DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 61

(2001–2002)

Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot terrorisme – gjennomføring av FN-konvensjonen 9. desember 1999 om bekjempelse av finansiering av terrorisme og FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 28. september 2001)

DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 61

(2001–2002)

Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot terrorisme – gjennomføring av FN-konvensjonen 9. desember 1999 om bekjempelse av finansiering av terrorisme og FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 28. september 2001)

Innhold

1	**Hovedinnholdet i proposisjonen**	7
2	**Bakgrunnen for forslagene**	10
2.1	Forsterket internasjonal innsats mot terrorisme	10
2.2	Provisorisk anordning 5. oktober 2001	10
2.3	Tidligere initiativer og vurderinger	10
2.4	Høringsnotatet 20. desember 2001	11
2.5	Høringen	11
2.6	Forholdet til andre lovtiltak mot terrorisme	12
2.7	Trusselbildet i Norge	13
3	**Oversikt over gjeldende rett**	14
3.1	Straffebestemmelser mot kapring, fare- og skadeforvoldelse, legemsbeskadigelse og drap	14
3.2	Straffebestemmelser mot forberedelseshandlinger	14
3.3	Særlig om straffeloven §§ 104 a og 330	15
3.4	Strafferammer og straffeutmåling	16
4	**FN-konvensjonen 9. desember 1999 om bekjempelse av finansiering av terrorisme (terrorfinansierings-konvensjonen)**	17
4.1	Innledning	17
4.2	Hovedinnholdet i konvensjonen	17
5	**Sikkerhetsrådets resolusjon 1373**	18
5.1	Innledning	18
5.2	Hovedpunktene i resolusjonen	18
6	**Rettstilstanden i andre land og forholdet til folkeretten**	19
6.1	Andre lands lovtiltak mot terrorisme	19
6.1.1	Danmark	19
6.1.2	Finland	19
6.1.3	Island	19
6.1.4	Sverige	19
6.1.5	Storbritannia	19
6.1.6	Tyskland	20
6.1.7	USA	21
6.2	Forholdet til folkeretten	21
6.3	EU-initiativer i kampen mot terrorisme	22
6.3.1	Innledning	22
6.3.2	Forslag til rammeavgjørelse om bekjempelse av terrorisme	23
6.3.3	Forslag til rammeavgjørelse om gjensidig anerkjennelse av europeiske pågripelsesbeslutninger (europeisk arrestordre)	23
6.3.4	Rådets felles holdninger om bekjempelse av terrorisme	23
6.4	Initiativer fra Europarådet	23
7	**En egen straffebestemmelse om terrorhandlinger**	24
7.1	Innledning	24
7.2	Tidligere vurderinger	24
7.3	Internasjonale forpliktelser om bekjempelse av finansiering av terrorisme	25
7.4	EUs utkast til rammeavgjørelse om bekjempelse av terrorisme og Rådets felles holdning 931 om bruk av særskilte tiltak til bekjempelse av terrorisme	26
7.5	Tilsvarende lovforslag i andre land	27
7.5.1	Danmark	27
7.5.2	Sverige	28
7.6	Høringsnotatet 20. desember 2001	29
7.7	Høringsinstansenes syn	30
7.7.1	Behovet for en egen bestemmelse som definerer terrorhandlinger	30
7.7.2	Synspunkter på den nærmere utformingen av en lovbestemmelse som definerer terrorhandlinger	32
7.8	Departementets vurderinger	34
7.8.1	Behovet for en egen bestemmelse som definerer terrorhandlinger	34
7.8.2	Behovet for å klargjøre definisjonen av terrorhandlinger	35
7.8.3	Hvilke straffbare handlinger bør anses som terrorhandlinger?	37
8	**Straff for planlegging og forberedelse av terrorhandlinger**	39
8.1	Gjeldende rett	39

8.2 Internasjonale forpliktelser 39
8.3 Høringsnotatet 20. desember 2001 .. 39
8.4 Høringsinstansenes syn 39
8.5 Departementets vurderinger 41

9 Forbud mot finansiering av terrorisme 44
9.1 Gjeldende rett før den provisoriske anordningen 44
9.2 Norges internasjonale forpliktelser .. 44
9.2.1 FNs terrorfinansieringskonvensjon . 44
9.2.2 Sikkerhetsrådets resolusjon 1373 45
9.3 EU-initiativer 45
9.3.1 Rådsforordning 2001/2580/EF om særlige tiltak mot visse personer og enheter for å bekjempe terrorisme .. 45
9.3.2 Rådets felles holdning 930 om bekjempelse av terrorisme 46
9.4 Provisorisk anordning 5. oktober 2001 46
9.5 Lovforslag i andre land 47
9.5.1 Danmark 47
9.5.2 Sverige 47
9.6 Høringsnotatet 20. desember 2001 .. 47
9.7 Høringsinstansenes syn 48
9.8 Departementets vurderinger 51
9.8.1 Innledning 51
9.8.2 Den nærmere utformingen av straffebudet 51

10 Båndlegging («frysing») og inndragning av midler som har tilknytning til terrorvirksomhet ... 52
10.1 Innledning 52
10.2 Gjeldende rett 52
10.2.1 Den provisoriske anordningen 52
10.2.2 Talibanforskriften 53
10.3 Folkerettslige forpliktelser 53
10.3.1 Terrorfinansieringskonvensjonen 53
10.3.2 Sikkerhetsrådets resolusjon 1373 54
10.4 Gjennomføringen i andre land 54
10.4.1 Danmark 54
10.4.3 Sverige 54
10.5 EU-initiativer 54
10.6 Utformingen av norske regler om båndlegging 55
10.6.1 Innledning 55
10.6.2 Straffeprosessuelt tvangsmiddel eller sivilrettslig beføyelse? 55
10.6.3 Er det behov for egne regler om båndlegging? 56
10.6.4 Hvilke midler skal kunne båndlegges? 58
10.6.5 Hvilke vilkår må være oppfylt før båndlegging kan besluttes? 60
10.6.6 Rettsvirkningene av å båndlegge 60
10.6.7 Saksbehandlingen 61
10.6.8 Varighet og opphør 64
10.6.9 Bør det oppstilles begrensninger i adgangen til å båndlegge midler? 65
10.6.10 Inndragning av midler med tilknytning til terrorisme 66
10.6.11 Forholdet til finansieringsvirksomhetsloven 67

11 Endringer i utlendingsloven 69
11.1 Bakgrunnen for forslagene 69
11.2 Utlendingsloven § 29 70
11.2.1 Bakgrunn 70
11.2.2 Forslaget i høringsbrevet 6. februar 2002 70
11.3 Utlendingsloven § 30 – bortvisning og utvisning av utlending med bosettingstillatelse mv. 71
11.3.1 Bakgrunn 71
11.3.2 Forslaget i høringsbrevet 6. februar 2002 71
11.4 Utlendingsloven § 58 – utvisning av en EØS-borger 71
11.4.1 Bakgrunn 71
11.4.2 Forslaget i høringsbrevet 6. februar 2002 71
11.5 Høringen 72
11.6 Høringsinstansenes syn og departementets vurderinger 72
11.6.1 Er det behov for nye lovbestemmelser? 72
11.6.2 Departementets vurderinger 72
11.6.3 Forholdet til folkeretten 72
11.6.4 Departementets vurderinger 73
11.6.5 Begrepet terrorisme 73
11.6.6 Departementets vurderinger 74
11.6.7 Forholdsmessighetsvurdering 74
11.6.8 Departementets vurderinger 74
11.6.9 Kravet til bevis – bør sannsynlighetsovervekt være nok? 74
11.6.10 Departementets vurderinger 75
11.6.11 Den nærmere utformingen av forslaget 75
11.6.12 Departementets vurderinger 76
11.6.13 Andre spørsmål 76
11.6.14 Departementets vurderinger 77

12 Andre endringer i straffeloven 78
12.1 Spørsmål om å endre straffeloven § 104 a 78
12.2 Spørsmål om å endre straffeloven § 104 a annet ledd etter forslag fra Politiets overvåkingstjeneste 78

12.2.1 Generelt om straffeloven § 104 a annet ledd 78
12.2.2 Overvåkingssentralens forslag 78
12.2.3 Høringsnotatet 20. desember 2001 .. 78
12.2.4 Høringsinstansenes syn 79
12.2.5 Departementets vurderinger 80
12.3 Endring av straffeloven § 104 a for å innarbeide en protokoll til barnekonvensjonen i norsk rett 80
12.3.1 Innledning 80
12.3.2 Høringen 80
12.3.3 Departementets vurderinger 81
12.4 Er det behov for å endre straffebestemmelser for å ramme forsendelser med hvitt pulver for å spre smitte eller frykt for smitte? 82
12.4.1 Høringsnotatet 20. desember 2001 .. 82
12.4.2 Høringsinstansenes syn 82
12.4.3 Departementets vurderinger 83

13 Spørsmål om å utvide adgangen til å ta i bruk ekstraordinære etterforskningsmetoder i saker etter straffeloven kapittel 8 og 9 .. 84
13.1 Innledning 84
13.2 Gjeldende rett 84
13.2.1 Teknisk sporing 84
13.2.2 Utleveringspålegg fremover i tid 84
13.2.3 Anonym vitneførsel 84
13.3 Overvåkingssentralens forslag 85
13.3.1 Teknisk sporing 85
13.3.2 Utleveringspålegg fremover i tid 86
13.3.3 Anonym vitneførsel 86
13.4 Høringsnotatet 20. desember 2001 .. 86
13.4.1 Teknisk sporing 86
13.4.2 Utleveringspålegg fremover i tid 87
13.4.3 Anonym vitneførsel 87
13.5 Høringsinstansenes syn 88
13.6 Departementets vurderinger 89

14 Økonomiske og administrative konsekvenser av lovforslagene 90

15 Merknader til de enkelte bestemmelsene 91

Forslag til lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot terrorisme – gjennomføring av FN-konvensjonen 9. desember 1999 om bekjempelse av finansiering av terrorisme og FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 28. september 2001) ... 100

Vedlegg
1 FN-konvensjonen 9. desember 1999 om bekjempelse av finansiering av terrorisme 104
2 FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1373 28. september 2001 120

DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 61

(2001–2002)

Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot terrorisme – gjennomføring av FN-konvensjonen 9. desember 1999 om bekjempelse av finansiering av terrorisme og FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 28. september 2001)

Tilråding fra Justis- og politidepartementet 12. april 2002, godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)

1 Hovedinnholdet i proposisjonen

Å bekjempe terrorisme er en stor utfordring for verdenssamfunnet. Terroristene utnytter samfunnets sårbarhet slik at uskyldige personer rammes. Den teknologiske utviklingen gir terroristene flere og mer effektive redskaper til å begå terrorhandlinger. Terrornettverk nyter også godt av finansiell støtte fra ulike hold.

Terrorhandlinger har en særlig internasjonal dimensjon. Handlingene begås i dag ofte av internasjonale nettverk med baser i flere land. Nettverkene er gjerne organisert slik at terrorens bakmenn kan befinne seg langt unna stedet der terrorhandlingen begås.

Siden terrorismen er internasjonal, må også kampen mot terrorisme skje på tvers av nasjonale grenser. Det må etableres lovhjemler som gjør det mulig å ramme terrornettverkenes bakmenn og støttespillere der de befinner seg. Særlig viktig er det å kutte pengestrømmene som finansierer terrorhandlinger, og som terrornettverkene er avhengige av.

Terrorisme kan bare bekjempes gjennom en bred og langsiktig satsning, der mange virkemidler tas i bruk. Norge er i dag en pådriver for å utvikle globale rettslige og økonomiske virkemidler for å bekjempe internasjonal terrorisme, ikke minst som medlem i FNs sikkerhetsråd 2001–2002.

Proposisjonen inneholder lovforslag som gjennomfører FN-konvensjonen 9. desember 1999 om bekjempelse av finansiering av terrorisme (terrorfinansieringskonvensjonen) og FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 28. september 2001 i norsk rett. Forslagene bidrar til en mer effektiv bekjempelse av internasjonal terrorisme, legger til rette for et bedre internasjonalt samarbeid og uttrykker solidaritet med nærstående land som trenger hjelp for å bekjempe terrorisme.

Forslagene er i korthet som følger:

Departementet foreslår et nytt straffebud i straffeloven § 147 a, som uttrykkelig retter seg mot terrorhandlinger. Formålet med bestemmelsen er å markere klart i loven at slike handlinger anses som

svært samfunnsskadelige, og at de skal straffes strengt. Definisjonen av terrorhandlinger avgrenser dessuten virkeområdet for de andre lovtiltakene mot terrorisme. Uten en definisjon hadde det vært nødvendig å gi mer generelle regler. Departementet mener dét ville favne for vidt og være for lite målrettet. Definisjonen gjør at lovtiltakene mot terrorhandlinger ikke får et videre nedslagsfelt enn formålet tilsier.

Departementet har tatt på alvor innvendinger som flere høringsinstanser ga uttrykk for under høringen. Forslaget til definisjon er gjort mer presist og mindre vidtfavnende enn forslaget som ble sendt på høring. Etter det nye forslaget anses bestemte særlig grove straffbare handlinger som terrorhandlinger, dersom de utføres med et særlig forsett. For eksempel regnes flykapring, bombeattentater eller drap som terrorhandlinger, dersom gjerningspersonen har til forsett å tvinge myndighetene til å handle mot sin vilje i viktige saker. Det samme gjelder der slike særdeles grove og samfunnsskadelige handlinger utføres med det forsett å skape alvorlig frykt i befolkningen, eller for å sette funksjoner av grunnleggende betydning i samfunnet – som for eksempel den lovgivende myndighet – ut av spill. Departementet har snevret inn definisjonen av terrorhandlinger i forhold til utkastet som ble sendt på høring. Grovt skadeverk (straffeloven § 292) skal ikke lenger kunne utgjøre en terrorhandling, og grov legemsbeskadigelse (straffeloven § 231) skal bare kunne anses som en terrorhandling dersom det foreligger særdeles skjerpende omstendigheter som nevnt i straffeloven § 232. Også straffeloven § 161 om anskaffelse av bl.a. sprengstoff for å begå en forbrytelse er tatt ut av listen over handlinger som skal anses som terrorhandlinger dersom kravene til terrorforsett er oppfylt. Å true med å begå en terrorhandling er tatt ut av oppregningen av mulige terrorhandlinger, og regulert i et eget ledd med en lavere strafferamme. Også henvisningene til ulike allmennfarlige forbrytelser er strammet inn. Departementet følger ikke opp forslaget om en generell kriminalisering av planlegging og forberedelse av terrorhandlinger, men foreslår i stedet at det gjøres straffbart å inngå forbund (avtale) om å begå slike handlinger. De særskilte forbundsreglene som ifølge forslaget som ble sendt på høring skulle kunne utgjøre en terrorhandling, er derfor tatt ut av listen over mulige terrorhandlinger.

Departementet foreslår også et nytt straffebud rettet mot finansiering av terrorisme. Forslaget rammer det å skaffe til veie økonomiske midler til finansiering av terrorhandlinger, og det å stille økonomiske midler eller finansielle tjenester til rådighet for terrorister eller terrornettverk. Departementet går inn for at finansieringsforbudet bare skal ramme forsettlig overtredelse.

Det tredje lovtiltaket mot terrorisme er båndlegging av verdier som har tilknytning til terrorvirksomhet. Forslaget innebærer at påtalemyndigheten på nærmere vilkår kan frata siktede rådigheten over formuesgoder. For å trygge rettssikkerheten foreslår departementet obligatorisk domstolskontroll av båndleggingen. For å sikre at informasjon om slike midler blir kjent for påtalemyndigheten, foreslås det å utvide meldeplikten etter finansieringsvirksomhetsloven § 2–17.

Departementet foreslår dessuten å endre straffeloven § 104 a, blant annet slik at den også rammer rekruttering av medlemmer til slike organisasjoner som bestemmelsen omfatter. Endringene bidrar til å innarbeide FNs barnekonvensjon i norsk rett.

For å oppfylle resolusjonen punkt 2 c har Kommunal- og regionaldepartementet foreslått nye utvisningsbestemmelser i utlendingsloven §§ 29, 30 og 58. Utvisningsvilkåret er et utlendingen har overtrådt de nye bestemmelsene i straffeloven §§ 147 a eller 147 b, eller at han gir eller har gitt trygt tilholdssted til noen som har begått slike lovbrudd, og er klar over dette. Etter forslaget skal alvoret i handlingen vurderes opp mot hensynet til utlendingen før utvisning eventuelt kan besluttes. Det er blitt lagt vekt på å utforme forslagene slik at det er hevet over tvil at hensynet til grunnleggende menneskerettigheter er ivaretatt.

Departementet har vurdert om det er behov for å tillate bruk av flere ekstraordinære etterforskningsmetoder, der det er skjellig grunn til mistanke om overtredelse av straffeloven kapittel 8 og 9 om bl.a. rikets selvstendighet og sikkerhet, men har i lys av høringsinstansenes merknader kommet til at spørsmålet bør vurderes som ledd i oppfølgningen av flere utvalgsarbeider på området.

Høringsnotatet 20. desember 2001, som de fleste forslagene i proposisjonen bygger på, inneholdt også enkelte andre forslag om endringer i straffeloven og straffeprosessloven. Forslaget om å utvide straffeloven § 161 til å gjelde anskaffelse av våpen og ammunisjon i den hensikt å begå en forbrytelse, og om å øke strafferammen i knivforbudene i straffeloven §§ 352 a og 385, er allerede fulgt opp i Ot.prp. nr. 58 (2001–2002). Der foreslås det også endringer i politiloven, som vil gi politiet en videre adgang til å visitere personer og kjøretøy for å avdekke våpen.

Enkelte av forslagene som ble sendt på høring 20. desember 2001, har ingen nærmere bestemt tilknytning til terrorisme. Disse forslagene vil departementet komme tilbake til ved en senere anled-

ning. Dette gjelder forslagene om å utvide polititjenestemenns strafferettslige vern under forebyggende arbeid, om å endre straffeloven § 62 om utmåling av straff ved konkurrens, om å endre straffeprosessloven § 210 om saksbehandlingen ved utleveringspålegg, om endringer i reglene om behandling av saker om kommunikasjonskontroll, og om bruk av ekstraordinære etterforskningsmetoder i spritsaker.

2 Bakgrunnen for forslagene

2.1 Forsterket internasjonal innsats mot terrorisme

Anslaget mot USA 11. september 2001 var det alvorligste angrepet på en stat og dens befolkning som noen gang er gjennomført av terrorister. FNs sikkerhetsråd trådte sammen allerede dagen etter og vedtok 12. september 2001 resolusjon 1368, som konstaterer at anslaget er en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet. Denne resolusjonen viser uttrykkelig til retten til individuelt og kollektivt selvforsvar i FN-pakten. Når det er fastslått at det foreligger en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet, kan Sikkerhetsrådet treffe bindende vedtak etter FN-pakten kapittel VII.

Sikkerhetsrådet vedtok 28. september 2001 resolusjon 1373. Vedtaket er hjemlet i FN-pakten kapittel VII. Resolusjonen er dermed folkerettslig bindende. Norske personer og foretak blir imidlertid ikke uten videre bundet av vedtak i FNs organer. Norge må gjennomføre resolusjonsbestemmelsene i norsk rett for å oppfylle forpliktelsen etter FN-pakten. Når det i det følgende vises til «resolusjonen» er det resolusjon 1373 det siktes til, med mindre noe annet fremgår.

Tiltakene i resolusjonen dreier seg særlig om å forhindre finansiering av terrorhandlinger. Tiltakene må ses i sammenheng med FN-konvensjonen 9. desember 1999 om bekjempelse av finansiering av terrorisme (terrorfinansieringskonvensjonen). Konvensjonen ble undertegnet av Norge 1. oktober 2001. Den er til nå ratifisert av 24 stater og trer i kraft 10. april 2002. Når det i det følgende vises til «konvensjonen» er det terrorfinansieringskonvensjonen det siktes til, med mindre noe annet fremgår.

Norge har gitt arbeidet mot finansiering av terrorisme høy prioritet. Allerede 5. oktober 2001, bare dager etter at Sikkerhetsrådet vedtok bindende tiltak mot finansiering av terrorisme, ble slike regler gjennomført i Norge ved en provisorisk anordning (jf. nærmere om dette nedenfor). Norge deltar dessuten i Sikkerhetsrådets nyopprettede anti-terrorismekomité. Komiteens mandat savner sidestykke i FNs historie, noe som understreker hvor høy prioritet arbeidet mot terrorisme har fått i FN. Komiteen vurderer fortløpende om pålegg fra Sikkerhetsrådet blir fulgt opp i det enkelte land, og evaluerer hvordan gjennomføringen best kan fremme rådets målsettinger. Norske myndigheter har lagt stor vekt på å bidra til å utvikle komiteens arbeidsmetoder. Norge var også blant de aller første statene som rapporterte til anti-terrorismekomiteen om norske tiltak og regler. Når de norske tiltakene endres og bygges ut, vil det bli utarbeidet en ny rapport til FN.

2.2 Provisorisk anordning 5. oktober 2001

For snarest mulig å bringe norsk rett i samsvar med kravene i resolusjonen og konvensjonen, ble disse internasjonale forpliktelsene gjennomført i norsk rett ved provisorisk anordning 5. oktober 2001 om forbud mot finansiering av terrorisme m.m. (se nedenfor punkt 9.4 og punkt 10.2.1). Den provisoriske anordningen følges nå opp med forslag til permanent lovgivning.

2.3 Tidligere initiativer og vurderinger

Lovgivning rettet mot terrorisme sto på dagsordenen for norske lovgivere lenge før terroranslaget mot USA 11. september 2001.

En rekke bestemmelser i straffeloven rammer terrorhandlinger, jf. oversikten i kapittel 3 nedenfor og Sikkerhetsutvalgets utredning i NOU 1993: 3 Strafferettslige regler i terroristbekjempelsen, side 20–26. Enkelte av disse straffebudene er vedtatt eller endret for å følge opp folkerettslige konvensjoner til bekjempelse av terrorisme, som §§ 150, 151 a og 151 b i kapittel 14 om allmennfarlige forbrytelser. Men de fleste straffebudene som kan få anvendelse ved terrorisme, har et mer generelt anvendelsesområde, som for eksempel forbudene mot drap, trusler eller frihetsberøvelse.

Et hovedpunkt i Sikkerhetsutvalgets mandat var å foreta «en samlet gjennomgang av vår lovgivning for å vurdere om gjeldende straffebestemmelser kan anses tilstrekkelig hensiktsmessige for å

motvirke og straffeforfølge eventuelle terrorhandlinger i Norge eller mot norske interesser». Utvalget konkluderte med at norsk straffelovgivning måtte «antas å inneholde konkrete straffebud som rammer alle de typer handlinger som terrorister kan tenkes å utføre», jf. NOU 1993: 3 side 20.

Sikkerhetsutvalget mente derfor at det bare var behov for noen mindre endringer i straffeloven. Derimot foreslo det mer omfattende endringer i reglene om etterforskningsmetoder. Ytterlige endringer i disse reglene ble foreslått av Metodeutvalget (NOU 1997: 15 Etterforskningsmetoder for bekjempelse av kriminalitet). Forslagene ble fulgt opp i Ot.prp. nr. 64 (1998–99) Om lov om endringer i straffeprosessloven og straffeloven m v (etterforskningsmetoder m v), som ble vedtatt ved lov 3. desember 1999 nr. 82. Blant annet ble adgangen til telefonkontroll og annen kommunikasjonskontroll utvidet. I tillegg ble det innført nye hemmelige tvangsmidler: hemmelig ransaking, hemmelig beslag og hemmelig utleveringspålegg. Dessuten ble adgangen til teknisk sporing lovfestet og utvidet.

Også straffeloven § 12 ble endret, slik at overtredelser av § 104 a kan straffeforfølges i Norge når handlingen er begått av en utlending i utlandet. Videre ble straffansvaret for visse forberedelseshandlinger, som normalt er straffrie, utvidet til å gjelde sabotasje, grov frihetsberøvelse, grov legemsbeskadigelse og drap. På denne måten er disse forbrytelsene straffbare på et meget tidlig stadium. Strafferammen er fengsel inntil 10 år. Dette gjør at alle ekstraordinære etterforskningsmetoder kan brukes i etterforskningen.

Lovendringene om nye etterforskningsmetoder som nevnt ovenfor, må ses i sammenheng med andre lovendringer de senere årene. På bakgrunn av forslagene i Ot.prp. nr. 8 (1998–99), ble det ved lov 11. juni 1999 nr. 39 innført regler om utvidet inndragning, jf. straffeloven §§ 34 a flg. Selv om lovendringen var generell og ikke spesielt hadde terrorisme for øye, er det nå lettere å inndra midler som er innsamlet for å brukes til terrorhandlinger, jf. den provisoriske anordningen § 2 og forslagene til ny § 147 a og ny § 147 b i straffeloven.

Overlevende som har vært utsatt for terrorhandlinger og andre vitner til slike ugjerninger, kan være utsatt for trusler eller represalier fra dem som risikerer straff. Også personer som har vært en del av terroristmiljøer, og som ønsker å samarbeide med politiet, kan bli rammet. De nye reglene om anonyme vitner, som ble vedtatt ved lov etter forslag i Ot.prp. nr. 40 (1999–2000), kan derfor vise seg å bli viktige i straffeforfølgningen av terrorhandlinger som flykapring og drap. Ved å love kilden anonymitet, vil politiet kunne få opplysninger som gjør det mulig å skaffe andre bevis for terrorhandlingene. Det er også åpnet adgang til å føre anonyme vitner for retten. Videre er det gjort flere lovendringer for bedre å beskytte vitner som ikke føres anonymt. Departementet arbeider nå med lovendringer som skal gjøre det mulig for svært trusselutsatte personer å skifte identitet, og også ellers øke beskyttelsen av personopplysninger.

2.4 Høringsnotatet 20. desember 2001

Justisdepartementet ønsket hurtigst mulig å følge opp den provisoriske anordningen 5. oktober 2001 med en bred offentlig diskusjon av hvordan nye lovtiltak mot terrorisme bør utformes. Departementet sendte derfor 20. desember 2001 på høring en rekke forslag til endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. Høringsnotatet inneholdt blant annet forslag om en definisjon av terrorisme, forbud mot finansiering av terrorhandlinger, og regler om båndlegging («frysing») av midler som kan knyttes til terrorisme. Det nærmere innholdet i høringsnotatet blir gjort rede for til behandlingen av de enkelte lovforslagene nedenfor.

2.5 Høringen

Høringsnotatet ble sendt på høring til følgende adressater:
Arbeids- og administrasjonsdepartementet
Finansdepartementet
Forsvarsdepartementet
Kommunal- og regionaldepartementet
Kulturdepartementet
Samferdselsdepartementet
Helsedepartementet
Utenriksdepartementet
Høyesterett
Lagmannsrettene
Byrettene i Oslo, Bergen og Trondheim
Generaladvokaten
Forsvarets overkommando
Riksadvokaten
Statsadvokatene
Regjeringsadvokaten
Politidirektoratet (POD)
Politiets overvåkingstjeneste (POT)
ØKOKRIM
Politimetodeutvalget
Straffelovkommisjonen
Stortingets kontrollutvalg for etterretnings,

overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget)
Kontrollutvalget for kommunikasjonsavlytting
Utvalget som skal utrede nye regler om forbrytelser mot statens selvstendighet og sikkerhet mv. (Lund-utvalget)
Banklovkommisjonen
Bergen Forsvarerforening
Datatilsynet
Den Norske Advokatforening
Den norske Dommerforening
Det juridiske fakultet i Oslo, Bergen og Tromsø
Finansnæringens Hovedorganisasjon
Forsvarergruppen av 1977
Kredittilsynet
Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Norges Juristforbund
Norsk forening for kriminalreform (KROM)
Norsk Utenrikspolitisk Institutt
Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
Politiembetsmennenes Landsforening
Politiets Fellesforbund
Sparebankforeningen i Norge
Amnesty International Norge
Den norske Helsingforskomité
Rettspolitisk forening

Høringsfristen var satt til 15. februar 2002. Følgende instanser har kommet med realitetsmerknader til høringsnotatet:
Finansdepartementet
Forsvarsdepartementet
Samferdselsdepartementet
Utenriksdepartementet
Borgarting lagmannsrett
Oslo tingrett
Trondheim tingrett
Generaladvokaten
Riksadvokaten
Hedmark og Oppland statsadvokatembeter
Oslo statsadvokatembeter
Politidirektoratet
Politiets sikkerhetstjeneste (PST)
Den sentrale enhet for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet (ØKOKRIM)
Utvalget som skal utrede nye regler om forbrytelser mot statens sikkerhet og selvstendighet mv. (Lund-utvalget)
Datatilsynet
Den Norske Advokatforening
Dommerforeningen
Kredittilsynet
Finansnæringens Hovedorganisasjon
Norsk forening for kriminalreform (KROM)
Politiembetsmennenes Landsforening
Politiets Fellesforbund
Sparebankforeningen
Amnesty International Norge (heretter Amnesty)
Den norske Helsingforskomité
Institutt for menneskerettigheter, Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo
Rettspolitisk forening

Etter foreleggelse fra Finansdepartementet, har også Toll- og avgiftsdirektoratet, Statistisk sentralbyrå (SSB) og Norges Bank avgitt høringssvar.

I tillegg har professor dr. juris Erling Johannes Husabø ved det juridiske fakultet, Universitetet i Bergen, avgitt uttalelse. Departementet har også mottatt høringsuttalelse fra Rød Valgallianse.

Følgende høringsinstanser har gitt uttrykk for at de ikke har realitetsmerknader:
Arbeids- og administrasjonsdepartementet
Helsedepartementet
Regjeringsadvokaten
Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget)
Skattedirektoratet

Landsforeningen i Norge (LO) uttrykker generell støtte til forslagene, men uttaler seg ikke om de konkrete forslagene i høringsnotatet.

Innholdet i høringsuttalelsene blir behandlet i tilknytning til de enkelte lovforslagene. Hovedinntrykket etter høringen er at høringsinstansene er delt i synet på om det bør innføres en egen bestemmelse som definerer terrorisme. En rekke av høringsinstansene har også synspunkter på den nærmere utformingen av bestemmelsen. De fleste andre forslagene støttes av flertallet av høringsinstansene, men det er delte oppfatninger om enkelte underspørsmål.

2.6 Forholdet til andre lovtiltak mot terrorisme

Forslagene i proposisjonen her er bare ett av flere lovarbeid av betydning for kampen mot terrorisme:

Et utvalg som ble oppnevnt 6. juli 2001 har i oppdrag å vurdere om politiet bør kunne ta i bruk nye metoder for å forebygge kriminalitet. Utvalgets arbeid vil ha betydning i forhold til å forebygge terrorisme.

21. desember 2001 oppnevnte regjeringen et eget utvalg som har i mandat å foreslå nye regler om bl.a. forbrytelser mot statens selvstendighet og sikkerhet og mot Norges statsforfatning (Lund-utvalget). Utvalget skal også vurdere om det er behov

for å endre reglene om etterforskningsmetoder i disse sakene eller i terrorsaker.

Regjeringen oppnevnte 11. januar 2002 et eget utvalg for å se på behovet for å endre straffelovgivningen til vern mot datakriminalitet og reglene om bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) i etterforskningen av straffesaker. Dataanlegg kan være mål for terrorangrep og IKT kan være til nytte i etterforskningen av terrorsaker – enten terrorangrepet er rettet mot et dataanlegg eller mot andre interesser.

Terrorhandlinger skjer gjerne på tvers av landegrenser. Internasjonalt samarbeid mellom strafferettsapparatene i de berørte land er derfor sentralt. Departementet tar del i slikt arbeid i dag, og arbeider aktivt for å ta del i nye former for samarbeid på strafferettens område.

Det er en nær sammenheng mellom internasjonal terrorisme og transnasjonal organisert kriminalitet. Norge har undertegnet FN-konvensjonen 15. november 2000 om transnasjonal organisert kriminalitet (CATOC). Departementet vil følge opp med lovforslag med sikte på ratifikasjon og gjennomføring i norsk rett.

Lovtiltak er bare et av flere tiltak mot terrorisme. For en bred gjennomgang av tiltak for å avhjelpe samfunnets sårbarhet vises til kapittel 6 i St.meld. nr. 17 (2001–2002) Samfunnssikkerhet.

2.7 Trusselbildet i Norge

I St.meld nr. 17 (2001–2002) Samfunnssikkerhet punkt 5.2.2 heter det innledningsvis:

> «Terroranslagene i USA 11. september 2001 representerer en omfattende form for terrorangrep, som også ble ansett som et væpnet angrep i FN-paktens og Atlanterhavspaktens forstand. Hendelsen gir liten tvil om at dette gir den sikkerhetspolitiske utfordringen en større dimensjon enn hva som tidligere er lagt til grunn for så vidt ikke-statlig terrorisme kan ha et skadeomfang som i ytterste konsekvens kan true nasjonal sikkerhet eller vesentlige samfunnsinteresser. Slik sett representerer terrorisme en bredere sikkerhetsutfordring enn tidligere...»

For en nærmere vurdering av trusselbildet i Norge vises til punkt 5.2.2 og kapittel 6 i stortingsmeldingen.

3 Oversikt over gjeldende rett

3.1 Straffebestemmelser mot kapring, fare- og skadeforvoldelse, legemsbeskadigelse og drap

Begrepet terrorisme er ikke definert eller benyttet i straffelovgivningen, og med unntak for de midlertidige reglene i den provisoriske anordningen 5. oktober 2001, har vi i dag ingen straffebestemmelser som direkte retter seg mot terrorisme. Likevel er terrorhandlinger normalt straffbare. En rekke bestemmelser i straffeloven er aktuelle. Noen er vedtatt eller endret for å følge opp folkerettslige konvensjoner til bekjempelse av terrorisme, se §§ 150, 151 a og 151 b i kapittel 14 om allmennfarlige forbrytelser. Men straffebudene som kan få anvendelse ved terrorisme, har ofte et mer generelt anvendelsesområde, for eksempel reglene om drap, trusler eller kidnapping.

Paragraf 150 rammer blant annet det å anbringe hindring i skipsfarvann og å forstyrre drift av skip, jernbane, luftfartøy eller innretninger og anlegg på kontinentalsokkelen. Handlingen må, for å være straffbar, medføre fare for brann, sammenstyrtning, sprengning, oversvømmelse, sjøskade eller ulykke med fly eller jernbane. Straffen for fareforvoldelsen er fengsel inntil 6 år. Hvis ulykken skjer, heves strafferammen opp til 12 år. Medvirkning er straffbart, jf. første ledd bokstav f.

Paragraf 151 a setter straff for flykapring, kapring av skip og den som «tiltvinger seg kontroll» over innretninger og anlegg på kontinentalsokkelen. Strafferammen er fengsel fra 2 til 21 år. Medvirkning straffes på samme måte, jf. annet ledd. Typiske kapringer vil dessuten ofte rammes av § 222 om tvang og § 223 om ulovlig frihetsberøvelse.

Paragraf 151 b rammer den som ved å ødelegge, skade eller sette ut av virksomhet informasjonssamling eller anlegg for energiforsyning, kringkasting, telekommunikasjon eller samferdsel, volder omfattende forstyrrelse i den offentlige forvaltning eller i samfunnslivet for øvrig. Strafferammen er fengsel inntil 10 år. Medvirkning straffes på samme måte, jf. tredje ledd. Dersom «forstyrrelse[n] i den offentlige forvaltning eller i samfunnslivet for øvrig» ikke er «omfattende», rammes handlingene etter omstendighetene av §§ 291 eller 292 om skadeverk.

Paragraf 148 rammer blant annet den som volder alvorlig «ildebrann, sammenstyrtning, sprengning, oversvømmelse, sjøskade, jernbaneulykke eller luftfartsulykke», og kan bli anvendt ved for eksempel bombeattentater. Medvirkning er straffbart, og strafferammen er fengsel fra 2 til 21 år. Forgiftning av drikkevann rammes av § 152, mens forgiftning av for eksempel næringsmidler rammes av § 153. Spredning av farlig og smittsom sykdom rammes av § 154. For overtredelse av alle disse tre bestemmelsene er medvirkning straffbart, og strafferammene er fengsel inntil 21 år.

Paragraf 86 i kapittel 8 om forbrytelser mot statens selvstendighet og sikkerhet, rammer den som «svekker Norges motstandsevne ved å ødelegge, skade eller sette ut av bruk anlegg eller gjenstander av betydning for rikets krigsinnsats», jf. første ledd nr. 3. Om bestemmelsen kan anvendes på terrorhandlinger er likevel noe usikkert, og må avgjøres konkret, fordi § 86 krever at den straffbare handlingen skal være foretatt i krigstid eller «med krigstid for øye».

Ved terrorhandlinger som forårsaker legemsskade eller død, kan bestemmelsene i straffeloven kapittel 22 om forbrytelser mot liv, legeme og helbred (særlig §§ 229 til 233), gi grunnlag for straff. Medvirkning til legemsbeskadigelse og drap er straffbart, og strafferammene går opp til fengsel inntil 21 år.

3.2 Straffebestemmelser mot forberedelseshandlinger

Hovedregelen i norsk rett er at forberedelse til straffbare handlinger ikke er straffbart. Ved forbrytelser inntrer straffbarheten normalt først når det foreligger forsøk, jf. straffeloven § 49 første ledd, ved forseelser i utgangspunktet først ved fullbyrdet overtredelse, jf. § 49 annet ledd. En del enkeltbestemmelser rammer handlinger som det kan være naturlig å betrakte som forberedelser til andre straffbare handlinger, som for eksempel når terrorister forfalsker pass eller anskaffer falske pass for

senere å kunne gå uhindret om bord i et fly som skal kapres. Allerede forfalskningen eller anskaffelsen av falske pass, eller medvirkning til dette, utgjør da en forbrytelse, jf. § 185.

Paragraf 161 gjør det straffbart å anskaffe, tilvirke eller oppbevare sprengstoff eller særlige redskaper for tilvirkning eller anvendelse av sprengstoff, i den hensikt å begå en forbrytelse. Straffen er fengsel inntil 6 år. Medvirkning straffes på samme måte. I Ot.prp. nr. 58 (2001–2002) som inneholder forslag om tiltak mot ulovlig bruk av kniv og skytevåpen, er det foreslått å utvide bestemmelsen til også å ramme befatning med skytevåpen og ammunisjon.

Paragraf 153 a gjør det straffbart å utvikle, fremstille, lagre eller på annen måte skaffe seg eller inneha bakteriologiske eller biologiske våpen mv. Strafferammen er fengsel inntil 10 år, og medvirkning straffes på samme måte, jf. annet ledd. Tilsvarende gjelder for kjemiske våpen. Anskaffelse av slike våpen i strid med kjemivåpenkonvensjonen straffes med fengsel inntil 5 år, jf. lov 6. mai 1994 nr. 10 § 5, jf. § 1. Befatning med skytevåpen og ammunisjon reguleres av våpenloven 9. juni 1961 nr. 1.

Enkelte forberedelseshandlinger kan dessuten være straffbare fordi gjerningsbeskrivelsen inkluderer forsøk på en svært vidtfavnende måte. For eksempel rammer § 98 enhver som «søker å bevirke eller medvirke til» å forandre rikets statsforfatning ved ulovlige midler. Under visse skjerpende omstendigheter er straffen fengsel inntil 21 år.

Videre er det straffbart å inngå avtale («forbund») om å utføre en del nærmere bestemte forbrytelser, jf. for eksempel § 159 som rammer den som i hensikt å «bevirke eller medvirke til» forbrytelser som nevnt i §§ 148, 151 a, 151 b første ledd, 152 annet ledd, 153 første, annet eller tredje ledd eller 154, inngår forbund med noen. (Henvisningen til § 151 b første ledd ble tatt inn ved lov 3. desember 1999 nr. 82, jf. like nedenfor.) Med andre ord rammer bestemmelsen blant annet forbund om bombeattentater, kapring, enkelte former for kvalifiserte grove skadeverk (§ 151 b første ledd), alvorlig drikkevannsforgiftning, næringsmiddelforgiftning og sykdomsspredning. Strafferammen er fengsel inntil 10 år. Medvirkning straffes på samme måte.

Etter § 223 tredje ledd er det straffbart med inntil 10 års fengsel å inngå forbund om langvarig eller særlig alvorlig frihetsberøvelse, jf. annet ledd. Paragraf 233 a rammer forbund om å begå drap eller grov legemsbeskadigelse, jf. §§ 231 og 233. Strafferammen er også her fengsel inntil 10 år. Disse reglene ble innført ved lov 3. desember 1999 nr. 82, og bygger blant annet på Sikkerhetsutvalgets utredning i NOU 1993: 3, jf. Ot.prp. nr. 64 (1998–99) s. 131–133. Paragraf § 94 retter seg mot den som inngår forbund om å overtre § 86 første ledd nr. 3 (se nærmere om denne bestemmelsen ovenfor). Strafferammen er fengsel inntil 10 år. Medvirkning er straffbart, og det er straffbart å «offentlig oppfordre» til en slik forbrytelse, jf. henholdsvis annet ledd nr. 5 og annet ledd nr. 1.

Etter § 140 er det straffbart offentlig å oppfordre til, forherlige eller tilskynde til iverksettelsen av «en strafbar Handling». Det samme gjelder det å offentlig tilby å utføre straffbare handlinger eller offentlig tilby bistand til utførelse av straffbare handlinger. Strafferammen er fengsel inntil 8 år. Den tilsvarende bestemmelsen i § 160 rammer enkelte særlige tilfeller med en strafferamme på fengsel inntil 10 år. Medvirkning er både i § 140 og i § 160 likestilt med fullbyrdet overtredelse.

3.3 Særlig om straffeloven §§ 104 a og 330

Paragraf 104 a er blitt til etter mønster av den danske straffeloven § 114 (i Danmark ofte kalt «terrorismeparagrafen», se nedenfor om dansk rett). Første ledd rammer den som danner eller deltar i privat «organisasjon» av «militær karakter». Straffen er fengsel inntil 2 år, men i en del tilfeller inntil 6 år, for eksempel dersom organisasjonen har våpen eller sprengstoff. Dannelse eller deltagelse i en terrororganisasjon vil etter omstendighetene omfattes av denne bestemmelsen. I så fall rammes også den som «støtter» organisasjonen, for eksempel ved å finansiere den.

Paragraf 104 a annet ledd setter på samme måte straff for den som danner eller deltar i forening eller sammenslutning som har til formål «ved sabotasje, maktanvendelse eller andre ulovlige midler å forstyrre samfunnsordenen eller oppnå innflytelse i offentlige anliggender». Dette vil kunne gjelde en terrororganisasjon som ikke er av «militær karakter». En viss begrensning ligger i at foreningen eller sammenslutningen må ha «tatt skritt for å realisere formålet med ulovlige midler». Men er vilkårene ellers oppfylt, rammes også den som «støtter» en slik forening eller sammenslutning, for eksempel ved å finansiere den.

Paragraf 104 a bør ses i sammenheng med den mildere bestemmelsen i § 330, som oppstiller straff av bøter eller fengsel inntil 3 måneder for den som stifter eller deltar i en forening som er forbudt ved lov, eller «hvis Formaal er Forøvelse af eller Opmuntring til strafbare Handlinger» eller hvor med-

lemmene forplikter seg til ubetinget lydighet mot noen.

3.4 Strafferammer og straffeutmåling

Som gjennomgåelsen over viser, har norsk straffelovgivning vide strafferammer for terrorhandlinger, og for medvirkning til eller forsøk på slike handlinger. Reglene om konkurrens, jf. straffeloven § 62, vil etter omstendighetene utvide strafferammene ytterligere. I norsk strafferett er det ikke tradisjon for å gi detaljerte direktiver om straffutmålingen i loven. Men innenfor de vide strafferammene kan retten i hvert enkelt tilfelle legge tilbørlig vekt på straffskjerpende momenter i saken. Terrorhandlinger vil typisk kjennetegnes ved straffskjerpende momenter, som gir grunnlag for å utmåle straffen i den øvre delen av strafferammen. Slik kan det ved straffutmålingen tas hensyn til hvor alvorlige de aktuelle handlingene er.

4 FN-konvensjonen 9. desember 1999 om bekjempelse av finansiering av terrorisme (terrorfinansierings-konvensjonen)

4.1 Innledning

En rekke internasjonale konvensjoner rammer ulike former for terrorhandlinger. Disse konvensjonene omhandler blant annet flykapring, sikkerhet på flyplasser, forbrytelser mot internasjonalt beskyttede personer, kidnapping, fysisk beskyttelse av kjernefysisk materiale, maritim sikkerhet, sikkerhet på plattformer på kontinentalsokkelen og bekjempelse av bombeattentater. Norge er part i de ni globale konvensjonene mot terrorisme som er i kraft, og i to protokoller om bekjempelse av henholdsvis ulovlige voldshandlinger på flyplasser og ulovlige handlinger på plattformer på kontinentalsokkelen. Systemet i konvensjonene er at statspartene forplikter seg til enten selv å straffeforfølge av de handlinger som rammes, eller å utlevere den mistenkte til en annen statspart som fremmer anmodning om dette.

Den nyeste avtalen på dette feltet er FN-konvensjonen 9. desember 1999 om bekjempelse av finansiering av terrorisme (terrorfinansieringskonvensjonen). Konvensjonen var åpen for undertegning fra 10. januar 2000 til 31. desember 2001. Norge undertegnet 1. oktober 2001, i henhold til kgl. res. 28. september 2001. Konvensjonen er til nå ratifisert av 24 stater og trer i kraft 10. april 2002.

4.2 Hovedinnholdet i konvensjonen

Mens de øvrige terrorismekonvensjonene retter seg direkte mot utførelsen av ulike terrorhandlinger, tar terrorfinansieringskonvensjonen sikte på å bekjempe finansieringen av slike handlinger. Konvensjonen pålegger partene å gjøre det straffbart å finansiere en handling som rammes av noen av de ni globale avtalene om bekjempelse av terrorisme som er inntatt i vedlegget til konvensjonen. I tillegg forplikter partene seg til å gjøre det straffbart forsettlig å finansiere enhver annen handling som har til formål å forårsake død eller alvorlig legemsskade på sivile, når hensikten er å tvinge, true eller presse en regjering eller en internasjonal organisasjon til å utføre eller avstå fra en handling. Partene skal treffe tiltak for å identifisere og beslaglegge, eventuelt båndlegge, midler som antas å være avsatt for å finansiere slike terrorhandlinger.

Konvensjonen krever i likhet med de øvrige terrorismekonvensjonene at statspartene enten selv skal straffeforfølge personer som er mistenkt for å ha begått handlinger som rammes av konvensjonen, eller utlevere de mistenkte etter anmodning. Artiklene i konvensjonen som har hatt betydning for lovarbeidet blir gjennomgått nedenfor i tilknytning til de ulike spørsmålene som drøftes. For en nærmere oversikt over konvensjonen vises til en egen stortingsproposisjon om innhenting av Stortingets samtykke til ratifikasjon av konvensjonen.

5 Sikkerhetsrådets resolusjon 1373

5.1 Innledning

Bakgrunnen for resolusjonen er omtalt i kapittel 2 foran. Resolusjonen følger opp resolusjon 1368 og tidligere resolusjoner mot terrorisme, og inneholder en rekke konkrete tiltak for bekjempelse av internasjonal terrorisme. Gjennomføringen av de vedtatte tiltakene skal overvåkes av en nyetablert komité under Sikkerhetsrådet, der alle rådets medlemmer, inkludert Norge, er med. Fristen for rapportering til komiteen var 90 dager fra resolusjonsvedtaket. Norge avga sin rapport i november 2001.

5.2 Hovedpunktene i resolusjonen

Resolusjonen inneholder en folkerettslig bindende del og en ikke-bindende del. I punkt 1 og 2 bestemmer Sikkerhetsrådet at alle stater skal gjennomføre nærmere angitte tiltak. I punkt 3 til 9 bes medlemsstatene om å intensivere kampen mot internasjonal terrorisme, om å samarbeide på alle nivåer for dette formålet og å slutte seg til og gjennomføre alle relevante konvensjoner mot terrorvirksomhet.

Resolusjonen punkt 1 bestemmer at alle stater skal forebygge og bekjempe finansiering av terrorhandlinger. Videre skal det gjøres straffbart å finansiere terrorhandlinger, dvs. forsettlig å stille til rådighet eller samle inn midler, direkte eller indirekte, som vedkommende har til hensikt at eller kjenner til at skal anvendes til terrorhandlinger. Straffebudet skal omfatte slike handlinger som er utført av norske borgere og alle slike handlinger som begås på norsk territorium.

Myndighetene skal uten opphold båndlegge midler, finansielle aktiva eller andre økonomiske ressurser som tilhører eller kontrolleres av personer eller foretak som utfører, medvirker til eller forsøker å utføre terrorhandlinger. Det samme gjelder personer og foretak som handler på vegne av eller på instruks fra slike personer. Pålegget om å båndlegge gjelder også midler som er en videreføring eller avkastning av eiendom eiet eller kontrollert av slike personer eller andre personer eller foretak som er forbundet med dem.

Det skal oppstilles forbud mot å gjøre midler, finansielle aktiva, andre økonomiske ressurser eller finansielle eller andre beslektede tjenester tilgjengelig, direkte eller indirekte, for personer eller foretak som utfører, forsøker å utføre eller medvirker til å utføre terrorhandlinger, eller andre personer eller foretak som er forbundet med dem. Forbudet skal omfatte norske borgere i Norge og i utlandet og alle slike handlinger som er utført på norsk territorium.

Resolusjonen punkt 2 bestemmer at alle stater skal avstå fra å yte noen form for støtte til personer eller foretak som er involvert i terrorhandlinger. Statene skal bekjempe rekrutteringen av medlemmer til terroristgrupper og stanse forsyning av våpen til terrorister. Alle nødvendige skritt skal tas for å forebygge utførelsen av terrorhandlinger, blant annet ved å gi tidlig varsel til andre stater. Den som finansierer, planlegger, medvirker til eller utfører terrorhandlinger, eller skjuler terrorister, skal nektes trygt tilholdssted («safe haven»).

Statene skal hindre at personer som finansierer, planlegger, medvirker til eller utfører terrorhandlinger mot andre stater eller deres befolkning, får bruke statens territorium til slikt formål. Handlingene skal anses som alvorlige straffbare handlinger i nasjonal rett, og straffen skal gjenspeile alvoret i terrorhandlingen.

Det skal ytes best mulig assistanse til andre stater som etterforsker og straffeforfølger i saker om finansiering eller støtte til terrorhandlinger. Bistanden skal også gjelde bevismidler som myndighetene har i sin besittelse, og som er nødvendige for straffeforfølgningen.

Myndighetene skal motvirke terroristgruppers bevegelser ved effektiv grensekontroll, kontroll i forbindelse med utstedelse av identitetskort og reisedokumenter, og ved tiltak for å motvirke forfalskning og ulovlig bruk av identitetskort og reisedokumenter.

6 Rettstilstanden i andre land og forholdet til folkeretten

6.1 Andre lands lovtiltak mot terrorisme

På bakgrunn av de ulike internasjonale initiativene for å motvirke terrorisme, har de fleste land satt i verk en prosess for å endre sin nasjonale lovgivning på området. Det varierer hvor langt de ulike landene har kommet i denne prosessen, men det er klart at det vil bli store endringer i anti-terrorlovgivningen i mange land. Departementet har som ledd i arbeidet med norske lovendringer tatt hensyn til sentrale forslag om lovendringer, særlig i europeiske land og i USA. I det følgende gis en kortfattet oversikt over rettstilstanden og endringsforslag i Storbritannia, Tyskland og USA. Enkeltheter i utenlandsk lovgivning og lovforslag kommer vi tilbake til ved behandlingen av konkrete spørsmål.

Det parallelle lovarbeidet i de andre nordiske landene er av særlig interesse for arbeidet med norske lovtiltak mot terror. Departementet har deltatt i møter med de andre nordiske landene for å drøfte spørsmål om hvordan konvensjonen og resolusjonen skal gjennomføres i de respektive landenes nasjonale rett. I kapittelet her gis en kort oversikt over lovarbeidet i de øvrige nordiske landene, mens mer detaljerte opplysninger om lovarbeidet blir presentert i tilknytning til behandlingen av de ulike spørsmålene nedenfor. På grunn av fremdriften i arbeidet i de andre nordiske landene, står det danske lovforslag særlig sentralt. Departementet presiserer for ordens skyld at det ikke kan utelukkes at forslagene i de andre nordiske landene blir endret i den videre lovgivningsprosessen.

6.1.1 Danmark

Den danske regjeringen la 13. desember 2001 frem forslag om lovtiltak mot terrorisme. Forslagene er basert på høringsnotatet som den forrige danske regjeringen sendte på høring 30. oktober 2001, og som det ble vist til i det norske høringsnotatet 20. desember 2001. Forslagene i høringsnotatet ble endret på en rekke punkter etter høringen. Hovedelementene i forslaget er innsettelse av en egen terrorparagraf i straffeloven, skjerpede strafferammer for forbrytelser som har tilknytning til terrorisme, flere beføyelser for politiet mht. etterforskning, dokumentinnsyn, ransaking og overvåking, økt adgang til å utlevere danske statsborgere til andre EU-land, innskjerping av asylbestemmelsene, forsterket overvåking av kriminelle asylsøkere og økt adgang til å utvise utlendinger. Forslagene er til behandling i det danske Folketinget, og vil etter alt å dømme bli ferdigbehandlet i løpet av vårsesjonen.

6.1.2 Finland

Den finske regjeringen tar etter det departementet har fått opplyst sikte på å legge frem forslag om nødvendige lovendringer i mai eller i begynnelsen av juni 2002.

6.1.3 Island

I Island ble et lovforslag med tiltak mot terrorisme lagt frem for Althinget i februar 2002. Forslaget har klare likhetstrekk med det danske lovforslaget, og bygger på EUs utkast til rammeavgjørelse om bekjempelse av terrorisme.

6.1.4 Sverige

I Sverige har Sikkerhetsrådets resolusjon 1373 blitt gjennomført ved rådsforordning 2001/2580/EF 27. desember 2001 om særlige tiltak mot visse personer og enheter for å bekjempe terrorisme. Terrorfinansieringskonvensjonen skal etter det departementet har fått opplyst legges frem for Riksdagen i mars 2002, og det er forventet at en ny lov skal settes i kraft i juli 2002. Gjennomføringen av EUs rammeavgjørelse om bekjempelse av terrorisme utstår til høsten 2002 for så vidt gjelder konkrete lovforslag, men det vil etter det departementet har fått opplyst bli fremmet en egen proposisjon til Riksdagen om godkjennelse av rammeavgjørelsen.

6.1.5 Storbritannia

Storbritannia har hatt en egen terrorismelov siden 1989 – først Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1989, hvor del III omhandlet finansiell støtte til terrorisme («Financial Assistance for Terrorism»). Loven fra 1989 er senere avløst av

Terrorism Act 2000. Den engelske lovgivningen rammer enhver som på noen måte stiller penger eller andre formuesgoder til rådighet for terrorformål. Medvirkning og tilskyndelse til slik finansiering rammes også. På samme måte rammes enhver form for finansiering av eller økonomisk støtte til forbudte terrororganisasjoner som IRA (Irish Republican Army) og INLA (Irish National Liberation Army), og likeså hvitvasking eller skjuling av midler som tilhører terrorister eller terrororganisasjoner. Vidtgående britisk jurisdiksjon over finansiering av terrorisme i utlandet følger også av loven, og utleveringsreglene er endret slik at de tilfredsstiller kravene i terrorfinansieringskonvensjonen.

Terrorism Act 2000 gir politi, tolltjenestemenn og immigrasjonsmyndigheter vide fullmakter til å beslaglegge midler som det er rimelig grunn til å tro er avsatt for terrorformål. Loven gir også detaljerte regler om inndragning av slike midler.

Terrorisme er i Terrorism Act 2000 definert som handlinger (eller trusler om slike), som innebærer alvorlig vold mot person, alvorlig skade på eiendom, alvorlig sikkerhets- eller helserisiko for publikum, alvorlig forstyrrelse av elektroniske systemer («cyber terrorism») eller som setter andres liv i fare. Som hovedregel kreves det også at handlingen eller truslene har til hensikt å påvirke myndighetene, eller å spre frykt blant publikum, for å nå et politisk, religiøst eller ideologisk mål.

Det britiske parlamentet har i desember 2001 vedtatt ny anti-terrorlovgivning; «The Anti-Terrorism, Crime and Security Bill».

Loven har blant annet som formål å hindre finansiering av terrorisme, å sørge for at myndighetene kan samle inn informasjon som er nødvendig for å motvirke terrorismetrusselen, å foreta tilpasninger i de relevante immigrasjonsprosedyrene, og å forbedre sikkerheten for farlig materiale som kan brukes av terrorister.

Loven gir utvidede fullmakter til politiet og sikkerhetstjenestene. Blant annet vil utenlandske terroristmistenkte som for øyeblikket ikke kan tiltales eller utleveres, kunne holdes i varetekt uten rettergang. Fullmakten må imidlertid fornyes av Parlamentet om 15 måneder.

Andre hovedpunkter er:

- økte fullmakter til overvåkning av antatte terroristkonti
- økt adgang til informasjonsdeling mellom ulike myndighetsorganer, slik som det britiske Tollvesenet og den britiske Riksrevisjonen
- det gjøres straffbart å hjelpe utenlandske grupper eller regimer til å skaffe seg masseødeleggelsesvåpen
- bedrifter tillates å beholde kommunikasjonsinformasjon over lengre tid, så som oppringte telefonnummer og e-postadresser
- korrupsjonslovgivningen utvides til å gjelde også utenlandske borgere
- bioterrortrusler straffes med inntil sju års fengsel
- myndighetene gis tilgang til flypassasjermanifest og cargodetaljer.

6.1.6 Tyskland

Den tyske straffeloven har et eget straffebud rettet mot oppbygning av kriminelle organisasjoner («Bildung krimineller Vereinigungen») og et eget straffebud rettet mot oppbygning av terroristiske organisasjoner («Bildung terroristischer Vereinigungen»), jf. hhv. § 129 og § 129a StGB (Strafgesetzbuch). Paragraf 129 om kriminelle organisasjoner gjelder organisasjoner som har som formål å begå straffbare handlinger eller som har straffbare handlinger som virksomhet. Bestemmelsen omfatter ikke organisasjoner hvor det å begå straffbare handlinger bare er et underordnet mål og hvor straffbare handlinger bare er en liten, mindre viktig del av virksomheten. På den annen side kreves det heller ikke at de straffbare handlingene skal være organisasjonens hovedmål eller hovedbeskjeftigelse. Det som kreves, er at kriminaliteten er en ikke ubetydelig del av organisasjonens virksomhet eller formål, og at organisasjonen representerer en viss fare for den offentlige sikkerheten. Typiske eksempler er organisert narkotikaomsetning eller organiserte biltyverier.

Etter rettspraksis er en organisasjon i denne bestemmelsens forstand enhver «organisatorisk sammenslutning» av minst 3 personer, som ved å underordne sin egen vilje under fellesskapets, forfølger felles målsetninger og står i et slikt forhold til hverandre at de føler seg som en enhetlig sammenslutning. At de involverte er enige om å begå en forbrytelse er ikke i seg selv nok til å kunne betegne dem som en kriminell organisasjon – det må et visst minimum av organisasjonsstruktur til, og det må foreligge et visst element av at medlemmene underkaster seg organisasjonens vilje.

Bestemmelsen setter straff for flere former for «oppbygning» av en slik organisasjon – fra å grunnlegge eller opprette den, være medlem i den eller propagandere for den, og til å understøtte den (ved for eksempel å finansiere organisasjonens aktiviteter eller deler av disse). Strafferammen går opp til 5 års fengsel.

Paragraf 129a om terroristiske organisasjoner er bygget opp etter mønster av § 129, men med en forhøyet strafferamme (opp til 10 år). Paragraf 129a

rammer organisasjoner som har som formål eller virke å begå en eller flere nærmere bestemte forbrytelser, som for eksempel drap eller folkemord, kidnapping eller gisseltaking, bombeattentater, flykapring eller særlig grove tilfeller av skadeverk eller brannstiftelse. På samme måte som § 129 setter § 129a straff for grunnleggelse av en slik organisasjon, propagandering for den, medlemsskap i den og for understøttelse (eksempelvis finansiering) av organisasjonen eller dens aktiviteter.

Også i Tyskland er det foreslått lovendringer om terrorisme. Av viktige forslag til endringer kan nevnes at Forbundskriminalpolitiet (Bundeskriminalamt, BKA) skal gis en sterkere rolle i bekjempelsen av terrorisme. BKA skal ikke kunne iverksette etterforskning uten at det foreligger mistanke, men skal ha adgang til å innhente nødvendig informasjon i egenskap av å være koordinerende sentralmyndighet. Det er så statsadvokatembetet som avgjør om mistanke foreligger.

De hemmelige tjenestene skal også gis bedre arbeidsmuligheter. Virkeområdet for tjenestene utvides, og informasjonsutvekslingen mellom dem gjøres enklere. Overvåkingstjenesten («Verfassungsschutz») skal kunne kreve opplysninger fra private firmaer (banker, finansinstitusjoner, reiseselskaper mv.), en rett som til nå har vært forbeholdt politimyndigheten. Overvåkingstjenesten behøver ingen rettsavgjørelse for tiltakene, og får under bestemte forutsetninger adgang til å gi opplysningene til politiet. Videre skal langt flere grupper enn til nå sikkerhetsklareres.

Det har vært stor diskusjon i Tyskland om å ta i bruk identifikasjonsdokumenter med biometriske kjennetegn (fingeravtrykk, hånd- eller ansiktsform). Identitetssikrende data i forbindelse med asylsøknader (fingeravtrykk, lydbåndopptak av språkprøver mv.) skal ifølge forslaget oppbevares i 10 år. Visumavgjørelser skal lagres i et sentralt register. Politiet kan forespørre om oppholdsstatus for enkeltpersoner eller grupper også ved «abstrakt fare», det vil si uten konkret mistanke. Personer med flyktningstatus etter Genève-konvensjonen skal kunne utvises dersom de aktivt støtter opp om voldshandlinger med politiske målsettinger.

Det føderale grensepolitiet i Tyskland («Bundesgrenzschutz») skal sørge for bevæpnede vakter på visse flyavganger.

6.1.7 USA

USA har etter 11. september 2001 gjennomført en rekke tiltak for å bekjempe terrorisme. En omfattende endringslov kalt PATRIOT Act («Provide Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act») ble vedtatt 2. oktober 2001. Loven er delt inn i syv hoveddeler, og omhandler blant annet etterretning (Intelligence Gathering), utlendinger som involverer seg i terroristaktiviteter (Aliens Engaging in Terrorist Activity), strafferettslige regler (Criminal Justice), finansiell infrastruktur (Financial Infrastructure) og nødfullmakter (Emergency Authorizations).

Loven endrer en rekke eksisterende lover. De viktigste endringene finnes i lovens fire første deler.

Del I skal forbedre det amerikanske Justisdepartementets muligheter til å innhente etterretningsinformasjon som en nødvendig for å bekjempe terroristorganisasjoner. Endringer gjøres blant annet i adgangen til å foreta elektronisk avlytting.

Del II øker immigrasjonsmyndighetenes kompetanse til å anholde og fjerne mistenkte terrorister, ved å utvide terroristdefinisjonen til å inkludere personer som gir støtte til terroristorganisasjoner.

Del III skal øke påtalemyndighetens mulighet til å uskadeliggjøre terroristorganisasjoner gjennom rettslige prosesser. Lovendringene skal stimulere etterforskning og straffeforfølgning før fullføringen av et terroristangrep. Videre er det fastsatt alternative maksimumsstraffer for terrorisme, for å gi dommere større mulighet til å utmåle en straff som står i samsvar med den begåtte forbrytelse.

Del IV retter seg mot terroristorganisasjoners finansielle infrastruktur. Slike organisasjoner behøver ofte betydelige ressurser, som skaffes til veie av andre enn dem som er direkte ansvarlige for terroristangrep. Lovendringene skal redusere muligheten til å finansiere terrorangrep.

6.2 Forholdet til folkeretten

Sikkerhetsrådets resolusjon er hjemlet i FN-pakten kapittel VII. Resolusjonen er folkerettslig forpliktende. Påleggene må gjennomføres i norsk rett for at de skal bli bindende i Norge.

Departementet vil understreke at det ved utformingen av lovtiltakene som skal gjennomføre Norges forpliktelser i kampen mot terrorisme, er lagt særlig vekt på at FNs pålegg ikke kan tolkes slik at det oppstår noe motsetningsforhold til grunnleggende menneskerettigheter. Lovforslagene som fremmes i proposisjonen er utformet slik at de er i samsvar med Norges menneskerettighetsforpliktelser. De foreslåtte reglene mot terrorisme må under enhver omstendighet tolkes og anvendes med de begrensninger og presiseringer som følger av det norske lovverket for øvrig, jf. særlig straffeloven § 1 annet ledd, straffeprosessloven § 4 og menneskerettsloven § 3, som fører til at blant annet menneskerettskonvensjonene ved motstrid går for-

an annen lovgivning. Også de øvrige tolkningsprinsippene som anvendes i norsk rett for å harmonisere ulike rettsregler når det treffes individuelle avgjørelser, vil gjelde på vanlig måte. Lovforslaget endrer ikke menneskerettighetsforpliktelsenes stilling i norsk rett.

Noen høringsinstanser har etterlyst en nærmere vurdering av forholdet mellom lovforslagene som ble sendt på høring, og menneskerettighetsforpliktelsene Norge er bundet av. For enkelte forslag er dette drøftet nærmere nedenfor, jf. for eksempel 11.6.3. Forslaget om å utvide adgangen til å ta i bruk ekstraordinære etterforskningsmetoder, som kunne ha reist spørsmål bl.a. i forhold til Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) artikkel 8, er ikke fulgt opp i proposisjonen her men følges opp av et eget utvalg. En generell kriminalisering av forberedelse og planlegging av terrorhandlinger kunne ha gjort det naturlig å drøfte forholdet til kravene som EMK artikkel 7 stiller til konkretisering av objektive kjennetegn ved den straffbare handlingen, men heller ikke dette forslaget er fulgt opp, og noen nærmere drøftelse er derfor ikke nødvendig. De forslagene til endringer i straffeloven som fremmes i proposisjonen, oppfyller kravene i artikkel 7.

Ved utformingen av forslag til regler om båndlegging har har det blitt tatt hensyn til EMKs første tilleggsprotokoll artikkel 1, som blant annet innebærer at ingen skal bli fratatt sin eiendom unntatt i det offentliges interesse og på de betingelser som er hjemlet ved lov og ved folkerettens alminnelige prinsipper. Departementet vurderer det slik at den offentlige interesse i å forhindre finansiering av terrorhandlinger tilsier at det innføres en slik båndleggingsadgang. Departementet viser også til de rettssikkerhetsgarantier og begrensninger i båndleggingsadgangen som ligger i forslaget, blant annet i form av obligatorisk domstolskontroll og ved at forholdsmessighetsprinsippet i straffeprosessloven § 170 a gjelder på vanlig måte. Heller ikke forholdet til uskyldspresumsjonen (EMK artikkel 6) er problematisk, ettersom båndlegging har en rent preventiv virkning og heller ikke av andre grunner er å anse som »straff» i konvensjonens forstand.

For så vidt gjelder forslagene til endringer i utlendingsloven, vil departementet understreke at en utlending som ved utsendelse risikerer å bli utsatt for tortur, eller umenneskelig eller nedverdigende behandling eller straff, ikke vil bli utvist med hjemmel i de foreslåtte bestemmelsene. I forlengelse av de verdiene som ligger til grunn for menneskerettsforpliktelsene, vil departementet fremheve at representanter for myndighetene har et særlig ansvar for å gjennomføre kontroll- og sikkerhetstiltak på en slik måte at de ikke bidrar til en unødig mistenkeliggjøring av grupper som står i fare for å bli utsatt for etnisk diskriminering.

Det er ikke foreslått utvidet adgang til utlevering etter utleveringsloven, men departementet vil for ordens skyld understreke at utleveringsbegrensningene i §§ 6 og 7 gjelder på vanlig måte også i saker om terrorhandlinger. Det betyr bl.a. at utlevering ikke kan skje dersom det må antas å være alvorlig fare for at vedkommende på grunn av rase, religion, nasjonalitet, politisk oppfatning eller politiske forhold ellers ville bli utsatt for forfølgelse som retter seg mot hans liv eller frihet eller for øvrig har alvorlig karakter. Utlevering kan heller ikke skje dersom den vil komme i strid med grunnleggende humanitære hensyn.

6.3 EU-initiativer i kampen mot terrorisme

6.3.1 Innledning

Det Europeiske Råd besluttet på et ekstraordinært møte i Brussel 21. september 2001 at bekjempelse av terrorisme skal være et høyt prioritert mål for Den Europeiske Union. Rådet godkjente en handlingsplan for bekjempelse av terrorisme, som blant annet inneholder bestemmelser om styrking av politisamarbeidet og om mer effektivt rettslig samarbeid. Nedenfor gis en oversikt over EU-initiativer mot terrorisme, som har betydning for forslagene i høringsnotatet her.

Forslagene omfattes ikke av EØS-avtalen eller Schengen-samarbeidet (Avtale 18. mai 1999 mellom Rådet for den europeiske union og Republikken Island og Kongeriket Norge om de sistnevnte statenes tilknytning til gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengen-regelverket). Forslagene er derfor ikke bindende for Norge. Dermed har Norge større frihet enn medlemslandene i EU til å utforme ny lovgivning på området.

Departementet har i sine vurderinger likevel tatt forslagene i betraktning. Terrorismens globale karakter gjør at ny norsk straffelovgivning langt på vei bør harmoniseres med lovgivningen i bl.a. de andre nordiske landene. Det vil kunne gi uheldige signaler dersom norsk lovgivning i større grad enn lovgivningen i EU-landene tillater terrorvirksomhet. I prinsippet kan det oppstå fare for at terrorister vil bruke Norge som base for sine ulovlige aktiviteter, og mildere lovgivning enn i EU-land kan på sikt vanskeliggjøre norsk deltakelse i ulike former for strafferettslig og straffeprosessuelt samarbeid.

6.3.2 Forslag til rammeavgjørelse om bekjempelse av terrorisme

EU-kommisjonen la 19. september 2001 frem et forslag til rammeavgjørelse (KOM/2001/521 endelig utgave). På rådsmøtet 6.-7. desember 2001 ble det på grunnlag av Kommisjonens forslag oppnådd foreløpig enighet om et utkast til avgjørelse, med parlamentariske forbehold fra Sverige, Danmark og Irland og forbehold om fornyet høring av Europaparlamentet.

Formålet med tiltaket er å gjennomføre (deler av) artikkel 31 bokstav e i traktaten om Den Europeiske Union, som gjelder fastsettelse av minsteregler for hva som utgjør kriminelle handlinger, og for straffene for organisert kriminalitet, terrorisme og ulovlig narkotikahandel. Rammeavgjørelsen skal bidra til å oppnå målsetningene i artikkel 29 om et høyt trygghetsnivå for borgerne i EU, og vedtas med enstemmighet av Rådet etter artikkel 34 nr. 2 bokstav b. Etter denne bestemmelsen vil Rådets endelige avgjørelse være bindende for medlemsstatene i EU med hensyn til det tilsiktede målet, mens det i utgangspunktet overlates til nasjonale myndigheter å bestemme formen og midlene for gjennomføringen i nasjonal rett.

I det foreløpige utkastet til Rådets avgjørelse er «terrorhandlinger» definert i artikkel 1, mens artikkel 2 skal pålegge medlemsstatene å kriminalisere ledelse av, deltagelse i eller støtte til terroristgrupper. I Kommisjonens forslag er «terrorhandlinger» definert i artikkel 3, som også omfatter tilsvarende bestemmelser om terroristgrupper som artikkel 2 i Rådets foreløpige utkast (se nærmere om definisjonene av terrorhandlinger nedenfor punkt 7.4).

Så vel Rådets foreløpige utkast (artikkel 4) som Kommisjonens forslag (artikkel 5) inneholder bestemmelser om at medlemsstatene skal sikre at terrorhandlinger straffes med effektive, forholdsmessige og avskrekkende sanksjoner.

6.3.3 Forslag til rammeavgjørelse om gjensidig anerkjennelse av europeiske pågripelsesbeslutninger (europeisk arrestordre)

Kommisjonen la 19. september 2001 frem forslag til rammeavgjørelse om europeisk arrestordre og overføringsprosedyrer mellom medlemsstatene. Forslaget ble i løpet av høsten grundig behandlet, og omarbeidet, men det ble ikke vedtatt på rådsmøtet 6.-7. desember 2001. Imidlertid ble det oppnådd politisk enighet om rammeavgjørelsen 10. desember 2001, men den er foreløpig ikke formelt vedtatt i Rådet.

Hovedtanken er at en anmodning fra myndighetene i et land om å få en person overlevert til seg med tanke på straffeforfølgning, skal anerkjennes og kunne fullbyrdes i alle medlemsstatene i EU. Den europeiske arrestordren erstatter med andre ord dagens utleveringsprosedyrer, slik disse er nedfelt i Europarådets utleveringskonvensjon, EUs utleveringskonvensjoner og Schengen-konvensjonens regler om utlevering. Overføring kan bare nektes i noen få tilfeller, som er regnet opp i rammeavgjørelsen. Det nye regelverket er ikke Schengen-relevant, men det kan være aktuelt å forhandle om en egen tilknytningsavtale for Norge. Spørsmålet om tilknytning vil i så fall bli lagt frem for Stortinget på vanlig måte.

6.3.4 Rådets felles holdninger om bekjempelse av terrorisme

Rådet vedtok 27. desember 2001 felles holdning 930 om bekjempelse av terrorisme og felles holdning 931 om bruk av særskilte tiltak til bekjempelse av terrorisme (se nærmere i 7.4 om felles holdning 931 og i 9.3.2 om felles holdning 930). Norge har sammen med de fleste andre europeiske land sluttet opp om disse politiske erklæringene.

6.4 Initiativer fra Europarådet

Dagen etter terroranslagene mot USA kom Ministerkomiteen i Europarådet med en deklarasjon om kampen mot internasjonal terrorisme. I deklarasjonen ble det gitt uttrykk for at innsatsen mot terrorisme skal intensiveres, bl.a. gjennom bruk av Europarådets ulike rettslige instrumenter og gjennom internasjonalt samarbeid. Man skal dessuten vurdere behovet for å oppdatere Europarådets konvensjon mot terrorisme.

På bakgrunn av deklarasjonen ble det 8. november 2001 besluttet å oppnevne en multidisiplinær arbeidsgruppe mot terrorisme (GMT). Gruppen skal etter mandatet 1) følge opp de rettslige tiltakene som er nevnt i deklarasjonen, 2) sikre samordningen mellom de ulike ekspertkomiteene i Europarådet og mellom Europarådet og andre internasjonale fora, 3) vurdere om det er behov for å oppdatere noen av de rettslige instrumentene som har betydning i kampen mot terrorisme, især Europarådets konvensjon mot terrorisme, og 4) utveksle synspunkter på nye FN-initiativer.

Gruppen hadde sitt første møte i Strasbourg 12.-14. desember 2002. Det fremgår av mandatet at det skal utarbeides en foreløpig rapport om fremdriften til Ministerkomiteens møte i mai 2002. Arbeidet skal være avsluttet innen 31. desember 2002.

7 En egen straffebestemmelse om terrorhandlinger

7.1 Innledning

Begrepet terrorisme er ikke brukt i norsk straffelovgivning i dag. Straffeloven inneholder heller ingen egne bestemmelser som spesielt retter seg mot terrorisme. Terrorhandlinger må etter gjeldende rett bedømmes etter straffebud som har et mer generelt anvendelsesområde, som for eksempel bestemmelsene om drap, legemsbeskadigelse, trusler, frihetsberøvelse, flykapring, brannstiftelse, sprengning og forgiftning av drikkevann. De fleste av disse straffebudene har en øvre strafferamme på fengsel inntil 21 år.

En del land har særskilte bestemmelser som retter seg direkte mot terrorvirksomhet eller mot terrororganisasjoner, jf. oversikten i kapittel 6.

Sikkerhetsutvalget drøftet i NOU 1993: 3 Strafferettslige regler i terroristbekjempelsen om det burde innføres egne bestemmelser om terrorisme, men konkluderte med at terrorhandlinger fortsatt burde reguleres av mer generelle straffebud, jf. utredningen side 44. Departementet og justiskomiteen sluttet seg til dette, men holdt åpent å vurdere spørsmålet i en bredere sammenheng senere, jf. Ot.prp. nr. 64 (1998–99) side 129 og Innst. O. nr. 3 (1999–2000) side 22.

Siden Norge nå er forpliktet til å innføre egne straffebestemmelser mot finansiering av terrorhandlinger, er det behov for å definere terrorhandlinger i straffeloven. Spørsmålet reiser seg da på nytt om det også bør innføres et eget straffebud rettet mot terrorhandlinger.

EU-landene skal etter Rådets foreløpige utkast til rammeavgjørelse om bekjempelse av terrorisme sikre at nærmere angitte alvorlige forbrytelser betraktes som terrorhandlinger når de begås for å tilføye et lands eller en internasjonal organisasjons politiske, forfatningsmessige, økonomiske eller sosiale strukturer alvorlig skade, for å skape alvorlig frykt i en befolkning eller for urettmessig å tvinge offentlige myndigheter eller en internasjonal organisasjon til å gjøre, tåle eller unnlate noe.

Rådets avgjørelse vil også forplikte medlemsstatene i EU til å sikre at disse terrorhandlingene kan straffes strengere enn de tilsvarende forbrytelsene utført uten et slikt særlig terrorforsett.

Nasjonale myndigheter står i utgangspunktet fritt til å bestemme hvordan målene i en slik rammeavgjørelse skal oppnås, jf. artikkel 34 nr. 2 bokstav b i EU-traktaten.

7.2 Tidligere vurderinger

Sikkerhetsutvalget uttalte følgende i NOU 1993: 3 Strafferettslige regler i terroristbekjempelsen, på side 43–44:

> «Bruk av «terrorisme» som begrep i strafferettslig sammenheng forutsetter at det finnes en entydig definisjon som er såpass klar og konsis at det kan forsvares å knytte særskilte rettsvirkninger til dette. Men det har i praksis vist seg svært vanskelig å oppnå enighet om en slik entydig definisjon. I praksis vil handlinger som i dagligtale betegnes som terrorisme bestå av gjerninger som i seg selv er straffbare etter andre straffebud, men hvor formålet eller motivet for handlingen er av en spesiell art... En slik bruk av handlingens formål som et strafferettslig relevant kriterium skaper imidlertid særlige problemer, især hvis dette skal gjelde generelt for en rekke ulike handlinger. I denne sammenheng vil det også være et problem at heller ikke formålet vil kunne beskrives presist i en kortfattet juridisk tekst. Dessuten vil formålet bak terroristpregede handlinger ofte være i større eller mindre grad politisk motivert, noe som skaper ytterligere problemer i tilknytning til den strafferettslige behandlingen av dette.
>
> Det kan videre anføres at straffverdigheten av en handling bør vurderes ut fra handlingen i seg selv, ikke i hvorvidt merkelappen «terrorisme» kan knyttes til virksomheten. Riktignok kan det være så at selve straffutmålingen vil kunne bero til en viss grad på det forhold at en handling er utført i terrorismesammenheng, jfr om dette nedenfor.
>
> Ved bruk av begrepet «terrorisme» som et selvstendig strafferettslig kriterium, står man også i fare for å trekke inn under dette begrepet handlinger som ikke egentlig hører hjemme der. Dette fordi formålet nødvendigvis vil måtte stå sentralt i en definisjon av terrorisme, mens de objektive sider ved handlingen vil kunne være de samme enten handlingen er motivert ut fra terrorismesammenheng eller på annet grunnlag...

Egne bestemmelser om terrorisme kan videre føre til en øket, uønsket fokusering på terrorismen som fenomen. Det ligger en klar markering i å behandle terroristpregede handlinger på nøyaktig samme måte som annen kriminalitet...

Det kan også anføres at egne straffebestemmelser mot terrorisme vil kunne sikre mer adekvate (strengere) straffereaksjoner i de tilfelle hvor terroristelementer nettopp tilsier en skjerpet strafferettslig reaksjon. På den annen side svekkes dette argumentet av det faktum at man i norsk strafferett har et system med meget vide strafferammer, som gir domstolene mulighet til – innenfor lovens ordinære strafferammer – å ta hensyn til nettopp slike forhold ved straffeutmålingen.

Utvalget er kommet til at det ikke bør innføres særskilte strafferettslige bestemmelser som direkte retter seg mot terrorisme, men at man som i dag lar terroristhandlinger bli underkastet den ordinære strafferett basert på de tradisjonelle straffebud.»

Departementet sluttet seg i Ot.prp. nr. 64 (1998–99) til Sikkerhetsutvalgets forslag og uttalte på side 129:

«Også departementet er enig med Sikkerhetsutvalget i at det i denne omgangen ikke bør innføres særbestemmelser om terrorisme. Straffeloven har i liten grad særregler av den art det her dreier seg om: Også ved forbrytelser mot menneskeheten, folkemord, rasistiske handlinger m v er det i første rekke ulike generelle bestemmelser som må brukes. Det virker lite naturlig bare å innføre særbestemmelser om terrorisme. Spørsmålet om å innføre slike bestemmelser i tillegg til de generelle reglene bør vurderes i en bredere sammenheng. Dette faller naturlig inn under Straffelovkommisjonens mandat.

Trolig vil det ha liten eller ingen betydning for straffbarheten eller for straffutmålingen å innføre en særbestemmelse om terrorisme. Derimot kan det ha en viss signaleffekt. Det er etter departementets mening ikke et sterkt nok argument til å begrunne at det innføres særregler om terrorisme nå.»

I sikkerhetsloven 20. mars 1998 nr. 10 § 3 nr. 5 er terrorhandlinger definert slik, som ett ledd i definisjonen av «sikkerhetstruende virksomhet»:

«Terrorhandlinger; ulovlig bruk av, eller trussel om bruk av, makt eller vold mot personer eller eiendom, i et forsøk på å legge press på landets myndigheter eller befolkning eller samfunnet for øvrig for å oppnå politiske, religiøse eller ideologiske mål.»

7.3 Internasjonale forpliktelser om bekjempelse av finansiering av terrorisme

For å gjennomføre terrorfinansieringskonvensjonen og Sikkerhetsrådets resolusjon 1373 er det nødvendig å definere nærmere hva som er terrorhandlinger, enten i de enkelte bestemmelsene eller ved at det gis en egen bestemmelse om terrorhandlinger i straffeloven, som de øvrige bestemmelsene kan vise til.

Definisjonen av terrorhandling i den provisoriske anordningen 5. oktober 2001 § 1 bygger dels på sikkerhetslovens definisjon og dels på definisjonen i terrorfinansieringskonvensjonen artikkel 2 bokstav a og b:

«Enhver person begår en overtredelse i henhold til denne konvensjon dersom han eller hun på noen måte, direkte eller indirekte, ulovlig og forsettlig, fremskaffer eller samler inn økonomiske midler i den hensikt at de skal benyttes, eller med kjennskap til at de skal benyttes, helt eller delvis, til å utføre:

a) en handling som utgjør en overtredelse innenfor rammen av og som definert i en av de avtaler som er oppført i vedlegget, eller
b) enhver annen handling i den hensikt å drepe sivile eller andre som ikke tar aktivt del i fiendtlighetene i en væpnet konflikt, eller å påføre dem alvorlig legemsskade, når denne handling ut fra sin karakter eller kontekst har som formål å skape frykt i en befolkning, eller å tvinge en regjering eller en internasjonal organisasjon til å utføre eller avstå fra å utføre en handling.»

Henvisningen i bokstav a innebærer at handlinger som rammes av de ni globale konvensjonene om terrorisme som er i kraft, skal anses som terrorhandlinger. Konvensjonene retter seg mot flykapring, forbrytelser mot diplomatiske representanter mv., gisseltaking, ulovlig befatning med radioaktivt materiale, voldshandlinger på flyplasser, forstyrrelse av sikkerheten for maritim navigasjon eller sikkerheten på plattformer på kontinentalsokkelen, samt terrorbombing. I tillegg skal etter bokstav b andre handlinger som er utført med det fortsett å drepe eller påføre alvorlig skade på personer som ikke aktivt deltar i fiendtligheter i en væpnet konfliktsituasjon, regnes som terrorhandlinger, når formålet er å skremme befolkningen eller å tvinge en regjering eller en internasjonal organisasjon til å foreta eller unnlate å foreta en bestemt handling.

7.4 EUs utkast til rammeavgjørelse om bekjempelse av terrorisme og Rådets felles holdning 931 om bruk av særskilte tiltak til bekjempelse av terrorisme

I Kommisjonens forslag til rammeavgjørelse om bekjempelse av terrorisme (jf. ovenfor punkt 6.3.2), heter det generelt om hva som utgjør terrorhandlinger: «De fleste terrorhandlinger er grundlæggende almindelige lovovertrædelser, der bliver til terroristrelaterede lovovertrædelser på grund af lovovertræderens bevæggrunde. Hvis motivet er i alvorlig grad at ændre eller nedbryde grundlæggende principper og statens grundpiller ved at skræmme mennesker, er der tale om en terrorhandling. Dette synspunktet er medtaget i medlemsstaternes lovgivning vedrørende terrorisme.» I Kommisjonens forslag til rammeavgjørelse defineres terrorhandlinger slik:

«Artikel 3 – Terrorhandlinger
1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at følgende strafbare handlinger, som med forsæt begås af enkeltpersoner eller grupper mod et eller flere lande, deres institutioner eller befolkning med henblik på at true dem og i alvorlig grad forstyrre eller ødelægge de politiske, økonomiske eller sociale strukturer i det eller disse lande, i overensstemmelse med definitionen i landenes nationale lovgivning straffes som terrorhandlinger:
a) mord
b) personskade
c) kidnapning eller gidseltagning
d) afpresning
e) tyveri eller røveri
f) ulovlig beslaglæggelse eller beskadigelse af stats- og regeringsfaciliteter, offentlige transportmidler, infrastrukturer, offentlige steder og ejendom
g) fremstilling, besiddelse, erhvervelse, transport eller levering af våben eller sprængstoffer
h) udslip af forurenende stoffer eller brande, eksplosioner eller oversvømmelser, der bringer mennesker, dyr eller miljøet i fare
i) forstyrrelse eller afbrydelse af vand- eller elforsyningen eller andre grundlæggende ressourcer
j) angreb via påvirkning af edb-systemer
k) trusler om at ville begå en af ovennævnte strafbare handlinger
l) ledelse af en terroristgruppe
m) fremme af, støtte til eller deltagelse i en terroristgruppe.
2. I denne rammeafgørelse forstås ved terroristgruppe en struktureret sammenslutning af en vis varighed, bestående af mere end to personer, som handler i forening med henblik på at begå terrorhandlinger som omhandlet i stk. 1, litra a)-k).»

Uttrykket «at true» i nr. 1 må forstås som det «å skape frykt». Dette fremgår klart av en sammenligning med andre språkversjoner, for eksempel brukes i den svenske versjonen uttrykket «att skrämma», i den engelske «intimidating» og i den tyske «einzuschüchtern».

Til grunn for utarbeidelsen av høringsnotatet lå Rådets foreløpige utkast til avgjørelse fra møtet 6.-7. desember 2001 (jf. ovenfor 6.3.2), som under henvisning til det nevnte forslaget fra Kommisjonen definerer terrorhandlinger slik:

«Artikel 1 – Terrorhandlinger
Hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at nedenstående forsætlige handlinger, således som de er defineret som lovovertrædelser i national lovgivning, der i kraft af deres karakter eller den sammenhæng, hvori de begås, kan tilføje et land eller en international organisation alvorlig skade, betragtes som terrorhandlinger, når de begås med det formål:
i. at intimidere en befolkning i alvorlig grad, eller
ii. uretmæssigt at tvinge offentlige myndigheder eller en international organisation til at foretage eller undlade at foretage en handling, eller
iii. at destabilisere eller ødelægge et lands eller en international organisations grundlæggende politiske, forfatningsmæssige, økonomiske eller sociale strukturer i alvorlig grad ved følgende handlinger:
a) legemsangreb, der kan have døden til følge
b) alvorlige overgreb mod en persons fysiske integritet
c) bortførelse eller gidseltagning
d) (...)
e) massive ødelæggelser af et regeringsanlæg eller et offentligt anlæg, et transportsystem, en infrastruktur, herunder et edb-system, en fast platform på kontinalsoklen, et offentligt sted eller en privat ejendom, der kan bringe menneskeliv i fare eller forårsage betydelige økonomisk tab
f) kapring af luftfartøjer, skibe eller andre kollektive transportmidler eller godstransportmidler
g) fremstilling, besiddelse, erhvervelse, transport eller levering eller brug af skydevåben, sprængstoffer, kernevåben, biologiske og kemiske våben og for biologiske og kemiske våbens vedkommende forskning og udvikling

h) spredning av farlige stoffer, brandstiftelse, fremkaldelse af eksplosioner eller oversvømmelser, der bringer menneskeliv i fare
i) forstyrrelse eller afbrydelse af vand- eller elforsyningen eller forsyningen med andre grundlæggende naturressourcer, der bringer menneskeliv i fare
j) fremsættelse af trusler om at ville udvise en af ovennævnte adfærdsformer.»

Sammenlignet med Kommisjonens forslag, er det etter denne definisjonen et noe snevrere utvalg av straffbare handlinger (bokstavene a til j), som skal kunne kvalifiseres som terrorhandlinger. Det særskilte ved forsettet, som gjør den ellers straffbare handlingen til en terrorhandling, er derimot beskrevet videre og vagere. Etter denne definisjonen er det i tillegg slik at også handlinger rettet mot en «international organisation» kan utgjøre terrorhandlinger. I Kommisjonens forslag er organisasjoner ikke nevnt.

Rådets felles holdning 931 om bruk av særskilte tiltak til bekjempelse av terrorisme, som er en politisk erklæring som Norge har sluttet opp om, bygger i artikkel 1 nr. 3 på en tilsvarende definisjon av begrepet «terrorhandling»:

> «I denne fælles holdning forstås ved «terrorhandling» en af følgende overlagte handlinger som i kraft af sin karakter eller den sammenhæng, hvori den begås, kan tilføje et land eller en international organisation alvorlig skade, og som kan defineres som en forbrydelse i henhold til national lov, når den begås med det formål:
> i. at intimidere en befolkning i alvorlig grad, eller
> ii. uretmæssigt at tvinge offentlige myndigheder eller en international organisation til at foretage eller undlade at foretage en handling, eller
> iii. at destabilisere eller ødelægge et lands eller en international organisations grundlæggende politiske, forfatningsmæssige, økonomiske eller sociale strukturer i alvorlig grad ... «

Men samtidig er denne felles holdningen begrenset til å gjelde de bestemte personene, gruppene og enhetene som er oppført på en liste i et bilag til holdningen, jf. artikkel 1 nr. 1.

Ved at uttrykket «overlagte» handlinger er brukt, kan den danske ordlyden i den felles holdningen tale for at bare straffbare handlinger begått med overlegg faller inn under definisjonen. I Rådets foreløpige utkast til rammeavgjørelse, som tydelig har tjent som forbilde for denne terrorismedefinisjonen, brukes derimot det danske uttrykket «forsætlige» handlinger. På tysk brukes uttrykket «vorsätzliche», på engelsk «intentional» og på fransk «intentionnels» – så vel i Rådets felles holdning 931 som i det foreløpige utkastet til rammeavgjørelse.

Norge er ikke rettslig bundet av EUs initiativer, men det er naturlig å følge opp en politikk Norge har sluttet opp om, jf. den felles holdningen. I arbeidet med nye lovtiltak mot terrorisme, er det også naturlig å trekke veksler på innholdet i de nevnte initiativene fra EU. Samtidig er det av det hensyn til den enkeltes rettssikkerhet nødvendig å sikre at de aktuelle norske lovbestemmelsene får en så klar og presis utforming som mulig.

7.5 Tilsvarende lovforslag i andre land

7.5.1 Danmark

Det danske Justitsministeriet har lagt til grunn at Rådets foreslåtte rammeavgjørelse om bekjempelse av terrorisme vil forplikte medlemsstatene i EU til å kriminalisere terrorisme særskilt. Som følge av dette er det i utkastet til lov om endringer i den danske straffeloven og andre lover til «Gennemførelse af FN-konventionen til bekæmpelse af finansiering af terrorisme, gennemførelse af FN's Sikkerhetsråds resolution nr. 1373 (2001) samt øvrige initiativer til bekæmpelse af terrorisme mv.» foreslått en egen straffebestemmelse om terrorisme, jf. forslaget kapittel 2.3.3.1 og utkastet til ny § 114 i den danske straffeloven (bygget på det foreløpige utkastet til rammeavgjørelse, jf. ovenfor 7.4):

> «§ 114. For terrorisme straffes med fængsel indtil på livstid den, som med forsæt til at skræmme en befolkning i alvorlig grad, eller uretmæssigt at tvinge danske eller udenlandske offentlige myndigheter eller en international organisation til at foretage eller undlade at foretage en handling, eller at destabilisere eller ødelægge et lands eller en international organisations grundlæggende politiske, forfatningsmæssige, økonomiske eller samfundsmæssige strukturer begår en eller flere af følgende handlinger, når handlingen i kraft af dens karakter eller den sammenhæng, hvori den begås, kan tilføje et land eller en international organisation alvorlig skade:
> 1. Manddrab efter § 237.
> 2. Grov vold efter § 245 eller § 246.
> 3. Frihedsberøvelse efter § 261.
> 4. Forstyrrelse af trafiksikkerheden efter § 184, stk. 1, retsstridige forstyrrelser i drif-

ten af almindelige samfærdselsmidler mv. efter § 193, stk. 1, eller groft hærværk efter § 291, stk. 2, hvis disse overtrædelser begås på en måde der kan bringe menneskeliv i fare eller forårsage betydelige økonomiske tab.

5. Kapring af transportmidler efter § 183 a.
6. Grove våbenlovsovertrædelser efter § 192 a eller lov om våben og eksplosivstoffer § 10, stk. 2.
7. Brandstiftelse efter § 180, sprængning, spredning af skadevoldende luftarter, oversvømmelse, skibbrudd, jernbane- eller anden transportulykke efter § 183, stk. 1 og 2, sundhedsfarlig forurening af vandforsyningen efter § 186, stk. 1, sundhedsfarlig forurening af ting bestemt til almindelig udbredelse mv. efter § 187, stk. 1.

Stk. 2. På samme måde straffes den, som med det i stk. 1 nævnte forsæt transporterer våben eller eksplosivstoffer

Stk. 3. Endvidere straffes på samme måde den, der med det i stk. 1 nævnte forsæt truer med at begå en af de i stk. 1 og 2 nævnte handlinger.»

På denne måten defineres terrorisme som overtredelse av en eller flere av de oppregnede straffbare handlingene begått med et særlig terrorforsett. Forslaget krever ikke at det foreligger hensikt:

> «I dansk strafferet anvendes begrebet forsæt om gerningsmandens tilregnelse. Inden for begrepet forsæt sondres mellem de højeste forsætsgrader, hvor gerningsmanden har handlet «med viden og vilje», sandsynlighedsforsæt og dolus eventualis (eventuelforsæt). Det i rammeafgørelsen anvendte begreb «med det formål» kunne fortolkes som alene omfattende de højeste forsætsgrader. Justisministeriet finder imidlertid, at en sådan sondring vil være for snæver, når henses til forbrydelsens alvorlige karakter samt bestemmelsens preventive sigte. Justisministeriet finder derfor at rammeafgørelsens artikel 1 efter dansk strafferet må forstås som et krav om forsæt omfattende alle forsætsgrader.»

Til begrepet «politiske, forfatningsmæssige, økonomiske eller samfundsmæssige strukturer» er det i forslaget kapittel 2.3.3.1 bemerket:

> «Med begrepet ... tænkes ikke blot på et lands eller en organisations øverste statsmyndigheter, men også på lokale, administrative og retlige myndigheter, ligesom handlingen kan tilsigte at ramme landets økonomiske struktur. Bestemmelsens begrænsing er, at handlingen skal have være egnet til at tilføje «alvorlig skade» til et land eller en international organisation...»

Det nye danske forslaget til § 114 skal ikke bare ramme handlinger med et bestemt politisk, religiøst eller ideologisk formål, men også handlinger «hvis mål alene er at skabe almindelig uro og økonomisk kaos», jf. forslaget kapittel 2.3.3.1. Samtidig er det presisert at den foreslåtte bestemmelsen må fortolkes (innskrenkende) i lys av en Rådserklæring som begrenser anvendelsesområdet for det foreløpige utkastet til Rådets rammeavgjørelse om bekjempelse av terrorisme. Om denne erklæringen, som er et tillegg til utkastet til rammeavgjørelse, heter det:

> «Efter erklæringen dækker rammeafgørelsen handlinger, som alle medlemsstater anser for alvorlige overtrædelse af deres straffelove begået af personer, hvis mål er en trussel mod medlemsstaternes demokratiske samfund, der respekterer retsstatsprincippet, og mod den civilisation, disse samfund bygger på. Rammeafgørelsen skal forstås på denne måd og kan ikke bruges som argument for nu at betragte adfærd, som blev udført af mennesker, der handlede for at bevare eller genskabe disse demokratiske værdier, hvilket navlig var tilfældet i visse medlemsstater under 2. verdenskrig, som terroristhandlinger...»

Meningen er at det ikke skal reises tiltale i saker som er «omfattet af rådserklæringen». Regelen i den danske straffeloven § 118 a om at påtale for overtredelse av § 114 bare kan skje etter justisministerens beslutning, skal bidra til å sikre at tiltale ikke reises i slike tilfeller.

7.5.2 Sverige

I Sverige har man foreløpig ikke foreslått noen legaldefinisjon av terrorisme, men vil komme tilbake til dette spørsmålet høsten 2002. I utkastet til lov om «straff för finansiering av särskilt alvarlig brottslighet i vissa fall, m.m. har man derimot definert «särskilt alvarlig brottslighet» slik, jf. utkastet til 2 §:

> «2 § Med särskilt allvarlig brottslighet avses i denna lag
> 1. mord, dråp, grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, grovt olaga tvång, mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, sabotage och spridande av gift eller smitta om det av gärningens beskaffenhet eller de omständigheter under vilka den begås, framgår att syftet med den är att injaga skräck i en befolkning eller en befolkningsgrupp eller att förmå en regering eller en internationell organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd,
> 2. grovt sabotage, kapning, sjö- eller luftfartssabotage och flygplatssabotage,

3. varje åtgärd varigenom någon uppsåtligen och olovligen, på ett sätt som anges i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet, kommer i besittning av eller förfogar över uran, plutonium eller annat ämne som används eller kan användas för utvinning av kärnenergi (kärnbränsle) eller förening i vilket sådant ämne ingår,

4. mord, dråp, misshandel, grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, grov skadegörelse, mordbrand, grov mordbrand samt hot om sådana brott, om gärningen utförs mot dem som är internationellt skyddade personer enligt definitionen i konventionen om förebyggande och bestraffning av brott mot diplomater och andra internationellt skyddade personer av den 14 december 1973.»

7.6 Høringsnotatet 20. desember 2001

I høringsnotatet uttalte departementet at spørsmålet om å innføre et eget straffebud mot terrorisme står i en annen stilling i dag enn da spørsmålet ble vurdert i 1999. Det ble pekt på at forpliktelsene til å kriminalisere finansiering av terrorhandlinger vanskelig kan følges opp uten at terrorhandlinger defineres, og på at det kan virke inkonsekvent å ha egne straffebud mot finansiering av terrorhandlinger, men ikke noe uttrykkelig straffebud mot terrorhandlinger i seg selv. Videre ble det lagt til grunn at det er behov for å markere klart i loven at terrorhandlinger er svært alvorlige og samfunnsskadelige. Det ble understreket at det fortsatt er av betydning at det i norsk strafferett er tradisjon for å gi straffebud en generell utforming, men at det for så vidt gjelder terrorhandlinger gjør seg gjeldende særlige hensyn som tilsier at dette prinsippet fravikes. Departementet foreslo på denne bakgrunnen et eget straffebud om terrorisme, plassert i straffeloven som ny § 147 a. Forslaget som ble sendt på høring, og som særlig bygget på det foreløpige utkastet til Rådets rammeavgjørelse og det danske lovforslaget (jf. ovenfor), lød slik:

«§ 147 a. For terrorisme straffes den som begår eller truer med å begå en handling som nevnt i annet ledd med det forsett

a) å skade alvorlig de politiske, forfatningsmessige, økonomiske eller samfunnsmessige strukturene i et land eller de grunnleggende strukturene i en internasjonal organisasjon,
b) å skape alvorlig frykt i en befolkning, eller
c) urettmessig å tvinge offentlige myndigheter eller en internasjonal organisasjon til å gjøre, tåle eller unnlate noe av stor betydning for landet eller organisasjonen eller for et annet land eller en internasjonal organisasjon.

Følgende handlinger straffes som terrorisme når et av vilkårene i første ledd er oppfylt:

a) drap etter § 233,
b) grov legemsbeskadigelse etter § 231,
c) forbund om drap eller grov legemsbeskadigelse etter § 233 a,
d) frihetsberøvelse mv. etter §§ 223 andre eller tredje ledd, 224 eller 225,
e) grovt skadeverk etter § 292,
f) brannstiftelse, sammenstyrtning, sprengning, oversvømmelse, sjøskade, jernbaneulykke eller luftfartsulykke etter § 148,
g) kapring av fly, skip eller oljeinstallasjon etter § 151 a,
h) forstyrrelse av informasjonssamling, energiforsyning, kringkasting, telekommunikasjon eller samferdsel som volder omfattende forstyrrelse i den offentlige forvaltning eller samfunnsliv etter § 151 b første ledd, jf. tredje ledd,
i) forgiftning av drikkevann etter § 152,
j) ulovlig befatning med materiale som består av eller inneholder plutonium eller uran etter § 152 a,
k) miljøkriminalitet etter § 152 b,
l) forgiftning av gjenstander som er bestemt til alminnelig bruk eller omsetning etter § 153,
m) befatning med bakteriologiske og biologiske substanser mv. etter § 153 a,
n) spredning av smittsom sykdom etter § 154,
o) forbund etter § 159, eller
p) befatning med sprengstoff, skytevåpen eller ammunisjon etter § 161.

Straffen for terrorisme er fengsel inntil 21 år. Medvirkning straffes på samme måte.»

I tillegg ble det foreslått å endre straffeloven § 12, slik at overtredelse i utlandet, også av utlendinger, kan straffes i Norge. Videre ble det foreslått å endre politiloven § 17 b slik at Politiets sikkerhetstjeneste kan etterforske ved mistanke om at § 147 a er overtrådt.

Ett av spørsmålene som ble drøftet i høringsnotatet, var om terrorismebestemmelsen burde fokusere på det umiddelbare målet for handlingen, dvs. å skade landets politiske, forfatningsmessige, økonomiske eller samfunnsmessige strukturer, eller på det bakenforliggende formålet med handlingen, slik sikkerhetsloven § 3 nr. 5 gjør, når den stiller krav om at formålet skal være å nå et politisk, religiøst eller ideologisk mål. Om dette heter det blant annet:

«En hovedforskjell mellom de to tilnærmingsmåtene er at den første lar de objektive konsekvensene være avgjørende, mens den andre er mest opptatt av gjerningspersonenes subjektive

motiver. Departementet er noe i tvil om hvilken tilnærmingsmåte som bør velges. Den første er nok mest dekkende for de handlinger man vanligvis forbinder med terrorisme. Men den andre er rettsteknisk enklere. Som Sikkerhetsutvalget pekte på, kan det skape problemer i praksis å bruke det endelige målet med handlingen som et vilkår for straffbarhet. Det skyldes særlig at det i den aktuelle sammenhengen kan være vanskelig å bevise handlingens hensikt og holdninger gjerningspersonene har hatt. Departementet mener etter dette at man bør utforme kriteriene for straffbarhet slik at den faktiske handlingen og ikke det bakenforliggende formålet er avgjørende.»

Forslaget til første ledd ble derfor utformet etter samme mønster som EUs utkast til rammeavgjørelse om bekjempelse av terrorisme og det danske lovforslaget. Departementet vurderte om bestemmelsen i stedet burde utformes som en ren straffskjerpende bestemmelse og plasseres i straffeloven kapittel 5, men kom til at dette ikke var den beste løsningen:

«Når departementet likevel har valgt ikke å forelå en slik løsning, skyldes det flere forhold. Forslaget til § 147 a markerer etter departementets syn klarere alvoret i terrorhandlinger, og synliggjør at Norge har gjennomført forpliktelsene i terrorfinansieringskonvensjonen og sikkerhetsrådsresolusjon 1373. Forslaget i § 147 a har dessuten en klar sammenheng med forslaget til § 147 b om forbud mot finansiering av terrorisme, slik at det er en fordel å definere terrorhandling og plassere bestemmelsen i samme kapittel som forslaget til § 147 b.»

Det ble presisert i høringsnotatet at det var viktig å utforme bestemmelsen slik at den ikke favner for vidt. Det ble uttrykkelig presisert at demonstrasjoner mot myndighetene og såkalte sivile ulydighetsaksjoner, som for eksempel Alta-aksjonen, ikke skal anses som terrorisme.

Høringsinstansene ble også oppfordret til å uttale seg om hvordan man best kan avgrense bestemmelsen til å omfatte de internasjonale organisasjonene som har et legitimt behov for vern (som for eksempel FN og NATO):

«En mulighet er å ta inn en generell reservasjon, for eksempel slik at det bare er «aktverdige» internasjonale organisasjoner som omfattes. En slik formulering er imidlertid lite presis. En annen mulighet er å presisere bestemmelsen slik at den beskytter humanitære, sikkerhetspolitiske eller overnasjonale organisasjoner.»

Om begrunnelsen for utvalget av handlinger i forslaget til annet ledd, heter det i høringsnotatet:

«Etter departementets vurdering er det neppe grunn til å ta med uaktsomt drap, grovt tyveri og utpressing på listen. Utpressing vil etter departementets vurdering være godt nok dekket inn ved at trusler om de alvorligste straffbare handlinger allerede omfattes. Det er neppe grunn til at andre former for utpressing skal rammes. Grove vinningsforbrytelser vil kunne begås for å finansiere fremtidige terrorhandlinger. Men selv rans- eller tyverihandlingen vil i seg selv vanskelig kunne kvalifisere til betegnelsen terrorhandling.»

7.7 Høringsinstansenes syn

7.7.1 Behovet for en egen bestemmelse som definerer terrorhandlinger

En rekke høringsinstanser støtter forslaget om å innføre et eget straffebud om terrorisme i straffeloven. Dette gjelder *Utenriksdepartementet, Forsvarsdepartementet, Politidirektoratet, Politiets sikkerhetstjeneste (PST), ØKOKRIM, professor Husabø, Generaladvokaten, Trondheim tingrett, Politiembetsmennenes Landsforening* og *Politiets Fellesforbund.*

Forsvarsdepartementet uttaler bl.a.:

«Forsvarsdepartementet slutter seg til vurderingene fra Justisdepartementet når det gjelder behovet for et eget straffebud om terrorisme.

Justisdepartementet foreslår i høringsnotatet en definisjon av terrorisme som avviker noe fra definisjonen av «terrorhandlinger» i sikkerhetsloven. Dette er etter Forsvarsdepartementets oppfatning i utgangspunktet uheldig, da det etter vårt syn er lite grunn til å operere med ulike definisjoner av terrorhandlinger/terrorisme i henholdsvis sikkerhetsloven og straffeloven, selv om en harmonisering ikke er absolutt påkrevet. Det er etter departementets syn ingen grunn til at dekningsområdet for straffeloven og sikkerhetsloven på dette området skal være forskjellig.

Forsvarsdepartementet er imidlertid enig i de vurderinger og begrunnelser som Justisdepartementet anfører for den foreslåtte definisjonen av terrorisme i ny § 147 a, første ledd i straffeloven. Departementet vil på bakgrunn av ovenevnte vurdere om sikkerhetslovens definisjon av «terrorhandlinger» bør endres, slik at den forebyggende tjenesten omfatter de samme tilfellene som straffeloven.»

Utenriksdepartementet fremhever bl.a. følgende:

«Utenriksdepartementet anser det nødvendig å innta en egen straffebestemmelse for terror-

handlinger i norsk rett, og er enig i den tilnærming som er valgt. Norge er folkerettslig forpliktet til å gjøre det straffbart å finansiere terrorisme, og fryse midler som har tilknytning til terrorvirksomhet. Det er vanskelig å gi regler om dette uten samtidig å lovfeste hva terrorhandlinger er. I valget av lovgivningsteknikk kan man stå overfor vanskelige avveininger hvor hensynet til effektiv gjennomføring av internasjonale forpliktelser kan stå mot hensyn til tradisjonelle strafferettslige prinsipper.

Utenriksdepartementet ser klare fordeler ved å definere terrorhandlinger slik forslaget til lovregel er utformet. Først og fremst er det nødvendig med en slik bestemmelse for å skape strafferettslig forutsigbarhet og ivareta hensyn til rettssikkerhet og menneskerettigheter. Dernest vil en slik bestemmelse om straffskjerpelse som foreslått i § 147 a markere at terrorhandlinger utgjør en trussel mot vesentlige samfunnsinteresser og verdier, ikke bare i Norge, men også i andre land, og at samfunnet vil motarbeide slike handlinger gjennom en egen straffebestemmelse. I tillegg vil en slik bestemmelse etter mønster av nordisk og europeisk lovgivning lette det praktiske justissamarbeidet med nærstående land i den felles kamp mot terrorisme. I den grad norske bestemmelser er på linje med nærstående lands regelverk oppnås også den fordel at vi langt på vei vil kunne etablere en felles praksis i saker som gjelder internasjonal terrorisme. En slik felles forståelse kan bidra til at regler mot terrorisme bare kommer til anvendelse i de tilfeller der det er bred enighet om at man står overfor terrorisme. Fra et rettssikkerhetsmessig synspunkt ivaretar den foreslåtte definisjonen viktige hensyn til rettssikkerhet på en mer egnet måte enn den gjeldende definisjon i den provisoriske anordning, bl.a. fordi forslaget til § 147 a ikke viser til tekster utenfor straffeloven selv.»

Hedmark og Oppland statsadvokatembeter er i tvil om det foreligger et reelt behov for å innføre en egen straffebestemmelse om terrorisme, men ser at det kan være et argument for å innføre en slik bestemmelse at mange land, også europeiske, er i ferd med å gjennomgå og til dels skjerpe sin lovgivning mot terrorisme.

Flere høringsinstanser mener at det ikke bør foreslås en egen bestemmelse som definerer terrorisme. Dette gjelder *riksadvokaten, Advokatforeningen, Amnesty, Oslo statsadvokatembeter, KROM, Rød Valgallianse* og *Rettspolitisk forening.*

Riksadvokaten skriver bl.a.:

«Så vidt riksadvokaten kan se er det intet reelt internrettslig behov for å innføre en egen straffebestemmelse mot terrorisme. Nasjonalt er det ikke nødvendig å markere tydeligere «alvoret i terrorhandlinger» (høringsbrevet side 33) verken av hensyn til domstolene, påtalemyndigheten, mulige lovbrytere eller offentligheten. Det eneste som kan begrunne innføring av en egen straffebestemmelse mot terrorisme er derfor hensynet til våre internasjonale forpliktelser. Men, så vidt en forstår, er det bare når det gjelder finansiering av terrorisme (og kanskje forberedelseshandlinger) at folkerettslige forpliktelser krever endringer i norsk rett.»

Videre viser *riksadvokaten* til at Lund-utvalget «nettopp har til oppgave bl.a. å vurdere behovet for endringer i straffeloven som følge av endringene i trusselbildet», og gir uttrykk for at det ikke bør foretas endringer innenfor det som omfattes av utvalgets mandat, med mindre det er «absolutt nødvendig av hensyn til våre internasjonale forpliktelser».

Rettspolitisk forening mener at det er «uheldig å innføre nye straffebud som ren symbolpolitikk».

Amnesty uttaler bl.a.:

«Norsk rett har allerede i dag vide strafferammer som gir anledning til å ta hensyn til handlingens alvorlighet for å kunne slå hardt ned på klare terrorhandlinger. Amnesty er enig i de vurderinger som ble lagt til grunn av Sikkerhetsutvalget om at en særbestemmelse om terrorisme utelukkende vil kunne ha en signaleffekt. Vi mener derfor, til tross for de grusomme hendelser som til dels har foranlediget den foreslåtte endringen, at ønske om en slik signaleffekt fortsatt ikke er et godt nok grunnlag for å innføre en egen straffebestemmelse om et så vanskelig definerbart begrep.»

Advokatforeningen fremhever bl.a. at det ikke er påvist behov for en egen bestemmelse om terrorisme, og at problemene med å gjøre en slik bestemmelse tilstrekkelig presis understreker at forslaget er svært betenkelig:

«Terrorismebegrepet er så politisk betent at det virker nærmest umulig å legge det til grunn som kriterium i en straffebestemmelse.»

Advokatforeningen uttaler videre:

«Advokatforeningen er også betenkt fordi forslagene i utkastet fraviker norsk lovgivnings tradisjon som går ut på i størst mulig grad å utforme generelle straffebud med en presis gjerningsbeskrivelse som kan anvendes mot alle straffverdige handlinger uavhengig av den kontekst de er begått i. Det innebærer et tilbakeskritt å skulle gå over til en kasuistisk preget lovgivning der omstendighetene ved handlingen som ikke burde være avgjørende for straffbarheten, selv om de kan innvirke på straffeut-

målingen, gjøres til kriterier for om vedkommende straffebud kommer til anvendelse.»

Også *KROM* er skeptisk til forslaget som ble sendt på høring, og mener at forslaget er unødig fordi handlingene som omfattes, allerede er kriminalisert, fordi det ikke et påkrevet med noen egen definisjon av «terrorisme» for å oppfylle terrorfinansieringskonvensjonen, og fordi den foreslåtte bestemmelsen ikke vil forhindre terrorisme, men tvert imot «lett fange inn handlinger som ligger langt fra det vi vanligvis forstår som terrorisme».

Institutt for menneskerettigheter mener at innføring av tiltak mot terrorhandlinger i størst mulig utstrekning bør baseres på eksisterende lovgivning, og at ny lovgivning må utformes slik at den ikke rammer andre aktiviteter enn det som er siktemålet.

Oslo statsadvokatembeter mener at forslaget til § 147 a må ses på som en straffskjerpelsesbestemmelse som eventuelt bør plasseres i straffeloven kapittel 5, og at man i stedet bør utvide strafferammen i de enkelte bestemmelsene:

> «Dette kunne gjøres ved å knytte utvidelsen til kriteriet «særlig skjerpende omstendigheter», og i lovforarbeidene gi de nødvendige avklaringer. En slik lovgivningsteknikk ville gi større handlefrihet for domstolene i den konkrete straffutmålingen. Vi har selvsagt forståelse for de politiske hensyn som kan tilsi en «egen» straffebestemmelse, men det er en reell fare for at dette kan vanskeliggjøre de intensjoner som ligger bak lovforslaget. Vår tilråding vil derfor være at § 147 a går ut og at man heller skjerper strafferammene for de bestemmelser der dette ansees å være nødvendig under henvisning til kriteriet særlig skjerpende omstendigheter.»

Også *riksadvokaten* mener at § 147 a i realiteten er en straffskjerpelsesbestemmelse, og at dersom bestemmelsen skal innføres, bør den utformes i overensstemmelse med dette. Men samtidig er riksadvokaten i tvil om det i Norge er noe reelt behov for å skjerpe straffen for «terrorisme».

Oslo tingrett og *Lund-utvalget* peker på at det er oppnevnt flere utvalg som skal utrede problemstillinger som berører de spørsmål det nå fremmes lovforslag om, og anbefaler at man i denne omgang bare foretar de endringer som er nødvendige som følge av våre internasjonale forpliktelser. Det samme fremheves av *Amnesty*.

Også *Dommerforeningen* gir uttrykk for at en burde avvente Lund-utvalgets utredning om nye regler for forbrytelser mot statens selvstendighet og sikkerhet og følgelig:

> «... at det for tiden ikke bør innføres en generell bestemmelse som rammer terrorisme i straffeloven.
>
> Uansett er det imidlertid nødvendig å definere terrorhandlinger i forslaget til straffeloven § 147 b om finansiering av en terrorhandling og straffeprosessloven kapittel 15 b om frysing av terrormidler.»

Den norske Helsingforskomité har i brev til Justisdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet 25. februar 2002 særlig understreket «at terrorbekjempelse ikke må svekke det internasjonale eller nasjonale menneskerettighetsvernet i Norge eller andre land».

7.7.2 Synspunkter på den nærmere utformingen av en lovbestemmelse som definerer terrorhandlinger

En rekke høringsinstanser mener, under forutsetning av at forslaget skal følges opp, at det er behov for å avgrense rekkevidden av forslaget til § 147 a første punktum på en mindre vidtfavnende og mer presis måte enn det som fremgår av Rådets foreløpige utkast til rammeavgjørelse, som forslaget i høringsnotatet bygger på. Dette gjelder blant annet *Dommerforeningen, Advokatforeningen, Datatilsynet, Amnesty, Institutt for menneskerettigheter, Oslo statsadvokatembeter, professor Husabø, KROM* og *ØKOKRIM*.

Dommerforeningen foreslår at begrepet «terrorisme» i § 147 a gjøres mer konkret ved å endre det til «terrorhandling». Med en slik endring ville § 147 a også samsvare bedre med forslaget til § 147 b, som nettopp omhandler finansiering av en «terrorhandling». Videre uttaler foreningen om definisjonen av terrorhandling bl.a.:

> «Etter første ledd må de virkninger som er angitt i bokstavene a til c i første ledd, dekkes av gjerningspersonens forsett. Det foreslås at bestemmelsen begrenses til å gjelde de tilfelle der gjerningsperson eller medvirker har hatt til hensikt å skade, skape frykt eller urettmessig å tvinge på den måte som er beskrevet i første ledd bokstavene a til c. Straff for terrorhandling bør bare anvendes i de tilfeller ett av de angitte alternativer har vært handlingens formål.»

ØKOKRIM uttaler bl.a.:

> «Slik forslaget til § 147 a er utformet er det dessuten fare for at det i visse tilfeller kan favne for vidt. Et eksempel på et forhold som kan tenkes rammet er trusler fra en gruppe unge miljøaktivister om grovt skadeverk med det forsett å urettmessig tvinge myndighetene til å avstå fra Snøhvit-utbyggingen. De truer for eksempel

med ødeleggelse av kostbart utstyr som er nødvendig ved utbyggingen. Forholdet rammes av straffeloven § 227, men bør neppe anses som terrorisme med de konsekvenser det får i form av en økning av strafferammen til 21 års fengsel. ... Antagelig bør innskrenking av straffebudets rekkevidde ut fra en slik synsvinkel favne videre en sivile ulydighetsaksjoner som Alta-aksjonen, som er nevnt i høringsnotatet.»

Amnesty uttaler bl.a.:

«Slik Amnesty International leser bestemmelsen mener vi det er en fare for at den ikke er klar og entydig nok til kun å omfatte illegitime handlinger som åpenbart er å anse som terrorisme. Vi er videre bekymret for den signaleffekt en for vag straffebestemmlse gir internasjonalt. Enkelte regimer som åpenbart bruker begrepet terrorisme kritikkverdig, vil kunne vise til at også norsk regelverk etter ordlyden rammer den type aktivitet som de ønsker å slå hardt ned på. Dette kan være aktivitet som vi i Norge ikke vil oppfatte som terrorisme.»

Amnesty mener blant annet at ANC sin frihetskamp i Sør-Afrika og demonstrasjonene under WTO-forhandlingene i Gøteborg og Genova ville ha falt innenfor forslaget til definisjon av terrorisme. *Rettspolitisk forening* ser det som en alvorlig innvending mot forslaget at det «etter sitt innhold beskytter ethvert lands offentlige myndigheter, og således vil ramme demokratiske frigjøringsbevegelser og beskytte diktatur».

Flere høringsinstanser, bl.a. *Advokatforeningen, Dommerforeningen* og *Institutt for menneskerettigheter* peker på at det er uheldig å utforme bestemmelsen slik at en legitim frigjøringskamp språklig sett omfattes av bestemmelsen.

Institutt for menneskerettigheter påpeker behovet for å sondre mellom internasjonal terrorvirksomhet og «nasjonale» terrorhandlinger, og mener at lovforslaget bør avgrense mot den sistnevnte kategorien.

Dommerforeningen gir uttrykk for et tilsvarende synspunkt:

«Så vel Terrorfinansieringskonvensjonen (i Art. 3) som FN-resolusjonen (i fortalens tredje og femte avsnitt) fokuserer på og begrenser i viss grad sitt anvendelsesområde til internasjonal terrorisme. Det er viktig at interne, nasjonale konflikter ikke omfattes av bestemmelsen. At det er et lands makthavere til enhver tid som definerer hvem som er landets terrorister, gjør spørsmålet desto viktigere.»

Flere høringsinstanser har merknader til departementets antydning i høringsnotatet om at det er behov for å presisere hvilke organisasjoner som er vernet etter forslaget til § 147 a første ledd første punktum bokstav c.

Amnesty og *Politidirektoratet* støtter departementets forslag til avgrensning.

Utenriksdepartementet går inn for en annen avgrensning:

«Når det gjelder spørsmålet om hvilke internasjonale organisasjoner som skal beskyttes gjennom straffebestemmelsen i § 147 a, antar Utenriksdepartementet at det i praksis er internasjonale rettssubjekter med stater som medlemmer som kan bli utsatt for trusler eller tvang på linje med stater, og som derfor bør gis slik straffe-rettslig beskyttelse. Her må det særlig skilles mellom mellomstatlige («inter-governmental») og frivillige («non-governmental») organisasjoner. Det er kun de førstnevnte som utgjør en sammenslutning av stater. Ut fra beskyttelsesbehovene og rettstekniske hensyn anses det hensiktsmessig å trekke et skille mellom disse. Frivillige organisasjoner vil da falle utenfor, selv om de er «aktverdige». Det er ikke helt klart hvordan den foreslåtte alternative avgrensning til «humanitære, sikkerhetspolitiske eller overnasjonale organisasjoner» skulle kunne anvendes. Det foreslås derfor at det i omtalen av internasjonale organisasjoner i § 147 a foretas en avgrensning til mellomstatlige organisasjoner. Uttrykket «internasjonal organisasjon», som også benyttes i lov 19. juni 1947 nr. 5 § 1, omfatter internasjonale rettssubjekter med stater som medlemmer.»

ØKOKRIM mener at det på dette punktet ikke er behov for ytterligere presiseringer i selve lovteksten, fordi det fremgår av sammenhengen i lovteksten og formålet med bestemmelsen at det er internasjonale organisasjoner med et aktverdig formål det siktes til.

Institutt for menneskerettigheter mener at begrepet «internasjonal organisasjon» bør erstattes med «mellomstatlig eller humanitær» organisasjon.

Bl.a. *professor Husabø* er skeptisk til at forslaget til terrordefinisjon likestiller trusler om å begå alvorlige straffbare handlinger med fullbyrdes av de samme straffbare handlingene:

«Trusslar har nok meir preg av ytre uakseptabel handling enn t d innkjøp av våpen. Men det bør vera skilnad i strafferamma mellom alvorlege, skadelege handlingar og trusslar om slike. Det har i alle fall vore det vanlege i norsk rett til no. Også lovteknisk bør ein skilja mellom utført terrorisme og trusslar om dette, for å markera tydelegare kva som er kjernen i kriminaliseringa. Ein straffskjerpande regel om terrortrusslar kan anten takast inn i § 222 eller som eit eige ledd i utkastet til § 147 a.»

Flere høringsinstanser har synspunkter på hvilke alvorlige lovbrudd som skal defineres som terrorisme dersom vilkåret om terrorforsett er oppfylt. *Utenriksdepartementet* tar opp spørsmålet om utpresning bør omfattes, og begrunner det slik:

> «Utenriksdepartementet har særlig vurdert om utpresning etter straffeloven § 266 bør tilføyes på listen over terrorhandlinger i forslaget til § 147 a. Utpresning har vist seg å være et særskilt problem i relasjon til finansiering av terrorgrupper. Eksempler fra andre land har for eksempel vist at systematisk utpresning på vegne av en terrorgruppe kan ramme en etnisk eller sosial gruppe og skape alvorlig frykt i en befolkning. Det danske utkastet til terrorismebestemmelse har på denne bakgrunn inkludert utpresning på listen over terrorhandlinger. Det samme gjelder EUs utkast til rammeavgjørelse om tiltak mot terrorisme. Utpresning kan etter omstendighetene rammes av andre deler av terrorismebestemmelsen, for eksempel som forberedelseshandling. Det bør likevel nøye vurderes om utpresning skal inkluderes i forslaget til § 147 a for å gi et signal om at denne type aktivitet er særlig straffverdig, og for å oppnå størst mulig grad av nordisk og europeisk rettsenhet på dette området.»

Politiembetsmennenes Landsforening savner en nærmere vurdering av om straffeloven §§ 86, 93, 94, 104 a (særlig annet ledd), og gir dessuten uttrykk for at § 150 bør med på listen over terrorhandlinger. *Politidirektoratet* gir uttrykk for det samme, og begge høringsinstansene mener forholdet mellom forslaget til § 147 a og straffeloven § 104 a bør vurderes nærmere.

Flere høringsinstanser mener dessuten at forslaget til ny § 147 a medfører en vel drastisk heving av strafferammen for enkelte av forbrytelsene, som for eksempel grovt skadeverk, når de begås med terrorforsett. *Dommerforeningen* peker spesielt på at for eksempel straffeloven § 161, som har en strafferamme på inntil 6 års fengsel, er tatt inn i forslaget til § 147 a annet ledd. Imidlertid fremhever foreningen samtidig at domstolene ved straffutmålingen «her som ellers må utøve nødvendig skjønn innen rammene av § 147 a».

Samferdselsdepartementet forutsetter at Justisdepartementet har vurdert «forholdet til andre transportmidler» i utformingen av forslaget til § 147 a annet ledd bokstav g, som viser til § 151 a om kapring.

7.8 Departementets vurderinger

7.8.1 Behovet for en egen bestemmelse som definerer terrorhandlinger

Tradisjonelt har man i utformingen av den norske straffeloven lagt vekt på å unngå slike særbestemmelser. Man har i stedet formulert generelle bestemmelser med tilstrekkelig vide strafferammer, men slik at et særlig samfunnsskadelig motiv virker skjerpende i straffutmålingen. Som flere av høringsinstansene har pekt på, taler det også mot å legaldefinere terrorhandlinger at det kan være vanskelig å utforme definisjonen klart og presist.

Når departementet likevel har kommet til at terrorhandlinger bør defineres i et eget straffebud i straffeloven, skyldes det at dette gir en hensiktsmessig internrettslig løsning, og at en slik løsning gir det beste grunnlaget for et tett, internasjonalt rettslig samarbeid for å bekjempe terrorisme.

Først til det internrettslige: Norge er forpliktet til å ha regler som forbyr finansiering av terrorvirksomhet og regler om frysing av midler som kan knyttes til terrorisme. Ved utformingen av slike regler er det behov for å definere i loven hva som skal anses som terrorhandlinger. Alternativet er å utforme mer generelle regler om bl.a. finansiering av alvorlige forbrytelser, slik *riksadvokaten* har tatt til orde for. *Departementet* holder fast ved at nye lovtiltak mot terrorisme bør være mest mulig målrettede, og ikke favne videre enn formålet tilsier. De nye reglene bør derfor avgrenses til å gjelde for terrorhandlinger.

I teorien er det mulig å la loven bruke uttrykket terrorhandling eller terrorisme, uten noen nærmere forklaring i loven, og heller utdype meningen i forarbeidene. Men departementet mener dette er en lite heldig løsning, spesielt på strafferettens område. Heller ikke den lovtekniske løsningen i den provisoriske anordningen, der det vises til hva som er ansett som terrorhandlinger i en rekke forskjellige FN-konvensjoner, er å foretrekke når lovreguleringen nå skal gjøres mer permanent. Slike løsninger er uheldige siden de medfører at loven alene gir beskjeden veiledning om hva som er straffbart, og fordi man i for stor grad henvises til å undersøke andre kilder for å klarlegge rekkevidden av straffebudet.

Under forutsetning av at bestemmelsen kan gjøres tilstrekkelig presis, jf. nærmere om dette nedenfor, fremstår det derfor som den beste løsningen å gi en egen bestemmelse om terrorhandlinger i straffeloven. En slik bestemmelse gjør at de nye reglene om finansiering av terrorvirksomhet og om båndlegging av midler med tilknytning til slik virk-

somhet kan utformes enklere, den skjerper straffen for bestemte handlinger og markerer klart terrorismens særlig samfunnsskadelige karakter.

Som nevnt ovenfor, har departementet også lagt en vekt på at en legaldefinisjon av terrorhandlinger, som allerede finnes eller er på vei inn i lovgivningen i mange andre europeiske land, kan bidra til å utvikle en felles forståelse av hva som skal anses som terrorisme og bedre legge til rette for justis- og politisamarbeidet over landegrensene. Dette er av særdeles stor betydning i bekjempelsen av internasjonal terrorvirksomhet. En legaldefinisjon gjør det også lettere å dokumentere overfor FN at vi har gjennomført våre internasjonale forpliktelser på en lojal måte, men dette argumentet har vært av underordnet betydning i valget av lovteknisk løsning.

Departementet har i lys av bl.a. *riksadvokatens* høringsuttalelse vurdert på nytt om bestemmelsen bør utformes som en ren straffskjerpelsesbestemmelse, men er kommet til at løsningen som ble sendt på høring er å foretrekke, jf. begrunnelsen i høringsnotatet som er gjengitt foran.

7.8.2 Behovet for å klargjøre definisjonen av terrorhandlinger

Departementet tar på alvor synspunktene om at høringsforslaget til definisjon er for vagt og favner for vidt, og er enig i at det er behov for å gjøre definisjonen klarere og mindre vidtrekkende. Nedenfor drøftes forslag til forbedringer som gir den nye § 147 a en mer presis utforming enn i høringsnotatet. Forslagene knytter seg i første rekke til terrorforsettet og særlig til den delen som er nevnt i bokstav a i utkastet i høringsnotatet. Endringene gjør at det nye forslaget skiller seg mer fra for eksempel det foreløpige utkastet til Rådets rammeavgjørelse, enn forslaget i høringsnotatet gjorde. Etter departementets oppfatning følger det nye forslaget likevel lojalt opp de internasjonale forpliktelsene som påhviler Norge.

Deler av den debatten som har vært i mediene om utkastet til et eget straffebud om terrorhandlinger, ser ut til å bygge på misforståelser om rekkevidden av forslaget. Den foreslåtte bestemmelsen er bygget opp slik at den objektive gjerningsbeskrivelsen følger av andre, allerede eksisterende straffebud. Bestemmelsen peker ut hvilke straffbare handlinger som skal regnes som terrorhandlinger dersom de er begått med terrorforsett. I tillegg beskrives dette terrorforsettet nærmere.

For å søke å unngå misforståelser av denne art, foreslår departementet å omstrukturere straffebudet. Samtidig blir straffebudet lovteknisk forenklet, ved at det bare tas med en ren henvisning til de aktuelle bestemmelsene i straffeloven. Den stikkordsmessige angivelsen av de ulike straffbare handlingene, som var med i utkastet i høringsnotatet, er tatt ut.

Departementet går inn for at definisjonen av terrorhandlinger bør bygge på en kombinasjon av bestemte særdeles alvorlige straffbare handlinger og et kvalifisert «terrorforsett», slik at en terrorhandling forstås som en nærmere bestemt straffbar handling som er begått med et nærmere bestemt forsett. Det politiske, ideologiske eller religiøse motivet for handlingen bør ikke trekkes inn i definisjonen. Å trekke inn slike momenter ville kunne gi opphav til vanskelige spørsmål om forholdet til tros- og ytringsfrihet og til vanskelige bevisspørsmål. Bestemmelsen blir dessuten klarere dersom den fokuserer sterkere på konkrete, særlig samfunnsskadelige handlinger. Departementet er ikke enig med *Advokatforeningen* i at sikkerhetslovens definisjon av terrorhandlinger er å foretrekke.

Et grunnleggende spørsmål er hvordan man skal beskrive de interessene som terrorismebestemmelsen skal verne. Tradisjonelt har norske straffebestemmelser fokusert på norske interesser, se særlig straffeloven kapittel 8 og 9, som verner den norske staten og norske statsorganer. På grunn av terrorismens globale karakter er det nødvendig også å gi mer globale interesser vern mot terrorisme. En kan derfor vanskelig unngå at interessene som vernes, må beskrives noe mer generelt. Utfordringen i en slik utvikling blir å angi interessene på en tilstrekkelig presis måte.

Departementet vil ikke gå inn for å avgrense forslaget til å gjelde «internasjonale» terrorhandlinger i motsetning «nasjonale» terrorhandlinger, slik blant annet *Institutt for menneskerettigheter* har foreslått. *Departementet* mener et slikt skille ville være vanskelig å håndtere i praksis, og det synes ikke godt nok legislativt underbygget. De samme hensynene som taler for å kriminalisere «internasjonal» terrorisme, taler også for å kriminalisere «nasjonal» terrorisme.

To innvendinger mot utformingen av de vernede interessene står sentralt i høringsinstansenes uttalelser: Definisjonen av terrorhandlinger skiller ikke mellom hva slags styresmakter den straffbare handlingen retter seg mot, og forslaget trekker ikke noen klar grense mot meningsytringer som finner sted sammen med lovbrudd. Kritikken retter seg særlig mot forslaget til terrorforsett i bokstav a og b.

Departementet er enig med bl.a. *Amnesty* i at definisjonen av terrorhandlinger ikke må ramme rettmessige aksjoner som gjennomføres for å frigjøre et folk fra undertrykkende eller udemokratiske regimer. Rådet i EU har gitt uttrykk for det samme,

jf. det foreløpige utkastet til erklæringer fra Rådet (erklæring nr. 2) om forståelsen av det foreløpige utkastet til rammeavgjørelse om terrorisme.

Et spørsmål for seg er om dette bør markeres klart i lovteksten, ved å ta inn en uttrykkelig, generell rettsstridsreservasjon. Etter departementets oppfatning ville en slik løsning gi uheldige signaler. Uttrykkelige rettsstridsreservasjoner brukes gjerne når det på forhånd er klart at ordlyden kan rekke for vidt. Nedenfor foreslår departementet å snevre inn oppregningen av forbrytelser som skal omfattes av terrorismebestemmelsen (jf. punkt 7.8.3). Dermed vil enhver terrorhandling være så alvorlig i seg selv at den bare helt unntaksvis vil kunne anses som rettmessig. Etter departementets syn er det heller ikke noe stort behov for en uttrykkelig rettsstridsreservasjon. Disse helt ekstraordinære tilfellene vil kunne være dekket av generelle straffrihetsgrunner, først og fremst nødrett. I tillegg vil handlingene kunne være straffrie etter den alminnelige rettsstridsreservasjonen, som må tolkes inn i alle straffebud. Videre må straffebudet innskrenkende av hensyn til folkeretten, jf. straffeloven § 1 annet ledd.

Bare i forhold til den alternative beskrivelsen av forsettet i første ledd bokstav c, har departementet funnet det velbegrunnet å ta inn en uttrykkelig rettsstridsreservasjon i lovteksten. Dette er markert ved at tvangen må være *urettmessig*.

Når det gjelder særlig bokstav c og forholdet til ureglementerte meningsytringer, som for eksempel demonstrasjoner, vil departementet understreke at heller ikke den definisjonen som ble sendt på høring, omfatter rene ulydighetsaksjoner, som for eksempel det å nekte å etterkomme pålegg fra politiet. Slike aksjoner er ikke blant de særdeles alvorlige straffbare handlingene må være begått for at det i det hele tatt er på tale å dømme etter terrorismebestemmelsen. Ulovlige demonstrasjoner og sivile ulydighetsaksjoner faller med andre ord utenfor, såfremt deltakerne ikke samtidig begår en eller flere av de særdeles alvorlige straffbare handlingene som uttrykkelig nevnes i definisjonen. Som departementet understreket i høringsnotatet, kan for eksempel ikke aksjoner tilsvarende Alta-aksjonen anses som terrorhandlinger.

Det hender imidlertid at det under demonstrasjoner blir begått alvorlige lovbrudd, for eksempel grov vold eller grovt skadeverk. Spørsmålet er derfor om definisjonen bør innsnevres ytterligere, slik at en alvorlig straffbar handling som omfattes av forslaget, likevel ikke skal anses som en terrorhandling dersom formålet med handlingen var å gi uttrykk for en mening. Å ta dette inn i loven som en generell avgrensning, vil imidlertid være å gå for langt. Terrorhandlinger vil nettopp ofte ha som (del)formål å gi uttrykk for en mening for på den måten å påvirke en beslutningsprosess. Departementet legger videre vekt på at det skal mye til før terrorforsettet er oppfylt ved demonstrasjoner – selv om demonstrasjonen vil ha som formål å påvirke en beslutningsprosess, vil sjelden den straffbare handlingen begås med dette forsettet. Dersom det likevel er ønskelig å avgrense ytterligere i denne retningen, er det en bedre løsning å rette et kritisk søkelys på andre elementer i definisjonen, som for eksempel hvilke forbrytelser som skal kunne utgjøre terrorhandlinger. Dette er nærmere behandlet nedenfor i 7.8.3, jf. også merknadene til § 147 a.

Også uttrykket «politiske, forfatningsmessige, økonomiske eller samfunnsmessige strukturer» har blitt gjenstand for kritikk under høringen, især fordi det er vagt, jf. forslaget i høringsnotatet til § 147 a første ledd bokstav a. Departementet er enig i at uttrykket «strukturer» ikke er tilstrekkelig presist. I begrepet ligger først og fremst en henvisning til vesentlige politiske, forfatningsmessige eller økonomiske institusjoner, og til deres funksjoner i samfunnet.

Departementet foreslår at § 147 a utformes slik at bestemmelsen fokuserer mer direkte på virkningen av terrorhandlingen, dvs. på det å ødelegge, skade eller sette ut av spill den offentlige forvaltning eller annen virksomhet, slik at dekningen av grunnleggende behov i samfunnet forstyrres alvorlig. Dette omfatter den lovgivende, utøvende eller dømmende makt, tryggingen av rikets sikkerhet, sikringen av stabilitet i økonomien eller for eksempel elektrisitets- eller matvareforsyningen.

Terrorhandlinger mot offentlige myndigheter vil være mest praktisk. På den annen side kan også annen virksomhet vernes dersom den dekker vitale samfunnsmessige behov. En kan tenke seg at terrorister ønsker å ramme viktige kraftselskaper eller en sentral leverandør av nødvendige medisiner. Definisjonen bør derfor ikke begrenses til bare å gjelde for offentlige myndigheter. Forslaget rammer også den som har til forsett å ødelegge, skade eller sette ut av spill for eksempel flyplasser eller sentrale kraftlinjer, slik at dekningen av et grunnleggende behov i samfunnet «forstyrres alvorlig». Mer midlertidige forstyrrelser, som for eksempel blokkering av veier eller andre samferdselsårer i forbindelse med en demonstrasjon, vil vanligvis falle utenfor definisjonen.

Forslaget i høringsnotatet brukte uttrykket «internasjonal organisasjon». *Departementet* foreslår at dette presiseres til «mellomstatlig organisasjon», slik også *Utenriksdepartementet* anbefaler i sin høringsuttalelse.

Som nevnt foran i 7.7.2, har *Dommerforeningen* gitt uttrykk for at det for domfellelse etter § 147 a bør kreves at gjerningspersonen har utvist hensikt. *Departementet* har vurdert spørsmålet nøye, men kommet til at skyldkravet bør være forsett. Et moment i vurderingen er at det kan skape til dels store bevisvansker å kreve at gjerningspersonen må ha utvist hensikt. Men det avgjørende har vært at departementet mener at forsett er et riktig skyldkrav i forbindelse med terrorisme. For eksempel er det ikke urimelig at den som begår objektivt sett typiske terrorhandlinger med viten om at handlingene vil skape alvorlig frykt i befolkningen, eller som holder dette for overveiende sannsynlig ved utførelsen av handlingene, straffes for terrorisme. Det gjelder selv om gjerningspersonen ikke hadde til hensikt å skape slik frykt. Dersom gjerningspersonen har utvist slik hensikt, vil det være et skjerpende moment i straffutmålingen.

Departementets forslag innebærer selvsagt ikke at det blir opp til andre lands myndigheter å definere hva som er terrorhandlinger eller hvem som er terrorister i norsk straffelovgivnings forstand. Hvilke handlinger som utgjør terrorhandlinger og hvem som kan straffes for dette i Norge, vil norske domstoler måtte avgjøre etter en tolkning av straffeloven § 147 a.

På denne bakgrunnen fastholder departementet at § 147 a bør omfattes av oppregningen i straffeloven § 12 første ledd nr. 4 bokstav a, slik at også terrorhandlinger begått av en utlending i utlandet skal kunne pådømmes for norske domstoler. Denne endringen er særlig viktig for at norske domstoler skal kunne pådømme nettopp «internasjonale» terrorhandlinger, slik som handlinger begått mot en annen stat enn Norge av borgere fra en tredjestat.

7.8.3 Hvilke straffbare handlinger bør anses som terrorhandlinger?

På bakgrunn av høringsuttalelsene har *departementet* på ny vurdert hvilke alvorlige straffbare handlinger som skal kunne straffes som terrorisme dersom de er utført med terrorforsett.

Et første spørsmål er om det er behov for å inkludere planleggings- og forberedelseshandlinger i oppregningen i § 147 a. Dette spørsmålet henger nøye sammen med spørsmålet om det bør gis egne regler om straff for å inngå forbund om å utføre terrorhandlinger. Departementet vil derfor behandle de to spørsmålene samlet i kapittel 8. Når departementet går inn for å innføre en egen bestemmelse som rammer den som inngår forbund med noen om å begå terrorhandlinger som nevnt i § 147 a første ledd, må det få konsekvenser for de forberedelseshandlingene som er regnet opp i utkastet til § 147 a i høringsnotatet. Særlig gjelder det for henvisningen til straffeloven §§ 233 a og 159, som begge rammer det å inngå forbund om å begå nærmere bestemte forbrytelser.

Også overtredelse av § 161 er en forberedelseshandling. Med de endringer departementet nå foreslår, er det ikke lenger naturlig å ta med § 161 på listen over terrorhandlinger. I stedet går departementet inn for at det gis en straffskjerpelsesregel i et nytt ledd i § 161, jf. Ot.prp. nr. 58 (2001–2002) om tiltak mot ulovligbruk av kniv og skytevåpen side 23. Et annet spørsmål er om trusler om å begå en terrorhandling bør straffes som terrorisme, og om trusler bør straffes like strengt som fullbyrdede terrorhandlinger. Selv om også trusler om terrorhandlinger er klart samfunnsskadelige, bør det komme til uttrykk i strafferammen at slike handlinger oftest er mindre alvorlige enn fullbyrdede terrorhandlinger. Særlig gjelder det hvis trusselen ikke har hatt noen virkning. Departementet foreslår derfor at trusler om å begå terrorhandlinger som hovedregel skal kunne straffes med fengsel i inntil 12 år. I enkelte særdeles alvorlige tilfeller kan det likevel være behov for å kunne straffe trusler enda strengere. Et slikt tilfelle kan for eksempel være der noen skaper alvorlig frykt eller panikk i befolkningen ved å true med å detonere en atombombe, og myndighetene gir etter for terroristenes krav. På denne bakgrunnen foreslår departementet at trusler om å begå terrorhandlinger skal kunne straffes med fengsel i inntil 21 år, dersom truslene får en slik følge som nevnt i § 147 a første ledd bokstavene a, b eller c.

Erfaringer fra demonstrasjonene under WTO-toppmøtene i Genova og Gøteborg viser at slike opptøyer lett kan lede til grovt skadeverk, uten at det er naturlig å karakterisere handlingene som terrorisme. Kostbare butikkvinduer blir for eksempel knust, eller en parkert bil blir ødelagt. Departementet går derfor inn for at overtredelse av straffeloven § 292 om grovt skadeverk ikke bør anses som noen terrorhandling selv om terrorforsettet er oppfylt. Det samme gjelder grov legemsbeskadigelse etter § 231, hvis ikke vilkårene i § 232 er oppfylt. Også flere ledd i de allmennfarlige forbrytelsene i straffeloven kapittel 14 er tatt ut.

Departementet har i lys av *Utenriksdepartementets* høringsuttalelse vurdert om utpresning (straffeloven § 266) bør tas med på listen over alvorlige straffbare handlinger som kan utgjøre terrorisme, men har kommet til at det ikke er behov for dette.

I lys av uttalelsene fra bl.a. *Politidirektoratet* og *Politiembetsmennenes Landsforening*, har departementet vurdert om også andre bestemmelser bør

være med i oppregningen av særdeles alvorlige forbrytelser i § 147 a. *Departementet* har kommet til at listen ikke bør utvides. I vurderingen er det blant annet tatt hensyn til at terrorismebestemmelsen i utgangspunktet ikke bør ramme handlinger som det er unaturlig å regne som terrorhandlinger. Det er også lagt vekt på at en bør avvente Lund-utvalgets utredning før en eventuelt inkluderer bestemmelser i straffeloven kapittel 8 og 9 på listen i § 147 a.

Når det gjelder bestemmelsen om kapring av fly eller skip mv. i § 151 a, har departementet merket seg *Samferdselsdepartementets* understrekning av at forholdet til også andre transportmidler bør vurderes. Etter departementets syn er dette vel så mye et spørsmål om rekkevidden av § 151 a som av utkastet til § 147 a. Problemstillingen vil derfor bli vurdert i forbindelse med arbeidet en ny straffelov, som for tiden pågår.

Full adgang til å ta i bruk ekstraordinære etterforskningsmetoder forutsetter en strafferamme på fengsel inntil 10 år eller mer. Strafferammene som foreslås i § 147 a, medfører dermed at adgangen til å ta i bruk slike etterforskningsmetoder utvides på enkelte punkter:

Dette gjelder bestemmelsen om trusler i *annet ledd*, med en strafferamme på fengsel inntil henholdsvis 12 eller 21 år, siden strafferammen i bestemmelsen om trusler i § 227 er bøter eller fengsel inntil henholdsvis 3 eller 6 år. Videre gjelder det forbundsbestemmelsen i *tredje ledd*, med en strafferamme på fengsel inntil 12 år, men bare for så vidt den rammer forbund om handlinger som nevnt i § 152 annet ledd, § 152 b, § 153 a og § 224. Etter henholdsvis § 159 og § 233 a, er det allerede straffbart med fengsel inntil 10 år å inngå forbund om å begå straffbare handlinger som nevnt i noen av de andre bestemmelsene i oppregningen i første ledd. Av de bestemmelsene departementet nå foreslår skal være med i selve oppregningen i *første ledd*, med en strafferamme på fengsel inntil 21 år, er det bare § 152 b annet ledd, jf. tredje ledd om medvirkning, som har en lavere strafferamme enn fengsel inntil 10 år. I etterforskningen av forbrytelser mot resten av bestemmelsene i oppregningen, er det allerede i dag full adgang til å ta i bruk ekstraordinære etterforskningsmetoder.

8 Straff for planlegging og forberedelse av terrorhandlinger

8.1 Gjeldende rett

Som det er gjort rede for i 3.2, er det etter norsk rett i utgangspunktet ikke straffbart å forberede straffbare handlinger. Enkelte forberedelseshandlinger er likevel så farlige eller skadelige at de er gjort straffbare gjennom egne straffebud, se 3.2 foran.

8.2 Internasjonale forpliktelser

Særlig viktig er Sikkerhetsrådets resolusjon 1373 punkt 2 bokstav e, som pålegger statene å: «Ensure that any person who participates in the financing, planning, preparation or perpetration of terrorist acts or in supporting terrorist acts is brought to justice and ensure that, in addition to any other measures against them, such terrorist acts are established as serious criminal offences in domestic laws and regulations and that the punishment duly reflects the seriousness of such terrorist acts».

8.3 Høringsnotatet 20. desember 2001

I høringsnotatet foreslo departementet en generell bestemmelse for å gjøre det straffbart å planlegge eller forberede en terrorhandling som nevnt i forslaget til § 147 a første, jf. annet ledd. Bestemmelsen var foreslått plassert som siste ledd i den nye § 147 a, med en strafferamme på fengsel inntil 6 år. Forslaget ble kommentert slik i høringsnotatet:

> «En slik bestemmelse vil oppfylle våre forpliktelser etter resolusjonen artikkel 2 bokstav e. Den vil være anvendelig på alle handlinger som ønskes rammet, og man vil unngå at straffverdig planlegging eller forberedelse av terrorhandlinger faller utenfor.
>
> En ulempe kan være at en slik bestemmelse vil favne svært vidt, og kanskje omfatte forberedelseshandlinger som det ikke er naturlig å belegge med straff. For å kunne straffes etter en slik bestemmelse, må imidlertid forsettet omfatte terrorhandlingen. Den som deltar i forberedelsene uten å vite hva som forberedes, vil ikke kunne straffes. De subjektive vilkårene gjør det derfor mindre betenkelig å innføre en slik bestemmelse.»

Høringsnotatet inneholdt også forslag om å gjøre det straffbart å inngå forbund om å utføre terrorhandlinger, dvs. å inngå avtale om å utføre slike handlinger. Liknende bestemmelser finnes også fra før av i straffeloven, jf. for eksempel §§ 94 og 233 a.

Departementet vurderte dessuten å utvide den generelle forsøksdefinisjonen i straffeloven, men avviste en slik løsning. Departementet foreslo heller ikke å kriminalisere deltakelse i en gruppe eller sammenslutning som har til hensikt å begå terrorhandlinger.

8.4 Høringsinstansenes syn

Departementets forslag støttes av *Utenriksdepartementet, Forsvarsdepartementet, ØKOKRIM, Politidirektoratet, Politiets sikkerhetstjeneste (PST), Politiembetsmennenes Landsforening, Politiets Fellesforbund* og *Trondheim tingrett.*

Utenriksdepartementet viser til Sikkerhetsrådets resolusjon 1373 som et argument for å kriminalisere planleggings- og forberedelseshandlinger, men peker på at det også finnes andre måter å gjennomføre forpliktelsene på:

> «Utenriksdepartementet er enig i at Sikkerhetsrådets resolusjon 1373 pålegger statene å etablere et videre straffansvar for planlegging og forberedelser av terrorhandling enn de alminnelige medvirkningsbestemmelser i straffeloven. Forpliktelsen kan oppfylles på flere måter. En løsning er Justisdepartementets forslag til § 147 a tredje ledd om straffansvar for planleggings- og forberedelseshandlinger. En annen løsning er å konkretisere nærmere hvilke handlinger som ledd i planlegging eller forberedelse av en terrorhandling som skal belegges med straff. Justisdepartementets alternative forslag om «forbund» kan være et element i en slik konkretisering.»

Utenriksdepartementet mener at det også bør vurderes å kriminalisere deltakelse i en terrororganisasjon:

> «Utenriksdepartementet ser et klart behov for å kunne ramme deltakelse i terrorgrupper og annen medvirkning til terrorgruppers aktiviteter, utover de generelle medvirkningsregler i straffeloven og forberedelsesbestemmelsen i forslag til § 147 a. For eksempel vil det kunne dreie seg om tilfeller hvor en person bevislig yter støtte til en terrorgruppe, men hvor det ikke samtidig foreligger bevis som knytter denne støtten til en konkret terrorhandling. Det vil i en slik situasjon kunne foreligge et behov for raskt å sikre at terrorgrupper ikke bruker norsk territorium som base for sine aktiviteter. En hjemmel til å gripe inn i slike tilfeller synes best i samsvar med finansieringskonvensjonen (artikkel 2 nr. 5 bokstav c). Etter departementets oppfatning vil en bestemmelse i tråd med det danske utkast til § 114 a første ledd ivareta dette behovet, og det bes vurdert om et slikt forslag likevel bør fremmes.»

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) uttaler blant annet følgende til støtte for departementets forslag:

> «Diskusjonen om innholdet i den foreslåtte paragrafens tredje ledd minner mye om den diskusjon man har hatt om straffeloven § 104 a i kjølvannet av Lund-kommisjonens rapport. Fokus har etter PSTs oppfatning i for stor grad vært rettet mot muligheten for å domfelle noen for overtredelse og ikke på samfunnets behov for å kriminalisere visse handlinger for derigjennom å gi politiet en mulighet til å hindre at mer alvorlige og svært skadegjørende handlinger finner sted. Det forebyggende aspektet ved politiets arbeid har i juridiske miljøer vært viet forbausende liten oppmerksomhet.
>
> Med dette som bakgrunn kan PST vanskelig se noen store betenkeligheter ved å innføre den foreslåtte formuleringen når det gjelder planlegging og forberedelser til terrorisme. Diskusjonen om hvorvidt man vil kriminalisere for mange mindre alvorlige handlinger, synes etter vår oppfatning først og fremst å ha akademisk interesse. Straffeloven § 104 a, som i realiteten går langt i kriminalisering, har spilt en viktig rolle i politiets forebyggende arbeid. Den har således fylt et behov selv om ingen her i landet, så vidt PST kjenner til, noen gang er blitt straffet for å ha overtrådt bestemmelsen. Hadde det foreligget en hjemmel for PST til å ta i bruk en del tvangsmiddellignende tiltak i forebyggende eller avvergende øyemed, ville det ikke vært behov for en så vidtfavnende bestemmelse som den som nå er foreslått av departementet som alternativ 1. Men så lenge slike hjemler ikke foreligger, bør den foreslåtte formulering kunne inntas som tredje ledd i § 147 a.»

ØKOKRIM mener at det er tilstrekkelig at forberedelse kriminaliseres, og mener at forslaget til strafferamme for forberedelse (fengsel inntil 6 år) står i dårlig sammenheng med strafferammen for finansiering av terrorisme (fengsel inntil 10 år).

Generaladvokaten støtter forslaget, men savner en prinsipiell drøftelse av om utvidete etterforskningsmetoder i form av teknisk sporing bør tillates allerede på det tidspunkt hvor det er skjellig grunn til å mistenke at en eventuell terrorhandling planlegges eller forberedes, og hvor ikke andre straffebud er overtrådt.

Andre høringsinstanser er kritiske til en så generell kriminalisering av forberedelses- og planleggingshandlinger som departementet foreslo i høringsnotatet. Dette gjelder *Dommerforeningen, Advokatforeningen, Borgarting lagmannsrett, Amnesty, Datatilsynet, Institutt for menneskerettigheter, professor Husabø, KROM, Rød Valgallianse* og *Rettspolitisk forening.*

Borgarting lagmannsrett uttaler bl.a.:

> «Å innføre en generell straffebestemmelse for planlegging av terrorhandlinger er etter mitt syn å gå for langt. En slik bestemmelse vil bli vanskelig å håndheve og å praktisere for domstolene, og bryter også for sterkt med tradisjonell strafferettslig tenkning. Sikkerhetsventilen som ligger i forsettskravet er ikke tilstrekkelig. Også på dette området bør straffverdigheten fanges opp ved bruk av de alminnelige reglene om forsøk og medvirkning.»

Advokatforeningen mener at forslaget om å kriminalisere forberedelseshandlinger har likhetstrekk med straffeloven § 161 i den forstand at bestemmelsen i liten grad leder til domfellelser, men kan få stor prosessuell betydning fordi påtalemyndighetens mistanke kan gi grunnlag for å foreta utradisjonelle etterforskningsskritt og hemmelige tvangstiltak.

KROM gir uttrykk for at departementets forslag er «meget farlig» fordi for mye fokus flyttes over på de subjektive vilkårene for straff, og mener bevisføring om hva den tiltalte tenkte og ville oftest er langt mer usikker enn bevisføringen om hva han gjorde.

Rettspolitisk forening finner forslaget «rettssikkerhetsmessig uakseptabelt» og anser det for å være «et alt for vidtrekkende virkemiddel». Foreningen skriver videre bl.a.:

> «Særlig finner vi grunn til å påpeke at den tradisjonelle grense i norsk rett mellom straffri for-

beredelse og straffbart forsøk generelt gir uttrykk for en fornuftig grense for når det er naturlig å anvende straff.»

Dommerforeningen ser prinsipielle betenkeligheter ved det prinsipale forslaget i høringsnotatet og vil heller gå inn for en bestemmelse om forbund om terrorhandlinger:

«En generell bestemmelse om at planlegging eller forberedelse av terrorisme gjøres straffbar, jf. forslaget til § 147 a fjerde ledd, går veldig langt etter norsk tradisjonell rettsoppfatning. Forslaget kan oppfattes slik at alle former for overveielse, enhver kontakt med andre og enhver handling uansett fjernhet til det endelige mål skal straffes når formålet er å begå en terrorhandling. Det kan reises spørsmål om FN-resolusjonen vil bli oppfattet slik at den nødvendiggjør så omfattende strafflegging av planlegging og forberedelse. Ut fra norsk rettstradisjon reiser en generell straffebestemmelse for ellers straffri planlegging og forberedelse prinsipielle betenkeligheter.

Et mindre vidtrekkende alternativ i påvente av Lund-utvalgets utredning vil være en bestemmelse som rammer personer som sammen med en eller flere inngår forbund med det formål å begå en handling som er straffbar etter første, jf. annet ledd, se det foreslåtte alternativ til fjerde ledd. Sett i sammenheng med vår generelle forsøksbestemmelse i straffeloven § 49, mener vi at dette inntil videre kan være en tilfredsstillende gjennomføring av FN-resolusjonen.»

Også *riksadvokaten* mener at man heller bør vurdere å gi forbundsbestemmelser, enn en generell regel rettet mot planlegging og forberedelse:

«Etter riksadvokatens oppfatning er det unødvendig, og uheldig, å gi en så vidtfavnende regel som foreslått i § 147a tredje ledd ...

Etter riksadvokatens syn er dagens bestemmelser i hovedsak tilstrekkelige, men den økte innsatsen mot organisert kriminalitet, herunder mot grupper som driver terrorvirksomhet, tilsier at man i noe større grad retter straffetrusselen mot organisasjonen. I norsk strafferett har vi tradisjon for å gi egne straffebestemmelser rettet mot dem som inngår «forbund» om å utøve særlig samfunnsskadelig virksomhet, og etter riksadvokatens oppfatning bør man vurdere å gå noe videre på denne veien for slik å ramme en del forberedelseshandlinger.

Riksadvokaten foreslå at man tar utgangspunkt i forslaget til § 147a og vurderer behovet for å la flere handlinger omfattes av en forbundsbestemmelse ...

Riksadvokaten antar at en løsning som skissert ovenfor vil tilfredsstille våre internasjonale forpliktelser samtidig som den er vesentlig enklere og langt mer presist angir hva som rammes.»

Institutt for menneskerettigheter ordlegger seg bl.a. slik:

«Den foreslåtte regel er relativt vag i forhold til hva planlegging og forberedelse innebærer. Er det for eksempel nok å ta kjøretimer for å kjøre tankbil med gass som en del av en terrorhandling? Etter den andre verdenskrig ble det ansett nødvendig å presisere forbudet mot «bistand til fienden». Å bestemme hvem som er terrorister kan være adskillig vanskeligere enn å avklare hvem som bistår fienden i krigstid. IMR antar således at behovet for konkretisering er vel så stort ved innføring av regler mot planlegging og forberedelse av terrorhandlinger.

I tillegg omfatter gjerningsbeskrivelsen i § 147 a flere handlinger som er typiske forberedelseshandlinger, blant annet innkjøp av sprengstoff og våpen, og avtale om alvorlig brannstiftelse. Forberedelsesregelen blir således relativt vidtrekkende, i det for eksempel allerede det å planlegge å inngå en avtale om å tenne på et stort hus foreslås å være straffbart.

Regler av denne type er så vidt lite presise at det kan bli vanskelig å forutberegne ens rettsstilling. IMR synes det er grunn til å be Justisdepartementet vurderer spørsmål i forhold til legalitetsprinsippet.»

Instituttet peker også på at strafferammen vil gi adgang til å benytte inngripende etterforskningsmetoder, og at det kan gi vanskelig kontrollerbare fullmakter til politiet og Politiets sikkerhetstjeneste. Også *Datatilsynet* advarer mot å velge en høy strafferamme for planleggings- og forberedelseshandlinger for å åpne adgang til å ta i bruk ekstraordinære etterforskningsmetoder.

Oslo statsadvokatembeter foreslår at man i stedet for departementets forslag utvider virkeområdet for forsøksstraff, og plasserer bestemmelsen i straffeloven § 49 om forsøk, som nytt annet ledd.

8.5 Departementets vurderinger

Departementet har i lys av høringsinstansenes uttalelser vurdert på nytt hvordan bl.a. resolusjonen punkt 2 bokstav e (jf. foran) kan gjennomføres på en lojal måte i norsk rett, samtidig som behovet for klare og presise regler blir ivaretatt.

Departementet er enig med *Dommerforeningen, Utenriksdepartementet, riksadvokaten* og *professor Husabø* i at punkt 2 bokstav e kan gjennomføres i norsk rett på andre måter enn slik det ble foreslått i

høringsnotatet. I vurderingen av hva som skal til for å oppfylle kravene i resolusjonen, er det hensiktsmessig å ta utgangspunkt i reglene om straffbar medvirkning og enkeltregler om forberedelseshandlinger, som for eksempel straffeloven § 161. Det er også viktig å se de ulike reglene i sammenheng. Spørsmålet er om disse og andre gjeldende regler i sum oppfyller forpliktelsene som følger av resolusjonen, eller om det gjenstår et udekket behov for å kriminalisere nærmere bestemte former for planleggings- og forberedelseshandlinger.

Som det ble påpekt i høringsnotatet, vil det vide medvirkningsansvaret i norsk rett ramme de fleste handlingene som Norge gjennom resolusjonen punkt 2 bokstav e er pålagt å kriminalisere. Særlig gjelder dette dersom flere personer går sammen om å forberede eller planlegge en terrorhandling. Som *professor Husabø* peker på i sin høringsuttalelse, vil enhver oppfordring og ethvert råd normalt utgjøre forsøk på straffbar psykisk medvirkning, selv om hovedgjerningspersonen fremdeles bare er på forberedelsesstadiet.

Dersom den som gir råd og støtte selv har til hensikt å delta i eller å utføre den straffbare handlingen, vil imidlertid straffansvar for psykisk medvirkning ikke være like aktuelt. Men i slike tilfeller vil planleggings- og forberedelseshandlingene ofte være omfattet av særregler om forbund, dvs. avtale om å gjennomføre bestemte straffbare handlinger. Dessuten vil planlegging og forberedelse kunne rammes av reglene i straffeloven § 140 (oppfordring til straffbar handling) og § 160 (oppmuntring til eller veiledning i å utføre forbrytelser med sprengstoff eller gift) eller som deltakelse i eller støtte til kriminelle eller samfunnsskadelige organisasjoner etter reglene i straffeloven § 104 a (som foreslås utvidet, jf. kapittel 11) og § 330.

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

Den situasjonen som gjenstår etter dette, er at én person alene foretar forberedelseshandlinger som innebærer konkrete fysiske tiltak. Spørsmålet er om det er behov for å ha en egen straffebestemmelse som rammer slike handlinger. I Ot.prp. nr. 58 (2001–2002) har departementet foreslått å utvide straffeloven § 161 om anskaffelse av sprengstoff mv. i den hensikt å begå en forbrytelse til også å gjelde våpen, våpendeler og ammunisjon. En slik endring vil bidra til å oppfylle resolusjonen punkt 2 bokstav e. Tilbake står forberedelse av terrorhandlinger som ikke omfatter befatning med skytevåpen, våpendeler, ammunisjon eller sprengstoff. Befatning med andre farlige stoffer vil omfattes av straffebud som § 147 a regner opp, særlig §§ 152 a og 153 a, som rammer ulovlig befatning med henholdsvis plutonium eller uran, og biologiske våpen eller giftgasser mv. I vurderingen av om det er behov for ytterligere forbud mot fysiske forberedelseshandlinger, må det også tas hensyn til at ulike former for finansiering av forestående terrorhandlinger gjøres straffbare gjennom forslag til egne regler, jf. nedenfor kapittel 9: Den som deltar i forberedelsen av terrorhandlinger ved å finansiere slike, eller som stiller økonomiske midler, finansielle tjenester eller andre beslektede tjenester til rådighet for terrorister, rammes av § 147 b. I tillegg vil forsøk på overtredelse av en eller flere av de ovenfor nevnte bestemmelsene, være straffbart etter straffeloven § 49.

Én mulighet til å gå enda lenger i å kriminalisere tidlige stadier på veien frem til en mulig terrorhandling, er å utforme et straffebud slik at det uttrykkelig angir hvilke former for fysiske forberedelseshandlinger som er straffbare. Denne løsningen er valgt blant annet i den generelle nederlandske bestemmelsen om forberedelseshandlinger, jf. Husabø: Straffansvarets periferi, Bergen 1999 side 356–359. Artikkel 46 nr. 1 i den nederlandske straffeloven kriminaliserer forberedelse av en forbrytelse med fengselsstraff fra 8 år hvis gjerningspersonen forsettlig «skaffer, lager, innfører, transporterer, utfører eller har for hånden gjenstander, stoffer, penger eller andre betalingsmidler, informasjonsbærere, oppholdssteder eller transportmidler, som er tydelig bestemt til å begå denne forbrytelsen» (norsk oversettelse hentet fra Husabø). Alternativt kan en utforme en mer generell bestemmelse etter mønster av straffeloven § 161, og regne opp konkrete eksempler på typiske former for fysisk forberedelse.

I lys av det omfattende straffansvaret for plan-

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

En annen svakhet med en så vidtgående kriminalisering av potensielle forberedelseshandlinger, er at grensen for det straffbare først og fremst blir å finne i de subjektive vilkårene for straff, og ikke i ytre handlinger. Av rettssikkerhetsgrunner er det lite ønskelig å la avgjørelsen av skyldspørsmålet i så stor grad bero på bevisvurderinger av den tiltaltes sinnelag. Departementet har derfor kommet til at forslaget i høringsnotatet om straffansvar for forberedelseshandlinger ikke bør følges opp. Derimot fremmer departementet forslag om et straffesanksjonert forbud mot å inngå forbund om å begå en terrorhandling.

Departementets forslag om forbund om terrorhandlinger er inntatt som tredje ledd i forslaget til ny § 147 a i straffeloven. Etter bestemmelsen i § 147 a tredje ledd vil det uttrykkelig være straffbart å planlegge eller forberede terrorhandlinger ved å inngå avtale om å begå slike handlinger. Forbundsbestemmelsene som allerede finnes i oppregningen i utkastet til § 147 a som ble sendt på høring, for eksempel i straffeloven §§ 233 a og 159, må enten tas ut av oppregningen eller så må det gjøres unntak for disse. Ellers ville en utvide området for det straffbare til å inngå forbund om å inngå forbund, og det er verken nødvendig eller ønskelig.

Etter departementets oppfatning bør den førstnevnte løsningen velges. Til grunn for dette ligger blant annet at det kan være språklig unaturlig å kalle inngåelse av forbund for en terrorhandling, og at en strafferamme på fengsel i inntil 21 år synes høy for inngåelse av forbund. Forslaget skaper imidlertid et behov for en høyere strafferamme i § 147 a tredje ledd enn i §§ 233 a og 159, for å ramme det særlig straffverdige i å inngå slike forbund med terrorforsett. Samtidig kan og bør strafferammen være lavere enn i første ledd, siden det å inngå forbund om en terrorhandling generelt må anses som mindre straffverdig enn å fullbyrde en terrorhandling. Forslaget er utformet i tråd med dette.

Departementet har i lys av lovforslaget i Danmark og *Utenriksdepartementets* høringsuttalelse vurdert om det bør foreslås forbud mot deltakelse i organisasjoner som har som formål å begå terrorhandlinger. Lovbestemmelser om dette finnes imidlertid allerede i straffeloven §§ 104 a og 330. Ytterligere utvidelser av et slikt straffansvar reiser prinsipielle spørsmål som bør vurderes nærmere i lys av utredningsarbeidet som utføres av de to utvalgene som nevnt i 2.6 foran, og som ledd i gjennomføringen av CATOC-konvensjonen (om transnasjonal organisert kriminalitet) i norsk rett. *Departementet* vil derfor komme tilbake til dette spørsmålet.

9 Forbud mot finansiering av terrorisme

9.1 Gjeldende rett før den provisoriske anordningen

Bortsett fra de midlertidige reglene i den provisoriske anordningen 5. oktober 2001, har vi i dag ikke generelle straffebestemmelser som direkte retter seg mot finansiering av terrorisme, slik dette begrepet er brukt i konvensjonen og resolusjonen. Det betyr imidlertid ikke at man uten videre straffritt kan finansiere drap, flykapringer eller andre terrorhandlinger. Straffansvar kan være aktuelt etter straffeloven § 104 a (jf. omtalen i kapittel 3 ovenfor), og etter reglene om straffbar medvirkning.

Paragraf 104 a annet ledd retter seg mot den som danner eller deltar i forening eller sammenslutning som har til formål «ved sabotasje, maktanvendelse eller andre ulovlige midler å forstyrre samfunnsordenen eller oppnå innflytelse i offentlige anliggender». En viss begrensning av virkeområdet ligger i at foreningen eller sammenslutningen må ha «tatt skritt for å realisere formålet med ulovlige midler». Men er vilkårene ellers oppfylt, rammes også den som «støtter» en slik forening eller sammenslutning, for eksempel ved å finansiere den.

I hvilken grad finansiering av terrorvirksomhet kan straffes som medvirkning til straffbare handlinger, avhenger av de nærmere omstendighetene. Hvis den som bidrar økonomisk eller på annen måte, samtidig inngår avtale («forbund») som nevnt i straffeloven §§ 94, 159, 223 tredje ledd, 233 a eller 269 nr. 1 med en annen om at den andre skal utføre en forbrytelse, typisk som en motytelse, vil begge kunne straffes for selve avtaleinngåelsen dersom vilkårene ellers er oppfylt.

Hvis slik avtale ikke foreligger, blir spørsmålet om finansieringen kan anses som straffbar medvirkning til den terrorhandlingen det er tale om. I norsk rett har vi ingen alminnelig bestemmelse om når medvirkning er straffbart. Rammene for medvirkningsansvaret kan derfor ikke fastlegges generelt, men beror på en tolkning av det straffebudet som kan være overtrådt. Noen straffebud nevner uttrykkelig at medvirkning er straffbart, mens andre ikke har noe slikt medvirkningstillegg. Er medvirkning ikke nevnt, er handlinger som bærer preg av medvirkning likevel straffbare hvis de faller innenfor en naturlig tolkning av straffebudet.

De fleste bestemmelsene som rammer terrorisme, rammer også medvirkning til de handlingene det enkelte straffebudet gjelder. Det er ikke tvilsomt at det å finansiere straffbar virksomhet etter omstendighetene vil kunne anses som straffbar fysisk eller psykisk medvirkning, jf. Husabø: Straffansvarets periferi, Bergen 1999 side 87–88 og 158–161. Fysisk medvirkning kan det være tale om hvis finansieringen letter eller på annen måte legger forholdene til rette for gjennomføringen av den straffbare handlingen. Det dreier seg for eksempel om penger til gjerningspersonens innkjøp av våpen, flybilletter eller leie av hotellrom. Psykisk medvirkning kan det være tale om hvis finansieringen oppfattes som en form for støtte eller aksept til en bestemt terrorhandling, som senere gjennomføres.

Det følger av det som hittil er sagt, at den som bidrar økonomisk, lett vil kunne pådra seg straffansvar som medvirker. Den som for eksempel dekker utgifter forbundet med en flykapring, vil kunne straffes for medvirkning etter straffeloven § 151 a annet ledd. Om det er grunnlag for medvirkeransvar, vil imidlertid variere fra sak til sak. Dersom hovedovertrederen (ennå) ikke har kommet til forsøksstadiet, og det ikke dreier seg om en straffbar forberedelseshandling, er heller ikke den finansielle bistanden (fullført) medvirkning i lovens forstand. Derimot vil det på dette stadiet kunne foreligge straffbart forsøk på medvirkning, jf. straffeloven § 49. A har for eksempel samlet inn penger til et terrorformål og gitt dem til B for at B skal gjennomføre terrorhandlingen. B forholder seg imidlertid passiv. A har likevel forsøkt å medvirke til en terrorhandling, siden det å gi pengene til B her må anses som forsøk på medvirkning. Men inntil A har gitt til kjenne overfor B at han vil gi ham pengene, er innsamlingen ennå bare straffri forberedelse.

9.2 Norges internasjonale forpliktelser

9.2.1 FNs terrorfinansieringskonvensjon

FNs terrorfinansieringskonvensjon artikkel 2 nr. 1 pålegger statene å gjøre det straffbart å samle inn midler eller stille midler til rådighet for terrorformål, for terrororganisasjoner eller for enkeltperso-

ner som vil begå terrorhandlinger. Med midler menes etter konvensjonen artikkel 1 nr. 1 enhver form for aktiva, ikke bare rede penger, men for eksempel også løsøre, fast eiendom eller verdipapirer.

Terrorhandlinger er ikke nærmere definert i konvensjonen, men etter artikkel 2 bokstav a omfattes forbrytelser som rammes av en av de ni konvensjonene som er listet opp i vedlegget til konvensjonen, som for eksempel flykapring og bombeattentater. Etter artikkel 2 nr. 1 bokstav b omfattes også enhver annen handling der hensikten er å drepe eller skade sivile for å spre frykt i en befolkning eller tvinge, presse eller true en regjering eller en internasjonal organisasjon til å gjøre, tåle eller unnlate noe.

Artikkel 2 nr. 3 presiserer at finansieringsforbudet i nr. 1 gjelder selv om midlene rent faktisk ikke har blitt brukt til terrorhandlinger. Nr. 4 slår fast at også forsøk på finansiering omfattes, mens nr. 5 omhandler flere former for medvirkning. Nr. 5 bokstav a retter seg mot den som selv medvirker til finansiering av terrorhandlinger, mens bokstav b rammer den som organiserer eller gir andre instruks om å utføre slike handlinger. Nr. 5 bokstav c setter straff for den som medvirker til at en gruppe personer som handler med et felles formål, finansierer terrorhandlinger. Straffansvar skal imidlertid være betinget av at det foreligger forsett. I tillegg er det en forutsetning for straffansvar enten at den konkrete finansieringshandlingen har som mål å fremme gruppens kriminelle virksomhet eller formål, eller at gjerningspersonen er klar over at gruppen har til hensikt å begå en slik forbrytelse.

Artikkel 2 må blant annet leses i sammenheng med konvensjonens artikkel 4. Etter den sistnevnte bestemmelsen skal statene sørge for at finansiering av terrorisme straffes med en passende straff, som tar hensyn til forbrytelsens alvorlige karakter. Artikkel 2 må også sammenholdes med artikkel 5, som pålegger statene å sørge for at også juridiske personer hjemmehørende i Norge skal kunne stilles til ansvar for finansiering av terrorisme. Også andre sanksjoner enn straff kan benyttes, men de må være effektive, avskrekkende og forholdsmessige. Artikkel 6 slår fast at finansiering av terrorisme ikke skal kunne anses som berettiget av politiske, ideologiske, rasemessige, etniske, religiøse eller andre lignende grunner.

9.2.2 Sikkerhetsrådets resolusjon 1373

Resolusjonen punkt 1 bokstav a inneholder en formålsbestemmelse, som pålegger statene å forebygge og forhindre finansiering av terrorhandlinger. Plikten er presisert i punkt 1 bokstav b og d.

Punkt 1 bokstav b pålegger statene å gjøre det straffbart å finansiere terrorhandlinger som begås av landets statsborgere eller på statens territorium. I det vesentlige er denne plikten sammenfallende med bestemmelsene i konvensjonen artikkel 2 nr. 1, jf. artikkel 4 bokstav a. Bestemmelsen i resolusjonen omfatter den som samler inn midler eller stiller midler til rådighet enten i den hensikt at midlene skal finansiere terrorhandlinger, eller med viten om at midlene skal brukes slik. Kriminaliseringen av slik finansiering skal gjelde uavhengig av hvordan midlene samles inn eller stilles til rådighet.

Mens punkt 1 bokstav b knytter seg til finansiering av selve terrorhandlingene, retter bokstav d seg mot det å stille til rådighet verdier eller tjenester for den som utfører, forsøker å utføre eller medvirker til terrorhandlinger. Bestemmelsen favner vidt, og omfatter også det å stille verdier eller tjenester til rådighet for juridiske personer som blir direkte eller indirekte eiet eller kontrollert av noen som utfører, forsøker å utføre eller medvirker til terrorhandlinger eller til rådighet for fysiske eller juridiske personer som handler på vegne av eller på instruks fra noen som utfører, forsøker å utføre eller medvirker til terrorhandlinger.

Resolusjonen punkt 2 bokstav e pålegger medlemsstatene å straffeforfølge enhver som bidrar til finansiering, planlegging, forberedelse eller utførelse av terrorhandlinger. Et visst krav til kriminalisering av forberedelser til terrorhandlinger fremgår også av resolusjonen punkt 2 bokstav c.

9.3 EU-initiativer

9.3.1 Rådsforordning 2001/2580/EF om særlige tiltak mot visse personer og enheter for å bekjempe terrorisme

Rådsforordning 2001/2580/EF 27. desember 2001 om særlige tiltak mot visse personer og enheter for å bekjempe terrorisme, skal blant annet bidra til å gjennomføre artikkel 3 i Rådets felles holdning 931 om bruk av særskilte tiltak til bekjempelse av terrorisme (jf. foran 6.3.4 og 7.4):

> «Artikel 3
> Det Europæiske Fællesskab, der handler inden for rammerne af sine beføjelser i henhold til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, sikrer, at pengemidler, finansielle aktiver eller økonomiske ressourcer eller finansielle eller andre dermed beslægtede tjenester hverken direkte eller indirekte vil blive stillet til rådighed for de i bilaget nævnte personer, grupper og enheder.»

Forordningen artikkel 2 inneholder tilsvarende forbud mot finansiering av terrorhandlinger som resolusjonen punkt 1 bokstav d.

9.3.2 Rådets felles holdning 930 om bekjempelse av terrorisme

Rådets felles holdning 930 (jf. foran 6.3.4), som er en politisk erklæring Norge har sluttet opp om, omhandler blant annet kriminalisering av finansiering av terrorisme, jf. bl.a. artikkel 8, som tilsvarer resolusjonen punkt 2 bokstav e:

> «Artikel 8
> Personer, der deltager i finansieringen, planlægningen, forberedelsen eller udførelsen af terrorhandlinger, eller som støtter terrorhandlinger, skal stilles for retten; sådanne terrorhandlinger skal i medlemsstaternes love og administrative bestemmelser anses for grove straffbare handlinger, og straffen skal på passende vis afspejle terrorhandlingernes grovhed.»

Hva som menes med finansiering, fremgår av artikkel 1 og 3, som tilsvarer resolusjonen punkt 1 bokstavene b og d:

> «Artikel 1
> Enhver form for målrettet, direkte eller indirekte, tilvejebringelse eller indsamling af midler, foretaget af borgere i Den Europæiske Unions medlemsstater eller inden for de enkelte medlemsstaters område med det forsæt at anvende midlerne til terrorhandlinger eller vel vidende, at de skal anvendes til dette formål, anses for strafbar.
> ...
>
> Artikel 3
> Midler, finansielle aktiver eller økonomiske ressourcer eller finansielle eller dermed beslægtede tjenester kan ikke, direkte eller indirekte, stilles til rådighed for:
> - personer, der begår eller forsøger at begå terrorhandlinger, eller som fremmer eller deltager i gennemførelsen af sådanne handlinger,
> - enheder, der direkte eller indirekte ejes eller kontrolleres af sådanne personer,
> - personer og enheder, der handler på vegne af eller efter instruks fra sådanne personer.»

9.4 Provisorisk anordning 5. oktober 2001

I den provisoriske anordningen er forbud mot finansiering av terrorisme regulert i §§ 2 og 3, som lyder:

> «§ 2 Med bøter eller fengsel inntil 15 år straffes den som forsettlig stiller til rådighet, samler inn eller på annen måte skaffer økonomiske midler eller verdier i den hensikt at disse helt eller delvis skal brukes til å forberede eller gjennomføre en terrorhandling, eller med viten om at midlene eller verdiene er ment å brukes slik. Medvirkning straffes på samme måte.
> Handlingen er straffbar i Norge også når den er begått i utlandet av en norsk statsborger eller noen i Norge hjemmehørende person, eller når den er begått av utlending i utlandet.
>
> § 3 Med bøter eller fengsel inntil 10 år straffes den som forsettlig stiller økonomiske midler, verdier eller tjenester til rådighet for
> a) en person som med skjellig grunn kan mistenkes for å forberede eller gjennomføre en forbrytelse som nevnt i § 1 eller § 2,
> b) et foretak som den mistenkte eier eller som han har vesentlig innflytelse over, eller
> c) en person eller foretak som handler på vegne av eller på instruks fra den mistenkte eller et foretak som nevnt i bokstav b.
> Medvirkning straffes på samme måte. § 2 annet ledd gjelder tilsvarende.»

Paragraf 2 gjennomfører konvensjonen artikkel 2 og resolusjonen punkt 1 bokstav b og d. Bestemmelsen gjør det straffbart forsettlig å stille til rådighet, samle inn eller på annen måte skaffe til veie økonomiske midler eller verdier i den hensikt at disse helt eller delvis skal brukes til å forberede eller gjennomføre en terrorhandling, eller med viten om at midlene eller verdiene er ment å brukes slik. Medvirkning straffes på samme måte, jf. § 2 første ledd siste punktum. I annet ledd er bestemmelsens stedlige anvendelsesområde avgrenset slik at handlingen er straffbar i Norge også når den er begått i utlandet av en norsk statsborger eller noen i Norge hjemmehørende person, eller når den er begått av en utlending i utlandet.

Overtredelse av § 2 straffes med bøter eller fengsel inntil 15 år. Strafferammen gjør at alle de ekstraordinære etterforskningsmetodene kan tas i bruk i etterforskningen, som kommunikasjonsavlytting etter straffeprosessloven § 216 a.

Mens § 2 i den provisoriske anordningen gjør det straffbart å skaffe midler til terrorhandlinger, gjør § 3 det straffbart å gi økonomisk støtte til terrorister. Paragraf 3 i den provisoriske anordningen gjennomfører resolusjonen punkt 1 bokstav d. Den gjør det straffbart forsettlig å stille økonomiske midler, verdier eller tjenester til rådighet for personer som kan mistenkes for å gjennomføre eller finansiere terrorhandlinger, for foretak som den mistenkte eier eller har vesentlig innflytelse over, eller

for en person eller et foretak som handler på vegne av eller på instruks fra den mistenkte eller et foretak som nevnt i bokstav b. Medvirkning straffes på samme måte. Overtredelsen straffes med bøter eller fengsel inntil 10 år, og også i etterforskningen av slike lovbrudd kan ekstraordinære etterforskningsmetoder tas i bruk. Bestemmelsen har samme stedlige virkeområde som § 2.

9.5 Lovforslag i andre land

9.5.1 Danmark

For Folketinget ble det 13. desember 2001 fremmet forslag til lov om endringer i den danske straffeloven og andre lover til «Gennemførelse af FN-konventionen til bekæmpelse af finansiering af terrorisme, gennemførelse af FN's Sikkerhetsråds resolution nr. 1373 (2001) samt øvrige initiativer til bekæmpelse af terrorisme mv.». Justitsministeriets forslag om kriminalisering av finansiering av terrorisme gjennom en ny § 114 a i den danske straffeloven, lyder:

> «**§ 114 a.** Med fængsel indtil 10 år straffes den, som
> 1. direkte eller indirekte yder økonomisk støtte til,
> 2. direkte eller indirekte tilvejebringer eller indsamler midler til, eller
> 3. direkte eller indirekte stiller penge, andre formuegoder, eller finansielle eller andre lignende ydelser til rådighed for
>
> en person, en gruppe eller en sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå terrorhandlinger omfattet af § 114.»

Skyldkravet i bestemmelsen er alminnelig forsett. Alternativet i nr. 3 skal gjennomføre resolusjonen punkt 1 bokstav d, og til dette bemerker Justitsministeriet i forslaget kapittel 2.3.2.4 bl.a.:

> «Resolutionens *artikel 1, litra d,* indeholder et *forbud mod at stille finansielle midler eller ydelser til rådighet for terrorister mv.* Det følger heraf, at det skal være strafbart for pengeinstitutter, andre finansielle institutter og enkeltpersoner at stille penge eller andre finansielle tjenesteydelser til rådighed for terrorister mv., uanset om det sker med viden om, at midlerne eller ydelserne vil blive anvendt til at fremme eller udføre terrorhandlinger.
>
> Der skal alene være forsæt til, at de nævnte ydelser stilles til rådighed for personer, der begår eller har til hensigt at begå eller fremme eller deltage i terrorhandlinger.»

Forslaget suppleres av den alminnelige medvirkningsregelen i den danske straffeloven § 23 og av forslagene til §§ 114 b-d:

> «**§ 114 b.** Den, som i øvrigt ved tilskyndelse, råd eller dåd medvirker til at fremme den kriminelle virksomhed eller det fælles formål for en gruppe eller sammenslutning, som foretager en eller flere handlinger omfattet af § 114 eller § 114 a, nr. 1 eller 2, når virksomheden eller formålet indebærer, at en eller flere handlinger af denne karakter begås, straffes med fængsel indtil 6 år.
>
> **§ 114 c.** Den, som, uden at forholdet omfattes af §§ 114–114b, deltager i eller yder væsentlig økonomisk støtte eller anden væsentlig støtte til korps, gruppe eller sammenslutning, der har til hensigt ved magtanvendelse at øve indflydelse på offentlige anliggender eller fremkalde forstyrrelse af samfundsordenen, straffes med fængsel indtil 6 år.
>
> **§ 114 d.** Den, som, uden at forholdet omfattes af §§ 114–114c, deltager i en ulovlig militær organisation eller gruppe, straffes med bøde eller fængsel indtil 4 måneder eller under skærpende omstændigheder med fængsel indtil 2 år.»

9.5.2 Sverige

I Sverige har regjeringen fremmet forslag om en egen lov om «straff för finansiering av särskilt alvarlig brottslighet i vissa fall, m.m.». I forslaget, som gjennomfører Sveriges forpliktelser etter terrorfinansieringskonvensjonen, oppstilles det straff for den som forsettlig «lämnar, samlar in eller tar emot tilgångar i syfte at dessa skal användas eller med vetskap om at de kommer att användas för att begå särskilt alvarlig brottslighet», jf. 4 §. Straffen er fengsel inntil to år, jf. første ledd, men seks år dersom overtredelsen er grov, jf. annet ledd. I tredje ledd heter det at dersom lovbruddet er «ringa skall inte dömas til ansvar». Hva som skal anses som «särskilt alvarlig brottslighet, fremgår av forslaget til 2 §, jf. foran 7.5.2.

9.6 Høringsnotatet 20. desember 2001

I høringsnotatet foreslo departementet en bestemmelse om finansiering av terrorhandlinger, som bygget på reglene i den provisoriske anordningen §§ 2 og 3, jf. ovenfor. Forslaget til ny § 147 b i straffeloven lød slik:

«§ 147 b. Med [bøter eller] fengsel inntil 10 år straffes den som skaffer til veie eller yter økonomiske midler i den hensikt at midlene helt eller delvis skal brukes til å forberede eller gjennomføre en terrorhandling eller med kunnskap om at midlene er ment å brukes slik. Medvirkning straffes på samme måte.

På samme måte straffes den som direkte eller indirekte stiller økonomiske midler eller tjenester til rådighet for

a) en person som forbereder eller gjennomfører en terrorhandling,
b) et foretak som en person nevnt i bokstav a eier eller har kontroll over, eller
c) en person eller et foretak som handler på vegne av eller på instruks fra noen som nevnt i bokstav a eller b.»

Forslaget til første ledd gjennomfører konvensjonen artikkel 2 nr. 1 og resolusjonen punkt 1 bokstav b. Departementet foreslo i høringsnotatet enkelte endringer i forhold til den tilsvarende bestemmelsen i den provisoriske anordningen § 2 første ledd:

«Den provisoriske anordningen nevner både «økonomiske midler» og «verdier». Uttrykket økonomiske midler omfatter også «verdier», og det sistnevnte er derfor ikke med i forslaget til lovtekst. Endelig foreslås det at strafferammen settes til fengsel inntil 10 år, og ikke 15 år slik som i den provisoriske anordningen. Dette er på linje med blant annet det danske lovforslaget og EUs forslag til rammeavgjørelse om bekjempelse av terrorisme. Straff på fengsel inntil 10 år innebærer at politiet kan anvende utradisjonelle etterforskningsmetoder under etterforskningen, for eksempel kommunikasjonsavlytting etter straffeprosessloven § 216 a.»

Også i forslaget til § 147 b annet ledd ble det gjort endringer i forhold til den tilsvarende bestemmelsen i den provisoriske anordningen § 3:

«At det kreves forsett vil fremgå av straffeloven § 40 når straffebudet tas inn i straffeloven, og er derfor ikke sagt uttrykkelig. I bokstav a er passusen «skjellig grunn kan mistenkes» tatt ut. Realiteten er den samme, dvs. at det må fremstå for gjerningspersonen som mest sannsynlig at mottakeren av midlene eller tjenesten har slik tilknytning til terrorvirksomhet. Formuleringen er tatt ut for å unngå å gi inntrykk av at påtalemyndigheten eller domstolene må ha vurdert spørsmålet før straffansvar kan være aktuelt.

Departementet har kommet til at det vil være å gå for langt å etablere et alminnelig medvirkningsansvar i forhold til reglene i annet ledd om å stille økonomiske midler og tjenester til rådighet for den som nevnt i annet ledd bokstav a til c. Verken konvensjonen eller resolusjonen krever et så vidtrekkende straffansvar.»

9.7 Høringsinstansenes syn

De fleste høringsinstansene som uttaler seg om dette spørsmålet, støtter hovedtrekkene i departementets forslag. Dette gjelder bl.a. *Utenriksdepartementet, ØKOKRIM, Politidirektoratet, Politiets sikkerhetstjeneste (PST), Finansnæringens Hovedorganisasjon, Sparebankforeningen* og *Oslo statsadvokatembeter.*

Advokatforeningen går imot forslaget om ny § 147 a rettet mot terrorisme, men støtter en bestemmelse tilsvarende den foreslåtte § 147 b om finansiering av terrorisme:

«Forslaget i § 147 b som retter seg mot økonomisk støtte til terrorvirksomhet, er det ikke innvendinger mot under forutsetning av at terror her defineres på samme måte som i sikkerhetsloven.»

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) mener at pengeinnsamling til terrorhandlinger allerede i dag er straffbar etter straffeloven § 104 a annet ledd, selv om den som samler inn pengene, ikke har vært i kontakt med noen for å få gjennomført terrorhandlingen. PST støtter likevel departementets forslag til ny § 147 b, fordi det er en fordel at finansiell støtte til terrorisme reguleres uttrykkelig i et eget straffebud.

Finansnæringens Hovedorganisasjon og *Sparebankforeningen* uttaler bl.a. følgende om behovet for og forståelsen av departementets forslag:

«Det er en åpenbar risiko for at terrorister vil bruke finansinstitusjoner til overføring av midler for å få midlene dit de behøves, for å redusere risiko for beslag og frysing og for å skjule spor. Norske finansinstitusjoner vil gjøre hva de kan for å unngå at deres tjenester blir misbrukt på denne måten. Skulle det likevel skje feilskjær her, antar vi at finansinstitusjonens forhold vil kunne bli vurdert etter § 147 b annet ledd, dvs å stille økonomiske tjenester til disposisjon.

Etter vårt skjønn bør finansinstitusjonenes forhold primært reguleres av hvitvaskingsreglene i finansieringsvirksomhetsloven § 2–17. Som nevnt nedenfor i pkt 3 er det derfor et heldig grep når Lovavdelingen foreslår å utvide finansinstitusjonenes undersøkelses- og meldeplikt til også å gjelde hvor det foreligger mistanke om at en transaksjon kan ha sammenheng med handlinger som nevnt i straffeloven § 147 a eller

§ 147 b. Eventuell overtredelse fra en finansinstitusjon vil være straffbar etter finvl § 5–1.»

Politidirektoratet støtter departementets forslag, og fremhever i tillegg følgende:

«Det vil imidlertid også være nødvendig å sette fokus på nærliggende kriminalitetsområder, for nettopp å kunne avdekke finansiering av terrorisme. Det er ikke alltid tydelig, før det er for sent, hva som er direkte terrorhandlinger. Nærliggende kriminalitetsområder kan være grov økonomisk kriminalitet. Det er viktig at utradisjonelle etterforskningsmetoder også kan benyttes mot alvorlig økonomisk kriminalitet.»

Professor Husabø støtter departementets vurdering av at det er behov for å utvide straffansvaret for finansiering av terrorhandlinger for å oppfylle de folkerettslige forpliktelsene som påhviler Norge:

«Forslaget til ny § 147b synest i hovudsak å råka handlingar som allereie i dag utgjer straffbar medverking. Men som departementet nemner, går regelen noko lenger. Det gjeld ikkje berre innsamling av midlar utan at overlevering har skjedd, men også finansiering av framtidige terrorhandlingar som ein sjølv skal vera med på å utføra (då er den som finansierer framleis på førebuingsstadiet for sin del). Denne utvidinga av straffansvaret synest å vera nødvendig for å oppfylla terrorfinansieringskonvensjonen, og har også elles gode grunnar for seg.»

Riksadvokaten skriver bl.a.:

«Riksadvokaten antar at de aller fleste tilfeller som med rimelighet kan karakteriseres som «finansiering av terrorisme» allerede er dekket av gjeldende straffebestemmelser, særlig gjennom medvirkningsansvaret (herunder forsøk på medvirkning), forbundsbestemmelsene og straffeloven § 104a. Det er derfor ikke stort reelt behov for en bestemmelse som retter seg mot finansiering av terror. Riksadvokaten har ikke grunnlag for å fravike departementets oppfatning om at det likevel er nødvendig med endringer for å oppfylle våre internasjonale forpliktelser. Det kan også være en fordel å få en straffebestemmelse som direkte retter seg mot finansiering i stedet for å måtte basere seg på medvirkingsansvaret. Men etter riksadvokatens oppfatning bør bestemmelsen heller ikke her knyttes opp bare mot terrorisme, men rette seg generelt mot finansiering av visse nærmere angitte alvorlige forbrytelser.»

Rettspolitisk forening mener på sin side at

«den hensiktsmessige og rettssikkerhetsmessig tilfredsstillende måte å strafflegge slike handlinger på, er gjennom det alminnelige medvirkningsansvar.»

Når det gjelder gjerningsbeskrivelsen i den foreslåtte § 147 b, mener *Dommerforeningen* at begrepet «terrorhandling» bør «klargjøres ved en henvisning til § 147 a i sin helhet». Etter foreningens syn bør § 147 b ikke ramme finansiering av rene forberedelseshandlinger til terrorisme:

«Bestemmelsen bør etter vår mening ikke ramme den som finansielt eller på annen måte støtter en person som forbereder en terrorhandling uten å begå noe straffbart... Det som finansieres må være straffbar virksomhet, slik at finansieringen må gjelde en terrorhandling eller forsøk på en slik handling.»

ØKOKRIM er på sin side «enig i at det etableres parallellitet mellom § 147 a og § 147 b i den forstand at det gjøres straffbart å finansiere også forberedelse av terrorhandlinger».

Dommerforeningen mener videre at det bør være tilstrekkelig at § 147 b annet ledd rammer den som stiller økonomiske midler eller tjenester til rådighet, slik at uttrykket «direkte eller indirekte» bør tas ut av lovteksten.

Institutt for menneskerettigheter skriver at gjerningsbeskrivelsen synes noe uklar, særlig fordi uttrykkene «skaffer til veie» og «direkte... stiller... til rådighet» til dels er overlappende.

Professor Husabø har flere forslag til hvordan bestemmelsen nærmere bør utformes, spesielt når det gjelder annet ledd:

«Slik utkastet til andre ledd er utforma, går det lenger enn Resolusjon 1373. Det norske forslaget talar om ein person som «forbereder eller gjennomfører» ei terrorhandling. Uttrykket «forbereder» vil her naturleg bli tolka i lys av § 147a tredje ledd. Resolusjon 1373 talar om ein person som «commit or attempt to commit or facilitate or participate in the commission of» terrorhandlingar. Det er her særleg uttrykket «facilitate» som kan ha ført til at ein har teke «forbereder» inn i lovforslaget.

Men det er grunn til å merka seg skilnaden i ordbruken til art. 2 e) i konvensjonen («planning, preparation»). Dette støttar opp under ei snevrare tolking av «facilitate», som også er språkleg meir nærliggjande. Både «facilitate» og «participate» siktar til det vi i norsk rett reknar som medverking, høvevis før og under utføringa av brotsverket. Dermed skulle det vera nok å knyta andre ledd i finanseringsforbodet til personar som utfører, forsøker å utføra eller medverkar til terrorhandlingar. Ei slik løysing samsvarer også godt med dei terror-relaterte konvensjonane som finansieringskonvensjonen

refererer til i art. 2 a). Fleire av desse er bygt opp etter same mønster, og omfattar forsøk og medverking til dei aktuelle handlemåtane, men derimot ikkje førebuing.»

Når det gjelder skyldkravet, mener *professor Husabø* at forslaget bør forenkles ved at det bare kreves alminnelig forsett:

«Det alternative skuldkravet i første ledd er utforma etter mønster av terrorfinansieringskonvensjonen art. 2 par. 1. Men denne formuleringa har samanheng med at det varierer frå land til land kva som ligg i det tradisjonelle forsettskravet. I norsk rett vil eit vanleg forsettskrav dekkja begge alternativa (hensiktsforsett og sannsynsforsett). Det vil dessutan trekkja med seg eventuelt forsett. Sjølv om det kan reisast innvendingar mot den sistnemnde forsettsforma, er det eit meir generelt problem. I praksis vil dessutan tilfelle der domfelling på grunnlag av eventuelt forsett kunne ha vore aktuelt, heller bli pådømt etter den meir vidtgåande regelen i andre ledd. Ein bør difor forenkla regelen ved å innføra eit vanleg forsettskrav.»

ØKOKRIM mener også at alminnelig forsett bør være tilstrekkelig for overtredelse, og at bestemmelsen ikke vil favne vidt nok hvis den utelukker sannsynlighetsforsett:

«Et eksempel på et forhold som kan falle utenfor etter de vilkår som er oppstilt i utkastet, er en person som sender penger til hjemlandet gjennom et Hawala-banksystem. Han holder det for overveiende sannsynlig at bankens fortjeneste ved valutaveksling og/eller betaling for omkostninger benyttes til finansiering av terrorvirksomhet. Han har ikke til hensikt å skaffe til veie eller yte midler til slik virksomhet. Han har heller ikke sikker kunnskap. Et slikt tilfelle bør rammes av § 147 b.»

Institutt for menneskerettigheter gir uttrykk for det motsatte syn, og mener at straffansvaret vil rekke uheldig langt uten et særskilt krav til hensikt eller kunnskap. *Dommerforeningen* mener at det «bør klargjøres at kravet til hensikt også gjelder for annet ledd».

Den foreslåtte strafferammen på fengsel inntil 10 år, mener *Institutt for menneskerettigheter* er betenkelig. *Professor Husabø* peker på at bestemmelsen vil få en uvanlig vid rekkevidde, og at det derfor er uheldig å sette strafferammen så høyt:

«Det er ei unødig streng straff, og utløyser dessutan heimel for å nytta dei mest inngripande etterforskningsmetodane. Dersom ein held fast ved 10 år som strafferamme etter første ledd, vil t d 5 år vera meir høveleg for handlingar etter andre ledd. Også dette vil vera ei streng straff, når ein tek omsyn til at det dreier seg om handlingar som ligg heilt i grenselandet mot vanleg handel og vandel.»

Utenriksdepartementet mener på sin side at det bør vurderes nøye om ikke strafferammen for overtredelse av § 147 b bør være fengsel inntil 15 år, som i den provisoriske anordningen § 2:

«Forslaget om strafferamme på 10 år står for så vidt på trygg grunn når nivået er tilpasset et nordisk og europeisk nivå. Også med strafferamme på 10 år vil finansiering av terrorisme være en alvorlig forbrytelse som åpner for at det kan tas i bruk ekstraordinære etterforskningsskritt i medhold av straffeprosesslovens bestemmelser. På den annen side har vi i motsetning til de øvrige nordiske land etablert en 15 års strafferamme for finansiering av terrorisme og meddelt dette til Sikkerhetsrådets anti-terrorisme komité. Dersom forslaget blir stående, vil det kreve en særskilt begrunnelse overfor FN.»

Når det gjelder vurderingen av om det kan tenkes tilfeller hvor finansiering av terrorisme er en så alvorlig forbrytelse at strafferammen bør være høyere enn foreslått i høringsnotatet, legger *Utenriksdepartementet* til følgende presisering:

«I en slik vurdering må det tillegges vekt at særlig kvalifiserte tilfeller av finansiering av terrorhandling også vil kunne bli ansett som medvirkning til selve handlingen med en høyere strafferamme på 21 år.»

ØKOKRIM mener at strafferammen bør være fengsel inntil 10 år. Også *Politiets sikkerhetstjeneste (PST)* anser den foreslåtte strafferammen som tilstrekkelig.

KROM anfører at forslaget viser at resolusjonen og konvensjonen har en bredde og en vaghet som er uakseptabel, og mener at norske politikere må ta saken opp i internasjonale fora, med sikte på å få gjort de aktuelle bestemmelsene langt strammere og mindre forpliktende. Foreningen holder det for meget sannsynlig at departementets forslag lett vil kunne ramme sakesløse innvandrergrupper som sender penger til familie i hjemlandet.

Rød Valgallianse er sterkt kritisk til forslaget, og skriver at det kan hindre solidaritetsarbeid og støtte til dem som slåss mot undertrykking og for frigjøring.

9.8 Departementets vurderinger

9.8.1 Innledning

For å kunne bekjempe terrorisme, er det av vital betydning å ha straffebud mot finansieringshandlinger og å kunne bruke etterforskningsmetoder som gjør det mulig å oppspore og stanse pengestrømmene til terrorister og terrorhandlinger. Forslaget om å kriminalisere finansiering av terrorisme, og forslaget om regler som gjør det mulig å båndlegge midler som har tilknytning til terrorisme, jf. kapittel 10 nedenfor, må ses i lys av dette.

Selv om finansiering av terrorhandlinger allerede i dag er straffbar i vid utstrekning, er det behov for å utvide straffansvaret for slik finansiering, for å oppfylle de folkerettslige forpliktelsene som påhviler Norge. Den mest hensiktsmessige måten å gjøre dette på, er etter *departementets* vurdering å gi et særskilt straffebud mot finansiering av terrorhandlinger. Et slikt straffebud har dessuten den pedagogiske fordel at det kommer klarere frem enn etter tidligere rett at finansiering av terrorhandlinger er straffbart.

9.8.2 Den nærmere utformingen av straffebudet

Departementet vil ikke utelukke at det kan være grunn til å vurdere om det bør gis et generelt forbud mot finansiering av bestemte alvorlige forbrytelser, slik *riksadvokaten* går inn for. Også *Politidirektoratet* peker på at det kan være behov for slike regler. I denne omgang ser imidlertid *departementet* det som riktig å målrette lovtiltakene mest mulig mot finansiering av terrorhandlinger, og tiltakene bør ikke favne videre enn formålet tilsier. Under enhver omstendighet ville det være betenkelig å fremme forslag om et mer generelt finansieringsforbud uten at noe forslag om dette har vært på høring. Departementet fremmer på denne bakgrunnen forslag om en ny § 147 b i straffeloven om finansiering av terrorisme.

Finansieringsforbudet bør knytte seg til definisjonen av terrorhandlinger i den foreslåtte § 147 a første ledd. Slik *Dommerforeningen* peker på, bør dette gå uttrykkelig frem av lovteksten. Departementet kan ikke slutte seg til *Advokatforeningens* synspunkt om at finansieringsforbudet heller bør knyttes til en slik definisjon av terrorhandlinger som i sikkerhetsloven § 3 nr. 5, jf. foran 7.8.2.

Som blant annet *professor Husabø* peker på, er også en noe mindre vidtrekkende gjerningsbeskrivelse enn den som ble foreslått i høringsnotatet, forenlig med våre folkerettslige forpliktelser. For å oppfylle disse forpliktelsene må dagens straffansvar først og fremst utvides til å gjelde finansiering av terrorhandlinger som den som finansierer selv skal være med på å utføre, og innsamling av midler til terrorhandlinger uten at overlevering har skjedd. Departementet vil likevel ikke gi et straffebud som bare rammer dette. Et slikt straffebud kan lett gi inntrykk av at bare slike finansieringshandlinger er straffbare. Når det først gis et eget straffebud, taler hensynet til klarhet og oversikt for at man regulerer samlet alle former for finansiering av terrorisme.

Gjerningsbeskrivelsen i annet ledd kan forenkles noe i forhold til forslaget som ble sendt på høring. Blant annet kan uttrykket «direkte eller indirekte» fjernes. Straffansvaret gjøres ikke dermed avhengig av at gjerningspersonen har handlet direkte, dvs. uten mellomledd, med foretak eller noen annen som nevnt i bokstav a, b eller c. Derimot bør det fremgå av lovteksten at bestemmelsen også rammer finansiering av grupper som har medlemmer som utfører, forsøker å utføre eller medvirker til terrorhandlinger. Dette er markert ved at uttrykket «foretak», som omfatter ulike sammenslutninger, er tatt inn i bokstav a.

Ved utformingen av annet ledd bokstav a, må det som *professor Husabø* peker på, være riktig å legge til grunn at uttrykkene «faciliate» og «participate» i resolusjonen punkt 1 bokstav d, sikter til det vi i norsk rett regner som medvirkning. Forslaget er utformet i samsvar med dette.

Reglene i konvensjonen og resolusjonen gjør det nødvendig med et medvirkningstillegg både i forhold til første og annet ledd.

Når det gjelder skyldkravet, er departementet enig med *professor Husabø* i at forslaget bør forenkles ved at det bare kreves alminnelig forsett. Som *ØKOKRIM* peker på, bør bestemmelsen også ramme den som handler med alminnelig sannsynlighetsforsett.

Finansiering av terrorgrupper rammes allerede av § 104 a. Siden det normalt ikke vil være mindre straffverdig å finansiere en terrorgruppe enn å finansiere enkelte terrorister, bør likevel begge alternativer rammes av den nye bestemmelsen. Departementet foreslår at § 147 b får en strafferamme på fengsel i inntil 10 år, som i motsetning til strafferammen i § 104 a, vil gi politiet adgang til å benytte alle de ekstraordinære etterforskningsmetodene dersom vilkårene for øvrig er oppfylt.

Dreier det seg ikke bare om rene finansieringshandlinger, men om medvirkning til terrorisme, kommer § 147 a med en strafferamme på inntil 21 års fengsel til anvendelse. Paragraf 147 b vil ikke kunne anvendes i konkurrens med § 147 a.

10 Båndlegging («frysing») og inndragning av midler som har tilknytning til terrorvirksomhet

10.1 Innledning

Det følger av konvensjonen artikkel 8 og resolusjonen punkt 1 bokstav c at Norge er folkerettslig forpliktet til å gi regler om båndlegging av verdier som har tilknytning til terrorisme. Med «båndlegging» menes det å frata eieren den rettslige eller faktiske rådigheten over et formuesgode i en viss periode.

10.2 Gjeldende rett

I norsk rett finnes det ingen generelle lovregler om båndlegging. De regler vi har, er enten midlertidige (punkt 10.2.1 nedenfor) eller har et begrenset virkeområde (punkt 10.2.2). Riktignok har vi beslektede regler om beslag, heftelse og inndragning, men disse skiller seg på ulike måter fra de folkerettslige reglene om båndlegging.

10.2.1 Den provisoriske anordningen

I provisorisk anordning 5. oktober 2001 er det gitt regler om båndlegging (i anordningen kalt «frysing») i §§ 4 og 5:

> «§ 4. Når noen med skjellig grunn mistenkes for å forberede eller gjennomføre en handling som nevnt i § 1 eller § 2, skal politimesteren, visepolitimesteren, Overvåkingssjefen eller fra 1. januar 2002 sjefen for Politiets sikkerhetstjeneste uten ugrunnet opphold beslutte å fryse ethvert formuesgode som tilhører
> a) den mistenkte,
> b) foretak som den mistenkte eier eller som han har vesentlig innflytelse over, eller
> c) personer eller foretak som handler på vegne av eller på instruks fra den mistenkte eller et foretak som nevnt i bokstav b.
>
> Dersom en finansinstitusjon har mistanke om at en transaksjon har tilknytning til handling som nevnt i § 1 eller § 2, skal finansinstitusjonen av eget tiltak oversende opplysninger om alle forhold som kan tyde på slik overtredelse til Den sentrale enhet for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet, ØKOKRIM. På anmodning fra ØKOKRIM plikter finansinstitusjonen å gi ØKOKRIM alle nødvendige opplysninger vedrørende den mulige overtredelsen. Kunde eller tredjemann skal ikke gjøres kjent med at det er oversendt opplysninger som nevnt. Plikten etter leddet her gjelder også for institusjonens tjenestemenn.
>
> Beslutningen om å fryse formuesgoder skal være skriftlig, identifisere den mistenkte og gi en kort beskrivelse av grunnlaget for beslutningen.
>
> Med formuesgode menes økonomiske midler og verdier. Som formuesgode regnes også avkastning og andre fordeler av et formuesgode.
>
> Med å fryse et formuesgode menes å hindre noen i å råde faktisk eller rettslig over formuesgodet. Beslutningen om å fryse kan ikke gjelde formuesgoder som er helt nødvendige til underhold av den som beslutningen retter seg mot, eller av hans husstand.
>
> § 5. Påtalemyndigheten skal snarest mulig og senest innen sju dager etter at den har truffet beslutning etter § 4, bringe saken inn for forhørsretten, som avgjør om beslutningen skal opprettholdes. Ender fristen på en lørdag, helgedag eller dag som etter lovgivningen er likestilt med en helgedag, forlenges fristen til den nærmest påfølgende virkedag. Rettens beslutning treffes ved kjennelse. Før retten treffer avgjørelsen, skal den mistenkte og andre som avgjørelsen rammer, varsles og gis anledning til å uttale seg.
>
> Er det strengt nødvendig av hensyn til etterforskningen, kan rettens beslutning etter første ledd treffes uten at den mistenkte eller andre som rammes er varslet, og uten at kjennelsen blir meddelt dem. Retten skal samtidig fastsette en frist for når kjennelsen skal meddeles. Fristen skal ikke overstige fire uker, men kan forlenges av retten ved kjennelse med inntil fire uker ad gangen. Når fristen for utsatt underretning er utløpt og ikke forlenget, skal den mistenkte og andre som rammes, underrettes om kjennelsen etter første ledd og om at de har rett til å få brakt inn for retten spørsmålet om hvorvidt beslutningen skal opprettholdes. Reglene i straffeprosessloven § 100a gjelder tilsvarende ved beslutning etter leddet her.

Påtalemyndigheten skal snarest mulig etter at retten har truffet beslutning om å fryse formuesgoder med hjemmel i anordningen her, vurdere om det er grunnlag for å ta beslag eller heftelse i formuesgodene, jf. straffeprosessloven kapittel 16 og 17. Begjæring om beslag eller heftelse skal bringes inn for retten innen fire uker hvis ikke retten har satt en lengre frist. Straffeprosessloven § 205 første ledd gjelder ikke. Mener påtalemyndigheten at det ikke er grunnlag for å ta beslag eller heftelse, skal beslutningen om å fryse formuesgodet uten ugrunnet opphold oppheves.

Påtalemyndigheten kan pålegge enhver å yte nødvendig bistand for å fryse et formuesgode. Er det aktuelt å begjære utsatt underretning etter annet ledd, kan påtalemyndigheten også pålegge enhver å bevare taushet om beslutningen om å fryse formuesgodet inntil utsatt underretning blir gitt. Påtalemyndigheten skal snarest varsle den som har fått pålegg om taushetsplikt, når taushetsplikten har opphørt.»

Etter § 4 første ledd har politiet plikt til å «fryse» formuesgoder som tilhører den mistenkte, foretak som den mistenkte eier eller som han har vesentlig innflytelse over, eller personer eller foretak som handler på vegne av eller på instruks fra den mistenkte eller et foretak som den mistenkte eier eller som han har vesentlig innflytelse over. Med å «fryse» menes å hindre noen i å råde faktisk eller rettslig over et formuesgode, typisk ved å sperre tilgangen til en bankkonto, jf. § 4 tredje ledd.

Beslutningen om å «fryse» formuesgoder skal etter § 4 første ledd treffes «uten ugrunnet opphold». I dette ligger at midlene skal «fryses» straks vilkårene er oppfylt, med mindre f.eks. hensynet til etterforskningen taler for at man heller bør se situasjonen an.

Vilkåret for å foreta «frysing» er noen med «skjellig grunn» mistenkes for å forberede eller gjennomføre en handling som nevnt i §§ 1 eller 2. I dette ligger at det må være mer sannsynlig at vedkommende har begått den straffbare handling saken gjelder, enn at han ikke har det.

Etter § 4 annet ledd har finansinstitusjoner plikt til å melde fra til ØKOKRIM dersom de har mistanke om at en transaksjon har tilknytning til en handling som omfattes av §§ 1 eller 2. Dette innebærer en viss utvidelse av den plikt slike institusjoner har etter lov 10. juni 1988 nr. 40 om finansieringsvirksomhet og finansinstitusjoner § 2–17.

I § 5 er det gitt nærmere saksbehandlingsregler som skal følges når det treffes beslutning om «frysing». Det fremgår av første ledd at påtalemyndigheten snarest mulig og senest innen sju dager etter at den har truffet beslutning etter § 4, skal bringe saken inn for forhørsretten, som avgjør om beslutningen skal opprettholdes.

Før retten treffer avgjørelsen, skal den mistenkte og andre som avgjørelsen rammer, i utgangspunktet varsles og gis anledning til å uttale seg, jf. § 5 første ledd. Er det strengt nødvendig av hensyn til etterforskningen, kan beslutningen imidlertid treffes uten varsel og uten at kjennelsen meddeles dem den rammer, jf. § 5 annet ledd. Retten skal i så fall oppnevne offentlig forsvarer etter reglene i straffeprosessloven § 100 a. Retten skal dessuten fastsette en frist for når kjennelsen skal meddeles, som i utgangspunktet ikke skal overstige fire uker, men som kan forlenges.

Den provisoriske anordningen bygger på den forutsetning at «frysingen» er tidsbestemt, og skal munne ut i beslag, heftelse eller inndragning, eller i at verdiene frigis, jf. § 5 tredje ledd. Påtalemyndigheten skal derfor snarest mulig etter at det er truffet beslutning om å «fryse» formuesgoder, vurdere om det er grunnlag for å la «frysingen» etterfølges av slike beføyelser. Mener påtalemyndigheten at det ikke er grunnlag for dette, skal beslutningen om å «fryse» formuesgodet uten ugrunnet opphold oppheves.

10.2.2 Talibanforskriften

I forskrift 22. desember 1999 nr. 1374 om sanksjoner mot Osama bin Laden, Al-Qaida og Taliban er det gitt regler om båndlegging (kalt «frysing») i § 1.

Det fremgår av § 1 nr. 1 at midler og andre finansielle aktiva eller økonomiske ressurser som befinner seg i Norge, og som tilhører eller stammer fra eiendom eller foretak som er eiet eller kontrollert av Taliban, Osama bin Laden eller personer eller enheter som er tilknyttet ham, skal «fryses». Hvilke personer og enheter det her er snakk om, fremgår av lister som er utarbeidet av FNs sanksjonskomité, jf. § 1 innledningsvis.

10.3 Folkerettslige forpliktelser

10.3.1 Terrorfinansieringskonvensjonen

Konvensjonen artikkel 8 nr. 1 pålegger konvensjonsstatene å ta skritt for å sikre at midler som er brukt eller bestemt for å brukes til finansiering av terrorisme, kan båndlegges eller beslaglegges med sikte på senere inndragning. Det samme skal gjelde for midler som er ervervet ved terrorvirksomhet, uansett om midlene skal brukes til nye terrorhandlinger eller ikke. Med «midler» menes enhver form for aktiva, f.eks. løsøre, fast eiendom og ulike

former for fordringer, jf. artikkel 1 nr. 1. Midler er «ervervet ved» terrorvirksomhet om de stammer fra eller er skaffet til veie gjennom de handlinger som er nevnt i artikkel 2, jf. artikkel 1 nr. 3.

Konvensjonen gir ikke nærmere regler om hvilke vilkår som skal være oppfylt før det treffes beslutning om båndlegging eller beslag, og gir heller ikke anvisning på hvilke saksbehandlingsregler som må følges i den forbindelse. Statene kan dermed utforme disse reglene i lys av sin eksisterende lovgivning og sine rettstradisjoner.

10.3.2 Sikkerhetsrådets resolusjon 1373

Etter resolusjonen punkt 1 bokstav c skal myndighetene uten opphold båndlegge midler, finansielle aktiva eller andre økonomiske ressurser som tilhører eller kontrolleres av personer eller sammenslutninger som utfører, medvirker til eller forsøker å utføre terrorhandlinger. Det samme gjelder midler mv. som tilhører eller kontrolleres av personer og sammenslutninger som handler på vegne av eller på oppdrag fra slike personer. Pålegget om å båndlegge gjelder også midler som er en videreføring eller avkastning av eiendom som er eiet eller kontrollert av slike personer eller av andre personer eller foretak som er forbundet med disse.

10.4 Gjennomføringen i andre land

10.4.1 Danmark

Reglene om båndlegging er i dansk rett foreslått gjennomført innenfor rammen av de eksisterende reglene om beslag. På samme måte som etter norsk rett gir danske regler hjemmel til å beslaglegge ting som senere kan inndras («konfiskeres»). Ved å foreslå en utvidelse av inndragningsreglene utvider man samtidig adgangen til å ta beslag.

Den danske straffelov § 75 gir hjemmel for å inndra utbytte av en straffbar handling eller et beløp som svarer til dette utbyttet (første ledd), og gjenstander som har vært frembrakt ved eller er brukt til eller er bestemt til å brukes ved en straffbar handling (annet ledd). Slike verdier vil dermed kunne beslaglegges etter retsplejeloven §§ 801-803. Det samme gjelder gjenstander som fryktes å ville bli brukt til en straffbar handling, jf. den danske straffelov § 77 a.

Den danske straffeloven gir imidlertid ikke rett til å inndra – og dermed heller ikke til å beslaglegge – penger som fryktes å ville bli brukt til straffbare handlinger, slik konvensjonen og resolusjonen krever. Det er derfor fremsatt forslag om å endre den danske straffelov § 77 a, slik at også penger omfattes.

10.4.3 Sverige

I Sverige er konvensjonen artikkel 8 nr. 1 på samme måte som i Danmark foreslått gjennomført innenfor rammen av de eksisterende regler om beslag, jf. rättegångsbalken kapittel 27. Ved å foreslå en utvidelse av inndragningsreglene utvider man samtidig adgangen til å ta beslag.

Forpliktelsen etter resolusjonen punkt 1 bokstav c er gjennomført ved rådsforordning 2001/2580/EF 27. desember 2001 om særlige tiltak mot visse personer og enheter for å bekjempe terrorisme, som omtales nærmere straks nedenfor.

10.5 EU-initiativer

I EU foreligger det både rettslig bindende og ikkebindende bestemmelser om båndlegging.

De ikke-bindende bestemmelsene er gitt i Rådets felles holdning 930 om bekjempelse av terrorisme og Rådets felles holdning 931 om særskilte tiltak til bekjempelse av terrorisme. Artikkel 2 i felles holdning 930 lyder:

> «Artikel 2
> Alle midler og finansielle aktiver eller økonomiske ressourcer, der tilhører
> - personer, der begår eller forsøger at begå terrorhandlinger, eller som deltager i eller fremmer gennemførelsen af terrorhandlinger
> - enheter, der direkte eller indirekte ejes eller kontrolleres af sådanne personer
> - personer og enheder, der handler på vegne af eller efter instruks fra sådanne personer og enheder
>
> herunder midler, der hidrører fra eller er afkast af formuesgoder, der direkte eller indirekte ejes eller kontrolleres af sådanne personer og af personer og enheder, der er knyttet til disse, indefryses.»

Det fremgår av denne bestemmelsen at medlemsstatene i EU er politisk forpliktet til å gi internrettslige regler om båndlegging av midler som tilhører dem bestemmelsen nevner. Bestemmelsen svarer dermed til resolusjonen punkt 1 bokstav c.

Artikkel 2 i felles holdning 931 lyder:

> «Det Europæiske Fællesskap, der handler inden for rammerne af sine beføyelser i henhold til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, vil beordre indefrysing af penge-

midler og andre finansielle aktiver eller økonomiske ressourcer over for personer, grupper og enheder opført i bilaget.»

Slik beslutning ble truffet 27. desember 2001 gjennom rådsforordning 2001/2580/EF om særlige tiltak mot visse personer og enheter for å bekjempe terrorisme. Artikkel 2 nr. 1 bokstav a lyder:

«Artikkel 2
1. Med forbehold af artikel 5 og 6
a) indefryses alle midler, andre finansielle aktiver og økonomiske ressourcer, der tilhører, ejes eller besiddes af fysiske eller juridiske personer, grupper eller enheder, som er ført på den i stk. 3, omhandlede liste.
b) [...]»

Etter ordlyden inneholder artikkel 2 en mer vidtrekkende bestemmelse om båndlegging enn de tilsvarende bestemmelsene i konvensjonen og resolusjonen. Den rekker videre enn konvensjonen artikkel 8 nr. 1 ved at den omfatter «alle midler», og ikke bare midler med tilknytning til terrorvirksomhet. Den rekker videre enn både konvensjonen og resolusjonen ved at den ikke er begrenset til midler den terrormistenkte eier, men også omfatter andres midler som vedkommende besitter.

10.6 Utformingen av norske regler om båndlegging

10.6.1 Innledning

FNs konvensjon mot finansiering av terrorisme og Sikkerhetsrådets resolusjon 1373 gjør det nødvendig å utvide adgangen til å båndlegge midler som har tilknytning til terrorvirksomhet. Det er imidlertid ikke uten videre gitt hvor langt man er folkerettslig forpliktet til å gå, og det kan tenkes flere måter å gjennomføre utvidelsen på.

10.6.2 Straffeprosessuelt tvangsmiddel eller sivilrettslig beføyelse?

Det første spørsmålet som reiser seg, er om båndleggingsinstituttet bør utformes som et straffeprosessuelt tvangsmiddel eller som en ren sivilrettslig beføyelse. Dette får betydning i flere retninger, bl.a. for hvilke vilkår det er naturlig å gjøre båndleggingen betinget av, for hvem som skal kunne beslutte båndlegging, for hvilke saksbehandlingsregler som skal gjelde, og for hvem som eventuelt blir erstatningsansvarlig for en uberettiget båndlegging.

10.6.2.1 Høringsnotatet

Om dette spørsmålet heter det i høringsnotatet (der uttrykket «frysing» er brukt i stedet for «båndlegging»):

«I gjeldende rett finner man eksempler på begge deler. I den provisoriske anordningen er reglene om frysing gjort til et straffeprosessuelt tvangsmiddel. Plikten til å beslutte frysing er lagt til påtalemyndigheten, og det er et vilkår for å fryse at den som eier midlene med skjellig grunn mistenkes for å forberede eller gjennomføre terrorhandlinger. I Talibanforskriften er derimot frysingen gjort til en sivilrettslig beføyelse: plikten er lagt på enhver som står i en slik stilling til midlene at vedkommende kan fryse dem, og det er ikke noe vilkår at midlene er ulovlig ervervet eller at de skal brukes til noe straffbart.

Resolusjonen og Talibanforskriften er forskjellige på flere punkter. Derfor er det ikke uten videre gitt at den samme ordningen bør velges for de to formene for frysing. De generelle reglene om frysing i sikkerhetsrådets resolusjon har som formål å forhindre at midler benyttes til terrorvirksomhet, og har dermed et klart sterkere slektskap til straffeprosessen enn til tvangsfullbyrdelsesretten.

Videre har det en viss betydning at det i relasjon til Talibanforskriften er utarbeidet lister over hvem en beslutning om frysing skal rette seg mot. Slike lister utarbeides verken i relasjon til konvensjonen eller til resolusjon 1373. Frysingen må derfor gjøres betinget av at visse vilkår er oppfylt, som i sin tur kan reise vanskelige rettslige og bevismessige spørsmål. Dette taler for å legge kompetansen til påtalemyndigheten, som har erfaring med bevisvurderinger. Hensynet til eventuelle krav om erstatning for uberettiget forfølgning trekker i samme retning. I den utstrekning beslutningen må treffes på grunnlag av sensitiv etterretningsinformasjon, kanskje fra andre lands etterretningstjenester, er dette et selvstendig argument for å legge kompetansen til påtalemyndigheten. Etter departementets oppfatning taler derfor de beste grunner for å utforme reglene om frysing som et straffeprosessuelt tvangsmiddel. Denne løsning er for øvrig valgt også i det danske lovforslaget.»

10.6.2.2 Høringsinstansenes syn

De fleste høringsinstansene som har uttalt seg om spørsmålet – *Amnesty, Dommerforeningen, Finansnæringens Hovedorganisasjon og Sparebankforeningen, Kredittilsynet, Politiets Fellesforbund* og *Utenriksdepartementet* – støtter departementets forslag om å utforme reglene om båndlegging som et straffeprosessuelt tvangsmiddel. *Amnesty* uttaler:

«Amnesty støtter departementet i at eventuelle regler om frysing bør utformes som et straffeprosessuelt tvangsmiddel. Frysing av verdier er en inngripende handling i den personlige frihet for den som rammes. Dette taler for at en domstol bør prøve om vilkårene for frysing er tilstede i den enkelte sak.»

Også *ØKOKRIM* og *riksadvokaten* støtter forslaget når det gjelder midler som har tilknytning til terrorisme, men forslår at båndlegging ut over dette bør være en sivilrettslig beføyelse. Det vises blant annet til at koblingen mellom reglene om beslag og inndragning gjør at man vanskelig kan utvide beslagsadgangen uten samtidig å utvide adgangen til inndragning. En bedre løsning vil være, hevdes det, å utforme et sivilrettslig system basert på lister over terrorister og terroristorganisasjoner.

10.6.2.3 Departementets syn nå

Departementet har merket seg at forslaget om å gjennomføre reglene om båndlegging innenfor rammen av straffeprosessloven får bred støtte av høringsinstansene.

Når det gjelder forslaget fra *ØKOKRIM* og *riksadvokaten*, er departementet enig i at et system med lister kan ha visse fordeler. I tillegg til de forholdene disse høringsinstansene peker på, vil et listesystem være enkelt å praktisere og skape forutberegnelighet innenfor sitt område. Ordningen vil imidlertid være mindre fleksibel enn den løsning som foreslås i høringsnotatet, siden adgangen til å båndlegge er betinget av at den beslutningen retter seg mot, er oppført på listen. Slike lister fanger heller ikke opp nye bevis eller andre etterfølgende forhold av betydning for vurderingen. Man løper da en risiko for at beslutningen om båndlegging bygger på et uriktig faktisk grunnlag. Hvilken vekt man skal legge på dette momentet, beror imidlertid på den nærmere utformingen av reglene.

Departementet viser dessuten til at de nye reglene om båndlegging vil gjelde ved siden av reglene i Talibanforskriften, som også gjennomfører en bindende resolusjon av FNs Sikkerhetsråd. Forskriften § 1 nr. 1 om «frysing» er ikke begrenset til midler med tilknytning til terrorvirksomhet. En eventuell utvidelse av den sivilrettslige adgangen til å båndlegge vil dermed bare få selvstendig betydning overfor dem som ikke står på listene fra FNs sanksjonskomité, og bare overfor midler uten tilknytning til terrorisme. Noe stort behov for slike regler er det ikke. Dessuten faller en slik ordning utenfor rammen av proposisjonen her. Departementet har derfor kommet til de nye reglene om båndlegging i sin helhet bør følge et straffeprosessuelt spor.

10.6.3 Er det behov for egne regler om båndlegging?

10.6.3.1 Høringsnotatet

Om dette heter det i høringsnotatet:

«Før vi ser nærmere på hvordan reglene om frysing kan utformes, er det naturlig å vurdere om man ved gjennomføringen av Norges folkerettslige forpliktelser helt eller delvis kan bygge på eksisterende bestemmelser i straffeprosessloven. Alternativet er å gi egne lovregler om frysing.

Den mest nærliggende parallellen til reglene om frysing er reglene om beslag med sikte på inndragning i straffeprosessloven §§ 203 flg. Et beslag innebærer, på samme måte som frysing, at den beslutningen retter seg mot, midlertidig fratas den faktiske og rettslige rådigheten over det som fryses eller beslaglegges. Parallelliteten er imidlertid ikke fullkommen. Reglene om frysing tar sikte på å forhindre fremtidige straffbare forhold. Inndragning – og dermed også beslag med sikte på inndragning – kan vanligvis bare besluttes for ting som har tilknytning til en forbrytelse som er begått, se straffeloven §§ 34 flg. Straffeloven § 37 b åpner likevel for å inndra ting som det er fare for vil bli brukt til en straffbar handling. Slik preventiv inndragning skal altså nettopp bidra til å vanskeliggjøre eller forhindre fremtidige straffbare handlinger. Når beslag tas for å gjennomføre preventiv inndragning, blir forskjellen mellom frysing og beslag mindre tydelig.

Som vi kommer nærmere inn på i 10.5.4, kan frysing gjelde alle slags formuesgoder. Ofte vil det være aktuelt å fryse pengebeløp. Straffeloven § 37 b om preventiv inndragning kan neppe anvendes overfor penger. Skal reglene om frysing bygge på reglene om beslag for å sikre inndragning, er det derfor behov for visse endringer.

En mulighet er å åpne for beslag selv om det ikke er grunnlag for inndragning. Alternativt kan man utvide adgangen til preventiv inndragning, som i sin tur utvider adgangen til å ta beslag. Velger man den sistnevnte løsning, må det i tilfelle ha en selvstendig begrunnelse ut over den betydning utvidelsen får for beslagsadgangen.

Etter departementets syn er det tvilsomt om det er hensiktsmessig å bruke reglene om beslag som utgangspunkt for reglene om frysing. Selv om det ofte er lovtekniske fordeler knyttet til det å bygge på regler som allerede foreligger, taler pedagogiske hensyn for å skille ut reglene om frysing i en egen bestemmelse, siden frysingen har et annet formål enn beslag. Som vi kommer tilbake til, er det uansett lovteknisk løsning nødvendig å gi visse særregler, bl.a. når

det gjelder hvem som skal kunne beslutte frysing og når det gjelder spørsmålet om rettslig overprøving. Dette reduserer gevinsten ved å bygge på reglene om beslag. Departementet har derfor i denne omgang valgt å foreslå egne regler om frysing, men ber om høringsinstansenes syn på spørsmålet.»

10.6.3.2 Høringsinstansenes syn

Få høringsinstanser har uttalt seg om spørsmålet. De som har kommet med merknader, er delt i synet på om det er behov for egne regler om båndlegging.

Departementets forslag får støtte fra *Dommerforeningen, Politidirektoratet* og *Politiembetsmennenes Landsforening*. Andre høringsinstanser foreslår alternative løsninger. *Oslo statsadvokatembeter* foreslår at reglene bør innarbeides i straffeprosessloven kapittel 17, eventuelt under betegnelsen «utvidet hefte». Oslo statsadvokatembeter viser for øvrig til at uttrykket «frysing» er uten tradisjoner i norsk juridisk språkbruk, og at det bør unngås uansett valg av lovteknisk løsning.

ØKOKRIM uttaler, med tilslutning fra *riksadvokaten*:

> «*Konvensjonens* krav kan etter ØKOKRIMs oppfatning oppfylles uten at det etableres et nytt strafferettslig tvangsmiddel i form av et frysingsinstitutt. Det er tilstrekkelig med en presisering i inndragningsreglene av hva som skal regnes som utbytte.»

Båndlegging av midler uten tilknytning til terrorisme, bør derimot – hevdes det – skje etter sivilrettslige regler. ØKOKRIM er skeptisk til å innføre et straffeprosessuelt tvangsmiddel som bare skal kunne anvendes i terrorsaker.

Politiets sikkerhetstjeneste stiller seg tvilende til om det er behov for egne regler om båndlegging, og uttaler:

> «Etter PSTs oppfatning er det høyst tvilsomt om det er behov for å videreføre ordningen [med «frysing»] all den stund man allerede har regler om beslag og inndragning som – med visse endringer – kan brukes for å nå de mål «frysing» er ment for. Slik saksbehandlingsreglene både i den provisoriske anordningen og i de foreslåtte §§ 202 d og 202 e er utformet, vil «frysing» etter PSTs oppfatning representere et unødvendig forstadium til tvangsmiddelet beslag. Vi antar at bruk av beslagsinstituttet vil tilfredsstille de folkerettslige forpliktelsene.
>
> Som anført i høringsnotatet kan straffeloven § 37 b om preventiv inndragning neppe anvendes overfor penger. Dersom de foreslåtte nye bestemmelsen i strpl. §§ 202 d og 202 e ikke vedtas, er det nødvendig å endre straffeloven § 37 b for å oppfylle FN-konvensjonen om terrorfinansiering. En slik endring kan enten foretas ved at «verdier» i sin alminnelighet inntas i paragrafen eller det kan inntas en tilføyelse som begrenser adgangen til å inndra «verdier» i preventiv hensikt til tilfeller der det er fare for at de vil bli brukt til å gjennomføre en terrorhandling.»

Også *Politiets Fellesforbund* er kritiske:

> «Det er positivt med metoder som kan forebygge kriminalitet og ikke bare bidra til straffeforfølgning. Det er allerede flere juridiske tilnærminger til å ta hånd om formuesverdier, og noen av beskrivelsene er arrest (sivilrettslig), heftelse og beslag. Ytterligere et uttrykk som «frysing» vil presisere at dette tiltaket avviker fra allerede etablerte metoder, men det er ikke ønskelig med alle disse betegnelsene. PF lanserer følgelig uttrykket «forebyggende eller preventiv(t) heftelse/beslag» som et fellesuttrykk.
>
> Straffelovens § 37 b åpner for å inndra «ting» som det er fare for vil bli brukt til straffbare handlinger. Kanskje denne burde rettes også mot formuesverdier/penger for å gi videre adgang til inndragning?»

10.6.3.3 Departementets syn nå

Høringen viser at det er uenighet om hvordan Norges folkerettslige forpliktelser lovteknisk bør gjennomføres, også blant de høringsinstansene som foreslår andre løsninger enn det høringsnotatet bygger på.

En av innvendingene mot departementets forslag er at båndleggingsinstituttet vil «representere et unødvendig forstadium til tvangsmiddelet beslag». Departementet ser det ikke slik. De foreslåtte reglene om båndlegging rekker videre enn reglene om beslag, og vil derfor ha selvstendig betydning utenfor området for straffeprosessloven § 203. Skulle vilkårene være oppfylt etter begge regelsett, er ikke lovforslaget til hinder for at det treffes beslutning om beslag, uten å gå veien om båndleggingsinstituttet.

Man kan derimot innvende – slik *ØKOKRIM* gjør med støtte fra *riksadvokaten* – at et nytt straffeprosessuelt tvangsmiddel ikke bør innføres på et avgrenset område som dette. Departementet er enig i at dette generelt sett er et hensyn av vekt. Samtidig taler rettssikkerhetshensyn for at det må fastsettes visse særlige saksbehandlingsregler for bruk av båndlegging. Etter departementets syn taler både pedagogiske og lovtekniske hensyn for å

samle disse reglene i et eget kapittel, fremfor å belaste lovens øvrige bestemmelser med særregler som bare sjelden vil komme til anvendelse. Departementet fastholder derfor løsningen i høringsnotatet.

Når det gjelder uttrykket «frysing», peker *Oslo statsadvokatembeter* på at det er uten tradisjoner i norsk straffeprosess og at det av den grunn bør unngås. Departementet er enig i at uttrykket kan virke uvant. Samtidig er jo også selve instituttet en nyskapning i norsk rett, om man ser bort fra den provisoriske anordningen og Talibanforskriften. Etter departementets syn er det derfor ikke unaturlig å velge en betegnelse som markerer dette. Dermed er det ikke sagt at «frysing» er det beste uttrykket. Departementet har kommet til at «båndlegging» er et bedre uttrykk, og har brukt det i utkastet.

10.6.4 Hvilke midler skal kunne båndlegges?

Spørsmålet om hvilke midler som skal kunne båndlegges, kan spaltes opp i flere underspørsmål. Først må man ta stilling til hvem beslutningen kan rette seg mot. Dernest blir spørsmålet hvilke formuesgoder som etter sin art skal kunne båndlegges. Endelig oppstår det spørsmål om bestemmelsene skal begrenses til formuesgoder som har tilknytning til terrorvirksomhet, eller om den også skal gjelde andre midler som tilhører terrorister eller foretak eller personer med tilknytning til terrorister.

10.6.4.1 Høringsnotatet

Om dette heter det i høringsnotatet:

> «Etter finansieringskonvensjonen artikkel 8 nr. 1 skal reglene om frysing rette seg mot «funds». Med dette menes (sitert fra den engelske teksten) «assets of any kind, whether tangible or intangible, movable or immovable, however acquired, and legal documents or instruments in any form, including electronic or digital, evidencing title to, or interest in, such assets, including, but not limited to, bank credits, travellers cheques, money orders, shares, securities, bonds, drafts, letters of credit», jf. konvensjonen artikkel 1 nr. 1.Den tilsvarende bestemmelsen i resolusjonen retter seg mot «funds and other financial assets or economic resources», jf. resolusjonen punkt 1 (c). Det er naturlig å tolke resolusjonen på samme måte som konvensjonen. På denne bakgrunn må det antas at det neppe gjelder noen begrensninger med hensyn til hvilke formuesgoder som skal kunne fryses. En annen sak er om det bør gjøres visse begrensninger i adgangen til å fryse. Vi kommer nærmere tilbake til dette under punkt 10.5.8.
>
> Spørsmål om hvor omfattende frysingsadgangen skal være, er noe mer tvilsomt. Reglene om frysing i konvensjonen artikkel 8 nr. 1 omfatter bare midler som er brukt eller bestemt til å brukes til terrorvirksomhet. Resolusjonen punkt 1 (c) inneholder derimot ikke noen slik begrensning. Etter ordlyden er statene forpliktet til å gi regler om frysing som omfatter alle formuesgoder som tilhører bestemte personer eller sammenslutninger som har tilknytning til terrorvirksomhet. Selv om det ikke er noe i veien for at konvensjonen og resolusjonen har ulik rekkevidde, er det naturlig å spørre om man må innfortolke et krav om at midlene må ha tilknytning til terrorvirksomhet. Det danske lovforslaget bygger på en slik forståelse av resolusjonen.
>
> Formålet med reglene om frysing er å vanskeliggjøre eller hindre fremtidige terrorhandlinger. Isolert sett kan dette tale for at reglene om frysing bare bør omfatte midler som er brukt eller skal brukes til slike handlinger. Samtidig vil en slik avgrensning skape betydelige problemer i praksis, siden det bare sjelden vil være mulig å skille «terrorpenger» fra andre midler som tilhører personer eller foretak med tilknytning til terrorisme.
>
> Det kan dessuten hevdes at en regel om frysing ikke vil fylle sitt formål om den ikke gjøres generell. Hvis bare deler av den siktedes formue kan fryses, vil de formuesgoder som ikke er frosset, fremdeles kunne brukes til å finansiere terrorhandlinger. I så fall vil det stadig måtte treffes nye vedtak om frysing, noe som kan vise seg å bli vanskelig dersom midlene i mellomtiden er flyttet til et annet sted. Hensynet til den beslutningen rammer, taler for å begrense frysingsadgangen. Hvis man i prinsippet skal kunne fryse alle midler som tilhører en person eller sammenslutning, kan dette få store konsekvenser for den det gjelder.
>
> Uten å ta endelig stilling til forholdet mellom konvensjonen og resolusjonen på dette punkt, er departementet foreløpig av den oppfatning at en bestemmelse om frysing bør gjøres generell. En slik løsning ble valgt i den provisoriske anordningen, og oppfyller utvilsomt Norges folkerettslige forpliktelser.»

10.6.4.2 Høringsinstansenes syn

De eneste høringsinstansene som uttaler seg om hvem en beslutning om båndlegging bør kunne rette seg mot, er *ØKOKRIM, riksadvokaten* og *Institutt for menneskerettigheter*. Etter deres syn er forslaget for vidtrekkende.

ØKOKRIM uttaler, med tilslutning fra *riksadvokaten*:

> «Det kan reises spørsmål om vi er folkerettslig forpliktet til å ha mulighet til å fryse alle formu-

esgoder som tilhører personer som har overtrådt § 147 b annet ledd. Ifølge høringsnotatet gjennomfører annet ledd Sikkerhetsrådets resolusjon 1373 artikkel 1 bokstav d som bare omhandler straffansvar, ikke frysing. Det er ikke uten videre klart at artikkel 1 bokstav c som omhandler frysing, gir pålegg om frysing av formuesgoder tilhørende personkretsen under bokstav d. Etter ØKOKRIMs oppfatning bør ikke frysing benyttes overfor slike personer. Straffepreget ved frysing blir helt fremtredende. Det foreslås derfor at bare mistanke om overtredelse av §147 b første ledd omfattes av frysingsinstituttet.»

Institutt for menneskerettigheter uttaler:

«Den personkrets frysing i følge § 202d første ledd kan gjelde, synes å være betenkelig vid. Frysing kan for det første foretas overfor «foretak som den mistenkte eier eller som han har vesentlig innflytelse over» (litra b) eller «personer eller foretak som handler på vegne av den mistenkte eller et foretak som nevnt i bokstav b» (litra c). Alternativene innebærer ikke nødvendigvis at vedkommende har handlet forsettlig. IMR mener bestemmelsen rammer for vidt dersom en ikke stiller opp et forsettskrav for slike personer eller foretak, og krav til forsett bør komme klart frem i lovteksten.

Om avgrensningen av personkretsen for øvrig antar IMR at det er ønskelig at denne korresponderer med avgrensningen i § 147b annet ledd. På enkelte punkter er ordlyden forskjellig. Mens straffeloven § 147b annet ledd litra b bruker uttrykket «har kontroll over», er uttrykket «vesentlig innflytelse over» etter straffeprosessloven § 202d første ledd litra b. Dernest er begrepet «på instruks fra» i straffeloven § 147b annet ledd litra c ikke tilsvarende inntatt i § 202d første ledd litra c. Kommentarene må ses i sammenheng med foregående avsnitt.»

Når det gjelder spørsmålet om hvilke midler som skal kunne båndlegges, uttaler *ØKOKRIM* med tilslutning fra *riksadvokaten*:

«Når det gjelder *resolusjonen*, har verken FATF eller EU innfortolket noe krav om at midlene skal ha tilknytning til terrorvirksomhet, slik danskene synes å ha gjort i sitt lovforslag. Både resolusjonens ordlyd og tolkningen i andre internasjonale organer taler for at vi pålegges å sikre *alle* midler og formuesgoder som tilhører den nærmere angitte krets av personer uavhengig av om midlene eller formuesgodene kan knyttes til terrorvirksomhet. Etter ØKOKRIMs oppfatning bør departementet likevel nøye overveie om det kan anses forsvarlig å legge danskenes løsning til grunn. Frysing av hele formuen er et meget inngripende virkemiddel overfor borgerne og må anses å rekke lenger enn det som er formålet med reglene.»

Dommerforeningen uttaler:

«Formålet med reglene om frysing av terrormidler er å hindre finansiering av terrorisme. Dette tilsier etter vår mening at midler som skal fryses, må kunne knyttes opp mot terrorhandlinger. Det bør etter vårt syn være et krav om skjellig grunn til mistanke om at midler vil bli stilt til disposisjon for å utføre terrorhandlinger. Men dersom det først foreligger en slik mistanke, vil formentlig utgangspunktet måtte være at mistanken gjelder alle midler som den mistenkte råder over og ikke bare spesielle «terrorpenger», jf. høringsnotatet side 55.»

Amnesty mener at en beslutning om båndlegging bare bør kunne omfatte midler som har tilknytning til terrorvirksomhet:

«Reglene om frysing i Finansieringskonvensjonen artikkel 8 nr. 1 omfatter bare midler som er brukt eller bestemt til å brukes til terrorvirksomhet. Formålet med reglene om frysing er å vanskeliggjøre eller hindre fremtidige terrorhandlinger. Isolert sett kan dette tale for at reglene om frysing bare bør omfatte midler som er brukt eller skal brukes til fremtidige terrorhandlinger.»

10.6.4.3 Departementets syn nå

Departementet har i lys av høringen kommet til at det er tilstrekkelig – både ut fra internrettslige behov og av hensyn til å oppfylle kravene i resolusjonen – å la reglene om båndlegging rette seg mot den som mistenkes for overtredelse av straffeloven § 147 a. Det vil rekke unødig vidt å la reglene om båndlegging også omfatte den som kan mistenkes for å ha overtrådt straffeloven § 147 b. I mange tilfeller vil dessuten den som kan mistenkes for å overtre § 147 b, også mistenkes for medvirkning til overtredelse av § 147 a, slik at båndleggingsregelen av den grunn får anvendelse. Henvisningen i straffeprosessloven § 202 d til straffeloven § 147 b er derfor tatt ut.

Departementet fastholder imidlertid forslaget om at bestemmelsene om båndlegging bør være generelle og ikke bare rette seg mot midler som har tilknytning til terrorvirksomhet. Å begrense båndleggingen til å gjelde midler som har tilknytning til terrorvirksomheten, vil være lite effektivt, fordi den mistenkte da vil kunne bruke andre formuesgoder til å oppnå det samme. Etter departementets syn følger dette også av resolusjonen. Departementet har merket seg at resolusjonen er tolket på samme måte av EU i rådsforordning 2001/

2580/EF artikkel 2. Straffeprosessloven § 170 a vil være til hinder for at båndleggingen utgjør et uforholdsmessig inngrep overfor siktede.

10.6.5 Hvilke vilkår må være oppfylt før båndlegging kan besluttes?

10.6.5.1 Høringsnotatet

I høringsnotatet heter det:

> «Verken konvensjonen eller resolusjonen gir nærmere regler om hvilke vilkår som må være oppfylt før det kan treffes beslutning om frysing. Statene står dermed fritt på dette punkt, så lenge de folkerettslige reglene følges lojalt opp.
>
> I den provisoriske anordningen § 4 er frysing betinget av at «noen med skjellig grunn mistenkes for å forberede eller gjennomføre en handling som nevnt i § 1 eller § 2». Frysing kan dermed bare besluttes når det er mer sannsynlig at vedkommende vil begå den straffbare handling saken gjelder, enn at han ikke vil gjøre det, jf. Rt. 1993 s. 1302.
>
> Etter departementets syn er det naturlig at dette vilkåret videreføres i den nye lovgivningen. Frysing kan etter omstendighetene være meget inngripende, og bør iallfall ikke kunne besluttes om det ikke er sannsynlighetsovervekt for at midlene skal brukes til terrorformål. På den annen side er det neppe grunn til å kreve en mer kvalifisert form for sannsynlighet. Hvis frysingsinstituttet effektivt skal kunne hindre fremtidige terrorhandlinger, kan ikke vilkårene være for strenge. Viser det seg senere at mistanken var ugrunnet, og den frysingen retter seg mot har lidt et økonomisk tap som følge av frysingen, kan vedkommende kreve erstatning etter reglene i straffeprosessloven §§ 444 flg.»

10.6.5.2 Høringsinstansenes syn

De eneste høringsinstansene som uttaler seg om kravet til mistankens styrke, er *Institutt for menneskerettigheter* og *Rettspolitisk forening. Institutt for menneskerettigheter* er enig med departementet i at båndlegging bør være betinget av at det foreligger skjellig grunn til mistanke, og føyer til at det å være oppført på en liste over terrorister ikke nødvendigvis i seg selv oppfyller vilkåret. *Rettspolitisk forening* mener det bør kreves en mer kvalifisert form for sannsynlighet.

Når det gjelder vilkårene for øvrig, foreslår *Dommerforeningen og professor Husabø* at utrykket «å forberede eller gjennomføre» i utkastet til § 202 d bør erstattes med en henvisning til straffeloven §§ 147 a og 147 b. *Advokatforeningen* peker på at de svakhetene som etter deres syn hefter ved terrordefinisjonen, smitter over på utkastet til ny § 202 d gjennom henvisningen til straffeloven § 147 a.

ØKOKRIM uttaler, med støtte fra *riksadvokaten*:

> «Departementet foreslår at frysing skal kunne benyttes overfor den som med skjellig grunn mistenkes for å *forberede* en handling som rammes av § 147 a eller § 147 b. Etter forslaget til § 147 a er forberedelse til terrorisme straffbart. Resultatet blir at frysing kan benyttes ved *forberedelse til forberedelse* av terrorisme, hvilket gir liten mening. Forberedelse til terrorfinansiering er på den annen side ikke gjort straffbart. Hvis frysing kan benyttes overfor personer som ennå ikke er mistenkt for å ha gjort noe straffbart, blir virkemiddelet rent preventivt og svært vidtrekkende. ØKOKRIM foreslår derfor at forberedelsesalternativet tas ut. Gjennomføringsalternativet er overflødig.»

10.6.5.3 Departementets syn nå

Ingen av høringsinstansene har gått imot forslaget om at båndleggingen skal være betinget av at det foreligger skjellig grunn til mistanke om overtredelse av straffeloven §§ 147 a eller 147 b. Høringen har dermed ikke gitt grunnlag for endringer på dette punkt. Henvisningen til § 147 b er imidlertid sløyfet i det foreliggende utkastet, jf. punkt 10.6.4.3 ovenfor.

Departementet er enig med *Dommerforeningen, professor Husabø, ØKOKRIM* og *riksadvokaten* i at ordene «å forberede eller gjennomføre» bør sløyfes, og har derfor justert lovforslaget i samsvar med det.

Når det gjelder innvendingen mot terrordefinisjonen, viser departementet til drøftelsen i punkt 7.8 ovenfor.

10.6.6 Rettsvirkningene av å båndlegge

10.6.6.1 Høringsnotatet 20. desember 2001

I høringsnotatet ble ikke spørsmålet om båndleggingens rettsvirkninger behandlet særskilt. Det følger imidlertid av utkastet til § 202 d at båndlegging innebærer å hindre noen i å råde faktisk eller rettslig over et formuesgode.

10.6.6.2 Høringsinstansenes syn

De eneste høringsinstansene som berører dette spørsmålet, er *Finansnæringens Hovedorganisasjon og Sparebankforeningen*, som uttaler:

> «Vedrørende selve begrepet «frysing» legger vi til grunn at det sentrale er at vedkommende som mistenkes for å ha tilknytning til terrorisme ikke kan «råde faktisk eller rettslig over et

formuesgode», slik det er angitt i utkastet til § 202 d tredje ledd. Når det gjelder bankkonti legger vi således til grunn at det ikke er noe i veien for at banken utfører ordinær kapitalforvaltning, f eks at kontoen tilføres renter, så lenge rentebeløpet ikke kan disponeres av kontohaver/disponent. På tilsvarende måte bør banken kunne trekke f eks overtrekksrente og eventuelle gebyr og omkostninger. Det samme må gjelde utlegg på bankens hånd som banken har rett til å debitere kontoen, og som ikke er initiert av kontohaver/disponent etter frystidspunktet. Kreditering/debitering av renter og gebyrer er funksjoner som er automatisert og som det vil kreve unødvendige ressurser å overstyre. De nevnte presiseringer vil uansett ikke forhindre en effektiv blokkering av midlene i forhold til den terrormistenkte.»

10.6.6.3 Departementets syn nå

Departementet er enig i at en beslutning om å båndlegge en bankkonto ikke bør være til hinder for at banken utfører ordinær kapitalforvaltning. Formålet med bestemmelsen gjør det ikke nødvendig å avskjære adgangen til å trekke gebyr eller tilføre kontoen renter.

Departementet finner for øvrig grunn til å presisere at en beslutning om båndlegging som retter seg mot et formuesgode som er pantsatt, i utgangspunktet ikke er til hinder for at panthaveren realiserer pantet om vilkårene for det er oppfylt. Båndleggingen vil i så fall gjelde for den verdien som eventuelt overstiger panthaverens krav og ellers ville tilfalt eieren.

Gjelder beslutningen et formuesgode som er i sameie mellom flere, er ikke formålet med båndleggingen til hinder for at de øvrige sameierne nyttiggjør seg sameiegjenstanden rettslig eller faktisk. En sameier må derfor fritt kunne selge eller pantsette sin sameieandel, uavhengig av om en eller flere av sameierne mistenkes for terrorisme. Når det gjelder den faktiske rådigheten, er imidlertid stillingen noe annerledes. Gjennomføres båndleggingen uten at den faktiske rådigheten fratas den mistenkte, som formentlig vil være det praktiske når det gjelder realregistrerte formuesgoder, må riktignok de øvrige sameierne kunne bruke sameiegjenstanden på vanlig måte. Men er rådigheten fratatt den mistenkte, typisk fordi det gjelder løsøre som ikke er realregistret, antar departementet at dette også bør komme de øvrige sameierne til skade. I motsatt fall løper man den risiko at den mistenkte igjen får eller skaffer seg rådighet over sameiegjenstanden, og disponerer over den i terrorøyemed. De øvrige sameierne vil da kunne kreve sameiet oppløst etter sameieloven § 15.

10.6.7 Saksbehandlingen

10.6.7.1 Høringsnotatet

Om dette heter det i høringsnotatet:

«Konvensjonen og resolusjonen inneholder ikke regler om saksbehandlingen. Statene står dermed fritt til å gi regler som harmonerer med sin interne lovgivning og med sine rettstradisjoner.

Også ved utformingen av saksbehandlingsreglene, er naturlig å ta som utgangspunkt at frysing er et inngripende virkemiddel. Hensynet til den som rammes, bør derfor ivaretas på en tilfredsstillende måte. Samtidig er det også et hensyn av vekt at det i disse sakene foreligger skjellig grunn til mistanke om at den beslutningen retter seg mot, forbereder alvorlige straffbare handlinger. Utfordringen er her som ellers i straffeprosessen å finne en god balanse mellom hensynet til et effektivt samfunnsforsvar på den ene side, og hensynet til den enkeltes rettssikkerhet på den annen.

Det første spørsmålet som oppstår er hvem som skal ha personell kompetanse til å treffe beslutning om frysing.

I den provisoriske anordningen § 4 første ledd er kompetansen lagt til «politimesteren, visepolitimesteren, Overvåkingssjefen eller fra 1. januar 2002 sjefen for Politiets sikkerhetstjeneste». I tillegg vil beslutning om frysing kunne treffes av overordnet påtalemyndighet, jf. straffeprosessloven §§ 56 og 57. Politijurister og andre tjenestemenn i påtalemyndigheten som er underordnet politimesteren, kan derimot ikke treffe beslutning i medhold av § 4, heller ikke om saken haster. Bakgrunnen for dette er frysingens inngripende karakter.

Etter departementets syn er det neppe grunn til å utvide denne kretsen – spørsmålet er heller om man bør innskrenke den. Et alternativ kunne være å trekke grensen på statsadvokatnivå. Departementet er foreløpig av den oppfatning at det ikke er grunn til dette, men ber om høringsinstansenes syn.

Det neste spørsmålet er i hvilken utstrekning en beslutning om frysing skal gjøres til gjenstand for rettslig overprøving. Ulike løsninger kan her tenkes. En mulighet er at den frysingen rammer, selv må bringe saken inn for forhørsretten om han ønsker å angripe beslutningen. En annen mulighet er at den rettslige overprøvingen gjøres obligatorisk.

I den provisoriske anordningen § 5 er den siste løsningen valgt. Det fremgår av bestemmelsens første ledd at påtalemyndigheten snarest mulig, og senest innen sju dager etter at den har truffet beslutning etter § 4, skal bringe saken inn for forhørsretten som avgjør om beslutningen skal opprettholdes. Etter departe-

mentets syn taler mye for at denne løsningen videreføres. Riktignok kan det hevdes at overprøvingen har størst verdi når den beslutningen rammer bestrider at grunnlaget for frysing foreligger, og at siktede i disse tilfellene uansett vil bringe saken inn for forhørsretten av eget initiativ. Det er imidlertid grunn til å tro at den som eier midlene, ikke alltid oppdager at disse er frosset før han har tenkt å bruke dem. For å sikre at det ikke fryses midler i større utstrekning enn det loven åpner for, ser departementet det som viktig at påtalemyndigheten får et selvstendig ansvar for å bringe saken inn for forhørsretten. På samme måte som i anordningen foreslår departementet at dette skal gjøres snarest mulig og senest innen sju dager.

Når det gjelder behandlingen av saken i forhørsretten, følger det av anordningen at den mistenkte og andre som avgjørelsen rammer, skal varsles og gis anledning til å uttale seg før retten treffer avgjørelsen, jf. § 5 første ledd. Er det strengt nødvendig av hensyn til etterforskningen, kan imidlertid beslutningen treffes uten forhåndsvarsel og uten at kjennelsen meddeles dem den rammer, jf. § 5 annet ledd. Retten skal i så fall oppnevne offentlig forsvarer etter reglene i straffeprosessloven § 100 a. Retten skal dessuten fastsette en frist for når kjennelsen skal meddeles, som i utgangspunktet ikke skal overstige fire uker, men som kan forlenges. Etter departementets syn er det naturlig å videreføre disse reglene ved utformingen av den permanente lovgivningen.»

10.6.7.2 Høringsinstansenes syn

Borgarting lagmannsrett, Politiets Fellesforbund og *Statistisk sentralbyrå* støtter departementets forslag om hvem som skal kunne treffe beslutning om båndlegging. Også *Politidirektoratet* støtter departementets forslag:

> «Beslutning om frysing av verdier kan tenkes å måtte iverksettes på meget kort varsel. Operative hensyn, spesielt tidsfaktoren, tilsier at dagens kompetansenivå, slik beskrevet i den provisoriske anordningen § 4 første ledd, bør opprettholdes.»

Politiets sikkerhetstjeneste er enig med departementet i at kretsen av personer som kan beslutte båndlegging ikke bør utvides, og påpeker at den heller bør innskrenkes:

> «I den provisoriske anordningen er det etter PSTs oppfatning unødig mange som er gitt slik kompetanse. Vi er således enig med departementet i at det ikke er grunn til å utvide kretsen av personer med myndighet til å treffe «frysvedtak».
>
> I høringsnotatet nevnes det at det kan være aktuelt å trekke grensen på statsadvokatnivå. PST mener det ville være prinsipielt uriktig bare å la statsadvokatene få kompetanse til å treffe beslutning om frys. I praksis er statsadvokatnivået ikke velegnet for å ha ansvaret for beslutninger om bruk av tvangsmidler. Tradisjonelt har tvangsmiddelbruken ligget hos underordnet påtalemyndighet. Det er dessuten bare i politiet man har vaktordninger som gjør at man med rimelig grad av effektivitet kan beslutte tvangsmiddelbruk.
>
> Det er – og vil fortsatt være – PST som har hovedansvaret for etterforsking og forebygging av terrorvirksomhet i Norge. Et eventuelt beslag eller vedtak om «frysing» av midler som relaterer seg til terrorvirksomhet vil derfor i praksis aldri skje uten at Den sentrale enhet i PST er involvert. Det er derfor ikke behov for å la politimestere og visepolitimestere ha kompetanse til å beslutte «frysing».»

Også *Oslo statsadvokatembeter* mener at personkretsen bør innsnevres, og anbefaler at den personelle kompetansen bør ligge på statsadvokatnivå:

> «Departementet har foreslått at beslutningen om frysing skal legges til politimesternivå. En er ikke enig i dette. Forholdet er i dag at ingen politimester utfører saksbehandling av påtalemessig art. Det er heller intet krav at politimesteren skal ha juridisk utdannelse og en politimester er for øvrig ikke jurist og har følgelig ingen praktisk erfaring med arbeid i påtalemyndighet. Etter vårt syn er politimesterens arbeidsoppgaver av rent administrativ art og det er således ingen reell garanti for at avgjørelse truffet på dette nivå innebærer noen særskilt kvalitetssikring av enkeltavgjørelser. Valget mellom beslutningsnivå bør derfor være mellom påtalemyndighet i politiet eller statsadvokatembetene. Hensett til at en må anta at slike saker vil forekomme svært sjelden, skulle det ikke være noen praktiske begrensninger som nødvendiggjorde at avgjørelser treffes av politiet. En vil derfor foreslå at beslutning om frysing blir truffet av statsadvokatembetene.»

Forøvrig slutter Oslo statsadvokatembeter seg til departementets forslag.

Også *Dommerforeningen* går inn for at kompetansen bør ligge på statsadvokatnivå. *Amnesty* deler dette synet, og uttaler:

> «Når det gjelder spørsmålet om hvem som skal kunne beslutte frysing, mener Amnesty International at denne beslutningen bør tas på statsadvokatnivå. Etter vårt syn tilsier hensynet til likebehandling at beslutning om frysing tas på det-

te nivået, idet det neppe vil dreie seg om mange tilfeller hvor det er aktuelt å beslutte frysing.»

Når det gjelder spørsmålet om utsatt underretning, er *Advokatforeningen* kritisk til de foreslåtte reglene:

«Advokatforeningen finner det svært betenkelig at forhørsrettens behandling og avgjørelse kan holdes hemmelig mot mistenkte og andre som rammes.

Enhver, unntatt de som etter straffeprosesslovens § 122 første ledd er unntatt for vitneplikt, er forpliktet til å yte nødvendig bistand for å fryse et formuesgode. Dette skal altså kunne skje i medhold av en beslutning som er hemmelig for den som rammes.

Hensynet til kontradiksjonsprinsippet tilsier at slike bestemmelser ikke bør kunne fattes uten at den mistenkte eller den frysing rammer, gis anledning til å bestride begjæringen. Advokatforeningen vil derfor gå mot annet ledd i den foreslåtte § 202 e.»

Også *Rettspolitisk forening* er kritiske til reglene om utsatt underretning mv.

Politidirektoratet foreslår på sin side at underretning i visse tilfeller helt bør kunne utelates:

«I forslaget til strpl. § 202 e 2. ledd 3. og 4. punktum fremgår det at en eventuell utsatt underretning til mistenkte eller andre som er rammet, kan utsettes med fire uker av gangen. Det fremgår av sammenhengen at det til slutt skal gis underretning. I strprl. § 208 a 2. ledd 3. punktum har vi i dag en bestemmelse om at underretning om beslag i visse tilfeller helt kan utelates (når det dreier seg om overtredelse av strl. kap 8 og 9). Vi mener at man bør vurdere å gi tilsvarende mulighet når det dreier seg om tvangsmidler i form av frysing. Vi foreslår derfor at § 202 e 2. ledd suppleres med et nytt 4. punktum med samme innhold som reglene i § 208 a 2. ledd 2. og 3. punktum.»

Politiembetsmennenes Landsforening deler Politidirektoratets syn.

Om fristen for å bringe saken inn for forhørsretten, uttaler *Advokatforeningen*:

«Advokatforeningen mener at fristen for å bringe saken inn for forhørsretten bør settes kortere enn 7 dager. Den ordinære fengslingsfristen på 24 timer bør benyttes også her.»

Når det gjelder spørsmålet om rettslig overprøving, uttaler *Amnesty*:

«Videre støtter vi forslaget om at påtalemyndigheten på eget initiativ skal bringe saken inn for forhørsretten senest innen 7 dager etter beslutning om frysing. Den inngripende karakteren frysing vil ha for den som rammes, tilsier etter vår mening at det skjer en automatisk overprøving av påtalemyndighetens vurdering. For øvrig forutsetter vi at kjennelse av forhørsretten kan påkjæres videre i systemet.»

Institutt for menneskerettigheter understreker innledningsvis at en beslutning om båndlegging må anses som en «criminal charge» i relasjon til Den europeiske menneskerettskonvensjonen, og at reglene om båndlegging derfor må tilfredsstille kravene i EMK artikkel 6. Instituttet uttaler videre:

«Forslag til ny § 202e annet ledd i straffeprosessloven oppstiller ingen lengstefrist for frysing av verdier. Dette er i samsvar med de regler som gjelder for øvrige tvangsmidler. Den domstolskontroll som det legges opp til, virker i utgangspunktet betryggende. Det kan likevel være grunn til å kreve at ikke bare underretning om, men også selve spørsmålet om rettmessigheten av disse tvangsmidler, skal forelegges for en domstol med jevne mellomrom. Forslaget til ny § 202e tredje ledd annet punktum er noe uklart, siden det ikke går frem om det er retten som skal oppheve beslutningen. Den provisoriske anordning er klarere på dette punkt, i det § 5 tredje ledd annet punktum fastslår at «[b]egjæring om beslag eller heftelse skal bringes inn for *retten* innen fire uker [...]» (vår utheving). [...]

IMR er videre av den oppfatning at den som rammes, må kunne kreve spørsmålet om frysingsbeslutning brakt inn for retten for det tilfelle at vedkommende selv har oppdaget at hans verdier er frosset, men uten at «fristen for utsatt underretning er utløpt og ikke forlenget». Dette bør fremgå klart av loven.»

10.6.7.3 Departementets syn nå

Det første spørsmålet som oppstår, er hvem som skal ha personell kompetanse til å treffe beslutning om båndlegging. *Amnesty, Dommerforeningen* og *Oslo statsadvokatembeter* har pekt på at beslutningens inngripende karakter og hensynet til likebehandling taler for at kompetansen bør ligge på statsadvokatnivå. Departementet er enig i det, og antar at det neppe er noe praktisk behov for å legge kompetansen på et lavere nivå. *Politiets sikkerhetstjeneste* peker riktignok på at bare «politiet ... har vaktordninger som gjør at man med rimelig grad av effektivitet kan beslutte tvangsmiddelbruk», men departementet antar for sin del at dette ikke vil skape nevneverdige problemer. I motsetning til tvangsmidler som ransaking og beslag, vil det nok bare

sjelden bli aktuelt å treffe beslutning etter straffeprosessloven § 202 d. Skulle det unntaksvis være vanskelig å få tak i en statsadvokat, vil beslutningen i stedet kunne treffes av høyere påtalemyndighet, av sjefen for Politiets sikkerhetstjeneste og av vedkommendes stedfortreder.

I høringsnotatet foreslo departementet at påtalemyndigheten snarest mulig og senest innen syv dager skal bringe beslutning om båndlegging inn for forhørsretten. *Advokatforeningen* har foreslått at fristen for å bringe saken inn for forhørsretten bør settes til 24 timer, men etter departementets syn er det neppe grunn til dette. Selv om en beslutning om båndlegging kan være inngripende, er den ikke like inngripende som en beslutning om varetektsfengsling. Skal reglene effektivt kunne bidra til å forhindre terrorisme, er dessuten en frist på 24 timer for kort.

Når det gjelder spørsmålet om utsatt underretning, foreslår *Politidirektoratet* og *Politiembetsmennenes Landsforening* at underretning i visse tilfeller helt bør kunne unnlates, slik straffeprosessloven § 208 a annet ledd tredje punktum åpner for i saker om overtredelse av straffeloven kapittel 8 eller 9. Etter departementets syn er det neppe behov for en slik utvidelse, som for øvrig heller ikke er foreslått av Politiets sikkerhetstjeneste. Hensynet til etterforskningen må antas å være tilstrekkelig ivaretatt gjennom adgangen til utsatt underretning. Departementet legger imidlertid til grunn at bestemmelsen også gir adgang til utsatt underretning dersom det er strengt nødvendig av hensyn av andre lands etterforskning av samme forhold.

Institutt for menneskerettigheter har foreslått at en kjennelse om båndlegging bør vurderes av retten med jevne mellomrom. Departementet er enig i det. Etterforskningen kan styrke eller svekke mistanken mot den siktede. Kjennelsen kan imidlertid ikke påkjæres etter utløpet av kjæremålsfristen, jf. straffeprosessloven § 379 første ledd. Etter dette tidspunkt vil det uten særregler praktisk sett bero på påtalemyndigheten om båndleggingen skal oppheves eller ikke. Departementet foreslår derfor at retten, dersom den beslutter å opprettholde påtalemyndighetens beslutning, skal fastsette en bestemt tidsfrist for båndleggingen etter mønster av § 185 første ledd. Fristen skal være så kort som mulig og må ikke overstige fire uker. Den kan forlenges ved kjennelse med inntil fire uker av gangen. Bestemmelsen sikrer at retten hver fjerde uke må ta stilling til om vilkårene i § 202 d fremdeles er oppfylt. Retten må samtidig prøve om båndleggingen kan opprettholdes i samme omfang som før, jf. begrensningen i § 202 d annet ledd og kravet om forholdsmessighet i § 170 a.

10.6.8 Varighet og opphør

10.6.8.1 Høringsnotatet

Spørsmålet om båndleggingens varighet og opphør er omtalt slik i høringsnotatet.

> «Konvensjonen og resolusjonen sier ikke noe om hvor lenge midlene skal være frosset, eller hvordan frysing kan bringes til opphør. Også på dette punkt står derfor statene fritt til å utforme nærmere regler. Konvensjonen forutsetter imidlertid at en beslutning om frysing skal følges opp med inndragning, om vilkårene for det foreligger.
>
> Den provisoriske anordningen forutsetter at frysingen er tidsbestemt og skal munne ut i beslag, heftelse eller inndragning, eller i at verdiene frigis, jf. § 5 tredje ledd. Bestemmelsen slår derfor fast at påtalemyndigheten snarest mulig etter at det er truffet beslutning om å fryse formuesgoder, skal vurdere om det er grunnlag for å la frysingen etterfølges av slike beføyelser. Mener påtalemyndigheten at det ikke er grunnlag for dette, skal beslutningen om å fryse formuesgodet uten ugrunnet opphold oppheves.
>
> Etter departementets syn bør frysingen fortsatt være et midlertidig tiltak, som avløses enten av en beslutning om beslag, heftelse eller inndragning, eller i at beslutningen om frysing oppheves. Det kan imidlertid reises spørsmål ved om varigheten av frysingen bør bero på om det er grunnlag for å treffe slik beslutning om bruk av andre tvangsmidler. Frysing er et eget straffeprosessuelt tvangsmiddel, og tjener i utgangspunktet andre formål enn f.eks. reglene om beslag. Departementet foreslår derfor at frysingen bør kunne opprettholdes så lenge vilkårene for det er oppfylt.»

10.6.8.2 Høringsinstansenes syn

Oslo statsadvokatembeter mener at et vedtak om båndlegging bør være tidsbestemt:

> «Departementet har foreslått at frysing i prinsippet kan opprettholdes så lenge vilkårene for det foreligger. En kan ikke støtte forslaget på dette punkt. Som departementet selv vektlegger er frysing et inngripende virkemiddel som kan ha store økonomiske konsekvenser for organisasjoner eller enkeltpersoner. En vil derfor tilrå at bestemmelsene også angir en tidsmessig eller saksmessig ramme som svarer til de inngangskriterier som er angitt i loven. Dette innebærer at påtalemyndigheten ved avsluttet etterforskning må ta endelig stilling til om straffe- eller inndragningskrav skal reises for domstolene. Dersom slike krav ikke fremmes, oppheves frysvedtaket.
>
> Det regelsett som nå foreslås vil lett kunne bli et evigvarende «beslag» dersom vilkårene for å reise straffesak ikke foreligger. Videre bør

det bemerkes at et frysningsvedtak, etter forslaget, kan bestå uavhengig av en straffesak.

En vil også peke på at departementets forslag kan reise visse spørsmål i forhold til Grunnloven og beskyttelse av den enkeltes eiendomsrett. En tvangsmessig og tidsubestemt avståelse av eierfunksjonene for ubegrenset tid krever enten skatterettslig, strafferettslig eller ekspropriasjonsmessig hjemmel. Det er for øvrig bare de to første som kan regnes som verdikonfiskasjon. Hvorvidt Grunnloven gir adgang til en tidsubestemt «beslag», kan synes uklart. En vil her peke på problemstillingen.

Vår tilråding vil være at man enten knytter frysing til det strafferettslige, slik at virkemiddelet knyttes til straffesaken.

Et alternativ kan være at sakene behandles som et rent sivilrettslig forhold. Det bør imidlertid bemerkes at de straffeprosessuelle virkemidler for øvrig da ikke kan nyttes under saksbehandlingen, og de grunnlovsmessige spørsmål vil for øvrig være de samme.»

Dommerforeningen uttaler:

«Utvalget er enig med departementet i at opprettholdelse av frysing ikke bør knyttes til vilkårene for beslag eller andre någjeldende straffeprosessuelle tvangsmidler, men til vilkårene for frysing. Dette viser samtidig at tvangsmidlet frysing har stor rekkevidde og kan medføre et betydelig inngrep for den eller de som rammes. Dette understreker våre synspunkter om rettssikkerhet.»

10.6.8.3 Departementets syn nå

Departementet er enig med *Oslo statsadvokatembeter* i at loven bør fastsette en grense for hvor lenge en beslutning om båndlegging kan opprettholdes. Selv om både kravet til skjellig grunn og kravet til forholdsmessighet etter straffeprosessloven § 170 a er til hinder for at båndleggingen kan bli et «evigvarende beslag», taler rettssikkerhetshensyn og hensynet til forutberegnelighet for at det fastsettes en klar grense. Etter departementets syn kan det være naturlig å bygge på den tilsvarende bestemmelsen om opphør av beslag, jf. straffeprosessloven § 213 annet ledd. Dette innebærer at en beslutning om båndlegging i utgangspunktet skal oppheves når straffesaken er endelig avgjort.

10.6.9 Bør det oppstilles begrensninger i adgangen til å båndlegge midler?

10.6.9.1 Høringsnotatet

I høringsnotatet ble det foreslått at adgangen til å båndlegge måtte begrenses:

«Som nevnt ovenfor, gjelder det saklig sett ingen begrensninger for hvilke og hvor mange formuesgoder som skal kunne fryses. I prinsippet betyr dette at en beslutning om frysing båndlegger en så stor del av formuen til den som rammes, at han ikke lenger har til det aller nødvendigste. Dette vil især kunne utgjøre et problem i de saker hvor frysingen opprettholdes over et lengre tidsrom.

I den provisoriske anordningen § 4 siste ledd er det gjort unntak for formuesgoder som er helt nødvendige til underhold av den som beslutningen retter seg mot eller hans husstand.

Etter departementets syn bør denne bestemmelsen videreføres. Uten en slik begrensning i adgangen til å fryse, ville inngrepet lett blitt uforholdsmessig. Selv om straffeprosessloven § 170 a langt på vei vil lede til samme resultater, er det pedagogisk sett en fordel at denne begrensningen fremgår direkte av lovteksten.»

10.6.9.2 Høringsinstansenes syn

Politidirektoratet støtter departementets forslag, og uttaler:

«Vi slutter oss til forslaget om unntak fra bestemmelsen om frysing av verdier for formuesgoder som er helt nødvendige til underhold av den som beslutningens retter seg mot eller vedkommendes husstand. En ubegrenset adgang til frysing vil kunne medføre at uskyldige tredjeparter rammes på en urimelig måte.»

Amnesty ber departementet vurdere om det bør innføres en beløpsgrense for bruk av båndlegging.

ØKOKRIM uttaler:

«I siste ledd foreslås at beslutning om å fryse ikke kan gjelder «formuesgoder som er helt nødvendige til underhold...». Dette kan virke noe strengt tatt i betraktning at det kan dreie seg om lovlig opptjente midler. Er det tale om utbytte av straffbare handlinger, har vi en parallell i straffeloven § 317 sjette ledd. For øvrig foreslår ØKOKRIM at vi også her følger EUs modell og gjør unntak for noe mer enn det som er helt nødvendig, se forordningen art 5 nr 2. Konkret foreslås at ordet «helt» sløyfes.»

Dommerforeningen uttaler:

«Det bemerkes at bestemmelsens siste ledd om unntak for formuesgoder som er helt nødvendige til eget eller familiens underhold, synes for restriktiv. Ordet «helt» bør utgå, jf. også dekningsloven § 2–5.»

10.6.9.3 Departementets syn nå

Høringen har vist at høringsinstansene støtter forslaget om å oppstille visse begrensninger i adgangen til å båndlegge formuesgoder. Departementet er imidlertid enig med *Dommerforeningen* og *ØKOKRIM* i at det neppe bør være et vilkår at formuesgodene er «helt nødvendige» til underhold av dem beslutningen retter seg mot, hans husstand eller noen han forsørger. Det bør være tilstrekkelig at midlene er «nødvendige».

10.6.10 Inndragning av midler med tilknytning til terrorisme

10.6.10.1 Innledning

Konvensjonen artikkel 8 nr. 2 lyder:

> «Artikkel 8
> 1. [...]
> 2. Hver part skal treffe hensiktsmessige tiltak i samsvar med side internrettslige prinsipper for å inndra økonomiske midler som er benyttet eller avsatt for det formål å begå overtredelser som angitt i artikkel 2, samt utbytte som skriver seg fra slike overtredelser.»

Det følger av denne bestemmelsen at Norge i en viss utstrekning er folkerettslig forpliktet til å gi regler som åpner for inndragning av midler som knytter seg til terrorvirksomhet. Spørsmålet er om det på dette punkt er behov for lovendringer, og i tilfelle hvordan en slik endring bør utformes.

10.6.10.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet ble forholdet til inndragningsreglene drøftet slik:

> «Et spørsmål for seg er om penger og andre finansielle aktiva som det grunn til å tro vil bli brukt til å finansiere terrorhandlinger, kan inndras etter straffelovens regler.
>
> Flere bestemmelser kan her være aktuelle. Penger som er utbytte av en straffbar handling, kan inndras etter straffeloven § 34 første ledd. Videre vil inndragning kunne skje etter bestemmelsen om utvidet inndragning i straffeloven § 34 a, hvis vedkommende finnes skyldig i visse alvorlige straffbare handlinger som kan gi betydelig utbytte. Etter straffeloven § 35 kan ting som er frembrakt ved eller har vært gjenstand for en straffbar handling, inndras såfremt det finnes påkrevd av hensyn til formålet med den bestemmelse som setter straff for handlingen.
>
> Adgangen til inndragning er altså vid. Selv om bestemmelsene ikke direkte er utformet med tanke på å forhindre fremtidige terrorhandlinger, vil de indirekte kunne få slik virkning. Det må f.eks. antas at penger som skal brukes til å finansiere ulike former for terrorvirksomhet, ofte stammer fra straffbare handlinger. I så fall gir straffeloven § 34 hjemmel for inndragning. Spørsmålet er om det i tillegg er eller bør være adgang til inndragning på rent preventivt grunnlag.
>
> Etter straffeloven § 37 b kan en ting inndras når det på grunn av dens art og forholdene for øvrig er fare at den vil bli brukt til en straffbar handling. Dette gjelder uansett hvem som er eier og uansett om straffansvar kan gjøres gjeldende mot noen. Med «ting» tenker loven først og fremst på løsøregjenstander, f.eks. våpen og andre farlige gjenstander. Eksemplene i forarbeidene tyder på at man neppe hadde penger i tankene da bestemmelsen ble utformet, jf. Innstilling fra Straffelovrådet om inndragning på grunn av straffbare handlinger (1970) s. 21 og Ot.prp. nr. 31 (1971–72) s. 10–11. I Rt. 1991 s. 986 la Høyesterett til grunn at penger ikke omfattes. Den tilsvarende bestemmelsen i den danske straffeloven § 77 a er for øvrig forstått på samme måte, jf. Knud Waaben: Strafferettens almindelig del II – sanktionslæren, 4. utgave (København 1999) s. 82.
>
> Når departementet nå foreslår en straffebestemmelse som direkte rammer finansiering av terrorisme, oppstår spørsmålet om straffeloven § 37 b også bør endres slik at den kan anvendes på penger. Dette spørsmålet bør imidlertid ses i lys av forslaget til § 147 b, som gjør at midler som omfattes av denne bestemmelsen er utbytte av straffbar handling, og derfor vil kunne inndras etter straffeloven § 34 og ofte også etter straffeloven §§ 34 a og 35. Departementet har derfor vurdert det slik at det ikke er behov for å endre straffeloven § 37 b.»

10.6.10.2 Høringsinstansenes syn

Den eneste høringsinstansen som uttaler seg om dette spørsmålet er *ØKOKRIM*, som med tilslutning fra *riksadvokaten* antar at det er behov for en presisering av straffeloven § 34 annet ledd. ØKOKRIM uttaler:

> ««Økonomiske midler» i lovutkastet omfatter enhver form for aktiva eller verdier. Om midlene er lovlig opptjente penger eller utbytte av straffbare handlinger, er uten betydning hvis de skal brukes til terrorhandlinger. «Økonomiske midler» synes derfor å være et videre begrep enn «utbytte», som etter gjeldende rett skal forstås som enhver fordel som er oppnådd ved en straffbar handling, jf Ot.prp. nr. 8 (1998–99) s. 65 annen spalte. I Terrorfinansieringskonvensjonen sondres det mellom «økonomiske midler» og «utbytte», jf. artikkel 1 nr 1 og 3. Etter vanlig språkbruk er det unaturlig å si at lovlig ervervede midler på gjerningspersonens hånd

som ytes eller skaffes til veie som økonomisk støtte til terrorvirksomhet, er *oppnådd* ved en straffbar handling. Det er heller ikke årsakssammenheng mellom den straffbare handling og de økonomiske midlene slik det kreves etter gjeldende rett, jf. NOU 1996: 21 s. 129 første spalte.

Inndragning kan være et inngripende virkemiddel, særlig når det er tale om utvidet inndragning. Hjemmelen bør derfor være klar. For å avskjære tvil, og for å synliggjøre internasjonalt at norsk lov oppfyller konvensjonens krav, bør det etter ØKOKRIMs oppfatning komme klart til uttrykk i inndragningsbestemmelsene at økonomiske midler som omtalt i § 147 b skal regnes som utbytte og derfor kan inndras.

ØKOKRIM foreslår at § 34 annet ledd får følgende ordlyd: «Som utbytte regnes også formuesgode som trer istedenfor utbytte, avkastning og andre fordeler av utbytte. *Det samme gjelder økonomiske midler som omhandlet i § 147 b.* Utgifter kommer ikke til fradrag. Kan størrelsen av utbyttet ikke godtgjøres, fastsetter rettet beløpet skjønnsmessig.»»

10.6.10.3 Departementets syn nå

Departementet er enig med *ØKOKRIM* og *riksadvokaten* i at lovlig opptjente penger ikke vil være utbytte i lovens forstand på erververens hånd, og at slike midler derfor ikke vil kunne inndras med hjemmel i straffeloven § 34. Pengene vil imidlertid kunne inndras med hjemmel i straffeloven § 35 annet ledd om de «har vært brukt eller bestemt til å brukes» til å forberede eller gjennomføre en terrorhandling, jf. utkastet til straffeloven § 147 b. Det er i relasjon til straffeloven § 35 antatt at penger er «ting» i lovens forstand, jf. Matningsdal: Inndragning s. 243–244 og Straffeloven med kommentarer, første del – alminnelige bestemmelser s. 109. Etter departementets syn gir derfor dette tilstrekkelig hjemmel til å inndra midler som er «benyttet eller avsatt for det formål å begå overtredelser som angitt i artikkel 2», slik konvensjonen krever. Når det gjelder utbytte av terrorhandlinger, gir straffeloven § 34 første ledd utvilsomt hjemmel for inndragning. Departementet har derfor ikke funnet grunn til å foreslå lovendringer på dette punkt.

10.6.11 Forholdet til finansieringsvirksomhetsloven

10.6.11.1 Høringsnotatet

I høringsnotatet ble forholdet til finansieringsvirksomhetsloven drøftet slik:

«Den provisoriske anordningen § 4 annet ledd pålegger en finansinstitusjon som har mistanke om at en transaksjon har tilknytning til en terrorhandling eller finansiering av terrorisme, av eget tiltak å oversende opplysninger om alle forhold som kan tyde på dette til ØKOKRIM. En slik meldeplikt er av vesentlig betydning for å sikre at de nye reglene om frysing blir mest mulig effektive i praksis (jf. prinsippet i terrorfinansieringskonvensjonen artikkel 18), og regelen bør derfor videreføres etter at den provisoriske anordningen har opphørt. Justisdepartementet er kjent med at Finansdepartementet er i ferd med å utarbeide forslag om endringer i hvitvaskingsreglene i finansieringsvirksomhetsloven. Meldeplikt om transaksjoner som kan ha tilknytning til terrorhandlinger eller terrorfinansiering, vil kunne inngå som en del av dette arbeidet. Vi vil komme tilbake til dette. For å sikre at en ratifikasjon av terrorfinansieringskonvensjonen ikke blir forsinket som følge av en mer omfattende regelrevisjon, foreslår imidlertid Justisdepartementet at man allerede i høringsnotatet her foreslår en mindre endring av finansieringsvirksomhetsloven 10. juni 1988 nr. 40 § 2–17 tredje ledd første punktum. Bestemmelsen kan lyde slik:

«Dersom en finansinstitusjon har mistanke om at en transaksjon har tilknytning til utbytte av en straffbar handling, eller har tilknytning til en handling som nevnt i straffeloven § 147 a eller § 147 b, plikter den å foreta nærmere undersøkelser for å få bekreftet eller avkreftet mistanken.»»

10.6.11.2 Høringsinstansenes syn

Advokatforeningen støtter departementets forslag. *Finansnæringens Hovedorganisasjon og Sparebankforeningen* støtter forslaget, og uttaler:

«Vi støtter dette forslaget. Hvitvaskingsreglene er vel innarbeidet i finansinstitusjonenes organisasjon, og det sikrer fullgod etterlevelse at en kan forholde seg til ett regelsett. Og om mistanke oppstår, vil mistanken ofte være helt uspesifisert, dvs ikke knyttet opp til mistanke om at transaksjonen har sammenheng med en bestemt type straffbar handling. For så vidt kan det nok i praksis bety lite om terrorisme og terrorisme-finansiering nå nevnes eksplisitt blant de hvitvaskingsrelevante straffebud.

Skulle mistanken unntaksvis være knyttet opp til terrorisme spesielt, vil vi likevel bemerke at det neppe er hensiktsmessig med nevneverdige undersøkelser fra finansinstitusjonens side. ØKOKRIM bør få melding umiddelbart, og evt videre undersøkelser skje i samråd med rette politimyndighet.»

Professor Husabø mener meldeplikten bør begrenses til forhold som rammes av § 147 b første

ledd. Etter hans syn vil dette gjøre meldeplikten «meir realistisk og praktikabelt».

Politiets sikkerhetstjeneste slutter seg til forslaget om en utvidet meldeplikt, men er i tvil om bruken av opplysningene bør begrenses til påtalemyndighetens eget arbeid:

> «PST slutter seg til forslaget om å gjennomføre en endring av finansieringsvirksomhetsloven § 2–17. En utvidet meldeplikt er viktig for terrorbekjempelsen. Det er naturlig at finansinstitusjonene rapporterer til ØKOKRIM, som i sin tur skal rapportere relevante forhold videre til PST. Ifølge § 2–17 fjerde ledd, siste punktum, kan opplysningene bare anvendes i forbindelse med «påtalemyndighetens eget arbeid». En ber departementet vurdere om en slik begrensning er nødvendig. Det kan i gitte tilfelle tenkes at de innmeldte opplysningene ikke vil danne grunnlag for etterforsking fra PSTs side. Opplysningen bør likevel kunne brukes i PSTs forebyggende arbeid for eksempel ved at de bearbeides og analyseres i tilknytning til PSTs utarbeidelse av trusselvurderinger. Den nevnte begrensning synes derfor å være for omfattende.»

Kredittilsynet uttaler:

> «Kredittilsynet vil peke på et mulig behov for å se på endringer i § 2–17 fjerde ledd i forhold til at Økokrims bruk av rapporterte opplysninger er begrenset til etterforskning og påtalemyndighetens eget arbeid. Det kan være behov for å vurdere om opplysningene også bør kunne benyttes i politiets øvrige arbeid, bl.a. etterretning i forbindelse med terrorisme.»

Også *ØKOKRIM* gir uttrykk for at opplysningene bør kunne anvendes i videre utstrekning enn det loven åpner for, bl.a. til etterretning og under samarbeid med utenlandske hvitvaskingsenheter. Til støtte for sitt syn viser ØKOKRIM til en uttalelse fra FATF, som evaluerte de norske reglene i 1998.

10.6.11.3 Departementets syn nå

Ingen av høringsinstansene går imot forslaget om å utvide meldeplikten, og departementet opprettholder derfor dette. Departementet er ikke enig i at bestemmelsen bør begrenses til forhold som rammes av straffeloven § 147 b første ledd. Blir banken bedt om å overføre en større sum penger til en kjent terrorist, jf. § 147 b annet ledd, bør den ha meldeplikt om dette, uansett hvilket forsett kontorhaveren har mht. bruken av pengene.

Når det gjelder spørsmålet om bruken av de opplysningene som rapporteres inn, har departementet merket seg at *ØKOKRIM, Politiets sikkerhetstjeneste* og *Kredittilsynet* ønsker å bruke opplysningene til andre formål enn det loven åpner for, jf. finansieringsvirksomhetsloven § 2–17 fjerde ledd siste punktum. Begrensningen kom inn i loven i 1996 (lov 7. juni 1996 nr. 30) som følge av at finansinstitusjonenes undersøkelses- og rapporteringsplikt ble vesentlig utvidet, jf. Ot.prp. nr. 22 (1995–96) s. 16–17. I det foreliggende lovforslaget foreslår departementet en ytterligere utvidelse. Etter departementets syn er det foreløpig ikke tilstrekkelig grunn til også å utvide adgangen til å bruke innrapporterte opplysninger. En slik utvidelse bør under enhver omstendighet ikke foretas uten at spørsmålet har vært på høring. Det kan imidlertid være naturlig at spørsmålet vurderes på nytt som ledd i arbeidet med gjennomføringen av endringene i EUs hvitvaskingsdirektiv.

11 Endringer i utlendingsloven

11.1 Bakgrunnen for forslagene

FNs Sikkerhetsråds resolusjon 1373 pålegger medlemslandene en rekke tiltak mot terrorisme. Flere av disse tiltakene er direkte bindende, og landene må derfor justere sin lovgivning dersom den ikke allerede er i overensstemmelse med forpliktelsene. I høringsbrev 6. februar 2002 foreslo Kommunal- og regionaldepartementet på denne bakgrunn endringer i utlendingsloven §§ 29, 30 og 58 om utvisning. Det ble i høringsbrevet vist til Justisdepartementets høringsnotat 20. desember 2001 om lovtiltak mot terrorisme, som bakgrunn for departementets lovforslag.

Resolusjonen punkt 2 bokstav c lyder:

«The Security Council,

...

2. Decides also that all States shall:

...

(c) Deny safe haven to those who finance, plan, support, or commit terrorist acts, or provide safe havens;»

Punkt 2 bokstav c påbyr statspartene å sørge for at staten ikke utgjør eller tilbyr noe trygt tilholdssted (safe haven) for personer som finansierer, planlegger, støtter eller utfører terrorhandlinger, eller som gir trygt tilholdssted til disse. Bokstav c må vurderes i forhold til utlendingslovens regler om når oppholds- og arbeidstillatelse mv. kan gis, samt reglene om bortvisning og utvisning fra riket. Reglene om når tillatelse kan gis henger sammen med reglene om bortvisning og utvisning. Ett av grunnvilkårene for å ha rett til oppholds- eller arbeidstillatelse i Norge er at det ikke foreligger en bortvisnings- eller utvisningsgrunn.

Gjeldende bortvisningsregler i utlendingsloven §§ 27 og 28 gir tilstrekkelig hjemmel for bortvisning av en utlending som omfattes av resolusjonen punkt 2 bokstav c.

Bortvisning etter utlendingsloven § 27, jf. § 28, kan kun anvendes overfor utlendinger som ikke har arbeids-, oppholds- eller bosettingstillatelse i Norge. Bortvisning medfører ikke som ved utvisning, et direkte innreiseforbud.

Utlendinger som har arbeids-, oppholds- eller bosettingstillatelse, kan utvises når vilkårene for dette er oppfylt.

Når en utlending er dømt for terrorhandlinger, vil vedkommende rammes av gjeldende utvisningsregler, med mindre forholdet faller utenfor tidsfristene i loven § 29 første ledd bokstav b og c, og § 30 annet ledd bokstav b.

En utlending som befinner seg i riket med gyldig arbeids-, oppholds- eller bosettingstillatelse, kan videre utvises dersom hensynet til rikets sikkerhet gjør det nødvendig, jf. § 29 første ledd bokstav d og § 30 annet ledd bokstav a, men ikke av hensyn til andre lands sikkerhet. En utlending i Norge som mistenkes for å planlegge terrorangrep mot mål i et annet land, vil altså ikke kunne utvises med hjemmel i denne bestemmelsen.

Utlendingsloven § 43 har overskriften «Særregler av hensyn til rikets sikkerhet m.v.» Første ledd lyder:

> «Innreise kan nektes og søknad om arbeidstillatelse, oppholdstillatelse og bosettingstillatelse kan avslås, eller det kan settes begrensninger eller vilkår, når utenrikspolitiske hensyn, hensynet til rikets sikkerhet eller tvingende samfunnsmessige hensyn gjør det nødvendig. Av samme grunner kan vedtak iverksettes på et tidligere tidspunkt enn etter reglene i §§ 39 og 40. Kongen kan gi nærmere regler ved forskrift. Vedtak treffes av Utlendingsdirektoratet.»

Departementet antar at begrepet «utenrikspolitiske hensyn» her vil dekke hensynet til internasjonale forpliktelser, herunder forpliktelser i henhold til resolusjonen. Både søknad om første gangs tillatelse og om fornyelse kan avslås med hjemmel i denne bestemmelsen. Den gir derimot ikke hjemmel til å tilbakekalle en tillatelse som allerede er gitt.

For å sikre at Norge følger opp sine forpliktelser etter resolusjonen, bør det fremgå klart av utlendingsloven at terrorister og personer med tilknytning til terrorisme kan utvises fra riket selv om den aktuelle trusselen er rettet mot andre land og de ikke er idømt straff for forholdet, eller trusselen er rettet mot Norge eller andre land og de er dømt for forholdet, men tidsfristene i utlendingsloven § 29 første ledd bokstavene b og c og § 30 annet ledd bokstav b er overskredet.

11.2 Utlendingsloven § 29

11.2.1 Bakgrunn

En utlending som ikke oppfyller vilkårene for bosettingstillatelse, og en utlending som ikke er omfattet av EØS-avtalen, kan utvises med hjemmel i utlendingsloven § 29. Første og annet ledd lyder:

«Utlending kan utvises
a) når utlendingen grovt eller gjentatte ganger har overtrådt en eller flere bestemmelser i loven her eller unndrar seg gjennomføring av vedtak som innebærer at vedkommende skal forlate riket,
b) når utlendingen for mindre enn fem år siden i utlandet har sonet eller er ilagt straff for et forhold som etter norsk lov kan føre til fengselsstraff i mer enn tre måneder. Tilsvarende gjelder ved ilagt særreaksjon som følge av straffbart forhold som nevnt,
c) når utlendingen her i riket er ilagt straff eller særreaksjon for et forhold som kan føre til fengselsstraff i mer enn tre måneder, eller flere ganger i løpet av de siste tre år er ilagt fengselsstraff,
d) når hensynet til rikets sikkerhet gjør det nødvendig.

Utvisning etter første ledd bokstavene a, b og c besluttes ikke dersom det i betraktning av forholdets alvor og utlendingens tilknytning til riket vil være et uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen selv eller de nærmeste familiemedlemmene. Utlending som har arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse, eller nordisk borger som har hatt bopel i riket i mer enn tre måneder, kan bare utvises dersom det straffbare forholdet kan føre til fengselsstraff i mer enn ett år.»

Som nevnt i punkt 7.8 foreslås det en ny § 147 a i straffeloven. Forslaget dekker blant annet det å begå, inngå forbund om eller medvirke til en terrorhandling. Det foreslås også hjemmel for straff for finansiering av terrorhandlinger i ny § 147 b i straffeloven, jf. kapittel 9. Dersom lovforslagene vedtas, vil straff ilagt etter disse bestemmelsene kunne danne grunnlag for utvisning etter gjeldende utvisningsbestemmelser i utlendingsloven, jf. § 29 første ledd bokstavene b og c.

Utvisning av en utlending som finansierer, forbereder, planlegger, støtter eller utfører terrorhandlinger eller gir en utlending som begår eller har begått slike handlinger trygt oppholdssted, kan også vurderes i forhold til utlendingsloven § 29 første ledd bokstav d. Det er etter denne bestemmelsen ikke noen forutsetning at utlendingen er ilagt straff for forholdet. I medhold av denne bestemmelsen kan utlending utvises «når hensynet til rikets sikkerhet gjør det nødvendig». For å treffe utvisningsvedtak på grunn av terrortilknyttede handlinger o.l. etter denne bestemmelsen, er det ikke tilstrekkelig at utlendingen har finansiert, planlagt, gitt støtte til terrorhandlinger mv. Det kreves i tillegg at utvisning er nødvendig av hensynet til rikets sikkerhet.

Paragraf 29 første ledd bokstav d gir ikke hjemmel for utvisning av hensyn til *andre lands* sikkerhet. Handlinger som nevnt i resolusjonen punkt 2 bokstav c som er rettet mot andre land eller borgere i andre land, vil derfor ikke bli rammet av denne bestemmelsen.

11.2.2 Forslaget i høringsbrevet 6. februar 2002

Departementet foreslo på denne bakgrunn i høringsbrevet en ny utvisningsbestemmelse med følgende ordlyd i utlendingsloven § 29 første ledd:

«Utlending kan utvises
.....
e) når utlendingen deltar eller har deltatt i finansiering, planlegging, støtte til, eller utførelse av terrorhandlinger, jf. straffeloven § 147 a, eller gir eller har gitt trygt tilholdssted.»

Forslaget gjenspeiler ordlyden i resolusjonen punkt 2 bokstav c. For å definere hva som skal forstås med terrorisme, inntok man en henvisning til Justisdepartementets forslag til ny straffebestemmelse § 147 a. I forslaget til ordlyd er det presisert at bestemmelsen også er ment å ramme personer som måtte ha avsluttet terrorhandlinger mv.

Departementet skrev i høringsbrevet at det skulle alminnelig sannsynlighetsovervekt til for å utvise med hjemmel i den foreslåtte bestemmelsen. Forholdet til folkeretten ble ikke kommentert i høringsbrevet. Dette ble indirekte berørt ved henvisningen til høringsnotatet punkt 6.5.

Det ble ikke foreslått noen endring i § 29 annet ledd. Dette innebærer at det ikke skal foretas noen forholdsmessighetsvurdering mellom forholdets alvor og hensynet til utlendingen og dennes familie, som under alternativene i første ledd bokstavene a, b og c.

11.3 Utlendingsloven § 30 – bortvisning og utvisning av utlending med bosettingstillatelse mv.

11.3.1 Bakgrunn

En utlending som fyller kravene til bosettingstillatelse kan utvises når vedkommende anses som en fare for rikets sikkerhet, eller når vedkommende er ilagt straff for forhold av en viss alvorlighetsgrad.

Utlendingsloven § 30 annet og tredje ledd lyder:

> «Utlending som fyller kravene til å få bosettingstillatelse, kan bare bortvises eller utvises
> a) når hensynet til rikets sikkerhet gjør det nødvendig, jf. § 29 første ledd bokstav d,
> b) når utlendingen har sonet eller er ilagt straff for forhold som etter norsk lov kan føre til fengselsstraff i tre år eller mer eller som gjelder overtredelse av straffeloven §§ 162 og 317 jfr. § 162, og dette er skjedd for mindre enn fem år siden i utlandet eller for mindre enn ett år siden her i riket. Tilsvarende gjelder ved ilagt særreaksjon som følge av straffbare forhold som nevnt.
>
> Utvisning etter annet ledd bokstav b besluttes ikke dersom det i betraktning av forholdets alvor og utlendingens tilknytning til riket vil være et uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen selv eller de nærmeste familiemedlemmene.»

En utlending som anses å utgjøre en fare for andre staters sikkerhet, og som ikke er ilagt straff for forholdet, rammes ikke av § 30.

11.3.2 Forslaget i høringsbrevet 6. februar 2002

Departementet foreslo i høringsbrevet en ny utvisningsbestemmelse i § 30 annet ledd med følgende ordlyd:

> «Utlending som fyller kravene til å få bosettingstillatelse, kan bare bortvises eller utvises
> .....
> c) når utlendingen deltar eller har deltatt i finansiering, planlegging, støtte til, eller utførelse av terrorhandlinger, jf. straffeloven § 147 a, eller gir eller har gitt trygt tilholdssted, jf. § 29 første ledd bokstav e.»

Det som er sagt i punkt 11.2.2 vedrørende § 29 ovenfor, gjelder tilsvarende.

Det ble ikke foreslått noen endring i § 30 tredje ledd. Dette innebærer at det ikke skal foretas noen forholdsmessighetsvurdering mellom forholdets alvor og utlendingens tilknytning til riket, som under alternativet i annet ledd bokstav b.

11.4 Utlendingsloven § 58 – utvisning av en EØS-borger

11.4.1 Bakgrunn

Utlendingsloven § 58 inneholder bestemmelser om utvisning av utlending som omfattes av EØS-avtalen. Denne bestemmelsen er noe annerledes utformet enn bestemmelsene i loven §§ 29 og 30. Paragraf 58 første til fjerde ledd lyder:

> «Utlending som omfattes av EØS-avtalen, kan utvises når hensynet til offentlig orden eller sikkerhet tilsier det.
>
> Utvisning etter første ledd kan skje når det hos utlendingen foreligger, eller må antas å foreligge, personlige forhold som innebærer en aktuell og tilstrekkelig alvorlig trussel mot grunnleggende samfunnshensyn. Er utlendingen ilagt straff eller særreaksjon, kan utvisning på dette grunnlaget som hovedregel bare skje dersom det foreligger forhold som kan tilsi at utlendingen vil begå ny straffbar handling.
>
> Utlending som omfattes av EØS-avtalen, kan også utvises når utlendingen ikke fyller vilkårene for opphold etter §§ 51 til 53.
>
> Utvisning besluttes ikke dersom det i betraktning av forholdets alvor og utlendingens tilknytning til riket vil være et uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen selv eller de nærmeste familiemedlemmene.»

Departementet legger til grunn at terrorhandlinger mv. i Norge vil kunne danne grunnlag for utvisning etter § 58 slik den lyder i dag. Bestemmelsen gir etter departementets oppfatning ikke hjemmel til utvisning av hensyn til andre lands nasjonale sikkerhet. Departementet legger således til grunn at § 58 ikke gir tilstrekkelig grunnlag for utvisning i forhold til forpliktelsene etter resolusjonen.

11.4.2 Forslaget i høringsbrevet 6. februar 2002

Departementet foreslo i høringsbrevet en ny utvisningsbestemmelse i § 58 med følgende ordlyd:

> «Utlending som omfattes av EØS-avtalen kan utvises når utlendingen deltar eller har deltatt i finansiering, planlegging, støtte til, eller utførelse av terrorhandlinger, jf. straffeloven § 147 a, eller gir eller har gitt trygt tilholdssted.»

Det som er sagt ovenfor i punkt 11.2.2 gjelder tilsvarende.

I fjerde ledd ble foreslått en tilføyelse som innebærer at det ikke skal foretas en forholdsmessighetsvurdering mellom hensynet til utlendingen og forholdets alvor ved utvisning etter tredje ledd.

11.5 Høringen

25 instanser har uttalt seg til Kommunal- og regionaldepartementets høringsbrev med forslag om endring i utvisningsbestemmelsene i utlendingsloven. 11 uttalelser er fra departementer, hvorav 9 ikke har merknader. 12 instanser har uttalelser til forslagenes materielle innhold. Disse uttalelsene er gjengitt i punkt 11.6 nedenfor. Et par instanser har kun merknader knyttet til forslagenes utforming.

11.6 Høringsinstansenes syn og departementets vurderinger

Høringsinstansenes syn omtales her samlet, og ikke under de enkelte bestemmelser, fordi så godt som alle uttalelser gjelder alle forslagene generelt, og er ikke knyttet til de enkelte lovforslagene.

11.6.1 Er det behov for nye lovbestemmelser?

Datatilsynet etterlyser en beskrivelse av trusselbildet. De påpeker at når det gjelder så viktige spørsmål som bekjempelse av terrorisme, må det legges stor vekt på forholdsmessighet mellom ondet som skal bekjempes og de midler som tas i bruk. Også *Amnesty* og *Juss-Buss* stiller spørsmål angående motivene bak terrorlovgivningen. *Juss-Buss* uttaler:

> «Terrorisme har eksistert til alle tider, men dog i svært liten utstrekning i Norge. Etter aksjonen mot USA den 11. september har man funnet det nødvendig med en storstilt, og etter vår mening, overilt kampanje.»

Oslo Biskop deler denne oppfatning, og mener de foreslåtte lovendringer bygger på for spinkelt grunnlag folkerettslig, og ber om at vidtrekkende endringer ikke iverksettes før en har fått en folkerettslig avklaring av terrorisme. *Oslo Biskop* vurderer lovforslagene som uforholdsmessige, uklare og for vidtgående i forhold til målgruppen internasjonale terrorister/terrorisme.

Juss-Buss og *Advokatforeningen* påpeker at utvisningsadgangen av personer som begår terrorhandlinger allerede er hjemlet i utlendingsloven §§ 29, 30 og 58. Advokatforeningen mener at det likevel er nødvendig med en endring av reglene, slik at hensynet til andre staters nasjonale sikkerhet kan være grunnlag for utvisning fra Norge.

Utenriksdepartementet uttaler:

> «Terrornettverk opererer typisk på tvers av nasjonale grenser. De utnytter bl.a. de mulighetene som ligger i nasjonale regelverk om innreise- og oppholdstillatelser for å etablere og bygge opp organisasjoner og støttefunksjoner. FNs pålegg om å nekte trygt tilholdssted skal gjøre det vanskeligere for slike nettverk å operere og bygge ut sine aktiviteter. Dessuten skal en slik innsats hindre at de som medvirker til terrorisme, senere skal kunne unnslippe rettsforfølgelse ved å ta opp en ny tilværelse i annet land under dekke av dette landets immigrasjonsregler.»

Utenriksdepartementet uttaler også at forslagene til tilføyelser i utlendingsloven §§ 29, 30 og 58 legger til rette for en mer effektiv norsk bekjempelse av internasjonal terrorisme.

11.6.2 Departementets vurderinger

Departementet opprettholder sitt forslag om å innføre nye utvisningsbestemmelser i §§ 29, 30 og 58 for å ivareta hensynet til andre lands sikkerhet, men foreslår flere endringer som tar hensyn til kritikken som har kommet under høringen. Resolusjonen pålegger statene en plikt til også å ivareta hensynet til andre lands sikkerhet når det gjelder trusler om terror. Dette hensynet dekkes ikke av loven slik den er utformet i dag. De foreslåtte lovhjemlene antas ikke å bli mye anvendt, da utlendinger som omfattes av bestemmelsene forventes å bli utlevert til annet land etter begjæring eller idømt straff for forholdet i Norge. Bestemmelsene kan imidlertid fungere som en sikkerhetsventil i enkelte sjeldne tilfelle hvor utlevering eller domstolsbehandling av spesielle årsaker ikke er aktuelt. Bestemmelsene vil også synliggjøre at Norge etterlever resolusjonen.

11.6.3 Forholdet til folkeretten

Amnesty viser til punkt 6.5 i høringsnotatet 20. desember 2001 hvor Justisdepartementet fastslår at ved motstrid mellom de forpliktelser som følger av Sikkerhetsrådets resolusjoner og andre folkerettslige forpliktelser (herunder Den europeiske menneskerettighetskonvensjon), går resolusjonsforpliktelsene foran. Det henvises til FN-paktens artikkel 103. Verken *Amnesty* eller *NOAS* kan se at en slik henvisning kan gi grunnlag for å antyde at menneskerettighetene skal vike ved strid mellom menneskerettighetene og de lovforslagene Justisdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet har fremmet i sine høringsbrev.

NOAS uttaler:

> «Den europeiske menneskerettighetskonvensjonens artikkel 3 gir i motsetning til FNs Flykt-

ningkonvensjon ikke rom for unntak. Prinsippet om non-refoulement er med andre ord ukrenkelig ifølge EMK.

Ettersom EMK er inkorporert i norsk lov bør det være selvsagt at det ikke finnes unntak for non-refoulement selv om utvisning begrunnes etter Sikkerhetsrådets resolusjon 1373.

Det fremgår også direkte av Sikkerhetsrådets resolusjon at den skal implementeres i tråd med folkeretten (bl.a. paragraf 3 (g)).»

Flyktningerådet uttaler:

«Utlendingsloven § 15 verner en utlending mot forfølgelse dvs. utlendingen kan ikke sendes til noen områder hvor han står i nærliggende fare for å miste livet eller bli utsatt for en umenneskelig behandling. Dette innebærer at selv om en flyktning kan utvises med hjemmel i Flyktningkonvensjonen art. 33 nr. 3, kan Norge være forhindret fra å utvise utlendingen i henhold til den ufravikelige bestemmelsen i § 3 i den Europeiske menneskerettighetskonvensjon eller bestemmelsene i Torturkonvensjonen.»

Utenriksdepartementet uttaler:

«Som påpekt i departementets høringsbrev til Justisdepartementet, er det foretatt en vurdering av forslagene til gjennomføring av Sikkerhetsrådets resolusjon 1373 opp mot hensyn til effektiv bekjempelse av internasjonal terrorisme på den ene siden, og hensyn til rettssikkerhet og internasjonale menneskerettighetsforpliktelser på den annen side. En slik vurdering er foretatt også i forhold til Kommunal- og regionaldepartementets lovforslag. Resolusjon 1373 kan ikke tolkes slik at den pålegger tiltak som står i motstrid til grunnleggende menneskerettigheter. Forslagene til endringer i utlendingsloven, sett i sammenheng med øvrige bestemmelser i utlendingsloven (§ 15, jfr. Flyktningekonvensjonens art. 33) og lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven), kan heller ikke tolkes slik at det åpnes for vedtak som står i motstrid til grunnleggende menneskerettigheter.»

Kirkerådet og Mellomkirkelig råd, med støtte av *Agder biskop* minner om at også terrorister har menneskerettigheter.

11.6.4 Departementets vurderinger

Utlendingsloven inneholder en generell bestemmelse (§ 4) om at loven skal anvendes i samsvar med internasjonale regler som Norge er bundet av, når disse har til formål å styrke utlendingens stilling. Dette prinsippet gjelder også i forhold til de foreslåtte endringene i utlendingsloven. Det vil ikke bli fattet utvisningsvedtak som er i strid med internasjonale konvensjoner som har som formål å styrke utlendingens stilling.

Utlendingsloven inneholder også en bestemmelse (§ 15) om at ingen kan sendes til et område der de kan frykte forfølgelse i flyktningkonvensjonens forstand. Ingen kan heller sendes til et område der de av lignende grunner som angitt i flyktningkonvensjonen kan bli utsatt for umenneskelig behandling.

Utlendingsloven § 15 gjelder ved alle vedtak etter utlendingsloven, også vedtak om utvisning. Vernet i § 15 gjelder imidlertid ikke utlendinger 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, jf. § 15 tredje ledd. Videre gjelder ikke dette vernet for utlendinger som kan ekskluderes fra flyktningstatus, det vil si når det foreligger omstendigheter som angitt i flyktningekonvensjonen artikkel 1 F. I disse tilfellene gjelder imidlertid Den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 3, jf. utlendingsloven § 4.

Utvisning av en utlending med hjemmel i de foreslåtte utvisningsbestemmelsene i §§ 29, 30 og 58 vil normalt ikke omfattes av unntakene i § 15 tredje ledd.

Departementet vil med dette understreke at en utlending som ved utsendelse risikerer å utsettes for tortur, umenneskelig eller nedverdigende behandling eller straff, ikke vil bli utvist med hjemmel i de foreslåtte utvisningsbestemmelsene.

11.6.5 Begrepet terrorisme

KIM, Amnesty, Kirkerådet og Mellomkirkelig råd, med støtte av *Agder Biskop, Juss-Buss, Oslo Biskop* og *Flyktningerådet* uttrykker bekymring i tilknytning til definisjonen av terrorisme i Justisdepartementets høringsnotat. Høringsinstansene viser til at det kan bli vanskelig å skille mellom internasjonale terrorister og personer som utøver politisk eller ideologisk motiverte handlinger som motstandere av eget lands regime.

KIM uttaler:

«I forslaget til endringer i Utlendingsloven brukes definisjonen av terrorisme i Straffeloven. Det vil, i ytterste konsekvens, bety at personer som blir forfulgt i hjemlandet og søker politisk asyl i Norge vil kunne bli vurdert som terrorister»

Kirkerådet og *Mellomkirkelig råd*, med støtte av *Agder Biskop*, uttaler:

«Det er også sentralt å minne om at definisjonen av terrorisme kan bli svært subjektiv, og at en rekke handlinger som naturlig vil oppfattes som legitime politiske handlinger, nå i stadig større grad omtales som terrorisme.»

11.6.6 Departementets vurderinger

Begrepet terrorisme ble foreslått definert ved å vise til Justisdepartementets forslag til ny bestemmelse om terrorisme i straffeloven § 147 a. Realiteten i § 147 b om finansiering av terrorisme var dekket opp i høringsnotatet blant annet ved bruken av uttrykket «finansiere», men det er mer hensiktsmessig å vise til det nye straffebudet som uttrykkelig forbyr slike handlinger. Forslagene til §§ 147 a og 147 b er endret på bakgrunn av høringen, jf. kapittel 7 ovenfor.

11.6.7 Forholdsmessighetsvurdering

De fleste høringsinstanser som har kommet med uttalelser til lovforslagene, har uttalt seg kritisk til departementets forslag om at man ikke skal foreta en forholdsmessighetsvurdering mellom forholdets alvor og hensynet til utlendingen.

Amnesty påpeker:

«at proporsjonalitetsvurderingen er en sentral rettssikkerhetsgaranti som sikrer at personer ikke blir utvist der dette virker svært urimelig.»

Redd Barna er bekymret for hvilke konsekvenser unnlatt vurdering av handlingens karakter opp mot tilknytningen til riket vil kunne få for utlendingens barn. *Redd Barna* uttaler:

«Vi minner i tillegg om at FNs barnekonvensjon også gjelder for barn mellom 15 og 18 år som vil være over den kriminelle lavalder og således falle inn under de endringer som gjøres i straffeloven og straffeprosessloven. Det kan være nødvendig å iverksette egne reaksjoner for denne gruppen.»

Kirkerådet og *Mellomkirkelig råd*, med støtte av *Agder Biskop*, ber også om at det innarbeides en forholdsmessighetsvurdering. De uttaler:

«Bakgrunnen for dette er at også handlinger begått på et tidligere tidspunkt i vedkommendes liv, ikke kan brukes mot vedkommende dersom den politiske situasjonen i hjemlandet eller endringer i vedkommendes virkelighetsforståelse har endret seg, og at vedkommende ikke lenger vil utgjøre noen trussel verken i Norge eller andre land.»

Også *Advokatforeningen* og *Flyktningerådet* er imot en utvisningspraksis hvor forholdsmessigheten ikke skal vurderes. *Advokatforeningen* uttaler:

«En antar at statens behov for utvisning under forholdsmessighetsvurderingen veier så tungt at dette vil være tilstrekkelig til å treffe tiltak mot terrorisme, jfr. praksis i narkotikasaker og saker vedrørende organisert kriminalitet.»

11.6.8 Departementets vurderinger

Departementet har på bakgrunn av høringen kommet til at det likevel bør foretas en forholdsmessighetsvurdering i disse sakene. En forholdsmessighetsvurdering henger bedre sammen med utvisningshjemlene for straffedømte utlendinger. Om en utlending er straffedømt for terrorisme, skal det i henhold til gjeldende utvisningsbestemmelser foretas en vurdering av forholdsmessigheten mellom hensynet til utlendingen og forholdets alvor. Det blir da liten sammenheng i regelverket om det ikke skal foretas slik vurdering når utlendingen ikke er dømt for forholdet. En forholdsmessighetsvurdering vil også fungere som en sikkerhetsventil for å unngå urimelige avgjørelser når vilkårene for utvisning for øvrig er oppfylt.

11.6.9 Kravet til bevis – bør sannsynlighetsovervekt være nok?

Juss-Buss og Amnesty er kritiske til at sannsynlighetsovervekt skal være tilstrekkelig for at en person skal kunne rammes av de foreslåtte bestemmelsene om utvisning. *Amnesty* uttaler:

«Amnesty International vil understreke det problematiske i at det er utlendingsmyndighetene som skal vurdere dette, fordi disse ikke er den rette faginstansen til å foreta en juridisk vurdering av strl. § 147 a. Dette innebærer et nytt vurderingstema for utlendingsmyndighetene, i motsetning til den vurdering som må foretas etter § 29 første ledd bokstav a hvor utlendingsmyndighetene har særlig kompetanse.

Amnesty International er klar over at utlendingsforvaltningen også etter bokstav d må foreta vurderinger utenfor det feltet de særlig forvalter («hensyn til rikets sikkerhet»), men etter det vi kjenner til er ikke dette en bestemmelse som er anvendt i særlig grad. Til sammenligning vurderes handlingene innen strafferettspleien både av påtalemyndigheten og senere av domstolsapparatet.

I de tilfeller der vedkommende ikke er dømt for forholdet er det således tilstrekkelig med sannsynlighetsovervekt for at utvisning kan skje. Dette i motsetning til hva som følger av strafferettens meget strenge beviskrav. Amnesty International vil understreke at et vedtak om utvisning kan være like inngripende som straff ...»

*Juss-Buss*påpeker:

«Et brudd på utlendingsloven er lett påviselig, det går for eksempel frem av stempel i reisedokumentene om utlendingen har oppholdt seg for lenge i riket eller om en asylsøker har vært registrert i andre land tidligere under en annen identitet. Det er av den grunn lett for en saksbehandler i Utlendingsdirektoratet å avgjøre om det foreligger et brudd på utlendingsloven eller ikke.»

Advokatforeningen finner ikke å kunne støtte lovforslaget slik det er fremlagt. De viser til at rettssikkerhetsmessige grunner taler for at utvisning i de foreslåtte tilfellene bare gis anvendelse etter forutgående domfellelse for terrorhandlinger, jf. straffeloven §§ 147 a og 147 b. *Advokatforeningen* mener:

«det er betenkelig at det ikke finnes en betryggende, forutgående judisiell domstolsprøving av det materielle grunnlag for utvisningen. Dette særlig ettersom det ikke er rettshjelpsordninger som tilrettelegger for en etterfølgende domstolsprøving av utvisningsvedtaket samt at utvisningen ikke skal underkastes en forholdsmessighetsvurdering.»

NOAS uttaler:

«Det bør legges til grunn at utvisning i henhold til ny bokstav e i Utlendingslovens § 29 første ledd ikke kan finne sted uten en grundig etterprøving av grunnlaget for utvisningen som etablerer at det finnes alvorlige grunner for å hevde at en person har gjort seg skyldig i slike uakseptable handlinger som omtalt.»

11.6.10 Departementets vurderinger

Utvisning er en sivilrettslig forvaltningssanksjon, ikke en straffesanksjon. Som utgangspunkt er det da tilstrekkelig med alminnelig sannsynlighetsovervekt for å legge til grunn faktum som kan danne grunnlag for utvisning. Det er Utlendingsdirektoratet som treffer utvisningsvedtak, jf. loven § 31 første ledd. Vedtaket vil blant annet bygge på vurderinger fra politiets side, i første rekke Politiets sikkerhetstjeneste. Det vil imidlertid alltid bli foretatt en helhetsvurdering, og utvisning besluttes ikke dersom dette vil være et uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen eller dennes familie, forholdets alvor tatt i betraktning. I denne helhetsvurderingen vil det være naturlig også å se hen til hvor sannsynlig det er at utlendingen har begått handlingen. For øvrig vil en avgjørelse om utvisning alltid kunne påklages til Utlendingsnemnda. Departementet opprettholder derfor at sannsynlighetsovervekt bør være tilstrekkelig for at et faktum skal kunne legges til grunn.

Når det gjelder Advokatforeningens uttalelse vedrørende manglende rettshjelpsordning, bemerker departementet at en utlending som omfattes av de foreslåtte utvisningsbestemmelsene har rett til fritt rettsråd uten behovsprøving, jf. utlendingsloven § 42 tredje ledd.

11.6.11 Den nærmere utformingen av forslaget

Utlendingsnemnda, Forsvarsdepartementet og Politiets sikkerhetstjeneste er kritiske til den tekniske utformingen av ordlyden i forslaget til endringer i utlendingsloven §§ 29, 30 og 58.

Datatilsynet uttaler:

«Utvisning og bortvisning representerer svært alvorlige tiltak mot enkeltpersoner. Det er derfor helt sentralt at grunnlagene for bortvisning og utvisning er formulert så klare som mulig. Bare da er kravet til forutsigbarhet oppfylt. ... Kravet til presist formulerte grunnlag i loven er særdeles viktig i forhold til utlendingsloven, da utvisning kan skje ved en administrativ beslutning.

Datatilsynet mener at de nye foreslåtte grunnlagene for bortvisning og utvisning ikke er tilstrekkelig klart formulert. Vi stiller i særdeleshet spørsmålstegn ved innholdet i begrepet støtte til ... utførelse av terrorhandling som er foreslått i de tre bestemmelsene endringsforslagene omfatter.»

Også *Advokatforeningen, Kirkerådet* og *Mellomkirkelig råd*, med støtte av *Agder Biskop*,er kritiske til begrepet «støtte til». *Advokatforeningen* uttaler:

«Begrepet støtte til er en slik sterk begrensning i ytringsfriheten at den er svært uheldig og må antas å gripe inn i EMK's bestemmelser om ytringsfrihet.

Begrepet støtte til er også uheldig da det gir rom for en svært vid tolking som også kan brukes i en politisk kontekst.»

Juss-Buss uttaler:

«Medvirkning er etter eksisterende lovbestemmelser som regel straffbart, også når den skjer på det psykiske nivå. Det virker unødvendig også her å innføre nye begreper som «støtte til» når medvirkning etter straffebestemmelser har et fastlagt innhold som er tilstrekkelig.»

Amnesty uttaler:

«Videre rammer foreslåtte § 29 første ledd bokstav e også utlendinger som gir trygt tilholds-

sted til personer som deltar i finansiering, planlegging, støtte til eller utførelse av terrorhandlinger. Bestemmelsen sier ingenting om hvorvidt den som tilbyr tilholdssted må være kjent med de terrorhandlinger som den som får tilholdssted planlegger eller har utført. Forslaget er derfor etter Amnesty Internationals oppfatning alt for vidtrekkende, særlig i lys av at det heller ikke skal foretas en forholdsmessighetsvurdering, som er å betrakte som en sikkerhetsventil mot særlig urimelige vedtak.»

Juss-Buss, Advokatforeningen og *Kirkerådet* og *Mellomkirkelig råd*, med støtte av *Agder Biskop* er kritiske til begrepet «finansiering» i forslaget. *Kirkerådet* og *Mellomkirkelig råd* uttaler med støtte av *Agder Biskop*:

«Når det gjelder spørsmålet om finansiering til terrorhandlinger, vil vi forutsette at dette er konkrete målrettede overføringer til de konkrete aktivitetene som leder fram til en terrorhandling. Det kan ikke være mulig å anvende dette prinsippet mot en person som f.eks. støtter den tamilske væpnede kampen mot regjeringen i Colombo, selv om vi også erkjenner at de virkemidlene som benyttes står i sterk kontrast til både Genevekonvensjonene og generelle humanitære prinsipper. Dette krever derfor en betydelig sannsynlighetsovervekt for at vedkommende person visste at hans penger nettopp ville gå til gjennomføringen av en nærmere angitt terrorhandling.»

Juss-Buss viser til allerede inntrufne episoder om beslag av store verdier etter husransakelser i det somaliske miljøet som eksempler på at terrorlovgivningen kan få uheldige konsekvenser, fordi den kan føre til forvirring og overdrivelser på bakgrunn av ordlyden «deltar/har deltatt i finansiering av terrorhandlinger».

11.6.12 Departementets vurderinger

Departementet er enig med høringsinstansene i at ordlyden i lovforslaget i høringsbrevet er noe uklar. Departementet foreslår derfor en endret ordlyd i forhold til i høringsbrevet. Departementet opprettholder henvisningen til straffeloven § 147 a, som inneholder en definisjon av terrorisme. Som nevnt under punkt 11.6.6, er forslaget til § 147 a justert på bakgrunn av innspill fra høringsinstansene. Forslag til § 147 a dekker visse former for planlegging av, medvirkning til og utførelse av terrorhandlinger. Departementet utelater derfor disse begrepene fra forslaget til nye utvisningshjemler. Når det gjelder begrepet «finansiering», foreslår departementet at dette dekkes ved henvisning til straffeloven § 147 b.

Når det gjelder uttalelsene fra *Kirkerådet* og *Mellomkirkelig råd* og *Amnesty* om hvilken kunnskap en utlending må ha om den han gir trygt tilholdssted, foreslår *departementet* at det her stilles krav om at «verten» visste at den han gir eller har gitt trygt oppholdssted begår eller har begått handlinger som nevnt i straffeloven §§ 147 a eller 147 b. Det vil ikke være tilstrekkelig at verten er uaktsom, manglende årvåkenhet skal ikke kunne resultere i utvisning i medhold av de nye bestemmelsene.

11.6.13 Andre spørsmål

Flyktningerådet påpeker at resolusjonen punkt 2 bokstav c er uklar med hensyn til hva som menes med «safe haven» dvs. trygt oppholdssted. *Amnesty* uttaler:

«Det er Amnesty Internationals syn at norske myndigheter har tolket Sikkerhetsrådets resolusjon slik at alle stater er forpliktet til å utvise/bortvise utlendinger fra riket dersom de har utført ovennevnte handlinger, og at dette kravet kommer foran rettsikkerhetsgarantier som er vanlig på dette området. Resolusjonen angir imidlertid ikke nærmere hva som menes med «safe haven» og hvem regelen omfatter. Amnesty International forstår resolusjonen slik at den heller begrenser statspartenes adgang til å gi personene det gjelder asyl eller oppholdstillatelse. Etter vår mening pålegger det ikke statspartene en plikt til å utvise personene det gjelder. Lovforslaget rekker således langt videre enn resolusjonen.»

Amnesty uttaler videre:

«Resolusjonen pålegger også statene andre forpliktelser enn å nekte «safe haven». Artikkel 2e pålegger eksempelvis statene å sørge for at personer som finansierer, planlegger, støtter eller utfører terrorhandlinger blir straffeforfulgt. Det å utvise en utlending som departementet mener overveiende sannsynlig vil utføre slike handlinger, kan komme i konflikt med denne forpliktelsen, dersom ikke Norge sørger for at den utviste blir straffeforfulgt i det landet han blir utvist til.

Det er etter Amnesty Internationals oppfatning mer nærliggende at resolusjonen vurderes i tilnytning til utlevering i stedet for utvisning, og at det er naturlig å legge til grunn at vedkommende må kreves utlevert fra Norge ...

Ved å implementere resolusjonens art. 2c i utvisningsreglene i utlendingsloven, reises også spørsmålet om vedkommende skal utvises (returneres) til hjemlandet, første asylland eller det land terrortrusselen er rettet mot. Dette er overhodet ikke omhandlet i høringsbrevet, og

gir inntrykk av at forslaget ikke er spesielt grundig behandlet i departementet. I den grad vedkommende skal utleveres til det land terrortrusselen er rettet mot, er det vel mer naturlig å vurdere det etter utleveringsavtaler i forbindelse med prøving av straffbare forhold, eventuelt endre bestemmelsene som omhandler adgangen til slik utlevering.»

Utenriksdepartementet uttaler:

«Det minnes samtidig om at i forhold til FNs konvensjoner mot terrorisme og andre internasjonale forpliktelser er Norge forpliktet til å straffedømme eller eventuelt utlevere til annen stat for pådømmelse (av) personer som er etterspurt for deltakelse i terrorhandling. Forslaget om utvidet adgang til bortvisning og utvisning gjør ingen endring i denne forpliktelsen.»

Kirkerådet og Mellomkirkelig råd, med støtte av *Agder Biskop* påpeker:

«Forslaget til lovtillegg har ingen kvalifikasjoner i forhold til tid, noe vi ser på som en svakhet. En for lengst tilbakelagt fortid bør ikke kunne brukes mot vedkommende person. Vi oppfatter at § 29d og § 30 a om rikets sikkerhet er en aktuell vurdering i nåtid, som må tillegges annen vekt enn handlinger begått i fortiden.»

Juss-Buss mener at personer som kom til Norge som barn, ikke bør utvises. *Politiets sikkerhetstjeneste* bemerker at det ikke er fremmet forslag om endring av utlendingsloven § 43 og etterlyser en endring av denne bestemmelsen slik at også denne bringes i overensstemmelse med de forpliktelser som følger av resolusjonen.

11.6.14 Departementets vurderinger

Når det gjelder forholdet til straffeforfølgning og utlevering, vises det til Utenriksdepartementets uttalelse gjengitt under punkt 11.6.13. Forslaget til nye utvisningsbestemmelser må anses som en sikkerhetsventil som det bare i sjeldne tilfelle vil bli aktuelt å anvende, for eksempel når en utlending ikke er begjært utlevert, og det av bestemte årsaker ikke er ønskelig å straffeforfølge vedkommende i Norge.

Når det gjelder hvilket land utlendingen utvises til, så vil dette som oftest være utlendingens hjemland. Utvisning kan også skje til land der vedkommende har gyldig oppholds- eller arbeidstillatelse. Risikerer utlendingen ved utsendelse å bli utsatt for umenneskelig behandling, vil utvisning være utelukket jf. punkt 11.6.4.

Til *Kirkerådet* og *Mellomkirkelig råds* uttalelse om at forslaget ikke innebærer en tidsbegrensning når det gjelder hvor lenge terrorhandlinger kan tas i betraktning som utvisningsgrunn, vil *departementet* bemerke at dette forholdet vil bli trukket inn under forholdsmessighetsvurderingen.

Når det gjelder forslaget fra *Politiets sikkerhetstjeneste* om endringer i § 43, anser *departementet* dette som unødvendig. Det legges til grunn at en utlending som omfattes av resolusjonen vil kunne nektes opphold i medhold av eksisterende ordlyd, jf. punkt 11.1.

12 Andre endringer i straffeloven

12.1 Spørsmål om å endre straffeloven § 104 a

Justisdepartementet reiste i høringsnotatet 20. desember 2001 spørsmål om det var behov for å endre straffeloven § 104 a annet ledd, men kom etter en foreløpig vurdering til at det ikke var behov for det. Dette forslaget behandles nedenfor i punkt 12.2. I punkt 12.3 følger departementet opp forslagene i høringsnotatet 14. februar 2001 om endring av straffeloven § 104 a som ledd i innarbeidingen av barnekonvensjonen med protokoller i norsk lov.

12.2 Spørsmål om å endre straffeloven § 104 a annet ledd etter forslag fra Politiets overvåkingstjeneste

12.2.1 Generelt om straffeloven § 104 a annet ledd

Straffeloven § 104 a annet ledd rammer den som danner, deltar i eller støtter en forening eller sammenslutning som har til formål ved ulovlige midler å forstyrre samfunnsordenen eller å oppnå innflytelse i offentlige anliggender. Tidligere var det uenighet om forståelsen av bestemmelsen. Uenigheten gjaldt om organisasjonens formål i seg selv var avgjørende for straffbarheten, eller om det måtte kreves at organisasjonen hadde tatt skritt for å realisere formålet med ulovlige midler. Lund-kommisjonen uttalte i Dok. nr. 15 (1995–96) på side 82:

> «Etter ordlyden er formålet i seg selv avgjørende, men her må etter kommisjonens oppfatning bestemmelsen tolkes innskrenkende. Så lenge organisasjonen nøyer seg med å hevde sine meninger og ikke har tatt skritt for ved ulovlige midler å realisere formålet, kan straff ikke anvendes på personer med tilknytning til organisasjonen. Hensynet til ytringsfriheten, jf. Grunnlovens § 100, og demokratihensynet taler med styrke for en slik tolking.»

I Innst. S. nr. 240 (1996–97) ga Kontroll- og konstitusjonskomiteen støtte til dette synet og uttalte på side 44:

> «Flertallet finner imidlertid at det ikke kan være grunnlag for å hevde at partier som NKP, AKP og RV og tilknyttede bevegelser, ikke skulle være omfattet av overvåkningsinstruksens bestemmelse om «lovlig politisk virksomhet», jf. instruksens § 4 tredje ledd, og finner dessuten at myndighetenes praksis, samt hensynet til ytrings- og foreningsfriheten må spille inn ved en fortolkning av straffelovens § 104 a annet ledd.»

Avgjørelsen i Rt. 1997 s. 894 bekrefter den tolkingen som Lund-kommisjonen og Kontroll- og konstitusjonskomiteen la til grunn. I Ot.prp. nr. 64 (1998–99) side 136 foreslo departementet at denne lovforståelsen skulle gå uttrykkelig frem av ordlyden ved at følgende tillegg ble tatt inn i § 104 a annet ledd: «dersom foreningen eller sammenslutningen har tatt skritt for å realisere formålet med ulovlige midler». Endringen var bare ment som en presisering av gjeldende rett. Forslaget ble vedtatt ved lov 3. desember 1999 nr. 82.

12.2.2 Overvåkingssentralens forslag

Overvåkningssentralen (OVS) ga i brev 21. februar 2001 til Justisdepartementet uttrykk for at § 104 a på flere punkter er utformet slik at den ikke dekker dagens behov. OVS anbefalte at alternative gjerningsbeskrivelser utredes. Særlig var OVS opptatt av den endringen av § 104 a som ble foretatt i 1999, som sentralen mener er uheldig. OVS foreslo følgende endring i § 104 a:

> «...dersom *det er* tatt skritt for å realisere formålet med ulovlige midler.»

12.2.3 Høringsnotatet 20. desember 2001

Departementet understreket i høringsnotatet at det er viktig å gi overvåkingstjenesten de virkemidler som er nødvendig for å forebygge og avverge alvorlig kriminalitet, men foreslo ikke å endre straffeloven § 104 a annet ledd slik OVS gikk inn for. Dette ble begrunnet blant annet slik:

> «Etter departementets mening vil det være å gå for langt om straffansvaret skulle ha et slikt omfang som OSV foreslår. Straffebestemmelsen

retter seg mot å delta i organisasjoner med ulovlig formål. Da bør det avgjørende være om organisasjonen som sådan eller personer som kan handle på vegne av organisasjonen, tar skritt for å realisere det ulovlige formålet. Tar personer med en mer eller mindre løs tilknytning til organisasjonen på egen hånd slike skritt, er det ikke rimelig om alle medlemmene i organisasjonen uten videre skal kunne straffes. Situasjonen kan for eksempel være at ytterliggående enkeltmedlemmer åpent snakker om at de nå tar skritt for å gjennomføre organisasjonens formål med ulovlige midler (de er for eksempel i ferd med å anskaffe våpen), og at noen på vegne av organisasjonen uten hell forsøker å stanse dem.

Departementet er i tvil om hvor stor praktisk betydning en bestemmelse som den OVS foreslår, vil ha. Uansett vil det være et krav at det enkelte medlem har utvist forsett, det vil si at medlemmet må ha kjent til de skritt andre enkeltmedlemmer har tatt. Påtalemyndigheten må dessuten kunne bevise at det foreligger et slikt forsett. En like stor begrensning for å anvende § 104 a annet ledd vil det antagelig være å påvise at det eksisterer en forening eller sammenslutning, og ikke bare miljøer og mer eller mindre faste fellesskap, slik også OVS selv er inne på.

En bestemmelse som gir hjemmel til å straffe ethvert medlem av organisasjonen dersom enkeltpersoner innenfor organisasjonen har søkt å realisere organisasjonens formål med ulovlige midler, vil dessuten lett kunne innebære et forbud mot deltakelse og støtte til organisasjoner med uønskede meninger. Et slikt straffebud vil derfor kunne være i dårlig samsvar med ytringsfriheten og med demokratihensyn.

Enkeltpersoner innenfor organisasjoner med et formål som nevnt i § 104 a, som søker å realisere organisasjonens formål med ulovlige midler, vil etter omstendighetene kunne straffes etter andre straffebud. Særlig kan straffebud som retter seg mot forberedelseshandlinger, være overtrådt, som straffeloven §§ 94, 159, 161, 223 tredje ledd eller 233 a. Andre vil kunne straffes for å ha medvirket eller forsøkt på dette. Det enkelte medlem vil dessuten kunne straffes etter § 104 a dersom noen som representerer organisasjonen, har tatt skritt for å realisere formålet med ulovlige midler.

Departementet innser likevel at det kan forekomme situasjoner hvor overvåkingstjenesten har behov for å gripe inn, og hvor det ikke er hjemmel for det etter gjeldende rett, men hvor det ville ha vært det hvis forslaget fra OVS hadde blitt vedtatt. Særlig kan det være tilfellet når det aktuelle skrittet for å realisere organisasjonens ulovlige formål er en lovlig forberedelseshandling. Riktignok kan det hevdes at behovet for å gripe inn med straff er lite hvis den aktuelle handlingen i seg selv er lovlig. Men formålet med å gripe inn vil ofte være å forebygge og avverge alvorlige lovbrudd. En strafforfølgning kan ha en slik virkning. Og vel så viktig er det trolig at strafforfølgningen vil kunne åpne for bruk av etterforskningsmetoder som i dag ikke er tillatt ved forebyggende virksomhet, for eksempel kommunikasjonskontroll og hemmelig ransaking, som igjen kan skaffe bevis for alvorlig kriminalitet.

...

Etter departementets syn er det uheldig å la straffebud favne urimelig vidt for at politiet skal ha mulighet til å forebygge og avverge kriminalitet. I stedet bør det vurderes om det bør åpnes for at politiet kan ta i bruk metoder som i dag er forbeholdt etterforskning, før det er begått noen straffbar handling – altså i rent forebyggende øyemed. Dermed vil politiet settes bedre i stand til å avverge alvorlig forbrytelser, samtidig som man unngår å strekke straffansvaret urimelig langt. Et utvalg under ledelse av førstelagmann Odd Jarl Pedersen fikk på denne bakgrunnen i juli 2001 i oppdrag å utrede og fremme forslag til nye regler om politiets bruk av metoder for å forebygge og avverge kriminalitet. Utvalget er bedt om å sluttføre sitt arbeid innen utløpet av 2002.»

12.2.4 Høringsinstansenes syn

De fleste høringsinstansene som uttaler seg om spørsmålet, mener det ikke er behov for å endre straffeloven § 104 a annet ledd. Dette gjelder *Amnesty, Dommerforeningen, KROM, riksadvokaten* og *professor Husabø*.

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) tar til etterretning at departementet i høringsnotatet ikke gikk inn for å endre § 104 a annet ledd, og viser til at spørsmålet vil bli utredet nærmere av Lund-utvalget. Det heter videre:

> «PSTs poeng har ikke vært at medlemmer av en organisasjon skal straffes, men at det forhold at enkeltpersoner med tilknytning til en organisasjon begår ulovlige handlinger i organisasjonens «ånd», bør være tilstrekkelig for at organisasjonen eller sammenslutningen som sådan bør kunne omfattes av paragrafen.»

Politiembetsmennenes Landsforening mener at straffeloven § 104 a annet ledd fortsatt vil ha en viktig og selvstendig betydning ved siden av nye regler i straffeloven §§ 147 a og 147 b, og går inn for å øke strafferammen for overtredelse av § 104 a til fengsel inntil 10 år. Det samme foreslås av *Politidirektoratet*.

Oslo statsadvokatembeter mener at departementets forslag til § 147 a langt på vei oppfyller behove-

ne som ligger til grunn for PSTs forslag, men at det bør være hjemmel til telefonkontroll også under planleggingsfasen.

12.2.5 Departementets vurderinger

Departementet fastholder at det ikke er aktuelt å endre straffeloven § 104 a annet ledd slik *Politiets sikkerhetstjeneste* har foreslått, og viser til begrunnelsen som er gitt i høringsnotatet. Om betydningen av straffeloven § 104 a som ledd i gjennomføringen av Norges internasjonale forpliktelser i kampen mot terrorisme, viser *departementet* til kapittel 9 foran.

12.3 Endring av straffeloven § 104 a for å innarbeide en protokoll til barnekonvensjonen i norsk rett

12.3.1 Innledning

FNs generalforsamling vedtok 25. mai 2000 to tilleggsprotokoller til FNs barnekonvensjon. Den ene gjaldt barn i væpnet konflikt, den andre omhandler salg av barn, barneprostitusjon og barnepornografi. Norge undertegnet begge protokollene i juni 2000, og ratifisert protokollen om salg av barn mv.

Barnekonvensjonens aldersgrense for rekruttering og bruk av barn som soldater er 15 år. Etter den nye protokollen om barn i væpnet konflikt skal statene treffe alle gjennomførbare tiltak for å sikre at personer i deres væpnede styrker som er under 18 år, ikke tar direkte del i fiendtligheter (artikkel 1). Videre forbys det å tvangsrekruttere personer under 18 år til væpnede styrker (artikkel 2). Når det gjelder frivillig rekruttering, skal statene i det minste øke aldersgrensen til 16 år (artikkel 3).

Ved lov 19. januar 2001 nr. 3 ble det gjort endringer i heimevernloven og vernepliktsloven. Endringene innebærer et totalforbud mot tvungen rekruttering av personer under 18 år til tjeneste i Forsvaret i fredstid, under beredskap og i krigstid. Videre er det innført et forbud mot frivillig rekruttering til opplæring og deltakelse i stridsrelatert virksomhet. Frivillig personell under 18 år skal straks fritas for tjeneste dersom riket er i krig eller krig truer. Disse lovendringene medførte at vi nå oppfyller kravene i protokollen artiklene 1 til 3.

Artikkel 4 i tilleggsprotokollen om barn i væpnet konflikt omhandler væpnede grupper som ikke er en del av statens egne væpnede styrker. For fullt ut å tilfredsstille kravene, foreslår departementet å endre straffeloven § 104 a. Artikkel 4 lyder slik i norsk oversettelse:

> «1. Væpnede grupper utenfor en stats væpnede styrker bør ikke under noen omstendigheter rekruttere eller bruke personer under 18 år i fiendtligheter.
> 2. Partene skal treffe alle gjennomførbare tiltak for å hindre slik rekruttering og bruk, herunder innføring av rettslige tiltak som er nødvendige for å forby og kriminalisere slik praksis.
> 3. Anvendelsen av denne artikkel i protokollen skal ikke berøre den rettslige stillingen til noen part i en væpnet konflikt.»

Artikkel 4 forutsetter at væpnede grupper som ikke er en del av statens egne væpnede styrker, ikke under noen omstendigheter skal kunne rekruttere personer under 18 år eller bruke barn og unge i fiendtligheter. Partene skal treffe alle gjennomførbare tiltak for å hindre slik rekruttering og bruk, og gi nødvendige straffebud.

Straffeloven § 104 a gjør det straffbart å danne, delta i eller støtte en privat organisasjon av militær karakter. Det kan derfor ikke lovlig opprettes private militære organisasjoner som kan komme til å rekruttere eller bruke personer under 18 år i fiendtligheter. Det er imidlertid tvilsomt om typisk rekrutteringsvirksomhet etter at organisasjonen er dannet, og bruk av personer i organisasjonen, omfattes av § 104 a. Medvirkning er ikke nevnt i § 104 a, men visse medvirkningsformer kan straffes som «støtte». Det er antatt at den som påvirker en annen til å delta i en privat militærorganisasjon, ikke kan straffes, jf. Bratholm og Matningsdal (red.): Straffeloven med kommentarer, Anden del. Forbrytelser. side 82.

12.3.2 Høringen

Justisdepartementet sendte 14. februar 2001 ut et høringsbrev om innarbeiding av barnekonvensjonen med protokoller i norsk lov. I høringsbrevet reises det spørsmål om hvilken innarbeidingsmetode som skal anvendes, samtidig som det foreslås en rekke konkrete lovendringer som vil synliggjøre konvensjonen i norsk lov. Et av forslagene gikk ut på å endre straffeloven § 104 a for bedre å synliggjøre protokollen om barn i væpnet konflikt. I høringsbrevet foreslo departementet å endre straffeloven § 104 a første ledd slik:

> «Den som danner eller deltar i privat organisasjon av militær karakter eller som støtter slik organisasjon, straffes med fengsel inntil 2 år. *På samme måte straffes den som rekrutterer medlemmer til eller bruker andre personer i en slik organisasjon.* Råder organisasjonen eller dens medlemmer over forråd av våpen eller sprengstoff,

har organisasjonen medlemmer under 18 år eller foreligger andre særlig skjerpende omstendigheter, er straffen fengsel inntil 6 år.»

Høringsfristen ble satt til 15. mai 2001. Følgende høringsinstanser hadde realitetsmerknader til forslaget til endring i straffeloven § 104 a:
Aksjonsgruppen for barns rett til samvær med foreldre og besteforeldre
Aleneforeldreforeningen
Aust-Agder fylkeskommune
Borgarting lagmannsrett
Buskerud fylkeskommune
Dommerforeningen
Giske overformynderi
Kommunal- og regionaldepartementet
Nord-Hålogaland bispedømmeråd
Norges Røde Kors
Norsk kvinnesaksforening
Sosial- og helsedepartementet
Trondheim byrett
Utenriksdepartementet
Østfold fylkeskommune

Aust-Agder fylkeskommune, Borgarting lagmannsrett, Kommunal- og regionaldepartementet, Norges Røde Kors og *Sosial- og helsedepartementet* uttaler generelt at de støtter forslagene i høringsbrevet. *Dommerforeningen* uttaler generelt at den «ikke er uenig» i forslagene. *Advokatforeningen, Aksjonsgruppen for barns rett til samvær med foreldre og besteforeldre, Aleneforeldreforeningen, Buskerud fylkeskommune, Giske overformynderi, Nord-Hålogaland bispedømmeråd, Norsk kvinnesaksforening* og *Østfold fylkeskommune* støtter forslaget om endring av straffeloven § 104 a.

Trondheim byrett er enig i den utvidelsen av § 104 a som foreslås, men uttaler at det bør presiseres hva som ligger i uttrykket «bruk av andre personer i en slik organisasjon». *Utenriksdepartementet* støtter forslaget til endring av straffeloven § 104 a, men tilføyer:

> «Departementet vil riktignok påpeke at det bør fremgå av lovtekstens forarbeider at personer under 18 år som selv rekrutterer og bruker barn som soldater, i hvert fall som hovedregel ikke skal kunne straffes etter bestemmelsen. Dette har sammenheng med at alle personer under 18 år som utgangspunkt bør anses som ofre i væpnede konflikter, og at strafforfølgning av personer under 18 år neppe er forenlig med protokollens artikkel 6 nr. 3. Denne bestemmelsen pålegger statene, når det er nødvendig, å yte personer som er rekruttert og brukt i strid med protokollen all hensiktsmessig assistanse for å sikre deres reintegrasjon i samfunnet.»

12.3.3 Departementets vurderinger

Departementet går fortsatt inn for å endre straffeloven § 104 a, men foreslår en noe annen lovtekst enn i høringsbrevet. Departementet gjør nedenfor rede for forskjellene mellom forslagene. Departementet viser til den støtten forslaget har fått under høringen, og til at ingen av høringsinstansene har gått imot.

Departementet kan et stykke på vei slutte seg til *Utenriksdepartementets* syn på spørsmålet om straffeforfølgning etter § 104 a mot personer under 18 år. I mange tilfeller vil det være mer rimelig å betrakte personer som ofre i væpnede konflikter fremfor som kriminelle gjerningspersoner. *Departementet* vil imidlertid ikke gi uttrykk for noen hovedregel om at straffeforfølgning ikke skal skje mot personer under 18 år.

Den alminnelige kriminelle lavalder er 15 år. Spørsmålet om å unnlate straffeforfølgning mot personer som har nådd den kriminelle lavalder, må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. Når påtalemyndigheten vurderer om det skal reises tiltale, vil hensynet til reintegrasjon i samfunnet som nevnt i protokollen artikkel 6 nr. 3 være et viktig moment. Departementet kan imidlertid ikke se at straffeforfølgning etter straffeloven § 104 a mot personer under 18 år er uforenlig med protokollen. Særlig i tilfeller der personer under 18 år har *ledende* stillinger i organisasjoner av militær karakter, kan det være grunn til å straffeforfølge på tross av hensynet til reintegrasjon. Også ved straffutmålingen vil protokollen artikkel 6 nr. 3 være et viktig moment.

Trondheim byrett etterlyser en presisering av hva som ligger i alternativet «eller bruker andre personer i en slik organisasjon». *Departementet* er enig i at forslaget i høringsnotatet er uklart på dette punktet. Protokollen artikkel 4 nr. 1 gjelder bruk av personer «under fiendtligheter», og ikke alle former for bruk slik som i lovforslaget i høringsnotatet. Alternativet bruk i loven bør etter departementets syn begrenses til bruk under fiendtligheter. Det å bruke personer under fiendtligheter kan imidlertid være straffbart etter andre bestemmelser, f.eks. ved at man medvirker til at disse personene begår skadeverk, legemsbeskadigelse eller drap. Dessuten vil en som bruker personer under fiendtligheter som den militære organisasjonen er innblandet i, kunne straffes etter § 104 a for å ha deltatt i eller støttet organisasjonen. Etter departementets syn er det derfor ikke nødvendig å ha med «bruker» som et selvstendig straffalternativ i § 104 a. For å synliggjøre protokollen om barn i væpnet konflikt best mulig, kan det imidlertid være grunn til å innføre som et straffskjerpende moment at or-

ganisasjonen bruker personer under 18 år under fiendtligheter.

Departementet er videre kommet til at annet ledd i § 104 a bør endres på tilsvarende måte som første ledd. Annet ledd gjelder «forening eller sammenslutning som har til formål ved sabotasje, maktanvendelse eller andre ulovlige midler å forstyrre samfunnsordenen eller oppnå innflytelse i offentlige anliggender dersom foreningen eller sammenslutningen har tatt skritt for å realisere formålet med ulovlige midler.» De hensyn som taler for å straffesanksjonere rekruttering til militære organisasjoner, taler også for å straffesanksjonere rekruttering til organisasjoner etter annet ledd. Dessuten taler rettstekniske hensyn for at man ikke skiller mellom første og annet ledd på dette punktet. Grensen mellom hva som er en «organisasjon av militær karakter» og hva som er sammenslutning som nevnt i annet ledd, kan være vanskelig å trekke. Etter gjeldende rett er det ikke nødvendig å trekke noen nøyaktig grense mellom første og annet ledd, ettersom begge bestemmelser rammer det å danne, delta i eller støtte organisasjonen, og straferammen også er den samme etter begge bestemmelsene. Ved å føye til et forbud mot rekruttering også i annet ledd, opprettholder man denne rettstekniske fordelen. Endelig kan det anføres at man på denne måte er mest tro mot intensjonen i protokollen artikkel 4, siden det kan tenkes at begrepet «organisasjon av militær karakter» ikke fullt ut dekker begrepet «væpnede grupper» («armed groups»), og at annet ledd kan utfylle første ledd ved gjennomføringen av rekrutteringsforbudet i artikkel 4.

Departementet viser for øvrig til forslaget om endring av straffeloven § 104 a og merknadene til forslaget.

12.4 Er det behov for å endre straffebestemmelser for å ramme forsendelser med hvitt pulver for å spre smitte eller frykt for smitte?

12.4.1 Høringsnotatet 20. desember 2001

I kjølvannet av terroranslaget mot USA 11. september 2001, ble brev med miltbrannsporer sendt til ulike adressater i USA. Flere av dem som ble utsatt for stoffet ble smittet, og enkelte døde. I Norge har ufarlig hvitt pulver blitt sendt til enkelte personer og institusjoner. Ofte har forsendelsene skapt frykt for miltbrannsmitte. I en rekke tilfeller er det tatt forholdsregler: politiet er tilkalt, bygninger er evakuert, personer som kan ha vært i kontakt med pulveret har fått antibiotikakur osv. Departementet vurderte derfor i høringsnotatet om det var behov for å endre straffebestemmelser for å ramme slike forsendelser, men kom til at det ikke var nødvendig. Dette ble begrunnet slik:

> «Også tidligere har vi hatt eksempler på handlinger som objektivt sett er helt ufarlige, men som har fremkalt frykt og forårsaket sikkerhetsforanstaltninger, for eksempel falske bombetrusler. Arten og omfanget av forsendelsene med hvitt pulver tilsier likevel at man vurderer om straffelovgivningen i tilstrekkelig grad rammer slike handlinger.
>
> Riksadvokaten og Politidirektoratet har overfor departementet gitt uttrykk for at det ikke er behov for lovendringer på dette punktet. Departementet er enig i dette.
>
> I de tilfeller hvor det faktisk er sendt smittsomme stoffer, kan flere straffebud være overtrådt, som straffeloven § 154 om spredning av smittsom sykdom, og kapittel 22 om forsettlige og uaktsomme legemskrenkelser og drap.
>
> Har ufarlig pulver skapt frykt, vil straffeloven § 222 om trusler kunne være overtrådt. Bestemmelsen er bl.a. overtrådt hvis en person ved rettsstridig atferd tvinger noen til å gjøre, tale eller unnlate noe. Det vil kunne være tilfelle hvis forsendelsen har ført til at politiet er tilkalt eller det på annen måte er tatt forholdsregler. Skyldkravet er forsett. Straffen for trusler er bøter eller fengsel inntil 3 år, men inntil 6 år under særdeles skjerpende omstendigheter. Også § 349 kan etter omstendighetene være overtrådt.»

12.4.2 Høringsinstansenes syn

Få høringsinstanser har uttalt seg om spørsmålet. *Politiets sikkerhetstjeneste (PST)* slutter seg til departementets vurdering av at det ikke er behov for lovendringer. *Hedmark og Oppland statsadvokatembeter* viser til en konkret sak, og reiser spørsmål om det er behov for å endre straffeloven § 151 b. Saksforholdet er skissert slik:

> «I den aktuelle sak var det sendt et brev som ordinær post til en navngitt adressat. Konvolutten inneholdt en del krystallinsk pulver (antagelig sukker) og et ark hvor det var skrevet en kort tekst som henspeilte på faren for miltbrannsmitte.
>
> I sorteringsmaskinen på Hamar postterminal ble konvolutten og arket delvis revet i stykker og det øvrige innhold spredt utover. Dette medførte at postterminalen var stengt i 37 timer mens saken ble undersøkt. I dette tidsrom var

det meste av Hedmark og Oppland uten postomdeling.

Det ble reist tiltale mot avsender for overtredelse av straffeloven § 227. Tiltalte ble frifunnet av tingretten idet retten la til grunn at forsendelsen var ment som en spøk i forhold til brevets adressat, og at avsenderen ikke hadde tenkt på muligheten av at andre kunne komme i befatning med brevets innhold og oppfatte dette som en trussel.

Ved avgjørelsen av påtalespørsmålet i saken ble det vurdert og konkludert med at Postens tjenester ikke omfattes av straffeloven § 151 b). Ut fra de hensyn som nevnt bestemmelse er ment å skulle ivareta, og dens systematiske plassering i straffeloven, bør dette være en adekvat bestemmelse i relasjon til saker av den type som er beskrevet foran. Dette gjelder ikke minst fordi bestemmelsen også retter seg mot uaktsomme overtredelser.»

Hedmark og Oppland statsadvokatembeter foreslår å endre straffeloven § 151 b slik at post nevnes på lik linje med telekommunikasjon og samferdsel. *Riksadvokaten* kommenterer dette forslaget slik:

> «En er usikker på om den endring som foreslås av statsadvokaten vil løse det problemet som ble reist i den konkrete saken siden spørsmålet synes å være hvor langt forsettet rekker.»

12.4.3 Departementets vurderinger

Departementet har merket seg forslaget fra *Hedmark og Oppland statsadvokatembeter*, men finner ikke at saken som nevnes i høringsuttalelsen gir tilstrekkelig grunnlag for å endre straffeloven § 151 b. Dersom manglende straffbarhet knytter seg til de subjektive vilkårene for straff, er *departementet* enig med *riksadvokaten* i at det er mer nærliggende å vurdere om straffeloven § 227 bør endres slik at også grovt uaktsomme overtredelser rammes. *Departementet* vil imidlertid ikke gå inn for en slik endring nå.

13 Spørsmål om å utvide adgangen til å ta i bruk ekstraordinære etterforskningsmetoder i saker etter straffeloven kapittel 8 og 9

13.1 Innledning

I høringsnotatet 20. desember 2001 foreslo departementet enkelte endringer i reglene om bruk av ekstraordinære etterforskningsmetoder. Departementet mente det var grunn til å innhente høringsinstansenes synspunkter på forslag om å endre straffeprosessloven slik at såkalt teknisk sporing, utleveringspålegg fremover i tid og anonym vitneførsel kan brukes i saker etter straffeloven kapittel 8 og 9.

13.2 Gjeldende rett

13.2.1 Teknisk sporing

Straffeprosessloven §§ 202 b og 202 c regulerer politiets adgang til å foreta teknisk sporing, dvs. å plassere elektronisk peileutstyr på et objekt for å lokalisere hvor det befinner seg. Bestemmelsene ble vedtatt ved lov 3. desember 1999 nr. 82 og trådte i kraft 1. januar 2000. Før 2000 var bruk av teknisk sporing under etterforskningen regulert i instruks 30. januar 1990 fra riksadvokaten (som ikke var offentlig).

Straffeprosessloven § 202 b omhandler adgangen til å plassere peileutstyret på kjøretøy, gods eller andre *gjenstander*. Denne typen sporing kan besluttes når noen med skjellig grunn mistenkes for en handling eller forsøk på en handling som kan straffes med fengsel i 5 år eller mer, jf. § 202 b første ledd første punktum. Paragraf 202 c regulerer de tilfellene hvor peileutstyr plasseres i den mistenktes klær, håndbagasje mv. og åpner for at det kan foretas innbrudd for å plassere peileutstyr. Vilkårene for slik sporing er at noen med skjellig grunn mistenkes for en handling eller forsøk på en handling som kan straffes med fengsel i 10 år eller mer, eller som rammes av lov om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi mv. § 5.

Departementet vurderte i forbindelse med lovendringen i 1999 om det burde gjøres unntak fra strafferammekravet i § 202 b og § 202 c for handlinger som rammes av straffeloven kapittel 8 og 9. Dette var foreslått av Metodeutvalget. Departementet gikk imidlertid ikke inn for et slikt unntak, og begrunnet sitt syn slik, jf. Ot.prp nr. 64 (1998–99) s. 118:

> «Et tilsvarende unntak er både av utvalget og departementet foreslått for kontroll av trafikkdata. En hovedgrunn til dette er at adgangen til kontroll av trafikkdata ikke bør snevres inn i forhold til gjeldende rett. Teknisk sporing kan derimot i dag bare brukes ved mer alvorlige former for narkotikalovbrudd. Det vil dermed ikke være tale om en tilsvarende innsnevring her. Departementet foreslår etter dette ikke slike unntak som utvalget går inn for.»

13.2.2 Utleveringspålegg fremover i tid

Straffeprosessloven § 210 b 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 lov 3. desember 1999 nr. 82. Tidligere kunne slike pålegg hjemles i straffeprosessloven § 210, jf. kjennelsen inntatt i Rt. 1997 s. 470. Straffeprosessloven § 210 b innførte et krav om strafferamme på fengsel i 5 år eller mer. Tidligere gjaldt ikke noe slikt krav.

Departementet begrunnet forslaget om å innføre et strafferammekrav på minst fem års fengsel for bruk av utleveringspålegg fremover i tid, med at «løpende utleveringspålegg og kontroll med trafikkdata har store likhetsstrekk. Konsekvensbetrakninger taler derfor for at vilkårene for utleveringspålegg fremover i tid blir de samme som i § 216 b», se Ot.prp. nr. 64 (1998–99) s. 104 annen spalte.

I reglene om kontroll av trafikkdata er det gjort unntak fra strafferammekravet for forbrytelser mot rikets sikkerhet (straffeloven kapittel 8 og 9). Departementet foreslo likevel ikke å gjøre et tilsvarende unntak fra vilkårene i § 210 b. Departementet begrunnet dette med at hensynene bak unntakene i § 216 b ikke gjorde seg gjeldende i forhold til utleveringspålegg fremover i tid.

13.2.3 Anonym vitneførsel

Ved lov 28. juli 2000 nr. 73 ble det vedtatt en ny § 130 a 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 § 234 a kan også politiavhør foregå anonymt hvis vilkårene i § 130 a er oppfylt.

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 strenge: For det første må saken gjelde overtredelse av et av de straffebudene som er regnet opp innledningsvis i § 130 a. 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. annet ledd.

Departementet hadde i høringsnotatet 1. oktober 1999 følgende generelle merknader til hvilke lovbrudd som burde omfattes av reglene om anonym vitneførsel, se Ot.prp. nr. 40 (1999–2000) side 35 punkt 5.5.6:

> «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 legemskrenkelse 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.»

Spørsmålet om bruk av anonyme vitner ved forbrytelser mot rikets sikkerhet (straffeloven kapittel 8 og 9), ble også vurdert av departementet i forbindelse med lovendringen 28. juli 2000 nr. 73. Departementet uttalte i høringsnotatet, se Ot.prp. nr. 40 (1999–2000) side 36:

> «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 flykapring mv.) Etter departementets mening bør bare § 151 a om flykapring 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 § 130 a eventuelt kunne vurderes når ordningen med bruk av anonyme vitner hadde virket en tid, jf. proposisjonen side 34.

13.3 Overvåkingssentralens forslag

13.3.1 Teknisk sporing

Overvåkningssentralen foreslo i brev 21. februar 2001 til Justisdepartementet å utvide politiets adgang til å foreta teknisk sporing ved at kravet til strafferammen i §§ 202 b og 202 c ikke skal gjelde hvor noen med skjellig grunn mistenkes for en handling eller forsøk på en handling som rammes av straffeloven kapittel 8 og 9.

Overvåkningssentralen mente at det ikke var riktig at bruk av elektronisk peileutstyr før lovreguleringen 1. januar 2000 kun var tillatt «ved mer alvorlige former for narkotikalovbrudd», og opplyste at POT har definert hele kapittel 8 og 9 i straffeloven som alvorlig kriminalitet i relasjon til de retningslinjene som riksadvokaten hadde gitt. Lovreguleringen 1. januar 2000 førte derfor ifølge OVS til en *innsnevring* av adgangen til teknisk sporing.

OVS fremhevet videre den «evne og vilje personer innenfor det høyreekstreme miljøet har vist til å begå alvorlige voldshandlinger.»

OVS fant det vanskelig på bakgrunn av inngrepets styrke og konsekvens å forstå departementets begrunnelse for at POT ikke skal kunne benytte seg av elektronisk peileutstyr i samme utstrekning som tidligere, særlig hvis denne beslutningen holdes opp mot at det er adgang til å bruke kommunikasjonskontroll (som er vår mest inngripende etterforskningsmetode) for hele kapittel 8 og 9. OVS var heller ikke enig med departementet når det ble lagt til grunn at bruk av teknisk sporing er en like inngripende metode som innhenting av trafikkdata, jf. Ot.prp. nr. 64 (1998–99) side 117 punkt 14.3.3.

13.3.2 Utleveringspålegg fremover i tid

Overvåkningssentralen foreslo i brevet 21. februar 2001 til Justisdepartementet også at det burde gjøres unntak fra strafferammekravet i straffeprosessloven § 210 b i saker som gjelder overtredelse av straffeloven kapittel 8 og 9. Forslaget ble begrunnet med at innføringen av § 210 b medførte en betydelig innsnevring av muligheten for å bruke utleveringspålegg med virkning fremover i tid i POTs virksomhet pga. terskelen på 5 års fengsel. OVS viste også til at Metodeutvalget foreslo unntak fra strafferammekravet for straffeloven kapittel 8 og 9, jf. utvalgets utredning side 112.

OVS pekte videre på at sentrale bestemmelser, som for eksempel straffeloven §§ 91 a og 104 a, faller utenfor straffeprosessloven § 210 b. OVS viser også til at departementet i Ot.prp. nr. 64 (1998–99) punkt 12.3.3 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 OVS vanskelig for å forstå departementets begrunnelse for å utelate henvisningen til straffeloven kapittel 8 og 9.

13.3.3 Anonym vitneførsel

Overvåkningssentralen foreslo i brev 21. februar 2001 til Justisdepartementet at straffeprosessloven § 130 a bør utvides til også å gjelde i saker etter straffeloven kapittel 8 og 9 og saker etter eksportkontrolloven § 5.

OVS kunne ikke se at beslutningen om å utelate henvisninger i straffeprosessloven § 130 a til forbrytelser som rammes av straffeloven kapittel 8 og 9 eller eksportkontrolloven § 5, var nærmere begrunnet i forarbeidene. OVS savnet derfor en gjennomgåelse av de særlige forholdene som kan begrunne en adgang til anonym vitneførsel også ved straffeforfølgning på disse områdene.

13.4 Høringsnotatet 20. desember 2001

13.4.1 Teknisk sporing

Departementet uttalte blant annet følgende i høringsnotatet:

> «Riksadvokatens rundskriv 30. januar 1990 sa ikke noe uttrykkelig om hvorvidt brudd på straffeloven §§ 91 a og 104 a ga adgang til teknisk sporing. For narkotikasaker var grensen uttrykkelig satt i rundskrivet ved mistanke om overtredelse av § 162 annet ledd (grov narkotikaforbrytelse). Denne bestemmelsen har en strafferamme på fengsel i inntil 10 år. Både straffeloven §§ 91 a og 104 a har en strafferamme på fengsel i inntil 2 år. Etter riksadvokatens rundskriv var det uansett ikke adgang til å feste peilesendere til en person eller håndbagasje som noen bærer med seg, men bare til objekter som bil, båt og kolli under transport. Hovedbegrunnelsen for dette var at den sistnevnte typen teknisk sporing ville være så inngripende overfor den mistenkte at det ville trenge hjemmel i lov.
>
> Teknisk sporing er en inngripende etterforskningsmetode, som etter departementets syn fortsatt bør forbeholdes alvorlig kriminalitet. Straffeloven kapittel 8 og 9 inneholder en rekke straffebud som har en lavere strafferamme enn fengsel i henholdsvis 5 og 10 år. Strafferammene tilsier isolert sett at de mer inngripende etterforskningsmetoder ikke bør kunne benyttes.
>
> På den annen side er mange av straffebestemmelsene i kapittel 8 og 9 lite tidsriktige. Og de ulike forberedelseshandlinger som er kriminalisert i kapittel 8 og 9, kan være viktigere å oppklare for å unngå andre mer alvorlige forbrytelser, enn strafferammen isolert sett skulle tilsi. F.eks. kan hemmelig eller ulovlig innsamling av opplysninger til fordel for fremmed stat som bl.a. kan skade enkeltpersoners liv, jf. § 91 a, straffes med fengsel i inntil 2 år. Deltagelse eller støtte til privat organisasjon av militær karakter kan etter § 104 a straffes med fengsel i inntil 6 år, men bare i inntil 2 år om det ikke foreligger særlig skjerpende omstendigheter.
>
> Som nevnt er det oppnevnt et særskilt utvalg som skal gjennomgå og foreslå regler som skal avløse kapittel 8 og deler av kapittel 9 i straffeloven. I juli 2001 ble det videre nedsatt et utvalg som skal foreslå lovregler om politiets bruk av metoder i forebyggende og kriminalitetsavvergende øyemed. Den internasjonale ut-

viklingen den siste tiden, særlig terroranslaget mot USA 11. september 2001, har bidratt til at disse to utredningsprosjektene har blitt enda viktigere.

Frem til utvalgsarbeidene er gjennomført, er det etter departementets vurdering et behov for å tillate bruk av flere utradisjonelle etterforskningsmetoder der det er skjellig grunn til mistanke om overtredelse av straffebud i straffeloven kapittel 8 og 9 som har en lavere strafferamme enn det som generelt kreves for at det aktuelle tvangsmiddel kan nyttes. For teknisk sporing antar departementet at det bør gjøres et generelt unntak for strafferammekravet for straffeloven kapittel 8 og 9, men ber om høringsinstansenes syn på om en utvidelse bør avgrenses på annen måte.»

Departementet foreslo i tråd med dette å endre straffeprosessloven §§ 202 b og 202 c, slik at teknisk sporing kunne brukes som ledd i etterforskningen av handlinger som nevnt i straffeloven kapittel 8 eller 9.

13.4.2 Utleveringspålegg fremover i tid

Departementet viste i høringsnotatet til begrunnelsen for å utvide anvendelsesområdet for §§ 202 b og c, og la til grunn at de samme hensynene gjør seg gjeldende i forhold til utleveringspålegg fremover i tid. Departementet gikk derfor inn for at det gjøres unntak for straffeloven kapittel 8 og 9 også i § 210 b.

13.4.3 Anonym vitneførsel

Departementet fremholdt i høringsnotatet 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 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 derfor skeptisk til nå å utvide anvendelsesområdet for reglene om anonym vitneførsel til også å gjelde overtredelse av straffeloven kapittel 8 og 9 og eksportkontrolloven § 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 en utvidet adgang til å foreta hemmelige politiavhør i enkelte typer saker som mest aktuell dersom det skal gjøres endringer allerede nå:

«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 strafforfølgning 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.»

13.5 Høringsinstansenes syn

Forslagene støttes av *Oslo statsadvokatembeter, Politidirektoratet, Politiets sikkerhetstjeneste (PST)*, og *Politiembetsmennenes Landsforening*. De fleste høringsinstansene som støtter forslagene, viser til begrunnelsen i høringsnotatet. For så vidt gjelder anonym vitneførsel, utdyper *Politiets sikkerhetstjeneste* sitt standpunkt bl.a. slik:

> «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 eksportkontrolloven § 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 høyre-ekstreme 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 betenkeligheter 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 ivaretakelse av det kontradiktoriske prinsipp vil følgelig bli forsvarlig ivaretatt gjennom rettens prøvelse av om vilkårene for anonym vitneførsel er til stede.»

Politidirektoratet er ikke udelt enig i departementets vurdering av at vitnets behov for anonymitet i saker om rikets sikkerhet er størst ved politiforklaringer under etterforskningen, og mener at vernet bør vare så lenge trusselsituasjonen tilsier det.

Politiets Fellesforbund støtter forslaget om utvidet adgang til teknisk sporing, og går inn for at teknisk sporing og kommunikasjonskontroll også bør kunne benyttes for å avdekke alvorlig økonomisk kriminalitet. Anonym vitneførsel bør ifølge *Politiets Fellesforbund* fortsatt være begrenset til saker hvor det er stor fare for at vitnet vil bli drept, alvorlig skadet eller berøvet friheten, men departementet forstår *Politiets Fellesforbund* slik at det mener metoden også bør kunne anvendes der det er mistanke om alvorlig økonomisk kriminalitet som er egnet til å finansiere annen alvorlig kriminalitet. Også *Politidirektoratet* mener at det bør være mulighet til dette.

Politiets Fellesforbund og *Politiets sikkerhetstjeneste (PST)* savner forslag om å tillate romavlytting. Også *ØKOKRIM* går inn for at spørsmålet om romavlytting vurderes på nytt på bakgrunn av situasjonen etter terroranslagene mot USA 11. september.

Utenriksdepartementet støtter forslagene om utvidet adgang til å foreta teknisk sporing og til å gi utleveringspålegg fremover i tid, og mener at det bør vurderes nøye å endre straffeprosessloven § 130 a, slik at anonyme vitner – i den utstrekning slik vitneførsel er tillatt i norsk rett – også kan brukes i saker om terrorhandlinger etter forslaget til straffeloven § 147 a. Det samme foreslås av *Politiembetsmennenes Landsforening*.

Flere høringsinstanser går imot forslagene om å utvide adgangen til å bruke ekstraordinære etterforskningsmetoder i saker etter straffeloven kapittel 8 og 9. *Institutt for menneskerettigheter* mener forslagene øker risikoen for krenkelse av EMK artikkel 8, og oppfordrer departementet til ikke å utvide adgangen til å bruke slike etterforskningsmetoder. *Datatilsynet* etterlyser en nærmere begrunnelse av hvorfor trusselbildet skaper behov for utvidet adgang til å ta i bruk ekstraordinære etterforskningsmetoder. *Advokatforeningen* går imot forslaget fordi utvidelsen etter forslaget vil omfatte handlinger som ikke er alvorlige nok til at så inngripende etterforskningsmetoder bør tas i bruk, og mener at nye lovforslag bør utstå til det foreligger resultater av utvalgsarbeid på området. *KROM* hevder at man med forslagene nærmer seg «et overvåkingssamfunn som vi ikke ønsker at Norge skal gå over til å bli». *Amnesty* mener forslagene er betenkelige, særlig tatt i betraktning av at det er to egne utvalg som for tiden gjennomgår slike problemstillinger.

Flere høringsinstanser tar ikke stilling til realiteten i forslagene, men mener at det er uheldig å fremme lovforslagene nå. *Dommerforeningen* og *Oslo tingrett* gir uttrykk for at man i denne omgang bare bør gjennomføre de endringene som følger av våre internasjonale forpliktelser, og at forslagene om endringer i straffeprosessloven bør stilles i bero inntil Straffelovkommisjonen, Lund-utvalget og Pedersen-utvalget har utredet spørsmålene og fremmet sine forslag. *Lund-utvalget* går selv inn for det samme:

> «Når det gjelder de av forslagene i høringsnotatet som berører lovutvalgets mandat, men som ikke springer ut av en presserende folkerettslig

forpliktelse eller står i sammenheng med bestemmelsene i den provisoriske anordning, mener utvalget på prinsipielt grunnlag at det ikke bør gis lovregler som foregriper de vurderinger utvalget etter sitt mandat skal foreta.

...

I tråd med sitt prinsipielle utgangspunkt, mener utvalget at departementets forslag til endringer med hensyn til strafferammeunntaket i straffeloven § 202 b, 202 c og 210 b første ledd ikke bør fremmes nå, men vurderes av utvalget i sammenheng med andre spørsmål om bruk av tvangsmidler.»

Også *riksadvokaten* gir uttrykk at det vil være uheldig å foregripe utvalgenes arbeid utover det som er nødvendig av hensyn til Norges folkerettslige forpliktelser, og legger til:

«Det viktige nå må være å nyttiggjøre seg, og å prøve ut, den vesentlige utvidelse av adgangen til å benytte utradisjonelle etterforskningsmetoder som nylig er vedtatt. Til tross for de dramatiske hendelsene i USA 11. september 2001, er det så vidt riksadvokaten kjenner til ikke dokumentert noen endringer i den faktiske situasjon som direkte berører kriminalitetsbekjempelsen her i landet og som gjør at det allerede nå bør foretas ytterligere utvidelser. Generelt gjelder at bruken av utradisjonelle og andre nye inngripende metoder ikke kan ligge «foran» de kriminelle, men må komme etter solid dokumentasjon av behovet.»

13.6 Departementets vurderinger

Straffeprosessloven har i løpet av de senere årene flere ganger blitt endret slik at politiet har fått tilgang til bedre etterforskningsmetoder i kampen mot alvorlig kriminalitet. Etter forslag i Ot.prp. nr. 64 (1998–99) om lov om endringer i straffeprosessloven og straffeloven m v (etterforskningsmetoder m v), som ble vedtatt ved lov 3. desember 1999 nr. 82, ble blant annet adgangen til telefonkontroll og annen kommunikasjonskontroll utvidet. I tillegg ble det innført nye hemmelige tvangsmidler: hemmelig ransaking, hemmelig beslag og hemmelig utleveringspålegg. Dessuten ble adgangen til teknisk sporing lovfestet og utvidet.

Videre ble straffansvaret for forberedelseshandlinger, som normalt er straffrie, utvidet til å gjelde sabotasje, grov frihetsberøvelse, grov legemsbeskadigelse og drap. På den måten er disse forbrytelsene straffbare på et meget tidlig stadium. Strafferammen er fengsel inntil 10 år. Dette gjør at alle de ekstraordinære etterforskningsmetodene kan brukes i etterforskningen.

De nye reglene om anonyme vitner, som ble vedtatt etter forslag i Ot.prp. nr. 40 (1999–2000), kan også vise seg å bli viktige i straffeforfølgningen av terrorhandlinger, som flykapring og drap. I tillegg har departementet som nevnt i kapittel 2 oppnevnt et utvalg har fått i oppdrag å vurdere om politiet bør kunne ta i bruk nye metoder for å forebygge kriminalitet (Pedersen-utvalget), og et eget utvalg som har i mandat å foreslå nye regler om bl.a. forbrytelser mot statens selvstendighet og sikkerhet og mot Norges statsforfatning (Lund-utvalget). Lund-utvalget skal også vurdere om det er behov for å endre reglene om etterforskningsmetoder i disse sakene eller i terrorsaker.

Høringsinstansene er delt i synet på om det allerede nå bør gjøres ytterligere endringer i straffeprosessloven, slik at det blir adgang til å bruke teknisk sporing, utleveringspålegg med virkning fremover i tid og anonym vitneførsel i saker etter straffeloven kapittel 8 og 9. Flere høringsinstanser, blant annet *Dommerforeningen, Advokatforeningen* og *riksadvokaten*, går inn for at det ikke fremmes lovforslag før utvalgsarbeidene på området er sluttført. Slik saken står, har departementet lagt stor vekt på at *Lund-utvalget* selv frarår å endre loven nå. Departementet legger også betydelig vekt på at *riksadvokaten* går imot lovendringer før utvalgsarbeidet er avsluttet. *Departementet* har derfor kommet til at det ikke nå vil fremme forslag til Stortinget om utvidet metodebruk, men vil vurdere dette som ledd i oppfølgningen av utvalgsarbeidene som er nevnt ovenfor.

14 Økonomiske og administrative konsekvenser av lovforslagene

De foreslåtte lovtiltakene mot terrorisme vil ventelig få begrenset anvendelse i praksis, og vil neppe føre til nevneverdige økonomiske eller administrative kostnader. Også de foreslåtte endringene i utlendingsloven vil formentlig bli sjelden brukt. Når noen pågripes vil de enten bli straffedømt i Norge og utvist med hjemmel i gjeldende utvisningsbestemmelser, eller bli utlevert etter utleveringsloven. Økte utgifter som følge av flere vedtak eller eventuell tvangseffektuering av vedtak som følge av lovendringene, antas derfor ikke å bli vesentlige.

15 Merknader til de enkelte bestemmelsene

I
Til endringene i straffeloven

Til endringene i § 12

Både § 147 a og § 147 b tas med i oppregningen i henholdsvis § 12 *første ledd nr. 3 bokstav a* og *nr. 4 bokstav a*. Endringene medfører at overtredelser av disse bestemmelsene kan straffes i Norge, uavhengig av om forbrytelsene er begått av norske statsborgere eller av utlendinger, og uavhengig av om forbrytelsene er begått i Norge eller i utlandet.

Terrorhandlinger og andre overtredelser av § 147 a er i seg selv så alvorlig at det allerede av den grunn er naturlig å la dem omfattes av de nevnte oppregningene i § 12.

Ved å ta § 147 b inn på listen i § 12 *første ledd nr. 3 bokstav a*, gjennomfører Norge sin forpliktelse til å sikre at norske domstoler kan pådømme norske statsborgeres finansiering av terrorhandlinger som nevnt i terrorfinansieringskonvensjonen artikkel 2. Denne forpliktelsen gjelder uavhengig av om finansieringen har funnet sted i Norge eller i utlandet, jf. artikkel 7 nr. 1 bokstav c. Også fordi norske statsborgere ikke kan utleveres til land utenfor Norden, er det viktig å sikre at nordmenn som begår slike forbrytelser i utlandet, kan pådømmes i Norge og sone her.

Det er også godt i samsvar med konvensjonen og med Sikkerhetsrådets resolusjon 1373, å ta § 147 b inn på listen i § 12 *første ledd nr. 4 bokstav a*. Med dette oppfyller Norge lojalt sine folkerettslige forpliktelser, og sikrer at det er mulig for norske domstoler å pådømme internasjonal finansiering av terrorvirksomhet. I tillegg er det viktig for norske myndigheters adgang til å gi rettslig bistand i slike saker at overtredelser av § 147 b er straffbare selv om de er begått i utlandet.

Endringene gir adgang til å foreta en samlet pådømmelse av kompliserte internasjonale saker, der midler til terrorvirksomhet kanskje har gått gjennom mange ledd og krysset mange landegrenser. En slikt samlet pådømmelse må anses hensiktsmessig. Så vel hensynet til den tiltalte som ressurshensyn taler for samlet pådømmelse. I en del saker vil det også kunne være vanskelig å avgjøre hvor selve finansieringen har funnet sted. Endringene i § 12 gjør at slike bevisspørsmål ikke får avgjørende betydning for hvorvidt overtredelser av § 147 b kan pådømmes i Norge.

Kongen i statsråd avgjør spørsmålet om å reise tiltale for overtredelse av § 147 a eller § 147 b som er begått av utlending i utlandet, jf. henvisningen i § 13 første ledd til § 12 første ledd nr. 4 bokstav a.

Til endringen i § 104 a

I § 104 a første og annet ledd er det tilføyd at også det å rekruttere medlemmer til en privat organisasjon av militær karakter eller til en slik forening eller sammenslutning som nevnt i annet ledd, skal være straffbart.

Har organisasjonen medlemmer under 18 år, eller bruker organisasjonen personer under 18 år under fiendtligheter, heves strafferammen for handlingene etter første ledd fra to til seks år. Forholdene er føyd til blant de straffskjerpende omstendighetene i første ledd annet punktum, som gjelder tilsvarende i forhold til annet ledd. Strafferammen er seks år for å rekruttere personer under 18 år til organisasjonen, selv om organisasjonen *fra før* ikke hadde medlemmer under 18 år.

Til endringen i § 132 b

Bestemmelsen foreslås endret slik at den som er pålagt taushetsplikt etter straffeprosessloven § 202 g, kan straffes for å bryte plikten. Se også merknadene til § 202 g nedenfor.

Til ny § 147 a

Departementet foreslår i utkastet til ny § 147 a at terrorhandlinger reguleres i et eget straffebud, jf. punkt 7.8 foran. I tråd med synspunktene til flere høringsinstanser har departementet valgt ikke å bruke begrepet «terrorisme» i lovteksten, men bare det mer konkrete begrepet «terrorhandling». Slik blir det også bedre samsvar mellom bestemmelsene i § 147 a og § 147 b.

For å kunne straffes for å ha begått en terrorhandling, må gjerningspersonen ha begått en av de alvorlige straffbare handlingene som nevnt innledningsvis i *første ledd første punktum*, med slikt for-

sett som er nevnt i bokstavene a, b eller c. Vilkårene er kumulative. Forholdet til ulike internasjonale regelverk er det gjort rede for i punkt 7.3 og 7.4 foran.

Forslaget til § 147 a første og annet ledd utvider ikke området for det straffbare. Alle handlingene som kan utgjøre en terrorhandling, kan allerede straffes strengt. Bestemmelsen har imidlertid flere andre funksjoner. For det første definerer bestemmelsen hvilke forbrytelser som skal regnes som terrorisme. Definisjonen er i sin tur med på å bestemme virkeområdet for reglene om forbud mot forbund om å begå en terrorhandling og om finansiering av terrorhandlinger, jf. forslaget til § 147 a tredje ledd og § 147 b, og reglene om båndlegging av formuesgoder, jf. forslagene til straffeprosessloven §§ 202 d til 202 g. For det andre skjerpes straffen for enkelte av handlingene det er vist til, jf. nedenfor. Den skjerpede straffen fører dessuten til at adgangen til å bruke ekstraordinære etterforskningsmetoder utvides noe. Slik bestemmelsen er utformet, gjelder dette imidlertid bare for § 152 b annet ledd og annet jf. tredje ledd.

Straffbare handlinger som utgjør en terrorhandling dersom det kvalifiserte kravet til forsett er oppfylt, er

- brannstiftelse, sammenstyrtning, sprengning, oversvømmelse, sjøskade, jernbaneulykke eller luftfartsulykke etter § 148,
- kapring av fly, skip eller oljeinstallasjon etter § 151 a,
- forstyrrelse av informasjonssamling, energiforsyning, kringkasting, telekommunikasjon eller samferdsel som volder omfattende forstyrrelse i den offentlige forvaltning eller samfunnsliv, etter § 151 b første ledd jf. tredje ledd,
- forgiftning av drikkevann som har medført fare for menneskers liv eller helbred, etter § 152 annet ledd,
- ulovlig befatning med plutonium eller uran som lett kan forårsake tap av menneskeliv eller utstrakt ødeleggelse av fremmed eiendom, etter § 152 a annet ledd,
- miljøkriminalitet etter § 152 b,
- forgiftning av gjenstander som er bestemt til alminnelig bruk eller omsetning, etter § 153 første til tredje ledd,
- befatning med visse bakteriologiske substanser mv. etter § 153 a,
- spredning av sykdom etter § 154,
- frihetsberøvelse mv. etter § 223 annet ledd, § 224 eller § 225 første eller annet ledd,
- grov legemsbeskadigelse under særdeles skjerpende omstendigheter etter § 231 jf. § 232,
- drap etter § 233 og
- medvirkning til overtredelse av de nevnte bestemmelsene, i og med at hver enkelt av dem har et særskilt medvirkningstillegg.

Oppregningen omfatter færre lovbrudd enn forslaget til § 147 a som ble sendt på høring. Det vises særskilt til at § 292 om grovt skadeverk og § 161 om anskaffelse av sprengstoff mv. for å begå en forbrytelse, nå er tatt ut av listen over terrorhandlinger. Det samme gjelder § 152 første ledd, § 152 a første ledd og § 153 fjerde ledd. Grov legemsbeskadigelse etter § 231 omfattes bare av oppregningen dersom den er begått under særdeles skjerpende omstendigheter etter § 232. Dermed omfattes bare de aller groveste tilfellene.

Forbund som nevnt i straffeloven §§ 233 a og 159, og forbund som nevnt i § 223 tredje ledd og § 225 tredje ledd er også tatt ut av oppregningen i § 147 a første ledd. Men tilsvarende forbund omfattes av forslaget til en generell forbundsbestemmelse i *tredje ledd*.

Å true med å begå en terrorhandling er regulert i forslaget til *annet ledd*, jf. nedenfor. Begrunnelsen for disse endringene er gitt foran i punkt 7.8.3.

Departementet finner ikke grunn til på generelt grunnlag å gjøre nærmere rede for de bestemmelsene som det vises til i *første ledd*. Gjerningsinnholdet i disse straffebudene endres ikke. Ettersom § 292 om grovt skadeverk tas ut av oppregningen, blir imidlertid den nedre grensen for anvendelse av § 148 ekstra viktig. Med uttrykket «utstrakt ødeleggelse av fremmed eiendom» i § 148 siktes det til skader av betydelig fysisk og økonomisk omfang. Den nærmere grensedragningen må trekkes i hvert enkelt tilfelle. Momenter i vurderingen vil være omfanget av ødeleggelsen, bygningens funksjon og verdi og risikoen for skader på annen eiendom i nærheten. For eksempel har det betydning om bygningen ligger i kvartal med andre bygninger. Men er en enkeltstående bygning så verdifull at det er tale om utstrakt ødeleggelse, kan det etter departementets syn ikke være avgjørende at bygningen ikke ligger i kvartal. I Rt. 1990 side 999, der det dreide seg om en brann i en bygning på 1.535 kvadratmeter og verdier for 9,8 millioner kroner gikk tapt, var § 148 rett subsumsjon.

Departementet foreslår ikke noen generell kriminalisering av forberedelse eller planlegging av terrorhandlinger, jf. begrunnelsen i kapittel 8 foran. Som det fremgår der, vil slike handlinger dels kunne straffes som forsøk, jf. straffeloven § 49, dels etter forslaget om en generell forbundsbestemmelse, dels som medvirkning eller forsøk på medvirkning, dels etter særreglene i §§ 104 a og 330, og dels ved at en del forberedelseshandlinger kan straffes etter

særskilte regler, jf. for eksempel straffeloven § 161. Enkelte slike forberedelseshandlinger er også tatt med på listen over terrorhandlinger, jf. for eksempel § 152 a annet ledd (befatning med plutonium eller uran som volder fare for menneskeliv mv.), og § 153 a om befatning med visse bakteriologiske substanser mv.

En forbrytelse som er listet opp i § 147 a, skal bare regnes som en terrorhandling dersom handlingen er begått med terrorforsett, jf. første ledd bokstavene a-l. Departementet understreker at det her dreier seg om et såkalt subjektivt overskudd. Det avgjørende er hvilke følger gjerningspersonen har hatt til forsett å fremkalle. Det kreves ikke at følgen faktisk har inntrådt. Men har følgen inntrådt, vil dette være et straffskjerpende moment.

Terrorforsettet i forslaget til § 147 a *første ledd bokstav a* er omarbeidet i forhold til forslaget som ble sendt på høring. Kjernen i dette alternativet er fremdeles destabilisering eller ødeleggelse av grunnleggende strukturer i samfunnet. Men bestemmelsen har fått en mer konkret utforming, og det er brukt ord og uttrykk som allerede finnes i andre straffebud. Uttrykket «strukturer» er byttet ut med «funksjon», som etter departementets oppfatning er mer konkret. Enkelte eksempler på funksjoner av grunnleggende betydning i samfunnet er nevnt i lovteksten. Også andre kan tenkes, for eksempel tryggingen av nasjonal og internasjonal sikkerhet (for Norges del blant annet gjennom NATO) eller sikringen av en stabil økonomi (for Norges del blant annet gjennom Norges Bank). Videre kan for eksempel telekommunikasjon eller IKT (informasjons- og kommunikasjonsteknologi) ivareta funksjoner av grunnleggende betydning i samfunnet, blant annet der slik teknologi er nødvendig i driften av sykehus eller nødtjenester, i forsvarsanlegg eller i avviklingen av lufttrafikken. Ytterligere eksempler og nærmere drøftelser av funksjoner av grunnleggende betydning i samfunnet finnes i St.meld. nr. 17 (2001–2002) Samfunnssikkerhet kapittel 6.

Den sentrale avgrensningen ligger i at funksjonen som forstyrres må være av grunnleggende betydning i samfunnet, og i at forsettet må omfatte det å forstyrre denne funksjonen alvorlig. Kriteriet «alvorlig» stiller strenge krav både til varigheten, omfanget og virkningen av forstyrrelsene. Ved vurderingen må en rekke momenter trekkes inn; hvor stort område som rammes av forstyrrelsen, hvor mange mennesker som blir berørt, hvor store økonomiske konsekvenser handlingen har, hvor varig virkningene er, og hvor vital den grunnleggende funksjonen som forstyrres er. Mindre forstyrrelser er ikke tilstrekkelig. For eksempel vil selv en omfattende blokade av samferdselsårer ikke oppfylle lovens krav, dersom blokaden relativt raskt lar seg fjerne. Heller ikke aksjoner mot enkeltleverandører vil rammes av bestemmelsen, dersom andre leverandører kan dekke samfunnsbehovet slik at funksjonen det er tale om, samlet sett ikke blir forstyrret alvorlig. Å sette ut av spill selv et stort antall matvarebutikker eller bensinstasjoner blir derfor ikke rammet av bestemmelsen så lenge behovet kan dekkes av de gjenværende tilbyderne.

Departementet understreker for ordens skyld at gjerningspersonen i tillegg må ha begått en straffbar handling som nevnt i § 147 a første ledd, for at spørsmålet skal være aktuelt.

Alternativet i § 147 a første ledd *bokstav b* dekker slike handlinger som utføres med det forsett å skape alvorlig frykt i en befolkning. Ikke alle terrorhandlinger foretas for å forstyrre alvorlig en funksjon av grunnleggende betydning i samfunnet, eller for å tvinge noen som nevnt i bokstav c. En del terrorhandlinger begås med det forsett å skape alvorlig frykt i en befolkning. For eksempel oppfyller angrepene mot USA 11. september 2001 neppe kravene i bokstavene a eller c, men det er ingen tvil om at anslagene skapte alvorlig frykt i den amerikanske befolkningen, og at det av den grunn er naturlig å karakterisere angrepene som terrorhandlinger.

I uttrykket «en befolkning» ligger det at så vel en befolkning i et annet land som i Norge er vernet, og dessuten at vilkåret kan være oppfylt selv om det ikke dreier seg om hele befolkningen i et land, men bare befolkningen i en bestemt region. Også en etnisk minoritet kan utgjøre «en befolkning» i et land eller på tvers av landegrenser, slik som for eksempel den samiske befolkningen. Departementet understreker at det skal mye til før vilkårene i bokstav b er oppfylt, jf. særlig uttrykket «alvorlig frykt». I vurderingen av om vilkårene er oppfylt, vil det blant annet ha betydning om handlingene skjer på ett eller flere steder, hvor alvorlige konsekvenser de har eller kunne ha fått og hva slags objekter handlingene retter seg mot. Anslag mot et lands øverste myndigheter, eller mot nasjonale symboler, kan føre til at vilkåret om alvorlig frykt i en befolkning oppfylles selv om handlingene er begrenset til et mindre geografisk område.

Terrorforsettet i § 147 a *første ledd bokstav c* knytter seg til det å utføre en alvorlig straffbar handling for å tvinge offentlige myndigheter eller en mellomstatlig organisasjon til å gjøre, tåle eller unnlate noe av vesentlig betydning for et land eller en mellomstatlig organisasjon. Bestemmelsen er bevisst formulert slik at den også rammer for eksempel det å tvinge et land til å unnlate noe av vesentlig betydning for et annet land eller for en mellomstatlig organisasjon. Utformingen av bestem-

melsen har klare likhetstrekk med straffeloven § 222 om tvang. Men det skal mer til for å omfattes av bokstav c, fordi det stilles krav om at det tvangen gjelder skal være av vesentlig betydning for et land eller en organisasjon. Hvorvidt det tvangen gjelder faktisk er av «vesentlig betydning», må domstolene avgjøre etter en konkret bevisvurdering, der blant annet landets eller organisasjonens egen oppfatning av spørsmålet må tillegges vekt.

Uttrykket mellomstatlig organisasjon skal forstås slik at det omfatter internasjonale organisasjoner med stater som medlemmer. Ved den nærmere vurderingen av om en organisasjon er mellomstatlig, skal det tas utgangspunkt i hvordan dette begrepet forstås i folkeretten. Slike organisasjoner kan bli utsatt for trusler eller tvang på samme måte som stater, og har behov for samme vern. Frivillige organisasjoner faller utenfor. Også slike organisasjoner har behov for strafferettslig beskyttelse, men det behovet bør dekkes gjennom de alminnelige bestemmelsene i straffeloven.

Definisjonen av terrorhandlinger i *første ledd* er snevret inn. Slik forslaget som ble sendt på høring var utformet, kunne det ikke utelukkes at noen handlinger fylte vilkårene i definisjonen av terrorhandlinger, uten at det reelt sett var grunn til å stemple disse handlingene som terrorhandlinger. Eksempler kunne være grove skadeverk eller grove legemsbeskadigelser begått under politiske demonstrasjoner. Som det fremgår av de generelle merknadene i punkt 7.8.3, kan grovt skadeverk etter § 292 og grov legemsbeskadigelse etter § 231 ikke lenger utgjøre en terrorhandling, selv om de er utført med terrorforsett. Terskelen er nå hevet til for eksempel mordbrann etter § 148, eller til grov legemsbeskadigelse under særdeles skjerpende omstendigheter etter § 231 jf. § 232.

Også andre straffebud er tatt ut, slik at definisjonen av terrorhandling er gjort snevrere. Faren for at det skal oppstå situasjoner der en gjerningsperson oppfyller vilkårene i § 147 a uten at handlingen reelt sett bør anses som en terrorhandling, er etter dette atskillig mindre. Men selv om det tas hensyn til at det må ha blitt begått en særdeles alvorlig straffbar handling, kan det ikke utelukkes at det helt unntaksvis oppstår situasjoner der en slik handling ikke bør anses som en terrorhandling selv om kravene til forsett i bokstavene a, b eller c er oppfylt.

En viss innskrenkende fortolkning kan følge allerede av det alminnelige presumsjonsprinsippet eller av straffeloven § 1 annet ledd. I denne bestemmelsen, som kom inn i loven i 1996, heter det at straffelovgivningen gjelder med de begrensninger som følger av overenskomst med fremmed stat eller av folkeretten for øvrig. Gjennom bestemmelsen kan de enkelte straffebudene, inkludert § 147 a og § 147 b, etter omstendighetene måtte fortolkes innskrenkende av hensyn til folkeretten, jf. Ot.prp. nr. 42 (1995–96) side 12. Se nærmere nedenfor om forholdet til § 147 b.

I andre tilfeller kan det være mer nærliggende å begrunne en innskrenkende fortolkning ved å vise til straffrihetsgrunner, først og fremst nødrett, eller til den alminnelige rettsstridsreservasjonen: Paragraf 147 a må som alle andre straffebestemmelser leses med forbehold for unntakssituasjoner som det ikke har vært meningen å ramme med straff. Et eksempel på at en slik innskrenkende fortolkning etter omstendighetene kan være på sin plass, er nevnt i et tillegg til Rådets foreløpige rammeavgjørelse med utkast til erklæringer fra Rådet. Der heter det blant annet at partisanhandlinger av den typen som ble begått under 2. verdenskrig for å bevare eller gjenskape demokratiske verdier, ikke er å anse som terrorhandlinger. Et annet eksempel på forhold som kan gjøre det aktuelt å tolke § 147 a innskrenkende i lys av den alminnelige rettsstridsreservasjonen, er som nevnt av Rådet (jf. rådsdokument 14581/01) at handlinger eller virksomhet som skjer innenfor rammene av fagforeningsarbeid eller anti-globaliseringsbevegelsen, ikke skal kunne bekjempes av myndighetene som terrorisme.

Den som begår en terrorhandling, straffes med fengsel inntil 21 år. Dette innebærer en viss straffskjerpelse for enkelte av de straffbare handlingene som det er vist til i første ledd. Men fordi flere handlinger med lav strafferamme er tatt ut i forhold til forslaget som ble sendt på høring, er skjerpelsen atskillig mindre. Overtredelse av §§ 148, 151 a, 152 annet ledd, 152 a annet ledd, 153, 154 annet ledd, 225 første eller annet ledd, 231 jf. 232, og 233 kan allerede i dag straffes med fengsel inntil 21 år. Men at handlingen kan karakteriseres som en terrorhandling, vil være et straffskjerpende moment i straffutmålingen.

For følgende handlinger heves strafferammen (dagens øvre strafferamme i parentes): § 151 b første ledd (10 år), § 152 b (henholdsvis 10 og 6 år), § 153 a (10 år), § 154 første ledd (10 år), § 223 annet ledd (15 år) og § 224 (10 år).

Allerede i dag kan ekstraordinære etterforskningsmetoder brukes i etterforskningen av alle de straffbare handlingene som regnes opp i § 147 første ledd, med unntak av miljøkriminalitet etter § 152 b annet ledd. Den skjerpede strafferammen innebærer med andre ord bare en meget begrenset utvidelse av adgangen til å bruke slike metoder.

Første ledd annet punktum innebærer at minstestraffen som er fastsatt i en del av straffebudene

som er regnet opp i første punktum, gjelder tilsvarende. Med andre ord gjelder for eksempel minstestraffen på 6 år i § 233 om drap også for drap som straffes etter § 147 a, og minstestraffen på 2 år i § 151 a om kapring gjelder tilsvarende for kapring som straffes etter § 147 a.

Alle straffebudene som er med i oppregningen i § 147 a første ledd, har et særskilt medvirkningstillegg. Et eget medvirkningstillegg er dermed overflødig i denne bestemmelsen. Handlinger som må anses som medvirkning til terrorhandlinger, forutsettes bedømt etter § 147 a, selv om de også skulle rammes av § 147 b. Disse bestemmelsene vil ikke kunne anvendes i konkurrens.

Annet ledd rammer den som truer med å begå en terrorhandling. Forsettskravet er det samme i annet ledd som i første ledd, slik at det også for overtredelse av annet ledd kreves at gjerningspersonen har handlet med terrorforsett. Den øvre strafferammen er som hovedregel fengsel inntil 12 år, og ikke 21 år, slik som i forslaget som ble sendt på høring. Så høy straff kan bare idømmes dersom trusselen faktisk får en følge som nevnt i første ledd bokstavene a, b eller c. Bakgrunnen for regelen er at en trussel i spesielle tilfeller – for eksempel dersom det trues med å sprenge en atombombe – kan ha like inngripende virkninger som fysiske terrorhandlinger.

Medvirkning straffes på samme måte. Den som medvirker, må naturligvis også oppfylle skyldkravet for å kunne straffes.

I tillegg til at gjerningspersonen må ha utvist terrorforsett, er det særskilt presisert at trusselen må være egnet til å fremkalle alvorlig frykt, jf. den tilsvarende formuleringen i § 227 første ledd. Denne formuleringen er tatt med for ikke å ramme den som åpenbart på skrømt fremsetter trusler som ellers ville omfattes av § 147 a annet ledd. Trusler fra sterkt berusede personer vil for eksempel formentlig oftest falle utenfor bestemmelsens virkeområde nettopp på grunn av denne begrensningen.

Tredje ledd inneholder en egen forbundsbestemmelse, jf. nærmere om begrunnelsen for denne i punkt 8.6. For å markere at det er ekstra straffverdig å inngå forbund om terrorhandlinger, skal slike forbundshandlinger straffes med fengsel inntil 12 år. De særskilte forbundsbestemmelsene har stort sett en øvre strafferamme på 10 år. Tredje ledd skal ikke anvendes i konkurrens med de særlige forbundsbestemmelsene som knytter seg til bestemmelsene det er vist til i første ledd.

«Forbund» skal forstås på samme måte som ellers i straffeloven. Å inngå forbund vil si at to eller flere personer avtaler at de skal begå en bestemt forbrytelse, i dette tilfellet en terrorhandling som nevnt i første ledd. På den måten er det gjort straffbart å begå visse forberedelseshandlinger som vanligvis ville ha vært lovlige.

Alle straffebudene første ledd viser til, rammer medvirkning. Dermed rammer tredje ledd også den som inngår avtale om å medvirke til at andre begår de aktuelle handlingene: A og B avtaler å sprenge en turistbuss i luften. C lover å skaffe sprengstoff.

Uttrykkene «planlegger» og «forbereder» er tatt med i lovteksten for å synliggjøre at bestemmelsen bidrar til å gjennomføre forpliktelsene etter Sikkerhetsrådets resolusjon 1373 punkt 2 bokstav e. Bestemmelsen skal tolkes på samme måte som andre forbundsbestemmelser. Uttrykkene «planlegger» og «forbereder» er altså ikke ment som noen begrensninger. Motsatt innebærer de heller ingen utvidelse av området for det straffbare. Tredje ledd rammer altså ikke andre former for planlegging eller forberedelse enn det å inngå forbund som nevnt.

Skyldkravet etter tredje ledd er forsett, jf. straffeloven § 40. Henvisningen til første ledd medfører at også det særskilte terrorforsettet må foreligge.

Til endringene i ny § 147 b

Paragraf 147 b *første ledd* skal i hovedsak gjennomføre Norges folkerettslige forpliktelser etter terrorfinansieringskonvensjonen artikkel 2 og Sikkerhetsrådets resolusjon 1373 punkt 1 bokstav b.

Første ledd *første alternativ* rammer den som «fremskaffer» penger eller andre økonomiske midler til finansiering av terrorhandlinger som definert i § 147 a første ledd, for eksempel ved å yte økonomisk støtte til innkjøp av nødvendig utstyr eller våpen. I utgangspunktet går alle former for aktiva inn under uttrykket «penger eller andre økonomiske midler», bl.a. verdipapirer og formuesgoder som for eksempel fast eiendom. *Annet alternativ* rammer den som «samler inn» slike midler til finansiering av terrorhandlinger. Dette alternativet gjelder særlig situasjonene der gjerningspersonen ikke tar av egne midler, men sørger for å innhente bidrag fra andre.

Midlene som fremskaffes eller samles inn, behøver ikke i sin helhet å skulle gå til finansiering av terrorhandlinger. Det holder at deler av midlene skal det.

Det kreves ikke at det på forhånd er klart hva slags terrorhandling midlene skal finansiere. Bestemmelsen krever bare at de skal gå til finansiering av en eller flere «terrorhandlinger».

Videre kreves det ikke at midlene alene er tilstrekkelige til å finansiere en eller flere terrorhand-

linger. Bestemmelsen rammer også den som fremskaffer eller samler inn midler som skal delfinansiere terrorhandlinger.

Straffansvar etter § 147 b første ledd forutsetter heller ikke at midlene allerede er overlevert eller på annen måte overført til noen som skal delta i terrorhandlingene. Bestemmelsen rammer selve fremskaffelsen eller innsamlingen av midlene, altså rene forberedelseshandlinger.

Skyldkravet er alminnelig forsett. Bestemmelsen rammer dermed den som holder det for sikkert eller overveiende sannsynlig at de økonomiske midlene skal finansiere terrorhandlinger. Også den som på gjerningstidspunktet bare holder denne følgen for mulig, men som har til hensikt at midlene skal finansiere terrorhandlinger, rammes av bestemmelsen.

Strafferammen er fengsel inntil 10 år.

Paragraf 147 b *annet ledd* skal i hovedsak gjennomføre Sikkerhetsrådets resolusjon 1373 punkt 1 bokstav d.

Bestemmelsen er utformet med tanke på å ramme den som stiller aktiva eller finansielle tjenester til rådighet for terrorister eller terrorgrupper, for foretak som eies eller kontrolleres av terrorister eller terrorgrupper, eller for noen som handler på vegne av eller på instruks fra disse.

Uttrykket «penger eller andre økonomiske midler» er det samme som i første ledd, og omfatter aktiva generelt. Uttrykket «banktjenester eller andre finansielle tjenester» sikter blant annet til betalingstjenester, bankkonti, lån og kreditter.

Etter annet ledd *bokstav a* rammes den som stiller slike midler eller tjenester som nevnt, til rådighet for en eller flere personer eller «foretak» (for eksempel terrorgrupper) som utfører, forsøker å utføre eller medvirker til terrorhandlinger. Uttrykket «foretak» skal forstås på samme måte som i straffeloven § 48 a. Uttrykket «terrorhandlinger» er uttrykkelig knyttet til definisjonen i § 147 a første ledd.

Annet ledd *bokstav b* rammer den som stiller slike midler eller tjenester som nevnt, til rådighet for foretak som eies eller kontrolleres av slike foretak eller terrorister som nevnt i bokstav a.

Annet ledd *bokstav c* rammer den som stiller slike midler eller tjenester som nevnt, til rådighet for en eller flere foretak eller personer som handler på vegne av, eller på instruks fra, noen som nevnt i bokstavene a eller b.

Den som ellers oppfyller vilkårene vil kunne straffes for overtredelse av § 147 b annet ledd uansett hva midlene eller tjenestene faktisk blir brukt til. I motsetning til første ledd er det ikke den tiltenkte bruken, men hvem mottakeren er som danner grunnlag for straff. Dersom mottakeren av midlene er noen som nevnt i bokstavene a til c, er forholdet straffbart selv om mottakeren ikke skal bruke midlene (eller tjenestene) til terrorhandlinger eller andre straffbare handlinger. Dersom det ikke lykkes gjerningspersonen å stille midlene eller banktjenestene til rådighet for dem som nevnes i bokstav a til c, vil han etter omstendighetene kunne straffes for forsøk.

Medvirkningstillegget i *tredje ledd* knytter seg både til bestemmelsen i første ledd og til bestemmelsen i annet ledd. Medvirkning til overtredelse av første ledd kan for eksempel bestå i å bistå med å overføre midler som nevnt, fra den som fremskaffer dem til den som samler dem inn. Medvirkning til overtredelse av annet ledd kan også bestå i å overføre midler, typisk fra den som vil stille midlene til rådighet til den midlene skal stilles til rådighet for, eller til en mellommann. Straffansvar for medvirkning er naturligvis avhengig av at forsettskravet er oppfylt også for medvirkeren.

Flere former for overtredelse av § 147 b vil også være straffbare som medvirkning til overtredelse av § 147 a første ledd. Slike tilfeller vil det som regel være mest naturlig å pådømme som medvirkning til terrorhandlinger, jf. § 147 a første ledd. Paragraf 147 b vil ikke kunne anvendes i konkurrens med denne bestemmelsen.

Ved at finansieringsforbudet er uttrykkelig knyttet til definisjonen av terrorhandlinger i § 147 a første ledd, rammer forbudet bare finansiering av særdeles grove straffbare handlinger. Dermed rammes ikke støtte til for eksempel frigjøringsbevegelser, såfremt organisasjonene eller gruppene som støtten går til, ikke utfører terrorhandlinger. At organisasjonene eller gruppene demonstrerer eller er ansvarlige for eksempelvis skadeverk, grove skadeverk eller legemsbeskadigelser, medfører ikke at den som yter økonomisk hjelp rammes av § 147 b. Finansiering av nødverge- eller nødrettshandlinger vil heller ikke rammes.

I visse tilfeller vil dessuten den alminnelige rettsstridsreservasjonen kunne tilsi en innskrenkende tolkning av straffebudet. Det kan videre tenkes at også regelen i straffeloven § 1 annet ledd kan tilsi en innskrenkende tolkning, for eksempel dersom det gjelder økonomisk støtte til en frigjøringsbevegelse som også støttes av FN, eller som har støtte i en resolusjon fra Sikkerhetsrådet.

Strafferammen på 10 år gir adgang til å ta i bruk ekstraordinære etterforskningsmetoder.

II
Til endringene i loven om utlevering av lovbrytere til Danmark, Finland, Island og Sverige

Til endringene i §§ 12 og 16

Endringene i loven innebærer at norske myndigheter kan treffe beslutning om båndlegging etter anmodning fra et av de andre nordiske land. I tillegg er det innarbeidet tilsvarende henvisninger som ble innarbeidet i utleveringsloven ved lov 15. juni 2001 nr. 65, jf. nedenfor.

III
Til endringene i utleveringsloven

Til endringene i §§ 15, 20 og 24

Endringene i utleveringsloven innebærer at norske myndigheter kan treffe beslutning om båndlegging etter anmodning fra fremmed stat.

De aktuelle bestemmelsene i utleveringsloven ble senest endret ved lov 15. juni 2001 nr. 65, jf. § 16. Disse endringene trer i kraft fra den tid Romavedtektene trer i kraft for Norge, jf. § 15. Det er hensiktsmessig at de allerede vedtatte endringene og forslagene som nå fremmes settes i kraft samtidig, og de vedtatte endringene er derfor innarbeidet i forslaget. Paragraf 16 i lov 15. juni 2001 nr. 65 bør av den grunn oppheves.

IV
Til endringene i straffeprosessloven

Departementet foreslår at det tas inn et nytt kapittel 15 b i straffeprosessloven med regler om båndlegging av formuesgoder som kan knyttes til terrorhandlinger eller andre overtredelser av straffeloven § 147 a.

Til endringen i § 100 a første ledd

Endringen innebærer at den mistenkte skal ha offentlig forsvarer ved rettens behandling av begjæring om båndlegging etter ny § 202 e annet ledd, det vil si ved behandling uten varsel til den mistenkte og med utsatt underretning om rettens kjennelse.

Til § 202 d

Bestemmelsen gjelder båndlegging av formuesgoder, og innfører med det et nytt tvangsmiddel i norsk straffeprosess. En beslutning om båndlegging innebærer at den beslutningen retter seg mot midlertidig mister den rettslige eller faktiske rådigheten over et formuesgode. Båndlegging har klare likhetstrekk med tvangsmiddelet beslag etter straffeprosessloven § 203, men tjener andre formål. Mens et beslag bare kan rette seg mot ting som antas å ha betydning som bevis, som kan inndras eller som kan kreves utlevert av fornærmede, kan en beslutning om båndlegging også gjelde formuesgoder uten bevisverdi som er lovlig ervervet, og som verken har vært brukt eller er bestemt til å brukes til terrorhandlinger. Formålet med bestemmelsene er å hindre at slike handlinger begås.

Vilkåret for å båndlegge er etter *første ledd* at den beslutningen retter seg mot med «skjellig grunn» mistenkes for overtredelse av eller forsøk på overtredelse av straffeloven § 147 a. I det ligger at båndlegging bare kan besluttes dersom det er mer sannsynlig at vedkommende vil begå den straffbare handling saken gjelder, enn at han ikke vil gjøre det, jf. Rt. 1993 s. 1302. – At loven presiserer at også forsøk på overtredelse av § 147 a rammes, skyldes rent pedagogiske hensyn og innebærer ikke at området for båndleggingsreglene utvides. Forsøk på forsøk på overtredelse av § 147 a gir ikke grunnlag for båndlegging.

Kompetansen til å treffe beslutning om båndlegging er lagt til sjefen og den stedfortredende sjefen for Politiets sikkerhetstjeneste, og til statsadvokatene. I tillegg vil beslutning om båndlegging kunne treffes av overordnet påtalemyndighet, jf. straffeprosessloven §§ 56 og 57. Politimestre, politijurister og andre tjenestemenn i påtalemyndigheten kan dermed ikke treffe beslutning i medhold § 202 d, heller ikke om saken haster. Bakgrunnen for dette er båndleggingens inngripende karakter.

En beslutning om båndlegging kan rette seg mot a) den mistenke, b) et foretak som den mistenkte eier eller har kontroll over, eller c) en person eller et foretak som handler på vegne av eller på instruks fra noen som nevnt i a) eller b). Personkretsen er avgrenset på samme måte som i straffeloven § 147 b annet ledd, og skal forstås på samme måte. – Siden båndleggingen skal regnes som et tvangsmiddel, vil den beslutningen retter seg mot få status som siktet, jf. straffeprosessloven § 82.

Båndleggingen innebærer at den beslutningen retter seg mot midlertidig mister den rettslige eller faktiske rådigheten over et formuesgode. Båndleggingen er ikke til hinder for at sameiere eller andre rettighetshavere (f.eks. panthavere og servituttha-vere) disponerer rettslig over formuesgodet. Den faktiske rådigheten vil imidlertid være avskåret dersom den mistenkte fysisk er fratatt rådigheten over formuesgodet. Gjelder båndleggingen en

bankkonto, kan banken fritt tilføre renter og trekke gebyrer som ledd i sin ordinære kapitalforvaltning.

En beslutning om å båndlegge kan etter *annet ledd* ikke gjelde formuesgoder som er nødvendige til underhold av den beslutningen retter seg mot, hans husstand eller noen han forsørger. Uttrykket «nødvendige» skal forstås på samme måte som i dekningsloven § 2–5 første ledd, og omfatter bl.a. penger til mat, klær, strøm og husleie.

Tredje ledd angir hvilke formelle krav en beslutning om båndlegging må oppfylle. Siktede har ikke krav på underretning om påtalemyndighetens beslutning. Bakgrunnen for dette er hensynet til etterforskningen. Vedkommende har imidlertid som hovedregel krav på underretning om rettens kjennelse, jf. utkastet til ny § 202 e annet ledd.

Til § 202 e

Etter *første ledd første punktum* skal en beslutning om båndlegging snarest mulig og senest innen syv dager bringes inn for forhørsretten, som avgjør om beslutningen skal opprettholdes. Domstolloven § 149 første ledd gjelder ved beregning av fristen, jf. *annet punktum*.

Rettens beslutning treffes ved kjennelse. Dette innebærer bl.a. at avgjørelsen skal ha grunner, jf. straffeprosessloven § 52. Kjennelsen skal avsies i rettsmøte, jf. 52. Siktede skal varsles om rettsmøtet, og har rett til å være til stede under forhandlingene, jf. §§ 243 og 244. Kjennelsen kan påkjæres av begge parter etter vanlige regler, jf. straffeprosessloven § 377.

Påtalemyndigheten kan allerede på beslutningstidspunktet ha tilstrekkelig med bevis til å kunne dokumentere at vilkårene for båndlegging er oppfylt. I så fall må saken straks bringes inn for retten, selv om ytterligere etterforskning ville belyst saken bedre. Hvis derimot påtalemyndigheten, på tross av at den etter en forsvarlig vurdering mener at lovens vilkår er oppfylt, foreløpig ikke er i stand til å bevise dette, kan påtalemyndigheten vente inntil 7 dager med å bringe saken inn for retten.

Opprettholder retten beslutningen, skal den etter *tredje punktum* samtidig fastsette en bestemt tidsfrist for båndleggingen. Fristen skal være så kort som mulig og må ikke overstige fire uker, jf. henvisningen til § 185 første ledd i *fjerde punktum*. Den kan forlenges ved kjennelse med inntil fire uker om gangen. Bestemmelsen sikrer at retten med jevne mellomrom må ta stilling til om vilkårene i § 202 d fremdeles er oppfylt. Retten må samtidig prøve om båndleggingen kan opprettholdes i samme omfang som før, jf. begrensningen i § 202 d annet ledd og kravet om forholdsmessighet i § 170 a. Finner retten grunn til det, kan den også før utløpet av fristen omgjøre kjennelsen, jf. § 52 tredje ledd.

Før retten treffer avgjørelsen, skal den etter *femte punktum* som hovedregel varsle den mistenkte og andre som avgjørelsen rammer, og gi dem anledning til å uttale seg.

Det fremgår av *annet ledd første punktum* at rettens kjennelse etter første ledd kan treffes uten varsel som nevnt i første ledd tredje punktum og med utsatt underretning, dersom det er «strengt nødvendig» av hensyn til etterforskningen. Dette vilkåret skal forstås på samme måte som det tilsvarende vilkåret i straffeprosessloven § 200 a tredje ledd. Det skal dermed mye til, jf. Ot.prp. nr. 64 (1998–99) s. 147. I slike tilfeller skal det straks oppneves offentlig for den mistenkte, jf. forslaget til endring i § 100 a. Beslutter retten å utsette underretningen om kjennelsen, skal den i kjennelsen sette en frist for når underretning senest skal skje, jf. *annet punktum*. Fristen kan ikke være lengre enn 4 uker, men kan forlenges med inntil 4 uker om gangen, jf. *tredje punktum*. Også avgjørelsen av forlengelse av fristen treffes ved kjennelse. Etter *fjerde punktum* skal underretning gis når fristen for utsatt underretning er utløpt og ikke forlenget. Samtidig skal det opplyses at kjennelsen kan påkjæres.

Til § 202 f

Båndlegging er en midlertidig forholdsregel, og skal etter *første ledd første punktum jf. annet punktum* munne ut enten i beslag eller heftelse, eller i at verdiene frigis. Båndleggingen er imidlertid ikke betinget av at vilkårene for bruk av andre tvangsmidler er oppfylt. Under en straffesak kan båndleggingen opprettholdes så lenge vilkårene for det er oppfylt. Båndleggingen faller imidlertid senest bort når saken er endelig avgjort, jf. *tredje punktum*. Saken er endelig avgjort når rettskraftig dom foreligger, eller når forfølgningen innstilles etter straffeprosessloven § 73 annet ledd og fristen for omgjøring etter § 75 annet ledd har løpt ut.

Til § 202 g

Det fremgår av *første punktum* at påtalemyndigheten kan pålegge andre enn dem som er nevnt i straffeprosessloven § 122 første og annet ledd å yte nødvendig bistand for å båndlegge et formuesgode. Mest praktisk vil det være at påtalemyndigheten pålegger en finansinstitusjon å båndlegge en bankkonto, men bestemmelsen er ikke begrenset til det. Et bilverksted vil dermed kunne pålegges å holde tilbake en kostbar bil som tilhører siktede.

Er det aktuelt å begjære utsatt underretning etter § 202 e annet ledd, fremgår det av *annet punktum* at påtalemyndigheten kan pålegge enhver annen enn dem som er i § 122 første og annet ledd å bevare taushet om beslutningen inntil utsatt underretning blir gitt. Departementet foreslår å straffesanksjonere brudd på denne taushetsplikten på lik linje med brudd på taushetsplikt pålagt etter §§ 200 a, 208 a, 210 a, jf. §§ 208 a og 210 c. Bestemmelsen om dette er inntatt i straffeloven § 132 b.

Både bestemmelsen om bistandsplikt og bestemmelsen om taushetsplikt gjør unntak for den siktedes ektefelle og andre som er fritatt for vitneplikt. Pålegg om dette kan imidlertid gis til personer som er nevnt i straffeprosessloven § 122 tredje ledd. Dette er personer som retten etter en skjønnsmessig vurdering kan frita for vitneplikt, blant annet den siktedes forlovede. Men overfor personer i denne gruppen bør det mer til en vanlig før pålegg gis, især om taushetsplikt. Ofte vil det heller ikke ha så mye for seg å gi pålegg om taushetsplikt i slike tilfeller, siden påtalemyndigheten ofte ikke vil kunne basere seg på at taushetsplikten overholdes.

V
Til endringene i finansieringsvirksomhetsloven

Til endringene i § 2–17 tredje ledd første punktum

Endringene medfører at finansinstitusjonenes meldeplikt utvides til også å gjelde transaksjoner som institusjonen har mistanke om at har tilknytning til overtredelser av straffeloven § 147 a eller § 147 b, jf. finansieringsvirksomhetsloven § 2–17 fjerde og femte ledd.

VI
Til endringene i utlendingsloven

Til endringen i § 30 annet ledd bokstav a

Av hensyn til enhetlig språkbruk i bestemmelsen og i loven som helhet, byttes forkortelsen «jf.» ut med «jfr.» Dette innebærer ingen realitetsendring.

For øvrig vises det til de generelle merknadene i kapittel 11 ovenfor.

VII
Til endringene i politiloven

Til endringene i § 17 b første ledd nr. 5 første punktum

Endringene innebærer at Politiets sikkerhetstjeneste gis kompetanse til å forebygge og etterforske i saker som gjelder forbrytelser mot straffeloven § 147 a og § 147 b. Etter politiloven § 17 b første ledd annet punktum foretas åpen etterforskning i slike saker likevel av det øvrige politi, med mindre annet bestemmes av overordnet påtalemyndighet. Etter anmodning kan Politiets sikkerhetstjeneste bistå det øvrige politi i slike saker, jf. § 17 b annet ledd.

VIII
Til endringene i loven om gjennomføring av Romavedtektene

Det vises til merknadene til endringene i utleveringsloven i punkt III ovenfor.

IX
Til reglene om ikraftsettelse

Ikrafttredelsen krever ikke administrative forberedelser, og det foreslås derfor at lovendringene trer i kraft straks, det vil si fra det tidspunkt lovendringene er sanksjonert. Fra samme tidspunkt oppheves provisorisk anordning 5. oktober 2001 om forbud mot finansiering av terrorisme m.m.

Justis- og politidepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot terrorisme – gjennomføring av FN-konvensjonen 9. desember 1999 om bekjempelse av finansiering av terrorisme og FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 28. september 2001)

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot terrorisme – gjennomføring av FN-konvensjonen 9. desember 1999 om bekjempelse av finansiering av terrorisme og FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 28. september 2001) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot terrorisme – gjennomføring av FN-konvensjonen 9. desember 1999 om bekjempelse av finansiering av terrorisme og FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 28. september 2001)

I

I straffeloven 22. mai 1902 nr. 10 gjøres følgende endringer:

§ 12 første ledd nr. 3 bokstav a skal lyde:

a) hører blant de som omhandles i denne lov kapittel 8, 9, 10, 11, 12, 14, 17, 18, 20, 23, 24, 25, 26 eller 33, eller §§ 135, 141, 142, 144, *147 a, 147 b,* 169, 192 til 195, 197 til 199, 202, 203, 204 første ledd bokstav d, 222 til 225, 227 til 235, 238, 239, 242 til 245, 291, 292, 294 nr. 2, 317, 326 til 328, 330 siste ledd, 338, 367 til 370, eller 423, og i hvert fall når den

§ 12 første ledd nr. 4 bokstav a skal lyde:

a) hører blant dem som omhandles i denne lov §§ 83, 88, 89, 90, 91, 91 a, 93, 94, 98 til 104 a, 110 til 132, *147 a, 147 b,* 148, 149, 150, 151 a, 152 første jf annet ledd, 152 a, 152 b, 153 første til fjerde ledd, 154, 159, 160, 161, 169, 174 til 178, 182 til 185, 187, 189, 190, 192 til 195, 217, 220, 221, 222 til 225, 227 til 229, 231 til 235, 238, 239, 243, 244, 256, 258, 266 til 269, 271, 276, 291, 292, 324, 325, 328, 415 eller 423 eller loven om forsvarshemmeligheter §§ 1, 2, 3 eller 5,

§ 104 a skal lyde:

Den som danner eller deltar i *en* privat organisasjon av militær karakter eller som *rekrutterer medlemmer til eller* støtter *en* slik organisasjon, straffes med fengsel inntil 2 år. Råder organisasjonen eller dens medlemmer over forråd av våpen eller sprengstoff, *har organisasjonen medlemmer under 18 år, bruker den personer under 18 år under fiendtligheter* eller foreligger det andre særlig skjerpende omstendigheter, er straffen fengsel inntil 6 år.

På samme måte straffes den som danner, deltar i, *rekrutterer medlemmer til* eller støtter *en* forening eller sammenslutning som har til formål ved sabotasje, maktanvendelse eller andre ulovlige midler å forstyrre samfunnsordenen eller å oppnå innflytelse i offentlige anliggender dersom foreningen eller sammenslutningen har tatt skritt for å realisere formålet med ulovlige midler.

§ 132 b skal lyde:

Den som handler i strid med pålegg om taushet fastsatt i medhold av straffeprosessloven §§ 200 a, *202 g,* 208 a, 210 a, jf 208 a eller 210 c, straffes med bøter eller med fengsel inntil 2 år.

Ny § 147 a skal lyde:

En straffbar handling som nevnt i §§ 148, 151 a, 151 b første ledd jf. tredje ledd, 152 annet ledd, 152 a annet ledd, 152 b, 153 første til tredje ledd, 153 a, 154, 223 annet ledd, 224, 225 første eller annet ledd, 231 jf. 232, eller 233 anses som en terrorhandling og straffes med fengsel inntil 21 år når handlingen er begått med det forsett

a) å forstyrre alvorlig 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.

Straffen kan ikke settes under minstestraffen som er bestemt i straffebudene som er nevnt i første punktum.

Med fengsel inntil 12 år straffes den som med slikt forsett som nevnt i første ledd, truer med å begå en straffbar handling som nevnt i første ledd, under slike omstendigheter at trusselen er egnet til å fremkalle alvorlig frykt. Får trusselen en følge som nevnt i første ledd bokstavene a, b eller c, kan fengsel inntil 21 år idømmes. Medvirkning straffes på samme måte.

Med fengsel inntil 12 år straffes den som planlegger eller forbereder en terrorhandling som nevnt i

første ledd, ved å inngå forbund med noen om å begå en slik handling.

Ny § 147 b skal lyde:

Med fengsel inntil 10 år straffes den som fremskaffer eller samler inn penger eller andre formuesgoder, med det forsett at formuesgodene helt eller delvis skal finansiere terrorhandlinger eller andre overtredelser av § 147 a.

På samme måte straffes den som stiller penger eller andre formuesgoder, eller banktjenester eller andre finansielle tjenester til rådighet for

a) en person eller et foretak som begår eller forsøker å begå lovbrudd som nevnt i § 147 a,
b) et foretak som noen som 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.

Medvirkning straffes på samme måte.

II

I lov 3. mars 1961 nr. 1 om utlevering av lovbrytere til Danmark, Finland, Island og Sverige gjøres følgende endringer:

§ 12 første ledd første punktum skal lyde:

Til fremme av undersøkelsen og for å sikre utlevering kan de tvangsmidler som er nevnt i straffeprosessloven kap 14, 15, *15 a, 15 b,* 16, *16 a og 16 b* anvendes i samme utstrekning som i saker angående lovovertredelser av tilsvarende art som forfølges her i riket.

§ 16 første ledd første punktum skal lyde:

Overfor den som i en av de stater som er nevnt i § 1 er etterlyst for straffbar handling som etter denne lov kan begrunne utlevering, kan det anvendes tvangsmidler etter straffeprosessloven kap 14, 15, *15 a, 15 b,* 16, *16 a og 16 b* i samme utstrekning som i saker angående lovovertredelser av tilsvarende art som forfølges her i riket.

III

I utleveringsloven 13. juni 1975 nr. 39 gjøres følgende endringer:

§ 15 nr. 1 første punktum skal lyde:

Til fremme av undersøkelsen og for å sikre utlevering kan de tvangsmidler som er nevnt i straffeprosessloven kapitler 14, 15, *15 a, 15 b,* 16, *16 a og 16 b* anvendes i samme utstrekning som i saker angående lovbrudd av tilsvarende art som forfølges her i riket.

§ 20 nr. 1 første punktum skal lyde:

Når en person i fremmed stat er siktet, tiltalt eller domfelt for en straffbar handling som kan begrunne utlevering etter denne lov, kan tvangsmidler etter straffeprosessloven kapitler 14, 15, *15 a, 15 b,* 16, *16 a og 16 b* anvendes overfor ham i samme utstrekning som i saker angående lovbrudd av tilsvarende art som forfølges her i riket, såframt kompetent myndighet i den fremmede stat ber om det før utleveringsbegjæring er framsatt.

§ 24 nr. 1 skal lyde:

Til bruk for straffesak i fremmed stat kan det på begjæring bestemmes at tvangsmidler som nevnt i straffeprosessloven kapitler 15, *15 a, 15 b,* 16, *16 a, 16 b* og 17, skal kunne anvendes på samme måte som i saker om lovbrudd av tilsvarende art som forfølges her i riket.

IV

I straffeprosessloven 22. mai 1981 nr. 25 gjøres følgende endringer:

§ 100 a første ledd skal lyde:

Når forhørsretten behandler en sak etter §§ 200 a, 202 c, *202 e annet ledd,* 208 a, 210 a, 210 c, 216 a eller 216 b, skal retten straks oppnevne offentlig forsvarer for den mistenkte.

Nytt kapittel 15 b skal lyde:

Kapittel 15b. Båndlegging av formuesgoder.

§ 202d. Når noen med skjellig grunn mistenkes for overtredelse av eller forsøk på overtredelse av straffeloven § 147 a, kan sjefen eller den stedfortredende sjefen for Politiets sikkerhetstjeneste, eller en statsadvokat, beslutte å båndlegge formuesgoder som tilhører

a) den mistenkte
b) et foretak som den mistenkte 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 bokstav a eller b.

Formuesgoder som er nødvendige til underhold av den beslutningen retter seg mot, hans husstand eller noen han forsørger, kan ikke båndlegges.

Beslutningen skal være skriftlig, identifisere den mistenkte og kort beskrive grunnlaget for beslutningen.

§ 202e. Påtalemyndigheten skal snarest mulig og senest innen syv dager etter at den har truffet beslutning etter § 202 d, bringe saken inn for forhørsretten, som ved kjennelse avgjør om beslutningen skal opprettholdes. Domstolloven § 149 første ledd gjelder tilsvaren-

de. Opprettholder retten beslutningen, fastsetter den samtidig en bestemt tidsfrist for båndleggingen. § 185 første ledd gjelder tilsvarende. Før retten treffer kjennelsen, skal den mistenkte og andre som saken gjelder, varsles og gis anledning til å uttale seg.

Er det strengt nødvendig av hensyn til etterforskningen, kan retten beslutte at varsel som nevnt i første ledd skal unnlates og underretning om kjennelsen utsettes. I så fall skal retten i kjennelsen sette en frist for når underretning skal skje. Fristen skal ikke overstige fire uker, men kan forlenges av retten ved kjennelse med inntil fire uker om gangen. Når fristen løper ut, skal den mistenkte og andre som saken gjelder, underrettes om kjennelsen og om at de kan kreve at retten avgjør om båndleggingen skal opprettholdes.

§ 202f. Dersom retten beslutter å båndlegge formuesgoder etter § 202 d, skal påtalemyndigheten snarest mulig vurdere om det er grunnlag for å ta beslag eller heftelse i formuesgodene, jf. kapittel 16 og 17. Dersom vilkårene for å båndlegge ikke lenger er oppfylt, skal båndleggingen uten ugrunnet opphold oppheves. Båndleggingen faller senest bort når saken er endelig avgjort.

§ 202g. Påtalemyndigheten kan pålegge andre enn dem som er nevnt i § 122 første og annet ledd å yte nødvendig bistand for å båndlegge et formuesgode. Er det aktuelt å begjære utsatt underretning etter § 202 e annet ledd, kan påtalemyndigheten pålegge andre enn dem som er nevnt i § 122 første og annet ledd å bevare taushet om beslutningen om å båndlegge formuesgodet inntil utsatt underretning blir gitt. Når taushetsplikten har opphørt, skal påtalemyndigheten snarest mulig varsle den som har fått slikt pålegg.

V

I finansieringsvirksomhetsloven 10. juni 1988 nr. 40 gjøres følgende endringer:

§ 2–17 tredje ledd første punktum skal lyde:

Dersom en finansinstitusjon har mistanke om at en transaksjon har tilknytning til utbytte av en straffbar handling, *eller til forhold som rammes av straffeloven § 147 a eller § 147 b,* plikter den å foreta nærmere undersøkelser for å få bekreftet eller avkreftet mistanken.

VI

I utlendingsloven 24. juni 1988 nr. 64 gjøres følgende endringer:

§ 29 første ledd bokstav d skal lyde:

d) når hensynet til rikets sikkerhet gjør det *nødvendig,*

§ 29 første ledd ny bokstav e skal lyde:

e) *når utlendingen har overtrådt straffeloven §§ 147 a eller 147 b, eller har gitt trygt tilholdssted til noen som utlendingen kjenner til at har begått en slik forbrytelse.*

§ 29 annet ledd første punktum skal lyde:

Utvisning etter første ledd bokstav a, b, c *og e* besluttes ikke dersom det i betraktning av forholdets alvor og utlendingens tilknytning til riket vil være et uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen selv eller de nærmeste familiemedlemmene.

§ 30 annet ledd skal lyde:

Utlending som fyller kravene til å få bosettingstillatelse, kan bare bortvises eller utvises

a) når hensynet til rikets sikkerhet gjør det nødvendig, *jfr.* § 29 første ledd bokstav d,
b) når utlendingen har sonet eller er ilagt straff for forhold som etter norsk lov kan føre til fengselsstraff i tre år eller mer eller som gjelder overtredelse av straffeloven §§ 162 og 317 jfr. 162, og dette er skjedd for mindre enn fem år siden i utlandet eller for mindre enn ett år siden her i riket. Tilsvarende gjelder ved ilagt særreaksjon som følge av straffbare forhold som *nevnt,*
c) *når utlendingen har overtrådt straffeloven §§ 147 a eller 147 b, eller har gitt trygt tilholdssted til noen som utlendingen kjenner til at har begått en slik forbrytelse, jfr. § 29 første ledd bokstav e.*

§ 30 tredje ledd skal lyde:

Utvisning etter annet ledd bokstav b *eller c* besluttes ikke dersom det i betraktning av forholdets alvor og utlendingens tilknytning til riket vil være et uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen selv eller de nærmeste familiemedlemmene.

§ 58 tredje ledd skal lyde:

Utlending som omfattes av EØS-avtalen, kan utvises når utlendingen har overtrådt straffeloven §§ 147 a eller 147 b, eller har gitt trygt tilholdssted til noen som utlendingen kjenner til at har begått en slik forbrytelse.

Nåværende tredje til sjuende ledd blir fjerde til nytt åttende ledd.

VII

I politiloven 4. august 1995 nr. 53 gjøres følgende endringer:

§ 17 b første ledd nr. 5 første punktum skal lyde:

5. sabotasje og politisk motivert vold eller tvang, *eller overtredelser av straffeloven §§ 147 a og 147 b.*

VIII

I lov 15. juni 2001 nr. 65 om gjennomføring av Roma-vedtektene gjøres følgende endringer:

§ 16 oppheves.

IX

Ikrafttredelse

Loven her trer i kraft straks. Fra samme tidspunkt oppheves provisorisk anordning 5. oktober 2001 om forbud mot finansiering av terrorisme m.m.

Vedlegg 1

FN-konvensjonen 9. desember 1999 om bekjempelse av finansiering av terrorisme – engelsk originaltekst

Preamble

The States Parties to this Convention,

Bearing in mind the purposes and principles of the Charter of the United Nations concerning the maintenance of international peace and security and the promotion of good-neighbourliness and friendly relations and cooperation among States,

Deeply concerned about the worldwide escalation of acts of terrorism in all its forms and manifestations,

Recalling the Declaration on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations, contained in General Assembly resolution 50/6 of 24 October 1995,

Recalling also all the relevant General Assembly resolutions on the matter, including resolution 49/60 of 9 December 1994 and its annex on the Declaration on Measures to Eliminate International Terrorism, in which the States Members of the United Nations solemnly reaffirmed their unequivocal condemnation of all acts, methods and practices of terrorism as criminal and unjustifiable, wherever and by whomever committed, including those which jeopardize the friendly relations among States and peoples and threaten the territorial integrity and security of States,

Noting that the Declaration on Measures to Eliminate International Terrorism also encouraged States to review urgently the scope of the existing international legal provisions on the prevention, repression and elimination of terrorism in all its forms and manifestations, with the aim of ensuring that there is a comprehensive legal framework covering all aspects of the matter,

Recalling General Assembly resolution 51/210 of 17 December 1996, paragraph 3, subparagraph (f), in which the Assembly called upon all States to take steps to prevent and counteract, through appropriate domestic measures, the financing of ter-

FN-konvensjonen 9. desember 1999 om bekjempelse av finansiering av terrorisme – norsk oversettelse

Innledning

De stater som er part i denne konvensjon,

som tar hensyn til de formål og prinsipper som er nedfelt i De forente nasjoners pakt, med hensyn til å opprettholde internasjonal fred og sikkerhet og å fremme gode naboforhold og vennskapelige forbindelser og samarbeid statene imellom,

som er dypt bekymret over opptrappingen av alle former for og utslag av terroristhandlinger verden over,

som minner om erklæringen som ble avgitt i anledning De forente nasjoners femtiårsjubileum, gjengitt i Generalforsamlingens resolusjon 50/6 av 24. oktober 1995,

som også minner om alle relevante resolusjoner fra Generalforsamlingen om dette spørsmålet, herunder resolusjon 49/60 av 9. desember 1994 og dens vedlegg om Erklæring om tiltak for å eliminere internasjonal terrorisme, der De forente nasjoners medlemsstater høytidelig bekreftet sin utvetydige fordømmelse av alle terrorhandlinger og terrormetoder, og all utøvelse av terror, som kriminelle og uberettigede, uansett hvor og av hvem de er begått, også dem som bringer de vennskapelige forbindelser mellom stater og folk i fare og truer staters territorielle integritet og sikkerhet,

som merker seg at Erklæring om tiltak for å eliminere internasjonal terrorisme også oppmuntret statene til med det aller første å foreta en gjennomgang av virkeområdet for eksisterende internasjonale rettsbestemmelser som tar sikte på å forhindre, bekjempe og eliminere alle former for og utslag av terrorisme, for å sikre at det foreligger en omfattende rettslig ramme som dekker alle sider ved dette spørsmålet,

som minner om Generalforsamlingens resolusjon 51/210 av 17. desember 1996, nr. 3 bokstav f), der forsamlingen oppfordret alle stater til, gjennom hensiktsmessige interne tiltak, å ta skritt for å forhindre og motvirke finansieringen av terrorister og

rorists and terrorist organizations, whether such financing is direct or indirect through organizations which also have or claim to have charitable, social or cultural goals or which are also engaged in unlawful activities such as illicit arms trafficking, drug dealing and racketeering, including the exploitation of persons for purposes of funding terrorist activities, and in particular to consider, where appropriate, adopting regulatory measures to prevent and counteract movements of funds suspected to be intended for terrorist purposes without impeding in any way the freedom of legitimate capital movements and to intensify the exchange of information concerning international movements of such funds,

Recalling also General Assembly resolution 52/165 of 15 December 1997, in which the Assembly called upon States to consider, in particular, the implementation of the measures set out in paragraphs 3 (a) to (f) of its resolution 51/210 of 17 December 1996,

Recalling further General Assembly resolution 53/108 of 8 December 1998, in which the Assembly decided that the Ad Hoc Committee established by General Assembly resolution 51/210 of 17 December 1996 should elaborate a draft international convention for the suppression of terrorist financing to supplement related existing international instruments,

Considering that the financing of terrorism is a matter of grave concern to the international community as a whole,

Noting that the number and seriousness of acts of international terrorism depend on the financing that terrorists may obtain,

Noting also that existing multilateral legal instruments do not expressly address such financing,

Being convinced of the urgent need to enhance international cooperation among States in devising and adopting effective measures for the prevention of the financing of terrorism, as well as for its suppression through the prosecution and punishment of its perpetrators,

Have agreed as follows:

Article 1

For the purposes of this Convention:

1. «Funds» means assets of every kind, whether tangible or intangible, movable or immovable, however acquired, and legal documents or instruments in any form, including electronic or digital, evidencing title to, or interest in, such assets, including, but not limited to, bank credits, travellers che-

terroristorganisasjoner, enten denne finansieringen skjer direkte eller indirekte gjennom organisasjoner som også har eller hevder å ha veldedige, sosiale eller kulturelle formål, eller som også er involvert i slik lovstridig virksomhet som ulovlig våpen- og narkotikahandel og utpressing, herunder utnytting av personer for det formål å finansiere terroristvirksomhet, og særlig å vurdere å vedta reguleringstiltak om det er nødvendig for å hindre og motvirke flytting av økonomiske midler som antas å være beregnet på terroristvirksomhet, uten på noen måte å hindre frie legitime kapitalbevegelser, samt å intensivere utvekslingen av opplysninger om internasjonale forflytninger av slike økonomiske midler,

som også minner om Generalforsamlingens resolusjon 52/165 av 15. desember 1997, der forsamlingen oppfordret statene til særlig å vurdere gjennomføring av tiltakene angitt i nr. 3 bokstav a) til f) i dens resolusjon 51/210 av 17. desember 1996,

som videre minner om Generalforsamlingens resolusjon 53/108 av 8. desember 1998, der forsamlingen besluttet at ad-hoc-komiteen opprettet ved Generalforsamlingens resolusjon 51/210 av 17. desember 1996 skulle utarbeide et utkast til internasjonal konvensjon om bekjempelse av terroristfinansiering for å utfylle beslektede eksisterende internasjonale instrumenter,

som anser at finansieringen av terrorisme er et svært bekymringsfullt spørsmål for hele verdenssamfunnet,

som merker seg at antallet internasjonale terrorhandlinger, og hvor alvorlige de er, avhenger av den finansiering terrorister måtte oppnå,

som også merker seg at slik finansiering ikke er nevnt spesielt i de eksisterende multilaterale rettslige instrumenter,

som er overbevist om at det er et presserende behov for å styrke det internasjonale mellomstatlige samarbeidet om å utforme og vedta effektive tiltak med sikte på å hindre finansiering av terrorisme og bekjempe den ved å reise påtale mot og straffe gjerningsmennene,

er enige om følgende:

Artikkel 1

I denne konvensjon menes med

1. «Økonomiske midler»: alle typer aktiva, materielle eller immaterielle, fast eiendom eller løsøre, uansett hvordan de er ervervet, samt juridiske dokumenter eller instrumenter i enhver form, herunder elektroniske eller digitale, der det framgår at det foreligger eierrettigheter eller andre rettigheter til

ques, bank cheques, money orders, shares, securities, bonds, drafts, letters of credit.

2. «A State or governmental facility» means any permanent or temporary facility or conveyance that is used or occupied by representatives of a State, members of Government, the legislature or the judiciary or by officials or employees of a State or any other public authority or entity or by employees or officials of an intergovernmental organization in connection with their official duties.

3. «Proceeds» means any funds derived from or obtained, directly or indirectly, through the commission of an offence set forth in article 2.

slike aktiva, herunder, men ikke begrenset til, bankkreditter, reisesjekker, banksjekker, postanvisninger, aksjer, verdipapirer, obligasjoner, veksler, rembursbrev.

2. «Statlig eller offentlig anlegg»: ethvert fast eller midlertidig anlegg eller befordringsmiddel om benyttes eller besittes av representanter for en stat, medlemmer av en regjering, en lovgivende forsamling eller domstolene, eller tjenestemenn eller ansatte i stat eller annen offentlig myndighet eller enhet, eller ansatte eller tjenestemenn i en mellomstatlig organisasjon, i forbindelse med deres offisielle oppgaver.

3. «Utbytte»: alle økonomiske midler som direkte eller indirekte skriver seg fra eller er ervervet ved en overtredelse som angitt i artikkel 2.

Article 2

1. Any person commits an offence within the meaning of this Convention if that person by any means, directly or indirectly, unlawfully and wilfully, provides or collects funds with the intention that they should be used or in the knowledge that they are to be used, in full or in part, in order to carry out:

(a) An act which constitutes an offence within the scope of and as defined in one of the treaties listed in the annex; or

(b) Any other act intended to cause death or serious bodily injury to a civilian, or to any other person not taking an active part in the hostilities in a situation of armed conflict, when the purpose of such act, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a government or an international organization to do or to abstain from doing any act.

2.

(a) On depositing its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, a State Party which is not a party to a treaty listed in the annex may declare that, in the application of this Convention to the State Party, the treaty shall be deemed not to be included in the annex referred to in paragraph 1, subparagraph (a). The declaration shall cease to have effect as soon as the treaty enters into force for the State Party, which shall notify the depositary of this fact;

(b) When a State Party ceases to be a party to a treaty listed in the annex, it may make a declaration as provided for in this article, with respect to that treaty.

3. For an act to constitute an offence set forth in paragraph 1, it shall not be necessary that the funds were actually used to carry out an offence referred to in paragraph 1, subparagraphs (a) or (b).

Artikkel 2

1. Enhver person begår en overtredelse i henhold til denne konvensjon dersom han eller hun på noen måte, direkte eller indirekte, ulovlig og forsettlig, framskaffer eller samler inn økonomiske midler i den hensikt at de skal benyttes, eller med kjennskap til at de skal benyttes, helt eller delvis, til å utføre:

a) en handling som utgjør en overtredelse innenfor rammen av og som definert i en av de avtaler som er oppført i vedlegget, eller

b) enhver annen handling i den hensikt å drepe sivile eller andre som ikke tar aktivt del i fiendtlighetene i en væpnet konflikt, eller å påføre dem alvorlig legemsskade, når denne handling ut fra sin karakter eller kontekst har som formål å skape frykt i en befolkning, eller å tvinge en regjering eller en internasjonal organisasjon til å utføre eller avstå fra å utføre en handling.

2.

a) Ved deponering av sitt ratifikasjons-, godkjennings-, godtakelses- eller tiltredelsesdokument kan en stat som ikke er part i en avtale oppført i vedlegget, erklære at avtalen, ved anvendelsen av denne konvensjon overfor vedkommende stat, skal anses som ikke inntatt i vedlegget nevnt i nr. 1 bokstav a). Erklæringen skal opphøre å ha virkning så snart avtalen trer i kraft for vedkommende stat, som skal underrette depositaren om dette,

b) Når en stat opphører å være part i en avtale oppført i vedlegget, kan den avgi en erklæring som fastsatt i denne artikkel med hensyn til vedkommende avtale.

3. For at en handling skal utgjøre en overtredelse som angitt i nr. 1, skal det ikke være nødvendig at midlene faktisk ble benyttet til å begå en overtredelse som nevnt i nr. 1 bokstav a) eller b).

4. Any person also commits an offence if that person attempts to commit an offence as set forth in paragraph 1 of this article.
5. Any person also commits an offence if that person:
(a) Participates as an accomplice in an offence as set forth in paragraph 1 or 4 of this article;
(b) Organizes or directs others to commit an offence as set forth in paragraph 1 or 4 of this article;
(c) Contributes to the commission of one or more offences as set forth in paragraphs 1 or 4 of this article by a group of persons acting with a common purpose. Such contribution shall be intentional and shall either:
(i) Be made with the aim of furthering the criminal activity or criminal purpose of the group, where such activity or purpose involves the commission of an offence as set forth in paragraph 1 of this article; or
(ii) Be made in the knowledge of the intention of the group to commit an offence as set forth in paragraph 1 of this article.

Article 3

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, except that the provisions of articles 12 to 18 shall, as appropriate, apply in those cases.

Article 4

Each State Party shall adopt such measures as may be necessary:
(a) To establish as criminal offences under its domestic law the offences set forth in article 2;

(b) To make those offences punishable by appropriate penalties which take into account the grave nature of the offences.

Article 5

1. Each State Party, in accordance with its domestic legal principles, shall take the necessary measures to enable a legal entity located in its territory or organized under its laws to be held liable when a person responsible for the management or control of that legal entity has, in that capacity, committed an offence set forth in article 2. Such liability may be criminal, civil or administrative.

4. En person begår også en overtredelse dersom vedkommende forsøker å begå en overtredelse som angitt i nr. 1 i denne artikkel.
5. En person begår også en overtredelse dersom han eller hun
a) medvirker til en overtredelse som angitt i nr. 1 eller 4 i denne artikkel,
b) organiserer eller gir andre ordre om å begå en overtredelse som angitt i nr. 1 eller 4,
c) bidrar til at en gruppe personer som handler ut fra et felles mål, begår en eller flere overtredelser som angitt i nr. 1 eller 4 i denne artikkel. Et slikt bidrag skal være forsettlig og enten

i) gjøres med sikte på å fremme gruppens generelle kriminelle virksomhet eller kriminelle formål, når virksomheten eller formålet innebærer at det begås en overtredelse som angitt i nr. 1 i denne artikkel, eller
ii) gjøres med viten om at gruppen har til hensikt å begå en overtredelse som angitt i nr. 1 i denne artikkel.

Artikkel 3

Denne konvensjon får ikke anvendelse når overtredelsen er begått i en enkelt stat, den antatte gjerningsmannen er borger av vedkommende stat og oppholder seg på vedkommende stats territorium, og ingen annen stat har hjemmel til å utøve jurisdiksjon etter artikkel 7 nr. 1 eller 2, med det unntak at bestemmelsene i artikkel 12 til 18, alt etter hva som er tilfellet, skal gjelde i disse tilfeller.

Artikkel 4

Hver part skal vedta de tiltak som er nødvendige

a) for å fastsette at overtredelser som angitt i artikkel 2 er straffbare handlinger etter intern lovgivning,
b) å fastsette passende strafferammer i denne forbindelse, der det tas hensyn til overtredelsenes alvorlige karakter.

Artikkel 5

1. Hver part skal, i samsvar med sine internrettslige prinsipper, treffe de tiltak som er nødvendige for at en juridisk person lokalisert på dens territorium eller organisert etter dens lovgivning kan holdes ansvarlig når en person med ansvar for ledelsen av eller kontrollen over vedkommende juridiske person, i denne egenskap har begått en overtredelse som angitt i artikkel 2. Et slikt ansvar kan være straffe-rettslig, sivilrettslig eller administrativt.

2. Such liability is incurred without prejudice to the criminal liability of individuals having committed the offences.
3. Each State Party shall ensure, in particular, that legal entities liable in accordance with paragraph 1 above are subject to effective, proportionate and dissuasive criminal, civil or administrative sanctions. Such sanctions may include monetary sanctions.

Article 6

Each State Party shall adopt such measures as may be necessary, including, where appropriate, domestic legislation, to ensure that criminal acts within the scope of this Convention are under no circumstances justifiable by considerations of a political, philosophical, ideological, racial, ethnic, religious or other similar nature.

Article 7

1. Each State Party shall take such measures as may be necessary to establish its jurisdiction over the offences set forth in article 2 when:
(a) The offence is committed in the territory of that State;
(b) The offence is committed on board a vessel flying the flag of that State or an aircraft registered under the laws of that State at the time the offence is committed;
(c) The offence is committed by a national of that State.
2. A State Party may also establish its jurisdiction over any such offence when:
(a) The offence was directed towards or resulted in the carrying out of an offence referred to in article 2, paragraph 1, subparagraph (a) or (b), in the territory of or against a national of that State;
(b) The offence was directed towards or resulted in the carrying out of an offence referred to in article 2, paragraph 1, subparagraph (a) or (b), against a State or government facility of that State abroad, including diplomatic or consular premises of that State;
(c) The offence was directed towards or resulted in an offence referred to in article 2, paragraph 1, subparagraph (a) or (b), committed in an attempt to compel that State to do or abstain from doing any act;
(d) The offence is committed by a stateless person who has his or her habitual residence in the territory of that State;
(e) The offence is committed on board an aircraft which is operated by the Government of that State.

2. Et slikt ansvar berører ikke det straffeansvar som gjelder for enkeltpersoner som har begått overtredelsene.
3. Hver stat skal særlig sikre at juridiske personer som holdes ansvarlige i samsvar med nr. 1 ovenfor, ilegges effektive, forholdsmessige og forebyggende strafferettslige, sivilrettslige eller administrative sanksjoner. Slike sanksjoner kan omfatte bøter.

Artikkel 6

Hver part skal vedta de tiltak som er nødvendige, herunder bestemmelser i intern lovgivning når det er hensiktsmessig, for å sikre at kriminelle handlinger som hører under denne konvensjons virkeområde, ikke under noen omstendighet kan forsvares ut fra politiske, filosofiske, ideologiske, rasemessige, etniske, religiøse eller liknende hensyn.

Artikkel 7

1. Hver part skal treffe de tiltak som er nødvendige for å etablere jurisdiksjon over overtredelser som angitt i artikkel 2 når
a) overtredelsen er begått på denne stats territorium,
b) overtredelsen er begått om bord i et fartøy som førte denne stats flagg, eller et luftfartøy som var registrert etter denne stats lovgivning, på tidspunktet da overtredelsen fant sted,
c) overtredelsen er begått av en borger av denne stat.
2. En part kan også etablere jurisdiksjon over en slik overtredelse når
a) den er foretatt i den hensikt å begå en overtredelse som angitt i artikkel 2 nr. 1 bokstav a) eller b) på denne stats territorium eller mot en av dens borgere, eller har gitt dette resultat,
b) den er foretatt i den hensikt å begå en overtredelse som angitt i artikkel 2 nr. 1 bokstav a) eller b) mot et statlig eller offentlig anlegg tilhørende denne stat i utlandet, herunder diplomatisk eller konsulært område, eller har gitt dette resultat,
c) den er foretatt i den hensikt å begå en overtredelse som angitt i artikkel 2 nr. 1 bokstav a) eller b), i et forsøk på å tvinge vedkommende stat til å utføre eller unnlate å utføre en bestemt handling, eller har gitt dette resultat,
d) overtredelsen er begått av en statsløs person som har sitt vanlige bosted på denne stats territorium,
e) overtredelsen er begått om bord i et luftfartøy som drives av denne stats regjering.

3. Upon ratifying, accepting, approving or acceding to this Convention, each State Party shall notify the Secretary-General of the United Nations of the jurisdiction it has established in accordance with paragraph 2. Should any change take place, the State Party concerned shall immediately notify the Secretary-General.
4. Each State Party shall likewise take such measures as may be necessary to establish its jurisdiction over the offences set forth in article 2 in cases where the alleged offender is present in its territory and it does not extradite that person to any of the States Parties that have established their jurisdiction in accordance with paragraphs 1 or 2.
5. When more than one State Party claims jurisdiction over the offences set forth in article 2, the relevant States Parties shall strive to coordinate their actions appropriately, in particular concerning the conditions for prosecution and the modalities for mutual legal assistance.
6. Without prejudice to the norms of general international law, this Convention does not exclude the exercise of any criminal jurisdiction established by a State Party in accordance with its domestic law.

3. Hver part skal, når den ratifiserer, godkjenner, godtar eller tiltrer denne konvensjon, underrette De forente nasjoners generalsekretær om den jurisdiksjon som den har etablert i samsvar med nr. 2. Ved enhver endring skal den berørte part umiddelbart underrette generalsekretæren.

4. Hver part skal likeledes treffe de tiltak som er nødvendige for å etablere jurisdiksjon over overtredelser som angitt i artikkel 2, i de tilfeller der den antatte gjerningsmannen befinner seg på dens territorium og den ikke utleverer vedkommende til noen av de parter som har etablert jurisdiksjon i samsvar med nr. 1 eller 2.
5. Når mer enn en part krever jurisdiksjon over overtredelser som angitt i artikkel 2, skal vedkommende parter bestrebe seg på å samordne sine handlinger på en hensiktsmessig måte, særlig med hensyn til vilkårene for påtale og de nærmere detaljer i forbindelse med gjensidig rettslig bistand.
6. Med forbehold for folkerettens regler skal denne konvensjon ikke utelukke utøvelse av strafferettslig jurisdiksjon som en part har etablert i samsvar med sin interne lovgivning.

Article 8

1. Each State Party shall take appropriate measures, in accordance with its domestic legal principles, for the identification, detection and freezing or seizure of any funds used or allocated for the purpose of committing the offences set forth in article 2 as well as the proceeds derived from such offences, for purposes of possible forfeiture.
2. Each State Party shall take appropriate measures, in accordance with its domestic legal principles, for the forfeiture of funds used or allocated for the purpose of committing the offences set forth in article 2 and the proceeds derived from such offences.
3. Each State Party concerned may give consideration to concluding agreements on the sharing with other States Parties, on a regular or case-by-case basis, of the funds derived from the forfeitures referred to in this article.
4. Each State Party shall consider establishing mechanisms whereby the funds derived from the forfeitures referred to in this article are utilized to compensate the victims of offences referred to in article 2, paragraph 1, subparagraph (a) or (b), or their families.
5. The provisions of this article shall be implemented without prejudice to the rights of third parties acting in good faith.

Artikkel 8

1. Hver part skal treffe hensiktsmessige tiltak i samsvar med sine internrettslige prinsipper for å identifisere, påvise og fryse eller ta beslag i alle økonomiske midler som er benyttet eller avsatt for det formål å begå overtredelser som angitt i artikkel 2, samt utbytte som skriver seg fra slike overtredelser, med sikte på eventuell inndragning.
2. Hver part skal treffe hensiktsmessige tiltak i samsvar med sine internrettslige prinsipper for å inndra økonomiske midler som er benyttet eller avsatt for det formål å begå overtredelser som angitt i artikkel 2, samt utbytte som skriver seg fra slike overtredelser.
3. Hver part som er berørt, kan vurdere å inngå avtaler om å dele økonomiske midler inndratt i henhold til denne artikkel med andre parter, som en fast ordning eller besluttet i hvert enkelt tilfelle.

4. Hver part skal vurdere å opprette ordninger der økonomiske midler inndratt i henhold til denne artikkel benyttes til å gi erstatning til ofrene for overtredelser som angitt i artikkel 2 nr. 1 bokstav) eller b), eller deres familier.

5. Bestemmelsene i denne artikkel skal gjennomføres uten at det berører rettighetene til tredjeparter som handler i god tro.

Article 9

1. Upon receiving information that a person who has committed or who is alleged to have committed an offence set forth in article 2 may be present in its territory, the State Party concerned shall take such measures as may be necessary under its domestic law to investigate the facts contained in the information.
2. Upon being satisfied that the circumstances so warrant, the State Party in whose territory the offender or alleged offender is present shall take the appropriate measures under its domestic law so as to ensure that person's presence for the purpose of prosecution or extradition.

3. Any person regarding whom the measures referred to in paragraph 2 are being taken shall be entitled to:
(a) Communicate without delay with the nearest appropriate representative of the State of which that person is a national or which is otherwise entitled to protect that person's rights or, if that person is a stateless person, the State in the territory of which that person habitually resides;

(b) Be visited by a representative of that State;
(c) Be informed of that person's rights under subparagraphs (a) and (b).
4. The rights referred to in paragraph 3 shall be exercised in conformity with the laws and regulations of the State in the territory of which the offender or alleged offender is present, subject to the provision that the said laws and regulations must enable full effect to be given to the purposes for which the rights accorded under paragraph 3 are intended.
5. The provisions of paragraphs 3 and 4 shall be without prejudice to the right of any State Party having a claim to jurisdiction in accordance with article 7, paragraph 1, subparagraph (b), or paragraph 2, subparagraph (b), to invite the International Committee of the Red Cross to communicate with and visit the alleged offender.
6. When a State Party, pursuant to the present article, has taken a person into custody, it shall immediately notify, directly or through the Secretary-General of the United Nations, the States Parties which have established jurisdiction in accordance with article 7, paragraph 1 or 2, and, if it considers it advisable, any other interested States Parties, of the fact that such person is in custody and of the circumstances which warrant that person's detention. The State which makes the investigation contemplated in paragraph 1 shall promptly inform the said States Parties of its findings and shall indicate whether it intends to exercise jurisdiction.

Artikkel 9

1. Når en part mottar opplysninger om at en person som har begått eller som antas å ha begått en overtredelse som angitt i artikkel 2, muligens befinner seg på dens territorium, skal den treffe nødvendige tiltak i henhold til sin interne lovgivning for å undersøke innholdet i opplysningene.

2. Etter å ha forsikret seg om at forholdene tilsier det, skal den part på hvis territorium gjerningsmannen eller den antatte gjerningsmannen befinner seg, treffe hensiktsmessige tiltak i henhold til sin interne lovgivning for å sikre vedkommendes tilstedeværelse med henblikk på straffeforfølgning eller utlevering.
3. Enhver person som tiltakene nevnt i nr. 2 gjelder, skal ha rett til:

a) omgående å sette seg i forbindelse med den nærmeste representant for den stat der han eller hun er borger, eller som på annen måte har rett til å verne om vedkommendes rettigheter, eller dersom vedkommende er statsløs, den stat på hvis territorium han eller hun har sitt vanlige bosted,
b) å motta besøk av en representant for denne stat,
c) å bli informert om sine rettigheter etter bokstav a) og b).
4. Rettighetene nevnt i nr. 3 skal utøves i samsvar med lover og forskrifter i den stat på hvis territorium gjerningsmannen eller den antatte gjerningsmannen befinner seg, under den forutsetning at disse lover og forskrifter fullt ut gjør det mulig å å oppfylle de formål som ligger til grunn for rettighetene omhandlet i nr. 3.
5. Bestemmelsene i nr. 3 og 4 skal ikke berøre den rett som tilkommer en part som kan gjøre krav på jurisdiksjon i samsvar med artikkel 7 nr. 1 bokstav b) eller nr. 2 bokstav b), til å innby Den internasjonale Røde Kors-komiteen til å sette seg i forbindelse med den antatte gjerningsmannen og avlegge vedkommende et besøk.
6. Når en part har tatt en person i forvaring i henhold til denne artikkel, skal den umiddelbart, direkte eller via De forente nasjoners generalsekretær, underrette de parter som har etablert jurisdiksjon i samsvar med artikkel 7 nr. 1 eller 2, og eventuelle andre berørte parter dersom den mener at det er tilrådelig, om at denne person er tatt i forvaring, og om hvilke forhold som ligger til grunn for frihetsberøvelsen. Den stat som foretar undersøkelsen omhandlet i nr. 1, skal omgående underrette nevnte parter om resultatene av undersøkelsen, og skal opplyse om den har til hensikt å utøve jurisdiksjon.

Article 10

1. The State Party in the territory of which the alleged offender is present shall, in cases to which article 7 applies, if it does not extradite that person, be obliged, without exception whatsoever and whether or not the offence was committed in its territory, to submit the case without undue delay to its competent authorities for the purpose of prosecution, through proceedings in accordance with the laws of that State. Those authorities shall take their decision in the same manner as in the case of any other offence of a grave nature under the law of that State.

2. Whenever a State Party is permitted under its domestic law to extradite or otherwise surrender one of its nationals only upon the condition that the person will be returned to that State to serve the sentence imposed as a result of the trial or proceeding for which the extradition or surrender of the person was sought, and this State and the State seeking the extradition of the person agree with this option and other terms they may deem appropriate, such a conditional extradition or surrender shall be sufficient to discharge the obligation set forth in paragraph 1.

Artikkel 10

1. Den part på hvis territorium den antatte gjerningsmannen befinner seg skal, i tilfeller der artikkel 7 får anvendelse og dersom den ikke utleverer vedkommende, uten unntak og uansett om overtredelsen ble utført på dens territorium eller ikke, være forpliktet til uten unødig opphold å forelegge saken for sine kompetente myndigheter med sikte på straffeforfølgning på den måte som er fastsatt i vedkommende stats lovgivning. Disse myndigheter skal treffe sin avgjørelse etter de samme retningslinjer som dem som gjelder for enhver annen overtredelse av alvorlig karakter etter vedkommende stats lovgivning.
2. Når en part i henhold til sin interne lovgivning kan utlevere eller på annen måte overlevere en av sine borgere bare under den forutsetning at vedkommende vil bli sendt tilbake til denne stat for å sone den straff han eller hun er idømt som en følge av rettssaken eller prosessen som lå til grunn for anmodningen om utlevering eller overlevering, og denne stat og den stat som ber om at vedkommende utleveres, er enige om dette og andre vilkår som de anser som hensiktsmessige, skal en slik utlevering eller overlevering på vilkår være tilstrekkelig til å oppfylle forpliktelsen angitt i nr. 1.

Article 11

1. The offences set forth in article 2 shall be deemed to be included as extraditable offences in any extradition treaty existing between any of the States Parties before the entry into force of this Convention. States Parties undertake to include such offences as extraditable offences in every extradition treaty to be subsequently concluded between them.
2. When a State Party which makes extradition conditional on the existence of a treaty receives a request for extradition from another State Party with which it has no extradition treaty, the requested State Party may, at its option, consider this Convention as a legal basis for extradition in respect of the offences set forth in article 2. Extradition shall be subject to the other conditions provided by the law of the requested State.

3. States Parties which do not make extradition conditional on the existence of a treaty shall recognize the offences set forth in article 2 as extraditable offences between themselves, subject to the conditions provided by the law of the requested State.
4. If necessary, the offences set forth in article 2 shall be treated, for the purposes of extradition bet-

Artikkel 11

1. De overtredelser som er angitt i artikkel 2, skal anses som utleveringsgrunnlag i overenskomster om utlevering inngått mellom parter før denne konvensjons ikrafttredelse. Partene forplikter seg til å anse slike overtredelser som utleveringsgrunnlag i enhver framtidig overenskomst om utlevering seg imellom.

2. Når en part som gjør utlevering betinget av en inngått overenskomst, mottar en anmodning om utlevering fra en annen part som den ikke har inngått noen overenskomst om utlevering med, kan den anmodede part dersom den ønsker det, anse denne konvensjon som et rettslig grunnlag for utlevering i forbindelse med overtredelser som angitt i artikkel 2. Utlevering skal skje i samsvar med de øvrige vilkår som er fastsatt i den anmodede stats lovgivning.
3. Parter som ikke gjør utlevering betinget av en inngått overenskomst, skal seg imellom anse overtredelser som angitt i artikkel 2 som utleveringsgrunnlag, i samsvar med de vilkår som er fastsatt i den anmodede stats lovgivning.
4. Om nødvendig skal overtredelser som angitt i artikkel 2, for så vidt angår spørsmålet om utlevering

ween States Parties, as if they had been committed not only in the place in which they occurred but also in the territory of the States that have established jurisdiction in accordance with article 7, paragraphs 1 and 2.
5. The provisions of all extradition treaties and arrangements between States Parties with regard to offences set forth in article 2 shall be deemed to be modified as between States Parties to the extent that they are incompatible with this Convention.

mellom partene, anses utført ikke bare der de fant sted, men også på territoriet til de stater som har etablert jurisdiksjon i samsvar med artikkel 7 nr. 1 og 2.

5. Bestemmelser som gjelder overtredelser som angitt i artikkel 2, i alle overenskomster eller avtaler om utlevering inngått mellom parter, skal anses som endret mellom disse parter i den grad de er uforenlige med denne konvensjon.

Article 12

1. States Parties shall afford one another the greatest measure of assistance in connection with criminal investigations or criminal or extradition proceedings in respect of the offences set forth in article 2, including assistance in obtaining evidence in their possession necessary for the proceedings.
2. States Parties may not refuse a request for mutual legal assistance on the ground of bank secrecy.
3. The requesting Party shall not transmit nor use information or evidence furnished by the requested Party for investigations, prosecutions or proceedings other than those stated in the request without the prior consent of the requested Party.

4. Each State Party may give consideration to establishing mechanisms to share with other States Parties information or evidence needed to establish criminal, civil or administrative liability pursuant to article 5.
5. States Parties shall carry out their obligations under paragraphs 1 and 2 in conformity with any treaties or other arrangements on mutual legal assistance or information exchange that may exist between them. In the absence of such treaties or arrangements, States Parties shall afford one another assistance in accordance with their domestic law.

Artikkel 12

1. Partene skal gi hverandre størst mulig bistand i forbindelse med enhver etterforskning, straffesak eller utleveringsprosess knyttet til overtredelser som angitt i artikkel 2, herunder bistand til opptak av bevis som de har rådighet over, og som er nødvendige av hensyn til rettsforfølgningen.
2. Partene kan ikke avslå en anmodning om gjensidig rettslig bistand under henvisning til en banks taushetsplikt.
3. Den anmodende part skal verken bringe videre eller benytte opplysninger eller bevismateriale fra den anmodede part i forbindelse med annen etterforskning eller straffeforfølgning enn det som er angitt i anmodningen, uten at den anmodede part på forhånd har gitt samtykke.
4. Hver part kan vurdere å opprette ordninger med sikte på å dele med andre parter opplysninger eller bevismateriale som er nødvendig for å fastsette strafferettslig, sivilrettslig eller administrativt ansvar i henhold til artikkel 5.
5. Partene skal oppfylle sine forpliktelser etter nr. 1 og 2 i samsvar med de traktater eller andre avtaler om gjensidig rettslig bistand eller utveksling av opplysninger som er inngått dem imellom. Dersom slike traktater eller avtaler ikke foreligger, skal partene gi hverandre bistand i samsvar med sin interne lovgivning.

Article 13

None of the offences set forth in article 2 shall be regarded, for the purposes of extradition or mutual legal assistance, as a fiscal offence. Accordingly, States Parties may not refuse a request for extradition or for mutual legal assistance on the sole ground that it concerns a fiscal offence.

Artikkel 13

Ingen av de overtredelser som er angitt i artikkel 2 skal, for så vidt angår spørsmålet om utlevering eller gjensidig rettslig bistand, anses som en fiskal overtredelse. Partene kan følgelig ikke avslå en anmodning om utlevering eller gjensidig rettslig bistand utelukkende fordi det dreier seg om en fiskal overtredelse.

Article 14

None of the offences set forth in article 2 shall be regarded for the purposes of extradition or mutual

Artikkel 14

Ingen av de overtredelser som er angitt i artikkel 2 skal, for så vidt angår spørsmålet om utlevering el-

legal assistance as a political offence or as an offence connected with a political offence or as an offence inspired by political motives. Accordingly, a request for extradition or for mutual legal assistance based on such an offence may not be refused on the sole ground that it concerns a political offence or an offence connected with a political offence or an offence inspired by political motives.

ler gjensidig rettslig bistand, anses som en politisk overtredelse eller som en overtredelse knyttet til en politisk overtredelse eller som en overtredelse som er politisk motivert. En anmodning om utlevering eller gjensidig rettslig bistand basert på en slik overtredelse, kan derfor ikke avslås utelukkende fordi det dreier seg om en politisk overtredelse, eller en overtredelse knyttet til en politisk overtredelse, eller en overtredelse som er politisk motivert.

Article 15

Nothing in this Convention shall be interpreted as imposing an obligation to extradite or to afford mutual legal assistance, if the requested State Party has substantial grounds for believing that the request for extradition for offences set forth in article 2 or for mutual legal assistance with respect to such offences has been made for the purpose of prosecuting or punishing a person on account of that person's race, religion, nationality, ethnic origin or political opinion or that compliance with the request would cause prejudice to that person's position for any of these reasons.

Artikkel 15

Ingen bestemmelse i denne konvensjon skal tolkes slik at det pålegges en forpliktelse til å utlevere eller gi gjensidig rettslig bistand dersom den anmodede part har god grunn til å tro at anmodningen om utlevering for overtredelser som angitt i artikkel 2, eller om gjensidig rettslig bistand i forbindelse med slike overtredelser, er framsatt i den hensikt å reise påtale mot eller straffe en person på grunn av hans eller hennes rase, religion, nasjonalitet, etniske opprinnelse eller politiske meninger, eller at vedkommende av en av disse årsaker ville komme i en vanskelig stilling om anmodningen ble etterkommet.

Article 16

1. A person who is being detained or is serving a sentence in the territory of one State Party whose presence in another State Party is requested for purposes of identification, testimony or otherwise providing assistance in obtaining evidence for the investigation or prosecution of offences set forth in article 2 may be transferred if the following conditions are met:

(a) The person freely gives his or her informed consent;

(b) The competent authorities of both States agree, subject to such conditions as those States may deem appropriate.

2. For the purposes of the present article:

(a) The State to which the person is transferred shall have the authority and obligation to keep the person transferred in custody, unless otherwise requested or authorized by the State from which the person was transferred;

(b) The State to which the person is transferred shall without delay implement its obligation to return the person to the custody of the State from which the person was transferred as agreed beforehand, or as otherwise agreed, by the competent authorities of both States;

(c) The State to which the person is transferred

Artikkel 16

1. En person som holdes i forvaring eller som soner en straff på en parts territorium, og hvis tilstedeværelse er ønsket hos en annen part for det formål å foreta identifisering, vitne eller på annen måte bistå ved bevisopptak i forbindelse med etterforskning eller straffeforfølgning av overtredelser som angitt i artikkel 2, kan overføres dersom følgende vilkår er oppfylt:

a) vedkommende gir frivillig samtykke på grunnlag av full informasjon om saken,

b) begge staters kompetente myndigheter samtykker, på de vilkår som disse stater anser som hensiktsmessige.

2. For denne artikkels formål

a) skal den stat som vedkommende er overført til, ha myndighet og plikt til å holde ham eller henne i forvaring, med mindre den stat som vedkommende er overført fra, ber om eller gir tillatelse til noe annet,

b) skal den stat som vedkommende er overført til, uten opphold oppfylle sin forpliktelse til å sende ham eller henne tilbake til forvaring i den stat som vedkommende er overført fra, slik det er avtalt på forhånd, eller slik begge staters kompetente myndigheter på annen måte er blitt enige om,

c) skal den stat som vedkommende er overført til,

shall not require the State from which the person was transferred to initiate extradition proceedings for the return of the person;

(d) The person transferred shall receive credit for service of the sentence being served in the State from which he or she was transferred for time spent in the custody of the State to which he or she was transferred.

3. Unless the State Party from which a person is to be transferred in accordance with the present article so agrees, that person, whatever his or her nationality, shall not be prosecuted or detained or subjected to any other restriction of his or her personal liberty in the territory of the State to which that person is transferred in respect of acts or convictions anterior to his or her departure from the territory of the State from which such person was transferred.

ikke kreve at den stat vedkommende er overført fra, iverksetter utleveringsprosess med sikte på tilbakesendelse,

d) skal tidsrommet vedkommende har vært holdt i forvaring i den stat som han eller hun er overført til, skal gå til fradrag i straffen som vedkommende skal sone i den stat som han eller hun er overført fra.

3. Med mindre det foreligger samtykke fra den part som det skal overføres en person fra, i samsvar med denne artikkel, skal vedkommende person, uansett nasjonalitet, ikke straffeforfølges eller tas i forvaring eller på annen måte få innskrenket sin personlige frihet på territoriet til den stat som han eller hun overføres til, for handlinger eller domfellelser som fant sted før vedkommende forlot territoriet til den stat som han eller hun er overført fra.

Article 17

Any person who is taken into custody or regarding whom any other measures are taken or proceedings are carried out pursuant to this Convention shall be guaranteed fair treatment, including enjoyment of all rights and guarantees in conformity with the law of the State in the territory of which that person is present and applicable provisions of international law, including international human rights law.

Artikkel 17

Enhver person som er tatt i forvaring, eller som det er truffet andre tiltak overfor, eller som straffeforfølges i henhold til denne konvensjon, skal sikres en rettferdig behandling og alle rettigheter og garantier i samsvar med lovgivningen i den stat på hvis territorium vedkommende befinner seg og de bestemmelser i folkeretten som kommer til anvendelse, herunder internasjonal humanitær rett.

Article 18

1. States Parties shall cooperate in the prevention of the offences set forth in article 2 by taking all practicable measures, *inter alia*, by adapting their domestic legislation, if necessary, to prevent and counter preparations in their respective territories for the commission of those offences within or outside their territories, including:

(a) Measures to prohibit in their territories illegal activities of persons and organizations that knowingly encourage, instigate, organize or engage in the commission of offences set forth in article 2;

(b) Measures requiring financial institutions and other professions involved in financial transactions to utilize the most efficient measures available for the identification of their usual or occasional customers, as well as customers in whose interest accounts are opened, and to pay special attention to unusual or suspicious transactions and report transactions suspected of stemming from a criminal activity. For this purpose, States Parties shall consider:

Artikkel 18

1. Partene skal samarbeide om å hindre overtredelser som angitt i artikkel 2 ved å treffe alle praktisk gjennomførbare tiltak, blant annet ved om nødvendig å tilpasse sin interne lovgivning, for å hindre og motvirke at det på deres respektive territorier forberedes slike overtredelser innenfor og utenfor disse territorier, herunder:

a) tiltak for å forby ulovlig virksomhet på sine territorier utført av enkeltpersoner og organisasjoner som bevisst oppmuntrer til, tilskynder til, organiserer eller deltar i gjennomføring av overtredelser som angitt i artikkel 2,

b) tiltak som krever at finansinstitusjoner og andre profesjoner som er involvert i finsansielle transaksjoner, benytter de mest effektive tiltak som er til rådighet for å identifisere sine regulære eller mer tilfeldige kunder, såvel som kunder i hvis interesse det åpnes kontoer, retter særlig oppmerksomhet mot uvanlige eller mistenkelige transaksjoner og melder fra om transaksjoner som mistenkes å stamme fra kriminell virksomhet. For dette formål skal partene vurdere

(i) Adopting regulations prohibiting the opening of accounts the holders or beneficiaries of which are unidentified or unidentifiable, and measures to ensure that such institutions verify the identity of the real owners of such transactions;

(ii) With respect to the identification of legal entities, requiring financial institutions, when necessary, to take measures to verify the legal existence and the structure of the customer by obtaining, either from a public register or from the customer or both, proof of incorporation, including information concerning the customer's name, legal form, address, directors and provisions regulating the power to bind the entity;

(iii) Adopting regulations imposing on financial institutions the obligation to report promptly to the competent authorities all complex, unusual large transactions and unusual patterns of transactions, which have no apparent economic or obviously lawful purpose, without fear of assuming criminal or civil liability for breach of any restriction on disclosure of information if they report their suspicions in good faith;

(iv) Requiring financial institutions to maintain, for at least five years, all necessary records on transactions, both domestic or international.

2. States Parties shall further cooperate in the prevention of offences set forth in article 2 by considering:

(a) Measures for the supervision, including, for example, the licensing, of all money-transmission agencies;

(b) Feasible measures to detect or monitor the physical cross-border transportation ofcash and bearer negotiable instruments, subject to strict safeguards to ensure proper use of information and without impeding in any way the freedom of capital movements.

3. States Parties shall further cooperate in the prevention of the offences set forth in article 2 by exchanging accurate and verified information in accordance with their domestic law and coordinating administrative and other measures taken, as appropriate, to prevent the commission of offences set forth in article 2, in particular by:

(a) Establishing and maintaining channels of communication between their competent agencies and services to facilitate the secure and rapid exchange of information concerning all aspects of offences set forth in article 2;

i) å vedta bestemmelser som forbyr åpning av konto når innehaveren eller den begunstigede er uidentifisert eller ikke kan identifiseres, og tiltak for å sikre at slike institusjoner kontrollerer identiteten til de reelle eiere av slike transaksjoner,

ii) med hensyn til identifikasjon av juridiske personer, å kreve at finansinstitusjoner om nødvendig treffer tiltak for å kontrollere kundens juridiske eksistens og struktur ved å innhente firmaattest fra offentlig register eller fra kunden, eller fra dem begge, med informasjon om kundens navn, juridiske form, adresse, styremedlemmer og bestemmelser om fullmakt til å binde enheten,

iii) å vedta bestemmelser som pålegger finansinstitusjoner en forpliktelse til å gi kompetente myndigheter rask melding om alle komplekse, uvanlig store transaksjoner og uvanlige transaksjonsmønstre som ikke har noe klart økonomisk eller åpenbart lovlig formål, uten å måtte frykte strafferettslig eller sivilrettslig ansvar for brudd på restriksjoner om utlevering av opplysninger dersom de gir melding om sine mistanker i god tro;

iv) å kreve at finansinstitusjoner oppbevarer all nødvendig dokumentasjon om transaksjoner, både innenlandske og internasjonale, i minst fem år.

2. Partene skal videre samarbeide om å hindre overtredelser som angitt i artikkel 2 ved å vurdere

a) tilsyn, som for eksempel kan omfatte en lisensordning, med alle enheter som foretar pengeoverføringer,

b) gjennomførbare tiltak for å påvise eller overvåke fysisk transport over grensene av kontanter og omsettelige instrumenter utstedt på ihendehaver, med forbehold om strenge vernetiltak for å sikre korrekt bruk av opplysninger, og uten på noen måte å hindre fri kapitalbevegelse.

3. Partene skal videre samarbeide om å hindre overtredelser som angitt i artikkel 2 ved å utveksle nøyaktige og verifiserte opplysninger, i samsvar med sin interne lovgivning, og ved å samordne administrative og andre tiltak som etter behov er truffet for å hindre at det begås overtredelser som angitt i artikkel 2, særlig gjennom

a) å etablere og opprettholde kommunikasjonskanaler mellom sine kompetente organer og tjenester for å lette en rask og sikker utveksling av opplysninger om alle aspekter ved overtredelser som angitt i artikkel 2,

(b) Cooperating with one another in conducting inquiries, with respect to the offences set forth in article 2, concerning:
(i) The identity, whereabouts and activities of persons in respect of whom reasonable suspicion exists that they are involved in such offences;
(ii) The movement of funds relating to the commission of such offences.

4. States Parties may exchange information through the International Criminal Police Organization (Interpol).

b) å samarbeide om å etterforske overtredelser som angitt i artikkel 2, hva angår

i) en persons identitet, oppholdssted og aktiviteter, når det er rimelig grunn til å tro at vedkommende er innblandet i slike overtredelser,
ii) flytting av økonomiske midler i forbindelse med gjennomføringen av slike overtredelser.

4. Partene kan utveksle informasjon gjennom Den internasjonale kriminalpolitiorganisasjon (Interpol).

Article 19

The State Party where the alleged offender is prosecuted shall, in accordance with its domestic law or applicable procedures, communicate the final outcome of the proceedings to the Secretary-General of the United Nations, who shall transmit the information to the other States Parties.

Artikkel 19

Den part der den antatte gjerningsmannen straffeforfølges skal, i samsvar med sin interne lovgivning eller de framgangsmåter som får anvendelse, meddele det endelige utfallet av rettsforhandlingene til De forente nasjoners generalsekretær, som skal underrette de øvrige parter.

Article 20

The States Parties shall carry out their obligations under this Convention in a manner consistent with the principles of sovereign equality and territorial integrity of States and that of non-intervention in the domestic affairs of other States.

Artikkel 20

Partene skal oppfylle sine forpliktelser etter denne konvensjon på en måte som er forenlig med prinsippene om statenes suverene likhet og territorielle integritet, og med prinsippet om ikke-innblanding i andre staters indre anliggender.

Article 21

Nothing in this Convention shall affect other rights, obligations and responsibilities of States and individuals under international law, in particular the purposes of the Charter of the United Nations, international humanitarian law and other relevant conventions.

Artikkel 21

Ingen bestemmelse i denne konvensjon berører andre rettigheter og forpliktelser og annet ansvar som faller på stater og enkeltpersoner etter folkeretten, særlig formålene og prinsippene i De forente nasjoners pakt, i internasjonal humanitær rett og i andre relevante konvensjoner.

Article 22

Nothing in this Convention entitles a State Party to undertake in the territory of another State Party the exercise of jurisdiction or performance of functions which are exclusively reserved for the authorities of that other State Party by its domestic law.

Artikkel 22

Ingen bestemmelse i denne konvensjon gir en part myndighet til å utøve, på en annen parts territorium, jurisdiksjon eller funksjoner som utelukkende er forbeholdt den annen parts myndigheter etter dens interne lovgivning.

Article 23

1. The annex may be amended by the addition of relevant treaties that:
(a) Are open to the participation of all States;
(b) Have entered into force;

Artikkel 23

1. Vedlegget kan endres ved tilføyelse av relevante avtaler som
a) er åpne for deltakelse for alle stater,
b) er trådt i kraft,

(c) Have been ratified, accepted, approved or acceded to by at least twenty-two States Parties to the present Convention.

2. After the entry into force of this Convention, any State Party may propose such an amendment. Any proposal for an amendment shall be communicated to the depositary in written form. The depositary shall notify proposals that meet the requirements of paragraph 1 to all States Parties and seek their views on whether the proposed amendment should be adopted.

3. The proposed amendment shall be deemed adopted unless one third of the States Parties object to it by a written notification not later than 180 days after its circulation.

4. The adopted amendment to the annex shall enter into force 30 days after the deposit of the twenty-second instrument of ratification, acceptance or approval of such amendment for all those States Parties having deposited such an instrument. For each State Party ratifying, accepting or approving the amendment after the deposit of the twenty-second instrument, the amendment shall enter into force on the thirtieth day after deposit by such State Party of its instrument of ratification, acceptance or approval.

c) er ratifisert, godkjent, godtatt eller tiltrådt av minst tjueto stater som er part i denne konvensjon.

2. Etter at denne konvensjon er trådt i kraft, kan enhver part foreslå en slik endring. Ethvert forslag om endring skal meddeles depositaren skriftlig. Depositaren skal gi alle parter underretning om forslag som oppfyller kravene i nr. 1, og skal be om deres syn på om endringsforslaget bør vedtas.

3. Endringsforslaget skal anses vedtatt med mindre en tredel av partene reiser innsigelse ved skriftlig underretning senest 180 dager etter at forslaget ble sendt ut.

4. Den vedtatte endringen av vedlegget skal tre i kraft 30 dager etter deponering av det tjueandre dokumentet som ratifiserer, godkjenner eller godtar endringen, for alle parter som har deponert et slikt dokument. For hver part som ratifiserer, godkjenner eller godtar endringen etter at det tjueandre dokumentet er deponert, skal den tre i kraft den trettiende dag etter at denne part har deponert sitt ratifikasjons-, godkjennings- eller godtakelsesdokument.

Article 24

1. Any dispute between two or more States Parties concerning the interpretation or application of this Convention which cannot be settled through negotiation within a reasonable time shall, at the request of one of them, be submitted to arbitration. If, within six months from the date of the request for arbitration, the parties are unable to agree on the organization of the arbitration, any one of those parties may refer the dispute to the International Court of Justice, by application, in conformity with the Statute of the Court.

2. Each State may at the time of signature, ratification, acceptance or approval of this Convention or accession thereto declare that it does not consider itself bound by paragraph 1. The other States Parties shall not be bound by paragraph 1 with respect to any State Party which has made such a reservation.

3. Any State which has made a reservation in accordance with paragraph 2 may at any time withdraw that reservation by notification to the Secretary-General of the United Nations.

Artikkel 24

1. Enhver tvist mellom to eller flere parter om tolkningen eller anvendelsen av denne konvensjon som ikke lar seg løse ved forhandling i løpet av et rimelig tidsrom, skal på anmodning fra en av partene henvises til voldgift. Dersom partene ikke blir enige om organiseringen av voldgiften innen seks måneder fra datoen for anmodning om voldgift, kan hver av partene bringe tvisten inn for Den internasjonale domstol, ved stevning i samsvar med Domstolens vedtekter.

2. Hver stat kan, når den undertegner, ratifiserer, godtar eller godkjenner denne konvensjon, eller når den tiltrer konvensjonen, erklære at den ikke anser seg bundet av nr. 1. De øvrige parter skal ikke være bundet av nr. 1 med hensyn til en part som har tatt et slikt forbehold.

3. En stat som har tatt et forbehold i samsvar med nr. 2, kan på ethvert tidspunkt trekke forbeholdet tilbake ved underretning til De forente nasjoners generalsekretær.

Article 25

1. This Convention shall be open for signature by all States from 10 January 2000 to 31 December

Artikkel 25

1. Denne konvensjon skal være åpen for undertegning av alle stater fra 10. januar 2000 til 31. desem-

2001 at United Nations Headquarters in New York.
2. This Convention is subject to ratification, acceptance or approval. The instruments of ratification, acceptance or approval shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations.
3. This Convention shall be open to accession by any State. The instruments of accession shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations.

ber 2001 ved De forente nasjoners sete i New York.
2. Denne konvensjon skal ratifiseres, godtas eller godkjennes. Ratifikasjons-, godtakelses- eller godkjenningsdokumentene skal deponeres hos De forente nasjoners generalsekretær.
3. Denne konvensjon skal være åpen for tiltredelse av enhver stat. Tiltredelsesdokumentene skal deponeres hos De forente nasjoners generalsekretær.

Article 26

1. This Convention shall enter into force on the thirtieth day following the date of the deposit of the twenty-second instrument of ratification, acceptance, approval or accession with the Secretary-General of the United Nations.
2. For each State ratifying, accepting, approving or acceding to the Convention after the deposit of the twenty-second instrument of ratification, acceptance, approval or accession, the Convention shall enter into force on the thirtieth day after deposit by such State of its instrument of ratification, acceptance, approval or accession.

Artikkel 26

1. Denne konvensjon skal tre i kraft den trettiende dagen fra den dag det tjueandre ratifikasjons-, godtakelses-, godkjennings- eller tiltredelsesdokumentet er deponert hos De forente nasjoners generalsekretær.
2. For hver stat som ratifiserer, godtar, godkjenner eller tiltrer konvensjonen etter at det tjueandre ratifikasjons-, godtakelses-, godkjennings- eller tiltredelsesdokumentet er deponert, skal konvensjonen tre i kraft den trettiende dagen etter at denne stat har deponert sitt ratifikasjons-, godtakelses-, godkjennings- eller tiltredelsesdokument.

Article 27

1. Any State Party may denounce this Convention by written notification to the Secretary-General of the United Nations.
2. Denunciation shall take effect one year following the date on which notification is received by the Secretary-General of the United Nations.

Artikkel 27

1. Hver part kan si opp denne konvensjon ved skriftlig underretning til De forente nasjoners generalsekretær.
2. Oppsigelsen får virkning ett år fra den dag De forente nasjoners generalsekretær mottar underretningen.

Article 28

The original of this Convention, of which the Arabic, Chinese, English, French, Russian and Spanish texts are equally authentic, shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations who shall send certified copies thereof to all States.

IN WITNESS WHEREOF, the undersigned, being duly authorized thereto by their respective Governments, have signed this Convention, opened for signature at United Nations Headquarters in New York on 10 January 2000.

Artikkel 28

Originaleksemplaret av denne konvensjon, hvis arabiske, engelske, franske, kinesiske, russiske og spanske tekst har samme gyldighet, skal deponeres hos De forente nasjoners generalsekretær, som skal sende bekreftede kopier av den til alle stater.

SOM BEKREFTELSE PÅ DETTE har de undertegnede, som av sine regjeringer er gitt behørig fullmakt til det, undertegnet denne konvensjon, som ble åpnet for undertegning ved De forente nasjoners sete i New York 10. januar 2000.

Annex

1. Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft, done at The Hague on 16 December 1970.
2. Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation, done at Montreal on 23 September 1971.
3. Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents, adopted by the General Assembly of the United Nations on 14 December 1973.
4. International Convention against the Taking of Hostages, adopted by the General Assembly of the United Nations on 17 December 1979.
5. Convention on the Physical Protection of Nuclear Material, adopted at Vienna on 3 March 1980.
6. Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation, supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation, done at Montreal on 24 February 1988.
7. Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation, done at Rome on 10 March 1988.
8. Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms located on the Continental Shelf, done at Rome on 10 March 1988.

9. International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings, adopted by the General Assembly of the United Nations on 15 December 1997.

Vedlegg

1. Konvensjon om bekjempelse av ulovlig bemektigelse av luftfartøyer, utferdiget i Haag 16. desember 1970.
2. Konvensjon om bekjempelse av ulovlige handlinger mot sikkerheten i sivil luftfart, utferdiget i Montreal 23. september 1971.
3. Konvensjon om forebyggelse av og straff for forbrytelser mot internasjonalt beskyttede personer herunder diplomatiske representanter, vedtatt av De forente nasjoners generalforsamling 14. desember 1973.
4. Internasjonal konvensjon mot gisseltaking, vedtatt av De forente nasjoners generalforsamling 17. desember 1979.
5. Konvensjon om fysisk beskyttelse av nukleært materiale, vedtatt i Wien 3. mars 1980.
6. Protokoll til bekjempelse av ulovlige voldelige handlinger ved lufthavner som betjener internasjonal sivil luftfart, supplerende til Konvensjon om bekjempelse av ulovlige handlinger mot sikkerheten i sivil luftfart, utferdiget i Montreal 24. februar 1988.

7. Konvensjon til bekjempelse av ulovlige handlinger mot sikkerheten ved skipsfart, utferdiget i Roma 10. mars 1988.
8. Protokoll til bekjempelse av ulovlige handlinger mot sikkerheten ved faste plattformer plassert på kontinentalsokkelen, utferdiget i Roma 10. mars 1988.
9. Internasjonal konvensjon om bekjempelse av terroristbombing, vedtatt av De forente nasjoners generalforsamling 15. desember 1997.

Vedlegg 2

FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 28. september 2001 – engelsk originaltekst

Adopted by the Security Council at its 4385th meeting, on 28 September 2001

The Security Council,

Reaffirming its resolutions 1269 (1999) of 19 October 1999 and 1368 (2001) of 12 September 2001,

Reaffirming also its unequivocal condemnation of the terrorist attacks which took place in New York, Washington, D.C. and Pennsylvania on 11 September 2001, and expressing its determination to prevent all such acts,

Reaffirming further that such acts, like any act of international terrorism, constitute a threat to international peace and security,

Reaffirming the inherent right of individual or collective self-defence as recognized by the Charter of the United Nations as reiterated in resolution 1368 (2001),

Reaffirming the need to combat by all means, in accordance with the Charter of the United Nations, threats to international peace and security caused by terrorist acts,

Deeply concerned by the increase, in various regions of the world, of acts of terrorism motivated by intolerance or extremism,

Calling on States to work together urgently to prevent and suppress terrorist acts, including through increased cooperation and full implementation of the relevant international conventions relating to terrorism,

Recognizing the need for States to complement international cooperation by taking additional measures to prevent and suppress, in their territories through all lawful means, the financing and preparation of any acts of terrorism,

Reaffirming the principle established by the General Assembly in its declaration of October 1970 (resolution 2625 (XXV)) and reiterated by the Security Council in its resolution 1189 (1998) of 13 August 1998, namely that every State has the duty to refrain from organizing, instigating, assisting or

FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 28. september 2001 – norsk oversettelse

Vedtatt av Sikkerhetsrådet på dets møte nr. 4385, 28. september 2001

Sikkerhetsrådet,

som bekrefter på ny sin resolusjon 1269 (1999) av 19. oktober 1999 og 1368 (2001) av 12. september 2001,

som også bekrefter på ny sin utvetydige fordømmelse av terrorangrepene som fant sted i New York, Washington D.C. og Pennsylvania 11. september 2001, og som gir uttrykk for at det er fast bestemt på å hindre alle slike handlinger,

som videre bekrefter på ny at slike handlinger, i likhet med enhver internasjonal terrorhandling, utgjør en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet,

som bekrefter på ny den naturlige rett til individuelt eller kollektivt selvforsvar anerkjent av FN-pakten og gjentatt i resolusjon 1368 (2001),

som bekrefter på ny behovet for å bekjempe, i samsvar med FN-pakten og med alle midler, enhver trussel mot internasjonal fred og sikkerhet som skyldes terrorhandlinger,

som er dypt bekymret over økningen i *terror*handlinger i ulike deler av verden som har bakgrunn i intoleranse eller ekstremisme,

som oppfordrer statene til umiddelbart å samarbeide om å hindre og bekjempe terrorhandlinger, herunder ved å styrke samarbeidet og fullt ut gjennomføre relevante internasjonale konvensjoner om terrorisme,

som erkjenner nødvendigheten av at statene kompletterer internasjonalt samarbeid ved å treffe ytterligere tiltak for å hindre og bekjempe, på sitt territorium og ved alle lovlige midler, finansiering av og forberedelse til terrorhandlinger,

som bekrefter på ny prinsippet som er fastsatt i Generalforsamlingens erklæring av oktober 1970 (resolusjon 2625 (XXV)) og gjentatt i Sikkerhetsrådets resolusjon 1189 (1998) av 13. august 1998, og som sier at enhver stat har plikt til å avstå fra å organisere, tilskynde til, bistå eller delta i terrorhand-

participating in terrorist acts in another State or acquiescing in organized activities within its territory directed towards the commission of such acts,

Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations,

1. *Decides* that all States shall:

(a) Prevent and suppress the financing of terrorist acts;

(b) 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;

(c) Freeze without delay funds and other financial assets or economic resources of persons who commit, or attempt to commit, terrorist acts or participate in or facilitate the commission of terrorist acts; of entities owned or controlled directly or indirectly by such persons; and of persons and entities acting on behalf of, or at the direction of such persons and entities, including funds derived or generated from property owned or controlled directly or indirectly by such persons and associated persons and entities;

(d) Prohibit their nationals or any persons and entities within their territories from making any funds, financial assets or economic resources or financial or other related services available, directly or indirectly, for the benefit of persons who commit or attempt to commit or facilitate or participate in the commission of terrorist acts, of entities owned or controlled, directly or indirectly, by such persons and of persons and entities acting on behalf of or at the direction of such persons;

2. *Decides also* that all States shall:

(a) Refrain from providing any form of support, active or passive, to entities or persons involved in terrorist acts, including by suppressing recruitment of members of terrorist groups and eliminating the supply of weapons to terrorists;

(b) Take the necessary steps to prevent the commission of terrorist acts, including by provision of early warning to other States by exchange of information;

(c) Deny safe haven to those who finance, plan, support, or commit terrorist acts, or provide safe havens;

(d) Prevent those who finance, plan, facilitate or

linger i en annen stat eller finne seg i at det foregår organisert virksomhet på statens territorium med sikte på gjennomføringen av slike handlinger,

som handler i medhold av FN-paktens kapittel VII,

1. *beslutter* at alle stater skal:

a) hindre og bekjempe finansiering av terrorhandlinger,

b) gjøre det straffbart for statens borgere eller på statens territorium forsettlig å framskaffe eller samle inn økonomiske midler, uansett måte, direkte eller indirekte, i den hensikt å benytte dem, eller vel vitende om at de skal benyttes, til å utføre terrorhandlinger,

c) uten opphold fryse økonomiske midler og andre finansielle aktiva eller økonomiske ressurser som tilhører personer som begår, eller forsøker å begå, terrorhandlinger, eller som deltar i eller tilrettelegger for gjennomføring av terrorhandlinger; som tilhører virksomheter som direkte eller indirekte eies eller kontrolleres av slike personer; og som tilhører personer og virksomheter som handler på vegne av, eller etter ordre fra slike personer og virksomheter, herunder økonomiske midler som stammer fra eiendom som direkte eller indirekte eies eller kontrolleres av slike personer og tilknyttede personer og virksomheter,

d) forby sine borgere eller personer og virksomheter på sitt territorium å stille økonomiske midler, finansielle aktiva eller økonomiske ressurser eller finansielle tjenester eller andre tilsvarende tjenester direkte eller indirekte til rådighet for personer som begår eller forsøker å begå, eller som tilrettelegger for eller deltar i gjennomføringen av terrorhandlinger, for virksomheter som direkte eller indirekte eies eller kontrolleres av slike personer, og for personer og virksomheter som handler på vegne av eller etter ordre fra slike personer,

2. *beslutter også* at alle stater skal:

a) avstå fra å yte noen form for aktiv eller passiv støtte til virksomheter eller personer som er innblandet i terrorhandlinger, herunder ved å bekjempe rekruttering av medlemmer til terroristgrupper, og ved å eliminere våpenleveranser til terrorister,

b) treffe de nødvendige tiltak for å hindre at det begås terrorhandlinger, herunder ved å gi tidlig varsling til andre stater gjennom utveksling av informasjon,

c) nekte trygt tilholdssted for dem som finansierer, planlegger, støtter eller begår terrorhandlinger, eller som tilbyr trygt tilholdssted,

d) hindre dem som finansierer, planlegger, tilrette-

commit terrorist acts from using their respective territories for those purposes against other States or their citizens;

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

(f) Afford one another the greatest measure of assistance in connection with criminal investigations or criminal proceedings relating to the financing or support of terrorist acts, including assistance in obtaining evidence in their possession necessary for the proceedings;

(g) Prevent the movement of terrorists or terrorist groups by effective border controls and controls on issuance of identity papers and travel documents, and through measures for preventing counterfeiting, forgery or fraudulent use of identity papers and travel documents;

3. *Calls* upon all States to:

(a) Find ways of intensifying and accelerating the exchange of operational information, especially regarding actions or movements of terrorist persons or networks; forged or falsified travel documents; traffic in arms, explosives or sensitive materials; use of communications technologies by terrorist groups; and the threat posed by the possession of weapons of mass destruction by terrorist groups;

(b) Exchange information in accordance with international and domestic law and cooperate on administrative and judicial matters to prevent the commission of terrorist acts;

(c) Cooperate, particularly through bilateral and multilateral arrangements and agreements, to prevent and suppress terrorist attacks and take action against perpetrators of such acts;

(d) Become parties as soon as possible to the relevant international conventions and protocols relating to terrorism, including the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism of 9 December 1999;

(e) Increase cooperation and fully implement the relevant international conventions and protocols relating to terrorism and Security Council resolutions 1269 (1999) and 1368 (2001);

(f) Take appropriate measures in conformity with the relevant provisions of national and international law, including international standards of

legger for eller begår terrorhandlinger i å bruke sine respektive territorier for slike formål mot andre stater eller deres borgere,

e) sikre at enhver person som deltar i finansiering av, planlegging av, forberedelser til eller utøvelse av terrorhandlinger, eller som støtter terrorhandlinger, stilles for retten, og i tillegg til ethvert annet tiltak mot dem, sikre at det i interne lover og forskrifter fastsettes at slike terrorhandlinger er alvorlige, straffbare handlinger, og at straffen behørig gjenspeiler hvor alvorlige slike terrorhandlinger er,

f) gi hverandre størst mulig bistand i forbindelse med etterforskning eller straffesaker knyttet til finansiering av eller støtte til terrorhandlinger, herunder bistand til å innhente bevis som de har i sin besittelse, og som er nødvendige av hensyn til rettsforfølgningen,

g) hindre bevegelse av terrorister eller terroristgrupper ved å føre effektiv grensekontroll og kontroll med utstedelse av legitimasjonspapirer og reisedokumenter, og gjennom tiltak for å hindre ettergjøring, dokumentfalsk eller ulovlig bruk av legitimasjonspapirer og reisedokumenter,

3. *oppfordrer* alle stater til:

a) å finne måter å intensivere og forsere utvekslingen av operasjonell informasjon, særlig med hensyn til terroristers eller terroristnettverks handlinger eller bevegelser, falske eller forfalskede reisedokumenter, handel med våpen, eksplosiver eller sensitive materialer, terroristgruppers bruk av informasjonsteknologi og den trussel terroristgruppers besittelse av masseødeleggelsesvåpen utgjør,

b) å utveksle informasjon i samsvar med folkeretten og intern lovgivning og å samarbeide om administrative og juridiske spørsmål for å hindre at det begås terrorhandlinger,

c) å samarbeide, særlig gjennom bilaterale og multilaterale ordninger og avtaler, om å hindre og bekjempe terrorangrep og treffe tiltak mot personer som begår slike handlinger,

d) snarest mulig å bli part i de relevante internasjonale konvensjoner og protokoller om terrorisme, herunder Internasjonal konvensjon om bekjempelse av finansiering av terrorisme av 9. desember 1999,

e) å øke samarbeidet om og fullt ut å gjennomføre de relevante konvensjoner og protokoller om terrorisme og Sikkerhetsrådetsresolusjoner 1269 (1999) og 1368 (2001),

f) å treffe de nødvendige tiltak i samsvar med de relevante bestemmelser i nasjonal rett og folkeretten, herunder internasjonale menneskeretts-

human rights, before granting refugee status, for the purpose of ensuring that the asylum-seeker has not planned, facilitated or participated in the commission of terrorist acts;

(g) Ensure, in conformity with international law, that refugee status is not abused by the perpetrators, organizers or facilitators of terrorist acts, and that claims of political motivation are not recognized as grounds for refusing requests for the extradition of alleged terrorists;

4. *Notes* with concern the close connection between international terrorism and transnational organized crime, illicit drugs, money-laundering, illegal arms-trafficking, and illegal movement of nuclear, chemical, biological and other potentially deadly materials, and in this regard *emphasizes* the need to enhance coordination of efforts on national, subregional, regional and international levels in order to strengthen a global response to this serious challenge and threat to international security;

5. *Declares* that acts, methods, and practices of terrorism are contrary to the purposes and principles of the United Nations and that knowingly financing, planning and inciting terrorist acts are also contrary to the purposes and principles of the United Nations;

6. *Decides* to establish, in accordance with rule 28 of its provisional rules of procedure, a Committee of the Security Council, consisting of all the members of the Council, to monitor implementation of this resolution, with the assistance of appropriate expertise, and *calls upon* all States to report to the Committee, no later than 90 days from the date of adoption of this resolution and thereafter according to a timetable to be proposed by the Committee, on the steps they have taken to implement this resolution;

7. *Directs* the Committee to delineate its tasks, submit a work programme within 30 days of the adoption of this resolution, and to consider the support it requires, in consultation with the Secretary-General;

8. *Expresses* its determination to take all necessary steps in order to ensure the full implementation of this resolution, in accordance with its responsibilities under the Charter;

9. *Decides* to remain seized of this matter.

standarder, før de innvilger flyktningestatus, for det formål å sikre at asylsøkeren ikke har planlagt, tilrettelagt for eller deltatt i gjennomføringen av terrorhandlinger,

g) å sikre, i samsvar med folkeretten, at de som begår, organiserer eller tilrettelegger for terrorhandlinger ikke misbruker flyktningestatusen, og at påstander om politiske motiver ikke anerkjennes som grunn til å avslå begjæringer om utlevering av antatte terrorister,

4. *konstaterer* med bekymring den nære sammenhengen mellom internasjonal terrorisme og grenseoverskridende organisert kriminalitet, ulovlig narkotikahandel, hvitvasking av penger, ulovlig handel med våpen og ulovlig bevegelse av spaltbart, kjemisk, biologisk og annet potensielt dødbringende materiale, og *understreker* i denne sammenheng behovet for å styrke samordningen av innsatsen på nasjonalt, subregionalt, regionalt og internasjonalt nivå for å styrke et verdensomspennende tiltak mot den alvorlige utfordringen og trusselen internasjonal sikkerhet står overfor,

5. *erklærer* at terrorhandlinger, terrormetoder og utøvelse av terror er i strid med De forente nasjoners mål og prinsipper, og at medvitende finansiering, planlegging og oppfordring til terrorhandlinger også er i strid med De forente nasjoners mål og prinsipper,

6. *beslutter* i samsvar med regel 28 i sin foreløpige forretningsorden å nedsette en komité i Sikkerhetsrådet som består av alle Rådets medlemmer, og som skal overvåke gjennomføringen av denne resolusjon med bistand fra den nødvendige ekspertise, og *oppfordrer* alle stater til å rapportere til komiteen hvilke skritt de har tatt for å gjennomføre denne resolusjon, senest 90 dager etter den dag denne resolusjon er vedtatt og deretter i henhold til en tidsplan som foreslås av komiteen,

7. *ber komiteen* definere sine oppgaver, oversende et arbeidsprogram innen 30 dager etter at denne resolusjon er vedtatt, og vurdere den støtten den trenger, i samråd med Generalsekretæren,

8. *gir uttrykk for* at det er fast bestemt på å treffe alle nødvendige tiltak for å sikre full gjennomføring av denne resolusjon i henhold til sitt ansvar etter FN-pakten,

9. *beslutter* at saken fortsatt skal stå på dagsordenen.

Offentlige etater kan bestille flere eksemplarer fra:
Statens forvaltningstjeneste
Informasjonsforvaltning
E-post: publikasjonsbestilling@ft.dep.no
Telefaks: 22 24 27 86

Andre kan bestille fra:
Akademika AS
Avdeling for offentlige publikasjoner
Postboks 8134 Dep
0033 OSLO
Telefon: 22 11 67 70
Telefaks: 22 42 05 51
Grønt nummer: 800 80 960

Publikasjonen finnes på Internett:
http://odin.dep.no/

Trykk: A/S O.F.A. - 04/2002

241 491