3.2 – taler etter utvalgets syn for ikke å opprettholde adgangen til å foreta kommunikasjonssavlytting i saker om flyktningspionasje og privat militær virksomhet. Det er vanskelig å tenke seg at det vil bli foretatt kommunikasjonssavlytting i slike saker uten at den reelle motivasjonen er å overvåke annen virksomhet, ikke å etterforske brudd på bestemmelsene. Dersom det ikke er skjellig grunn til mistanke om slik annen virksomhet, bør det ikke åpnes for kommunikasjonssavlytting. Det ville etter utvalgets syn i realiteten innebære en omgåelse av mistankekravet som gjelder for tvangsmiddelbruk. Hvorvidt det bør gjøres endringer i mistankekravet er drøftet i 8.3.3 til 8.3.5.

Heller ikke i § 216b om annen kommunikasjonsskontroll bør det gjøres unntak for privat militær virksomhet, jf. straffeloven § 104a første ledd, sml. utkastet § 17-17. Derimot mener utvalget det for slik kommunikasjonsskontroll – som er vesentlig mindre inngripende enn kommunikasjonssavlytting – bør gjøres unntak for straffeloven § 91a for så vidt gjelder flyktningspionasje, sml. utkastet § 17-11 annet ledd nr. 1. For så vidt bestemmelsen i § 91a verner «Norges interesser» i sin alminnelighet bør det ikke gjøres unntak i § 202b, jf. 7.1.2 der det fremgår at denne del av bestemmelsen i praksis ikke er tatt på ordet og ikke foreslås videreført av utvalget.

Straffeprosessloven § 216f fastsetter at ved mistanke om overtredelse av straffeloven kapittel 8 eller 9 kan tillatelsen til kommunikasjonsskontroll gis for et lengre tidsrom av gangen enn ved andre overtredelser – 8 uker mot ellers 4 uker. I § 216j er det gitt særregler om retten til underretning i saker om kommunikasjonsskontroll. Når en bloc-henvisningene fjernes i §§ 216a og 216b, vil ikke lenger kommunikasjonsskontroll være aktuelt for alle bestemmelsene i kapittel 8 og 9. Utvalget har derfor vurdert om en bloc-henvisningene i §§ 216f og 216j bør erstattes med en henvisning til de aktuelle bestemmelsene, men foreslår ikke dette. Overtredelse av de fleste bestemmelsene i kapittel 8 og 9 kan gi grunnlag for kommunikasjonsskontroll, og lovtekniske hensyn taler derfor med styrke for å beholde en bloc-henvisningen. Dette gir samme regulering som i straffeprosessloven § 202c som fastsetter særregler om utsatt underretning ved teknisk sporing i saker om overtredelse av bestemmelser i kapittel 8 og 9, og §§ 210c som fastsetter særregler om utsatt underretning om utleveringspålegg fremover i tid i slike saker. Heller ikke teknisk sporing og utleveringspålegg fremover i tid er aktuelt for alle bestemmelsene i kapittel 8 og 9.

#### 8.4.3.4 *Utvidelse av anvendelsesområdet for teknisk sporing*

Strafferammekravet i § 202b er 5 år. I § 202c er strafferammekravet 10 år.

De hensynene som er trukket frem i forhold til hemmelig ransaking og kommunikasjonsskontroll begrunner etter utvalgets syn unntak fra strafferammekravet både i § 202b og § 202c for ulovlig etterretningsvirksomhet og avsløring av statshemmelighet, jf. straffeloven §§ 90 og 91, jf. utkastet §§ 17-11 første ledd og 17-12 til 17-14. Teknisk sporing vil kunne gi nyttig informasjon

om bevegelser og oppholdssted som ikke så lett – og ikke uten risiko – vil kunne fremskaffes på annen måte, for eksempel gjennom spaning. De samme hensynene gjør seg gjeldende ved mistanke om forbund om åpenbaring av statshemmelighet, jf. straffeloven § 94, jf. § 90, jf. utkastet § 17-16. Det bør følgelig gjøres unntak for strafferammekravet i bestemmelsene om teknisk sporing også for slikt forbund.

Etter utvalgets syn bør det også gjøres unntak i § 202b for § 91a for så vidt gjelder flyktningspionasje, sml. utkastet § 17-11 annet ledd nr. 1. Teknisk sporing etter § 202c er imidlertid så vidt inngripende at det ikke bør gjøres unntak for noen del av § 91a.

Utvalget mener videre at det ikke bør gjøres unntak for privat militær virksomhet, jf. straffeloven § 104a første ledd, jf. utkastet § 17-17, verken i § 202b eller § 202c. Utvalget kan ikke se at det i seg selv er et hensyn at lovreguleringen av teknisk sporing i 1999 medførte en innsnevring av praksis i forhold til tidligere. Så lenge det ikke foreligger skjellig grunn til mistanke om mer enn medlemskap i privat militær organisasjon, er forholdet ikke alvorlig nok til å begrunne en så vidt inngripende etterforskningsmetode som teknisk sporing. Etterforskningsmetoden synes dessuten i mindre grad enn i saker om ulovlig etterretningsvirksomhet og åpenbaring av statshemmelighet å være egnet til å fremskaffe særlig relevant informasjon.

#### 8.4.3.5 *Utvidelse av anvendelsesområdet for utleveringspålegg fremover i tid*

Strafferammekravet i § 210b er 5 år.

I saker om ulovlig etterretningsvirksomhet og avsløring av statshemmelighet, jf. straffeloven §§ 90, 91 og 91a for så vidt gjelder flyktningspionasje, sml. utkastet §§ 17-11 første ledd og annet ledd nr. 1 til 17-14, antar utvalget at de samme hensynene som er understreket for de tvangsmidlene som er behandlet ovenfor, gjør seg gjeldende. Det vil trolig kunne være meget relevant å gi utleveringspålegg fremover i tid, for eksempel med sikte på dokumenter som måtte komme noen i hende. Slikt utleveringspålegg kan ikke så lett erstattes med alternative etterforskningsmetoder. Disse hensynene vil også kunne gjøre seg gjeldende ved mistanke om forbund om avsløring av statshemmelighet, jf. straffeloven § 94, jf. § 90, sml. utkastet § 17-16 – selv om dette nok er noe mindre praktisk. For disse bestemmelsene fore-

slår derfor utvalget at det gjøres unntak fra strafferammekravet i § 210b.

Utvalget foreslår ikke å gjøre unntak for privat militær virksomhet, jf. straffeloven § 104a første ledd, sml. utkastet § 17-17. Utvalget kan heller ikke for utleveringspålegg fremover i tid se at det i seg selv er et hensyn at lovreguleringen i 1999 medførte en innsnevring av praksis i forhold til tidligere. Det vises til drøftelsen om unntak fra strafferammekravet i de tvangsmiddelbestemmelsene som er drøftet ovenfor.

## **8.5 Kommunikasjonsavlytting – bør det åpnes for avlytting i et lengre tidsrom av gangen enn i dag?**

---

### **8.5.1 Gjeldende rett**

Straffeprosessloven § 216f fastsetter at tillatelse til kommunikasjonsavlytting normalt ikke skal gis for mer enn 4 uker av gangen. Gjelder mistanken overtredelse av straffeloven kapittel 8 eller 9, kan tillatelsen likevel gis for inntil 8 uker av gangen dersom etterforskingens art eller andre særlige omstendigheter tilsier at fornyet prøving etter 4 uker vil være uten betydning. Det er ingen begrensninger i hvor mange ganger tillatelsen kan fornyes.

### **8.5.2 Rettstilstanden før metoderevisjonen i 1999**

Frem til lovendringen i 1999 ble som nevnt i 8.4.2.2 adgangen til kommunikasjonsavlytting i saker om rikets sikkerhet regulert av 1915-loven med tilhørende forskrift. Etter disse reglene var det ikke fastsatt noen lengstefrist. Det eneste vilkåret var at tillatelsen ble tidsbegrenset.

### **8.5.3 PSTs syn**

I brevet av 21. februar 2001 tar PST til orde for å åpne for at det gis tillatelse til kommunikasjonsavlytting i et lengre tidsrom av gangen:

«I Ot.prp. nr. 64, på side 63, erkjenner departementet at etterforskning i saker om straffeloven kapittel 8 og 9 ofte strekker seg over lengre tid enn vanlig. Lundkommisjonen kom til samme erkjennelse, se side 353: «I saker om rikets sikkerhet må det aksepteres at etterforskingen kan være langvarig og at det derfor kan være nødvendig å opprettholde en kontroll over et lengre tidsrom.» Metodeutvalget, som tydelig hadde tatt inn over seg POTs spesielle

behov, gikk inn for å gi tillatelse uten tidsbegrensning, men da kun i særlige tilfeller. Utvalget viste bl.a. til at de som står bak ulovlig etterretningsvirksomhet rettet mot Norge arbeider ut fra langsiktige mål. I tillegg viste utvalget til at ressursmessige hensyn samt hensynet til domstolene tilsa at man unngikk å kreve fornyet domstolbehandling «der det på forhånd er åpenbart at denne ikke vil bringe noe nytt». Overvåkingssentralen antydte, i likhet med flere andre høringsinstanser, å kunne akseptere en lengstefrist på 6 måneder.»

PST uttaler videre:

«Rent bortsett fra det uheldige i at det etableres ressurskrevende rutinemessige ordninger, er det grunn til å peke på at i enhver etterforsknings sak hvor man gjør bruk av straffeprosessuelle tvangsmidler, vil man fra domstolens side ha en underliggende forventning om progresjon i saken, fra én forlengelse til den neste. Videre vil domstolen måtte påse at man etter en gitt tid nærmer seg målet med etterforskningen – dvs. en stillingstagelse til tiltale spørsmålet. Det vil med andre ord neppe bli akseptert at en etterforsknings sak som innbefatter bruk av tvangsmidler pågår år ut og år inn. Flertallets [i Justiskomiteen] forutsetning om at en avlytting vil kunne forlenges «et ubegrenset antall ganger» var altså ikke riktig. Nødvendigvis måtte da også konklusjonen bli uheldig.»

#### 8.5.4 Utvalgets vurderinger

Utvalget erkjenner at etterforskningen i saker om rikets sikkerhet kan være særlig langvarig, og at det således er et særlig behov for å gi tillatelse til kommunikasjonsavlytting i et noe lengre tidsrom av gangen enn i andre saker. Dette er også bakgrunnen for den muligheten som ligger i straffeprosessloven § 216f til å gi tillatelse i 8 uker av gangen – dobbelt så lang tid som i andre saker – i saker der fornyet prøving etter 4 uker vil være uten betydning. Utvalget er av den oppfatning at dette er tilstrekkelig.

Etter utvalgets syn er det klart at domstolene bør stille slike krav til progresjon i etterforskningen som PST peker på, i saker der et så inngripende tvangsmiddel som kommunikasjonsavlytting benyttes. Årelang kommunikasjonskontroll som ikke gir – og ikke har realistisk utsikt til å gi – gjennombrudd i etterforskningen, må betraktes som forebyggende virksomhet.

Den ressursmessige belastningen en rettsbehandling hver åttende uke innebærer, kan etter utvalgets syn ikke tillegges nevneverdig vekt i en vurdering av om det bør foretas en innskrenking i hyppigheten av domstolskontrollen med kommunikasjonsavlytting.

Utvalget foreslår etter dette ikke å åpne for kommunikasjonsavlytting i et lengre tidsrom av gangen enn i dag.

## 8.6 Anonym vitneførsel

### 8.6.1 Gjeldende rett

Ved lov 28. juli 2000 nr. 73 ble det vedtatt en ny § 130a i straffeprosessloven som åpner for at et vitne skal kunne forklare seg anonymt for retten. Bestemmelsen gjelder for rettslige avhør både under etterforskningen og under hovedforhandlingen. Etter ny § 234a kan også politiavhør foregå anonymt hvis vilkårene i § 130a er oppfylt. Bestemmelsene regulerer ikke etterforskningsmetoder i snever forstand, men behandles likevel i kapitlet her på grunn av deres betydning for etterforskningen.

Bakgrunnen for lovendringen er at kriminelle i større grad enn tidligere utøver vold eller truer med å utøve vold overfor vitner. Formålet med volden kan være å hindre at en forbrytelse blir anmeldt, påvirke en vitneforklaring eller hevne seg overfor noen som har vitnet mot vedkommende.

Vilkårene for anonym vitneførsel er relativt strenge:

For det første må saken gjelde overtredelse av et av de straffebudene som er regnet opp i § 130a. Bestemmelsene som angis er motarbeiding av rettsvesenet, kapring, grove narkotikalovbrudd, voldtekt, grove voldsforbrytelser og drap, utpressing, ran, grovt narkotikaheleri og visse overtredelser av alkoholloven som gjelder et meget betydelig kvantum.

For det andre må det foreligge en fare som nevnt i første ledd bokstav a eller b. Etter bokstav a må det være fare for at det kan skje en alvorlig forbrytelse som krenker livet, helsen eller friheten til vitnet eller til noen som står vitnet nært, dersom vitnets identitet blir kjent. Etter bokstav b kreves det fare for at muligheten for et vitne til å delta skjult i etterforskningen av andre saker, blir vesentlig vanskeliggjort. Dette alternativet tar først og fremst sikte på å beskytte «gjenbruksverdien» av politifolk som arbeider «under cover».

For det tredje kan anonym vitneførsel bare besluttes dersom det er strengt nødvendig, og det ikke medfører vesentlige betenkeligheter av hensyn til den siktedes forsvar, jf. § 130a annet ledd.

Det følger av praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstol i tilknytning til EMK artikkel 6 at anonyme vitneprov ikke alene eller for det vesentlige kan danne grunnlag for domfellelse.<sup>58</sup>

### 8.6.2 Tidligere endringsforslag

I høringsnotatet 1. oktober 1999 uttalte Justisdepartementet om hvilke lovbrudd som burde omfattes av reglene om anonym vitneførsel.<sup>59</sup>

«Ved vurderingen av hvilke lovbrudd som bør omfattes av reglene om adgang til anonym vitneførsel, bør man se hen til hva slags alvorlig kriminalitet som blir begått i organiserte former, ved hvilke former for kriminalitet det er særlig praktisk at vitner blir utsatt for trusler og represalier, og i hvilke sammenhenger det er et særlig behov for å foreta skjult etterforskning. Siden det er tale om å innføre et helt nytt virkemiddel, bør man gå forsiktig frem.

Etter departementets syn er det først og fremst ved en del alvorlige forbrytelser hvor bruk av vold er et sentralt element, at vitner er spesielt utsatt for trusler og represalier. Terskelen for å ta i bruk trusler og represalier vil ofte være lavere enn ellers for den som allerede har begått en handling som innebærer bruk av grov vold. Etter departementets syn bør det derfor åpnes for bruk av anonyme vitner i saker om alvorlige forbrytelser mot liv, legeme og helbred. Dette er blant de mest alvorlige forbrytelsene. Riktignok er det ikke slike forbrytelser som oftest blir begått i organisert form. Men skjer det et drap eller en alvorlig legems-krenkelse i tilknytning til et organisert kriminelt miljø, er det grunn til å tro at trusler og represalier ikke sjelden blir brukt for å tvinge vitner til taushet. Samtidig er det ikke helt uvanlig at det er tilfeldige vitner til slike forbrytelser.

...

Det er et spørsmål om forbrytelser mot rikets sikkerhet (kapittel 8 og 9) og visse allmennfarlige forbrytelser bør omfattes (særlig § 148 om mordbrann mv. og § 151 a om flykapping mv.) Etter departementets mening bør bare § 151 a om flykapping mv. tas med i denne omgangen. Her er elementet av vold særlig

fremtredende og vitnene vil regelmessig være tilfeldighetsvitner.»

I Ot.prp. nr. 40 (1999-2000) holdt departementet fast ved den oppregningen av forbrytelser som det hadde foreslått i lovforslaget i høringsbrevet. Departementet uttalte imidlertid at en utvidelse av anvendelsesområdet for § 130a eventuelt kunne vurderes når ordningen med bruk av anonyme vitner hadde virket en tid, jf. proposisjonen side 34.

PST foreslo i brev 21. februar 2001 til Justisdepartementet at straffeprosessloven § 130a utvides til også å gjelde i saker etter straffeloven kapittel 8 og 9 og saker etter lov 18. desember 1987 nr. 93 om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi mv. § 5.

PST kunne ikke se at beslutningen om å utelate henvisninger i straffeprosessloven § 130a til forbrytelser som rammes av straffeloven kapittel 8 og 9 eller eksportkontrollloven § 5, var nærmere begrunnet i forarbeidene. PST savnet derfor en gjennomgåelse av de særlige forholdene som kan begrunne en adgang til anonym vitneførsel også ved straffeforfølgning på disse områdene.

Departementet fremholdt i høringsnotatet av 20. desember 2001 forut for Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) at adgangen til anonym vitneførsel bør forbli en snever unntaksregel:

«Som departementet også fremhevet i Ot.prp. nr. 40 (1999-2000), gjør bruk av anonyme vitner innskrenkninger i viktige prinsipper til vern av rettssikkerheten, særlig i kontradiksjonsprinsippet. Den tiltalte får ikke den samme muligheten som ellers til å imøtegå det vitnet sier. Når den tiltalte ikke vet hvem vitnet er, er det vanskelig for ham å påvise at vitnet kan ha skjulte motiver for å forklare seg uriktig. Derfor bør det bare helt unntaksvis være adgang til anonym vitneførsel. Dette er også anbefalt av Europarådet i rekommandasjon No. R (97) 13 om trusler mot vitner og den tiltaltes rett til forsvarer, jf. nærmere om denne i Ot.prp. nr. 40 (1999-2000) side 21 annen spalte.

Departementet holder etter dette fast ved at anvendelsesområdet for reglene om anonym vitneførsel bør begrenses til saker hvor det er stor fare for at vitnet vil bli drept, alvorlig skadet eller berøvet friheten hvis identiteten blir kjent. Også i euoparådsrekommandasjonen anbefales det å sette som vilkår at det er fare for vitnets liv eller personlige sikkerhet (jf. nærmere Ot.prp. nr. 40 punkt 5.5.5.1). Etter departementets syn er det først og fremst ved alvorlige forbrytelser hvor bruk av vold er et

<sup>58</sup> Se f.eks. Kostovski mot Nederland, 20. november 1989, sak nr. 11454/85 og Doorson mot Nederland, 26. mars 1996, sak nr. 20524/92.

<sup>59</sup> Ot.prp. nr. 40 (1999-2000) side 35.

sentralt element, at vitner er spesielt utsatt for trusler og represalier. Det samme gjelder ved en del alvorlig kriminalitet som blir begått i organiserte former. Terskelen for å ta i bruk trusler og represalier vil ofte være lavere enn ellers for den som allerede har begått en handling som innebærer bruk av grov vold enn for den som ikke har utøvd grov vold. Etter departementets mening kan ikke et særlig behov for å foreta skjult etterforskning, forsvare anonym vitneførsel, dersom det ikke samtidig er fare for liv, alvorlig skade på legeme eller frihetsberøvelse. Det er først når begge disse kriteriene er oppfylt, at det lar seg forsvare å gjøre unntak fra sentrale rettssikkerhetsmessige prinsipper.»

Departementet var på denne bakgrunn skeptisk til å utvide anvendelsesområdet for reglene om anonym vitneførsel til også å gjelde overtredelse av straffeloven kapittel 8 og 9 og eksportkontrollen § 5, og gikk inn for at spørsmålet burde vurderes på nytt som ledd i etterkontrollen av ordningen etter at den har virket i 3-4 år. Departementet ba likevel om høringsinstansenes syn, og fremhevet at en utvidet adgang til å foreta hemmelige politiavhør i enkelte typer saker var mest aktuelt dersom det skulle gjøres endringer i forbindelse med de forestående lovforslagene:

«Skal det åpnes for bruk av anonym vitneførsel i flere tilfeller allerede nå, bør en utvidelse antagelig begrenses til straffeloven §§ 98 første ledd annet punktum, 99, 99 a, 100, 101 første ledd annet punktum, 104 og 104 a første ledd annet punktum og annet ledd, jf. første ledd annet punktum. Det er først og fremst ved overtredelse av disse bestemmelsene at det etter omstendighetene kan tenkes å være fare for at vitner kan bli utsatt for vold og trusler.

I saker som gjelder rikets sikkerhet mv., er behovet for anonym vitneførsel størst ved politiforklaringer under etterforskningen. Anonyme politivitner vil kunne sette politiet på sporet av andre bevis, som eventuelt vil kunne brukes ved en strafforføyning for retten. Skal det åpnes for anonym vitneførsel i de aktuelle sakene, kan derfor mye tale for at adgangen begrenses til politiavhør, jf. straffeprosessloven § 234 a. I dag er riktignok adgangen den samme til å føre anonyme vitner for politiet som for retten. Men departementet holdt i Ot.prp. nr. 40 (1999-2000) side 57 muligheten åpen for å sondre mellom de to hovedformene for anonym vitneførsel.»

I sin høringsuttalelse uttalte PST:

«For PST er det åpenbart at de hensyn som taler for å føre anonyme vitner gjør seg tilsvarende gjeldende i saker etter straffelovens kapittel 8 og 9 og saker etter eksportkontrollloven § 5. Innenfor arbeidsfeltet kontraterror, kontraetterretning og hindring av spredning av masseødeleggelsesvåpen kan det erfaringsmessig være en fare for livet, helsen og friheten til vitner og kilder. Særlig er det aktuelt med anonym vitneførsel for politivitner/spanere i saker mot blant annet det høyreekstreme miljøet. Hvis identiteten til spanere eller politivitner blir kjent, vil dessuten deres «under cover»-arbeid i fremtidige etterforskningssaker bli vanskeliggjort.

...  
PST deler fullt ut departementets vurderinger i forhold til de betenkligheter som gjør seg gjeldende ved anonym vitneførsel. Av denne årsak fremmer PST heller ikke forslag om at det automatisk skal være anonym vitneførsel i alle saker herfra som måtte fremmes for retten, men vi fremmer forslag om det langt mindre: At PSTs saksfelt ikke ekskluderes fra muligheten til å benytte anonym vitneførsel. Om den enkelte sak er av en slik karakter at det vil være grunnlag for anonym vitneførsel, vil være opp til en begjæring fra statsadvokaten og prøvelse fra retten. Hensynet til ivaretagelse av det kontradiktoriske prinsipp vil følgelig bli forsvarlig ivaretatt gjennom rettens prøvelse av om vilkårene for anonym vitneførsel er til stede.»

I Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) ble det blant annet under henvisning til utvalgets arbeid ikke fremmet noe forslag om endringer i straffeprosessloven §§ 130a og 234a.

### 8.6.3 Utvalgets vurderinger

Som fremholdt av både Justisdepartementet og PST, jf. punktet ovenfor, reiser bruk av anonyme vitner alvorlige prinsipielle betenkligheter. Utvalget legger derfor til grunn at det bør være en snever adgang til å føre vitner anonymt. Etter utvalgets syn er det først og fremst fare for liv, alvorlig skade på legeme eller frihetsberøvelse, dersom vitnets identitet blir kjent, som kan begrunne en utvidelse av området for § 130a, selv om bestemmelsen også åpner for anonym vitneførsel for å verne politiets mulighet til å drive skjult etterforskning i senere saker, jf. bestemmelsens første ledd bokstav b.

Spørsmålet er så om det er enkelte bestemmelser i utvalgets utkast til nytt kapittel 17, eller

bestemmelser som retter seg mot terrorisme, som er av en slik art at det er grunn til å åpne for bruk av anonyme vitner.

Justisdepartementet har holdt muligheten åpen for å sondre mellom bruk av anonyme vitner i politiavhør og i retten i saker som angår rikets sikkerhet. Begrunnelsen som gis for å vurdere en slik sontring, er at behovet for anonyme vitner er størst i politiavhør i saker som angår rikets sikkerhet. Med dette siktes det formodentlig til at etterforskningen i slike saker i det alt vesentlige foregår utenrettslig. Utvalget er i tvil om dette bør tillegges særlig vekt. Det er vanskelig å se at det har noen prinsipiell betydning om en sakstype sjelden bringes inn for retten dersom det for øvrig er gode grunner for å tillate anonym vitneførsel. Argumentet om at anonyme politiavhør kan sette politiet på sporet av andre bevis som kan legges frem i retten, vil slik utvalget ser det langt på vei ha samme gyldighet for andre sakstyper, herunder sakstyper der det etter gjeldende rett er adgang til å benytte anonyme vitner i retten. Behovet for å beskytte politiets kildeinformasjon varetas for øvrig bedre etter de nye reglene i straffeprosessloven §§ 242a og 292a som ble innført ved lov 9. mai 2003 nr. 30, jf. 8.7. Det er da desto mindre grunn til å ha ulike regler for politiavhør og rettslige avhør. På denne bakgrunn drøfter utvalget i det følgende spørsmålet om adgangen til å føre anonyme vitner bør utvides under ett for politiavhør og vitneprov for retten.

Ved vurderingen av om adgangen til å føre anonyme vitner bør utvides til å omfatte bestemmelser i straffeloven kapitlene 8 og 9, er det naturlig å ta utgangspunkt i de bestemmelsene Justisdepartementet fremhever i høringsnotatet forut for Ot.prp. nr. 61 (2001-2002), nemlig straffeloven §§ 98 første ledd annet punktum, 99, 99a, 100, 101 første ledd annet punktum, 104 og 104a første ledd annet punktum og annet ledd, jf. første ledd annet punktum. Dessuten må det vurderes om det bør åpnes for anonym vitneførsel i terrorsaker, jf. straffeloven § 147a. De nevnte bestemmelsene i kapittel 8 og 9 som utvalget foreslår videreført, svarer til utkastet §§ 17-3 og 17-4 om forfatningskrenkelse, §§ 17-5 og 17-6 om angrep på de høyeste statsorganenes virksomhet, §§ 17-7 og 17-8 om inngrep overfor andre samfunnsinstitusjoner, § 17-16 om avtale om krenkelse av Norges selvstendighet og statsforfatning, freden og andre grunnleggende nasjonale interesser, samt § 17-17 om privat militær virksomhet.

Utvalget foreslår bestemmelsene i §§ 100, 101 og 104a annet ledd ikke videreført, og finner det

under enhver omstendighet klart at det ikke bør åpnes for anonym vitneførsel i saker om overtredelse av disse bestemmelsene.

Det er vanskelig å gjøre seg opp noen sikker mening om i hvilken grad det er behov for anonym vitneførsel i saker om overtredelse av de øvrige bestemmelsene. Det kan selvsagt ikke utelukkes at det også i saker om overtredelse av de aktuelle bestemmelsene om rikets sikkerhet kan være et behov for å føre vitner anonymt av hensyn til deres sikkerhet. Fordi det her dreier seg om å gjøre inngrep i et grunnleggende prosessuelt prinsipp – retten til effektiv kontradiksjon – legger imidlertid utvalget avgjørende vekt på at det ikke i tilstrekkelig grad er dokumentert et konkret behov for å benytte anonyme vitner i de nevnte sakstypene.

I terrorsaker antar imidlertid utvalget at det lettere vil kunne tenkes et behov for anonym vitneførsel. Dels vil dette kunne være nødvendig for tilfældighetsvitner, dels dersom det skulle lykkes å infiltrere en terrororganisasjon. Utvalget antar at det neppe er tilstrekkelig grunn til å åpne for anonyme vitner i saker om overtredelse av straffeloven § 147b om finansiering av terrorvirksomhet, og begrenser forslaget til saker om overtredelse av straffeloven § 147a.

## **8.7 Begrensninger i adgangen til dokumentinnsyn og bevisførsel**

### **8.7.1 Oversikt**

Reglene om anonym vitneførsel som er behandlet i punktet ovenfor, innebærer at siktede kan nektes innsyn i identiteten til vitner som brukes mot ham i en straffesak. For reglene som behandles i punktet her, er situasjonen en annen, nemlig tilfeller der det er behov for å nekte siktede innsyn i opplysninger som påtalemyndigheten ikke vil påberope som bevis i saken. Det ble gitt nye bestemmelser om dette ved lov 9. mai 2003 nr. 30.<sup>60</sup> I det følgende behandles bestemmelsene i straffeprosessloven §§ 242a og 292a.

Reglene om begrensninger i adgangen til dokumentinnsyn og bevisførsel kan neppe sies å regulere etterforskningsmetoder, men behandles likevel i kapitlet her på grunn av betydningen for etterforskningen og den saklige sammenheng med reglene om anonym vitneførsel som er behandlet ovenfor.

<sup>60</sup> Se nærmere om lovforslaget i Ot.prp. nr. 24 (2002-2003) og Innst.O. nr. 73 (2002-2003).



Nedenfor drøfter utvalget om adgangen til å begrense innsynsretten bør innskrenkes noe i saker som angår overtredelse straffeloven kapittel 8 og 9.

### 8.7.2 Gjeldende rett

Straffeprosessloven § 242a fastsetter at retten på nærmere vilkår kan beslutte at påtalemyndigheten på etterforskningsstadiet kan nekte den siktede og forsvareren innsyn i opplysninger som påtalemyndigheten ikke vil påberope som bevis i saken. Det sentrale vilkåret for det spørsmålet utvalget skal vurdere, er kriminalitetskravet i tredje ledd. Etter tredje ledd bokstav a er det bare adgang til å begrense innsynsretten av hensyn til forhold som nevnt i første ledd bokstav b til d – det vil si av hensyn til muligheten for en person til å delta i skjult etterforskning, forebygging og etterforskning av visse lovbrudd eller politiets samarbeid med et annet lands myndigheter – i saker om overtredelse som kan medføre fengsel i 5 år eller mer. I tredje ledd bokstav b er det gjort unntak fra strafferammekravet blant annet for saker som gjelder overtredelse av bestemmelser i straffeloven kapittel 8 og 9.

Etter straffeprosessloven § 292a kan retten på nærmere vilkår beslutte at et vitne ikke skal forklare seg under hovedforhandling om forhold som påtalemyndigheten ikke vil påberope som bevis i saken. Kriminalitetskravet er det samme som etter § 242a.

### 8.7.3 Utvalgets vurderinger

På samme måte som for de tvangsmidlene som er behandlet i 8.4.3, mener utvalget at unntak fra det generelle strafferammekravet i §§ 242a og 292a, bør vurderes for de enkelte bestemmelsene i kapittel 8 og 9, og at en bloc-henvisning er uheldig.

Utvalget legger til grunn at det er noe mindre betenkelig å nekte siktede og forsvareren innsyn i opplysninger som ikke brukes som bevis i straffesaken, enn å nekte innsyn i identiteten til vitner som føres mot siktede.

Mange av de samme hensynene gjør seg gjeldende for unntak fra strafferammekravet i de tvangsmiddelbestemmelsene som er behandlet i 8.4.3, og unntak fra det generelle strafferammekravet i §§ 242a tredje ledd bokstav a og 292a tredje ledd bokstav a. Utvalget viser til drøftelsene ovenfor om dette, og foreslår at det gjøres unntak for de samme bestemmelsene som i de nevnte tvangsmiddelbestemmelsene.

Utvalget foreslår altså at det i straffeprosessloven § 242a tredje ledd bokstav b og § 292a tredje ledd bokstav b gjøres unntak fra strafferammekravet for straffeloven §§ 90, 91 og 91a for så vidt gjelder flyktningspionasje, sml. utkastet §§ 17-11 til 17-14 og straffeloven § 94, jf. § 90, sml. utkastet § 17-16. Det foreslås ikke unntak for straffeloven § 104a første ledd, sml. utkastet § 17-17.

## Kapittel 9

### **Administrative og økonomiske konsekvenser av forslagene**

Utvalgets forslag kan ikke ses å ha noen administrative eller økonomiske konsekvenser av betydning.

Forslaget inngår imidlertid som en del av en større reform av straffelovgivningen og vil kunne bidra til et enklere og mer oversiktlig regelverk.

Dette antas generelt å kunne gi en samfunnsmessig effektivitetsgevinst.

Utvalgets forslag til utvidelser og innskrenkninger i adgangen til å benytte etterforskningsmetoder – som er til dels ressurskrevende – kan tenkes å gi marginale økonomiske utslag.

## Kapittel 10

### Lovutkast

#### 10.1 Utkast til kapittel 17 i ny lov om straff

---

#### Kapittel 17. Vern av Norges selvstendighet og forfatning, freden og andre grunnleggende nasjonale interesser

##### § 17-1. Krenkelse av Norges selvstendighet og fred

*Den som ved bruk av makt, trusler eller på annen måte volder fare for at Norge, eller noen del av Norge*

- 1. innlemmes i en annen stat,*
- 2. blir underlagt fremmed stats herredømme,*
- 3. blir påført krig eller fiendtligheter,*
- 4. påføres vesentlige begrensninger i sin selvbestemmelsesrett eller*
- 5. løsrives,*  
*straffes med fengsel inntil 10 år.*

##### § 17-2. Grov krenkelse av Norges selvstendighet og fred

*Grov krenkelse av Norges selvstendighet og fred straffes med fengsel inntil 21 år.*

*Ved avgjørelsen av om krenkelsen er grov, skal det især legges vekt på om*

- 1. den har hatt særlig alvorlige virkninger for Norge,*
- 2. den er skjedd ved bruk av våpenmakt, under utnyttelse av frykt for inngrep av fremmed stat, eller ved trussel om dette,*
- 3. gjerningspersonen er et medlem av Regjeringen, Stortinget eller Høyesterett eller tilhører landets øverste sivile eller militære ledelse eller*
- 4. handlingen har medført tap eller fare for tap av menneskeliv.*

##### § 17-3. Krenkelse av Norges statsforfatning

*Den som ved bruk av makt, trusler eller på annen måte volder fare for at Norges statsforfatning forandres, straffes med fengsel inntil 10 år.*

##### § 17-4. Grov krenkelse av Norges statsforfatning

*Grov krenkelse av Norges statsforfatning straffes med fengsel inntil 21 år.*

*Ved avgjørelsen av om krenkelsen er grov, skal det særlig legges vekt på de forholdene som er nevnt i § 17-2 andre ledd nr. 1 til 4.*

##### § 17-5. Angrep på de høyeste statsorganenes virksomhet

*Den som ved bruk av makt, trusler eller på annen måte volder fare for at Kongen, Regenten, Regjeringen, Stortinget eller dets avdelinger, Høyesterett, Riksretten, eller noen av medlemmene i disse institusjonene, hindres i sin virksomhet, straffes med fengsel inntil 10 år.*

##### § 17-6. Grovt angrep på de høyeste statsorganenes virksomhet

*Grovt angrep på de høyeste statsorganenes virksomhet straffes med fengsel inntil 21 år.*

*Ved avgjørelsen av om angrepet er grovt, skal det særlig legges vekt på de forholdene som er nevnt i § 17-2 andre ledd nr. 1 til 4.*

##### § 17-7. Inngrep overfor andre samfunnsinstitusjoner

*Den som ved organisert bruk av makt, trusler eller på annen måte griper inn i virksomheten til viktige samfunnsinstitusjoner så som offentlig myndighet, politiske partier og media, og derved setter betydelige samfunnsinteresser i fare, straffes med fengsel inntil 6 år.*

##### § 17-8. Grovt inngrep overfor andre samfunnsinstitusjoner

*Grovt inngrep overfor andre samfunnsinstitusjoner straffes med fengsel inntil 15 år.*

*Ved avgjørelsen av om inngrepet er grovt, skal det særlig legges vekt på de forholdene som er nevnt i § 17-2 andre ledd nr. 1 til 4.*

#### § 17-9. Landssvik

*Den som i krig, under væpnet konflikt eller okkupasjon, eller ved overhengende fare for dette, yter fienden eller okkupasjonsmakten bistand mot Norge, eller skader norsk forsvarsevne, straffes med fengsel inntil 10 år. På samme måte straffes den som skader forsvarsevnen til stat som Norge er alliert eller i kampfellesskap med.*

#### § 17-10. Grovt landssvik

*Grovt landssvik straffes med fengsel inntil 21 år. Ved avgjørelsen av om landssviket er grovt, skal det særlig legges vekt på de forholdene som er nevnt i § 17-2 nr. 1, 3 og 4.*

#### § 17-11. Ulovlig etterretningsvirksomhet

*Den som til fordel for fremmed stat eller uten aktverdig grunn, samler inn eller setter seg i besittelse av hemmelig opplysning som, dersom den blir kjent for slik stat eller for øvrig avsløres, vil skade grunnleggende nasjonale interesser som gjelder*

- 1. forsvars- og beredskapsmessige forhold,*
- 2. de øverste statsorganenes virksomhet, sikkerhet eller handlefrihet,*
- 3. forholdet til andre stater,*
- 4. sikkerhetsopplegg for fremmede staters representasjon og ved større nasjonale og internasjonale arrangementer eller*
- 5. samfunnets infrastruktur, så som mat-, vann- og energiforsyning, samferdsel og telekommunikasjon, helseberedskap eller bank- og pengevesen, straffes med fengsel inntil 2 år.*

*Den som driver etterretningsvirksomhet på norsk område til fordel for fremmed stat eller terrororganisasjon som gjelder*

- 1. innsamling av opplysninger om personlige forhold, når meddelelse av disse kan volde fare for noens liv, helse, frihet eller eiendom,*
- 2. innsamling av opplysninger som kan skade andre staters sikkerhetsinteresser, eller*
- 3. verving til militær virksomhet for fremmed stat eller virksomhet for terrororganisasjon, straffes med bøter eller fengsel inntil 1 år.*

#### § 17-12. Grov ulovlig etterretningsvirksomhet

*Grov overtredelse av § 17-11 første ledd straffes med fengsel inntil 6 år.*

*Ved avgjørelsen av om den ulovlige etterretningsvirksomheten er grov, skal det særlig legges vekt på om*

- 1. gjerningspersonen er et medlem av Regjeringen, Stortinget eller Høyesterett eller tilhører landets øverste sivile eller militære ledelse,*
- 2. gjerningspersonen hadde til hensikt å avsløre opplysningen til fremmed stat eller*
- 3. avsløring ville ha voldt betydelig skade.*

#### § 17-13. Avsløring av statshemmelighet

*Den som offentliggjør, overleverer eller på annen måte avslører hemmelig opplysning til skade for grunnleggende nasjonale interesser som nevnt i § 17-11 første ledd nr. 1 til 5, straffes med fengsel inntil 3 år.*

#### § 17-14. Grov avsløring av statshemmelighet

*Grov avsløring av statshemmelighet straffes med fengsel inntil 15 år.*

*Ved avgjørelsen av om avsløringen av statshemmelighet er grov, skal det særlig legges vekt på om.*

- 1. gjerningspersonen er et medlem av Regjeringen, Stortinget eller Høyesterett eller tilhører landets øverste sivile eller militære ledelse,*
- 2. hemmeligheten er betrodd gjerningspersonen i stillings medfør,*
- 3. hemmeligheten er avslørt til fremmed stat, eller*
- 4. betydelig skade er voldt.*

#### § 17-15. Grovt uaktsom avsløring av statshemmelighet

*Den som grovt uaktsomt avslører statshemmelighet, straffes med fengsel inntil 2 år.*

#### § 17-16. Avtale om krenkelse av Norges selvstendighet og forfatning, freden og andre grunnleggende nasjonale interesser

*Den som inngår avtale med noen om å begå lovbrudd som nevnt i §§ 17-1 til 17-10, 17-13 og 17-14, straffes med fengsel inntil 6 år.*

#### § 17-17. Privat militær virksomhet

*Den som danner, deltar i, rekrutterer medlemmer eller yter vesentlig økonomisk eller annen mate-*

*riell støtte til privat organisasjon av militær karakter, straffes med bøter eller fengsel inntil 3 år. Medvirkning straffes ikke.*

## 10.2 Endringer i lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker

### § 130 a første ledd skal lyde:

I saker om overtredelse av straffeloven §§ 132 a, 147 a, 151 a, 162 annet eller tredje ledd, 192, 229 tredje straffalternativ, 231, 233, 266, 268 jf. § 267, § 317 jf. § 162 annet eller tredje ledd eller § 317 jf. § 268 jf. § 267 eller ved overtredelser som nevnt i alkoholloven § 10-1 tredje ledd; eller forsøk på slik forbrytelse kan retten etter begjæring fra statsadvokaten ved kjennelse bestemme anonym vitneførsel når det om vitnets identitet blir kjent, kan være fare

- a) for en alvorlig forbrytelse som krenker livet, helsen eller friheten til vitnet eller til noen vitnet står i et slikt forhold til som nevnt i § 122, eller
- b) for at muligheten for et vitne til å delta skjult i etterforskningen av andre saker av den art som er nevnt foran, blir vesentlig vanskeliggjort.

### § 200 a første ledd 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 eller 94, jf. § 90 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. Forhøyelse av maksimumsstraffen ved gjentakelse eller sammenstøt av forbrytelser kommer ikke i betraktning.

### § 202 b første ledd 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 5 år eller mer, eller som rammes av straffeloven §§ 90, 91, 91 a for så vidt gjelder vern av enkeltpersoners liv, helbred, frihet eller eiendom, eller 94, jf. § 90, kan påtalemyndigheten beslutte at teknisk peileutstyr plasseres på kjøretøy, gods eller andre gjenstander for å klarlegge hvor den mistenkte eller gjenstandene befinner seg (teknisk sporing). Forhøy-

else av maksimumsstraffen ved gjentakelse eller sammenstøt av forbrytelser kommer ikke i betraktning. § 196 gjelder tilsvarende.

### § 202 c første ledd 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 eller 94, jf. § 90, eller av lov om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi mv. § 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.

§ 202 b første ledd annet og tredje punktum gjelder tilsvarende.

### § 210 b første ledd 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 5 år eller mer, eller som rammes av straffeloven §§ 90, 91, 91 a for så vidt gjelder vern av enkeltpersoners liv, helbred, frihet eller eiendom, eller 94, jf. § 90, kan retten ved kjennelse pålegge den som i fremtiden vil få besittelse av en ting som antas å ha betydning som bevis, å utlevere tingen til politiet straks den mottas. Utleveringspålegg kan bare gis overfor noen som plikter å vitne i saken. Forhøyelse av maksimumsstraffen ved gjentakelse eller sammenstøt av forbrytelser kommer ikke i betraktning. §§ 196 og 210 første ledd annet punktum gjelder tilsvarende.

### § 216 a første ledd skal lyde:

Retten kan ved kjennelse gi politiet tillatelse til å foreta kommunikasjonsavlytting når noen med skjellig grunn mistenkes for en handling eller forsøk på en handling

- a) som etter loven kan medføre straff av fengsel i 10 år eller mer, eller
- b) som rammes av straffeloven §§ 90, 91 eller 94, jf. § 90, av § 162 eller § 317, jf. § 162 eller av lov om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi m v § 5.

Forhøyelse av maksimumsstraffen ved gjentakelse eller sammenstøt av forbrytelser kommer ikke i betraktning.

*§ 216 l første ledd skal lyde:*

Når noen med *rimelig* grunn mistenkes for en handling eller forsøk på en handling som etter loven kan medføre frihetsstraff, kan politiet ved teknisk innretning avlytte eller gjøre opptak av telefonsamtale eller annen samtale med den mistenkte dersom politiet enten selv deltar i samtalen eller har fått samtykke fra en av samtalepartene. § 216 a annet ledd gjelder tilsvarende.

*§ 242 a tredje ledd skal lyde:*

Reglene i første ledd første punktum bokstav b til d gjelder bare i saker om en handling eller forsøk på en handling

- a) som etter loven kan medføre straff av fengsel i 5 år eller mer, eller
- b) som rammes av straffeloven §§ 90, 91, 91 a for så vidt gjelder vern av enkeltpersoners liv, helse, frihet eller eiendom, eller 94, jf. § 90, eller § 162 eller av lov om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi mv. § 5.

*§ 292 a tredje ledd skal lyde:*

Reglene i første ledd første punktum bokstav b til d gjelder bare i saker om en handling eller forsøk på en handling

- a) som etter loven kan medføre straff av fengsel i 5 år eller mer, eller
- b) som rammes av straffeloven §§ 90, 91, 91 a for så vidt gjelder vern av enkeltpersoners liv, helse, frihet eller eiendom, eller 94, jf. § 90, eller § 162 eller av lov om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi mv. § 5.

---

**10.3 Endringer i lov 20. mars 1998 nr. 10 om forebyggende sikkerhetstjeneste**

---

Nytt § 3 punkt 18 skal lyde:

18. *Forbudte områder; nøyaktig angitt sjø- eller landområde til hvilket det er knyttet bestemte restriksjoner av hensyn til rikets eller alliertes sikkerhet eller andre vitale nasjonale sikkerhetsinteresser.*

Nytt § 17 tredje ledd skal lyde:

*Kongen gir bestemmelser om fastsettelse av forbudte områder og de restriksjoner som der skal gjelde.*

## Vedlegg 1

# Kommentarer til trusselvurderinger samt utfyllende betraktninger

*John Kristen Skogan og Ståle Ulriksen, NUPI*

## **Del 1: Trusler, aktører og aksjonsformer – et overblikk**

John Kristen Skogan

### *Utgangspunkt*

Denne rapporten er på oppdrag utarbeidet for Utvalget til utredning av nye regler om forbrytelser mot statens selvstendighet og sikkerhet m.v. Formålet er å gi kommentarer til trusselvurderinger fra Politiets sikkerhetstjeneste, blant annet i «Trusselvurdering og prioriteringer for Politiets sikkerhetstjeneste for år 2002» fra Justisdepartementet, samt å komme med utfyllende betraktninger vedrørende dagens trusselbilde. Hovedvekten vil bli lagt på det siste der også kommentarer til de nevnte trusselvurderinger vil inngå, både med og uten eksplisitt referanse til disse. Trusselvurderinger fra Politiets sikkerhetstjeneste vil i det etterfølgende bli referert til som foreliggende trusselvurderinger, og nevnte dokument fra Justisdepartementet mer spesifikt som «Trusselvurdering og prioriteringer...».

Vi har lagt til grunn for vårt oppdrag at det som skal vurderes er trusler mot statens selvstendighet og sikkerhet, samt mot statsforfatningen, statsoverhodet og samfunnsordenen slik det er rimelig å forstå disse begrepene ut fra de formål med straffelovens kapittel 8 og 9 som tilkjennevis i bestemmelsene der.

Mer særskilt vil vi forstå det slik at statens sikkerhet og rikets sikkerhet, slik disse begrepene der anvendes, dreier seg om å unngå at Norge blir påført krig, om å hindre at slik eller annen fysisk maktbruk bringer landet eller deler av det under fremmed herredømme, samt å hindre at fysisk, voldspreget maktbruk, eller trussel om det, mot landet eller dets lovlige myndigheter skal innskrenke norsk handlefrihet og selvbestemmelsesrett.

I vår forståelse av disse og øvrige nevnte nøkkelbegrep vil vi imidlertid også se hen til dagens situasjon og ta i betraktning forhold som har endret seg siden de angjeldende bestemmelser i straffeloven ble vedtatt. Uansett vil det her, slik vi ser det, være snakk om trusler som retter seg mot viktige anliggender for staten og for landet. Vi vil også forutsette at dette er trusler som skyldes at noen med hensikt kan komme til å foreta handlinger av fysisk, voldspreget karakter overfor Norge som enten direkte, eller indirekte gjennom trusselen om det, kan skade landet også med hensyn de her aktuelle anliggender.

For nærmere å kunne vurdere den type trusler som ut fra ovenstående er av interesse for oss, tror vi det kan være hensiktsmessig å skille klarere mellom motiver, midler og målobjekter. Både motivene for å utføre, eller true med å utføre slike handlinger som det er snakk om, de midler og metoder som benyttes, samt de konkrete målobjekter som handlingene vil være rettet mot om de blir iverksatt, kan variere betydelig. Blant annet kan dette i det enkelte tilfelle avhenge av hvem det er som kan tenkes å foreta den aktuelle handling.

Derfor virker det også hensiktsmessig å skille mellom ulike typer aktører bak trusler om slike handlinger, slik det gjøres i «Trusselvurdering og prioriteringer...». Som det der påpekes, var et militært angrep med okkupasjon av Norge for øye det som tidligere først og fremst ble betraktet som en trussel mot landets sikkerhet. Dette ville også være en klar trussel mot dets selvstendighet, og mot statsforfatningen og statsoverhodet. Den eneste type aktør som hadde kapasitet til å gjennomføre noe slikt, var en annen stat. Men også de fleste andre trusler man da så for seg av den type vi er interessert i, kom fra andre stater og bar i seg innslag av mulig militær maktbruk. Andre stater var tidligere stort sett de eneste ytre aktører som kunne true landets sikkerhet og gjøre slutt på, eller innskrenke dets selvstendighet og nor-

ske myndigheter og borgeres anledning til å bestemme i eget land. Følgelig viste straffelovens § 90 i sin opprinnelige ordlyd til «Rigets Sikkerhed ligeoverfor anden Stat».

#### *Endringer i trusselbildet: Nye aktører og økt sårbarhet*

Vurdert ut fra konsekvensene er faren for et militært angrep mot Norge med sikte på etterfølgende okkupasjon av hele eller større deler av landet fortsatt en meget alvorlig trussel. Men vurdert ut fra hva som virker sannsynlig, er en slik fare i dagens situasjon nærmest fraværende, som pekt på i foreliggende trusselvurderinger. Dette er en meget vesentlig, og relativt raskt inntruffet endring i trusselbildet for vårt land. Slik det fortoner seg i dag synes akkurat denne faren å ville forbli svært liten så langt vi kan se fremover. Men her må vi samtidig ta det forbehold at overskuelig fremtid alltid kan komme til å bli kortere enn man tror. Et så omfattende angrep er dessuten ikke den eneste trussel om militære aksjoner fra annen stat som Norge kan komme til å stå overfor. En annen mulig trussel, selv innenfor overskuelig fremtid, er til og med en militær aksjon med eventuell tidsbegrenset besettelse av en mindre del av norsk territorium – en mulighet som synes oversett i foreliggende trusselvurderinger. Vi viser i denne sammenheng til Del 2 i vår rapport som mer nøye går inn på mulige endringer i det internasjonale system som kan komme til å rokke ved tilsynelatende velfunderte antagelser av i dag om bruk av militær makt mellom stater og mot Norge.

Med faren for angrep med sikte på okkupasjon av større deler av Norge nærmest borte, blir andre, men gjennomgående ikke like alvorlige trusler mot landets sikkerhet og selvstendighet som andre stater kan stå bak, mer fremtredende i trusselbildet. Men i forhold til for få tiår tilbake er en like iøynefallende endring at trusler av den type som er av interesse for oss, nå i klart større utstrekning også kommer fra bevegelser, organisasjoner og grupper som opptrer på egen hånd, utenfor noen stats styring, og som bruker vold for å fremme sin sak, eller i noen tilfelle kan være villige til å gjøre det. Noen slike voldsvillige eller rett frem voldelige ikke-statlige grupper holder seg innenfor begrensede områder, mens andre opererer geografisk mye videre. Derved kan også Norge bli utsatt uten selv å huse slike grupper i annet enn svært milde varianter sammenlignet dem som fins i en del andre land.

Dette åpner for større variasjon i motiver og

siktemål bak den type trusler som her interesserer oss, i midler og metoder som kan bli benyttet, samt i potensielle målobjekter for de handlinger som truslene kan resultere i. Følgen er et videre spekter av trusler. Denne endringen kan komme til å bli enda mer åpenbar i årene fremover.

Endringen forsterkes av to andre, dels teknologisk relaterte utviklingstrekk. Det ene er utviklingen av avstandsleverte våpen, samt av mer virkningsfulle våpenladninger som eventuelt kan plasseres på disse. Særlig har utviklingen av styrte og målsøkende raketter gjennom de par siste tiår skutt fart hva gjelder å kunne sende slike raketter, eller missiler om man vil, mot mål på lang avstand med stor treffsikkerhet, tross mer håndterlig omfang og vekt. Det innebærer at flere målobjekter lettere kan nås og rammes. Evnen til å lage effektive sprengladninger, både konvensjonelle og kjernefysiske, er likeså forbedret, og kunnskapen om hvordan det gjøres, mer utbredt. Samtidig er også kunnskapen bedre og mer utbredt om hvordan ladninger med kjemiske, biologiske eller radioaktive stoffer kan lages for ønskede virkninger, fra psykologiske til dødelige, overfor målobjekter. I den grad slik økt kunnskap og evne utnyttes, betyr det at ulike målobjekter kan rammes mer virkningsfullt

Det andre utviklingstrekket er de moderne samfunns sterkt økte sårbarhet overfor forstyrrelser av forskjellige slag og på ulike plan. Den økte sårbarheten til moderne samfunn, og til dagens norske, er behandlet i *NOU 2000:24 Et sårbart samfunn*. Én konsekvens av denne er at det blir flere måter å ramme et moderne samfunn på, og lettere å utsette det for påkjenninger som blir besværlige å takle og for trusler som skaper frykt og ønskes brakt til snarlig opphør.

De her skisserte utviklingstrekk gir også større økt evne til å ramme norsk område og norske borgere. Men dette oppveies et stykke på vei av samtidige, og dels tilsvarende forbedringer i tilgjengelige militære forsvars- og mottiltak fra norsk side. Mer åpenbare og relativt sett større er de økte muligheter som begge de påpekte utviklingstrekk gir grupper og bevegelser utenfor statlig kontroll til å utsette Norge for voldelige aksjoner, eller troverdig true med å gjøre det.

Hva styrte raketter angår er riktignok tilgangen til slike, og særlig de mer avanserte versjoner av dem, sterkt begrenset for andre enn stater. Men det fins alt eksempler på at voldelige ikke-statlige grupper har skaffet seg og brukt styrte raketter i aksjoner de har iverksatt. Dertil virker det sannsynlig, tross bredt internasjonalt samar-



beid for å hindre det, at slike grupper i årene fremover vil få økte muligheter for å skaffe seg slike raketter, og at dette også vil gjelde mer avanserte og langtrekkende versjoner. I den grad noen av dem skulle skaffe seg kjemiske, biologiske eller radiologiske våpenladninger, kan imidlertid slike ladninger også bringes frem til et målobjekt med bruk av fly, eller eventuelt ved hjelp av andre, vanlige transportmidler.

Dessuten vil slike grupper, selv når de søker å gjennomføre voldelige aksjoner uten bruk av avanserte våpenbærere eller våpenladninger, ha enkelte fordeler sammenlignet med stater. De er gjerne mindre sårbare for ordinære militære tiltak. De rår ofte ikke selv over noen militær organisasjon i vanlig forstand som kan rammes for å svekke dem. Deres medlemmer og aktive i felten opptrer ikke i uniform eller på annen måte slik at de kan identifiseres. Mange slike grupper søker tvert om ikke bare å operere i skjul; for økt beskyttelse mot å bli oppdaget blir det ofte et poeng å blande seg med sivilbefolkningen i det område der de oppholder seg eller planlegger aksjoner. Manglende kunnskap om identitet og tilholdssted til medlemmer og medhjelpere i slike grupper gjør det også vanskeligere å avskrekke dem med muligheten for gjengjeldelse. I noen tilfelle hemmes de heller ikke nevneverdig av de motforestillinger som stater i moderne tid ofte har hatt, og stater flest fortsatt har, mot å gjennomføre voldelige operasjoner som rammer uskyldige sivile uforholdsmessig hardere enn målgruppen. Tvert om går noen av de ikke-statlige grupper det her er snakk om ikke av veien for å ty til rendyrket politisk terrorisme der sivile, eller annen sakesløs tredjeperson, bevisst utsettes for vold eller trussel om vold for å presse frem et ønsket politisk utfall.

Enkelte stater kan bli fristet til selv å utnytte noen av de her påpekte fordeler ved forberedelse og gjennomføring av voldelige aksjoner som ikke-statlige grupper har, enten ved at statene aktivt støtter eventuelle slike grupper som i viktige spørsmål søker å oppnå det samme som dem, eller ved at de i skjul for å slippe å vedkjenne seg disse, oppretter grupper som styrt av dem selv skal operere på samme vis som ikke-statlige voldelige grupper. Det førstnevnte har alt skjedd ved enkelte tilfelle og kan gjenta seg. I fremtiden kan det også tenkes å bli mer av det sistnevnte.

Uansett betyr de endringer og utviklingstrekk som er påpekt foran at sammenlignet med situasjonen få tiår tilbake har den type trusler overfor Norge som er av interesse for oss, nå avtatt fra

andre stater, fremfor alt på grunn av kraftig redusert fare for storangrep med okkupasjon for øye, mens slike trusler er tiltagende fra grupper og bevegelser utenfor statlig kontroll som søker å fremme sin sak med bruk av vold. Det er ingen gitt å si om denne situasjonen og disse trendene vil vedvare, eller om tendensene i utviklingen hittil kan komme til å snu. I dag virker det siste ikke sannsynlig.

Imidlertid betyr ikke dette at trusler av den angjeldende type fra voldelige ikke-statlige grupper er blitt, eller er i ferd med å bli de mest alvorlige, og at slike trusler fra andre stater nå nærmest er borte. Fortsatt er det bare stater som rår over fysiske maktmidler som kan true Norges eksistens som egen stat eller sette dem i stand til langvarig å ta fra norske myndigheter kontroll over eget territorium. De samme maktmidler kan også anvendes overfor Norge på andre, mer sannsynlige, om enn mindre alvorlige måter som likevel klart kan krenke norsk selvbestemmelsesrett og territoriell suverenitet. I tillegg vil slike krigslignende operasjoner nærmest alltid innebære en risiko for ytterligere opptrapping.

Men de siste tiårs fremvekst av voldelige eller voldsvillige grupper og bevegelser som opererer utenfor statlig kontroll og dels geografisk vidstrakt, sammen med de bedre muligheter for slike grupper til å gjennomføre fra sitt synspunkt vellykkede voldelige aksjoner i Norge og mot norske myndigheter, innebærer samtidig at faren for slike aksjoner er voksende. Det betyr ikke nødvendigvis at den er stor. Men de tenkelige aksjonsformer er mange. Alvorlighetsgraden kan likeså variere, og ikke alle trenger å bety en trussel av den type som vi her er interessert i. Men noen kan, om de skulle bli gjennomført, både gå ut over landets sikkerhet, krenke dets selvstendighet, forstyrre samfunnsordenen og hindre normal myndighetsutøvelse. Det kommer blant annet an på hva som eventuelt søkes oppnådd gjennom dem og hvordan.

#### *Trusselbildet: Motiver, midler og målobjekter*

I utgangspunktet er det to, nokså forskjellige typer motiver som kan ligge bak overlagte voldelige aksjoner. Disse kan i noen tilfelle være *mål i seg selv* i den forstand at selve den ødeleggelse, lidelse eller uorden som de forårsaker, innebærer en form for tilfredsstillelse for den som står for aksjonen, eller gir den sin støtte. Dette kan være sykkelig betinget som hos pyromanen eller sadisten. Men langt mer aktuelt i vår sammenheng er

at en voldelig aksjon kort og godt kan være en form for hevn, eller at den tilfredsstillende som den gir gjerningsmenn og støttespillere, er utslag av et sterkt hat til den eller dem som rammes. Hverken hatet eller ønsket om hevn behøver være sykkelig, og kan noen ganger ha meget forståelige forklaringer. Enkelte voldelige ikke-statlige bevegelser lar seg dessuten inspirere av ideologiske, religiøse eller nasjonalistiske forestillinger som forsterker hat og hevnlyst overfor bestemte land, folkegrupper eller styresett. I selve det å gjennomføre voldelige aksjoner mot disse kan det for slike bevegelser i tillegg ligge en form for selvbeholdelse. Et nært eksempel på en voldelig aksjon med grufulle ødeleggelser av svært omfang som for både bakmenn og forøvere langt på vei kan ha vært et mål i seg selv, er terroristanfallet mot New York og Washington høsten 2001.

Heller ikke i forholdet mellom stater er hat og hevnlyst ukjente fenomener. Noen ganger har de motivert til væpnede aksjoner mot en annen stat. Men for Norges vedkommende er det vanskelig å se for seg slike aksjoner rettet mot landet fra andre stater ut fra holdninger av denne art. Riktignok kan det ikke helt utelukkes at Norge som ett av flere land, eksempelvis som del av NATO eller «vesten», i en gitt situasjon kan bli omfattet av en sterk hevnlyst fra en utenforstående stat. Dette gjelder også i et tilfelle der Norge som ett av flere land har engasjert seg militært i en konflikt et annet sted i verden. Men selv da er det tvilsomt om Norge vil være i fremste rekke som mål for eventuelle hevnaksjoner.

Faren for voldelige aksjoner mot Norge som settes i verk som mål i seg selv, det være seg ut fra hat, forbitrelse, ønske om hevn overfor Norge og norske myndigheter – eller ut fra andre forestillinger – kommer derfor nærmest utelukkende fra ikke-statlige grupper og bevegelser som anvender vold eller er villige til å ty til det. I protest mot norsk hvalfangst har eksempelvis internasjonale miljøverngrupper gjennomført aksjoner i Norge med innslag av voldsbruk. Disse har imidlertid vært rettet mot norske næringsdrivende og forårsaket beskjedne ødeleggelser. Faren for slike aksjoner utgjør ikke nødvendigvis noen trussel av den type som er av interesse for oss.

Men gitt de sterke følelser som en slik sak som fangst på hval og sel viste seg å utløse, kan lignende aksjoner der formålet rett og slett er gjengjeldelse og skadeforøvelse overfor norske myndigheter ikke helt utelukkes. Likeledes er trolig faren større for at norsk engasjement i konfliktområder – som vist til i foreliggende trusselvurderin-

ger – kan utløse gjengjeldelsesaksjoner mot Norge fra ikke-statlige grupper i det aktuelle område, enn hva faren er for slike aksjoner fra stater der. Mer generelt kan det heller ikke utelukkes at internasjonale terroristorganisasjoner kan søke å iverksette aksjoner med hat eller hevn som motiv overfor en gruppe land som innbefatter Norge. Men her igjen vil neppe Norge være blant de fremste mål – med to, kanskje tre mulige unntak.

Selv om ønsket fortrinnsvis skulle være å ramme andre land enn Norge, kan dette tenkes søkt oppnådd ved å ramme deres borgere eller eiendom på norsk jord. I foreliggende trusselvurderinger pekes det spesielt på andre lands diplomatiske representasjoner i Norge som mulige målobjekter. For det andre kan målobjekter i Norge fremstå som interessante om de, for eksempel ut fra mistanke om dårlig beskyttelse, antas å være lettere å ramme enn målobjekter i andre land. Igjen kan dette også gjelde utenlandske ambassader. Likeså kan samme resonnement gjøres gjeldende for større internasjonale arrangementer som avvikles i Norge, eller for besøk av fremmede statsoverhoder. I tillegg kan norske petroleumsinstallasjoner i prinsippet tenkes å utgjøre mål for rene hevnaksjoner overfor de land som får olje eller gass fra disse. Men i praksis står slike installasjoner antagelig overfor en større og mer realistisk fare for å bli utsatt for aksjoner med et *instrumentelt siktemål*. Det bringer oss til den andre typen mulige motiver bak overlagte voldelige aksjoner.

I stedet for å utgjøre et mål i seg selv kan slike aksjoner, eller trusselen om dem, være et middel for å oppnå noe annet enn det selve aksjonene umiddelbart utretter når og om de blir gjennomført. Det mer konkrete siktemål med aksjonene, og de metoder som benyttes, kan da variere mellom forskjellige typer. Dette vil delvis også bestemme aksjonens art.

En type siktemål med voldelige aksjoner kan være med fysisk makt å tilrive seg noe andre har som en selv ønsker seg, eller å sette ut av spill noe de kontrollerer for derved å frata dem en evne det gir dem. Et alternativ til slik *fravristing er utpressing*: Siktemålet kan da være å skremme dem til selv å gi fra seg det som etterstrebes, eller til å gi avkall på den aktuelle evne ved egenhendig å fjerne det som gir dem denne. Eventuelt kan siktemålet mer generelt være å skremme andre til å gjøre noe de ikke ønsker, eller avstå fra noe de ønsker å gjøre. Et noe annet, mulig instrumentelt siktemål for voldelige aksjoner er rett og slett *nedbryting* av et forhatt, foraktet eller fiendtlig sam-

funn, det å ramme dette på en måte som svekker det og eventuelt gjennom uro og demoralisering til slutt får det til å bryte sammen. I tilfelle utpressing der siktemålet er å skremme andre til å oppføre på en bestemt måte, kan trusselen om å utsette dem for voldelige aksjoner være nok til å få dem til å gi etter. De ulike siktemål og metoder kan kombineres med hverandre. Heller ikke utelukker instrumentelle motiver innslag av følelser som hat og hevnlust som medvirkende motiv. I tillegg kan voldelige aksjoner, som iøynefallende aksjoner ellers, brukes til å rette andres oppmerksomhet mot seg selv og den sak en kjemper for.

For Norge er trusselen om å bli utsatt for voldelige aksjoner som i hovedsak er instrumentelt motiverte, trolig alt i alt den største og mest reelle. Trusselen omfatter både aksjoner som går ut på fravristing og aksjoner med sikte på utpressing eller nedbryting, eventuelt å vekke oppmerksomhet om en bestemt sak. Men hva som er den mest sannsynlige aktør bak varierer mellom disse metodene og siktemålene. Det samme gjør dels også de mest sannsynlige målobjekter.

Selv om den tidligere trusselen om et omfattende militært angrep med sikte på okkupasjon på det nærmeste er borte, er det fortsatt en viss, litt større fare for at en annen stat, eller flere andre stater, i en gitt situasjon kan komme til å sette i verk en væpnet aksjon mot Norge av et mindre omfang, men fortsatt med sikte på fravristing. Siktemålet kunne eksempelvis være å få kontroll, kanskje tidsbegrenset, over en mindre del av norsk territorium – eller for den saks skyld bare over et norsk fartøy i norsk økonomisk sone. Tenkelige varianter er her mange, mulige foranledninger likeså. Disse kan eksempelvis ha å gjøre med utnyttelse av og eierskap til naturressurser, med kontroll over og tilgang til territorier og farvann, med virksomhet og operasjonsfrihet til militære enheter fra Russland eller andre land i Norges nærhet eller på norsk territorium, for å nevne noen potensielt konfliktskapende saker.

Men også trusselen om slike aksjoner mot Norge virker svært liten for øyeblikket. I motsetning til større angrep og okkupasjon, er det imidlertid vanskeligere å nær utelukke at den kan bli markant større innenfor overskuelig fremtid. Det skyldes blant annet at den i mye større grad er følsom for hendelser som det er mulig å se for seg kan inntreffe lokalt og trekk som kan tenkes å komme til syne i det større storpoltiske bilde. Målobjekter i de nordligste deler av landet, eller i farvannene utenfor, vil trolig også være mest utsatt om denne trusselen skulle tilta. Men samti-

dig vil den være en klar trussel mot norsk sikkerhet, og med risiko for utilsiktet opptrapping hvis en slik aksjon virkelig skulle bli iverksatt.

Faren for slike voldelige aksjoner for fysisk å fravriste Norge og norske myndigheter noe som en selv ønsker å få kontroll over, for godt eller for en viss tid fremover, kommer praktisk talt bare fra andre stater, og da i form av militære aksjoner. Da regnes ikke med kortvarige, spektakulære punktaksjoner for å vekke oppmerksomhet og eventuelt ydmyke norske myndigheter i en bestemt sak. Slike aksjoner kan tenkes iversatt med et visst innslag av voldsbruk fra ikke-statlige grupper, kanskje endog grupper hjemmehørende i Norge, og trolig fortrinnsvis mot målobjekter som har eller kan gis en symbolverdi. Men uavhengig av sannsynlighet synes faren for slike aksjoner, med tanke på de mest sannsynlige følger av dem, å utgjøre en heller beskjeden trussel av den type som interesserer oss, om noen i det hele tatt.

Fravristing av kilder til militært relevante evner og kapasiteter er likeså et vanlig siktemål i krigføring, og kan også bli det selv i væpnede aksjoner av mindre omfang rettet mot Norge. Igjen vil en slik trussel i så fall bare komme fra andre stater, og mer presist trolig bare fra stater med en alt etablert militær operasjonsevne i Norges nærområder. Men den kunne da komme til å omfatte en type norske målobjekter som under andre omstendigheter kan tenkes å bli utsatt for forsøk på fravristing gjennom voldelige aksjoner fra ikke-statlige grupper, eventuelt også fra fjerntliggende stater. Dette gjelder norske olje- og gassinstallasjoner.

I gitte konfliktsituasjoner, selv uten noen tilknytning ellers til Norge, der nivå på olje- og gassforsyninger, globalt eller til bestemte land, får stor betydning, kan visse ikke-statlige grupper, og kanskje enda mer enkelte stater, eventuelt stater langt borte fra Norge, få et sterkt ønske om å stanse eller begrense olje- og gassproduksjon på norsk sokkel. Voldelige aksjoner mot installasjoner der, så som plattformer og rørledninger, som er viktige for denne produksjonen vil bidra til dette.

Men en eventuell trussel mot disse installasjonene i en slik situasjon vil avhenge av de aktuelle aktørers evne til å gjennomføre sabotasjeaksjoner mot dem. Stater med en alt etablert militært operasjonsevne i Norges nærhet har en slik evne. Det samme kan noen få voldelige ikke-statlige grupper, gitt sine særskilte operasjonelle fordeler, tenkes å kunne skaffe seg om de satser sterkt nok på det. Derimot synes en slik evne hos de fleste fjerntliggende stater det måtte være snakk om,

inntil videre å være heller tvilsom, tross utviklingen av langtrekkende raketter. Derfor er slike aksjoner der disse står bak, ihvertfall foreløpig mer sannsynlige og kanskje bare mulige ved hjelp av ikke-statlige grupper som deler de aktuelle staters ønske, og som disse gir ressurser og støtte til for å få det oppfylt.

For begge de to sistnevnte aktører ville det imidlertid gjenstå et ytterligere problem dersom målet var å stanse, eller sterkt begrense norsk produksjon av olje og gass. Installasjonene er mange, og bare det å gjennomføre en effektiv sabotasjeaksjon mot én av dem, vil være en krevende oppgave. Skal det monne for disse aktørene må det derfor trolig noe mer til enn bare fysisk fravristing. Utpressing er da en annen mulighet, eventuelt kombinert med fravristing.

For å få Norge til å begrense sin olje- og gassproduksjon kunne en trussel om ellers å gå til sabotasjeaksjoner mot installasjonene tenkes å være nok. En slik trussel ville imidlertid være mer troverdig fra en stat med etablert militær operasjonsevne i området. Bedømt ut fra dagens situasjon virker det riktignok svært lite sannsynlig at noen slik stat skal komme til å fremsette en slik trussel for å presse frem slike produksjonsbegrensninger. Skulle det likevel skje, ville imidlertid trusselen bli tatt meget alvorlig.

Men en tilsvarende trussel fra en voldelig ikke-statlig gruppe, eller endog fra en terrororganisasjon, ville ikke uten videre være like troverdig. Særlig ville tvil om evne være større. Derfor kunne en vellykket sabotasjeaksjon mot en norsk olje/gass-installasjon fra en slik ikke-statlig gruppe trolig høyne denne troverdigheten dramatisk. Trusselen om nye aksjoner kunne derved bli et meget effektivt pressmiddel overfor norske myndigheter og innskrenke norsk selvbestemmelsesrett ganske følbart. Det kunne i så fall brukes til utpressing overfor norske myndigheter også i andre saker enn olje- og gassproduksjon.

Men det trengs ikke nødvendigvis en vellykket aksjon rettet mot norske installasjoner til havs for å utsette norske myndigheter for en utpressing som kan vise seg minst like effektiv. En aksjon mot et viktig, fremtredende målobjekt på land vil trolig ha samme effekt. Det fins en rekke slike mulige målobjekter, for eksempel innen transportsektoren eller kraftproduksjon, i tillegg til høyt skattede bygninger og anlegg. Disse er dessuten jevnt over lettere tilgjengelige og i den forstand mer sårbare. Fordi dette gjør en trussel om voldelig aksjon mot dem mer troverdig, kan en slik trussel alene tenkes å være nok til å

utvirke den ønskede ettergivenhet fra norske myndigheter.

Dette kan alt i alt bety at trusselen om sabotasjeaksjoner mot norske olje- og gassinstallasjoner til havs, til tross for den utbredte fokusering på dem som mulige målobjekter for slike aksjoner, er overdrevet. Riktignok kan slike installasjoner gjennom aksjoner mot dem være særlig egnet til å vekke oppmerksomhet om en sak som det ivres for. Men det fins flere langt lettere tilgjengelige målobjekter på land i Norge som synes tilnærmet like velegnet.

Faren for større voldelige aksjoner eller trussel om det fra internasjonalt operative ikke-statlige grupper med utpressing overfor norske myndigheter som formål, synes gjennomgående ikke stor, men er likevel en trussel mot landets sikkerhet og selvbestemmelsesrett som må tas på alvor. Antagelig vil den være størst i forbindelse med norsk opptreden utenfor landets grenser eller norske disposisjoner med særlig iøynefallende konsekvenser der. I tillegg til olje- og gassproduksjon på norsk sokkel – eller i regi av norske oljeselskaper andre steder – kan det eksempelvis gjelde norsk direkte engasjement i pågående konflikter andre steder i verden. Blant annet kan militære operasjoner som norske styrker i det siste tilfelle kan komme til å delta i, utløse en følelse av maktesløshet hos lokale aktører og deres støttespillere som for dem får det til å se mer legitimt ut å til å ty til asymmetriske mottiltak i form av terroraksjoner. Mulig tilgang for dem til kjemiske, biologiske eller radiologiske våpen vil i så fall være ekstra skremmende. Men sammenlignet med en del andre land fremtrer Norge igjen som et mindre sannsynlig mål for terroraksjoner med stort tap av menneskeliv. Det skyldes også at slike aksjoner trolig ville være ispedd et betydelig element av hat og ønske om å straffe. Det virker velbegrunnet når det i «Trusselvurdering og prioriteringer...» pekes på USA som det fremste mål for terroraksjoner i stor målestokk.

Men heller ikke i Norge kan terroraksjoner med mange drepte helt utelukkes.

Nettopp målobjekter der mange menneskeliv vil gå tapt kan dessuten fremstå som særlig formålstjenlige for forsøk på utpressing. Trusler mot slike mål kan riktignok reise særlig store moralske motforstillinger. Men samtidig kan de vise seg særdeles virkningsfulle som utpressing. Det gjelder også trusler om terroraksjoner av mindre omfang.

I Norge har vi alt fått befatning med tilfelle av flykapring. Flykapringer er typiske eksempler på utpressing ved hjelp av trussel om å drepe et stort

antall mennesker som holdes som gisler for dette formål dersom fremsatte krav ikke innfris. Samtidig synes det å sette flykapringer i et slags forsøende lys at de fleste ender med frigivelse av passasjerene. Det samme gjelder også andre tilfelle der trusselen ikke blir satt i verk. En lykkelig slutt dekker over dens alvor. Men her ligger det en farlig psykologisk mekanisme. Nettopp det at en slik trussel ikke trenger å bli satt i verk, og de som trues ikke behøver å bli skadd, gjør det lettere å ty til den som pressmiddel og derved mer sannsynlig at trusselen vil bli fremsatt. Men samtidig leder dette inn i noe som lett kan vise seg å bli en felle: Hvis det som kreves ikke blir imøtekommet, kan det, for å gjøre trusselen mer troverdig og skremmende, bli nødvendig å følge den opp på en måte som ikke var meningen, og farlig å la være.

Det synes helt åpenbart at faren er tilstede for at norske myndigheter kan bli utsatt for forsøk på utpressing gjennom trussel om voldelige aksjoner som vil, og er ment å medføre tap av menneskelig – unntaksvis kanskje endog i stort antall. De krav som kan bli søkt oppnådd på denne måten, og de spørsmål disse gjelder, kan være svært forskjellige. I tillegg til de foran nevnte saker, kan det dreie seg om innvandring og opphold i Norge, om miljøspørsmål, om fangebehandling og straffeforfølgelse, om norsk eksport til eller samkvem med bestemte land, for å nevne noen få av mange muligheter. Det antall mennesker som utsettes for trusselen behøver ikke alltid å henge sammen med kravets størrelse eller betydning sett utenfra av den saken det gjelder. De mennesker som trues kan være helt tilfeldige ofre. Men de kan også være plukket ut med omhu; det kan til og med være snakk om ett eller noen få enkeltindivider, for eksempel en helt bestemt øvrighetsperson, eller dommere og vitner i en bestemt straffesak.

Også med hensyn til hvem som kan tenkes å ty til utpressing med slike midler, og arten av deres motiver, er variasjonen og bredden stor. Faren er alt nevnt for at voldelige ikke-statlige grupper av den typen som det foran er referert til, for utpressingsformål kan komme til å true med større terroraksjoner i Norge. En annen fare er imidlertid at selvstendige grupper av ulike slag med tilhold i Norge, eller Nord-Europa, i en fra deres synspunkt svært alvorlig situasjon med mye på spill, kan komme til å gripe til denne form for utpressing, men fortrinnsvis i mye mindre målestokk. Samarbeid mellom en slik, lokal gruppe og en internasjonalt operativ voldelig gruppe kan i et slikt tilfelle heller ikke helt utelukkes.

Imidlertid kan denne form for utpressing også

tenkes å komme fra grupper som er dannet på løsere, mer kortvarig grunnlag, eller til og med fra enkeltpersoner. Motivet kan ha sammenheng med en bestemt sak som for eksempel har utløst desperasjon eller ytterst sterk forbitrelse. Eller motivet kan endog være egen økonomisk vinning. Det bringer oss til faren for at rene kriminelle grupper og miljøer kan komme til å forsøke denne form for utpressing i mer rendyrket form og større målestokk enn hittil. Virker den for andre kan den også virke for dem. Direkte økonomisk vinning er et mulig motiv. Men hensikten kunne snarere være å påvirke forhold i samfunnet til egen fordel, oppnå egenbeskyttelse i gitte situasjoner, samt påvirkning av domstoler og rettspleie, generelt og i enkeltsaker. Det er mulig at risikoen for en slik utvikling øker med en sterkere sammenvevning mellom norske kriminelle miljøer og kriminalitet på et internasjonalt plan. I så fall kan risikoen øke ytterligere om idealistisk motiverte ikke-statlige grupper i utlandet som ikke går av veien for rene terrorhandlinger, tyr til kriminalitet som finansieringskilde, eller for samme formål innleder et samarbeid med kriminelle miljøer.

I alle tilfelle er variasjonsbredden meget stor hva gjelder mulige farer for utpressingsforsøk overfor norske myndigheter gjennom trussel om dødbringende aksjon mot andre mennesker. Forsøk på utpressing kan dessuten også skje gjennom trussel om å skade en viktig bygning eller gjenstand i stedet for mennesker, eventuelt både den og mennesker i dens nærhet. Tenkelige trusler og aksjoner med utpressing overfor norske myndigheter som formål varierer i flere henseender fra stort til smått, og fra svært alvorlig til mindre alvorlig. Ikke alle innebærer en trussel av den type som er av interesse for oss, men noen gjør det i fullt monn. Det krever en grenseoppgang.

Det samme gjør faren for voldelige aksjoner med nedbryting av norsk samfunnsorden og styresett som siktemål. Et slikt siktemål kan være ideologisk-politisk motivert, det kan være ha utspring i moralsk-religiøst inspirerte betraktninger, eller bygge på andre forestillinger. For å gi sterke nok grunner for voldelige aksjoner for å oppnå et slikt siktemål, vil tankegrunnlaget for det kanskje helst også måtte ha et anstrøk av fanatisme.

Variasjonsbredden er stor både med hensyn til alvorlighetsgrad av tenkelige aksjoner med et slikt siktemål for øye, så vel som hva gjelder hvem som kan komme til å stå bak. Mulige aksjoner kan variere fra anslag som vil ramme det norske samfunn på en meget smertefull måte til handlinger

som vil være nær harmløse. Bak slike aksjoner kan det likeså tenkes å stå alt fra ikke-statlige grupper som opererer på det internasjonale plan, til åpenbart mentalt forvirrede enkeltpersoner i Norge. I prinsippet kan også en annen stat ty til aksjoner med et slikt siktemål. Igjen krever dette en grenseoppgang i forhold til den type trusler som er av interesse for oss.

Hvilke målobjekter som mest sannsynlig vil bli søkt rammet i tilfelle aksjoner for å bryte ned norsk samfunnsorden og styresett, vil formodentlig avhenge av hvilke forestillinger ønsket om å gjøre det bygger på. Her kan det være betydelige forskjeller mellom ulike mulige aktører bak slike forsøk. Valg av målobjekter kan også bli påvirket av eventuelle parallelle motiver bak de aksjoner som settes i verk.

Hva stater angår, har nedbryting av samfunnsordenen i fiendtlige land i flere tilfelle vært et siktemål med voldelige aksjoner under krig. Eksempelvis har det vært ett av flere siktemål med tilfeller av strategisk bombing. Men slik nedbryting har da sjelden vært et mål i seg selv. Blant annet gjennom antatt svekkelse av moral og krigsvilje hos den annen part har den derimot vært et ledd i en strategi for utpressing og fravristing. Men for Norge virker faren for forsøk av et slikt omfang fra annen stat på nedbryting av norsk samfunnsorden like fraværende i dagens situasjon som faren for omfattende militært angrep med okkupasjon av landet for øye antas å være det. Likevel kan det ikke helt utelukkes at selv mindre militære aksjoner fra annen stat mot norsk territorium kan bli ledsaget av forsøk på begrenset, og fortrinnsvis lokal nedbryting av viktige samfunnsfunksjoner på norsk side for å svekke motstandsviljen der. Eksempelvis kunne infrastruktur på kommunikasjons- og forsyningssiden da bli utsatte målobjekter.

I den grad nedbryting av samfunnsorden og styresett måtte være et siktemål for andre aktører enn stater vil dette derimot høyst sannsynlig være et mål i seg selv. Det forhindrer imidlertid ikke at det kan være ledsaget av andre, parallelle siktemål, eksempelvis av et ønske om å eksponere egen sak eller om å oppnå hevn overfor det eller de samfunn som søkes rammet. Selv om det norske samfunn neppe er blant de mest utsatte, er heller ikke det skjermet mot å bli oppfattet som en del av det som betraktes som vestliggjorte, påtrengende og moralsk dekadente og smittefarlige samfunn. For terroristgrupper, eksempelvis med islamsk fundamentalisme som inspirasjonskilde, kan slike og lignende forestillinger moti-

vere til voldelige aksjoner mot vestlige samfunn både for å hevne påførte ydmykelser fra disse og ut fra et håp om på denne måten å destabilisere og undergrave dem. Et slikt dobbelt formål taler for aksjoner av stort omfang, eller som er iøynefallende på annen måte, for eksempel ved å ramme målobjekter av stor symbolsk betydning, og aksjoner som derved kan vekke ekstra forferdelse, frykt og usikkerhet. Det gjør i så fall ikke slike aksjoner i Norge mer sannsynlige. Men det utelukker dem fortsatt ikke helt. En annen bestemmende faktor vil her være tilgjengelighet til egnede målobjekter.

En tilsynelatende mer nærliggende fare for forsøk på nedbryting av norsk samfunnsorden og styresett gjennom voldelige aksjoner kunne tenkes å komme fra hjemlige politisk ekstreme bevegelser, eventuelt med et eksplisitt mål om å omkaste samfunnet. Men i Norge i dag virker ikke større voldelige aksjoner for dette formål fra slike bevegelser videre sannsynlig. Det har både å gjøre med størrelsen på slike bevegelser i dagens Norge og deres karakter. Mindre, og helst sporadiske aksjoner som et angivelig bidrag til samfunnsomveltning, og kanskje mer for å oppildne innenfor egne rekker og minne andre om egen sak, kan likevel ikke utelukkes. Målobjekter med symbolsk betydning både for egne tilhengere og for allmennheten vil trolig da være særlig interessante for formålet. Dessuten kan miljøer i ytterkanten av det politiske spektrum forandre karakter. Noen av dem kan da bli mer opptatt av å skape forstyrrelse og kaos i samfunnet. Interessante målobjekter for det formål kan være infrastruktur innen kommunikasjons- og formidlingssektoren, samt innen transport.

Heller ikke i Norge kan det helt utelukkes at mer obskure, kvasipolitiske eller kvasireligiøse bevegelser eller grupper ut fra heller eiendommelige forestillinger kan iverksette voldelige aksjoner med tanke på å starte en nedbryting av samfunnet, slik det skjedde på undergrunnsbanen i Tokyo i 1995. Men i dagens Norge virker dette særdeles lite sannsynlig. I det norske samfunn synes det å være en heller karrig grobunn for slike bevegelser.

Faren synes større for at enkeltpersoner, eller en gruppe mennesker ført sammen av særskilte begivenheter, kan sette i verk voldspregede aksjoner med det mål å ramme samfunnsmaskineriet, eksempelvis for å vekke flere mennesker opp til angivelig forsømte utfordringer, eller med tanke på fornyelse i kjølvannet av nedbryting. Til gjengjeld kan det tenkes å resultere i aksjoner med

bare liten skadeforvoldelse for andre, men av innbilt stor betydning for forøverne selv. Men samtidig innebærer det moderne samfunns sårbarhet at selv enkeltpersoner kan være i stand til å sette i verk aksjoner med store skadevirkninger for samfunnet rundt. Likeså kan mentalt forstyrrede, eventuelt sterkt demoraliserte eller i egne øyne dypt forurettede enkeltmennesker utvikle et sterkt ønske om å ramme samfunnet rundt seg på en ødeleggende måte, kanskje i forbitrelse eller oppgitthet over måten det fungerer på. Resultatet kan komme til å påføre samfunnet og andre mennesker stor skade.

### *Trusselbildet generelt og noen avsluttende kommentarer*

Den type trusler mot Norge som er av interesse for oss ut fra de forutsetninger vi har lagt til grunn for vårt oppdrag, er ikke store når også sannsynlighet tas i betraktning, men de synes klart å ha blitt flere i dag enn tidligere. De mest alvorlige bedømt ut fra konsekvensene om de skulle bli satt ut i livet, er trusler som kan komme fra andre stater, men som virker svært lite sannsynlige så langt vi med et i prinsippet riktignok begrenset synsfelt fremover kan se. Mindre alvorlige trusler av militær karakter fra andre stater med militær operasjonell evne i Norges nærhet kan derimot ikke med tanke på fremtiden karakteriseres som like usannsynlige ut fra dagens situasjon i verden rundt oss. Som påpekt kan dessuten væpnede fiendtligheter gjennom opptrapping utvikle seg slik at de på en meget alvorlig måte går ut over landets sikkerhet. Faren for militære aksjoner mot Norge fra andre stater er kort sagt ikke forsvunnet.

Et langt på vei nytt trekk i trusselbildet er faren for voldelige aksjoner fra grupper og bevegelser utenfor statlig kontroll, og særlig faren for terrorlignende aksjoner fra slike grupper og bevegelser med tilholdssted i andre land, men med et geografisk videre operasjonsområde. Selv om Norge ikke kan antas å være blant de fremste land som kan bli rammet av aksjoner iverksatt av den sistnevnte type grupper eller bevegelser, kan aksjoner her ikke helt utelukkes. Samtidig kan slike aksjoner få et skremmende, og i Norge til nå helt ukjent omfang. Tross den lave sannsynligheten fordrer det særlig årvåkenhet.

Faren i Norge må imidlertid antas å være større for voldelige aksjoner av mindre omfang fra ikke-statlige grupper, både grupper med sete i Norge og grupper utenfra. Som påpekt kan motiv

og siktemål for slike aksjoner variere. Noen ganger kan motivene og siktemålene dessuten være flere. Hvilke som er de mest sannsynlige kan også påvirkes av situasjon og begivenheter. Nettopp med tanke på mulige foranledninger kan sannsynligheten, og derved faren, virke størst for voldelige aksjoner, eller trussel om slike, i et forsøk på å utsette norske myndigheter for utpressing. Truslene og aksjonene kan da variere fra det meget alvorlige ned til det nærmest trivielle. Slike utpressingsforsøk vil uansett være alvorlige, men derved også ofte desto mer effektive, om det trues med å ta menneskeliv. Men selv da er variasjonsbredden, realistisk bedømt, ganske stor, med alvorlighetsgraden avhengig av hvor mange som trues, hvem de er, og kanskje også av hvor.

Til forskjell fra aksjoner og trusler med sikte på utpressing, er imidlertid aksjoner med andre siktemål gjerne det vi kan kalle «knus og løp»-aksjoner. Når de er iverksatt, er de over. Det gjelder særlig aksjoner der disse i seg selv og det de umiddelbart forvolder, er målet med dem, men også tenkelige aksjoner for å bryte ned eller alvorlig forstyrre det samfunn der de iverksettes, eller for å få oppmerksomheten rettet mot en bestemt sak eller et bestemt budskap. Slike aksjoner fordrer langt fra samme grad av etterfølgende oppfølging for å lykkes som det aksjoner eller trusler om aksjoner med sikte på utpressing gjør. I denne forstand er aksjoner med andre siktemål betydelig enklere å gjennomføre. I bestemte situasjoner, og kanskje særlig i forbindelse med særskilte hendelser, kan det tenkes å gjøre faren størst for slike aksjoner av noe omfang.

For denne type aksjoner vil ikke målobjekter der mange mennesker rammes, like opplagt kunne ha den samme særskilte verdi som ved forsøk på utpressing. Viktigere vil trolig slike sider ved målobjektene være som deres symbolske eller funksjonelle betydning, likeså hvor de befinner seg og hvor kjente de er. Men også ved slike aksjoner kan arten av innretninger eller mekanismer for skadepåføring som benyttes, føre til at mange mennesker rammes – som for eksempel ved bruk av kjemiske eller biologiske midler.

Tenkelige foranledninger og siktemål, samt sannsynlige forberedelser til og redskaper ved gjennomføring, synes å gjøre det adskillig lettere å registrere endringer i fare for militære aksjoner fra andre stater enn i fare for voldelige aksjoner fra ikke-statlige grupper eller bevegelser. I begge tilfelle vil slik registrering og varsling riktignok bli vanskeligere jo mindre aksjoner det er snakk om. Men hva militære aksjoner angår, er det dessuten

lettere å forutse hvilke målobjekter som vil være de mest sannsynlige.

Hva gjelder voldelige aksjoner motivert ut fra hat, forbitrelse eller ønske om å ta igjen, kan særskilte begivenheter eller økende motsetninger i forhold til andre stater, samfunn eller kulturer kanskje gi et visst varsel om økt fare. Den vanskeligste type voldelige aksjoner å forutse fra ikke-statlige grupper, eller endog fra enkeltpersoner for den saks skyld, er voldelige aksjoner med utpressing som formål. Her er variasjonsbredden særdeles stor, ikke bare i mulige foranledninger, men også med hensyn til tenkelige målobjekter. Praktisk talt alt og alle kan bli truet av slike aksjoner.

Den økte faren for voldelige aksjoner i Norge, også av stort omfang og alvorlig karakter, fra ikke-statlige grupper og bevegelser, skyldes dels utviklingen i det norske samfunnet selv. Dels skyldes den såkalt internasjonalisering: at barrierer mellom det norske og andre samfunn blir mindre, og at det norske på mange måter trekkes sterkere med i utviklingstrekk over landegrensene. Og noe av årsaken er å finne i nye trekk og motsetninger på det mellomfolkelige, globale plan.

I foreliggende trusselvurderinger pekes det på at mottak av flyktninger og det økte innslag av fremmedkulturelle grupper i Norge har økt mulighetene for ikke-statlige militante grupper til å bruke Norge som fristed for sine tilhengere. I prinsippet kan det også innebære forberedelse på norsk jord til voldelige aksjoner andre steder i verden. En særskilt side ved dette er at det kan bli en foranledning til voldelige aksjoner fra bestemte stater eller bevegelser rettet mot personer med opphold i Norge som mistenkes for slik forberedelse, og derved aksjoner som også kan skade andre mennesker i Norge og norske interesser ellers. En kanskje enda mer bekymringsfull side i samme gate ved den såkalte internasjonaliseringen, er de åpninger den gir for innpass i Norge for internasjonalt organisert kriminalitet.

Som alt påpekt varierer såvel militære aksjoner som kan tenkes å bli rettet mot Norge, som voldelige aksjoner som kan tenkes iverksatt innenfor landet av ulike ikke-statlige aktører, fra det stort til smått og fra det svært alvorlige til det heller ubetydelige. I forhold til den type trusler som vi har lagt til grunn er de vi særskilt skal vurdere, krever dette en grenseoppgang overfor andre trusler og farer. En slik grenseoppgang vil neppe alle steder kunne gjøres særlig skarp. Trolig har også utviklingen gjennom de siste tiår bidratt til dette.

Fare for militære aksjoner fra annen stat mot

Norge virker i denne sammenheng lite problematisk. Det skyldes blant annet risikoen for opptrapping om våpen tas i bruk mellom stater. Alene det innebærer at fare for væpnet maktbruk fra en annen stat mot Norge utgjør en trussel mot landets sikkerhet nærmest uansett omfang av den eller de væpnede aksjoner det i første omgang er fare for.

Annerledes synes det å forholde seg med faren for voldelige aksjoner i Norge fra ikke-statlige aktører med eller uten tilholdssted der. Det kan tenkes mange slike aksjoner av mindre omfang som åpenbart ikke vil utgjøre noen trussel av den type som vi særskilt skal vurdere. Selv slike aksjoner med skadeforvoldelse av større omfang vil ikke uten videre være en trussel mot statens selvstendighet og sikkerhet, eller mot statsforfatningen, statsoverhodet og samfunnsordenen. Imidlertid vil vi her reise spørsmålet om voldelige aksjoner av stort omfang, og spesielt aksjoner som rammer flere mennesker med dødelig utgang, bør betraktes på samme måte som «Krig eller Fiendtligheter» i straffelovens § 84. Vi vil anta at det vil være i overenstemmelse med hva mange i dag vil finne det naturlig å legge i begrepet statens sikkerhet.

I de tilfelle der det er snakk om voldelige aksjoner, eller trussel om slike, fra ikke-statlige aktører i utpressingsøyemed overfor norske myndigheter, vil vi videre anta at det skal langt mindre til hva gjelder aksjonenes omfang, før de er å betrakte som trusler mot sider ved norsk selvstendighet, myndighetsutøvelse og handlefrihet som bestemmelser i straffelovens kapittel 8 og 9 har som formål i beskytte. Men også her vil vi anta at det må være en nedre grense i omfang og alvorlighetsgrad for hva som kan betraktes som slike trusler.

## Del 2: Endringer i det internasjonale system

Ståle Ulriksen

Vi vil her reise spørsmålet om verden i dag er inne i et *internasjonalt systemskifte*, en dyptgripende endring i strukturen og klimaet i det internasjonale system, og hvorvidt dette innebærer økt risiko for Norge. Det er umulig å anslå direkte trusler mot Norge i en slik analyse, men det bør være mulig å si noe om det generelle risikonivået.

*Risikoen for militært angrep* fra en annen stat er utgangspunktet her. Selv om et militært angrep som truer statens eksistens, der fiendens målsetting er okkupasjon av Norge, synes meget lite



sannsynlig, kan ikke militære aksjoner med mer begrensede målsetninger mot norske interesser utelukkes. For det første er grensespørsmålene i nord ennå ikke avklart, det finnes altså et potensial for norsk-russisk konflikt om eierskapet til rike havområder. For det andre kan ikke lenger Norge automatisk regne med vestlig støtte i enhver konflikt med Russland. Disputten er ikke entydig i folkeretten. For det tredje kan det tenkes scenarier der USA har større behov for gode relasjoner til Russland enn til Norge og der USAs militære kapasitet ikke strekker til. Dette vil spesielt være tilfelle om USA skulle komme i konflikt med Kina, for eksempel over Taiwan eller Nord-Korea. Da vil altså det russiske handlingsrommet i forhold til Norge bli større.

*Krig og politikk.* I Norge har man innarbeidet en tenkning der «krig» betraktes som eksistensiell. Krig er i dette norske perspektivet det verste som kan skje, et mulig ragnarokk eller holocaust. I store deler av verden anvendes langt bredere krigsbegreper som også omfatter krig som politisk instrument, altså en mer clausewitziansk forståelse av fenomenet. Det er da også forskere som hevder at krigen igjen er i ferd med å legitimeres som problemløser i internasjonal politikk. Om det da virkelig finnes et slikt gap mellom norsk og internasjonal forståelse av den moderne krigens vesen er det all grunn til å drøfte hva dette innebærer.

*Foreliggende trusselvurderinger* sier at det ikke kan utelukkes at trussel om militært angrep «kan oppstå på nytt, men i overskuelig framtid er sannsynligheten for dette meget liten». Både i form og innhold minner utsagnet om mellomkrigstidens norske og britiske vurderinger som til langt ut på 1930-tallet anslo at krig var usannsynlig de neste ti år. I USA åpnet tilsvarende vurderinger før den 9. september 2001 for innføringen av en såkalt strategisk pause som man anslo ville vare i om lag 15 år. Både i USA og Norge har man i ly av en slik antatt pause gått ut i fra at det vil være relativt trygt å gjennomføre store omlegginger av forsvaret. I Norge har dette, ut i fra en økonomisk rasjonell tankegang, også ført til at man har gått inn for å kvitte seg så raskt som mulig med all militært kapasitet man ikke vil ha råd til å erstatte om 20 år. Store nedskjæringer har altså kommet i forkant av innføringen av de kapasiteter som skal danne ryggraden i framtidens forsvar. Med andre ord, antakelsen av at vi er inne i en strategisk pause har ført til at fokuset i forsvarsplanleggingen er på et tidspunkt 10-20 år inn i framtiden mens dagens utfordringer og kapasiteter vies mindre oppmerksom-

het. Det betyr at det dersom dramatiske hendelser skulle inntreffe i inneværende tiår vil Forsvaret kanskje ikke være forberedt.

Gitt en *tradisjonell vurdering* basert på kapasitet og intensjon er utsagnet i trusselvurderingen likevel vanskelig å bestride. Men som påpekt over er vurderingen basert på en særskilt norsk forståelse av krig. Dersom man legger konsepter som «situasjon», eller «anledning», til grunn i stedet for intensjon og kapasitet alene, samtidig som man anvender en bredere forståelse av krig, kan bildet bli annerledes. Med «situasjon» og «anledning» menes risikoen for at det kan oppstå situasjoner som dramatisk endrer klimaet i internasjonal politikk og som gir andre stater mulighet til å oppnå noe på Norges bekostning ved hjelp av militært press eller aksjoner. Kapasitet er naturligvis fremdeles viktig, og retningen på militære reformer, også i Russland, tilsier at svært mobile styrker med høy beredskap vil bli prioritert. I vurderinger av russisk militær kapasitet i framtiden spiller det antakelig mindre rolle hvor styrkene står enn hvor raskt de kan flytte på seg. Det må antas at Russland, som stadig må håndtere mindre konflikter i sine grenseområder, nesten til enhver tid vil ha store nok slike mobile reaksjonsstyrker til raskt å kunne sette et betydelig militært press på Norge. Samtidig må det også erkjennes at Norge ikke lenger uten videre kan være sikker på alliert hjelp og støtte i enhver disputt med Russland.

Vi tror at det internasjonale system i dag er inne i en grunnleggende endringsprosess der utfallet er usikkert. Det kan pekes på en rekke historiske pendelsvingninger som aktualiserer en del spørsmål om utviklingen det internasjonale system nå er inne i.

*Den begrensede og målrettede krig* har vært en del av internasjonal og europeisk politikk i flere perioder siden det internasjonale statssystemet ble skapt med freden i Westfalen i 1648. Tredveårskrigen var en total og eksistensiell krig, ført over ideologiske motsetninger. Freden i Westfalen var en reaksjon på ødeleggelsene og skapte et system der krig var utbredt, men instrumentell, begrenset og regulert. Denne perioden varte i nesten 150 år, til den totale krigen kom tilbake med den franske revolusjonen og Napoleonskrigene. Etter 25 år med verdenskrig ble det gamle systemet gjenopprettet med Wienerkongressen i 1815. Denne gang varte perioden med begrensede og instrumentelle kriger i hundre år, før den kollapset fullstendig i to verdenskriger og den påfølgende kalde krigen. Forrige århundre, 1900-tallet, var preget av ekstrem nasjonalisme, ofte kombi-

nert med ekstreme totalitære ideologier, utviklingen av et liberalt demokrati og konfliktene mellom disse. Krigene ble altså totale igjen på 1900-tallet. Man skal naturligvis ikke legge noen lovmessighet i slike historiske mønstre. Men de bør holdes i bakhodet som en påminnelse om at man ikke skal være for sikker i sine grunnleggende antakelser om hvordan verden ser ut. Verden forandrer seg.

*Stormaktskriger.* Siden 1989-90 har stormaktskonfliktene, og langt på vei også mellomstatlige kriger nærmest vært avskrevet som fenomen. I stedet har agendaen vært preget av interne kriger og småkonflikter. Om man anvender et historisk perspektiv på dette fenomenet finner man at det samme var tilfelle også i perioder etter Napoleonskrigene, Den første verdenskrig og Den annen verdenskrig. Det er typisk at slike perioder preges av «etterfølgingskriger» (succession wars), kriger i konflikter der en stormakts dominans har blitt brutt. Etter Napoleonskrigene fikk man bl.a. frigjøringskriger i Latin-Amerika. Etter Den første verdenskrig gikk Øst- og Sentral-Europa gjennom en serie kriger og borgerkriger, og etter Den andre verdenskrig falt de europeiske koloniveldene sammen bl.a. som følge av en rekke frigjøringskriger i Asia og Afrika. I alle tilfellene ble det etter ett eller to tiår gjenopprettet en slags balanse mellom stormaktene nye mønstre av rivalisering og konflikt dem i mellom. Spørsmålet her er i hvilken grad man kan regne med at det internasjonale systemet vil utvikle seg annerledes etter slutten av den kalde krigen enn etter avslutningen av de tidligere store konfliktene. Om det internasjonale systemet skulle følge det samme mønsteret som tidligere er det sannsynlig at nye stormaktskonflikter vil avløse de mange «kosmos-kaos» krigene som har preget internasjonal politikk siden begynnelsen av 1990-tallet.

*Maktbalanse.* Den kanskje best historisk fundamenterte «lov» i studiet av internasjonal politikk er at dersom en stat eller koalisjon av stater blir meget dominerende, vil det reises motmakt for å balansere disse. I dag er USA og Vesten i en nesten hegemonisk posisjon i forhold til resten av verden. Regelmessige toppmøter og forsøk på koordinering av Kinas, Indias og Russlands posisjoner i forhold til USA og vesten illustrerer at forsøk på å balansere vestens makt allerede er i gang. Siden Vesten er drivkraften bak globaliseringen må også anti-globaliseringskrefter, fra Osama bin Laden til Attack, ses på som forsøk på å balansere det vestlige hegemoni. Siden høsten 2001 har også spriket mellom USA og Europa

(selv Storbritannia) i synet på hvordan det internasjonale systemet bør organiseres blitt mer og mer tydelige. Mange ser nå på EU som en mulig motkraft for å balansere USA.

Det at stormaktsrivaliseringen ser ut til å tilta igjen betyr ikke at problemene med *svake og kollapsete stater*, ofte med voldsomme indre konflikter, er løst. Spesielt synes det som om stadig større deler av Afrika sør for Sahara blir kastet ut i kaos. Slike kollapsete stater er ofte bare territorier uten noen felles ansvarlige myndigheter og ender ofte opp som baser for terrorgrupper og organisert kriminalitet, og storeksportører av vold, narkotika, flyktninger og sykdommer. Dermed truer de både naboland og det internasjonale samfunn generelt. Denne utviklingen har også ført til framveksten av store, børsnoterte «private military companies» (PMC), som er de største ikke-statlige militære organisasjoner på meget lang tid. I store deler av Afrika og Asia har store transnasjonale olje- og gruveselskaper benyttet seg av PMC for å beskytte sin virksomhet, og i noen tilfeller for å «ta seg til rette» i svake stater. Koblingen mellom privat voldsmakt og internasjonal storkapital kan innebære en utfordring for statenes posisjon som de eneste legitime innehavere av voldsmakt. Til sammen representerer utviklingen i sør en rekke usikkerhetsfaktorer som alle peker i negativ retning i forhold til dagens internasjonale orden.

*Revolusjoner i militære forhold* (revolutions in military affairs) er dyptgripende endringsprosesser i militær teknologi, doktrine og organisasjon. Dagens dominerende konvensjonelle militære system er langt på vei en modernisert utgave av militærapparatene av 1945. Siden midten av 1990-tallet har man imidlertid fått en økende utbredelse av erkjennelsen av at et nytt militært paradigme er på vei. Hittil har vi bare sett første fase i denne utviklingen, hovedsakelig i form av økt tempo, økt presisjon som følge av digitalisering av eksisterende våpensystemer og kommandokjeder og mye større vektlegging av nettverk mellom våpen, computere og sensorer. I neste fase må man regne med introduksjon av nye våpen og helt nye måter å slåss på. I normalsituasjoner er den militære utvikling relativt oversiktlig og forutsigbar, under revolusjoner i militære forhold vil den bli preget av kreativitet og søken etter nye løsninger samt en hel annen åpenhet for og vilje til å forsøke nye ting enn det man har vært vant til. Derfor må man regne med at den militære utvikling de neste tiårene blir uoversiktlig og uforutsigbar.

Det å vurdere kapasitet blir mye vanskeligere enn tidligere.

I forhold til, og i tillegg til, slike trender som er skissert overfor vil noen forhold være spesielt utfordrende for Norge. *Energiproduksjonen* i Nordsjøen har stor strategisk betydning for hele Europa og Vesten. Terroraksjoner mot installasjoner i Nordsjøen kan derfor iverksettes for å ramme andre enn Norge. Dersom det internasjonale klimaet skulle føre til ny og sterkere stormaktsrivalisering vil Norge helt sikkert bli sterkt berørt på grunn av de strategiske ressursene i Nordsjøen, Nordishavet og Barentshavet. *Sjøfarten* vil også kunne bli mer utsatt i tiden som kommer. En meget betydelig handelsflåte seiler fortsatt under norsk flagg. Risikoen for anslag mot norske skip både fra pirater og terrorister i områder med svake stater må anses som økende. Det kan heller ikke utelukkes at det finnes nære relasjoner mellom pirater og terroristgrupper både i områdene rundt Rødehavet og i Sørøst-Asia. Forsterket konflikt om kontrollen over enkelte viktige maritime transportårer kan også komme til å berøre norsk sjøfart. *Nødhjelpen* bringer også med seg en del sikkerhetspolitiske problemstillinger som kan bli mer aktuelle i tiden som kommer. Til enhver tid er et stort antall norsk personell involvert i utviklings- og nødhjelpsprosjekter i den tredje verden. Spesielt i Afrika synes sikkerhetssituasjonen for disse å forverres. Utviklingen i Zimbabwe og Elfenbenskysten har vist at selv antatt stabile afrikanske stater raskt kan bli kastet ut i kaos. Nødhjelpspersonell har blitt angrepet og drept i en rekke afrikanske konflikter de siste årene.

Framtiden er langt mindre overskuelig i dag enn på meget lenge. Som påpekt over tyder en rekke ulike utviklingstrekk på at store endringer i det internasjonale system og det internasjonale klima er underveis. Forestillingen om at militære trusler bare kanskje kan oppstå langt inne i framtiden, med lang varslings tid, er dermed meget uheldig.

Utviklingen av Forsvaret siden 1990 kan illustrere det uheldige i slik tenking: Generelt har omstillingen av det norske forsvaret fra den kalde krigens territorialforsvar gått meget seint. Man kan si at 1990-tallets forsvarsoppgaver, med en serie internasjonale operasjoner og et kosmos versus kaos-perspektiv på internasjonal politikk ikke ble seriøst innarbeidet i forsvarsplanleggin-

gen før etter Kosovo-krigen. Striden om omleggingen av forsvaret var lang, hard og bitter. Fremdeles understreker offentlige dokumenter og sikkerhetsvurderinger at den kalde krigen er over, som om det var noe nytt. Truslene i etterkaldkrigstiden ble bare oppfattet som indirekte i forhold til Norge, de rettet seg mot det internasjonale samfunn og mot den internasjonale orden. Med Forsvarsstudien 2000 og påfølgende dokumenter ble de internasjonale oppgavene sentrale selv om man beholdt en forsvarsstruktur der hovedvekten i Hæren fremdeles ble lagt på utdanning av mobiliserbare styrker av vernepliktige. Konstant og kontinuerlig deltakelse i operasjoner ute med mellom 1000 og 2000 militære ga en viss forutsigbarhet og muligheter for dimensjonering av de stående styrkene. I Forsvarsstudien 2000 m.v. la man seg opp til samtidige amerikanske vurderinger som proklamerte at man var inne i en «strategisk pause» som man forventet ville vare til rundt 2015. Dermed kunne man konsentrere seg om to ting: den kontinuerlige deltakelsen ute og planleggingen av et framtidig forsvar. Dermed gir det nåværende forsvarskonseptet svært liten beredskap hjemme, og i den daglige drift står bygging av nye leire, flytting av enheter og rent økonomiske forhold i forgrunnen mens operative hensyn generelt er mye lavere prioritert. Det å ha et forsvar som faktisk fungerer som en helhet i dag synes ikke viktig.

Den kalde krigen er historie. Det har ikke lenger noen hensikt å ta den opp. Problemet er at også etterkaldkrigstiden er over, og så langt vi kan se har dette skjedd uten at de organer som lager trusselvurderinger for Norge helt har tatt det inn over seg. Etterkaldkrigstiden sluttet definitivt den 11. september 2001. Ingen snakker lenger om en strategisk pause i USA. Vi tror at det er for enkelt å begrense den nye tidens trusler til terrorisme og såkalte asymmetriske trusler. Vi frykter at dyptgripende endringer i hele det internasjonale system også vil endre forholdet mellom stater i en retning der krig og militærmakt i større grad vil bli brukt som politisk virkemiddel. Det inneværende tiår kan bli meget dramatisk, og dersom nåværende planer legges til grunn vil det norske forsvaret i hele tiåret og enda lenger være inne i en langvarig omstrukturering.

Februar 2003

## Vedlegg 2

# Problemnotat til revisjonen av straffelova kap. 8 og 9 mv.<sup>1</sup>

Professor Erling Johannes Husabø

## 1 Innleiing

Eg viser til brev av 13. februar med spørsmål om å koma med «et innspill ... som strafferettseksperter».

I oppdraget er eg stilt rimeleg fritt til å velja fokus for notatet. Men det blir særskilt peika på identifiseringa og avgrensinga av dei verna interessene, kriminalisering av førebuingshandlingar og spørsmålet om dagens terrortrussel representerer ein «kronisk unntakstilstand» som bør få konsekvensar for straffereglar og etterforskningsmetodar.

Straffelovkommisjonen har i den nyleg avgitte NOU 2002:4 lagt fram ei skisse til eit nytt kapittel 18, som skal erstatta noverande kapittel 9. Utvalet har også sett fram visse synspunkt på revisjonen av noverande kapittel 8. Dessutan føretekk kommisjonen ein generell gjennomgang av spørsmålet om å kriminalisera førebuingshandlingar, der ein til dels byggjer på (og gjengir) ei utgreiing som eg gjorde for kommisjonen i 1998.<sup>2</sup>

Eg har sett det som lite hensiktsmessig å kommentera Straffelovkommisjonen sine forslag i detalj. I staden har eg valt ein meir overordna og prinsipiell innfallsvinkel til dei problemstillingane som oppdraget omhandlar. Desse vil bli forsøkt sett inn i eit rettsstatleg perspektiv, med fokus på kva *verdival* og *lovtekniske utfordringar* som lovgivar etter mitt syn står overfor på dette området.

## 2 Rettsstatleg perspektiv

All straffelovgivning blir til i eit spenningsfelt mellom omsynet til *effektivitet* og omsynet til *retts-*

*tryggleik*. Denne spenninga kan synast særleg stor på området for strl. kap. 8 og 9. Vernet om vår felles tryggleik er så viktig både for fellesskapet og enkeltmenneske, at vi tradisjonelt er villige til å strekkja oss lenger i retning av hardtslåande straffereglar og vide fullmakter for politiet, enn på andre område. Samtidig er det like viktig som elles å ivareta dei krava til regelutforming og regelhandheving som vi plar stilla til ein rettsstat. Som fleire har peika på i den aktuelle debatten om terrorlovgiving, vil reglane elles vera med på å bryta ned nokre av dei same verdiane som dei er sette til å verna.

I dette perspektivet ser ein omsynet til effektivt samfunnsvern og omsynet til rettstryggleik i lys av meir *grunnleggjande målsetjingar for ein rettsstat*. Når vi vernar om vår felles tryggleik, er det for å halda oppe eit vidt rom for personleg fri-dom, livsutfalding, livskvalitet m v, og for positiv samhandling med andre. Når vi ønskjer å verna om rettstryggleiken, er det dei same verdiane som ligg i botn. Det gjeld anten vi med rettstryggleik tenkjer på føresjålege reglar, vern mot urettmessige domfellingar eller vern mot uønskt overvaking og andre fridomsenkande inngrep.

Denne felles referanseramma kan etter mitt syn vera ei nyttig rettesnor når ein i lovgivingsarbeidet må treffa konkrete verdival i aksens mellom effektivitet og rettstryggleik.

Det kan dessutan vera grunn til å konkretisera det som eg så langt har kalla omsynet til rettstryggleik, ved å peika på enkelte sentrale prinsipp for straffelovgivning i ein rettsstat. Desse prinsippa er til dels nedfelte i grunnlova eller menneskerettane, og representerer då skrankar for lovgivar sin kompetanse. Men her er ikkje føremålet å trekkja opp dei rettslege grensene for kor langt lovgivar kan gå. Føremålet er snarare å framheva desse prinsippa sin meir vidtgående funksjon som *ideal for straffelovgivning*, som lovgivar bør strekkja seg etter.<sup>3</sup> Samtidig vil eg peika på korleis desse ide-

<sup>1</sup> Problemnotatet er senere publisert i noe omarbeidet form i Tidsskrift for Strafferett nr. 2/2003 side 173 flg.

<sup>2</sup> Utgreiinga er i sin heilskap teken inn i Husabø, Straffansvarets periferi (1999), del 3.

ala står under press på det rettsområdet som vi her drøftar.

Eit viktig rettsstatleg ideal for straffelovgivning er etter mitt syn det ein i tysk strafferettsteori kallar *subsidiaritetsprinsippet*.<sup>4</sup> Med det siktar ein til at kriminalisering og straff ikkje bør nyttast som verkemiddel med mindre det er heilt nødvendig. Det bør vera ein siste utveg («ultima ratio») for (sosial)politikken. Kriminalisering innskrenkar handlefridomen og straff påfører eit vonde. Fordi rettsstatens primære føremål er å gi rom for fri-dom og livsutfalding, må slike avgrensingar og inngrep ikkje nyttast i utrengsmål. Dette inneber at ein bør vurdera kor langt andre typar verkemiddel kan gi tilstrekkeleg vern, og krevja ei konkret grunngeving og legitimering av behovet for det enkelte straffebodet og rekkevidda av dette.

Denne grunnhaldinga kjem på viktige område til uttrykk i menneskerettsdokumenta. Det skulle her vera nok å visa til par. 2 (andre ledd) i EMK art. 8, 9, 10 og 11. Her blir det opna for visse innskrenkingar (strafferettslege eller andre) i retten til respekt for privatlivet, yringsfridomen m v. Men dette føreset at inngrepa tilgodeser viktige, nærare definerte føremål, og at dei er «nødvendig(e) i eit demokratisk samfunn». Meir generelt synest ei slik tilbakehalden innstilling til bruk av straff også å gjennomsyra Straffelovkommisjonen si nyaste utgreiing, jf NOU 2002: 4 kap. 4.2.3. Eit utslag av dette er at ein ikkje bør kriminalisera førebuingshandlingar generelt, men vurdera behovet konkret i relasjon til kvart enkelt straffebod.<sup>5</sup>

I førearbeida til 1950-revisjonen av kap. 8 og 9 kjem ei anna grunnhaldning til uttrykk. Der uttalte det sakkunnige utvalet (Skau og Andenæs):

«En lovrevisjon av denne art må sees som et ledd i arbeidet for å styrke landets forsvarsberedskap. Ved utformingen av reglene har utvalget hatt for øye, at det alltid er mulighet for senere lover av amnestikarakter, mens det derimot ikke er adgang til å gjennomføre etterfølgende skjerpelser med tilbakevirkende kraft. I tvilstilfelle har utvalget derfor ment at det er bedre å risikere at det kan viser seg at loven

går noe lenger enn strengt nødvendig enn å risikere at det strafferettslige vern ikke rekker langt nok.»

Noko av den same handlinga møter ein i dag i diskusjonen om kor langt lovgivinga mot terrorisme bør gå. Lovgivar synest her å stå overfor eit verdival: Ønskjer ein å halda fast på subsidiaritetsprinsippet, eller skal dette på området for «rikets sikkerhet» vika for effektivitetsomsyn? Denne problemstillinga heng i noko grad saman med spørsmålet om regelverket bør skilja mellom krigs- og krisetider og meir normale situasjonar for landet, jf punkt 4 nedanfor.

Eit anna sentralt prinsipp er *legalitetsprinsippet*. Kjernen i dette er at ingen kan (straffe)dømmast utan etter lov, jf grunnlova § 96. Både som skranke, men i endå sterkare grad som ideal for lovgivar, stiller legalitetsprinsippet visse kvalitetskrav til den nærare utforminga av straffereglar, i tysk rett omtala som «das Bestimmtheitsgebot». Eit straffebod bør utformast så eintydig som mogeleg, slik at det gir mest mogeleg rettleiing til borgarane som skal etterleva det, og til dommara som skal dømma etter det.<sup>6</sup>

Kravet til tydelege og føresjælege straffereglar vert ofte sett til side av totalitære regime, ved bruk av generelle straffereglar mot handlingar som er «samfunnsskadelege» eller i strid med den rådande ideologien. Men vi må også vera på vakt mot tendensar i denne retninga hjå oss. Når ein i 1950 formulerte § 97 om «utilbørlig» kontakt med okkupasjonsmakta, vart det forklart med at det dreidde seg om handlingar som «krenker den nasjonale moralkodeks». <sup>7</sup> Desse uttrykka gav kanskje ei rimeleg presis mening rett etter krigen. Men i dagens samfunn, der eit fåtal har personlege erfaringar med okkupasjonstida, og veridipluralismen dessutan er langt større, gir slike «standarder» svært dårleg rettleiing om kva som er straffbart.<sup>8</sup>

Også forslaga til straffereglar mot terrorisme (høyringsnotat av 23.12.01) set legalitetsprinsippet («Bestimmtheitsgebot») under sterkt press.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Jf Straffansvarets periferi s. 370 med vidare tilvisingar.

<sup>7</sup> Jf Ot.prp. nr. 79 (1950) s. 6.

<sup>8</sup> Denne typen standarder finn ein i endå større grad i den militære straffelova, som på fleire punkt synest meir moden for revisjon enn den vanlege straffelova. I denne samanhang har eg likevel ikkje funne rom for å kommentera enkeltreglar i militær straffelov.

<sup>9</sup> Dette har eg utdjupa i ein kronikk i Aftenposten 08.02.02 og ei høyringsfråsegn av 13.02.02 til Justisdepartementet. Begge delar finn ein via internetsida [www.jur.uib.no/ansatte/joreh/temasider](http://www.jur.uib.no/ansatte/joreh/temasider).

<sup>3</sup> Kvar den rettslege grensa går for lovgivar, t d kor vagt eit straffebod kan vera utan å koma i strid med grl. § 96, er kompliserte rettslege spørsmål som ikkje eignar seg for drøfting i eit «problemnotat». Det er dessutan ikkje slike «minimumsideal» som bør vera rettesnora for lovgivar.

<sup>4</sup> Jf Roxin, Strafrecht, Allgemeiner Teil, Band I, München 1997 s. 25-27.

<sup>5</sup> Jf NOU 1983:57 s. 134, NOU 1992:23 s. 81 og NOU 2002:4 kap. 4.5.4.

Dette skuldast dels vanskane med å definera terrorisme. Men dels skuldast det også at ein ønskjer å gå uvanleg langt i å kriminalisera førebuingshandlingar. På førebuingstadiet er den forbryterske verksemda generelt mindre konkretisert, slik at det også er vanskelegare å formulera konkrete objektive vilkår for straffansvar.<sup>10</sup>

Omsynet til legalitetsprinsippet kan eit stykke på veg imøtekomast ved ein gjennomtenkt lovgivingsteknikk. Det har såleis ei side både til identifiseringa av dei verdiane som reglane skal verna (jf punkt 3 nedanfor), valet mellom ulike typar straffebod (punkt 5) og den nærare utforminga av førebuingssdelikt (6). Det går likevel grenser for kva ein kan oppnå gjennom godt lovgivingshandverk. Lovgivar vil bli stilt overfor visse verdival, der ein må velja mellom å lempa på krava til konkretisering og presisjon, eller nøya seg med mindre vidtrekkjande (og dermed kanskje mindre effektive) straffereglar. Straffelovkommisjonen si grunnhaldning synest å vera den sistnemnde. Dei hevdar såleis at dersom det på eit område er vanskeleg å utforma straffebod «som i tilstrekkelig grad tar hensyn til forutberegnelighet», kan dette utgjera ein grunn til å lata vera å kriminalisera.<sup>11</sup>

Eit anna viktig prinsipp som bør nemnast er *uskuldspresumsjonen*, jf EMK art. 6 (2).<sup>12</sup> I denne ligg både at rimeleg tvil skal koma tiltalte til gode, og at ein skal reknast som uskuldig inntil det motsette er bevist. Tradisjonelt vert dette prinsippet mest rekna for å ha adresse til utforminga av beviskrav og straffeprosessuelle reglar. Men også utforminga av dei materielle straffereglane har i praksis mykje å seia for kva reelt høve det er til å føra bevis og motbevis for straffeskuld.<sup>13</sup>

For vårt føremål, der kriminalisering av førebuingshandlingar står sentralt, er det særleg grunn til å peika på at dess mindre krav som blir stilt til ytre handling, dvs. dess meir saka står og fell på bevisføringa for tiltalte sin tanke og vilje, dess meir usikker vil bevisføringa vanlegvis bli.<sup>14</sup> Dette vil i sin tur kunna vanskeleggjera bevisføring for eiga uskuld, og auka faren for urette domfellingar.

I forlenginga av uskuldspresumsjonen er det også viktig å vera merksame på dei indirekte straf-

feprosessuelle verknadene av ei kriminalisering. Når ein handlemåte er gjort straffbar, opnar straffeprosesslova for bruk av ulike typar tvangsmidlar. Beviskravet for å ta desse i bruk er langt mindre strenge enn det som blir kravt for domfelling. Det er nok med «skjellig grunn til mistanke», noko som blir tolka som sannsynsovervekt. Risikoen for at uskuldige blir utsette for ransaking, varetektsfengsling, telefonavlytting eller andre tvangsmidlar er difor vesentleg større enn risikoen for at uskuldige blir straffa. Bruken av slike midlar fører dessutan med seg at politiet får tilgang til mykje «overskotsinformasjon», som har lite interesse for straffeforfølgginga men som den enkelte kan ha eit sterkt behov for å ha for seg sjølv. Eit viktig aspekt ved omsynet til rettstryggleik i denne samanhengen er difor også folk sitt behov for *respekt for privatlivet*.

I kva grad ei kriminalisering vil medføra auka politikontroll og inngrep i uskuldige sin «private sfære», er likevel avhengig av fleire faktorar. Ein viktig faktor er naturlegvis kva ressursar overvakingstenesta og politiet elles har å setja inn på telefonavlytting o l. Ein annan viktig faktor er utforminga av det enkelte straffebodet. Faren for unødige inngrep i folk sitt privatliv synest å vera særleg stor dersom det aktuelle straffebodet er vakt formulert. Då er det grunn til å tru at domstolane vil ha vanskelegare for å overprøva påtalemakta sine ønskemål og vurderingar.<sup>15</sup> I denne samanheng kan det vera grunn til å nemna at § 104a andre ledd blir forholdsvis mykje nytta som grunnlag for telefonavlytting og andre tvangsmidlar, endå det visstnok enno ikkje har skjedd noko domfelling etter denne regelen.<sup>16</sup>

Ein tredje faktor er kva tersklar som vert sett for å ta i bruk ulike typar tvangsmidlar. Slik som reglane om tvangsmidlar i dag er utforma, er det ei kopling mellom straffebodet si strafferamme og kva tvangsmidlar som kan nyttast. Denne koplinga kan lovgivar likevel velja å bryta. Eit forslag om å utvida tilgangen på etterforskningsmetodar i saker om strl. kap. 8 og 9, er sett fram i høyringsnotatet om terrortiltak. Som kjent drøftar eit eige utval dessutan bruken av særskilte etterforskningsmetodar på breiare grunnlag. Her nøyer eg meg difor med å peika på behovet for å sjå dei materielle og prosessuelle reglane i samanheng når ein skal finna ein rimeleg balanse mellom omsynet til effektivitet og rettstryggleik.

<sup>10</sup> Jf Straffansvarets periferi s. 371.

<sup>11</sup> Jf NOU 2002:4 kap. 4.2.3.4.

<sup>12</sup> Asbjørn Strandbakken, Uskuldspresumsjonen, «In dubio pro reo», Bergen 2001 (disputasutgåve) s. 90-106 drøftar om visse sider ved prinsippet også må reknast som konstitusjonell sedvanerett.

<sup>13</sup> Sjå her Strandbakken, Uskuldspresumsjonen kap. 17.

<sup>14</sup> Jf Straffansvarets periferi s. 377.

<sup>15</sup> Jf Straffansvarets periferi s. 378.

<sup>16</sup> Regelen er nærare drøfta i Straffansvarets periferi s. 329-331 og s. 384.

### 3 Identifisering av dei verdiane (rettsgoda) som reglane skal verna

#### 3.1

Ved ein revisjon av straffelova kap. 8 og 9 er det nødvendig å tenkja nøye gjennom kva felleskapelege *verdiar* som reglane skal verna om. Med dette siktar eg (med eit meir allment nytta omgrep) til det som ein i strafferettsleg terminologi tradisjonelt har kalla dei verna rettsgoda.<sup>17</sup>

Identifiseringa av dei aktuelle verdiane er for det første nødvendig for å kunna utforma reglar som best mogeleg ivaretek føremålet, dvs. vernar om dei aktuelle verdiane. Dessutan er det nødvendig for å kunna kommunisera reglane til folket og vinna forståing for dei, dvs. for at reglane skal få tilstrekkeleg legitimitet. For det tredje vil ei tydeleggjering av verdiane gi støtte til den etterfølgjande tolkinga av reglane, og slik medverka til større «forutberegnelighet».

*Dagens straffelov* gir i kapitteloverskriftene ein peikepinn om kva verdiar (rettsgode) dei ulike reglane tek sikte på å verna. Kapittel 8 talar om «Statens Selvstændighed og Sikkerhed», og kapittel 9 om «Norges Statsforfatning og Statsoverhoved». Men desse overskriftene er neppe heilt dekkande for kva verdiar som vert verna. Mellom anna vart ein del reglar endra eller lagt til ved revisjonen i 1950, utan at dette vart følgt opp med endringar av overskriftene. Vi må difor gå til dei enkelte reglane for å identifisera dei verna verdiane, og på den bakgrunnen drøfta om desse er saksvarande for dagens situasjon og behov.

Utforminga av straffelova kapittel 8 og 9 står i nær samanheng med den norske konstitusjonen. Grunnlova § 1 erklærer at «Kongeriget Norge er et frit, selvstændigt, udeleligt og uafhængeligt Rige». Straffelova § 83, som er «fareparagrafen» i kap. 8, må sjåast i lys av dette. Når regelen rettar seg mot at Norge eller ein del av riket «indlemmes i anden Stat eller at nogen Del af Riget løsriveres», er det landet sin *geografiske einskap* som vert verna (grl. § 1: «udeleligt og uafhængeligt»). Og når regelen rettar seg mot å bringa Norge eller ein del av riket «under fremmed Herredømme» er det landet sitt *sjølvstende*, dvs herredømet for dei

lovlege norske styresmaktene, som vert verna (grl. § 1: «frit og selvstændigt»).

Dei fleste andre reglane i kapittel 8 kan sjåast som eit supplement til § 83, ved at dei vernar mot krig og andre farar som truar dei verdiane som § 83 identifiserer. Når overskrifta til kapittelet nemner statens «*sikkerhed*», er det difor ein avleidd (sekundær) verdi i høve til landet sitt sjølvstende og den geografiske einskapen. Det er uttrykk for at det er avgjerande viktig med ei «vernesone» rundt dei primære verdiane, slik at desse ikkje vert utsette for vesentlege farar.

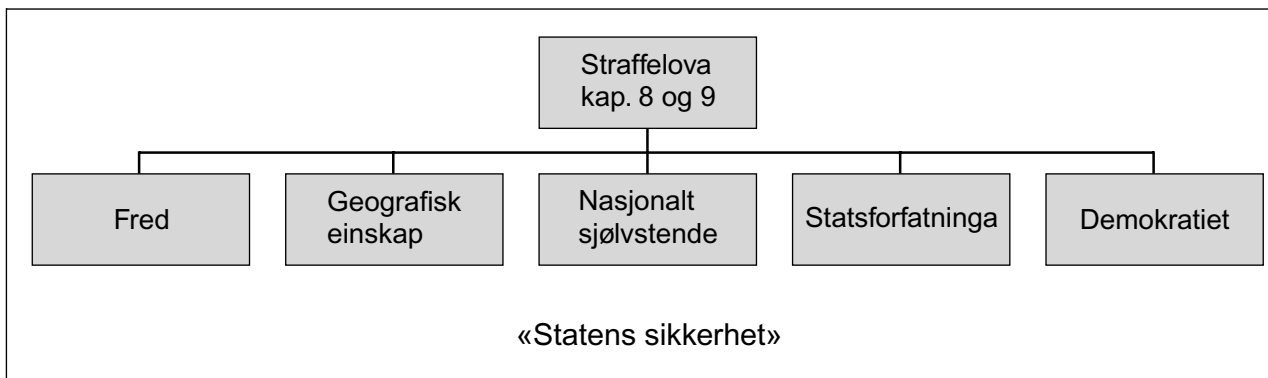
I omgrepet «sikkerhet» ligg også verdien av å ha *fred* i landet. Verdien av fred ligg også under dei mange reglane som vernar mot krig og krigens medspelarar (§§ 84 flg). Men etter mitt syn kan det vera grunn til meir eksplisitt å framheva fred som ein sjølvstendig verdi. For freden har ikkje berre avleidd verdi som eit vern mot at landet skal tapa landområde eller sjølvstende. Det har også ein eigenverdi, fordi det gjer det langt lettare å realisera dei basale verdiane som staten skal verna om (personleg fridom, livsutfalding etc), jf punkt 2 framanfor. Innanfor omgrepet fred kan ein igjen skilja mellom ytre fred (fredeleg sameksistens med andre land) og indre fred (fredeleg sameksistens borgarane imellom). Det siste har nær samanheng med at avgjerdsprosessar skjer på demokratisk vis, jf nedanfor.

I straffelova kap. 9 er det, som overskrifta seier, *statsforfatninga* som er det sentrale objektet for vern. «Faneparagrafen» er her § 98. Det særlege vernet om Kongen og dei sentrale statsorganane sitt virke som ein del av dei påfølgjande paragrafane uttrykkjer, kan sjåast på som ei forlenging av vernet om statsforfatninga. For at forfatninga skal fungera etter intensjonen, må statsorganane kunna utføra sine oppgåver fritt og uhilda.

Ved revisjonen i 1950 vart det i kap. 9 teke inn enkelte nye straffereglar som rekk vidare enn vernet om sjølve statsforfatninga og dei statsorganane som grunnlova fastset. Både § 97 a, § 99a og § 104 a andre ledd kan sjåast som eit vern om demokratiske avgjerdsprosessar meir generelt. Avgjerdsprosessane skal ikkje bli styrt eller påverka av framande makter (§ 97 a), våpenbruk eller frykt for framande makter (§ 99a) eller foreiningar som har til føremål å nytta sabotasje eller andre ulovlege midlar for å «forstyrre samfunnsordenen eller oppnå innflytelse i offentlige anliggender» (§ 104a, 2. ledd).

For å fanga opp dette vidare perspektivet, har Straffelovkommisjonen føreslått å ta «det politiske system» inn i kapitteloverskrifta (i tillegg til «stats-

<sup>17</sup> Omgrepet rettsgode får fram at det dreier seg om eit gode som retten vernar om. I dag er det også mange som talar om «interesser» i denne samanhengen. Dette er eit noko meir ope omgrep, i det lett kan leia tanken mot den enkelte sine subjektive behov og ønskjemål. Men dersom ein presiserer at ein siktar til interesser som retten vernar om, synest tydinga å bli den same.



Figur: 2.1

forfatningen»).<sup>18</sup> Men etter mitt syn kan ein med fordel markera tydelegare den verdimesige essensen i det politiske systemet, og framheva *demokratiet* i kapitteoverskrifta.

Det «registeret» av grunnleggjande verdiar som eg her antydar, kan uttrykkjast i følgjande skjema:

På den venstre sida av denne aksen er det forholdet til andre land og styresmakter som står i fokus. På den høgre sida er det forholdet mellom eigne borgarar som står i fokus. I begge relasjonar kan vi dessutan tala om verdien av «statens sikkerhet» (ytre og indre) som ein avleidd verdi, slik den stipla sirkelen skal illustrera.

Poenget med denne modellen er å peika på ein tenkjemåte som kan danna eit fruktbart utgangspunkt for det vidare lovarbeidet. Først når ein har identifisert dei sentrale verdiane på området, kan ein drøfta nærare korleis ein bør utforma ulike slag straffereglar for å gjera vernet effektivt og tydeleg.

### 3.2

Så langt har eg rett nok avgrensa fokus til verdiar som ligg eksplisitt eller implisitt bak dagens reglar i kap. 8 og 9. Mandatet til utvalet går noko vidare enn dette, men å ved å trekkja inn bruken av etterforskingmetodar i «tersaker». Dessutan blir det i bakgrunnsnotatet frå Justisdepartementet vist til «økt sårbarhet» i samfunnet, og til Norge si deltaking i «internasjonalt samarbeid om krisehåndtering både i og utenfor NATO-området». Dette gjer at ein også må drøfta ei *utviding* av det settet av verdiar som den framtidige lovgivinga på dette området skal verna om.

Stikkordet «økt sårbarhet» indikerer at vår felles tryggleik i dag er trua på ein langt breiare front enn før. Medan strl. kap. 8 og 9 har fokus på faren for krig, okkupasjon og åtak mot dei sentrale statsmaktene, ligg trusslane mot fellesskapet i dag like mykje i faren for åtak på andre viktige samfunnsstrukturar, slik som transportsystem, tele- og datakommunikasjon, energiforsyninga og det økonomiske systemet. Også verdien av slike viktige strukturar må avspeгла seg i lovgivinga. Men tradisjonelt har dette blitt regulert i andre delar av straffelova, først og fremst kapittel 14 om allmennfarlege brotsverk. For utvalet blir det difor nødvendig å drøfta grenseoppgangen mellom straffereglar som vernar om «rikets sikkerhet» og straffereglar som skal verna mot andre farar som fellesskapet kan bli utsett for.

Justisdepartementet sitt forslag til nye straffereglar mot terrorisme (høyringsnotat av 23.12.01) illustrerer denne problematikken. Utkastet til ein særskilt terrorisme-paragraf (§ 147a) vil råka mange handlingar som truar «rikets sikkerhet» i tradisjonell tyding. T d vil eit bombeåtak mot Stortinget eller Regjeringa falla naturleg inn under den føreslåtte regelen, jf formuleringa » å skade alvorlig de politiske, forfatningsmessige ... strukturar i et land». Men forslaget går langt vidare enn dette, ved også å inkludera «økonomiske eller samfunnsmessige strukturar». Dessutan, og ikkje minst viktig, råkar forslaget åtak på slike strukturar også i eit kvart anna «land», samt i internasjonale organisasjonar. Dette gjer det lite aktuelt å ta ein slik regel inn som ein del av reguleringa av «rikets sikkerhet».

Forslaget til nye terrorreglar har som kjent vore utsett for kritikk, og er for tida til vurdering i Justisdepartementet. Det er difor grunn til å drøfta også alternative løysingar for å fanga opp vesentlege aspekt ved vår felles «sårbarhet».

<sup>18</sup> Jf NOU 2002:4 kap. 9.4.



Det er utvilsamt eit klart behov for å verna om også andre samfunnsstrukturar enn det som har med statsmaktene og landet sin forsvarspolitiske tryggleik å gjera. På den andre sida kan ei vesentleg utviding av dei verna interessene i straffelova kap. 8 og 9 svekkja fokus på og legitimiteten til dei meir tradisjonelle reglane i desse kapittele. Etter mitt syn bør ein difor framleis forsøka å halda eit visst skilje mellom «rikets sikkerhet» og vår felles tryggleik i vidare tyding.

Den tyske straffelova har her ei interessant løysing. I kapitlet om «Gefährdung des demokratischen Rechtsstaates» har ein reglar om agentverksemd med sabotasje som føremål (§ 87), forfatningsfiendtleg sabotasje (§ 88) og forfatningsfiendtleg innverking på forsvaret eller offentlege tryggingsorgan (§ 89). Mange av dei handlemåttane som desse reglane råkar, er slike som det norske forslaget til terrorisme-paragraf typisk vil råka. Men i alle dei tre straffereglane vert det stilt krav om eit bestemt forsett: Handlingane må vera gjort i den hensikt å motverka landet sin geografiske einskap, landet sin tryggleik eller forfatninga («Verfassungsgrundsätze»). På denne måten held ein oppe samanhengen med dei tradisjonelle verdiane som denne delen av straffelova vernar om. Dersom t d sabotasjehandlingar vert utførte utan slik hensikt som nemnt, vert dei råka av andre straffereglar (som allmennfarlege brotsverk).

*Forholdet til andre statar* er i noko grad omfatta også av nojeldande reglar. § 95 vernar både ein framand stat sitt flagg og riksvåpen, samt landet sine representantar, ambassadebygningar m v. § 96 vernar framande statsleiarar og styrkjer vernet om framande land sine utsendingar (diplomatar m v). Men desse reglane synest å vera blitt til i det perspektivet at dersom nokon her til lands krenkjer framande statar på slike måtar, kan det utgjera ein trussel mot vår eigen tryggleik (fredelig sameisistens med andre land).<sup>19</sup> Det er dette aspektet som gjer at reglane er tekne inn i kapitlet om «statens sikkerhet».

Det tryggingspolitiske samarbeidet som Norge er ein del av, først og fremst gjennom NATO, avspeglar seg ikkje direkte i straffelova i dag. Men i §§ 84, 86, 87 og 88 er krenkingar av statar som er i forbund med Norge, likestilt med tilsvarande krenkingar mot norske interesser.

<sup>19</sup> Opphavelig inneheldt § 95 eit forbod mot krenkande omtale av framand stat eller statsleiing. Innleiinga til paragrafen lydde då slik: «Med fengsel ... straffes den, som utsetter det fredelige forhold til annet land for fare ved ...». Jf nærare Ot.ptp. nr. 79 (1950) s. 12-13.

Denne sida ved lovgivinga treng openberrett ei modernisering. Ein bør i denne samanhengen vurdere å straffleggja også andre typar krenkingar av allierte land sin tryggleik, også i fredstid. Ein bør også drøfta å gi sjølve organisasjonen NATO eit særskilt strafferettsleg vern i tilknytning til dei øvrige reglane om «statens sikkerhet». Innfallsvinkelen kan i så fall vera at NATO og NATO-landa sin tryggleik er av stor og direkte betydning for vårt eige land sin tryggleik.<sup>20</sup>

I forslaget til nye terror-reglar er perspektivet som nemnt vesentleg vidare. Her blir eit kvart «land» sine «politiske, forfatningsmessige, økonomiske eller samfunnsmessige struktur» foreslått verna. Den positive tanken bak dette er at vi bør visa respekt og solidaritet med eit kvart land som er utsett for terrorisme og terrorfare. Det problematiske med denne breie innfallsvinkelen er at det ikkje blir stilt nærare krav til kva type land og styresett som vert verna. Når den norske straffelova vernar om statsforfatninga og statsorganane, er det ei bestemt statsforfatning og bestemte statsorgan vi snakkar om. Det er m a o stilt klare *kvalitetskrav* til dei rettslege og institusjonelle strukturane som vert verna. Dersom dei rettsleg verna interessene vert utvida til alle land sine politiske (m v) strukturar, misser ein dette kvalitetsperspektivet.<sup>21</sup> Dette er, som eg har peika på i andre samanhengar, ein vesentleg mangel ved forslaget til terror-lovgiving. I alle høve bør denne typen reglar heller plasserast under overskrifta «allmennfarlige» brotsverk, enn som ein del av vernet om statsforfatninga og rikets sikkerhet.

#### 4 Klargjering av kva trussel-situasjonar dei ulike reglane skal gjelda for

I tillegg til å identifisera dei sentrale verdiane på området, treng ein i lovarbeidet også ein analyse av på kva måte desse verdiane er eller kan bli trua i dagens samfunn. Ved 1950-revisjonen av kap. 8

<sup>20</sup> Dersom ein på denne måten fokuserer på kva internasjonale relasjonar og organisasjonar som er av vesentleg tryggingspolitisk verdi for Norge, kan ein også vurdere å gi reglar som vernar om andre institusjonar, som t d FN og FN sitt tryggingsråd. Sjå i denne samanhengen den danske straffelova § 110c.

<sup>21</sup> Om ein derimot utvidar vernet til å gjelda land som vi har eit tryggingspolitisk samarbeid med (jf frammanfor), og eventuelt også visse internasjonale organisasjonar som vi er medlem av, ligg det ei indirekte kvalitetssikring i det at norske styresmakter har gått god for desse landa eller organisasjonane som nære samarbeidspartnarar.

og 9 tok ein utgangspunkt i det den gong «nye» trusselbiletet.<sup>22</sup> I dag må ein ta utgangspunkt i trusslane i vår eiga tid, slik desse m a er skildra i NOU 2000:24 («Et sårbart samfunn»).

Eg skal ikkje her gi meg ut på ei nærare skildring av dei særlege kjenneteikna ved dagens trusselbilette, sidan utvalet har langt betre ekspertise på dette feltet. I staden vil eg nøya meg med å peika på *samanheng* mellom analysen av trusselbiletet og utforminga av dei framtidige straffereglane på området.

Trusselbiletet vil naturlegvis måtta påverka valet mellom ulike typar straffebod (jf punkt 5 og 6 nedanfor) og den nærare utforminga av desse. Berre slik kan ein skapa lovreglar som møter det aktuelle behovet for kriminalisering. Men i tillegg vil ei vurdering av trusselbiletet måtta stå sentralt når ein skal avgrensa og karakterisera kva type situasjonar reglane skal gjelda for.

Mange av reglane i noverande kap. 8 og 9 gjeld heilt generelt, uavhengig av kva situasjon landet er i. Men ei rekkje av reglane er avgrensa til å gjelda i bestemte situasjonar. Somme reglar gjeld berre for «krigstid», som er nærare definert i stl. § 8. Andre reglar talar om «under krig» (§ 85), at det er «innledet militære kamphandlinger mot Norge» (§ 86 andre ledd) eller at vi har å gjera med ein «påtvungen besettelse av norsk område» (§ 86b og § 97). Ved lovrevisjonen i 1950 vart denne sida ved lovgivinga gjennomgått og revidert nøy.

I dag er det ikkje minst terrortrusselen som gjer det nødvendig med ei ny gjennomtenking av korleis situasjonsavgrensinga til dei ulike reglane bør utformast. I denne samanhengen må ein drøfta om det er treffande å hevda at vi går inn i ein periode av «kronisk unntakstilstand». Med dette siktar ein vel til at reglar og verkemiddel som før berre vart nytta i unntakssituasjonar, no må nyttast meir permanent. Med ein slik tenkjemåte vil ein viska ut skiljet mellom reglar for normalsituasjonar og reglar for unntakssituasjonar.

<sup>22</sup> I den utgreiinga frå høgsterettsdommar Reidar Skau og professor Johs. Andenæs som låg til grunn for revisjonen, uttalte dei m a (jf Ot.prp. nr. 79 (1950) s. 4): «Den moderne krigføring har antatt former som ikke var til å forutse da den alminnelige og den militære straffelov ble gitt i 1902 –med lynoverfall, flyangrep, partisanrig, fallskjermtropper, organisert femtekollonnevirksomhet og andre karakteristiske trekk som skiller den moderne totale krig fra eldre tiders mer statiske og begrensede militære styrkeprøver. Det er ikke å vente at de gamle straffebestemmelser som er utformet i en stabil fredperiode på bakgrunn av erfaringene fra tidligere kriger, på alle punkter skal svare til de behov som denne omlegning av krigsmetodene har skapt.»

Som utvalet sin formann peika på i ein kronikk i Aftenposten i fjor haust, er det lang tradisjon for å ha særreglar for krig og andre unntakssituasjonar. Også menneskerettskonvensjonane har reglar om unntakssituasjonar, jf EMK art. 15 om «krig eller annen nødstilstand som truer nasjonens liv». I slike tilfelle tillet EMK innskrenkingar i t d yringsfridomen og privatlivet som normalt ikkje vil stå seg mot menneskerettane.

Den prinsipielle tenkinga bak dette er viktig, og har samheng med synet på ein rettsstat og kva grunnleggjande verdiar staten skal verna. Kanskje kan vi seia det slik at i denne typen «skjebnetider for landet» er dei mest sentrale verdiane (liv, fridom m v) trua på brei front. Då må staten også, for å verja om desse verdiane og gjenoppretta ein normalsituasjon, kunna stilla særlege krav til kva folket må tola og yta. Dersom vi let tanken om ein «kronisk» unntakstilstand få gjennomslag, endrar samtidig relasjonen mellom individ og stat karakter. Målet om eit «fritt» samfunn vert forlate, og fridomen i den «private sfære» må permanent vika plass for statleg kontroll og overvaking.

Etter mitt syn er det særst viktig å unngå at redsla for krig og terror skal unødige svekkja folket sin fridom og rettstryggleik i meir normale tider. Sjølv om utfordringa er stor, bør utvalet difor gjera det tydeleg kva som skal vera reglar for unntakssituasjonar og kva reglar som skal gjelda meir generelt. Dette er også av stor betydning for å imøtekoma det «Bestimmtheitsgebot» som ligg i legalitetsprinsippet.

## 5 Val mellom ulike typar straffebod

### 5.1

Dersom vi tek utgangspunkt i behovet for samfunnsvern, kan vi skissera ulike stadie på vegen fram mot ei definitiv krenking av den verdien (det rettsgodet) som reglane skal verna. I den eine enden av skalaen har vi den fullførte krenkinga. Det kan t d vera å påføra landet krig, drepa Kongen eller styrta regjeringa. I førevegen for dette kan vi tala om ein førebuingssfas og ein iverksetjingsfas:

For lovgivar blir spørsmålet kva fasar som bør kriminaliserast, i kva omfang og på kva måte. Her har ein valet mellom ei rekkje ulike typar straffebod: følgjedelikt, faredelikt, handlingsdelikt, unnlatingsdelikt og førebuingssdelikt.<sup>23</sup> Dei ulike typane av straffebod vil i ulik grad kunna råka dei ulike fasane av den forbryterske verksemda, og



Figur: 2.2

vil dermed i ulik grad tilgodesjå omsynet til effektivt samfunnsvern. Samtidig vil dei, dels avhengig av den nærare utforminga, i varierende grad stå i eit motsetnadsforhold til dei rettsstatlege ideala for straffelovgiving som er nemnde framanfor.

I det følgjande vil eg setja fram enkelte generelle synspunkt på bruken av dei ulike lovgivingsteknikkane, gi døme på korleis dei er brukt i noverande kap. 8 og 9, og koma med enkelte synspunkt på den framtidige lovgivinga på området. Eg startar med bruken av følgjedelikt (5.2) og nemner deretter kva tilleggsvern reglane om forsøk og medverking medfører (5.3). På den bakgrunn drøftar eg bruken av supplerande kriminalisering i form av handlingsdelikt (5.4), faredelikt (5.5) og unnlatingsdelikt (5.6). Bruk av reine førebuingssdelikt vert deretter drøfta særskilt i punkt 6.

Eit generelt synspunkt, som ligg i forlenginga av subsidiaritetsprinsippet, er at lovgivinga bør innehalda minst mogeleg av dobbel-kriminalisering. Med dette meiner eg at den same handlemåten vert råka av fleire ulike reglar som vernar dei same verdiane. Slik som lovgivinga omkring «rikets sikkerhet» har blitt til, med større og mindre delrevisjonar av straffelova, samt seinare tilkomen særlovgiving (m a lov om forsvarshemmeligheter), synest utviklinga å ha gått i denne retninga. Det må vera eit mål for lovgivar å få bort unødige overlappingar mellom reglane, noko som også vil bidra til å gjera dei enklare og meir føresjåelege.

<sup>23</sup> Ein kan dessutan nansera skuldkravet, t d også kriminalisera grov aktløyse (jf § 86a). Eg har dessverre ikkje funne rom for å gå inn på desse spørsmåla, men viser her til den grundige drøftinga av Straffelovkommissjonen i NOU 2002:4 kap. 4.3 og 7.5.

## 5.2

Den mest klassiske måten å gi ein bestemt verdi strafferettsleg vern, er vanlegvis å kriminalisera det å påføra denne verdien direkte skade eller krenking.<sup>24</sup> Slike *følgjedelikt* har noverande strl. kap. 8 og 9 fleire av. § 83 rettar seg mot krenkingar av landet sitt sjølvstende og geografiske einskap, § 84 kan seiast å retta seg mot å gjera slutt på freden, § 98 rettar seg mot endringar av statsforfatninga, og §§ 100 og 101 første ledd rettar seg mot drap og lekamskrenkingar overfor Kongen eller Regenten. Delar av § 95 inneheld også typiske følgjedelikt.

Denne typen reglar er neppe dei mest praktiske på det området vi her drøftar. Det er heldigvis svært sjeldan at statsfiendleg verksemd når sitt endelege mål. Like fullt kan det ha ein god markeringsfunksjon at lova inneheld slike følgjedelikt, og på den måten framhevar dei primære verdiane som denne lovgivinga vernar om.

## 5.3

Med slike reglar følgjer det dessutan med eit viktig «tilleggsvern», i form av ansvar for forsøk og medverking. *Forsøk* er straffbart ved alle «forbrytelser», jf strl. § 49. Dermed råkar ein også ein del handlemåtar som går i førevegen for den fullførte krenkinga.<sup>25</sup> Slik den norske forsøksregelen er

<sup>24</sup> Sjå i denne samanheng det som Straffelovkommissjonen i NOU 2002:4 kap. 4.4.2 kallar «skadefølgjeprinsippet».

<sup>25</sup> Enkelte av reglane i kap. 8 og 9 inkluderer forsøk i sjølve gjerningsskildringa, jf uttrykket «søker å» i §§ 83 og 98. Denne lovgivingsteknikken utvidar ikkje området for kva handlingar som er straffbare, men har betydning for straffutmålinga (§ 51 gjeld ikkje) og ved at tilbaketrekking frå forsøk ikkje kan verka straffriande (§ 50 gjeld ikkje). Straffelovkommissjonen drøftar nærare når det kan vera tenleg å nytta denne lovgivingsteknikken, jf NOU 2002:4 kap. 4.4.2.

utforma, må hovudmannen likevel vera komen forholdsvis langt i den forbryterske verksemda, før han kan haldast ansvarleg for forsøk. Han må, populært sagt, vera komen til iverksetjingsstadiet, jf uttrykket «utførelse ... paabegyndt» i § 49. Forsøksansvaret (ved følgjedelikt) er difor ofte ikkje tilstrekkeleg dersom ein ønskjer å råka statsfientleg verksemd før situasjonen har blitt verkeleg farleg.

Praktisk tala alle straffebod i kap. 8 og 9 nemner *medverking* særskilt. Medverkingsansvar er ikkje berre aktuelt ved fullførte krenkingar av eit følgjedelikt. Det har også ein viktig funksjon som supplement til følgjeansvaret, ved at det (i kombinasjon med forsøksregelen) dreg med seg ei kriminalisering av mange handlingar også på førebuingssstadiet. Dette skuldast at den nedre grensa for forsøk etter norsk rett vert trekt særskilt for kvar enkelt deltakar.<sup>26</sup>

I praksis inneber dette at den medverkaren som har ytt sitt bidrag, og ikkje skal vera med i iverksetjingsfasen, kan straffast allereie før hovudmannen er komen til eit straffbart forsøk for sin del. Ein medhjelpar som har ytt sitt ved t d å formidla kontakt med personar som kan vera vilige til å hjelpa til med eit statskupp, kan straffast for forsøk på medverking brot på § 99. Ansvaret

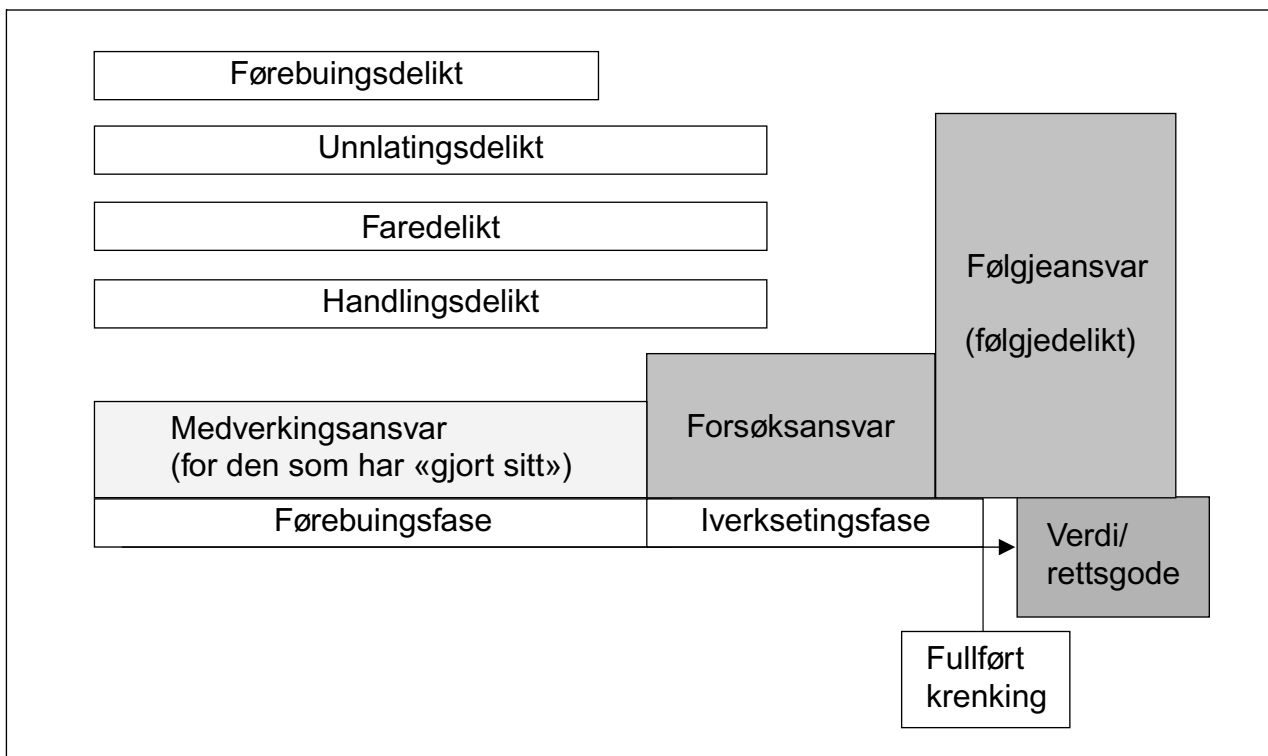
for forsøk på medverking går jamvel lenger enn dette, fordi den tiltenkte hovudmannen ikkje ein gong treng å ha byrja å tenkja på eller planleggja brotsverket. Den som oppmodar forsvarssjefen til å gjera statskupp, og har tru på at forsøket vil lukkast, kan såleis straffast for forsøk på medverking til brot på § 99.

Heller ikkje det medverkingsansvaret som knyter seg til følgjedelikta, vil vera nok til å oppnå eit fullt ut tilstrekkeleg vern om dei vitale nasjonale interessene som strl. kap. 8 og 9 omhandlar. Dei personane som også skal delta i iverksetjingsfasen, vil ikkje kunna straffast før den tid. Då kan det gjerne vera for seint med omsyn til å verna dei aktuelle verdiane. Det er difor eit openbert behov for å supplera med andre typar straffebod som tek sikte på å råka handlingar i førebuingssfasen for krenking av freden, statsforfatninga eller andre av dei sentrale verdiane på området.<sup>27</sup>

Dei vala som lovgivar her står overfor kan illustrerast med følgjande skisse, der dei gule boksane representerer det vi kan kalla «basiskriminaliseringa», og dei kvite boksane representerer aktuelle former for tilleggskriminalisering:

<sup>26</sup> Jf nærare i Straffansvarets periferi s. 204-211 og 311-313.

<sup>27</sup> Med eit samlenamn kan vi kalla denne vide gruppa av straffebod for «materielle førebuingssdelikt», jf punkt 6.1 nedanfor.



Figur: 2.3

#### 5.4

*Handlingsdelikt* er kjenneteikna av at straffebodet forbyr ein bestemt, nærare konkretisert handlemåte. Grunngevinga for slike straffebod er i mange tilfelle at handlemåten utgjør ein generell fare for eit bestemt retts gode. Difor blir denne typen straffebod også kalla for abstrakte faredelikt. Forbodet mot å bera kniv på offentleg stad (§ 352a) er eit illustrerande døme på dette. Den same grunngevinga ligg bak fotografiforbodet og andre konkrete handlingsdelikt i lov om forsvarshemmeligheter. I straffelova er forbodet mot å openberra statsløyndomar (§ 90) eit viktig døme. Også fleire andre reglar i kap. 8 er typiske handlingsdelikt, m a § 87 nr. 2, § 93 og § 95. Fleire reglar føreset dessutan at Kongen eller andre styresmakter kan fastsetja nærare handlereglar i tilfelle krig (sjå § 85 og 92).

Ved utforminga av handlingsdelikt synest det generelt sett lett å oppfylle kravet til konkretisering av den straffbare handlinga. Denne typen reglar kan dermed gi ein føresjåeleg rettssituasjon.<sup>28</sup> Dilemmaet for lovgivar er at dess meir konkret og avgrensa handlingsdelikta blir utforma, dess færre handlingsmåtar vil dei råka på førebuingstadiet. Det kan dessutan bli spørsmål om omsynet til samfunnsvern kan forsvara den aktuelle innskrenkinga av handlefridomen eller yringsfridomen. Diskusjonen om grensa mellom yringsfridom og straffbar openbering av statsløyndomar er illustrerande her.

#### 5.5

*Faredelikt* er kjenneteikna av at ein kriminaliserer allereie det å framkalla ein viss fare for ein bestemt verdi (retts gode). På denne måten rår straffebodet ikkje berre bestemte handlingar eller unnlatingar, men alle typar aktivitet eller passivitet som representerer ein fare for denne verdien. Denne typen kriminalisering kan såleis få eit vidt verkeområde. Faredelikt har dessutan den fordel framfor reine handlings- eller unnlatingsdelikt at dei fangar opp nye og hittil ukjente måtar å setja retts godet i fare på.

<sup>28</sup> Den nærare utforminga av gjerningsskildringa er likevel avgjerande. Ein regel med eit forholdsvis ubestemt innhald er § 89 («handler mod Norges Tarv»).

Problemet med reine faredelikt er i eit rettstryggleiksperspektiv at avgjerda av når den aktuelle faren er framkalt, lett vil bli mykje skjønnsprega. Omgrepet fare er i seg sjølv vidt og temmeleg ubestemt. Særleg ubestemt vert eit faredelikt dersom det retts godet som det skal vera straffbart å setja i fare, har ein generell eller abstrakt karakter, slik tilfellet er innanfor strl. kap. 8 og 9. Av den grunn er det lite aktuelt å innta generelle reglar om fareframkalling på dette rettsområdet.

Men i dei noverande reglane finn vi fleire stader *kombinasjonar* av handlingsdelikt og eit farekriterium. Fleire stader fungerer farekriteriet som eit tilleggsvilkår, jf §§ 91a og 97b.<sup>29</sup> Dette medverkar til å avgrensa rekkevidda av handlingsforbodet til situasjonar der grunngevinga for forbodet (faren for retts godet) særleg gjer seg gjeldande. Ein slik lovgivingsteknikk synest generelt å vera ein god måte å balansera omsynet til effektivitet mot omsynet til rettstryggleik og handlefridom. Til samanlikning nyttar også den tyske straffelova ein slik lovgivingsteknikk i fleire viktige reglar som vernar om «rikets sikkerhet».<sup>30</sup>

#### 5.6

*Unnlatingsdelikt* er kjenneteikna av at straffebodet påbyr ein bestemt handlemåte. Som døme kan nemnast lov om forsvarshemmeligheter § 5, som på visse vilkår påbyr å oppgi eigen identitet. I straffelova har vi § 87 nr. 1 om ikkje å gi militær befalingsmann visse opplysningar og § 89 om å unnlata å ta omsyn til «Norges Tarv» ved traktatforhandlingar e l.

Ved bruk av unnlatingsdelikt er det reint lovteknisk ofte lett å utforma gjerningsskildringa (handleplikta) på ein tydeleg og konkret måte. Men dess meir ein konkretiserer plikta, dess mindre rekkevidde vil regelen gjerne få. Av den grunn er begge dei to nemnde reglane i straffelova forholdsvis ubestemte m o t verkeområde og handleplikta sitt innhald. Dette illustrerer ei vanskeleg avveging for lovgivar.

<sup>29</sup> Andre stader i den norske straffelova er eit farekriterium nytta som straffskjerpande omstende, jf §§ 90 og 97. Denne lovgivingsteknikken er også elles mykje nytta i straffelova. Men sidan farekriteriet her ikkje er med på å bestemma området for det straffbare, er denne typen reglar mindre interessante i eit rettsstatleg perspektiv.

<sup>30</sup> Jf den tyske straffelova §§ 94, 95, 97, 97a og 100a. Sjå også den danske straffelova § 100.

## 6 Bruken av (formelle) førebuingssdelikt

### 6.1

Alle typar straffebod som tek sikte på å råka førebuingssfasen av ei kriminell verksemd, kan kallast førebuingssdelikt i vid tyding, såkalla «materielle førebuingssdelikt». Til denne gruppa høyrer også slike straffebod som er drøfta i punkt 5.4. til 5.6 framanfor. Når eg i det følgjande skal drøfta førebuingssdelikt særskilt, siktar eg derimot til førebuingssdelikt i ei snevrare tyding, såkalla formelle førebuingssdelikt.<sup>31</sup>

Formelle førebuingssdelikt er kjenneteikna av at det går fram av sjølve formuleringa av straffebodet at det rettar seg mot førebuing til eit anna brotsverk (hovudbrottsverket). Det mest vanlege er at tilvisinga går fram av skuldkravet, ved at gjerningspersonen må ha hatt hensikt eller forsett om å utføra eller medverka til hovudbrottsverket.

I straffelova kap. 8 og 9 er det §§ 94 og 104 som mest tydeleg framstår som førebuingssdelikt. Men også § 104 a andre ledd og delar av § 86 høyrer til denne kategorien. Dessutan må nemnast § 91 om å setja seg eller andre i besittelse av forsvarsløyndomar, der strafferamma vert skjerpa dersom hensikten var å openberra løyndomen, jf § 90. Dei to sistnemnde reglane vert dessutan supplert av lov om forsvarshemmeligheter § 6, som fastset eit heilt generelt førebuingssansvar i relasjon til strl. §§ 90 og 91, samt dei øvrige reglane i (sær)lova.

Innhaldet i desse reglane har eg drøfta nærare i utgreiinga til Straffelovkommisjonen om førebuingssansvar.<sup>32</sup> Der har eg også sett fram ein del synspunkt på bruken av denne typen straffebod generelt, og drøfta kva reglar som bør vidareførast. Straffelovkommisjonen har følgd opp dette i forslaget til revisjon av strl. kap. 9. Der føreslår dei å vidareføra § 104 med visse avgrensingar. Dette vil innebera ei kriminalisering av visse, nærare konkretiserte typar førebuingsshandlingar. § 104 a andre ledd vert føreslått oppheva. Straffelovkommisjonen har derimot ikkje drøfta bruken av slike reglar i kap. 8 og lov om forsvarshemmeligheter.

Sidan eg har drøfta fleire sider ved dette emnet så vidt inngåande tidlegare, vil eg her nøya meg med å koma med nokre synspunkt på spørsmålet om eit generelt førebuingssansvar på dette

<sup>31</sup> Jf Straffansvarets periferi s. 314-316.

<sup>32</sup> Innteke i Straffansvarets periferi, del 3, kap. III.

området (punkt 6.2), samt enkelte supplerande merknader til revisjon av enkeltreglar (6.3).

### 6.2

Førebuingssansvaret etter lov om forsvarshemmeligheter § 6 er svært vidtgåande. Regelen karakteriserer det straffbare med uttrykket «søker at forberede». Omgrepet «forberede» er i seg sjølv så vidt at prefixet «søker» neppe gir noko sjølvstendig meining. Regelen nemner «ved avtale» særskilt, men synest å råka også alle andre tenkjelege former for fysisk eller psykisk førebuing.<sup>33</sup> På den andre sida er regelen avgrensa til førebuing av spionasje (§§ 90 og 91), og omfattar såleis ikkje andre typar brotsverk i strl. kap. 8.

Det kan reisast ei rekkje innvendingar mot å vidareføra ein slik regel som lov om forsvarshemmeligheter § 6, innanfor heile eller delar av området for strl. kap. 8. Sidan eg har målbore denne typen innvendingar både i utgreiinga om førebuingssansvar<sup>34</sup> og i diskusjonen om nye terrorreglar,<sup>35</sup> nøyer eg her med nokre stikkord:

- Den straffbare handlinga vert svært lite konkretisert (jf legalitetsprinsippet)
- Straffansvaret vil gripa langt inn i kjerneområdet for den private handlefridomen. I seg sjølv heilt normale og legale handlingar som å kjøpa kart eller køyra rundt i ein bil, kan utgjera førebuing til ei krenking av «rikets sikkerhet».
- Fokus vert flytta frå det ein person har gjort og til personen sine tankar og planar (subjektivering av straffeansvaret, såkalla «sinnelagsstrafferett»). Tradisjonelt tek politi og domstolar utgangspunkt i ein uakseptabel ytre handlemåte, og spør om handlinga vart gjort med forsett. Men fordi ein generell førebuingssregel kan fanga opp mest alle slags handlingar, vert hovudfokus flytta over på den mistenkte sitt indre, gjerne tolka i lys av miljøet rundt han. Ein vil primært spørja etter om personen har eit uakseptabelt forsett, og deretter om dette har gitt seg utslag i ei eller anna handling (t d kjøp av eit kart).
- Bevisføringa vert meir usikker, noko som utgjier ein fare for rettstryggleiken (større risiko for urette domfellingar). Dette har samanheng med at bevisa for kva tiltalte tenkte

<sup>33</sup> Som antyda i NOU 2002:4 kap. 9.3 er det difor ei vesentleg overlapping i høve til § 94.

<sup>34</sup> Jf Straffansvarets periferi s. 370-371 og 375-379.

<sup>35</sup> Jf note 8 framanfor.

og ville normalt vil vera langt mindre handfaste enn bevis som gjeld kva tiltalte faktisk gjorde.

- I den grad det vide førebuingansvaret vert kombinert med eit høve til å nytta telefonavlytting og andre utradisjonelle etterforskningsmetodar, medfører det utvida fullmakter for politiet (dvs. auka politikontroll i den «private sfære»).

Utvalet bør også vurdera kor effektive denne typen straffereglar i realiteten er med omsyn til å få domfelt og straffa handlingar som utgjer ein fare for «rikets sikkerhet». Generelt synest slike reglar å bli lite brukt som heimeleg for strafflegging. Den viktigaste funksjonen vil ofte vera den indirekte heimelen som blir gitt til å nytta inngripande etterforskningsmetodar. Men dersom ein ønskjer å kriminalisera førebuingshandlingar primært for å kunna overvaka visse miljø, melder det seg ytterlegare prinsipielle innvendingar.<sup>36</sup> Straffansvar bør etter mitt syn vera legitimert ut frå ei vurdering av at handlemåten er straffverdig og bør straffast. Særleg gjeld dette dersom straffereglene må utformast på ein måte som kjem på kant med dei rettsstatlege ideala for straffelovgivning som er nemnde i punkt 2 frammanfor. Ein lyt difor vurdera om behovet for å kunna bruka telefonavlytting og liknande metodar på førebuingstadiet er så sterkt at bruken av slike verkemiddel heller bør lausrivast frå kravet om straffeheimel.<sup>37</sup>

### 6.3

At enkelte, nærare definerte førebuingshandlingar bør kriminaliserast innanfor området for kap. 8 og 9, er vel dei fleste samde om. Men dette bør etter mitt syn vera ein siste utveg, der ein ikkje oppnår eit tilstrekkeleg vern gjennom bruk av andre typar straffebod som frå eit rettstryggleikssynspunkt er mindre problematiske (jf punkt 5 frammanfor). Det er dessutan råd å formulera førebuingssdelikt som har eit så konkret og avgrensa

innhald at innvendingane vert mindre påtreggjande.

Eit døme på eit slikt førebuingssdelikt er forbodet mot å inngå avtalar («Forbund») i § 94 første ledd, og den tilsvarende regelen i § 104 og i lov om forsvarshemmeligheter § 6. Denne typen reglar gir eit rimeleg handfast bevistemåte, og er også internasjonalt vanleg som eit ledd i vernet om «rikets sikkerhet».<sup>38</sup> Men for at ein slik regel skal få ei tydeleg rekkevidde, bør ein vurdera nøye kva straffebod avtale-forbodet skal knytast til. Det mest nærliggjande er å knyta det til dei sentrale følgjedeliktane i dei to kapitula. Behovet for å knyta avtale-forbodet også til brot på reglar (t d handlingsdelikt) som i seg sjølv råkar førebuingssstadiet (t d § 91) bør vurderast nøye. Særleg bør ein etter mitt syn unngå å kriminalisera avtale eller andre former for førebuing til formelle førebuingssdelikt, slik ein finn fleire døme på i kap. 8 i dag.<sup>39</sup>

Reint lovteknisk skapar forholdet mellom § 86 og § 94 ein del problem i dag. § 86 er ein slags medverkingsregel (bistand til fienden), og i den nærare opprekninga blir det nemnt ein del handlemåtar som kan karakteriserast som psykisk medverking på eit førebuingss stadium. Vi kunne også kalla det psykisk førebuing. Eg tenkjer då særleg på § 86 nr. 4 (propagandavirksomhet ...), nr. 5 (støtte til organisasjon...) og nr. 7 (oppfordrer ... til ... streik ...). Når § 94, som både i første og andre ledd råkar ulike former for psykisk førebuing, viser tilbake på § 86, vert resultatet ei uheldig vid og uoversiktleg kriminalisering.

Når det gjeld spørsmålet om kva former for psykisk førebuing som bør vera straffbart etter ein revisjon av § 94 og § 104, nøyer eg meg med å visa til Straffelovkommisjonen si drøfting i relasjon til § 104.<sup>40</sup> Denne gir uttrykk for ei rimeleg forsiktig haldning til førebuingsskriminalisering på dette området, som eg kan slutta meg til.

<sup>36</sup> Sjå her også Justisdepartementet sitt høyringsnotat av 23.12.01 om terrortiltak i kap. 11.1.2.

<sup>37</sup> Jf mandatet til det utvalet som for tida arbeider med «politets bruk av metoder i forebyggende øyemed».

<sup>38</sup> Om kriminalisering av avtalar generelt, jf Straffansvarets periferi s. 380-383.

<sup>39</sup> Jf Straffansvarets periferi s. 318.

<sup>40</sup> Jf NOU 2002:4 kap. 9.4.2 (til utkastet § 18-6).

Spørsmålet om å vidareføra § 104a andre ledd i ei eller anna form, byr på vanskelege avvegingar for lovgivar. Regelen og praktiseringa av han er mykje drøfta i Lundkommisjonen sin rapport. Justisdepartementet drøftar (men avviser) i høyringsnotatet om terror-tiltak å utvida rekkevidda av regelen, slik Overvakingssentralen har føreslått.<sup>41</sup> Straffelovkommisjonen går på si side inn for ei fullstendig oppheving av regelen.<sup>42</sup> I dette

notatet må eg nøya meg med å visa til dei generelle synspunkta på kriminalisering som er nemnt frammanfor.<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> Jf kap. 11.1 i høyringsnotatet.

<sup>42</sup> Jf NOU 2002:4 kap. 10.2.

<sup>43</sup> Det kan nemnast at eg for tida rettleier for ein student i Oslo som held på å avslutta ei særavhandling om kriminelle og samfunnsskadelege organisasjonar. Denne vil kanskje kunna bli av ei viss interesse for utvalet.



### Vedlegg 3

## Problemnotat om folkerettslige spørsmål som kan aktualiseres innenfor utvalgets mandat

Stipendiat Gro Nystuen

### 1 Innledning

Utvalget til utredning av nye regler om forbrytelser mot statens selvstendighet og sikkerhet m.v. har bedt om et problemnotat angående folkerettslige regler som kan legge føringer på nasjonal lovgivning innen de aktuelle rettsområder. Flere lovgivningstiltak som en følge av terrorangrepene den 11. september 2001 er allerede vedtatt.<sup>1</sup> Disse tiltakene vil ikke bli nærmere behandlet her, selv om de er begrunnet i folkerettslige instrumenter som omtales i dette notatet.

I bestillingen fra utvalgsleder ble det særlig pekt på følgende problemstillinger som aktuelle å drøfte i problemnotatet:

- Hvilke bindinger innebærer folkeretten mht:
  - å gi materielle straffebestemmelser om rikets sikkerhet, terrorisme m.v.
  - å gi lover om metoder for etterforskning av slike forbrytelser
  - aktivitetsplikt for norske myndigheter, inklusive hvor langt man bør gå i å følge opp Sikkerhetsrådets's resolusjoner
- Hvilke folkerettslige spørsmål kan oppstå i forhold til bestemmer som forutsetter at det foreligger krigstilstand, at krig truer e.l.
- Hvor langt gjelder folkerettslige forpliktelser om å straffebelegge forbrytelser mot ikke-norske interesser i forbindelse med terrorisme (nasjonal eller internasjonal terrorisme)
- Hvordan løses situasjoner der folkerettslige regler står i motstrid til hverandre?

<sup>1</sup> Provisorisk anordning om forbud mot finansiering av terrorisme med mer. Kgl. res. 5. oktober 2001, og lov om lovtiltak mot terrorisme – gjennomføring av FN-konvensjonen 9. desember 1999 om bekjempelse av finansiering av terrorisme og FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 28. september 2001, Lov nr.54 12.juni 2002

Problemnotatet vil forsøke å fokusere på folkerettslige regelsett og problemstillinger som det kan være viktig for utvalget å være oppmerksom på når innholdet i den nye lovgivningen skal konkretiseres. På dette stadium i prosessen synes det mest naturlig å peke på generelle problemstillinger innen disse områdene framfor å gå detaljert inn på enkelte regler.

#### 1.1 Kort oversikt over folkerettsregler som kan tenkes å være relevante

##### 1.1.1 Menneskerettighetskonvensjoner

En rekke folkerettslige instrumenter og regler kan være relevante i forhold til ovennevnte temaer. En viktig kategori er internasjonale menneskerettighetskonvensjoner som Norge er bundet av, herunder de tre konvensjoner som er inkorporert i norsk rett med forrang foran annen lovgivning ved motstrid, EMK, SP og ØSK. Særlig SP og EMK vil være viktige når man skal vurdere hvilke folkerettslige begrensninger som foreligger for lovgiver når det gjelder innføring av nye lovhjemler både av strafferettslig og straffeprosessuell karakter. Av øvrige menneskerettighetskonvensjoner som kan tenkes å legge direkte begrensninger på utforming av straffebud og straffeprosessuelle bestemmelser gjennom de såkalte delmonisme-bestemmelsene i bl.a. strl. §1 og strprl. § 4, er bl.a. FNs rasediskrimineringskonvensjon og torturkonvensjon. Begrensninger i forhold til regulering av utlendingslovgivningen vil på tilsvarende måte kunne gjøre seg gjeldende gjennom FNs flyktningekonvensjon, samt de ovennevnte menneskerettighetskonvensjoner.

Menneskerettighetskonvensjonene er særlig drøftet nedenfor under punkt 3 og 4 om begrensninger på innholdet i straffelovgivningen og straffeprosesslovgivningen.

### 1.1.2 Internasjonal strafferett

Det kan nevnes at statuttene til Den permanente internasjonale straffedomstolen (ICC) forutsetter at Norge skal kunne straffe forbrytelser som folke mord, forbrytelser mot menneskeheten m.v. Internasjonale terrorhandlinger vil i visse tilfeller kunne klassifiseres som slike forbrytelser. Straffelovkommisjonen har imidlertid behandlet dette spørsmålet i sin siste delutredning,<sup>2</sup> og det vil ikke bli drøftet nærmere i dette notatet.

### 1.1.3 Internasjonal humanitær rett og andre regler som gjelder krig

De fire Geneve-konvensjonene av 1949 med tilleggsprotokoller av 1977,<sup>3</sup> legger enkelte begrensinger på statenes handlefrihet. Når det gjelder spørsmålet om særlige regler om krig eller krigslignende situasjoner illustrerer bl.a. debatten om USAs behandling av fanger fra Afghanistan-konflikten at straffeforfølgelse i forbindelse med internasjonal terrorisme kan reise spørsmål i forhold til bl.a. Geneve-konvensjonenes regler om krigsfanger.

I tillegg inneholder de sentrale menneskerettighetskonvensjonene om sivile og politiske rettigheter (EMK og SP) egne regler om derogasjon som kan aktiveres under krig eller offentlig unntakstilstand. Disse reglene gir under visse omstendigheter adgang til å fravike noen av de menneskerettighetene som ellers er sikret i disse instrumentene.

De ovennevnte regler vil særlig bli drøftet under punkt 5.

### 1.1.4 Internasjonalt regelverk mot terrorhandlinger

I forhold til spørsmålet om i hvilken grad folkeretten pålegger særlige plikter til å gjennomføre bestemte tiltak, vil det særlig være Sikkerhets-

rådsresolusjon 1373, samt FNs terrorfinansieringskonvensjon som er av interesse.

Disse reglene drøftes under punkt 6 nedenfor.

### 1.1.5 Normkonflikter i folkeretten

Når det gjelder spørsmålet om hvordan man skal løse situasjoner hvor ulike folkerettslige regler synes å stå i motstrid til hverandre, er det reglene i Wienkonvensjonen om traktater av 1969, FN-pakten og statuttene for Den internasjonale domstol i Haag (International Court of Justice – ICJ), som i første rekke må vurderes. I tillegg vil rettspraksis fra internasjonale domstoler, særlig fra den Internasjonale Domstol (ICJ), være relevant i forhold til dette spørsmål.

Problemer om normkonflikter drøftes særskilt i det følgende punkt.

## 2 Hvordan løses potensielle folkerettslige normkonflikter?

Det finnes i utgangspunktet to hovedkategorier av rettskilder i folkeretten, nemlig traktater og sedvanerett.<sup>4</sup> Dette rettskildebildet henger sammen med de to tradisjonelle grunnprinsippene i folkeretten, statssuverenitet og alle staters formelle likhet. Utgangspunktet for normhierarkiet i folkeretten er de alminnelige prinsippene om *lex superior*, *lex posterior* og *lex specialis*. Imidlertid er *lex superior* prinsippet sjeldnere anvendelig i folkeretten enn i nasjonal rett fordi de fleste folkerettsregler er av samme trinnhøyde. Videre kan *lex posterior* prinsippet være vanskelig å anvende fordi det ofte kan reises tvil om når en regel har oppstått (hvis det er en sedvanerettsregel). *Lex specialis* prinsippet har derimot større betydning i folkeretten enn det har i nasjonal rett, bl.a. fordi mye av traktatretten består av spesialbestemmelser beregnet på å løse konkrete problemer.

### 2.1 Wienkonvensjonen om traktatrett

Wien-konvensjonen om traktatretten inneholder sentrale regler om normkonflikter. De mest prominente er artikkel 53 og artikkel 64 som sier at en traktat er ugyldig hvis den er i konflikt med en ufravikelig folkerettsregel (*jus cogens*) og at hvis det utvikler seg nye *jus cogens* regler skal eksisterende folkerett som måtte være i strid med disse

<sup>2</sup> NOU 2002: 4, Straffelovkommisjonens delutredning VII, kap. 9.2

<sup>3</sup> Konvensjonen om beskyttelse av sivile i krigstid, 12.august 1949

Konvensjonen om beskyttelse av sårede og syke i de væpnede styrker i felten, 12.august 1949

Konvensjonen om sårede, syke og skibbrudnes kår i de væpnede styrker til sjøs, 12.august 1949

Konvensjonen om beskyttelse av krigsfanger, 12.august 1949  
Tilleggsprotokollen om beskyttelse av ofrene for væpnede konflikter, 8. juni 1977

Tilleggsprotokollen om beskyttelse av ofrene for ikke-internasjonale konflikter, 8.juni 1977

<sup>4</sup> ICJ-statuttene artikkel 38

reglene bli ugyldig. Jus cogens (peremptory norms of international law) er definert som

«a norm accepted and recognized by the international community of States as a whole as a norm from which no derogation is permitted and which can be modified only by a subsequent norm of the general international law having the same character.»

Videre inneholder Wienkonvensjonen tolkningsregler og andre regler som kan bidra til å finne løsninger hvis folkerettslige normer står mot hverandre. Det er alminnelig antatt at Wienkonvensjonen i stor grad reflekterer internasjonal sedvanerett, og at den derfor også (i den grad den er sedvanerett) er bindende for de stater som ikke har ratifisert den.<sup>5</sup>

## 2.2 FN-pakten

Det er alminnelig antatt at FN-paktens regler også i stor grad gir uttrykk for internasjonal sedvanerett og til og med jus cogens. Det er f.eks ikke tvilsomt at forbudet mot maktbruk regnes som en jus cogens regel.

Det har vært hevdet, bl.a. fra Justisdepartementets side,<sup>6</sup> at FN-paktens artikkel 103 tilsier at bindende vedtak av Sikkerhetsrådet må gå foran f.eks. menneskerettighetsforpliktelser hvis det skulle oppstå motstrid. FN-paktens artikkel 103 lyder som følger:

«[I]n the event of a conflict between the obligations of the Members of the United Nations under the present Charter and their obligations under any other international agreement, their obligations under the present Charter shall prevail.»

Bestemmelsen regulerer derfor forholdet mellom forpliktelser etter FN-pakten på den ene siden og forpliktelser etter andre internasjonale regler på den andre siden. Den regulerer i utgangspunktet ikke forholdet mellom bestemmelser innad i FN-pakten. Det er neppe tvilsomt at FN-pakten ikke bare pålegger FN-medlemmene å følge bindende sikkerhetsrådsresolusjoner, men også pålegger dem forpliktelser når det gjelder menneskerettigheter. Fordi FN-pakten er en konstitusjon, inne-

holder den ikke mange forpliktelser for medlemsstatene, men snarere regler for de ulike FN-organers kompetanse, sammensetning og beslutningsprosedyrer. Imidlertid utgjør som nevnt bindende vedtak i form av såkalte kapittel VII-resolusjoner forpliktelser for medlemsstatene. Videre er forpliktelsen medlemsstatene har til å

«promote [...] universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all [...]»

blant de få substansielle forpliktelsene som er tatt inn i selve FN-pakten (dens artikkel 55 (c) jfr. artikkel 56).

Å tolke artikkel 103 som en mulig hjemmel for å fravike menneskerettighetene er derfor i utgangspunktet neppe holdbart. Sikring av menneskerettigheter er en overordnet målsetting for FN, jfr. bl.a. FN-paktens tredje preambulære setning, som fastslår at «the Peoples of the United Nations... reaffirm faith in fundamental human rights, in the dignity and worth of the human person,...», samt artikkel 1 (3). Paktens artikkel 55 og 56 er bl.a. forstått dithen at de har pålagt statene en plikt til å utarbeide og å slutte seg til internasjonale menneskerettighetskonvensjoner. FN-pakten ble ferdigstilt allerede i 1945. Den Universelle menneskerettighetserklæringen, som altså ikke var folkerettslig bindende, ble vedtatt av Generalforsamlingen i 1948. Først i 1966, etter mange års forhandlinger, ble de første to menneskerettighetskonvensjonene, SP og ØSK, vedtatt. Dette kan sees som det første rettslige skritt på veien til oppfyllelsen av FN-paktens artikkel 55 og 56.

Det ville derfor stemme dårlig med FN-paktens klare intensjoner og ordlyd hvis Sikkerhetsrådet skulle kunne pålegge statene å bryte menneskerettighetene. Det er tvilsomt om Sikkerhetsrådet har kompetanse til dette. Det regnes som sikker rett at Sikkerhetsrådet i hvert fall ikke kan pålegge statene å bryte regler som befinner seg i kategorien jus cogens. I en «separate opinion» (saken ble ikke realitetsbehandlet) fra Den internasjonale domstolen i Haag (ICJ) uttalte dommer Lauterpacht i 1993:<sup>7</sup>

«The relief which Article 103 of the Charter may give the Security Council in case of conflict between one of its decisions and an opera-

<sup>5</sup> Bl.a. Norge

<sup>6</sup> Forslag til endringer i straffeloven og straffeprosessloven – lovtiltak mot terrorisme (gjennomføring av FN-konvensjonen 9. desember 1999 om bekjempelse av finansiering av terrorisme og FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1373 (2001) m.v.), punkt 6.5

<sup>7</sup> Case concerning application of the convention on the prevention and punishment of the crime of genocide (Bosnia and Herzegovina v. Yugoslavia (Serbia and Montenegro)), Further requests for the indication of provisional measures, 13. september 1993, side 440, punkt 100, ICJ, 1993

tive treaty obligation cannot – as a matter of simple hierarchy of norms – extend to a conflict between a Security Council resolution and *jus cogens*. Indeed one only has to state the opposite proportion thus – that a Security Council resolution may even require participation in genocide – for its unacceptability to be apparent.»

Reglene om *jus cogens* medfører at menneskerettigheter må tillegges særlig vekt i en eventuell avveining mellom ulike forpliktelser etter FN-pakten. Artikkel 53 i Wien-konvensjonen om traktater sier som nevnt at en traktat er ugyldig hvis den kommer i konflikt med en *jus cogens*-regel, og at *jus cogens*-regler heller ikke kan fravikes gjennom traktatlutning. Hvilke områder som faller innenfor kategorien *jus cogens* er ikke klart avgrenset, men det er alminnelig antatt at visse grove brudd på menneskerettighetene og den humanitære folkeretten faller innenfor.<sup>8</sup>

Det følger av dette at ikke alle menneskerettigheter regnes som tilhørende *jus cogens*. Det er likevel tvilsomt om Sikkerhetsrådet har kompetanse til å pålegge statene å fravike menneskerettighetskonvensjonene. I alle fall er det lite trolig at dette kan gjøres utover det som følger av statenes rett til å derogere i nødssituasjoner. Derogasjonsadgangen regnes som uttømmende. (Se mer om dette under punkt 5.)

### 2.3 Sikkerhetsrådets praksis

Sikkerhetsrådets ansvarsområde i henhold til FN-pakten er internasjonal fred og sikkerhet. Rådets sammensetning og vetoregler har gjort det politisk mulig å gi Rådet særlig kompetanse til å vedta maktbruk, om nødvendig i militær form, for å opprettholde eller gjenopprette internasjonal fred og sikkerhet. Siden begynnelsen av 1990-tallet har Sikkerhetsrådet i stadig sterkere grad begrunnet maktbruk med at det forekommer alvorlige og systematiske brudd på menneskerettighetene og at dette nettopp kan utgjøre en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet.<sup>9</sup> Det er derfor innen Sikkerhetsrådets egen logikk ingen motsetning mellom fred og sikkerhet på den ene siden og

menneskerettigheter på den andre. Snarere tvert i mot; respekt for menneskerettighetene kan i mange tilfeller være en forutsetning for fred.

Sikkerhetsrådsresolusjon 1373 og de eventuelle kravene som her stilles når det gjelder lovgivning som kan være i strid med menneskerettigheter er nærmere drøftet nedenfor under punkt 6. Resolusjonen krever ikke at man gjennom nasjonal lovgivning skal velge bestemte straffeprosessuelle metoder for å tilfredsstillere resolusjonens krav. Formuleringene legger opp til stor grad av valgfrihet når det gjelder hvordan bestemmelsene om terrorfinansiering skal gjøres om til nasjonal rett. Resolusjonen må leses i sammenheng med sitt rettslige utspring, FN-pakten, og kan derfor vanskelig leses som om den hjemler adgang til å bryte menneskerettighetsbestemmelser.

### 3 Begrensninger på straffelovgivningens materielle innhold

Når det gjelder utforming av og innholdet i straffebud er det i utgangspunktet få begrensninger som følger av folkeretten. I Strasbourg-domstolen (EMD) (og Kommisjonen) har man akseptert store sprik i statenes praksis i forhold til hvilke handlinger som gjøres straffbare og hvilke som bare er gjenstand for sivilrettslige eller ingen sanksjoner. Dette betyr ikke at statene står helt fritt til å straffesanksjonere hva som helst. Det er lagt til grunn av EMD at f.eks. straffeforfølgning av homofile utelukkende på grunn av deres seksuelle preferanser eller praksis er i strid med EMK artikkel 8 om beskyttelse av privatlivets fred.<sup>10</sup> Det er imidlertid ikke noen grunn til å anta at straffebud som tar sikte på å forby og straffesanksjonere terrorhandlinger eller andre handlinger rettet mot statens sikkerhet i utgangspunktet vil

<sup>8</sup> Den internasjonale domstolen i Haag (ICJ) bemerket blant annet følgende i South West Africa Cases, ICJ reports, 1970, side 32: «If we can introduce in the international field a category of law, namely *jus cogens*, recently examined by the International Law Commission, a kind of imperative law which constitutes the contrast to *jus dispositivum*, capable of being changed by way of agreement between states, surely the law concerning the protection of human rights may be considered to belong to the *jus cogens*.»

<sup>9</sup> Eksempler på dette er bl.a. operasjoner i det tidligere Jugoslavia fra 1992 til 1995 (bl.a. SR 757/92, og SR 770/92), operasjonen i Somalia i 1992 (SR 794/92, hvor det ble vist spesifikt til den humanitære tragedien som var i ferd med å skje), operasjonen i Haiti i 1994 (SR 940/94, hvor rådet gav mandat til bruk av makt for å gjeninnsette tidligere valgt president Aristide og gjenopprette demokrati), operasjonen i Rwanda i 1994 (SR 929/94, hvor det var en desperat humanitær situasjon og utvilsomt potensiale for grenseoverskridende konflikt). I 1998 uttrykte Sikkerhetsrådet sterk bekymring for menneskerettighetssituasjonen i Kosovo i en kapittel VII-resolusjon, og sa at rådet ville vurdere tiltak for å sikre gjenoppretting av fred i regionen (SR 1199/98). Operasjonen i Øst-Timor i 1999 var også begrunnet i grove og systematiske brudd på menneskerettigheter og humanitær rett (SR 1264/99).

<sup>10</sup> Se bl.a. EMD, dom av 22. oktober 1981, Dudgeon (A. 45)

komme i konflikt med bestemmelser i EMK eller andre menneskerettighetskonvensjoner.

### 3.1 Generelle begrensninger

Visse begrensninger på hva lovgiver kan gjøre straffbart ligger likevel i de politiske og sivile rettighetene i EMK og SP, samt andre menneskerettighetskonvensjoner Norge er bundet av.

Norge har ratifisert EMKs 6. tilleggsprotokoll og kan derfor ikke innføre dødsstraff. Fordi man fra norsk side også har ratifisert SPs 2. tilleggsprotokoll, kan dødsstraff heller ikke innføres under krig eller unntakstilstand.

Videre må det tas hensyn til menneskerettighetene generelt, f.eks. bestemmelsene om tilbakevirkende lover (EMK artikkel 7, SP artikkel 15), religions- og samvittighetsfrihet (EMK artikkel 9, SP artikkel 18), ytringsfrihet (EMK artikkel 10, SP artikkel 19), forsamlings- og foreningsfrihet (EMK artikkel 11, SP artikkel 22), forbudet mot usaklig diskriminering p.g.a. etnisk opprinnelse, kjønn, religion, mv. (EMK artikkel 14 og 12 tilleggsprotokoll, SP artikkel 2 og 26). Slike bestemmelser i de sentrale menneskerettighetskonvensjonene vil kunne legge begrensninger på det materielle innholdet i straffelovgivningen.

Bestemmelsene om religions- og samvittighetsfrihet, ytringsfrihet og forsamlings- og organisasjonsfrihet inneholder muligheter til å fravike rettighetene i særlige situasjoner. Forutsetningene er at slike unntak er lovhjemlet og at de skal kunne forsvares ut fra særlige samfunnsmessige hensyn, bl.a. at de skal være «*necessary in a democratic society*». I dette ligger et proporsjonalitetsprinsipp som ofte kan føre til vanskelige avveininger. Det foreligger rikholdig rettspraksis fra Strasbourg som utvalget bør være oppmerksom på, hvor kommisjonen og domstolen har vurdert lovgivning som griper inn i f.eks. ytringsfriheten. Selv om de ovennevnte reglene gjelder som norsk rett gjennom menneskerettighetsloven og gjennom §§ 1 og 4 i henholdsvis straffeloven og straffeprosessloven bør de likevel drøftes særskilt i tilknytning til innføring av ny lovgivning på områder hvor det kan tenkes å finnes problemer.

Adgangen til å fravike menneskerettigheter avhenger altså for det første av de innebygde begrensningene i rettighetene selv, nemlig at slike begrensninger skal være «nødvendige i et demokratisk samfunn» m.v. Disse unntaksreglene gjelder i normaltillfellene. For det andre hjemler krig eller unntakstilstand ytterligere muligheter til å fravike menneskerettighetene, men også

denne adgangen er begrenset. Spørsmålet om slik derogasjon tas opp under punkt 5.2 nedenfor.

#### 3.1.1 Forberedelse av straffbare handlinger

Et spørsmål som har vært reist i forbindelse med Justisdepartementets høringsbrev med forslag til ny terrorlovgivning er i hvilken grad det er adgang til å straffesanksjonere forberedelse til straffbare handlinger. I nevnte høringsbrev ble det foreslått at ikke bare handlinger eller medvirkning og forsøk på handlinger, men også forberedelse på tidligere stadier skulle være omfattet av bestemmelsene om terrorhandling og finansiering av terrorhandling. <sup>11</sup>

Det ble reist innvendinger mot forberedelsesreglene fra flere hold. I en kronikk i Aftenposten skriver Erling Johannes Husabø at

«[P]roblemet med regelen er til dels at han ikkje konkretiserer kva som er ulovleg planlegging og førebuing. Er det t.d. nok å kjøpa inn fyrstikker, dersom hensikten er å nytta dei til terrorisme? [...] Denne typen reglar er problematiske av fleire grunnar. I ein rettsstat forventar vi at straffereglar gir tydelege signal om kva som er ulovleg. Dette som ein på tysk kallar «Bestimmtheitsgebot», er ei viktig side ved legalitetsprinsippet.» <sup>12</sup>

Det endelige lovforslaget som ble vedtatt modererte teksten noe på dette punktet, men fortsatt er planlegging og forberedelse av terrorhandling straffbart, forutsatt at det er inngått forbund «med noen om å begå en slik handling.» <sup>13</sup> Er man to om å foreta en isolert sett uskyldig handling kan man rammes hvis kravet til terrorforsett anses å være oppfylt. Det finnes altså fortsatt et subjektivt «overskudd» i denne bestemmelsen som gjør det vanskelig å forutberegne hvilke handlinger som rammes.

Det er særlig i forbindelse med kravet om klar lovhjemmel som forutsetning for straff at det stilles visse krav i menneskerettighetskonvensjonene. EMK artikkel 7 og SP artikkel 15 oppstiller f.eks. slike krav. <sup>14</sup> EMK artikkel 7 (1) sier:

«No one shall be held guilty of any criminal offence on account of any act or omission which did not constitute a criminal offence

<sup>11</sup> Justisdepartementets høringsnotat av 20. desember 2001, §§147 a, 147 b

<sup>12</sup> Kronikk Aftenposten, 7. februar 2002, Erling Johannes Husabø

<sup>13</sup> Straffelovens § 147 a, siste ledd

under national or international law at the time when it was committed. Nor shall a heavier penalty be imposed than the one that was applicable at the time the criminal offence was committed.»

SP artikkel 15 (1) inneholder samme tekst, men har i tillegg spesifisert at hvis det innføres mildere strafferammer etter at forbrytelsen fant sted skal den tiltalte ha fordel av dette.

EMK artikkel 7 (1) og SP artikkel 15 (1) utgjør, i tillegg til et forbud mot tilbakevirkende lover, et strafferettslig legalitetsprinsipp gjennom oppstilling av de to grunnleggende rettssikkerhetsprinsippene *nullum crimen sine lege* (ingen forbrytelse uten lov) og *nulla poena sine lege* (ingen straff uten lov). Dette betyr at for å kunne etablere at det har skjedd en forbrytelse må det finnes lovgivning som forbyr handlingen, og for å kunne straffe noen for handlingen må det være nedfelt i lovgivningen at handlingen var straffbar.

EMD har lagt til grunn at strafferegler må være klart og detaljert utformet. I Kokkinakisdømmen fra 1993 sier domstolen bl.a. (mine understreknings):

«The Court points out that Article 7 para. 1 (Artikkel 7-1) of the Convention is not confined to prohibiting the retrospective application of the criminal law to an accused's disadvantage. It also embodies, more generally, the principle that only the law can define a crime and prescribe a penalty (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) and the principle that the criminal law must not be extensively construed to an accused's detriment, for instance by analogy; it follows from this that an offence must be clearly defined in law. This condition is satisfied where the individual can know from the wording of the relevant provision and, if need be, with the assistance of the courts' interpretation of it, what acts and omissions will make him liable.»<sup>15</sup>

Senere praksis fra Strasbourg har gjentatt dette utgangspunktet i de fleste dommer angående artikkel 7. Det kan nevnes for ordens skyld at det har ikke vært et absolutt krav at straffbarhet er

nedfelt i skriftlig lov. I common law systemer har f.eks. det vært akseptert at rettsregler som er framkommet på andre måter også kan oppfylle lovskravet og kravet til forutberegnelighet.

EMK artikkel 7 (2) oppstiller et unntak fra regelen i første ledd. Den sier at regelen i første ledd ikke skal hindre straffeforfølgelse og domfellelse av personer som har begått handlinger som på handlingstidspunktet var «criminal according to the general principles of law recognised by civilized nations». Begrepet «*principles of law recognised by civilized nations*» er tatt fra ICJ-stattutene artikkel 38, hvor det er listet opp som en av de primære folkerettslige rettskilder, ved siden av traktater og sedvane. Betydningen her var at man skulle sette den internasjonale domstolen i stand til å trekke på rettsprinsipper som var lagt til grunn som allmenngyldige av de fleste stater, i situasjoner hvor man ikke fikk løst et rettsspørsmål gjennom traktater eller sedvanerett. Det synes imidlertid klart at henvisningen ble tatt med i EMK for å være sikker på at man alltid kunne få stilt personer som var anklaget for alvorlige krigsforbrytelser, forbrytelser mot menneskeheten eller folkemord til ansvar.<sup>16</sup> Her legges til grunn at straffeansvar for slike forbrytelser er ufravikelig internasjonal sedvanerett, bindende på alle stater, og at det derfor er mindre problematisk å fravike det nasjonale lovskravet.<sup>17</sup>

SP artikkel 15 (2) opererer med omtrent den samme ordlyden, men bruker det noe mer moderne og mindre eurosentrisk uttrykket «*community of states*» i stedet for «*civilised nations*». Betydningen er imidlertid den samme som i EMK.

Det er grunn til å peke på at artikkel 7 er en av de bestemmelsene i EMK som det ikke er adgang for statene til å derogere fra i krigssituasjoner eller under unntakstilstand.<sup>18</sup> Det samme gjelder artikkel 15 i SP. Dette betyr at det strafferettslige lovskravet står svært sterkt. I en dom fra 1995 sa EMD bl.a.:

«The guarantee enshrined in Article 7, which is an essential element of the rule of law, occupies a prominent place in the Convention system of protection, as is underlined by the fact that no

<sup>14</sup> Det ligger for øvrig også et krav om lovhjemmel for straff i EMK artikkel 6 (2) og SP artikkel 14 (2), hvor det heter at «[E]veryone charged with a criminal offence shall (have the right to) be presumed innocent until proved guilty according to law.» Det later imidlertid til at hovedtyngden av rettspraksis fra EMD angående manglende eller uklare lovhjemmel ved straff dreier seg om artikkel 7.

<sup>15</sup> Kokkinakis v. Greece, 25 May 1993, case number 3/1992/348/421, para 52

<sup>16</sup> Se f.eks. van Dijk, G.J.H. van Hoof, Theory and Practice of the European Convention on Human Rights, (third edition) side 486-488

<sup>17</sup> Sett i dette perspektivet kan det hevdes at dødsdommen i Klinge-saken fra 1946 ikke ville vært i strid med EMK, forutsatt at den var i samsvar med det som var gjeldende internasjonal sedvanerett på det tidspunktet

<sup>18</sup> Unntaket i Artikkel 7 (2) gjelder likevel fullt ut, man kan altså fravike lovskravet ved forbrytelser mot menneskeheten m.v. også i krigssituasjoner.

derogation from it is permissible under Article 15 in time of war or other public emergency. It should be construed and applied, as follows from its object and purpose, in such a way as to provide effective safeguards against arbitrary prosecution, conviction and punishment.»<sup>19</sup>

Utvalget bør selvsagt være oppmerksom på rettspraksis omkring alle reglene i EMK og SP som angår begrensninger på straffelovgivningens materielle innhold.

#### 4 Begrensninger på straffeprosesslovgivning og utlendingslovgivning

Det antas at det fra flere hold kan være ønske om å innføre metoder som vil gå lenger enn vår nåværende lovgivning for etterforskning av mulige terrorgrupperinger og for å forhindre potensielle terrorister i komme inn i landet. Når det skal vedtas ny lovgivning som i større grad enn tidligere skal fremme statens sikkerhet og beredskap er det regler av straffeprosessuell art som vil være mest fremtredende når det gjelder mulige problemer i forhold til menneskerettighetene. EMK og SP, i tillegg til andre menneskerettighetskonvensjoner som f.eks. FNs torturkonvensjon og rasediskrimineringskonvensjon, legger visse begrensninger på statenes adgang til å vedta inngripende straffeprosessuell lovgivning. I tillegg vil nye regler innen utlendingslovgivningen som svekker utlendingers rettigheter måtte vurderes opp mot de ovennevnte menneskerettighetskonvensjoner og FNs flyktningekonvensjon.

##### 4.1 Torturforbudet

Forbudet mot tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling (EMK artikkel 3, SP artikkel 7, FNs torturkonvensjon, Den europeiske torturkonvensjon) utgjør neppe i utgangspunktet noe problem i forhold til norsk lovgivning. Utvidede muligheter til bruk av isolasjon eller varetekt i forbindelse med ny sikkerhets- eller beredskapslovgivning bør imidlertid vurderes også opp mot dette forbudet.

Det er lagt til grunn i flere uttalelser fra FNs torturkomite<sup>20</sup> at utvisning eller utsendelse av asylsøkere eller andre utlendinger tilbake til land

hvor de risikerer tortur eller umenneskelig eller nedverdiggende behandling kan være i strid med torturkonvensjonen.<sup>21</sup> Det har på samme måte vært antatt av organene i Strasbourg at slik tilbakesendelse kan være i strid med EMK artikkel 3.

FNs flyktningekonvensjon inneholder en regel om «non-refoulement», som hindrer statene i å sende flyktninger tilbake til områder hvor de vil bli utsatt for livstruende forfølgelse eller frihetsberøvelse (flyktningekonvensjonens artikkel 33). Regelen gjelder likevel ikke hvis det er grunn til å tro at vedkommende flyktning utgjør en fare for sikkerheten til oppholdsstaten, eller hvis han er dømt for alvorlige forbrytelser i hjemlandet. Denne regelen er reflektert i utlendingsloven § 15.<sup>22</sup> Beskyttelsen mot utsendelse eller utvisning<sup>23</sup> tilbake til forfølgelse som kan være i strid med torturforbudet er altså i henhold flyktningekonvensjonen begrenset til flyktninger som ikke med rimelig grunn kan mistenkes for å utgjøre en fare for landets sikkerhet. Slike flyktninger vil *imidlertid fortsatt være beskyttet av EMK artikkel 3* (og de andre torturforbudene i SP og torturkonvensjonen) hvis behandlingen som forventes i hjemlandet vil være i strid med disse forbudene. Dette er fastslått av EMD i flere saker. I den såkalte Soering-saken fra 1989 slås det fast:

«it would hardly be compatible with the underlying values of the Convention (.....) were a Contracting State knowingly to surrender a fugitive to another State where there are substantial grounds for believing that he would be in danger of being subjected to torture, however heinous the crime allegedly committed.»<sup>24</sup>

I en nyere dom spesifiserer Domstolen at:

<sup>20</sup> Overvåkningsorganet til Torturkonvensjonen, som bl.a. har kompetanse til å behandle individklager

<sup>21</sup> Se f.eks. klagesak mot Sverige, CAT/C/25/D/149/1999, Communication no. 149/1999, 15.februar 2001, og mot Nederland, CAT/C/21/D/91/1997, Communication no. 91/1997, 13.november 1998

<sup>22</sup> «Utlending må ikke i medhold av loven sendes til noe område der utlendingen kan frykte forfølgelse som kan begrunne anerkjennelse som flyktning eller ikke vil være trygg mot å bli sendt videre til slikt område. Tilsvarende vern skal gjelde utlending som av liknende grunner som angitt i flyktningedefinisjonen står i en nærliggende fare for å miste livet eller bli utsatt for en umenneskelig behandling. (...) Vernet etter første ledd gjelder ikke utlending som med rimelig grunn anses som en fare for rikets sikkerhet eller som har fått endelig dom for en særlig alvorlig forbrytelse og som av denne grunn utgjør en fare for samfunnet.» (Utl.§ 15)

<sup>23</sup> Flyktningekonvensjonen artikkel 32 sier at utvisning av flyktninger kun kan skje på grunn av «national security or public order»

<sup>24</sup> Soering v.the United Kingdom, 7. juli 1989, A.161, para 35

<sup>19</sup> S.W. v. United Kingdom, 22 November 1995, case no. 47/1994/494/576, para 34

«the activities of the individual in question, however undesirable or dangerous, cannot be a material consideration. The protection afforded by Article 3 is thus wider than that provided by Article 32 and 33 of the United Nations 1951 Convention on the Status of refugees.»<sup>25</sup>

Det skal legges til at det har vært satt strenge krav til kriteriene for å fastslå at det foreligger «substantial grounds», men at domstolen antas å ha inntatt en noe mer liberal holdning i de senere årene.<sup>26</sup>

I en eventuell motstrid mellom flyktningekonvensjonens bestemmelser som hjemler tilbakesendelse til mulig tortur, og EMK artikkel 3 og andre menneskerettighetsbestemmelser som ikke tillater slik tilbakesendelse, vil det fra et folkerettslig ståsted, bl.a. ut fra torturforbudets *jus cogens*-karakter, legges til grunn at torturforbudet ville måtte gis gjennomslagskraft.

Det kan videre legges til grunn at når EMK artikkel 3 gjennom menneskerettsloven er gitt forrang foran annen lovgivning ved eventuell motstrid er det lite tvilsomt at denne løsningen også må gjelde i norsk rett.<sup>27</sup> Det kan imidlertid reises spørsmål om Stortinget kan vedta eventuelle nye lover som spesifikt fraviker forrangsregelen på visse punkter. I utgangspunktet skulle det ikke være noe formelt i veien for det. I lys av Grunnlovens § 110 c om menneskerettighetene og de senere års debatt om menneskerettslovens mulige semi-konstitusjonelle stilling vil dette imidlertid ikke være ukontroversielt.

Det vil uansett være viktig å gå grundig inn på den internasjonale praksis som foreligger omkring denne problemstillingen når regler omkring utvisning og utsendelse av utlendinger skal drøftes.

## 4.2 Andre prosessrettigheter

En rekke av bestemmelsene i de relevante menneskerettighetskonvensjonene dreier seg om å sikre individet i straffeprosessuelle sammenhenger. Adgangen til pågrep og varetektsfengsling av mistenkte personer eller personer med manglende vilje eller evne til å identifisere seg vil

være underlagt slike begrensninger. En rekke etterforskningsmetoder, som telefonavlytting, e-postovervåkning, romavlytting, teknisk sporing, beslaglegging, frysing av midler og provokasjon vil også kunne være begrenset av flere av disse rettighetene.

EMK artikkel 5 og SP artikkel 9 om retten til frihet og sikkerhet inneholder flere minimumskrav i forhold til fengsling, varetektsfengsling og andre former for statsautorisert frihetsberøvelse. Ønsker utvalget å vurdere lovgivning som kan komme til å svekke individers rettigheter i slike situasjoner, bør disse bestemmelsene og medhørende praksis fra overvåkningsorganene tas i betraktning.

EMK artikkel 6 og SP artikkel 14 om retten til rettferdig rettergang, særlig i straffesaker, utgjør de to konvensjonenes sentrale rettsikkerhetsgarantier. Bestemmelsene sikrer den anklagede (eng. «charged») rettferdig og offentlig rettergang innen rimelig tid, og en rekke rettigheter med hensyn til forberedelse og gjennomføring av straffesaken. Dette forhindrer ikke at politiet har adgang til å iverksette for eksempel etterforskning og spaning av personer uten at de er informert, poenget med bestemmelsene er at man skal gis alle muligheter til kontradiksjon i den eventuelle straffesaken.

Det vil i dette notatet føre for langt å gjennomgå alle problemstillinger som kan tenkes reist i forhold til ny sikkerhetslovgivning og EMK artikkel 6 og SP artikkel 14. Et spørsmål som kan nevnes, og som ofte har vært drøftet av EMD er imidlertid bruken av anonyme vitner, eller opplesing av vitneforklaringer fra vitner som ikke vil være tilstede under rettssaken. Slik vitneførsel vil ofte komme i konflikt med tiltaltes rett til kontradiksjon under rettssaken. Domstolen har likevel lagt til grunn at bruk av anonyme vitner i enkelte tilfeller kan tillates, selv om adgangen er svært begrenset.<sup>28</sup> I Justisdepartementets høringsnotat om ny terrorlovgivning av 20. desember 2001 sies det i denne forbindelse:

«Departementet er skeptisk til å utvide anvendelsesområdet for reglene om anonym vitneførsel til å gjelde overtredelse av straffeloven kapittel 8 og 9 og eksportkontrollloven § 5 nå før en har vunnet særlig erfaring med reglene. Vi bør heller avvende den etterkontroll som skal foretas om 3-4 år.»<sup>29</sup>

<sup>25</sup> Chahal v. the United Kingdom, 15. november 1996, Reports 1996-V, Vol.22, para 80

<sup>26</sup> Se. f.eks. van Dijk, G.J.H van Hoof, side 332

<sup>27</sup> Dette ville trolig også følge av Utlenningslovens § 4 som sier at «[L]oven skal anvendes i samsvar med internasjonale regler som Norge er bundet av når disse har til formål å styrke utlendingens stilling.»

<sup>28</sup> Se bl.a. Doorson-saken, 26. mars 1996, Reports 1996-II, Vol. 6, para 76

<sup>29</sup> Høringsnotatet 12.4.4.



Utvalget henvises for øvrig til lagdommer Mary-Ann Hedlunds betenkning om denne problemstillingen.<sup>30</sup>

EMK artikkel 8 og SP artikkel 17 sikrer individene rett til beskyttelse av privatlivet. En rekke etterforskningsmetoder, særlig i tilfellene hvor den mistenkte ikke er klar over at han er under etterforskning, vil kunne reise spørsmål i forhold til disse bestemmelsene. I særlig grad vil dette gjelde metoder som romavlytting, telefonavlytting og e-postovervåkning. Teknisk sporing vil være noe mindre inngripende, men vil like fullt kunne komme i konflikt med de nevnte bestemmelser. Vernet mot slike inngripende etterforskningsmetoder stiller opp unntak blant annet av hensyn til «prevention of disorder or crime», «national security, public safety [...] of the country» og «protection of the rights and freedoms of others». Det er imidlertid et krav at unntaket er «necessary in a democratic society». I praksis vil dette kravet utgjøre et proporsjonalitetsprinsipp.<sup>31</sup> Jo større faren er for alvorlige terrorhandlinger, jo større grunn vil det være til å tillate etterforskningsmetoder som kan hindre slike handlinger. Det vil være viktig å sikre at slike regler ikke rammer for vidt, at politiet må innhente tillatelse fra domstolene til å iverksette inngripende etterforskningsmetoder, og at slike tillatelser må fornyes. Også når det gjelder EMK artikkel 8 foreligger det rikholdig praksis fra myndighetene i Strasbourg, og det vil være nødvendig å studere denne nærmere i tilknytning til dette tema.

Norge er bundet av en rekke internasjonale regler som forbyr ulike former for usaklig diskriminering. Det mest aktuelle diskrimineringsgrunnlaget i forbindelse med sikkerhetslovgivning vil formodentlig være etnisk eller rasemessig diskriminering. Det mest spesifikke instrumentet på dette området er FNs rasediskrimineringskonvensjon (ICERD). I kraft av strprl. § 4 og strl. § 1 gjelder begrensningene i denne konvensjonen fullt ut i norsk straffe- og straffeprosessrett. Selv om ICERD forbyr enhver form for tilsiktet eller

utilsiktet etnisk diskriminering (diskriminering p.g.a. «rase, hudfarge, avstamning eller nasjonal eller etnisk opprinnelse») tillates det å forskjellsbehandle ikke-statsborgere på visse områder (i forhold til rettsregler knyttet til nasjonalitet, statsborgerskap eller naturalisering). Forutsetningen er at det ikke diskrimineres mot bestemte nasjonaliteter eller grupper. Visse former for diskriminering p.g.a. *manglende statsborgerskap i oppholdslandet* er altså til en viss grad tillatt. Det vil være nødvendig å vurdere lovgivning som skal ivareta statens sikkerhet med tanke på at regelverket ikke skal føre til diskriminering på etnisk grunnlag. I denne forbindelse vil også diskrimineringsforbudene i EMK artikkel 14 og tilleggsprotokoll 12, og SP artikkel 2 og 26, være viktige bestemmelser å vurdere.

## 5 Særskilte regler i krig eller offentlig unntakstilstand

Stater har et legitimt behov for å kunne innføre særlige regler eller fravike visse regler hvis det er krig eller fare for krig eller andre situasjoner som kan true statens sikkerhet. I folkeretten er det antatt at i utgangspunktet folkerettsstridige handlinger kan være rettmessige hvis handlingen er

«the only means of safeguarding an essential interest of the State against a grave and imminent peril»

og at handlingen ikke

«seriously impair an essential interest of the State or States towards which the obligation exists, or of the international community as a whole.»

Denne nødrettsdoktrinen er nedfelt av ILC<sup>32</sup> i «Draft Articles on State Responsibility», artikkel 25.<sup>33</sup> Bestemmelsen er basert på langvarig praksis fra Den internasjonale domstolen i Haag (ICJ).

I tillegg har man selvsagt selvforsvarsretten i henhold til FN-paktens artikkel 51, men den kan kun utløses ved at en stat blir utsatt for væpnet angrep. Det normale vil være at man blir utsatt for væpnet angrep fra en annen stat, men dette er ikke et nødvendig kriterium for å kunne ta selvforsvarsretten i bruk. Det kan være tilstrekkelig at

<sup>30</sup> Vedlegg 1 (anonyme vitner) til Ot.prp. nr 40 (1999-2000): Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (tiltak for å beskytte aktørene i straffesaker mot trusler og represalier mv.)

<sup>31</sup> P. van Dijk og G. J. H. van Hoof: *Theory and Practice of the European Convention of Human Rights*, Nederland 1998, side 537 uttaler: «Within the concept of the 'necessary in a democratic society' test the Court relies heavily upon the principle of 'proportionality'. [...] [T]he more far-reaching the infringement or the more essential the aspect of the right that has been interfered with, the more substantial or compelling the legitimate aims pursued must be.»

<sup>32</sup> UN International Law Commission

<sup>33</sup> Report of the International Law Commission, UN General Assembly Official Records, Fifty-sixth session, supplement no. 10 (A/56/10), side 194 ff.

en annen stat hjelper eller støtter den som står bak angrepet. Selvforsvarsretten må imidlertid utøves mot en annen stat – d.v.s. at selvforsvarsretten vil utgjøre en suverenitetskrenkelse, men den vil altså kunne betraktes som rettmessig hvis vilkårene i artikkel 51 er oppfylt.

Det finnes en rekke dommer fra ICJ og en god del litteratur om selvforsvarsretten og grensene for denne. Ikke minst terrorangrepene 11. september og den påfølgende krigføringen mot Afghanistan har aktualisert dette.

Utvalget bør være oppmerksom på de begrensninger som er hjemlet i folkerettslig sedvane (stadfestet bl.a. i praksis fra ICJ) på dette området. En oversiktlig gjennomgang av nødrettsregelen og den rettspraksis som foreligger på området er å finne i ILCs egne kommentarer til artikkel 25 i Draft Articles on State Responsibility.<sup>34</sup>

### 5.1 Genevekonvensjonene m. protokoller

Geneve-konvensjonene av 1949 og de to tilleggsprotokollene av 1977 dreier seg først og fremst om regler for hvordan en stats væpnede styrker skal gå fram i krigssituasjoner. De fleste av reglene gjelder bare i internasjonale væpnede konflikter, men en del regler gjelder også for interne krigshandlinger og stridigheter.

Formålet med regelverket er å sikre en mest mulig human behandling av sårede og skibruddne soldater, krigsfanger, og ikke minst sivilbefolkningen i områdene hvor krigshandlingene foregår. Sårede skal behandles, uansett status eller tilhørighet i konflikten og skibbrudne fiender skal reddes. Alles fysiske integritet og verdighet, samt moralske og religiøse overbevisninger skal respekteres også i krigssituasjoner. Tortur eller annen umenneskelig behandling, vilkårlige etter utenomrettslige henrettelser, deportasjon av sivilbefolkning, gisseltakning, kollektiv avstraffelse, plyndring og ødeleggelse av privat eiendom er også forbudt. Videre er det regler som skal sikre delegater fra den internasjonale røde korskomiteen rett til å besøke krigsfanger, samt at helsepersoneell skal ha fri adgang til områder hvor det finnes døde og sårede. Regler om minimumsrettigheter for krigsfanger og sivile bl.a. med hensyn til rettsikkerhetsgarantier og en viss standard

på rettergangen setter visse skranker for lovgiver, selv i krigssituasjoner.

Det ovennevnte regelverk setter i første rekke standarder for hvordan en stats væpnede styrker skal opptre i krigssituasjoner, og er innarbeidet i det norske forsvar gjennom regler for opptreden i slike situasjoner.

I mil. strl.§ 108 er brudd på Genevekonvensjonene straffesanksjonert, men med en strafferamme på bare 4 år. Hvis brudd på konvensjonene rammes av strengere straff etter norsk rett kommer ikke bestemmelsen til anvendelse. Folke mord, forbrytelser mot menneskeheten og andre grove brudd på Genevekonvensjonene har derfor ikke vært gjenstand for særskilte straffebud i norsk rett. Straffelovkommisjonen har foreslått å innføre mer konkrete og spesifikke regler på dette området som vil tilfredsstille kravene i statuttene til Den permanente internasjonale straffedomstolen.<sup>35</sup>

### 5.2 Derogasjon fra menneskerettigheter

Individenes rettigheter i henhold til de fleste reglene i Geneve-konvensjonene er altså avhengige av at det foregår en internasjonal væpnet konflikt. Når det gjelder menneskerettighetene er det ikke slike begrensninger, disse rettighetene gjelder i prinsippet alltid og i alle situasjoner.

I krigssituasjoner eller i «other public emergency threatening the life of the nation...» kan imidlertid statene i henhold til EMK artikkel 15 og SP artikkel 4 fravike deler av konvensjonene. Enkelte av bestemmelsene kan det likevel ikke derogeres fra. EMK artikkel 15 (2) sier at

«[N]o derogation from Article 2, except in deaths resulting from lawful acts of war, or from Articles 3, 4 (paragraph 1) and 7 shall be made under this provision.»

Det vil si at når det gjelder retten til liv (med det nevnte unntaket) (artikkel 2), forbudet mot tortur (artikkel 3), forbudet mot slaveri (artikkel 4) og forbudet mot tilbakevirkende eller manglende lov hjemmel for straff (artikkel 7) er det ikke anledning til å derogere, selv i krigssituasjoner.

Lista over ikke-derogable rettigheter i SP er noe lenger. SP artikkel 4 (2) lyder:

«No derogation from Articles 6, 7, 8 (paragraphs 1 and 2), 11, 15, 16 and 18 may be made under this provision.»

<sup>34</sup> Report of the International Law Commission on the work of its Fifty-third session, Official Records of the General Assembly, Fifty-sixth session, Supplement no. 10

<sup>35</sup> Straffelovkommisjonens delutredning VII, NOU 2002: 4, side 275 ff.

I tillegg til retten til liv, forbudet mot tortur, forbudet mot slaveri og forbudet mot tilbakevirkende lover kan man dermed heller ikke derogere fra forbudet mot å fengsle folk p.g.a. manglende kontraktsoppfyllelse (artikkel 11), retten til å bli anerkjent som en person i rettslig henseende (artikkel 16) og tanke-, samvittighets- og religionsfrihet (artikkel 18). Videre har SP med en betingelse om at tiltak under artikkel 4 ikke må føre til diskriminering utelukkende på grunn av «race, colour, sex, language, religion, or social origin.»

Det er lagt til grunn at adgangen til derogasjon som er lagt ned i konvensjonene er uttømmende, dvs at statene ikke kan begrunne ytterligere begrensninger av menneskerettighetene med f.eks. nødrett eller nødverge/selvforsvar. Dette er for så vidt innlysende ettersom derogasjonsadgangen og begrensningene i denne nettopp er ment å brukes i krig eller andre nødtilstander som truer statens eksistens.

For å benytte adgangen til derogasjon behøver det ikke være krig eller voldelige konflikter som er begrunnelsen, det kan også tenkes at naturkatastrofer eller andre situasjoner kan være så alvorlige at det erklæres offentlig unntakstilstand. Omfanget av derogasjonsadgangen avhenger av hva som er nødvendig ut fra forholdene («strictly required by the exigencies of the situation».<sup>36</sup> Normalt vil det være lite som kan begrunne begrensninger i f.eks. ytringsfriheten ved naturkatastrofer som jordskjelv eller oversvømmelse.

Artikkel 4 krever at tiltak i henhold til derogasjonsadgangen ikke må være i strid med statenes øvrige folkerettslige forpliktelser, og særlig gjelder dette den internasjonale humanitære retten. I sin *General Comment* fra 2001 om artikkel 4<sup>37</sup> sier Menneskerettighetskomiteen<sup>38</sup> bl.a.:

«Article 4 of the Covenant cannot be read as justification for derogation from the Covenant if such derogation would entail a breach of the State's other international obligations, whether based on treaty or general international law. This is reflected also in article 5, paragraph 2, of the Covenant according to which there shall be no restriction upon or derogation from any fundamental rights recognized in other instruments on the pretext that the Covenant does not recognize such rights or that it recognizes them to a lesser extent.»

Derogasjonsbestemmelsene i EMK og SP legger dermed klare føringer på innholdet i statenes lovgivning generelt, og særlig på innholdet i beredskaps- og straffelovgivningen.

Selv om det er en viss forbindelse mellom ikke-derogable rettigheter i SP og de reglene som regnes som jus cogens, er ikke disse helt sammenfallende. Det som kjennetegner jus cogens er at det er internasjonal enighet om at det ikke kan tillates unntak fra slike regler. SP artikkel 4 regner tiltak som diskriminerer utelukkende p.g.a. f.eks. kjønn som ikke tillatt, mens samtidig er det klart at forbudet mot kvinnekategorisk diskriminering ikke er jus cogens; et flertall stater i verden har trolig lovgivning som åpner for kvinnekategorisk diskriminering, selv i fredstid. I den ovennevnte *General Comment* sier Menneskerettighetskomiteen om denne problemstillingen:

«The enumeration of non-derogable provisions in article 4 is related to, but not identical with, the question whether certain human rights obligations bear the nature of peremptory norms of international law. (...) However, it is apparent that some other provisions of the Covenant were included in the list of non-derogable provisions because it can never become necessary to derogate from these rights during a state of emergency (e.g., articles 11 and 18). Furthermore, the category of peremptory norms extends beyond the list of non-derogable provisions as given in article 4, paragraph 2. States parties may in no circumstances invoke article 4 of the Covenant as justification for acting in violation of humanitarian law or peremptory norms of international law, for instance by taking hostages, by imposing collective punishments, through arbitrary deprivations of liberty or by deviating from fundamental principles of fair trial, including the presumption of innocence.»

Forutsetningen for å benytte derogasjonsadgangen er at det gis løpende informasjon om tiltakene og begrunnelsen for dem til generalsekretæren i Europarådet og/eller generalsekretæren i FN.

I tilknytning til utvalgets arbeid vil det være viktig å vurdere rekkevidden av derogasjonsreglene og hvilke begrensninger de medfører i forhold til å gi hjemmel for å fravike menneskerettighetene.

### 5.3 «Fundamental standards of humanity»

Det har i en årrekke foregått en diskusjon i internasjonale folkeretts- og menneskerettighetsmil-

<sup>36</sup> EMK art.4 (1) og SP art.15 (1)

<sup>37</sup> CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 31 August 2001, General Comment no 29, States of Emergency (article 4)

<sup>38</sup> SPs overvåkningsorgan

jører om en mulig FN-erklæring om «Fundamental standards of Humanity». Begrunnelsen har vært at det i situasjoner som ikke når terskelen for konflikt i henhold til Geneve-konvensjonene, og hvor staten er så svekket at den ikke har *kunnet* sikre menneskerettighetene eller ikke har *villet* sikre menneskerettighetene, oppstår et behov for å kunne fastslå at det finnes enkelte rettigheter som skal gjelde som et absolutt minimum, og som ikke under noen omstendigheter kan fravikes. Denne diskusjonen førte til at det ble skrevet et utkast til en slik erklæring i Turku (Åbo) av en rekke kjente folkerettsjurister i 1990. Fire år senere ble erklæringen introdusert via FNs underkommissjon for minoriteter til FNs menneskerettighetskommissjon, men uten at det foreløpig er blitt iverksatt noen form for forhandlinger for å utarbeide en slik erklæring i FN-regi.

Teksten reflekterer et forsøk på å samle de reglene i menneskerettighetskonvensjonene det ikke kan gjøres unntak fra, samt de reglene man finner i den humanitære retten som gjelder i alle situasjoner – ikke bare i konflikter av et visst nivå, samt sedvanerettslige regler på disse områdene.

Tanken om en slik erklæring er blitt møtt med stor skepsis, ikke minst i menneskerettighetsmiljøene selv, bl.a. fordi det anses som undergravende for resten av menneskerettighetene å innføre et regelsett som ivaretar et sett minimumsrettigheter. En del stater er svært skeptiske av helt andre grunner, de anser erklæringsutkastet for å utvide området for den internasjonale humanitære retten, noe som av mange stater sees på som mulig inngripen i statssuverenitet.

Det er således lite som tyder på at utkastet til erklæring om Fundamental Standards of Humanity vil bli til noen FN-erklæring med det første, og langt mindre til et bindende folkerettslig instrument. Ikke desto mindre kan det være nyttig å se på teksten for å skaffe seg et overblikk over hva man i Turku anså for de mest nødvendige, og allerede eksisterende reglene for å beskytte individene.

## 6 Forpliktelser til å gjennomføre tiltak for å oppfylle internasjonale regler

Når det gjelder spørsmålet om det stilles særlige krav til aktivitet fra norske myndigheters side er det særlig forpliktelsene etter sikkerhetsrådsresolusjon (SR) 1373/2001 og FNs terrorfinansieringskonvensjon som er av interesse.<sup>39</sup> Spørsmålet om hvilke forpliktelser som konkret ligger i

resolusjonsteksten og i terrorfinansieringskonvensjonen er også drøftet i forbindelse med vedtaket av provisorisk anordning om forbud mot finansiering av terrorisme m.m. av 5. oktober 2001, samt i Justisdepartementets og Kommunaldepartementets høringsnotater med forslag til nye straffebestemmelser om terrorisme og endringer i bl.a. utlendingsloven.

### 6.1 Sikkerhetsrådsresolusjon 1373<sup>40</sup>

#### 6.1.1 Hjemmelsgrunnlaget

Sikkerhetsrådsresolusjon 1373 er vedtatt av FNs sikkerhetsråd med hjemmel i FN-paktens kapittel VII, og er rettslig bindende for alle FNs medlemsland, jfr. FN-paktens artikkel 39 som sier at Sikkerhetsrådet skal

«determine the existence of any threat to the peace [...] and shall [...] decide what measures shall be taken in accordance with article 41 and 42, to maintain or restore international peace and security». I artikkel 41 heter videre det at Sikkerhetsrådet kan «decide what measures not involving the use of armed force are to be employed to give effect to its decisions, and it may call upon the Members of the United Nations to apply such measures....»

I kategorien «*measures not involving the use of armed force*» har de typiske eksemplene vært økonomiske eller andre former for sanksjoner mot enkelte land. Opprettelsen av de to ad-hoc tribunalene for det tidligere Jugoslavia og Rwanda er også eksempler på Sikkerhetsrådets tiltak etter denne bestemmelsen. Det er ikke tvilsomt at Sikkerhetsrådet, med hjemmel i FN-paktens artikler 39 og 41, kan pålegge medlemsstatene å innføre særskilte tiltak som tar sikte på å hindre aktiviteter som etter rådets oppfatning utgjør en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet, slik SR 1373 gjør.<sup>41</sup>

I Norge fikk man i 1968 lov om gjennomføring av bindende vedtak av De forente nasjoners sikkerhetsråd hvor Kongen gis fullmakt til å treffe bestemmelser som er nødvendige for gjennomføring av bindende vedtak fra Sikkerhetsrådet.<sup>42</sup>

<sup>39</sup> Vedlegg 2

<sup>40</sup> Vedlegg 3

<sup>41</sup> Jfr. også FN-paktens artikkel 25 som sier at «[T]he Members of the United Nations agree to accept and carry out the decisions of the Security Council in accordance with the present Charter.»

<sup>42</sup> Lov 7. juni 1968 nr. 4.

Det er gitt en rekke forskrifter med hjemmel i loven, bl.a. om gjennomføring av ulike former for sanksjoner mot bestemte land. Enkelte sikkerhetsrådsresolusjoner gjør det imidlertid klart at medlemslandene plikter å gå til lovgivningsskritt. Dette var f.eks. tilfelle da Sikkerhetsrådet vedtok opprettelsen av ad-hoc tribunalet for det tidligere Jugoslavia gjennom resolusjon 827 (1993). Her påla Sikkerhetsrådet medlemslandene å sørge for konkret lovgivning.<sup>43</sup> SR 1373 (2001) er en resolusjon som pålegger statene å gjennomføre nasjonale tiltak som kan nødvendiggjøre lovgivning.

### 6.1.2 Begrensninger

Sikkerhetsrådsresolusjon 1373 ble vedtatt 28. september 2001 og var klart foranlediget av terrorangrepene mot USA 11. september. Den må betraktes som en oppfølger til SR 1368 (2001), vedtatt 12. september, hvor Sikkerhetsrådet i sterke ordelag fordømmer terrorhandlingene 11. september, stadfester alle staters rett til selvforsvar og ber alle stater om å samarbeide om å bekjempe terrorisme. Operativ setning nr. 5 i sistnevnte resolusjon sier at Sikkerhetsrådet

«[E]xpresses its readiness to take all necessary steps to respond to the terrorist attacks of 11 September 2001, and to combat all forms of terrorism, in accordance with its responsibilities under the Charter of the United Nations.»

Sikkerhetsrådsresolusjon 1373 starter slik:

«[R]eaffirming its resolutions 1269 (1999) of 19 October 1999 and 1368 (2001) of 12 September 2001».

Sistnevnte resolusjon er den ovennevnte som ble vedtatt dagen etter terrorangrepene mot USA. Resolusjon 1269 (1999) er en generell resolusjon som fastslår Sikkerhetsrådets rolle i kampen mot internasjonal terrorisme som et ledd i kampen for internasjonal fred og sikkerhet. Denne resolusjonen gjør det klart at Sikkerhetsrådet fordømmer alle former for terrorisme uavhengig av motivasjon og hvem som står bak, og spesielt slike terrorhandlinger som truer internasjonal fred og sikkerhet. Rådet anmoder alle medlemslandene om bl.a. å samarbeide om å forhindre og bekjempe

terrorhandlinger, forhindre og bekjempe forberedelse og finansiering av terrorhandlinger, nekte terrorister trygt tilholdssted, og ta «appropriate measures» for å sikre at asylsøkere som har deltatt i terrorhandlinger ikke skal gis asyl.

Imidlertid spesifiseres det flere steder i resolusjonen at slike tiltak må holdes innenfor de standarder som settes av menneskerettighetene, den internasjonale humanitære retten og folkeretten for øvrig. Dette uttrykkes bl.a. i fjerde preambulære setning på denne måten:

«Emphasizing the necessity to intensify the fight against terrorism at the national level and to strengthen, under the auspices of the United Nations, effective international cooperation in this field on the basis of the principles of the Charter of the United Nations and norms of international law, including respect for international humanitarian law and human rights.»

Denne begrensningen om at terrorbekjempelse skal foregå innen folkerettens alminnelige rammer må derfor også i utgangspunktet gjelde for de tiltakene som pålegges i SR 1373, fordi denne altså starter med å stadfeste («reaffirm») SR 1269 (1999).

### 6.1.3 Internasjonal dimensjon

Sikkerhetsrådsresolusjon 1373 (2001) fokuserer eksplisitt på internasjonal terrorisme. Den fastslår at handlinger som terrorangrepene 11. september utgjør en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet.<sup>44</sup> Den stadfester videre behovet for å bekjempe med alle midler og i samsvar med FN-pakten, trusler mot internasjonal fred og sikkerhet forårsaket av terrorhandlinger.<sup>45</sup> Det ligger i FNs og Sikkerhetsrådets mandat (og i selve begrunnelsen for opprettelsen av verdensorganisasjonen) at det er internasjonal fred og sikkerhet som er i fokus. Dette fremkommer også direkte av FN-paktens artikkel 1 som sier at formålet med FN er å

«maintain international peace and security, and to that end: take collective measures for the prevention and removal of threats to the peace [...]»

Artikkel 2 (7) spesifiserer at

<sup>43</sup> Det het bl.a. at medlemslandene skulle «take any measures necessary under their domestic law to implement the provisions of the present resolution and the Statute, including the obligation of States to comply with requests for assistance or orders issued by a Trial Chamber under Article 29 of the Statute;»

<sup>44</sup> Tredje preambulære setning

<sup>45</sup> Femte preambulære setning

«nothing contained in the present Charter shall authorize the United Nations to intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any State [...]»

I SR 1373, tredje preambulære setning, sies det at internasjonale terrorhandlinger utgjør en fare for *internasjonal fred og sikkerhet*. I siste preambulære setning sies det at

«every State has the duty to refrain from organizing, instigating, assisting or participating in terrorist acts in another State [...]»

I punkt 4 i resolusjonen heter det videre (mine uthevinger):

«Notes with concern the close connection between international terrorism and transnational organized crime, [...] and in this regard emphasizes the need to enhance coordination of efforts on a national, subregional, regional and international levels to strengthen a global response to this serious challenge and threat to *international security* [...]»

Det er gode grunner for å avgrense mot «nasjonale» terrorhandlinger. Diasporagrupper i Norge som tamiler eller Kosovo-albanere, som driver eller har drevet pengeinnsamling til sine respektive motstandsgrupper eller til sine familier, vil ellers lett kunne bli omfattet av resolusjonen. Videre vil alminnelig solidaritetsarbeid i form av pengeinnsamling til politiske dissidenter eller grupperinger som f.eks. demokratibevægelsen i Myanmar, eller støtte til ANCs arbeid under Sør-Afrikas apartheid-regime, også lett kunne falle innenfor definisjonen av terrorfinansiering ettersom det er de til enhver tid sittende makthavere i et land som definerer hvem som er terrorister. Internasjonale ideelle og humanitære organisasjoner som opererer i land med indre politiske og voldelige stridigheter vil også kunne rammes av reglene hvis man ikke innfører et krav om en internasjonal dimensjon. I denne forbindelse siteres fra mandatet til Sikkerhetsutvalget:<sup>46</sup>

«På samme måte som det er glidende overganger mellom terrorhandlinger og vanlig kriminalitet, kan det være vanskelig å trekke et skarpt skille mellom terrorisme og legitim frigjørings- eller motstandskamp.»

Dette vil si at SR 1373 ikke kan begrunne lovgiv-

ningstiltak som er beregnet på å ramme handlinger som defineres som nasjonal terrorisme, eller terrorhandlinger som ikke utgjør en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet. Dette er et skille det bør legges vekt på i nasjonal lovgivning. (Alle stater har selvsagt et legitimt behov for lovgivning rettet mot nasjonale terrorhandlinger. De fleste stater har selvsagt også lovgivning som rammer slike handlinger. Sikkerhetsrådets resolusjoner er ikke til hinder for slik lovgivning, men de berører i utgangspunktet ikke temaet.)

Det kan være vanskelig å trekke opp et skarpt skille mellom nasjonal og internasjonal terrorisme i praksis. Hvis en nasjonal terrorgruppe/motstandsbevegelse mottar pengestøtte fra utlandet, blir eventuelle terrorhandlinger da internasjonale? Et problem i denne forbindelse er hvilke handlinger som kan defineres som terrorhandlinger, og hvilke politiske grupper som kan defineres som terrorister. Politiske motstandere av undertrykkende regimer blir ofte karakterisert som terrorister, særlig hvis de benytter voldelige midler. Poenget må være å holde fast på vurderingstemaet «internasjonal fred og sikkerhet». Der hvor den angjeldende terrorvirksomheten er rettet mot et lands nasjonale myndigheter, av nasjonale motstandsgrupper, vil FNs resolusjoner i utgangspunktet ikke være anvendelige. Imidlertid vil interne konflikter kunne bli så alvorlige at de har grenseoverskridende virkninger, og vil dermed kunne utgjøre en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet, slik at de nevnte resolusjoner likevel kan begrunne tiltak.

#### 6.1.4 Nærmere om innholdet i sikkerhetsrådsresolusjon 1373

SR 1373 (2001) er først og fremst rettet mot finansiering av internasjonale terrorhandlinger. I den første operative delen sies det at alle FNs medlemsland skal a) forhindre og bekjempe finansiering av terrorhandlinger, og at de skal b) kriminalisere forsettelig fremskaffelse eller innsamling av økonomiske midler som skal brukes til terrorhandlinger, i sine respektive territorier. Videre heter det at statene skal c) fryse alle økonomiske midler tilhørende personer som deltar i terroraktiviteter, eller som direkte eller indirekte kontrolleres av slike personer eller personer som opptrer på deres vegne.

I den andre operative delen (punkt 2.) heter det at statene skal: a) unnlate å gi noen form av støtte til personer eller enheter som er involvert i terrorhandlinger, b) forhindre terrorvirksomhet

<sup>46</sup> Ot.prp. nr. 64 (1998-99) punkt 2.1.1.

gjennom utveksling av informasjon med andre stater, c) nekte «safe haven» til personer som er involvert i terrorvirksomhet, d) forhindre at deres territorier blir brukt til terrorvirksomhet, e) sikre at personer som deltar i finansiering, planlegging, forberedelse eller gjennomføring av terrorhandlinger blir «brought to justice», og at slike handlinger blir etablert som alvorlige straffbare forhold i nasjonal lovgivning. Bokstav f) og g) handler om internasjonalt etterforskningsarbeid og grensesamarbeid for å forhindre terrorisme.

Spørsmålet er hvilke konkrete tiltak man fra norsk side er forpliktet til å gjennomføre i henhold til denne resolusjonen. Når Sikkerhetsrådet pålegger FNs medlemsland å sørge for konkret lovgivning er det nødvendig at påleggene er svært presise for at gjennomføringen skal bli effektiv på global basis. I de sikkerhetsrådsresolusjonene hvor det f.eks. pålegges at medlemsstatene skal gjennomføre økonomiske eller andre former for sanksjoner mot bestemte stater er disse påleggene spesifikke og konkrete.

#### 6.1.4.1 *Kriminalisering av innsamling eller fremskaffelse av midler*

I SR 1373 er det den første delen som er den mest detaljerte, og som gir medlemslandene mest nøyaktige anvisninger på hvilke tiltak de må iverksette hvis de ikke har lovgivning som rammer terrorfinansiering fra før. Operativ setning 1, bokstav b) krever at statene skal

«criminalize the wilful provision or collection, by any means, directly or indirectly, of funds by their nationals or in their territories with the intention that the funds should be used, or in the knowledge that they are to be used, in order to carry out terrorist acts;»

Her er det altså snakk om en konkret plikt til å *kriminalisere* innsamling eller fremskaffelse av økonomiske midler som skal brukes til internasjonale terrorhandlinger. Denne bestemmelsen må antas å stille konkrete krav til innholdet i straffelovgivningen slik at handlingen ikke bare gjøres forbudt, men at den også belegges med straff. Hvis slik innsamling mv. av midler til finansiering av internasjonale terrorhandlinger ikke allerede er forbudt og straffesanksjonert må medlemsstatene sørge for at dette skjer.

Medvirkning må også antas å rammes etter ordlyden fordi det kreves at både direkte og indirekte innsamling m.v. skal kriminaliseres. Etter som det kreves at innsamlingen eller fremskaffel-

sen skal være «wilful» og at gjerningspersonen enten må ha til hensikt, eller i hvert fall kunnskap om at midlene skal brukes til terrorhandlinger, må det antas at det kreves forsett for å kunne konstatere straffeskyld. Resolusjonen vil imidlertid neppe være til hinder for at skyldkravet settes lavere, f.eks. til grov uaktsomhet. Poenget er at forsettelig overtredelse av forbudet rammes.

#### 6.1.4.2 *Frysing av midler*

I neste bokstav (c) kreves det at statene skal

«[F]reeze without delay funds...[....]...of persons who commit, or attempt to commit, terrorist acts or participate in or facilitate the commission of terrorist acts....»

Her pålegges altså statene en plikt til å fryse midler som kan knyttes til personer som begår eller forsøker å begå internasjonale terrorhandlinger. Igjen må det antas at dette er et krav til å sørge for å ha lovhjemmel til å foreta slik frysing av midler, men her er det snakk en hjemmel av prosessuell karakter. En slik hjemmel vil igjen måtte vurderes opp mot EMK artikkel 6 og SP artikkel 14.<sup>47</sup>

#### 6.1.4.3 *Forbud mot å stille midler til rådighet*

Neste bokstav (d) krever at statene skal

«prohibit ....[....]....making any funds or other related services.[...]... available, directly or indirectly, for the benefit of persons who commit or attempt to commit...[...]. terrorist acts....»

Bestemmelsen forbyr dermed det å stille finansielle midler eller relaterte tjenester til disposisjon til fordel for personer som begår eller forsøker å begå terrorhandlinger. Igjen stiller dette krav til innholdet i lovgivningen. Det fremkommer av ordlyden og sammenhengen at begrepet «prohibit» kun betyr å forby noe, i motsetning til «criminalize» som er brukt tidligere i samme seksjon og som åpenbart krever ikke bare et forbud, men også straffesanksjonering av forbudet.<sup>48</sup> Man kan derfor anta at de handlinger som er beskrevet i bokstav d) må *forbys*, men at det er mer åpent hva slags reaksjoner man vil benytte ved overtredelser. Nettopp i en kontekst hvor det er snakk om overføring av penger, eller å bistå til slik overføring, vil det kunne tenkes at det vil være mer

<sup>47</sup> Begrensninger i straffeprosessuelle inngrep drøftes ovenfor under pkt. 4

effektivt med sivilrettslige reaksjoner, i hvert fall i første omgang.

Også her vil det være snakk om et vidt medvirkeransvar. Bestemmelsen krever at man skal forby å stille økonomiske midler eller andre relaterte tjenester til rådighet, direkte eller indirekte, til fordel for personer som begår eller forsøker å begå eller tilrettelegger for eller deltar i utførelsen av terrorhandlinger, eller for enheter (entities) som eies eller kontrolleres, direkte eller indirekte, av slike personer og av slike personer og enheter som handler på vegne av slike personer.

Hvor langt et eventuelt ansvar for overtredelse av denne bestemmelsen skal gå er ikke spesifisert. At skyldform ikke nevnes styrker antagelsen om at «prohibit» ikke nødvendiggjør straffesanksjonering. Et rent objektivt ansvar for overtredelser ville imidlertid føre for langt. I så fall ville alminnelige bankansatte eller andre tjenesteytere innen finansvesenet uten noen form for innsikt i overføringens formål kunne rammes. Ettersom bestemmelsen ikke spesifiserer hvor langt ansvaret skal gå må det antas at det er opp til den enkelte stat å vurdere dette spørsmålet ut fra hva som er hensiktsmessig for å komme terrorfinansiering til livs.

#### 6.1.4.4 Spørsmålet om forberedelse eller planlegging

I den andre operative delen (setning 2) er språkbruken mindre spesifikk. I bokstav a) sies det som nevnt at statene skal unnlate å gi noen form for støtte til personer eller enheter som er involvert i terrorhandlinger, b) forhindre terrorvirksomhet gjennom utveksling av informasjon med andre stater, c) nekte «safe haven» til personer som er involvert i terrorvirksomhet, d) forhindre at deres territorier blir brukt til terrorvirksomhet, e) sikre at personer som deltar in finansiering, planlegging, forberedelse eller gjennomføring av terrorhandlinger blir «brought to justice», og at slike handlinger blir etablert som alvorlige straffbare forhold i nasjonal lovgivning. Bokstav f) og g) handler om internasjonalt etterforskningsarbeid og grensesamarbeid for å forhindre terrorisme.

<sup>48</sup> Det er i folkerettsteorien (Bl.a. Nowak) lagt til grunn at ordet «prohibit» ikke nødvendiggjør at noe skal være gjenstand for straffereaksjoner, The UN Covenant on Civil and Political Rights/CCPR Commentary, para. 13 under Article 20 (side 365). I sin General Comment 11/19 av 29. juli 1983 til artikkel 20 i SP sier også Meneskerettighetskomiteen at når det kreves at statene skal forby (prohibit) noe, kreves det at et slikt forbud også er dekket av en «appropriate sanction in case of violation.» Det stilles m.a.o ikke noe krav om at forbudet skal være straffesanksjonert.

Alle disse bestemmelsene er utformet på en måte som gjør det klart at det i stor grad er opp til statene selv å vurdere hvordan de konkret skal gjennomføres nasjonalt. Det stilles ingen spesifikke krav til lovgivning ut over at den må sette statene i stand til å «unnlate å gi noen form for støtte», «forhindre terrorvirksomhet» osv. Lest i sammenheng med operativ del 1 er det neppe tvilsomt at statene i forhold til forpliktelsen etter operativ del 2 er innrømmet en stor grad av skjønn med hensyn til den konkrete gjennomføringen.

Det kan likevel være grunn til å gå noe nærmere inn på bokstav e) som altså krever at den som deltar i

«the financing, planning, preparation or perpetration of terrorist acts...[.] is brought to justice and ensure that...[...]. such terrorist acts are established as serious criminal offences in domestic laws and regulations...»

Bestemmelsen har reist debatt i Norge fordi den er blitt forstått slik at ikke bare utførelse og forsøk på terrorhandlinger skal være straffbare, men også *forberedelse og planlegging*.<sup>49</sup> Slik er det imidlertid neppe grunnlag for å lese resolusjonen. For det første er det svært uklart hva som ligger i «brought to justice». Det kan, i lys av de spesifikke kravene til bl.a. kriminalisering i operativ setning 1, ikke legges noe konkret krav om en tilsvarende kriminalisering av de alternativene som nevnes i operativ setning 2 (the financing, planning, preparation or perpetration of terrorist acts). Riktignok kreves det at statene skal sikre at «such terrorist acts are established as serious criminal offences in domestic laws and regulations». Det er imidlertid ikke klart om «such terrorist acts» viser tilbake til selve terrorhandlingen eller om det også vises til planlegging og forberedelse av terrorhandlinger.

Hvis man tolker denne delen av teksten i lys av resten av resolusjonen, er det også viktig å merke seg at den mer konkrete operative del 1 som stiller klare krav til straffefølgning for terrorfinansiering, kun omfatter *handlingene selv og forsøk* på slike handlinger. Forberedelse og planlegging er ikke tatt med i den delen av resolusjonen som gir de mest konkrete anvisninger på hvordan nasjonal lovgivning skal være.

Ut fra Wienkonvensjonens regler om tolkning av traktater,<sup>50</sup> som i utgangspunktet må kunne

<sup>49</sup> Problemene med å gjøre forberedelse og planlegging av straffbare handlinger straffbare i seg selv drøftes nærmere ovenfor under punkt 3.2



anvendes på en bindende sikkerhetsrådsresolusjon gitt i henhold til kapittel VII i FN-pakten, skal en tekst tolkes

«in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose».

Det er således lite rom for utvidende eller analoge tolkninger. Hvis en tekst er uklar og det er vanskelig å innhente opplysninger om hva den opprinnelige meningen har vært, legges gjerne den minst ekspansive tolkningen til grunn. Både tekstens ordlyd, som her er uklar, og konteksten, som taler i mot at det har vært meningen å stille konkret krav om kriminalisering av forberedelse, trekker i retning av at man ikke kan innfortolke et slikt krav.

Skulle man komme til motsatt konklusjon vil man måtte ta stilling til 1): i hvilken grad det å kriminalisere planlegging og forberedelse som ikke har nådd terskelen for forsøk vil være i strid med andre folkerettslige forpliktelser, spesielt menneskerettighetene, og 2): i hvilken grad FNs sikkerhetsråd kan antas å ha kompetanse til å sette menneskerettigheter til side gjennom en bindende resolusjon. Disse spørsmålene er blitt drøftet under punkt 3 og 2.

## 6.2 FNs terrorfinansieringskonvensjon

Denne konvensjonen ble vedtatt av FNs generalforsamling 9. desember 1999, og ble ratifisert av Norge 15. juli 2002. Den trådte i kraft i april 2002. Sikkerhetsrådsresolusjon 1373 må sees som et forsøk på å iverksette med bindende virkning det operative innholdet i denne konvensjonen. I Norge ble begge disse instrumentene foreløpig gjennomført i norsk rett gjennom regjeringens provisoriske anordning av 5. oktober 2001.

Det er neppe noe av innholdet i terrorfinansieringskonvensjonen som kreves særskilt gjennomført i norsk rett utover det som allerede kreves av resolusjon 1373. Konvensjonen har regler om bl.a. utlevering, men disse går neppe lenger i å forplikte statene enn det som allerede følger av eksisterende utleveringsavtaler.

Konvensjonen går noe lengre enn SR 1373 i å gi en definisjon av terrorhandling. For det første viser den til at alle handlinger som er klassifisert som «an offence» i de ni konvensjonene som er listet opp i vedlaget til konvensjonen skal regnes som terrorhandlinger. Disse konvensjonene

dreier seg om flykapring, sivil flysikkerhet, forbrytelser mot personer med internasjonal beskyttelse, gisseltaking, beskyttelse av kjernefysisk materiale, sikkerhet på sivile flyplasser, sikkerhet for navigering på sjøen, sikkerhet på olje- og gassplattformer og andre installasjoner på kontinental-sokkelen, og endelig «terrorist bombings». I artikkel 2 (2) a sies det at stater ved ratifikasjon skal tilkjenne hvilke av de ni opplistede konvensjonene vedkommende stat ikke er part til. Disse konvensjonene vil deretter ikke regnes som en del av vedlegget for vedkommende stats del. Det er selvsagt logisk at man ikke binder seg til gjennomføring av konvensjoner man ikke har tiltrådt. Betydningen av dette forbeholdet er at denne delen av definisjonen ikke går lenger enn det statene har vært bundet av fra før. Det burde derfor være unødvendig å undersøke om Norge tilfredsstiller denne delen av krav til gjennomføring av terrorfinansieringskonvensjonen.

For det andre inkluderer definisjonen handlinger som har til hensikt å forårsake død eller skade mot sivile *når formålet med en slik handling er å spre frykt i befolkningen, eller å tvinge eller presse en regjering eller en internasjonal organisasjon til å gjøre, tåle eller unnlate noe*. I henhold til konvensjonens artikkel 2 (4) og (5) skal også både *forsøk og medvirkning* rammes. Forberedelsehandlinger eller planlegging er altså heller ikke nevnt her. Denne delen av definisjonen inneholder altså to hovedelementer som må være oppfylt for at det skal klassifiseres som terrorhandling; både en spesifikk handling som er egnet til å gå utover sivile, og et særskilt formål om å enten spre frykt eller å påvirke myndighetene gjennom denne handlingen.

Det kreves ikke i konvensjonen at statspartene skal vedta likelydende definisjoner av terrorhandlinger som det konvensjonen selv opererer med. Artikkel 4 sier at statene skal ta nødvendige skritt for å sikre at forbrytelsene beskrevet i artikkel 2 gjøres straffbare etter nasjonal rett og at strafferammene tar hensyn til graden av alvorlighet når det gjelder forbrytelsens karakter. Konvensjonen krever altså kun at handlinger som oppfyller de spesifiserte vilkårene skal straffes. Hvis annen lovgivning sikrer at slike handlinger er straffbare og at strafferammene er passende, trenger man ikke innføre ytterligere lovgivning. Det bør vel likevel legges til grunn at hvis man velger å innta en egen definisjon av terrorhandlinger i nasjonal lovgivning bør vedkommende definisjon inneholde begge disse elementene som kumulative vilkår.

<sup>50</sup> Wienkonvensjonen om Traktatretten, artikkel 31 og 32

Artikkel 3 i terrorfinansieringskonvensjonen avgrensner spesifikt mot nasjonale terrorhandlinger. Bestemmelsen lyder:

«This Convention shall not apply where the offence is committed within a single State, the alleged offender is a national of that State and is present in the territory of that State and no other State has a basis under article 7, paragraph 1, or article 7 paragraph 2, to exercise jurisdiction [...]»

En tilsvarende avgrensning er nedfelt i FNs terrorbombingskonvensjon av 1997.<sup>51</sup> Sikkerhetsrådsresolusjon 1373 refererer som nevnt også til internasjonal terrorisme.

### 6.3 Forpliktelser til å straffeforfølge terrorisme som ikke rammer norske interesser

Sikkerhetsrådsresolusjon 1373 sier ikke noe om statenes plikter i forhold til *hvilke interesser* det er som blir rammet av terrorhandlingene. I stedet pålegger den statene å innføre lovgivning som rammer handlinger begått av «*their nationals or in their territories*». Det vil si at lovgivningen skal ramme alle former for terrorfinansiering begått av landets statsborgere, uansett hvor de måtte finne seg i verden, samt av alle personer som befinner seg på statens territorium, uavhengig av statsborgerskap. Norge vil altså være forpliktet til å straffeforfølge terror uavhengig av hvilke interesser det er som rammes, hvis vilkårene for øvrig er oppfylt.

Resolusjonen legger således ikke opp til noen endring i det alminnelige folkerettslige utgangspunkt om at statene har fullstendig jurisdiksjon (lovgivnings- doms- og tvangsjurisdiksjon) på eget territorium og en viss grad av jurisdiksjon (lovgivningsjurisdiksjon) overfor egne statsborgere som er utenfor territoriet. I strl. § 12, 1. ledd

nr. 3 er det hjemmel for å straffe norske statsborgere og i Norge hjemmehørende personer for forbrytelser begått i utlandet. I tillegg har Norge gjennom strl. § 12, 1. ledd nr.4 lovgivningsjurisdiksjon overfor utlendinger for en del alvorlige forbrytelser begått utenfor territoriet. Tvangs- og domsjurisdiksjon kan imidlertid i utgangspunktet bare anvendes overfor personer som kommer til norsk territorium.

Når resolusjonen krever at lovgivningen skal ramme terrorhandlinger begått av «*their nationals*» kan det neppe innfortolkes et krav om at statenes tvangs- og domsjurisdiksjon skal utvides til å gjelde i andre stater uten særskilt avtale. Det er utenkelig at FNs Sikkerhetsråd skulle vedta en slik *de facto* undergraving av helt avgjørende aspekter ved statssuvereniteten. Det essensielle må være at man skal ha lovgivning som rammer internasjonale terrorhandlinger, og at man skal kunne straffe sine egne statsborgere selv når handlingen er foretatt utenfor territoriet. Forutsetningen er at den skyldige kommer tilbake til hjemlandet, enten frivillig eller gjennom utlevering fra et annet land.

Artikkel 7 (1) i terrorfinansieringskonvensjonen sier at statene skal innføre nødvendige tiltak for å etablere jurisdiksjon overfor personer som begår internasjonale terrorhandlinger når handlingen (a) er begått i statens territorium, (b) er begått ombord i statens fartøy eller fly, eller (c) er begått av en av statens egne statsborgere.

Denne bestemmelsen går dermed ikke lenger enn det som fremgår av SR 1373, og er overensstemmelse med de ovennevnte folkerettslige prinsipper for jurisdiksjon.

Artikkel 7 (2) sier at statene også kan etablere jurisdiksjon i visse tilfeller utover det som fremgår av artikkel 7 (1). Dette er frivillig, og er derfor ikke noen forpliktelse etter traktaten. Uansett er det klart at etablering av jurisdiksjon etter artikkel 7 (2) heller ikke krever noe mer enn lovgivningsjurisdiksjon overfor handlinger begått i utlandet.

<sup>51</sup> International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings, 15. desember 1997, artikkel 3.

**Vedlegg 4**

**Lovspeil**

Straffeloven 1902	Utkastet	Avsnitt i utredningen
§ 83	§§ 17-1 og 17-2	7.2.2
§ 84	§§ 17-1 og 17-2	7.2.2
§ 85	-	7.2.3.3
§ 86	§§ 17-9 og 17-10	7.2.2, jf. 7.1.3
§ 86a	-	7.2.3.3
§ 86b	-	7.2.3.3
§ 87	-	7.2.3.3
§ 88	-	7.2.3.3
§ 89	-	7.2.3.3
§ 90		7.2.2, jf. 6.1.3.4,
første ledd	§§ 17-13 og 17-14	6.2.3.5, 7.1.1 og 7.1.2
annet ledd	§ 17-15	
§ 91	§§ 17-11 første ledd og 17-12	7.2.2, jf. 6.1.3.4, 6.2.3.5, 7.1.1 og 7.1.2
§ 91a	§ 17-11 første og annet ledd	7.2.2, jf. 6.1.3.5, 7.1.1, 7.1.2 og 7.2.3.3
§ 92	-	7.2.3.3
§ 93	-	7.2.3.3
§ 94		7.2.2, jf. 7.1.5 og 7.1.7
første ledd	§ 17-16	
annet ledd	-	
§ 95		7.2.3.1,
første ledd	-	
annet ledd	§ 20-3 i Straffelovkomisjonens utkast	
§ 96	-	7.2.3.3
§ 97	§§ 17-9 og 17-10	7.2.2, jf. 7.1.3
§ 97a	-	7.2.3.3
§ 97b	-	7.2.3.3
§ 97c	-	
§ 98	§§ 17-3 og 17-4	7.2.2
§ 99	§§ 17-5 og 17-6	7.2.2
§ 99a	§§ 17-7 og 17-8	7.2.2
§ 100	-	7.2.3.1
§ 101	-	7.2.3.1
§ 102	-	7.2.3.1
§ 103	-	
§ 104	§ 17-16	7.2.2, jf. 7.1.5
§ 104a		
første ledd	§ 17-17	7.2.2,
annet ledd	-	7.2.3.2, jf. 6.1.3.3









