



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 100 L

(2018–2019)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i straffeloven mv.
(terrorrelaterte folkerettslige forpliktelser m.m.)



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 100 L

(2018–2019)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i straffeloven mv.
(terrorrelaterte folkerettslige forpliktelser m.m.)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold..	5	3.8.4	Departementets vurdering	31
2	Bakgrunnen for lovforslagene ..	7	4	Terrorrelaterte handlinger mot luftfarten.....	33
3	Reiser med terrorformål mv. ...	9	4.1	Ulovlige handlinger mot sikkerheten i sivil luftfart	33
3.1	Internasjonale tiltak mot reiser med terrorformål mv.	9	4.1.1	Generelt om Beijingkonvensjonen	33
3.1.1	Bakgrunn	9	4.1.2	Angrep på fly og flyplasser	33
3.1.2	Sikkerhetsrådsresolusjon 2178	9	4.1.3	Farefull bruk av luftfartøy	34
3.1.3	Rigaprotokollen	9	4.1.4	Utslipp av farlig materiale fra fly og bruk av farlig materiale mot eller om bord på et fly	36
3.2	Hovedtrekk i gjeldende rett	10		Ulovlig transport av farlig materiale	37
3.2.1	Straffeloven kapittel 18 og gjennomføringen av folkerettslige forpliktelser på terrorområdet	10	4.1.5	Ulovlig bemektigelse av luftfartøyer	37
3.2.2	Relevante straffebestemmelser	11	4.2	Generelt om Beijingprotokollen og Haagkonvensjonen om bekjempelse av flykapring	37
3.3	Fremmed rett	12		Forpliktelsen	38
3.3.1	EU	12	4.2.1	Gjeldende rett	38
3.3.2	Sverige	14	4.2.2	Forslaget i høringsnotatet	39
3.3.3	Danmark	16	4.2.3	Høringsinstansenes syn	39
3.3.4	Finland	17	4.2.4	Departementets vurdering	39
3.4	Deltakelse i organisasjoner med terrorformål	18	4.2.5	Relaterte handlinger	39
3.5	Mottakelse av opplæring i terrorisme	19	4.2.6	Trusler	39
3.6	Reiser med terrorformål	19	4.3	Medvirkning og forsøk	40
3.6.1	Sikkerhetsrådsresolusjon 2178	19	4.3.1	Unndragelse fra strafforfølgning ..	40
3.6.2	Rigaprotokollen	19	4.3.2	Forbund	40
3.6.3	Oppfyllelsen av forpliktelsene i gjeldende rett	20	4.3.3		
3.6.4	Forholdet til menneskerettighetene	22	4.3.4		
3.6.5	Forslaget i høringsnotatet	23	5	Båndlegging av formuesgoder	41
3.6.6	Høringsinstansenes syn	23	5.1	Bakgrunn	41
3.6.7	Departementets vurdering	25	5.2	Generelt om båndlegging	42
3.6.8	Nærmere om utformingen av straffebudet om reiser med terrorformål	26	5.2.1	Straffeprosessloven kapittel 15 b .	42
3.7	Finansiering, organisering og tilrettelegging av reiser med terrorformål	27	5.2.2	NOU 2016: 24 Ny straffe- prosesslov	42
3.7.1	Sikkerhetsrådsresolusjon 2178	27	5.3	Folkerettslige forpliktelser og standarder	43
3.7.2	Rigaprotokollen	27	5.3.1	Folkerettslige forpliktelser	43
3.7.3	FATFs rekommandasjon nr. 5	28	5.3.2	FATFs rekommandasjon nr. 6	43
3.7.4	Oppfyllelsen av forpliktelsene i gjeldende rett	29	5.3.3	FATFs evalueringsrapport	44
3.7.5	Forslaget i høringsnotatet	29	5.3.4	Departementets overordnede syn	46
3.7.6	Høringsinstansenes syn	29	5.4	Fremmed rett	46
3.7.7	Departementets vurdering	30	5.4.1	EU	46
3.8	Behovet for straffeprosessuelle endringer	30	5.4.2	Sverige	47
3.8.1	Gjeldende rett	30	5.4.3	Danmark	47
3.8.2	Forslaget i høringsnotatet	30	5.4.4	Finland	47
3.8.3	Høringsinstansenes syn	30	5.5	Kravet om en ordning for å beslutte båndlegging	48
			5.5.1	Gjeldende rett	48
			5.5.2	NOU 2016: 24 Ny straffe- prosesslov	48

5.5.3	Rekommandasjon nr. 6	48	5.11.3	Departementets vurdering av FATFs evaluering	69
5.5.4	Vurdering av kravet om en ordning for å beslutte båndlegging samt spørsmålet om systemet for samling og bekjentgjøring av båndleggingsbeslutninger er godt nok	50	5.11.4	Forslaget i høringsnotatet	69
5.6	Begjæring om båndlegging fra annen stat	50	5.11.5	Høringsinstansenes syn	70
5.6.1	Gjeldende rett	50	5.11.6	Departementets vurdering	70
5.6.2	Rekommandasjon nr. 6	51	6	Endring av inkassoloven	75
5.6.3	Endringer i utleveringsloven § 24	52	7	Økonomiske og administrative konsekvenser	76
5.7	Forbud mot å stille båndlagte midler til rådighet	53	8	Merknader til de enkelte bestemmelsene	77
5.7.1	Gjeldende rett	53		Forslag til lov om endringer i straffeloven mv. (terrorrelaterte folkerettslige forpliktelser m.m.)	83
5.7.2	Rekommandasjon nr. 6	55		Vedlegg	
5.7.3	Vurdering av et forbud mot å stille båndlagte midler til rådighet	55	1	Sikkerhetsrådsresolusjon 2178 (2014)	87
5.8	Gjenstanden for båndlegging og forholdet til tredjepersoner	56	2	Tilleggsprotokoll 22. oktober 2015 til Europarådets konvensjon 16. mai 2005 om forebygging av terrorisme (Rigaprotokollen)	104
5.8.1	Gjeldende rett	56	3	Konvensjon 10. september 2010 om bekjempelse av ulovlige handlinger knyttet til internasjonal sivil luftfart (Beijing-konvensjonen)	116
5.8.2	NOU 2016: 24 Ny straffe- prosesslov	57	4	Tilleggsprotokoll 10. september 2010 til konvensjonen om bekjempelse av ulovlig bemektigelse av luftfartøyer (Beijingprotokollen)	144
5.8.3	Rekommandasjon nr. 6	58			
5.8.4	Vurdering av behovet for endringer i reglene om gjenstanden for båndlegging og forholdet til tredjepersoner	58			
5.9	Hvilke lovbrudd som kan gi grunnlag for båndlegging	59			
5.10	Tidsfristen for en båndleggingsbeslutning	60			
5.11	Båndlegging og forholdet til straffesaken	61			
5.11.1	Gjeldende rett	61			
5.11.2	Rekommandasjon nr. 6	68			

Prop. 100 L

(2018–2019)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i straffeloven mv. (terrorrelaterte folkerettslige forpliktelser m.m.)

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 10. april 2019,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår i denne proposisjonen lovendringer som følger opp folkerettslige forpliktelser og internasjonale anbefalinger på terrorområdet.

Det foreslås for det første et spesialisert straffebud mot reiser med terrorformål. Dette straffebudet gjennomfører folkerettslige forpliktelser etter FNs sikkerhetsråds resolusjon 2178 og Rigaprotokollen til Europarådets konvensjon om forebygging av terrorisme. Det foreslås også en lovendring som gjør det klart at finansiering av reiser med formål om å gi eller motta opplæring i terror kan straffes som terrorfinansiering. Lovendringene vil legge til rette for at Norge kan ratifisere Rigaprotokollen.

Videre foreslås det endringer i straffeloven som følge av folkerettslige forpliktelser knyttet til terrorrelaterte handlinger mot luftfarten. Forpliktelsene springer i hovedsak ut fra Beijingkonvensjonen (2010) om bekjempelse av ulovlige handlinger knyttet til sikkerheten i sivil luftfart og Beijingprotokollen (2010) om bekjempelse av ulovlig bemanning av luftfartøyer. Det foreslås å

kriminalisere farefull bruk av luftfartøy samt bruk og utslipp av visse våpen og farlige materialer fra fly. Det foreslås også visse justeringer av straffebestemmelsen om flykapring. Lovendringene vil legge til rette for at Norge kan tiltre disse instrumentene, som videreutvikler konvensjoner som Norge allerede er tilsluttet.

Det foreslås også endringer i reglene om båndlegging av formuesgoder. Regelverket foreslås flyttet fra straffeprosessloven til politiloven. Dette innebærer at båndlegging ikke lenger skal beslutes av påtalemyndigheten som et straffeprosessuelt tvangsmiddel, men av Politiets sikkerhetstjeneste som et tiltak utenfor etterforskning med hjemmel i politiloven. Formålet er å oppfylle internasjonale anbefalinger om at båndlegging skal være uavhengig av en straffesak. Det foreslås også andre endringer i reglene om båndlegging som legger til rette for en mer effektiv og rettssikker bruk av tiltaket.

Departementet foreslår dessuten endringer i inkassoloven samt retting av enkelte inkurier ellers i lovverket.

I proposisjonen foreslås det for det første rettelser i straffeprosessloven §§ 242, 242 a og 292 a. Ved en inkurie ble straffeprosessloven § 216 o om dataavlesing ikke føyd til i listen over skjulte tvangsmidler i disse bestemmelsene ved lov 17. juni 2016 nr. 54 om endringer i straffeprosessloven (skjulte tvangsmidler).

For det andre foreslås enkelte rettelser i utleveringsloven. I §§ 15, 20 og 24 tilføyes en henvisning til straffeprosessloven kapittel 16 d. Ved en inkurie ble ikke henvisningen lagt til da kapittel

16 d ble tilføyd straffeprosessloven ved lov 17. juni 2016 nr. 54.

For det tredje foreslår departementet endringer i lov 13. mai 1988 nr. 26 om inkassovirk-somhet og annen inndriving av forfalte pengekrav for å tilpasse inkassolovens regler om yrkeskvalifikasjoner til lov 16. juni 2017 nr. 69 om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner. Det foreslås å erstatte reglene i inkassoloven om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner med henvisninger til reglene i yrkeskvalifikasjonsloven.

2 Bakgrunnen for lovforslagene

Justis- og beredskapsdepartementet sendte 21. november 2016 på høring forslag til endringer i blant annet straffeloven, straffeprosessloven og politiloven. Forslagene var begrunnet i folkerettslige forpliktelser og internasjonale anbefalinger om bekjempelse av terror.

FNs sikkerhetsråds resolusjon 2178 (2014) medfører plikt til å kriminalisere blant annet utenlandsreiser med terrorformål og finansiering av slike reiser. Tilsvarende forpliktelser følger av Rigaprotokollen, som Europarådet vedtok i 2015.

Beijingkonvensjonen og Beijingprotokollen fra 2010 gjelder terrorrelaterte handlinger mot luftfarten, og bygger på to av FNs terrorkonvensjoner som Norge allerede er tilsluttet. Norsk rett oppfylder i hovedsak de aktuelle forpliktelsene, men i høringsnotatet ble det lagt frem forslag til enkelte endringer i blant annet straffeloven som vil tydeliggjøre og sikre at forpliktelsene er oppfylt fullt ut.

Departementet foreslo dessuten flere endringer knyttet til båndleggingsreglene, som i dag gjennomfører FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 (2001). I høringsnotatet ble det blant annet foreslått at båndlegging ikke skal være et straffeprosessuelt tvangsmiddel, men benyttes utenfor etterforskning med hjemmel i politiloven. Forslagene hadde i hovedsak bakgrunn i en evalueringsrapport om Norge som ble avgitt i 2014 av Financial Action Task Force (FATF).

Høringsnotatet ble sendt på høring til følgende instanser:

Departementene

Høyesterett
Lagmannsrettene
Tingrettene
Domstoladministrasjonen

Riksadvokaten
Statsadvokatembetene
Generaladvokaten
Politidirektoratet
Politidistriktene
Politiets sikkerhetstjeneste (PST)

Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert kriminalitet (Kripas)

Den sentrale enhet for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet (ØKOKRIM)

Brønnøysundregistrene

Datatilsynet

Finanstilsynet

Kompetansesenter for kriminalitetsforebygging

Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter

Norges Bank

Regjeringsadvokaten

Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-,
overvåkings- og trygghetstjenester
(EOS-utvalget)

Stortingets ombudsmann for Forsvaret

Stortingets ombudsmann for forvaltningen
(Sivilombudsmannen)

Advokatforeningen

Amnesty International Norge

Den norske Dommerforeningen

Den norske Helsingforskomité

Den norske Revisorforening

Finans Norge

Finansforbundet

Finansieringsselskapenes Forening

Juridisk rådgivning for kvinner

Juss-Buss

Jussformidlingen i Bergen

Jusshjelpa i Nord-Norge

Landsorganisasjonen i Norge

Norges Juristforbund

Norges Offisersforbund

Norges politilederlag

Norges Røde Kors

Norsk forening for kriminalreform – KROM

Næringslivets Hovedorganisasjon

Politiets fellesforbund

Politijuristene

Rettspolitisk forening

Verdipapirfondenes Forening

Verdipapirforetakenes Forbund
Det juridiske fakultet ved Universitetet i Bergen
Det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo
Det juridiske fakultet ved Universitetet i Tromsø
Forsvarets forskningsinstitutt
Forsvarets høyskole
Handelshøyskolen BI
Institutt for Forsvarsstudier
Institutt for fredsforskning
Institutt for kriminologi og rettssosiologi ved
Universitetet i Oslo
Norges Handelshøyskole
Norsk Utenrikspolitisk Institutt
Politihøgskolen

Høringen hadde frist 20. februar 2017. Følgende
høringsinstanser hadde realitetsmerknader:

Domstoladministrasjonen

Riksadvokaten
Det nasjonale statsadvokatembetet
Politidirektoratet
Politiets sikkerhetstjeneste (PST)

Finanstilsynet

Advokatforeningen
Dommerforeningens fagutvalg for strafferett og
straffeprosess
Finans Norge

Følgende høringsinstanser hadde ingen merknader:

Arbeids- og sosialdepartementet
Forsvarsdepartementet
Helse- og omsorgsdepartementet
Kunnskapsdepartementet
Landbruks- og matdepartementet
Samferdselsdepartementet
Utenriksdepartementet
Brønnøysundregistrene
Finanstilsynet
Nasjonal kommunikasjonsmyndighet
Norges bank

Endringene i inkassoloven, som er nærmere beskrevet i punkt 6, var ikke en del av ovennevnte høring. Endringene i inkassoloven skal tilpasse inkassolovens regler til yrkeskvalifikasjonsloven. Yrkeskvalifikasjonsloven og forskrift om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner gjennomfører direktiv 2005/36/EF om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner (yrkeskvalifikasjonsdirektivet) og direktiv 2013/55/EU om endring av direktiv 2005/36/EF om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner. Yrkeskvalifikasjonsloven med forskrift regulerer godkjenning av yrkeskvalifikasjoner på tvers av ulike sektorer, herunder på inkassoområdet, og nødvendiggjør enkelte justeringer i bestemmelsene om yrkeskvalifikasjoner i inkassoloven. Yrkeskvalifikasjonsloven og forskriften har vært på høring, og endringene som foreslås i inkassoloven er kun konsekvensendringer av de nye reglene. Det har derfor ikke vært ansett nødvendig å sende forslaget om endring av inkassoloven på høring.

3 Reiser med terrorformål mv.

3.1 Internasjonale tiltak mot reiser med terrorformål mv.

3.1.1 Bakgrunn

FNs sikkerhetsråd vedtok 24. september 2014 resolusjon 2178 (2014). Resolusjonen forplikter FNs medlemsstater til å treffe en rekke tiltak for å forebygge at personer reiser utenlands for på ulike måter å delta i terrorhandlinger eller terror trening. Blant annet krever resolusjonen at statene kriminaliserer slike reiser og visse tilknyttede handlinger.

Lignende forpliktelser følger av tilleggsprotokoll 22. oktober 2015 (Rigaprotokollen) til europarådskonvensjonen 16. mai 2005 om forebygging av terrorisme.

3.1.2 Sikkerhetsrådsresolusjon 2178

Sikkerhetsrådets myndighet følger av FN-pakten kapittel VII. Sikkerhetsrådet er i FN-pakten artikkel 24 gitt hovedansvaret for å opprettholde internasjonal fred og sikkerhet. Dette skal sikre at De forente nasjoner (FN) kan treffe raske og effektive vedtak. Medlemsstatene har i FN-pakten artikkel 25 påtatt seg å godta og sette i verk vedtak Sikkerhetsrådet treffer i medhold av FN-pakten. Vedtak truffet i medhold av kapittel VII er dermed folkerettslig bindende for medlemsstatene. Sikkerhetsrådsresolusjon 2178 (2014) er bindende som vedtak fattet i medhold av FN-pakten kapittel VII. Norge er forpliktet til å oppfylle forpliktelsene som følger av sikkerhetsrådsresolusjonen.

Formålet med sikkerhetsrådsresolusjon 2178 er å motvirke at personer reiser utenlands for å delta i terrorhandlinger eller terrortrening. Resolusjonen består av en innledende del og en operativ del, se vedlegg 1 (i norsk oversettelse og engelsk versjon).

Den operative delen av sikkerhetsrådsresolusjonen er fordelt på 27 punkter. De fleste operative punktene (OP) medfører ikke behov for endringer i norsk rett. Resolusjonens OP 5 forplikter statene til å forebygge og bekjempe finansier-

ing, rekruttering, organisering, transport og utrusting av personer som reiser med formål om enten å begå, planlegge, forberede eller delta i terrorhandlinger, eller å gi eller motta opplæring i terrorisme. I forlengelsen av dette pålegger OP 6 statene å ha straffebestemmelser som gjør det mulig å straffefølge nærmere angitte handlinger. Dette gjelder i hovedsak å reise eller forsøke å reise til utlandet for å begå, planlegge, forberede eller ta del i terrorhandlinger, eller for å gi eller motta opplæring i terrorisme. Videre skal statene kriminalisere organisering og finansiering av utenlandsreiser med et slikt formål. Kriminaliseringsforpliktelsen gjelder kun reise eller forsøk på reise til en annen stat enn staten vedkommende er bosatt i eller statsborger av. Bestemmelsen krever at straffen for slike overtredelser skal gjenspeile overtredelsenes alvor.

3.1.3 Rigaprotokollen

Rigaprotokollen 22. oktober 2015 er en tilleggsprotokoll til europarådskonvensjonen 16. mai 2005 om forebygging av terrorisme, som trådte i kraft 1. juni 2007. Europarådskonvensjonen ble ratifisert av Norge 1. februar 2010. Protokollen ble undertegnet av Norge 22. oktober 2015, se vedlegg 2 (i norsk oversettelse og engelsk versjon). Protokollen trådte i kraft 1. juli 2017, da den var ratifisert av seks stater, hvorav fire medlemsstater i Europarådet. Per 15. oktober 2018 er protokollen ratifisert av 15 stater og signert av ytterligere 25 stater.

Rigaprotokollen bygger på sikkerhetsrådsresolusjon 2178 og inneholder lignende kriminaliseringsforpliktelser som beskrevet i forrige punkt. Artikkel 1 angir at formålet med protokollen er å supplere europarådskonvensjonen fra 2005 med pålegg til statene om å kriminalisere nye terrorrelaterte handlinger. Protokollen er videre ment å lette statenes arbeid med å gjennomføre kriminaliseringsforpliktelsene som følger av sikkerhetsrådsresolusjon 2178.

Kriminaliseringsforpliktelsene er fastsatt i protokollen artikkel 2 til 6. Her pålegges statene for det første å gjøre det straffbart å reise, forsøke å

reise, organisere eller finansiere reiser til utlandet, hvis formålet med reisen er å begå, forberede eller ta del i terrorhandlinger (artikkel 4 til 6). Det samme gjelder hvis formålet med reisen er å gi eller motta opplæring i terrorisme. Med utlandet menes stater vedkommende selv ikke er bosatt i eller er borger av. Forpliktelsene motsvarer sikkerhetsrådsresolusjon 2178 OP 6.

Rigaprotokollen pålegger i tillegg statene å kriminalisere deltakelse i en organisasjon og mottakelse av trening, dersom formålet er å begå eller medvirke til terrorhandling (artikkel 2 og 3). Dette er kriminaliseringsforpliktelser som går lenger enn forpliktelsene etter sikkerhetsrådsresolusjon 2178.

Det nærmere innholdet i forpliktelsene fremgår av den forklarende rapporten (Explanatory Report) til Rigaprotokollen.

Departementet anser protokollen for å være et viktig ledd i det internasjonale samarbeidet mot terrorisme. Protokollens forpliktelser er i norsk rett i stor grad oppfylt gjennom de gjeldende straffebudene mot terror- og terrorrelaterte handlinger i straffeloven kapittel 18. Det er likevel nødvendig med enkelte lovendringer for å oppfylle protokollens forpliktelser fullt ut, jf. punkt 3.6 og 3.7 nedenfor. Det tas sikte på å ratifisere protokollen så snart nødvendige lovendringer er satt i kraft.

3.2 Hovedtrekk i gjeldende rett

3.2.1 Straffeloven kapittel 18 og gjennomføringen av folkerettslige forpliktelser på terrorområdet

Straffeloven kapittel 18 retter seg mot terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger. Straffbar handling som nevnt i straffeloven § 131 straffes som terrorhandling dersom den begås med terrorhensikt. I hovedtrekk foreligger terrorhensikt dersom en handling er begått for å forstyrre en funksjon av grunnleggende betydning i samfunnet, å skape alvorlig frykt i en befolkning eller urettmessig tvinge offentlige myndigheter eller en mellomstatlig organisasjon til å gjøre, tåle eller unnlate noe av vesentlig betydning, jf. bestemmelsens annet ledd. Grov terrorhandling rammes av straffeloven § 132.

De øvrige bestemmelsene i straffeloven kapittel 18 omtales i loven som terrorrelaterte handlinger. Dette gjelder for det første straffebud som i hovedsak retter seg mot forberedelser eller medvirkning til terrorhandlinger, slik som terrorforbund (§ 133), terrortrusler (§ 134), terrorfinan-

siering (§ 135), oppfordring, rekruttering og opplæring til terrorhandlinger (§ 136), deltakelse i terrororganisasjon (§ 136 a) og medvirkning til at noen unndrar seg straff for terrorhandlinger (§ 137). For det andre gjelder det straffebud som rammer særlig alvorlige handlinger som ikke i seg selv er definert som terrorhandlinger, men som kan være terrorhandlinger etter § 131 dersom de begås med terrorhensikt. Dette gjelder for eksempel terrorbombing (§ 138) og kapring av fly og skip mv. (§ 139). Straffeloven kapittel 18 inneholder også straffebestemmelser som rammer deltakelse i militær virksomhet i væpnet konflikt i utlandet (§ 145) og rekruttering til slik virksomhet (§ 146), uten at dette har noen tilknytning til terror.

De fleste bestemmelsene i straffeloven kapittel 18 ble tilføyd ved lov 7. mars 2008 nr. 4. Straffeloven kapittel 18 viderefører i all hovedsak rettstilstanden fra straffeloven 1902, men inneholder flere spesialiserte straffebestemmelser. Tradisjonelt har folkerettslige kriminaliseringsforpliktelser i stor grad blitt gjennomført ved passiv transformasjon i norsk rett. Det vil si at forpliktelsene ble ansett oppfylt dersom generelle straffebud ville ramme de aktuelle handlingene. I straffeloven kapittel 18 er derimot kriminaliseringsforpliktelsene i større grad gjennomført i egne straffebestemmelser, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet og offentlig myndighet) punkt 8.1 side 154–155 og punkt 8.5.1 side 168–169. Begrunnelsen er blant annet at spesialiserte straffebud bidrar til lojal oppfølging av de aktuelle forpliktelsene, uten at straffansvaret må gå lenger enn forpliktelsen tilsier. Videre kan en slik gjennomføring bidra til å lette internasjonalt samarbeid i straffesaker, og å gjøre straffelovgivningen mer systematisk, oversiktlig, pedagogisk og lettere tilgjengelig. Dette er ansett som viktig ettersom feltet er gjenstand for rettslig og politisk oppmerksomhet, både nasjonalt og internasjonalt.

Gjennomføring av folkerettslige kriminaliseringsforpliktelser i særskilte bestemmelser kan bety mer kasuistiske og detaljerte bestemmelser enn tradisjonelt utformede straffebud, og straffetruslene kan komme til å gå lenger enn en nasjonal trusselvurdering isolert sett skulle tilsi. I forarbeidene til straffeloven kapittel 18 ble det likevel vist til at dette var et nødvendig utslag av det internasjonale samarbeidet for å bekjempe terrorhandlinger, som Norge er tjent med å delta i (Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 8.1 side 154):

«Terrorhandlinger er en utpreget global kriminalitet, og en effektiv bekjempelse av den krever et godt utviklet og velfungerende internasjonalt samarbeid. Prisen for å delta i et slikt samarbeid er blant annet at spørsmålet om hva som skal være straffbart, ikke utelukkende kan avgjøres ut fra nasjonale kriminalpolitiske vurderinger, men i betydelig grad er bestemt i konvensjoner og andre folkerettslige instrumenter. I forhandlingene kan andre stater, som er mer utsatt for terrorhandlinger enn Norge, få gjennomslag for sitt syn og sine behov. Dette kan lede til at Norge kan bli forpliktet til å oppstille straff i større grad enn det en nasjonal trusselvurdering isolert sett tilsier, og til at straffebestemmelsene får en noe mer detaljert og kasuistisk utforming enn bestemmelser som i mindre grad springer ut av internasjonale forpliktelser. Departementet ser det imidlertid ikke som noe alternativ å avstå fra å delta i det internasjonale samarbeidet for å bekjempe terrorhandlinger. I stedet har departementet lagt vekt på å påvirke utformingen av de internasjonale forpliktelsene under forhandlingene i ulike fora, og på å gjennomføre forpliktelsene på en måte som best mulig lar seg forene med den norske lovgivningstradisjonen.»

Enkelte bestemmelser i straffeloven kapittel 18 ble føyd til ved lov 21. juni 2013. Av forarbeidene til endringsloven fremgår at trusselbildet i Norge er endret siden kapittel 18 ble vedtatt, jf. Prop. 131 L (2012–2013) Endringer i straffeloven 1902 og straffeloven 2005 mv. (forberedelse av terror m.m.) punkt 4.1 og punkt 4.2 side 12–17. Dermed ble straffansvaret for terror- og terrorrelaterte handlinger skjerpet, særlig på forberedelsesstadiet. I straffeloven § 131 tredje ledd ble det innført en utvidelse av forsøksansvaret for terrorhandlinger. De øvrige nye bestemmelsene medførte kriminalisering av mottakelse av terrortrening (§ 136 bokstav d) og visse former for aktiv deltakelse i og bistand til terrororganisasjoner (§ 136 a). I tillegg ble straffeloven 1902 § 161 om straffbar befatning med våpen og sprengstoff utvidet og videreført i straffeloven §§ 191 a og 191 b. Straffeloven §§ 145 og 146 ble tilføyd ved lov 17. juni 2016 nr. 52.

3.2.2 Relevante straffebestemmelser

Det er flere av straffebestemmelsene i straffeloven kapittel 18 som bidrar til å oppfylle sikkerhetsrådsresolusjon 2178 og Rigaprotokollen.

Straffansvar etter *det utvidede forsøksansvaret* i straffeloven § 131 tredje ledd inntreffer på et tidligere stadium enn etter det alminnelige forsøksansvaret. Bestemmelsen kan derfor ramme handlinger som ellers ville vært å anse som straffrie forberedelseshandlinger etter straffeloven § 16. Bestemmelsen innebærer en «reell og vesentlig utvidelse av straffansvaret» sammenlignet med det alminnelige forsøksansvaret. jf. Prop. 131 L (2012–2013) punkt 8.8.3 side 62.

Straffeloven § 133 om *terrorforbund* rammer den som «planlegger eller forbereder» en terrorhandling ved å inngå «forbund» med noen annen. Bestemmelsen viderefører straffeloven 1902 § 147 a fjerde (opprinnelig tredje) ledd, og gjennomfører sikkerhetsrådsresolusjon 1373 (2001) OP 2 bokstav e, jf. 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) punkt 8.5 side 41–43 og Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 8.8.4 side 199–200.

Straffeloven § 136 rammer *oppfordring* (bokstav a), *rekruttering* (bokstav b) og *opplæring* (bokstav c og d) til terrorhandlinger og en rekke terrorrelaterte handlinger som omfattes av definisjonen av terrorisme i europarådskonvensjonen om forebygging av terrorisme. Bestemmelsen bokstav a til c gjennomfører artikkel 7 i denne konvensjonen, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 8.8.5 side 200–204. Straffeloven § 136 bokstav d ble føyet til ved lov 21. juni 2013 nr. 85 om endringer i straffeloven 1902 og straffeloven 2005 mv. (forberedelse av terror m.m.), og utvider straffeansvaret for terroropplæring slik at både lærer og elev kan straffes, jf. Prop. 131 L (2012–2013) punkt 5.7 side 27–28.

Straffeloven § 136 a rammer visse kvalifiserte former for *deltakelse i en terrororganisasjon*, herunder det å delta i, rekruttere til eller å yte materiell støtte til en terrororganisasjon, eller forsøk på dette. Bestemmelsen ble føyet til ved lov 21. juni 2013 nr. 85, jf. Prop. 131 L (2012–2013) punkt 14.1 side 86–87.

Finansiering av terrorhandlinger er kriminalisert i straffeloven § 135. Bestemmelsen gjennomfører FNs konvensjon 9. desember 1999 om bekjempelse av terrorisme (terrorfinansieringskonvensjonen) artikkel 2 og sikkerhetsrådsresolusjon 1373 (2001) OP 1 bokstav a og b. Terrorfinansieringskonvensjonen er vedlagt Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) i engelsk og norsk oversettelse. Bestemmelsen bidrar også til å etterleve FATFs

rekommendasjoner om bekjempelse av blant annet terrorfinansiering. Se nærmere om bakgrunnen for bestemmelsen i Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) punkt 9 side 44 flg. og Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 8.8.3 side 195–199.

Straffeloven § 145 rammer deltakelse i militær virksomhet i væpnet konflikt, og er ikke begrenset til terrorformål. Bestemmelsens annet ledd inneholder et tilsvarende utvidet forsøksansvar som straffeloven § 131 tredje ledd, og angir uttrykkelig påbegynnelse av en reise til området hvor deltakelsen skal skje som et eksempel på en handlemåte som kan utgjøre straffbart forsøk.

3.3 Fremmed rett

3.3.1 EU

Sikkerhetsrådsresolusjon 2178 og Rigaprotokollen er gjennomført i EU-retten ved Europaparlamentets og Rådets direktiv (EU) 2017/541 av 15. mars 2017 om bekjempelse av terrorisme og om erstatning av Rådets rammebeslutning 2002/475/JHA og endring av Rådets rammebeslutning 2005/671/JHA.

Det fremgår av artikkel 1 at direktivet fastsetter minimumsregler vedrørende kriminaliseringen og reaksjonsfastsettelsen for terrorhandlinger, handlinger knyttet til en terrorgruppe og handlinger knyttet til terrorvirksomhet, samt beskyttelse, støtte og hjelp til terrorofre.

En kriminaliseringsforpliktelse knyttet til reiser med terrorformål følger av artikkel 9. Bestemmelsen lyder slik:

- «1. Each Member State shall take the necessary measures to ensure that travelling to a country other than that Member State for the purpose of committing, or contributing to the commission of, a terrorist offence as referred to in Article 3, for the purpose of the participation in the activities of a terrorist group with knowledge of the fact that such participation will contribute to the criminal activities of such a group as referred to in Article 4, or for the purpose of the providing or receiving of training for terrorism as referred to in Articles 7 and 8 is punishable as a criminal offence when committed intentionally.
2. Each Member State shall take the necessary measures to ensure that one of the following conducts is punishable as a criminal offence when committed intentionally:

- (a) travelling to that Member State for the purpose of committing, or contributing to the commission of, a terrorist offence as referred to in Article 3, for the purpose of the participation in the activities of a terrorist group with knowledge of the fact that such participation will contribute to the criminal activities of such a group as referred to in Article 4, or for the purpose of the providing or receiving of training for terrorism as referred to in Articles 7 and 8; or
- (b) preparatory acts undertaken by a person entering that Member State with the intention to commit, or contribute to the commission of, a terrorist offence as referred to in Article 3.»

Artikkel 9 nr. 1 regulerer reiser til andre land enn den aktuelle medlemsstaten som foretas med formål om å begå ulike terrorrelaterte handlinger. For det første rammes reiser med formål om å begå eller medvirke til en terrorhandling som nevnt i artikkel 3. Artikkel 3 tilsvarende artikkel 1 i Rammebeslutningen fra 2002, og motsvarer blant annet de terrorhandlinger som det i norsk rett vises til i straffeloven § 131. Artikkel 9 nr. 1 er på dette punkt ment å tilsvare OP 6 bokstav a i sikkerhetsrådsresolusjon 2178 og artikkel 4 i Rigaprotokollen. Bestemmelsen omfatter imidlertid ikke reiser med formål om å *planlegge* eller *forberede* terrorhandlinger.

Også reiser med formål om å gi eller motta opplæring til terrorisme som nevnt i direktivet artikkel 7 og 8 skal være straffbart. Dette tilsvarende OP 6 bokstav a i sikkerhetsrådsresolusjon 2178 og artikkel 3 i Rigaprotokollen. Når det gjelder motakelse av opplæring i terrorisme, rekkes imidlertid straffansvaret etter direktivet artikkel 7 videre. Selv om opplæring via elektroniske kommunikasjonsmidler rammes også etter Rigaprotokollen artikkel 3, forutsettes at vedkommende deltar i en interaktiv opplæring, jf. den forklarende rapporten punkt 40. Etter direktivet rammes også selvstudier over internett, f. eks. ved nedlastning av manualer for tilvirking av eksplosiver, jf. fortalens punkt 11. Dette kommer også til uttrykk ved at kommisjonens forslag om å kriminalisere mottakelse av opplæring «from another person» ble strøket. Det kreves derfor ikke at opplæringen mottas av en annen, eller at vedkommende deltar i interaktiv opplæring.

Bestemmelsen innebærer også på et annet punkt en videre kriminalisering enn det som følger av sikkerhetsrådsresolusjonen og Rigaprotoko-

kollen. Det skal være straffbart å reise med formål om å delta i aktiviteter for en terrorgruppe med kunnskap om at deltakelsen bidrar til gruppens kriminelle handlinger som nevnt i direktivets artikkel 4. I Kommisjonens «Explanatory Memorandum» punkt 5 begrunnes dette med at kriminalisering av reiser med slikt formål er like viktig for å bekjempe trusselen som fremmedkrigere representerer, og for å gi offentlige myndigheter de nødvendige midlene til å etterforske ulike aktiviteter som fremmedkrigere deltar i.

Bakgrunnen for at direktivet innebærer en mer vidtgående kriminaliseringsplikt enn sikkerhetsrådsresolusjon 2178 og Rigaprotokollen er den stadig større og alvorlige trusselen som fremmedkrigere utgjør, særlig ved reiser til unionens territorium, jf. fortalens punkt 12.

Artikkel 9 nr. 2 gjelder reiser til den enkelte medlemsstatens territorium. Her oppstilles to alternative måter å oppfylle forpliktelsen på. Etter bokstav a skal reiser til medlemsstaten med slikt formål som nevnt i nr. 1 kriminaliseres. Bokstav b gjelder kriminalisering av forberedelseshandlinger foretatt av en person som reiser til den aktuelle medlemsstaten med hensikt om å begå eller medvirke til at det blir begått en terrorhandling etter artikkel 3.

Forsøk på å foreta reiser som nevnt i artikkel 9 skal også være straffbart, jf. artikkel 14 nr. 3. I artikkel 12 bokstav c skal det i tillegg være straffbart å utarbeide eller å anvende falske offentlige dokumenter med formål om å begå en overtredelse som nevnt i artikkel 9. Dermed er også visse former for forberedelser til reiser med terrorformål kriminalisert.

Straffansvaret etter artikkel 9 er ikke, til forskjell fra både OP 6 i sikkerhetsrådsresolusjonen og artikkel 4 i Rigaprotokollen, avgrenset mot land den reisende er statsborger av eller bosatt i. Heller ikke ved reiser til medlemsstaten foretatt av medlemsstatens egne borgere gjelder en slik avgrensning av straffansvaret. Dette er ikke nærmere begrunnet i Kommisjonens «Explanatory Memorandum», og dermed er heller ikke forholdet til fjerde tilleggsprotokoll til den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK TP 4) artikkel 3 vurdert nærmere.

For at en handling skal rammes av artikkel 9 kreves at «the notion of intention» dekker alle elementer i gjerningsbeskrivelsen, jf. fortalen punkt 17. Under arbeidet med forslaget til nytt direktiv, vedtok parlamentets LIBE-komité 12. juli 2016 en rapport om saken der det ble foreslått et krav om at det objektivt kan konstateres at reisen ble foretatt med terrorformål. Forslaget ble imidlertid

ikke fulgt opp i Parlamentets plenumsvedtak, og avgrensningen ble derfor ikke tatt inn i direktivet.

Organisering og tilrettelegging for reiser med terrorformål skal være straffbart etter direktivets artikkel 10. Det kreves at gjerningspersonen har kunnskap om at bistanden bidrar til terrorisme. Av Kommisjonens «Explanatory Memorandum» fremgår at enhver form for bistand skal omfattes av artikkelen. Som eksempler nevnes kjøp av billetter, planlegging av reiseruter og tilrettelegging for at den reisende ulovlig kan krysse landegrensen.

I artikkel 11 er finansiering av terrorhandlingene opplistet i direktivets artikkel 3 til 10 kriminalisert, herunder reiser med terrorformål. Også etter denne bestemmelsen kreves at gjerningspersonen handler med «intention» eller kunnskap om at de fremskaffede midlene skal anvendes til å begå eller medvirke til en terrorhandling. Artikkelen omfatter enhver form for fremskaffelse eller innsamling av midler, uavhengig av måten det gjøres på og om det skjer direkte eller indirekte. Begrepet «middel» er legaldefinert i artikkel 2 paragraf 1, og tilsvarer definisjonen i FNs finansieringskonvensjon 9. desember 1999. Denne skal også legges til grunn for Rigaprotokollens artikkel 5, jf. den forklarende rapporten 56. Dersom slik finansiering foretas for handlinger etter direktivets artikkel 3, 4 eller 9, kreves ikke at midlene faktisk er brukt til å begå eller medvirke til at det blir begått en terrorrelatert handling, jf. artikkel 11 paragraf 2. Det skal heller ikke være krav om at gjerningspersonens forsett er fullt ut konkretisert med hensyn til hvilken terrorhandling midlene skal anvendes til. Bestemmelsen gjennomfører artikkel 5 i Rigaprotokollen, og FATFs rekommandasjon nr. 5, jf. Kommisjonens «Explanatory Memorandum».

Også når det gjelder finansiering etter artikkel 11 skal forsøk være straffbart, jf. artikkel 14 nr. 3. Dermed innebærer direktivet en videre kriminalisering enn det statene er forpliktet til etter Rigaprotokollen, jf. den forklarende rapporten til protokollen punkt 59 og punkt 62. I Kommisjonens «Explanatory Memorandum» vises det til at en slik kriminalisering er i tråd med FATFs rekommandasjon nr. 5.

Artikkel 13 gjelder forholdet mellom terrorhandling (artikkel 3) og de øvrige lovbruddene i direktivet. Det fremgår her at hverken for artikkel 9, 10 eller 11 kreves det at handlingen faktisk leder til at det begås en terrorhandling. For artikkel 9 og 10 kreves heller ikke at det etableres en forbindelse til en annen spesifikk overtredelse som følger av direktivets øvrige artikler. «[I]nci-

ting» til lovbrudd som nevnt i artikkel 9, 10 og 11 er også kriminalisert, jf. artikkel 14 paragraf 2. «[A]iding and abetting» er derimot kun straffbart når det gjelder artikkel 11, jf. artikkel 14 paragraf 1.

Selv om direktivet ikke er en del av Schengen-regelverket og dermed formelt ikke er bindende for Norge, er det naturlig å legge vekt på regelverket i EU ved utformingen av norske straffebestemmelser som retter seg mot terrorhandlinger, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 9.3.3 side 158.

3.3.2 Sverige

I Sverige vedtok Riksdagen 10. februar 2016 lovendringer som blant annet gjennomfører sikkerhetsrådsresolusjon 2178. Vedtaket bygger på *Proposition 2015/16:78 Ett särskilt straffansvar för resor i terrorismsyfte*, som ble fremmet av den svenske regjeringen 17. desember 2015. Lovendringene trådte i kraft 1. april 2016.

Lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet (rekryteringslagen) gjennomførte opprinnelig europarådskonvensjonen 16. mai 2005 om forebygging av terrorisme og EUs rammebeslutning om bekjempelse av terrorisme (2008/919/JHA). Ved lovendringen 10. februar 2016 ble det blant annet tatt inn en ny 5 b § for å gjennomføre OP 6 i sikkerhetsrådsresolusjon 2178. Bestemmelsen gjaldt den som «reser eller påbörjar en resa» til et annet land enn der vedkommende er statsborger i den hensikt å begå eller forberede «særskilt allvarlig brottslighet» eller gi eller motta opplæring etter 5 eller 5 a §.

Bakgrunnen for lovendringen i 2016 var dels at straffansvaret for terrorrelaterte forsøk, forberedelser og såkalt *stämpling* i svensk rett, ikke ble ansett tilstrekkelig til å oppfylle sikkerhetsrådsresolusjonens krav om kriminalisering av reiser med terrorformål. Dels ble en særskilt kriminalisering ansett å kunne ha betydning for mulighetene til å motvirke og forhindre reiser med terrorformål, og de konsekvenser slike reiser kan ha i form av alvorlig kriminalitet (Prop. 2015/16:78 s. 21–24).

Den 15. mars 2018 overleverte Regjeringen *Proposition 2017/18:174 En mer heltäckande terrorismlagstiftning* til Riksdagen. Proposisjonen gjaldt endringer og utvidelse av straffansvar i alle tre terrorlovene, herunder også 5 b § i *rekryteringslagen*. Formålet med lovendringene var å gjennomføre EU-direktivet (2017/541) om bekjempelse av terrorisme og legge til rette for at

Sverige kunne tiltre Rigaprotokollen. Som begrunnelse for Sveriges tiltreden til Rigaprotokollen viste regjeringen til at bekjempelse av terrorisme krever grenseoverskridende innsats, og at det derfor er hensiktsmessig å samarbeide også med land utenfor EU. Videre fremheves at bestemmelsene i Rigaprotokollen motsvarer sentrale deler av EU-direktivet, som Sverige har plikt til å gjennomføre (Prop. 2017/18:174 side 35). Etter Riksdagens vedtak trådte endringene i kraft 1. september 2018.

Ny 5 b § i *rekryteringslagen* lyder slik:

«Till fängelse i högst två år döms den som reser eller påbörjar en resa till ett annat land i avsikt att

1. begå särskilt allvarlig brottslighet eller göra sig skyldig till förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet, eller
2. meddela eller ta del av instruktioner enligt 5 eller 5 a §.

Första stycket gäller inte den som är svensk medborgare och som reser eller påbörjar en resa till Sverige.»

Begrepet «særskilt allvarlig brottslighet» i nr. 1 er legaldefinert i 2 §, og dekker blant annet handlinger som omfattes av definisjonen av terrorisme i europarådskonvensjonen om forebygging av terrorisme. Bestemmelsen motsvarer også blant annet de terrorhandlingene som det i norsk rett vises til i straffeloven § 131.

Rekryteringslagen 5 og 5 a §, som det vises til i nr. 2, gjelder henholdsvis det å gi og motta terror trening. For å gjennomføre EU-direktivet og for å motsvare Rigaprotokollens krav, ble bestemmelsen i 5 a § endret samtidig som 5 b § i 2018. For det første ble bestemmelsen utvidet til også å ramme opplæring med formål om å *medvirke* til «særskilt allvarlig brottslighet». I Prop. 2017/18:174 side 57 forutsettes videre at EU-direktivets artikkel 8, i lys av fortalens punkt 11, innebærer en plikt til å kriminalisere selvstudier. Det ble derfor ansett nødvendig å endre 5 a § fra å ramme å «ta emot» til å «ta del av» opplæring i terrorisme. Tilsvarende endring er foretatt i henvisningen til 5 a § i 5 b §. Regjeringen viste videre til at både EU-direktivet og Rigaprotokollen krever kriminalisering av legitim opplæring, f. eks. ved et lovlig jaktkurs, dersom det foretas med hensikt om å begå en terrorhandling. Derfor var det nødvendig å fjerne kravet i 5 a § om at opplæringen skulle være «særskilt ägnat att främja särskilt allvarlig brottslighet».

Til forskjell fra den tidligere 5 b § rammer den nåværende bestemmelsen også den som reiser med hensikt om å gjøre seg skyldig til «stämpling eller medverkan til särskilt allvarlig brottslighet». I Prop. 2017/18:174 side 64 vises til at både Rigaprotokollens artikkel 4 og EU-direktivets artikkel 9 rammer reiser med formål om å bidra til terrorhandlinger, og det ble derfor ansett nødvendig å ta inn «medverkan» i 5 b §. Regjeringen anså det ikke nødvendig å innta forsøk på terrorhandlinger i det videregående forsettet. For forsøk kreves nemlig at gjerningspersonen har fullbyrdesforsett, slik at det å reise med formål om å forsøke å begå en terrorhandling i praksis blir det samme som å reise med formål om å begå en slik handling. Hensikt om å gjøre seg skyldig i såkalt *stämpling* ble derimot ansett nødvendig å ta inn i bestemmelsen. Til slutt konstateres at direktivets krav om å ramme reiser med formål om å delta i aktiviteter til en terrororganisasjon som nevnt i direktivets artikkel 4 anses oppfylt i svensk rett gjennom straffansvaret for forsøk, forberedelse, *stämpling* og medvirkning til terrorhandlinger.

Straffebudet i 5 b § i *rekryteringslagen* er fullbyrdet allerede når «någon påbörjar en resa med den avsikt som krävs» (Prop. 2017/18:174 side 65). Den reisende behøver dermed ikke å ha forlatt Sverige eller sitt eget hjemland. På bakgrunn av det tidlige fullbyrdestidspunktet fastslo regjeringen at det er vanskelig å se noen tilfeller av straffverdige handlinger som kvalifiserer til forsøk, men ikke til fullbyrdet handling. Videre konstateres at straffebudet, gjennom sitt tidlige fullbyrdestidspunkt, oppfyller direktivet og protokollens krav om forsøkskriminalisering (Prop. 2017/18:174 side 65). Av samme grunn er hverken forberedelse eller *stämpling* kriminalisert. I lovens 7 § er det i tillegg gjort unntak fra straffansvar i tilfeller hvor det har vært «obetydlig fara för att gärningen skulle leda till förövande av särskilt allvarlig brottslighet eller om gärningen med hänsyn till andra omständigheter är att anse som ringa». Unntaket er begrunnet i at straffansvaret kan inntre på et tidlig stadium.

Straffansvaret etter den tidligere 5 b § rammet ikke den som foretar en reise med terrorformål til et land der vedkommende er statsborger. I Prop. 2015/16:78 side 37 gis det uttrykk for at EMK TP 4 artikkel 3 er til hinder for at man i svensk rett kan straffe svenske statsborgere som reiser til Sverige med terrorformål. En tilsvarende begrensning følger av grunnloven (2 kap. 7 § i *regeringsformen*) om at «Ingen svensk medborgare får landsförvisas eller hindras att resa in i riket». Selv om det etter TP artikkel 3 ikke kan

utledes et absolutt forbud mot å innføre straffebestemmelser som begrenser andre statsborgeres rett til å reise til egne stater, bedømte regjeringen at denne grunnleggende frihet og rettighet i det lengste burde respekteres (Prop. 2017/18:174 side 62). Den tidligere *rekryteringslagen* 5 b § ble derfor utformet slik at heller ikke andre statsborgeres rett til å reise til egne stater beskjæres. Reiser til stater hvor den reisende er bosatt, men ikke er statsborger, ble likevel rammet av straffansvaret (Prop. 2015/16:78 side 38).

Den nåværende 5 b § i *rekryteringslagen* rammer derimot også reiser med terrorformål til stater hvor den reisende er statsborger, i samsvar med EU-direktivets artikkel 9. I Prop. 2017/18:174 side 62 fastslås at EUs regulering bygger på en annen tolkning av TP 4 artikkel 3, og at det, i mangel på veiledende avgjørelser fra EMD, er mulig å tolke bestemmelsen på denne måten. Videre understrekes at risikoen for terrorhandlinger ofte er størst nettopp der den reisende reiser til egen stat. Det erkjennes også at det kan virke utilfredsstillende at svensker som reiser til Irak eller Syria med terrorformål kan straffes, men at dette ikke gjelder for personer som er borgere av disse statene (Prop. 2017/18:174 side 63).

Etter andre ledd gjelder unntak for den som er svensk statsborger og reiser eller påbegynner en reise til Sverige, i samsvar med *regeringsformen* 2 kap. 7 §. Det konstateres i Prop. 2017/18:174 side 63 at en slik regulering er i overenstemmelse med EU-direktivets artikkel 9 nr. 2 bokstav b om kriminalisering av forberedelseshandlinger foretatt av en person som reiser til medlemsstaten. Etter svensk rett er dette oppfylt gjennom straffansvaret for forsøk, forberedelse og *stämpling* til, samt unnlattelse av å forhindre, terrorhandlinger som følger av 4 § i *terroristbrottslagen* (lag 2003:148) og 23 kap. 1, 2 og 6 § i *brottsbalken*. I stor grad er kravet også oppfylt gjennom 5 b § i *rekryteringslagen*, når den reisende ikke er svensk statsborger (Prop. 2017/18:174 side 59).

Organisering og tilrettelegging av reiser med terrorformål etter direktivets artikkel 10 og Rigaprotokollens artikkel 6 anses gjennomført ved at medvirkning til overtredelser av 5 b § er straffbart etter 23 kap. 4 § i *brottsbalken*. Etter direktivets artikkel 13 skal det riktignok ikke kreves en forbindelse mellom organisering som nevnt i artikkel 10 og et annet spesifikt lovbrudd som nevnt i de øvrige artiklene. Regjeringen tolket imidlertid denne bestemmelsen slik at den siktet til lovbruddet den reisende har til hensikt å begå, og ikke reisen som sådan. Derfor ble det ansett tilstrekkelig med medvirkningsansvar i

relasjon til 5 b § for å oppfylle forpliktelsene (Prop. 2017/18:174 side 77).

Finansiering av reiser med terrorformål ble kriminalisert ved innføringen av en ny bestemmelse i 3 a § i *lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (finansieringslagen)* ved lovendringen i 2016. Bestemmelsen ble vedtatt for å gjennomføre OP 6 i sikkerhetsrådsresolusjon 2178. Ved lovendringen i 2018 ble 3 a § utvidet til å omfatte finansiering av medvirkning til reiser med terrorformål, noe som også vil omfatte organisering og tilrettelegging av slike reiser (Prop. 2017/18:174 side 68). I tillegg til reiser etter 5 b § er nå også finansiering av offentlig oppfordring, rekruttering og opplæring etter 3–6 §§ i *rekryteringslagen* kriminalisert. Forsøk på slik finansiering er nå også straffbart etter 4 § i *finansieringslagen*. Endringen ble foretatt for å gjennomføre kravene etter Rigaprotokollen og EU-direktivet (Prop. 2017/18:174 side 67–68).

At medvirkning og såkalt *anstiftan* til lovbrudd som kan straffes med fengsel er straffbart etter 23 kap. 4 § i *brottsbalken*, oppfyller for øvrig EU-direktivets artikkel 14 nr. 1 og 2. Det fremheves videre i Prop. 2017/18:174 side 41 at det etter svensk rett ikke kreves at en terrorhandling er begått for at straffansvar skal inntre etter noen av de aktuelle bestemmelsene. Når det gjelder reiser med terrorformål kreves heller ikke at det etableres en forbindelse til et annet spesifikt terrorrelatert lovbrudd. Svensk rett er dermed i samsvar med de krav som oppstilles i direktivets artikkel 13.

3.3.3 Danmark

Folketinget vedtok 2. juni 2016 ny § 114 j. i den danske straffeloven. Vedtaket bygger på *Lovforslag nr. L 187* fremsatt 4. mai 2016. Bestemmelsen forbyr den som har dansk statsborgerskap eller bosted i Danmark å reise eller oppholde seg i områder som er omfattet av reiseforbud nedlagt av myndighetene, med mindre det er gitt tillatelse. Bestemmelsen lyder slik:

«§ 114 j. Den, der har dansk indfødsret eller bopæl i den danske stat, og som uden tilladelse indrejser eller opholder sig i et område som nævnt i stk. 3, straffes med bøde eller fængsel indtil 6 år, jf. dog stk. 2.

Stk. 2. Stk. 1 gælder ikke for indrejse og ophold som led i udøvelse af dansk, udenlandsk eller international offentlig tjeneste eller hverv.

Stk. 3. Justitsministeren kan efter forhandling med udenrigsministeren og forsvarsministeren fastsætte regler om, at et område, hvor en gruppe eller sammenslutning, som nævnt i § 114 e er part i en væbnet konflikt, skal være omfattet af stk. 1. Folketinget kan ved en folketingsbeslutning ophæve regler fastsat af justitsministeren efter 1. pkt.

Stk. 4. Justitsministeren eller den, ministeren bemyndiger til det, tillader efter ansøgning, at en person indrejser eller opholder sig i et område som nævnt i stk. 1, hvis indreisen eller opholdet har et anerkendelsesværdigt formål. En tilladelse kan omfatte en gruppe af personer, der er tilknyttet en bestemt virksomhed eller organisation m.v.

Stk. 5. Justitsministeren kan fastsætte nærmere regler om indgivelse af ansøgninger efter stk. 4, herunder om fristen herfor. Justitsministeren kan i den forbindelse fastsætte, at afgørelser efter stk. 4 ikke kan indbringes for højere administrativ myndighed.»

Bakgrunnen for lovendringen var et behov for å styrke innsatsen mot deltakelse for terrorgrupper i væpnede konflikter i utlandet (*Lovforslag nr. L 187* punkt 2.3 side 8). Det vil etter straffebudet være tilstrekkelig å føre bevis for at den siktede har reist til eller oppholdt seg i det aktuelle området, uten at man behøver føre bevis for at vedkommende har overtrådt straffelovens terrorbestemmelser. Derfor ble innreise- og oppholdsforbudet ansett for i visse saker å kunne gjøre det lettere å straffe personer som reiser til konfliktområder for å delta i væpnet konflikt for blant annet en terrororganisasjon (*Lovforslag nr. L 187* punkt 4.3 side 13). Kravet om forutgående tillatelse til innreise og opphold gjelder også for statsborgere av den aktuelle staten, men vil ikke ramme personer som hverken har dansk statsborgerskap eller bosted i Danmark (*Lovforslag nr. L 187* punkt 4.3 side 14).

Lovbestemmelsen er inspirert av australske regler om innreise- og oppholdsforbud som trådte i kraft 1. desember 2014, og som er nærmere omtalt i Prop. 44 L (2015–2016) punkt 3.3.2 side 20. Fullmaktshjemmelen i § 114 j. stk. 3 er benyttet ved *bekendtgørelse nr. 1200* 28. september 2016.

Det danske innreise- og oppholdsforbudet er ikke ment som gjennomføring av forpliktelsene etter sikkerhetsrådsresolusjon 2178 og Rigaprotokollen. Det danske *Justitsministeriet* ga ved *kommisssorium* 8. oktober 2014 *Straffelovrådet* et utredningsoppdrag som blant annet omfattet spørsmålet om sikkerhetsrådsresolusjon 2178 krevde lovendringer. Ved brev 7. september 2015 anmodet

Justitsministeriet om at *Straffelovrådet* også vurderer om en dansk tiltredelse til Rigaprotokollen ville kreve lovendringer. I *Straffelovrådets betænkning nr. 1559 om væbnede konflikter i udlandet* konkluderte man med at den danske straffeloven oppfylte kriminaliseringsforpliktelsene (punkt 7.4 side 203):

«Efter Straffelovrådets opfattelse er der endvidere ikke anledning til at indføre et nyt delikt om at rejse til et fremmed land for at begå terrorhandlinger mv. Efter Straffelovrådets opfattelse vil det således ikke være hensigtsmæssigt særskilt at kriminalisere forberedelseshandlinger netop i form af at rejse til et fremmed land. At FN's Sikkerhedsråd har udstedt en resolution særligt om dette emne, er således efter Straffelovrådets opfattelse ikke tilstrækkelig grund til, at bestemte forberedelseshandlinger til terrorhandlinger mv. skal behandles på en anden måde end andre forberedelseshandlinger. Det er derfor både tilstrækkeligt og mest hensigtsmæssigt, at sådanne handlinger fortsat kriminaliseres ved de almindelige forsøgsbestemmelser.»

Det ble også vist til at den forklarende rapporten til Rigaprotokollen uttrykkelig angir at medlemsstatene ikke er forpliktet til å kriminalisere reiser til utlandet med terrorformål som et selvstendig straffebud, og at kriminaliseringen også kan skje i form av kriminalisering av forsøk eller medvirkning til terrorisme, jf. rapportens pkt. 51, 53, 58 og 61.

Danmark er ikke bundet av EU-direktiv 2017/541. Det var derfor ikke behov for endringer i den danske straffelovgivning for å gjennomføre direktivet.

3.3.4 Finland

I Finland vedtok riksdagen i oktober 2016 endringer i blant annet den finske straffeloven for å gjennomføre sikkerhetsrådsresolusjon 2178. Lovendringene trådte i kraft 1. desember 2016. I forarbeidene fremgår at det alminnelige straffansvaret for forsøk på terrorhandlinger ikke ble ansett tilstrekkelig til å ramme reiser som nevnt i sikkerhetsrådsresolusjonen (RP 93/2016 rd punkt 2.4.2 side 19). Derfor ble det tatt inn en ny 5 b § i *strafflagen* 34 a kap. om reiser med terrorformål. Straffansvaret gjaldt for «finsk[e] medborgare eller en person som med stöd av 1 kap. 6 § 3 mom. jämställs med en finsk medborgare, eller en person som reser från finskt territorium», og kun til stater der den reisende ikke var statsborger eller fast bosatt. Det krevdes videre at den reisende hadde hensikt om å begå eller forberede en ter-

rorhandling (1 og 2 §§), lede en terrororganisasjon (3 §), delta i en terrororganisasjons virksomhet (4 §), gi eller motta opplæring i terrorisme (4 a og 4 b §§), rekruttere til eller finansiere en terrorhandling (4 c og 5 §§), eller å finansiere en terrororganisasjon (5 a §). Forsøk på å foreta en slik reise var straffbart etter mom. 2.

Den 9. november 2018 vedtok riksdagen endringer i *strafflagen*, herunder blant annet 5 b §, for å gjennomføre EU-direktiv 2017/541. Lovvedtaket bygger på *Proposition RP 30/2018 rd*, og trådte i kraft 15. november 2018. Den nye 5 b § lyder slik:

«Resa i syfte att begå et terroristbrott

Den som reser till en annan stat i avsikt att där begå ett i 1, 1 a, 2–4, 4 a–4 c, 5 eller 5 a § avsett brott ska, om gärningen inte utgör brott enligt någon av de paragraferna, för *resa i syfte att begå ett terroristbrott* dömas till böter eller fängelse i högst två år.

Försök är straffbart.»

I tillegg til de handlinger som tidligere var omfattet av det videregående forsettet, er nå også reiser med formål om å begå tilvirking mv. av radiologiske våpen som nevnt i 1 a § i *strafflagen*, omfattet av 5 b §. Straffebudet i 4 b §, om mottakelse av opplæring i terrorisme, er endret for å oppfylle kravet etter EU-direktivet, slik at det nå også omfatter opplæring gjennom selvstudier (RP 30/2018 rd punkt 1 side 41).

Det finske straffebudet går noe lenger enn forpliktelsene etter sikkerhetsrådsresolusjonen, Rigaprotokollen og EU-direktivet ved at reiser med formål om å begå alle terrorrelaterte handlinger som er straffbare etter finsk rett, er kriminalisert. Eksempelvis omfattes også reiser med formål om å begå rekruttering til terrorhandlinger etter 4 c §. Begrunnelsen er at de øvrige terrorrelaterte handlingene også er svært alvorlige, og utgjør en like stor sikkerhetstrussel som å forberede eller ta del i terrorhandlinger, eller å gi eller motta opplæring i terrorisme (RP 30/2018 rd punkt 1 side 43).

Etter den nye 5 b § er det også straffbart å foreta en reise med terrorformål til en stat der den reisende er statsborger eller fast bosatt. Dette er i samsvar med EU-direktivets artikkel 9. Når det gjelder reiser til Finland, valgte regjeringen alternativ a i direktivets artikkel 9 nr. 2, slik at også reiser til Finland er straffbart etter *strafflagen* 5 b §. Dette begrunnes med at det for Finland utgjør en større og mer konkret trussel når noen reiser til deres territorium for å begå en terror-

handling, enn når noen reiser fra Finland til utlandet med slikt formål. I tillegg fremhever regjeringen at dette alternativet ikke vil medføre overlapping med andre straffbare forberedelseshandlinger (RP 30/2018 rd punkt 1 side 43). *Grundlagen* 9 § 3 mom., om at finske statsborgere ikke kan hindres i å reise inn i landet, ble ikke ansett å stenge for at 5 b § også rammer finske statsborgere som reiser til Finland. Heller ikke *grundlagen* 9 § 2 mom., om retten til å forlate landet, ble ansett å stenge for den foreslåtte 5 b § (RP 30/2018 rd punkt 4.2 side 108).

Lovbruddet fullbyrdes først når gjerningspersonen befinner seg på reisemålets territorium, for eksempel når vedkommende med fly ankommer flyplassen (RP 30/2018 rd punkt 2.1 side 100). Fram til fullbyrdelsestidspunktet er handlingen straffbar i forsøksfasen etter 2 mom.

Ved lovendringen i oktober 2016 ble forpliktelsen til å kriminalisere organisering og tilrettelegging av reiser med terrorformål (OP 6 bokstav c i sikkerhetsrådsresolusjon 2178) ansett oppfylt gjennom straffebestemmelsene om medhjelp i 5 kap. 6 § i *strafflagen* (RP 93/2016 rd side 29 og 30). For å oppfylle forpliktelsene etter EU-direktivet ble det imidlertid ansett nødvendig å vedta et nytt straffebud ved lovendringen i 2018. Regjeringen viste til at artikkel 11 krever at finansiering av også slike handlinger kriminaliseres, samt at det forutsettes i artikkel 13 at det ikke skal kreves en forbindelse til et annet spesifikt lovbrudd i direktivets øvrige bestemmelser (RP 30/2018 rd punkt 1 side 43–44). Den finske regjeringen tolket altså artikkel 13 slik at den gjelder lovbruddets relasjon til selve reisen, og dermed annerledes enn den svenske regjeringen i Prop. 2017/18:174 side 77. Organisering og tilrettelegging av reiser med terrorformål er nå straffbart etter 5 c § i den finske *strafflagen*. Medvirkning til slike handlinger skal derimot ikke straffes, jf. 2 mom.

Finansiering av terrorisme er straffbart etter *strafflagen* 34 a kap. 5 §. Ved gjennomføringen av sikkerhetsrådsresolusjon 2178 i 2016 ble det inntatt henvisning til 5 b § om reiser med terrorformål i bestemmelsens 2 mom. For å oppfylle forpliktelsene etter EU-direktivets artikkel 11, ble det ved lovendringen i 2018 også inntatt en henvisning til den nye 5 c § om organisering og tilrettelegging av reiser med terrorformål. Forsøk på finansiering av terrorisme er også straffbart, jf. 3 mom.

Strafflagen 5 kap. 5 § inneholder en generell kriminalisering av *anstiftan*, slik at forpliktelsen etter EU-direktivets artikkel 14 nr. 2 er oppfylt. Videre oppfyller den finske strafferettsregulerin-

gen, med endringene i 2018, EU-direktivets artikkel 13 om at det ikke skal kreves en forbindelse mellom det aktuelle lovbruddet og andre terror- og terrorrelaterte handlinger (RP 30/2018 rd punkt 1 side 51).

3.4 Deltakelse i organisasjoner med terrorformål

Rigaprotokollen inneholder i artikkel 2 nr. 2 en forpliktelse til å kriminalisere organisasjonsdeltakelse med terrorformål. I artikkel 2 nr. 1 er dette definert som deltakelse i en organisasjons eller gruppes aktiviteter med formål om å begå eller medvirke til at organisasjonen eller gruppen begår en eller flere terrorhandlinger.

Bestemmelsen er ment å supplere forpliktelsen til å kriminalisere rekruttering til terror i artikkel 6 i europarådskonvensjonen om forebygging av terrorisme. I tilfeller hvor rekrutteringen skjer til en terrororganisasjon, skal også den som lar seg rekruttere kunne straffes, jf. den forklarende rapporten til protokollen punkt 31. Også den som på eget initiativ deltar med terrorformål i en gruppe eller organisasjon, rammes.

Artikkel 2 definerer ikke hva slags organisasjoner eller grupper det skal være straffbart å delta i. Det avgjørende er gjerningspersonens formål med deltakelsen. Protokollen gir statene en viss frihet i hvordan forpliktelsen gjennomføres på dette punkt, da det ikke er noen internasjonal bindende definisjon av begrepene terrororganisasjon eller terrorgruppe, jf. den forklarende rapporten til protokollen punkt 37. Statene kan blant annet presisere og definere hva slags organisasjoner det skal være straffbart å delta i. Hva slags former for deltakelse som skal rammes, er ikke definert i protokollen eller utdypet i den forklarende rapporten.

Sikkerhetsrådsresolusjon 2178 inneholder ikke en forpliktelse knyttet til deltakelse i terrororganisasjoner.

Etter *gjeldende rett* er deltakelse i terrororganisasjoner straffbart etter straffeloven § 136 a om straff for deltakelse mv. i en terrororganisasjon. Bestemmelsen viderefører straffeloven 1902 § 147 d. Begge bestemmelsene ble innført ved lov 21. juni 2013 nr. 85.

Straffeloven § 136 a første ledd rammer den som «danner, deltar i, rekrutterer medlemmer eller yter økonomisk eller annen materiell støtte til en terrororganisasjon, når organisasjonen har tatt skritt for å realisere formålet med ulovlige midler». Med terrororganisasjon menes en orga-

nisasjon som enten har som hovedformål å begå terrorhandlinger, eller hvor det å begå terrorhandlinger er en vesentlig del av gruppens virksomhet, jf. Prop. 131 L (2012–2013) punkt 14.1 side 86.

Etter departementets vurdering oppfyller straffeloven § 136 a kriminaliseringsforpliktelsen etter Rigaprotokollen artikkel 2. Den norske bestemmelsen går noe lenger, idet den ikke oppstiller krav om at gjerningspersonen må ha terrorformål med deltakelsen. Det er tilstrekkelig at gjerningsperson utviser forsett om at organisasjonen er en terrororganisasjon som har tatt skritt for å realisere formålet med ulovlige midler, jf. Prop. 131 L (2012–2013) punkt 7.6 side 42. Det vil si at deltakeren må kjenne til, eller legge til grunn som overveiende sannsynlig, de faktiske forhold som gjør gruppen til en terrororganisasjon i lovens forstand.

Det er etter dette ikke nødvendig med lovendringer for å oppfylle artikkel 2 i Rigaprotokollen.

3.5 Mottakelse av opplæring i terrorisme

Rigaprotokollen inneholder i artikkel 3 nr. 2 en forpliktelse til å kriminalisere mottakelse av terroropplæring. Etter artikkel 3 nr. 1 omfatter dette å motta instruksjoner, herunder å erverve kunnskap eller praktiske ferdigheter, fra en annen person om fremstilling eller bruk av sprengstoff, skytevåpen eller andre våpen eller skadelige eller farlige stoffer, eller om andre spesifikke metoder eller teknikker, med formål om å begå eller medvirke til en terrorhandling. Forpliktelsen omfatter ikke rene selvstudier. Selv om både fysisk deltakelse på en treningsleir og opplæring via elektroniske kommunikasjonsmidler rammes, forutsetter sistnevnte at vedkommende deltar i en interaktiv opplæring, jf. den forklarende rapporten punkt 40.

Bestemmelsen er ment å speile forpliktelsen til å kriminalisere det å *gi* opplæring i europarådskonvensjonen om forebygging av terrorisme artikkel 7, jf. den forklarende rapporten til protokollen punkt 38.

Sikkerhetsrådsresolusjon 2178 inneholder ikke en forpliktelse til å kriminalisere opplæring i terrorisme, utover reiser som har opplæring i terrorisme som formål og ulike former for bistand til slike reiser (se punkt 3.6.1 og 3.7.1 om dette).

Etter *gjeldende rett* er mottakelse av terroropplæring kriminalisert i straffeloven § 136 bokstav d. Straffansvaret for den som gir opplæringen er fast-

satt i straffeloven § 136 bokstav c. Bestemmelsene rammer opplæring i metoder eller teknikker som er særlig egnet til å utføre eller bidra til utførelsen av en terrorhandling. Bokstav c gjennomfører europarådskonvensjonen om forebygging av terrorisme artikkel 7, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 8.8.5 side 200–204. Straffeloven § 136 bokstav d ble føyet til ved lov 21. juni 2013 nr. 85, og er ment å utvide straffeansvaret for terroropplæring, slik at både lærer og elev kan straffes, jf. Prop. 131 L (2012–2013) punkt 5.7 side 27–28. Straffansvaret for den som mottar opplæring er avgrenset på tilsvarende måte som for den som gir opplæringen. Rene selvstudier omfattes ikke, jf. Prop. 131 L (2012–2013) punkt 14.1 side 86. Bestemmelsen rammer dermed slik mottakelse av opplæring som omfattes av forpliktelsene i Rigaprotokollen artikkel 3.

Departementet legger til grunn at straffeloven § 136 bokstav d fullt ut oppfyller forpliktelsen til å kriminalisere mottakelse av terroropplæring i Rigaprotokollen artikkel 3 nr. 2. Det foreslås dermed ingen lovendringer.

3.6 Reiser med terrorformål

3.6.1 Sikkerhetsrådsresolusjon 2178

Sikkerhetsrådsresolusjon 2178 OP 6 krever i bokstav a at det skal være straffbart å *reise*, eller *forsøke å reise*, med formål om å *begå*, *planlegge*, *forberede* eller *ta del i* terrorhandlinger, eller å *gi* eller *motta opplæring* til terrorisme.

Forpliktelsen er i utgangspunktet begrenset til reiser som foretas av statenes egne statsborgere. Dersom reisen eller reiseforsøket skjer fra statens eget territorium, omfattes likevel også reisende som ikke er statsborgere. Forpliktelsen er begrenset til reiser til land den reisende verken er bosatt i eller er borger av.

3.6.2 Rigaprotokollen

Rigaprotokollen artikkel 4 nr. 2, jf. nr. 1 pålegger statene å gjøre det straffbart å *reise* med formål om å *begå*, *forberede* eller *ta del i* en terrorhandling, eller for å *gi* eller *motta opplæring* til terrorisme. Også *forsøk* på slike reiser skal være straffbart, jf. artikkel 4 nr. 3.

Uttrykket «terrorhandling» skal ifølge den forklarende rapporten til protokollen punkt 19 forstås på samme måte som i europarådskonvensjonen om forebygging av terrorisme, jf. punkt 3.2.2 over om straffeloven § 136. I europarådskonvensjonen artikkel 1 er terrorhandling definert som

handlingene som omfattes av en rekke ulike konvensjoner om terror. Disse terrorkonvensjonene er gjennomført i norsk rett i spesialiserte straffebud i straffeloven kapittel 18, som såkalte terrorrelaterte handlinger, jf. punkt 3.2.1 over.

Rigaprotokollen artikkel 4 er ment å være et rettslig rammeverk som skal legge til rette for nasjonal implementering av sikkerhetsrådsresolusjon 2178 OP 6 bokstav a. Ifølge protokollens forklarende rapport punkt 43 og 49 skal protokollen artikkel 4 ha samme rekkevidde som resolusjonen OP 6 bokstav a.

På samme måte som resolusjonen OP 6 bokstav a, er protokollen artikkel 4 begrenset til visse grupper av personer og til reiser til og fra visse territorier. For det første følger det av artikkel 4 nr. 2 at forpliktelsen er begrenset til reiser foretatt av statens egne borgere, og for øvrig reiser som finner sted fra statens eget territorium. Videre følger det av artikkel 4 nr. 1 at kun reiser til land den reisende verken er bosatt i eller er borger av, omfattes av kriminaliseringsforpliktelsen.

Reiser som foretas for å *planlegge* en terrorhandling er ikke uttrykkelig omfattet av forpliktelsen i artikkel 4. I den forklarende rapporten til protokollen punkt 60 fremgår likevel at uttrykket «forberede» («contribute») i artikkel 4 er ment å erstatte uttrykkene «planning» og «preparation» slik disse er brukt i sikkerhetsrådsresolusjonen OP 6 bokstav a. Videre fremgår at denne og andre terminologiske forskjeller mellom protokollen artikkel 4 og resolusjonen OP 6 bokstav a, ikke skal innebære noen realitetsforskjell.

Uttrykket «opplæring til terrorisme» skal forstås på samme måte som etter protokollen artikkel 3 og europarådskonvensjonen om forebygging av terrorisme artikkel 7, som er gjennomført i straffeloven § 136 bokstav c, jf. punkt 3.2.2 over. Det er forutsatt at det tilsvarende begrepet i sikkerhetsrådsresolusjon 2178, som ikke inneholder en egen definisjon, ikke går lenger enn dette, jf. punkt 52 i den forklarende rapporten.

Etter protokollen artikkel 4 er det tilstrekkelig at handlingene er straffbare som forsøk på eller medvirkning til overtredelse av ett eller flere selvstendige terrorrelaterte straffebud, jf. den forklarende rapporten punkt 51. Her heter det videre at protokollen bygger på at også kriminaliseringsforpliktelsene etter resolusjonen OP 6 bokstav a kan oppfylles ved at de aktuelle handlingene rammes som straffbart forsøk eller straffbare forberedelser.

3.6.3 Oppfyllelsen av forpliktelsene i gjeldende rett

Å reise for å begå, planlegge, forberede eller ta del i terrorhandling, eller for å gi eller motta terroropplæring, kan etter omstendighetene være straffbart som *forsøk på terrorhandling* etter straffeloven § 131 tredje ledd. Straffeloven § 131 tredje ledd gir en særskilt regulering av forsøksansvaret for så vidt gjelder terrorhandling. Det avgjørende for straffansvar etter § 131 tredje ledd er hvor langt gjerningspersonen har kommet i forberedelsen av en terrorhandling. Forberedelsene må være kommet til uttrykk i handlinger som vises i det ytre og som «legger til rette for og peker mot gjennomføringen» av en terrorhandling, jf. straffeloven § 131 tredje ledd. Med dette menes at «gjerningspersonen må ha foretatt reelle og alvorlige forberedelser med sikte på å gjennomføre en terrorhandling», jf. Prop. 131 L (2012–2013) punkt 14.1 side 85. Videre må handlingene være foretatt med forsett om å fullbyrde en terrorhandling. Det kreves likevel ikke at gjerningspersonen har tatt en beslutning om alle detaljer om selve gjennomføringen, eller at beslutningen gjelder en helt konkret terrorhandling, jf. Prop. 131 L (2012–2013) punkt 14.1 side 84.

Utenlandsreiser kan etter omstendighetene representere reelle og alvorlige forberedelser til en terrorhandling. Overtredelse av straffbarhetsgrensen vil nok likevel vanligvis måtte forutsette at gjerningspersonen har foretatt seg mer enn kun å reise. Unntak kan tenkes i tilfeller hvor reisen er en del av gjennomføringen av selve terrorhandlingen, for eksempel ved forsøk på flykapring i terrorhensikt, jf. straffeloven § 139, jf. § 131 første ledd jf. tredje ledd. Også forsøk på reiser skal være straffbare etter sikkerhetsrådsresolusjonen og Rigaprotokollen.

Kriminaliseringsforpliktelsene omfatter bare reisende som har til formål å begå terrorhandling mv. Et slikt formål vil vanskelig kunne bevises hvis ikke gjerningspersonen har foretatt forberedelser som belyser formålet med reisen. I praksis vil dermed antakelig straffeloven § 131 tredje ledd ramme slike reiser som omfattes av forpliktelsene i sikkerhetsrådsresolusjonen OP 6 bokstav a og Rigaprotokollen artikkel 4.

Det utvidede forsøksansvaret i straffeloven § 131 tredje ledd gjelder likevel bare terrorhandling som definert i bestemmelsens første og annet ledd. Det omfatter ikke reiser med formål å gi eller motta terroropplæring eller andre terrorrelaterte handlinger som omfattes av terrorbegre-

pet i Rigaprotokollen, dersom ikke vilkårene i § 131 første og annet ledd samtidig er oppfylt.

At enkelte reiser med terrorrelaterte formål kan falle utenfor straffansvaret etter straffeloven § 131 tredje ledd, betyr likevel ikke at de vil være straffrie etter norsk rett. Å reise for å begå, planlegge, forberede eller ta del i terrorrelaterte handlinger eller for å gi eller motta terroropplæring, kan etter omstendighetene være straffbart som *terrorforbund* etter straffeloven § 133. Som ellers i straffeloven vil forbund si at to eller flere personer avtaler at de skal begå en straffbar handling. Avtalen kan være uttrykkelig eller underforstått. Det kreves ikke at den er inngått skriftlig eller at den avklarer alle detaljer om selve gjennomføringen. Avtalen må ikke dreie seg om en bestemt eller konkret handling, så lenge den gjelder en terrorhandling eller terrorrelatert handling, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 12.2.3 side 317.

Bestemmelsen rammer den som «planlegger eller forbereder» en terrorhandling ved å inngå «forbund» med noen annen. Også forbund om ulike terrorrelaterte handlinger rammes (straffeloven §§ 138, 139, 141, 143 og 144), men forbund om terrortrening (§ 136 bokstav c og d) rammes i utgangspunktet ikke. Bestemmelsen rammer ikke andre former for planlegging eller forberedelse enn det å inngå forbund, jf. Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) punkt 15 side 95. Straffansvaret etter forbundsbestemmelsen er likevel vidtgående. Både medvirkning til og forsøk på å inngå terrorforbund er straffbart, jf. straffeloven §§ 15 og 16. Også forbund om å medvirke til terror- og terrorrelaterte handlinger rammes, for eksempel avtale om å delta i planlegging og forberedelser til en slik handling.

Antakelig vil de fleste som forsøker eller begir seg ut på en reise til utlandet med formål om å begå, planlegge, forberede eller ta del i terrorhandling, ha gjort avtaler om dette med andre involverte eller medvirket til eller forsøkt på dette. Også opplæring i terror vil antakelig ofte gis eller mottas som ledd i en uttrykkelig eller underforstått avtale om å begå eller medvirke til terrorhandling eller terrorrelatert handling. Dermed vil antakelig straffeloven § 133 i praksis ramme de fleste tilfeller som omfattes av kriminaliseringsforpliktelsene etter sikkerhetsrådsresolusjonen OP 6 bokstav a og Rigaprotokollen artikkel 4. En del tilfeller av reiser til utlandet med formål om å begå, planlegge, forberede eller ta del i terrorhandling eller terrorrelaterte handlinger vil dessuten kunne rammes som *deltakelse i en terrororganisasjon*, jf. straffeloven § 136 a. I dagens situasjon vil

antakelig de fleste som kan tenkes å foreta reiser med terrorformål, ha tilknytning til en terrororganisasjon. I Oslo tingretts dom 4. april 2017 (TOSLO-2016-84225-2) ble en person dømt for forsøk på deltakelse i en terrororganisasjon. Han hadde påbegynt en reise for å slutte seg til terrororganisasjonen ISIL i Syria, og forut for dette blant annet kjøpt flybillett og utstyr til reisen og oppholdet.

Tilfeller som kan falle utenfor, er hvor den reisende opererer alene eller i et samvirke som på reisestadiet ikke har munnet ut i en avtale eller forsøk på dette eller utgjør deltakelse i en terrororganisasjon. For så vidt gjelder terrorhandling vil slike tilfeller likevel dekkes av straffeloven § 131 tredje ledd.

Straffeloven § 145 rammer *rettsstridig deltakelse i militær virksomhet i væpnet konflikt i utlandet*. Bestemmelsen krever ikke terrorhensikt eller annen terrortilknytning. Bestemmelsen inneholder i annet ledd et tilsvarende utvidet forsøksansvar som straffeloven § 131 tredje ledd. Annet ledd første punktum angir likevel uttrykkelig det å påbegynne en reise til området hvor deltakelsen skal skje, som et eksempel på en handling som legger til rette for og peker mot deltakelse i militær virksomhet i væpnet konflikt:

«Den som har forsett om å fullbyrde et lovbrudd som nevnt i første ledd, og som påbegynner sin reise til området eller foretar andre handlinger som legger til rette for og peker mot gjennomføringen, straffes for forsøk.»

Selv om dette forsøksansvaret i prinsippet ikke er videre enn etter straffeloven § 131 tredje ledd, vil en reise kunne ligge tettere opp til en fullbyrdet overtredelse av § 145 første ledd, som blant annet ikke forutsetter at gjerningspersonen begår en voldshandling, enn til en terrorhandling etter straffeloven § 131 første ledd.

Utfordringer knyttet til utenlandske krigere som deltar i væpnede konflikter med terrorformål er en viktig del av bakgrunnen for sikkerhetsrådsresolusjon 2178 og Rigaprotokollen. Reisende med terrorformål som også skal delta militært i væpnet konflikt, vil i stor grad kunne rammes av straffeloven § 145. De folkerettslige forpliktelsene er imidlertid ikke begrenset til reiser som gjelder militær deltakelse i væpnet konflikt. Straffeloven § 145 er dermed ikke i seg selv tilstrekkelig til å oppfylle forpliktelsene etter sikkerhetsrådsresolusjon 2178 og Rigaprotokollen.

Alle reiser som skjer fra norsk territorium kan rammes av straffeloven dersom vilkårene for

straff for øvrig er oppfylt, jf. straffeloven § 4. Ved at de ovenfor nevnte bestemmelser er plassert i straffeloven kapittel 18, vil også straffbare reiser som skjer fra utlandet kunne straffes i Norge dersom gjerningspersonen er norsk borger eller er bosatt her, jf. straffeloven § 5 første ledd nr. 10 og andre ledd. Også straffbare reiser som foretas fra utlandet av en utlending kan straffes i Norge dersom vedkommende oppholder seg i Norge, unnatt etter § 145, jf. straffeloven § 5 tredje ledd jf. første ledd nr. 10.

3.6.4 Forholdet til menneskerettighetene

Grunnloven § 106 annet ledd lyder:

«Ingen kan nektes å forlate riket med mindre det er nødvendig av hensyn til en effektiv rettsforfølgelse eller for avtjening av verneplikt. Norske statsborgere kan ikke nektes adgang til riket.»

Grunnloven § 106 ble tilføyet ved grunnlovsreformen i 2014. Bestemmelsen er utformet med utgangspunkt i internasjonale menneskerettigheter, se Dok. nr. 16 (2011–2012) Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven punkt 34 side 197–202. Departementet tar i det følgende utgangspunkt i relevante internasjonale bestemmelser.

Fjerde tilleggsprotokoll til den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK TP 4) artikkel 2 nr. 2 lyder:

«Enhver skal være fri til å forlate ethvert land, også sitt eget.»

I utgangspunktet vil et forbud mot å reise med terrorformål til et annet land være et inngrep i denne rettigheten. For at et slikt inngrep skal være rettmessig, må vilkårene i EMK TP 4 artikkel 2 nr. 3 være oppfylt. Det vil si at innskrenkninger må være i samsvar med lov og være nødvendige i et demokratisk samfunn, av hensyn til nasjonal sikkerhet eller offentlig trygghet, for å opprettholde samfunnsordenen (ordre public), for å forebygge forbrytelser, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.

EMK TP 4 artikkel 3 nr. 1 gjelder forbud mot utvisning av egne statsborgere:

«Ingen skal bli utvist fra territoriet til den stat han er borger av, verken ved en individuell eller en kollektiv forholdsregel»

EMK TP 4 artikkel 3 nr. 2 fastsetter at statene heller ikke kan nekte egne borgere innreise:

«Ingen skal bli berøvet retten til adgang til territoriet til den stat han er borger av.»

FNs konvensjon om sivile og politisk rettigheter (SP) artikkel 12 nr. 4 lyder:

«Ingen skal vilkårlig berøves retten til å reise inn i sitt eget land.»

Både EMK TP 4 artikkel 3 nr. 2 og SP artikkel 12 nr. 4 beskytter borgerne mot at muligheten for å reise inn til egen stat avskjæres. SP artikkel 12 nr. 4 forutsetter at statene har adgang til å beskjære rettigheten, så fremt det ikke skjer «vil-kårlig». I utgangspunktet fremstår EMK TP 4 artikkel 3 nr. 2 som ubetinget, idet den ikke eksplisitt gir adgang til inngrep. Det er likevel ikke meningen at artikkel 3 nr. 2 skal gi en uinnskrenket rett til å reise til egen stats territorium. Avviket mellom SP artikkel 12 nr. 4 og EMK TP 4 artikkel 3 nr. 2 er kommentert i den forklarende rapporten til fjerde tilleggsprotokoll. I punkt 28 heter det at:

«The Committee considered that this paragraph should not contain the word «arbitrarily», which appears in Article 12, paragraph 4, of the United Nations' draft.

It was understood, however, that an individual's right to enter the territory of the State of which he was a national could not be interpreted as conferring on him an absolute right to remain in that territory. For example, a criminal who, having been extradited by the State of which he was a national, then escaped from prison in the other State, would not have an unconditional right to seek refuge in his own country. Similarly, a soldier serving on the territory of a State other than that of which he is a national, would not have a right to repatriation in order to remain in his own country.»

Selv om det er uenighet i internasjonal juridisk teori om hvorvidt det kan innfortolkes en inngrepshjemmel i artikkel 3, må rekkevidden av det vernet bestemmelsen gir, uansett fastlegges gjennom tolkning. Det kan tenkes flere eksempler hvor statene klart må kunne oppstille begrensninger i eller vilkår for innreise, uten at statens egne borgere dermed fratras retten til adgang til territoriet i strid med EMK TP 4 artikkel 3 nr. 2. Blant annet må statene kunne oppstille krav om at inn-

reisende kan godtgjøre at de har rett til innreise ved å være borgere av staten, for eksempel ved å vise pass eller annen legitimasjon. I praksis oppstiller alle stater også begrensninger i hva slags gjenstander som det er lov å bringe med seg inn på statens territorium. Lovlige gjenstander kan i mange tilfeller kun medbringes mot avgifter. Den som medbringer ulovlige gjenstander eller ikke forteller gjenstander når dette er pliktig, kan i mange tilfeller straffes ved innreise til egen stat. Stater anser seg berettiget til å kontrollere personer og deres bagasje ved grensepassering til statens territorium, også statens egne borgere. Den som oppholder seg i utlandet etter å ha begått et straffbart forhold som er undergitt hjemstatens jurisdiksjon, må dessuten finne seg i å bli pågrepet og fengslet ved retur til hjemstaten.

Departementet er ikke kjent med relevant praksis fra EMD som berører tolkningen av EMK TP 4 artikkel 3 nr. 2 og rekkevidden av det vernet bestemmelsen gir. Hvor langt vernet rekker, må fastlegges ved tolkning, blant annet i lys av artikkel 3 nr. 1. Restriksjoner rettet mot statens egne borgere som vil innebære en de facto utvisning eller et innreiseforbud til statens territorium, vil åpenbart være i strid med EMK TP 4 artikkel 3 nr. 2. Begrensninger eller vilkår for innreise som har legitime formål, som er rettet mot enhver og som det ikke er urimelig å forvente at reisende forholder seg til, må på den annen siden anses for å falle utenfor vernet. I slike tilfeller kan ikke retten til «adgang til territoriet» sies å være «berøvet». I eksepsjonelle tilfeller kan det nok tenkes reguleringer som blir så inngripende i innreisemulighetene at artikkel 3 nr. 2 må anses krenket. Det kan kanskje særlig tenkes hvis det stilles vilkår som er svært byrdefulle å overholde i vedtak rettet mot enkeltpersoner eller i generelle bestemmelser som i praksis kun er rettet mot spesifikke personer eller avgrensede grupper i samfunnet.

3.6.5 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet to alternative forslag til lovendringer.

Alternativ 1 var å endre straffeloven § 131 tredje ledd. Det ble vist til at det utvidede forsøksansvaret etter denne bestemmelsen kunne være tilstrekkelig for å oppfylle kriminaliseringsforpliktelsen etter Rigaprotokollen. Dette forutsatte at henvisninger til straffebud som rammer terrorrelaterte handlinger som er omfattet av protokollen, føyes til bestemmelsen. I tillegg måtte forsøk på straffeloven § 136 bokstav c og d omfattes, for at reiser med formål om å gi eller motta

terrortrening skulle rammes av det utvidede forsøksansvaret. Det kunne også vurderes om henvisningene også bør omfatte straffeloven § 136 bokstav a og b.

Forslaget ville medføre at alle handlinger som skal anses som terrorhandling i Rigaprotokollens forstand omfattes av det utvidede forsøksansvaret etter straffeloven § 131 tredje ledd. Dermed ville reiser med alle de formål som beskrives i Rigaprotokollen, rammes, forutsatt at vilkårene i § 131 tredje ledd er oppfylt. En slik lovendring ville imidlertid medføre en vesentlig utvidelse av forsøksansvaret for denne typen handlinger, utover slik reisevirksomhet som kriminaliseringsforpliktelsene gjelder.

Alternativ 2 var et nytt, spesialisert straffebud. Departementet viste til at et eget straffebud ikke var påkrevd etter Rigaprotokollen, men at strukturen i straffeloven kapittel 18 bygger på at folkerettslige kriminaliseringsforpliktelser bør gjennomføres i spesialiserte straffebestemmelser. Det ble spesielt vist til behovet for å kunne synliggjøre en lojal gjennomføring av folkerettslige forpliktelser. Et eget straffebud ville innebære en spissere kriminalisering av reisevirksomhet enn det første alternativet.

3.6.6 Høringsinstansenes syn

Advokatforeningen tiltrer som et generelt utgangspunkt arbeidet med å tilpasse norsk straffelov og straffeprosesslov for å sikre at lovgivningen er i samsvar med Norges folkerettslige forpliktelser, også der slike handlinger i utgangspunktet vil kunne fanges opp av eksisterende straffebestemmelser utenfor straffelovens terrorkapittel. Foreningen fremholder imidlertid at det i dette arbeidet må sikres at straffebestemmelsene er klare og tilgjengelige, samt at forslagene ikke gir utilsiktede konsekvenser i form av utvidede hjemler for tvangsmidler uten at dette er tvingende nødvendig. Det er også viktig at forslagene reelt sett er nødvendige – straffelovens terrorkapittel synes i høy grad å fange opp de praktisk sett tenkelige straffverdige handlinger. Foreningen uttaler videre:

«Etter gjeldende rett vil reiser for å begå, planlegge, forberede eller ta del i terrorhandling, etter omstendighetene være straffbart som forsøk på terrorhandling etter straffeloven § 131 tredje ledd. Dette utvidede forsøksansvaret, i kombinasjon med den utstrakte kriminaliseringen av ulike forbund om terrorrelaterte handlinger, samt forbudet mot deltakelse i ter-

rororganisasjoner, synes i utgangspunktet å oppfylle Norges folkerettslige forpliktelser i kjernen av dette området.

En mer spesifikk kriminalisering av reisevirksomhet synes i første rekke å være aktuelt for å fange opp reiser med det formål å gi eller motta terroropplæring, der forsøksgrensen etter strl § 136 ikke er nådd. I den grad dette anses nødvendig for å tilfredsstille Rigaprotokollen art 4, bør dette skje gjennom en tilføyelse i den aktuelle straffebestemmelsen i § 136, ikke gjennom en tilføyelse i straffeloven § 131 tredje ledd.

En ren tilføyelse i strl § 131 (alternativ 1) vil innebære at adgangen til romavlytting utvides, jf. strpl § 216 m. En slik konsekvens vil være svært uheldig. En utvidelse av adgangen til romavlytting til å gjelde lovbrudd med en strafferamme på inntil seks år, jf. § 136, bør ikke skje uten grundig og særskilt overveielse. Romavlytting er svært inngripende og bør etter Advokatforeningens mening fortsatt være reservert de aller alvorligste forbrytelser.

Også et nytt straffebud (alternativ 2) vil slik det er foreslått, utvide adgangen til skjulte tvangsmidler, ved at strafferammen for visse terrorrelaterte lovbrudd økes fra seks til 10 års fengsel.

Dette er i alle fall ikke nødvendig for å ivareta Norges folkerettslige forpliktelser.

Forslaget vil snarere gi politi og påtalemyndighet økte muligheter for skjult ransaking (strpl § 200 a), teknisk sporing (strpl § 202 c) og kommunikasjonsavlytting (strpl § 216 a). Det er lite heldig dersom en slik utvidelse av politiets fullmakter skjer som en ren konsekvens av regler som tar sikte på justeringer i materiell lovgivning.»

Dommerforeningens fagutvalg for strafferett og straffeprosess er enig i departementets vurderinger av behovet for lovendringer og kan i all hovedsak gi sin tilslutning til de foreslåtte endringene. Fagutvalget har preferanse for et nytt straffebud og slutter seg til departementets begrunnelse i høringsnotatet.

Det nasjonale statsadvokatembetet og Politiets sikkerhetstjeneste (PST) støtter forslaget om et nytt straffebud. Høringsinstansene viser til departementets begrunnelse i høringsnotatet og til at løsningen vil være mest i tråd med struktur og systematikk i straffeloven kapittel 18.

Det nasjonale statsadvokatembetet og Politiets sikkerhetstjeneste viser til saker fra rettspraksis som illustrerer at noen handlinger som vil ram-

mes av et nytt straffebud, allerede er kriminalisert som forsøk på deltakelse i en terrororganisasjon etter straffeloven § 136 a, jf. § 16. De uttaler at et nytt straffebud vil kunne være et supplement til dette. Politiets sikkerhetstjeneste mener at et nytt straffebud vil gi et tydeligere straffansvar.

Politidirektoratet er enig i at eksisterende straffebud i stor grad fanger dem som reiser ut av Norge med terrorformål. Direktoratet fremholder imidlertid at disse bestemmelsene har vanskelige bevisemaer. Dette, sett i sammenheng med at vi er inne i en tid med økende utfordringer knyttet til norske borgere som reiser ut for å delta i terrorvirksomhet i konfliktområder, tilsier etter direktoratets syn at det er hensiktsmessig å foreta presiseringer i straffansvaret. Om valget mellom de to alternativene som ble utredet i høringsnotatet, uttaler direktoratet:

«I dagens bestemmelse i strl. § 131 tredje ledd, om forberedelse av terrorhandlinger, kreves det at gjerningspersonen har foretatt 'handlinger som legger til rette for og peker frem mot gjennomføringen' av handlinger som nevnt i første ledd. I forarbeidene, Prop. 113 L (2012–2013), punkt 8.8.3, vises det til at det som omtales som dagligdagse handlinger, inkludert 'søk på internett, tilegnelse av informasjon mv', normalt sett ikke er tilstrekkelig for å konstatere en forberedelseshandling. Hvis politiet blir kontaktet med bekymring om at en person vil reise ut av landet for [å] slutte seg til en terrororganisasjon, vil det derfor kreve nokså omfattende etterforskning bare for å konstatere skjellig grunn til mistanke for overtredelse av strl. § 131 tredje ledd. I tillegg bemerkes det at de mer håndfaste forberedelsene for deltakelse i terrororganisasjoner og utføring av terrorhandlinger, slik som innkjøp av relevant utstyr og opptrening mv., ikke nødvendigvis vil bli gjennomført i Norge, men etter ankomst til (nær)området der terrorhandlingen er tenkt gjennomført. Dette taler for å innføre et eget straffebud som konkret omfatter reise med terrorformål på lik linje med eksempelvis strl. § 136 som konkret omfatter oppfordring, rekruttering og opplæring til terror.

Videre er øvrige bestemmelser i strl. kapittel 18 pedagogisk bygd opp. Et eget straffebud som klart tilkjennegir at reise med terrorformål er straffbart vil derfor i seg selv kunne gi en viss preventiv effekt, slik strl. § 145 antas å gjøre. Videre vil en slik bestemmelse gi politiet en noe bedre mulighet til å anvende tvangsmidler, herunder kreve pass innlevert etter

straffeprosessloven (strprl.) § 181, innmelding i Schengen Information System (SIS), og om nødvendig å foreta pågrepelse. I noen tilfeller vil bestemmelsen kunne bidra til å hindre (ytterligere) radikalisering gjennom at påtenkt reise ikke blir gjennomført.»

Riksadvokaten uttaler:

«Innledningsvis vil en understreke at det ikke er uten prinsipielle betenkeligheter å kriminalisere forberedelseshandlinger, på et stadium i hendelsesforløpet hvor realiseringen av den straffverdige handlingen som en reelt sett ønsker å ramme, er avhengig av en rekke andre årsaksledd som formentlig ligger utenfor kontrollen til den som foretar den aktuelle forberedelseshandlingen. Desto større avstanden er frem til den faren en søker å avverge, desto strengere krav er det grunn til å stille til begrunnelsen for slik kriminalisering.

Forslaget om kriminalisering av reiser med formål om å delta i terror- og terrorrelaterte handlinger er begrunnet dels i et behov for lojalt å gjennomføre kriminaliseringsforpliktelser som en ikke oppfyller gjennom gjeldende straffelovgivning, og dels i et ønske om å synliggjøre at en lojalt følger opp disse forpliktelsene. Forslaget synes imidlertid ikke å springe ut av et underliggende behov for å utvide straffansvaret slik forslaget legger opp til. En kunne for eksempel reise spørsmål ved hvorvidt det er et reelt og praktisk behov for å kriminalisere reiser med formål å finansiere terrorhandlinger eller reiser med det formål å fremsette trusler om terror. Det er ikke opplagt at en i slike tilfeller har et tilstrekkelig godt begrunnet behov for å gripe inn med strafferettslige virkemidler på et så tidlig stadium i hendelsesforløpet. En innser imidlertid at rommet for å foreta slike kriminalpolitiske vurderinger i et tilfelle som dette, hvor det allerede foreligger folkerettslige bindinger, er begrenset. En kan vanskelig se at Norge kan unnlate lojalt å følge opp de aktuelle kriminaliseringsforpliktelsene. Nettopp av den grunn kan det imidlertid være på sin plass å minne om viktigheten av at den type kriminalpolitiske overveielser som her gjør seg gjeldende, foretas og kommer til uttrykk forut for at slike bindinger vedtas på internasjonalt nivå.

Departementet har skissert to alternative forslag for å gjennomføre de aktuelle forpliktelsene. Det første alternativet innebærer en utvidelse av bestemmelsen om fremskutt forsøk i

straffeloven § 131 tredje ledd, mens det alternative forslaget går ut på å gjennomføre kriminaliseringsforpliktelsene i et eget straffebud. Etter riksadvokatens syn er det første alternativet mer betenkelig enn det andre. Ved å knytte regelen om fremskutt forsøk til terrorrelaterte handlinger, ender en reelt sett opp med å kriminalisere fremskutt forsøk på forberedelser til terrorhandlinger. Med det rammer en handlinger som i tid og forsett ligger nokså langt fra de terrorhandlingene som en reelt ønsker å motvirke/ramme. Resultatet av en slik lovgivningsteknikk er dessuten en nokså vag og «grenseløs» gjerningsbeskrivelse, noe riksadvokaten mener er uheldig. På dette punktet er forslaget om et eget straffebud mer spisset i sin avgrensning av området for det straffbare. I tillegg innebærer forslaget om en utvidelse av § 131 tredje ledd i langt større grad enn forslaget om et særskilt straffebud, en utvidelse av det (allerede) utvidede forsøksansvaret utover slik reisevirksomhet som kriminaliseringsforpliktelsene gjelder. Det er prinsipielt betenkelig all den tid det ikke er påvist noe underliggende behov for en slik utvidelse. I valget mellom de to forslagene har riksadvokaten derfor en klar preferanse for forslaget om et eget straffebud.»

3.6.7 Departementets vurdering

Departementet har kommet til at de folkerettslige forpliktelsene til å kriminalisere reiser med terrorformål etter Rigaprotokollen artikkel 4 og Sikkerhetsrådsresolusjon 2178 OP 6 bokstav a bør gjennomføres i et eget, spesialisert straffebud. Alle høringsinstansene som har uttalt seg om spørsmålet, støtter denne løsningen, med unntak av *Advokatforeningen*.

Som påpekt i høringsnotatet, er ikke gjennomføring i et eget straffebud påkrevd etter protokollen eller resolusjonen. Straffeloven kapittel 18 bygger likevel på at folkerettslige kriminaliseringsforpliktelser bør gjennomføres i spesialiserte straffebestemmelser. Dette er et lovgivningspolitisk valg som er begrunnet i flere hensyn, jf. punkt 3.2.1 over, og som departementet fastholder.

Advokatforeningen og *Riksadvokaten* har under høringen stilt seg kritisk til behovet for å utvide straffansvaret slik forslaget legger opp til. Departementet har forståelse for standpunktet. Å reise til utlandet er i det ytre en lite påfallende handlemåte. Reisen kan ligge langt fra fullbyrdelsen av en skadelig handling, både i tid og i gjerningspersonens forsett. Dette gjelder særlig hvor formålet på reise-

stadiet begrenser seg til å forberede en terrorhandling eller å motta terrortrening. Antakelig vil langt fra alle som begir seg ut på en slik reise, begå terrorhandlinger. Vanskelighetene med å bevise på forhånd hva som er formålet med en reise, vil dessuten kunne medføre at straffansvar først og fremst vil være aktuelt for dem som returnerer. For denne gruppen finnes det allerede et vidtrekkende straffansvar i den utstrekning de har gjennomført det opprinnelige formålet med reisen.

Til tross for motforestillingene, mener departementet at det bør vedtas et eget, spesialisert straffebud mot reiser med terrorformål. Det avgjørende for departementets syn er behovet for å kunne synliggjøre en lojal gjennomføring av de folkerettslige forpliktelsene, som er viktig av hensyn til det internasjonale samarbeidet mot terror. Som *Politidirektoratet* fremholder i sin høringsuttalelse, kan det også ha en viss allmennpreventiv virkning at straffansvaret tydeliggjøres i et spesialisert straffebud. Et spesialisert straffebud innebærer en spissere kriminalisering enn det alternative forslaget om å gi det utvidede forsøksansvaret etter straffeloven § 131 tredje ledd generell anvendelse for straffeloven §§ 134 til 144 også for andre forberedelseshandlinger enn reiser med terrorformål. En slik lovendring ville medføre en vesentlig utvidelse av straffansvaret for slike handlinger, utover slik reisevirksomhet som de folkerettslige forpliktelsene gjelder.

I høringsnotatet vurderte departementet forslagens forhold til menneskerettighetene. Det ble konkludert med at forslaget ikke ville være i strid med retten til å reise inn til eget land, jf. fjerde tilleggsprotokoll til Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK TP 4) artikkel 3 nr. 2. Det ble videre konkludert med at forslaget klart tilfredstilte vilkårene for å gjøre inngrep i retten til å forlate ethvert land, jf. EMK TP 4 artikkel 2 nr. 2. Ingen høringsinstanser har hatt innvendinger mot departementets vurderinger. Departementet fastholder vurderingene, som gjelder tilsvarende for Grunnloven § 106 annet ledd. Det legges etter dette til grunn at forslaget er i samsvar med menneskerettighetene.

Departementet har merket seg at professor Erling Johannes Husabø i boken *Terrorisme i norsk strafferett* (2018) punkt 13.7.3 side 325–327 har ytret seg kritisk til et spesialisert straffebud av den karakter som foreslås i proposisjonen her. Husabø mener at de aktuelle folkerettslige forpliktelsene bør gjennomføres ved å supplere straffeloven § 136 a om deltakelse i en terrororganisasjon og § 136 bokstav c og d om å gi eller ta imot opplæring til terrorisme. Disse forslagene ligger uten-

for rammen av høringen. Det kan være aktuelt å vurdere forslagene i forbindelse med et eventuelt samlet oversyn over straffeloven kapittel 18 på et senere tidspunkt, men etter departementets syn er det ikke opplagt at de vil være egnet til å oppfylle formålet om å synliggjøre en lojal gjennomføring av de aktuelle forpliktelsene.

3.6.8 Nærmere om utformingen av straffebudet om reiser med terrorformål

Departementet drøftet i *høringsnotatet* om bestemmelsen bare burde ramme den som «reiser», eller om den burde ramme både den som «reiser» og den som «påbegynner en reise». Ved den førstnevnte utformingen ville straffansvar for forsøk etter straffeloven § 16 være aktuelt for den som har forsett om å reise og som «foretar noe som leder direkte mot utføringen». Ved den sistnevnte utformingen burde det fastsettes at forsøk ikke straffes, slik at straffansvaret ikke blir for vidtgående. Det har vært delte meninger om spørsmålet under høringen. *Politidirektoratet* og *Dommerforeningens fagutvalg for strafferett og straffeprosess* støtter den førstnevnte utformingen, mens *riksadvokaten* og *Det nasjonale statsadvokatembetet* støtter den sistnevnte utformingen. Departementet går inn for at bestemmelsen kun skal ramme den som «reiser», og ikke den som «påbegynner en reise», samt at reglene om forsøk etter straffeloven § 16 skal gjelde på vanlig måte. Dette vil etter departementets syn gi det tydeligste uttrykket for når straffansvaret begynner.

I *høringsnotatet* foreslo departementet at straffebudet skulle utformes slik at det rammer reiser som foretas for å «begå eller forberede» terrorhandlinger eller terrorrelaterte handlinger. Det ble stilt spørsmål ved om også reiser som foretas for å «planlegge» de aktuelle handlingene, burde rammes. *Det nasjonale statsadvokatembetet* og *Politiets sikkerhetstjeneste* har under høringen gitt uttrykk for at straffebudet også burde ramme planlegging. Planlegging er også et eget alternativ etter sikkerhetsrådsresolusjonen. Det kan imidlertid hevdes at å «planlegge» etter en naturlig språklig forståelse faller inn under å «forberede», og at det derfor strengt tatt ikke er nødvendig å innta planlegging som et eget alternativ. Rigaprotokollen synes å bygge på dette, jf. punkt 3.6.2. «Planlegger eller forbereder» er imidlertid brukt i straffeloven § 133. Departementet foreslår å innta planlegging som et eget alternativ i bestemmelsen, i tillegg til «begå eller forberede».

Både resolusjonen og protokollen gjelder reiser med terrorrelaterte «formål» («purpose of»). Det vil være dermed være tilstrekkelig for å oppfylle forpliktelsene at straffansvaret rammer den som reiser «med hensikt» om å begå, planlegge eller forberede de aktuelle handlingene, jf. straffeloven § 22 første ledd bokstav a. Dette vil avgrense straffansvaret til de mest straffverdige reisene. På den annen side mener departementet at også reiser som foretas med sannsynlighetsforsett om å begå de aktuelle handlingene, jf. straffeloven § 22 første ledd bokstav b, er straffverdige. Alle høringinstansene som har uttalt seg om spørsmålet, mener at kravet bør være forsett. Departementet går på denne bakgrunn ikke inn for å oppstille et særskilt hensiktskrav.

Straffansvar etter bestemmelsen forutsetter reisevirksomhet med forsett om å begå en nærmere bestemt handling. I *høringsnotatet* ble det foreslått at opplistingen av aktuelle handlinger skulle omfatte straffeloven §§ 131, 134, 135, 136 bokstav c og d samt 137 til 144. Departementet stilte også spørsmål ved om opplistingen burde omfatte § 136 bokstav a og b om oppfordring og rekruttering til terror. Under høringen har *Politidirektoratet* tatt til orde for at § 136 bokstav a og b bør omfattes, mens *Politiets sikkerhetstjeneste* har foreslått at også § 136 a om deltakelse i terrororganisasjon bør omfattes. Ingen andre høringsinstanser har kommentert spørsmålet. Departementet opprettholder forslaget i høringsnotatet, og går dessuten inn for at § 136 bokstav a og b skal omfattes. Politiets sikkerhetstjeneste forslag om også å omfatte § 136 a har ikke vært på høring, og følges ikke opp i denne omgang.

Strafferammen foreslås satt til fengsel inntil 6 år. Dette er tilsvarende som i straffeloven § 145 om deltakelse i væpnet konflikt. Strafferammen etter § 145 skal ta høyde ikke bare for reisen til konfliktområdet, som rammes av annet ledd, men også selve deltakelsen i væpnet konflikt, som rammes av første ledd. Sistnevnte kan omfatte medvirkning til grove voldshandlinger. Strafferammen etter forslaget her må imidlertid gjenspeile at reisen skjer med terrorformål. Dersom en person som har reist ut med terrorformål i strid med forslaget til straffeloven § 136 b, har realisert formålet ved å begå en terrorhandling eller terrorrelatert handling, eller forsøkt på dette, vil andre straffebestemmelser med høyere strafferamme kunne komme til anvendelse.

De folkerettslige forpliktelsene til å kriminalisere reiser med terrorformål er i utgangspunktet begrenset til reiser som foretas av statens egne

borgere og reiser fra statens eget territorium. Alle reiser fra norsk territorium vil rammes av forslaget, jf. straffeloven § 4. Ved at straffebudet plasseres i straffeloven kapittel 18, vil også reiser som skjer fra utlandet rammes dersom gjerningspersonen er norsk statsborger eller er bosatt her, jf. straffeloven § 5 første ledd nr. 10 og § 5 annet ledd, jf. første ledd nr. 10. Reiser som foretas fra utlandet av en utlending kan straffes i Norge dersom vedkommende oppholder seg i Norge, jf. straffeloven § 5 tredje ledd, jf. første ledd nr. 10.

3.7 Finansiering, organisering og tilrettelegging av reiser med terrorformål

3.7.1 Sikkerhetsrådsresolusjon 2178

Etter sikkerhetsrådsresolusjon 2178 OP 6 bokstav b skal det være straffbart å *fremskaffe eller samle inn økonomiske midler* som skal finansiere reiser med terrorformål. Det vil si å finansiere reiser for personer som har til formål å begå, planlegge, forberede eller ta del i terrorhandlinger, eller å gi eller motta opplæring i terrorisme. Alle former for fremskaffelse eller innsamling skal ifølge resolusjonen rammes, uansett på hvilken måte det foregår og om det skjer direkte eller indirekte. Forpliktelsen omfatter personer som har hatt til hensikt å bidra til slike reiser eller har hatt kunnskap om at midlene skal benyttes til slike reiser.

Resolusjonen OP 6 bokstav c pålegger videre statene å gjøre det straffbart å *organisere eller på annen måte legge til rette for* reiser med terrorformål som nevnt. *Rekruttering* til slik reise skal også være straffbart.

Forpliktelsene er begrenset til finansiering og organisering mv. som foretas av statens egne borgere eller skjer på statens eget territorium.

Forpliktelsene etter bokstav b og c er – i likhet med bokstav a – også begrenset til finansiering av reiser som skjer til land den reisende verken er bosatt i eller er borger av. I motsetning til bokstav a omfattes likevel reiser som foretas av andre enn statens egne borgere fra andre staters territorium. Dermed synes statene å være forpliktet til å kriminalisere finansiering, organisering og tilrettelegging av reiser som ikke i seg selv behøver å være straffbare etter den aktuelle statens rett.

3.7.2 Rigaprotokollen

Rigaprotokollen artikkel 5 nr. 2 slår fast at statene skal kriminalisere *finansiering* av reise til utlandet med terrorformål. Finansiering omfatter etter

artikkel 5 nr. 1 fremskaffelse eller innsamling av økonomiske midler som helt eller delvis setter en person i stand til å reise til en fremmed stat med terrorisme som formål, slik dette er definert i artikkel 4 nr. 1, jf. punkt 3.6.2 over. Alle former for fremskaffelse eller innsamling av økonomiske midler skal være straffbare, uansett på hvilken måte det gjøres, og om det skjer direkte eller indirekte.

Det fremgår av den forklarende rapporten punkt 55 til 57 at forpliktelsen i artikkel 5 er basert både på sikkerhetsrådsresolusjonen OP 6 bokstav b og på terrorfinansieringskonvensjonen. Blant annet heter det at uttrykket «økonomiske midler» skal forstås på samme måte som i terrorfinansieringskonvensjonen artikkel 1.

Protokollen artikkel 6 nr. 2 slår fast at statene også skal kriminalisere *organisering og tilrettelegging på annen måte* av reiser til utlandet med terrorformål. Dette omfatter etter artikkel 6 nr. 1 enhver form for organisering eller tilrettelegging som hjelper en person med å reise til en fremmed stat med terrorisme som formål, slik dette er definert i artikkel 4 nr. 1, jf. punkt 3.6.2 over.

For både finansiering, organisering og annen tilrettelegging omfatter kriminaliseringsforpliktelsen kun overtredelser begått av personer som har kunnskap om at de økonomiske midlene eller bistanden som gis, skal brukes til terrorisme.

Henvisningene i artikkel 5 og artikkel 6 til artikkel 4 nr. 1 innebærer at kriminaliseringsforpliktelsene er begrenset til finansiering av og bistand til reiser som skjer til et annet land enn det den reisende er bosatt i eller er borger av. Verken artikkel 5 eller artikkel 6 viser derimot til artikkel 4 nr. 2, som begrenser denne forpliktelsen til å kriminalisere reiser som foretas av statens egne borgere, eller fra statens eget territorium, jf. punkt 3.6.2 over. I likhet med sikkerhetsrådsresolusjonen OP 6 bokstav b og bokstav c, jf. punkt 3.7.1 over, må dermed artikkel 5 og 6 forstås slik at statene er forpliktet til å kriminalisere finansiering av og bistand til visse reiser som foretas av andre enn statens egne borgere, eller fra annet sted enn statens eget territorium.

I motsetning til sikkerhetsrådsresolusjonen OP 6 bokstav b og bokstav c, jf. punkt 3.7.1 over, er ikke artikkel 5 og artikkel 6 uttrykkelig begrenset til finansiering og bistand som finner sted på statens eget territorium eller som foretas av statens egne borgere. Denne forskjellen i anvendelsesområde er ikke kommentert i den forklarende rapporten til protokollen. Det følger imidlertid av protokollen artikkel 12 at statene ved signering eller ratifisering av protokollen kan

ta forbehold om protokollens territorielle anvendelse.

Statene er ikke forpliktet til å kriminalisere *forsøk* på finansiering eller annen bistand, jf. også den forklarende rapporten til protokollen punkt 59 og punkt 62.

Verken artikkel 5 eller artikkel 6 krever at handlingene rammes av selvstendige straffebud, eller som fullbyrdede lovbrudd. Forpliktelsene vil være oppfylt dersom de aktuelle handlingene rammes som straffbart forsøk eller straffbar medvirkning til et primærlovbrudd, jf. den forklarende rapporten til protokollen punkt 58 og punkt 61.

3.7.3 FATFs rekommandasjon nr. 5

Financial Action Task Force (FATF) har utarbeidet 40 internasjonale anbefalinger (rekommandasjoner) om bekjempelse av hvitvasking og finansiering av terrorisme, herunder om hvordan visse folkerettslige forpliktelser bør gjennomføres i nasjonal rett. Rekommandasjonene er inntatt i *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation* (heretter omtalt som *FATF International Standards*) som er tilgjengelig på FATFs hjemmeside. Se for øvrig nærmere om FATF i punkt 5.1 nedenfor.

Rekommandasjon nr. 5 gjelder kriminalisering av terrorfinansiering (jf. *FATF International Standards* side 11):

«Countries should criminalise terrorist financing on the basis of the Terrorist Financing Convention, and should criminalise not only the financing of terrorist acts but also the financing of terrorist organisations and individual terrorists even in the absence of a link to a specific terrorist act or acts. Countries should ensure that such offences are designated as money laundering predicate offences.»

I tilknytning til rekommandasjonene er det i *FATF International Standards* inntatt en rekke tolkningsnoter (*Interpretive Notes*) som utdyper det nærmere innholdet i flere av rekommandasjonene. Tolkingsnotene til rekommandasjon nr. 5 ble endret i oktober 2015 ved at en ny tolkningsnote nr. 3 ble føyd til som følge av sikkerhetsrådsresolusjon 2178. Formålet var å klargjøre at den femte særskilte rekommandasjonen omfatter slik finansiering som rammes av sikkerhetsrådsresolusjon 2178. Tolkingsnote nr. 2, 3 og 4 lyder dermed slik (*FATF International Standards* side 37):

- «2. Terrorist financing offences should extend to any person who wilfully provides or collects funds by any means, directly or indirectly, with the unlawful intention that they should be used, or in the knowledge that they are to be used, in full or in part: (a) to carry out a terrorist act(s); (b) by a terrorist organisation; or (c) by an individual terrorist.
3. Terrorist Financing includes financing the travel of individuals who travel to a State other than their States of residence or nationality for the purpose of the perpetration, planning, or preparation of, or participation in, terrorist acts or the providing or receiving of terrorist training.
4. Criminalising terrorist financing solely on the basis of aiding and abetting, attempt, or conspiracy is not sufficient to comply with this Recommendation.»

3.7.4 Oppfyllelsen av forpliktelsene i gjeldende rett

Straffeloven § 135 rammer *finansiering* av handlingene som omfattes av begrepet terrorisme i Rigaprotokollen. *Organisering* av eller *tilrettelegging* for reiser med formål om å begå slike handlinger vil kunne være straffbar medvirkning, jf. straffeloven § 15. I utgangspunktet kan dermed forpliktelsene etter Rigaprotokollen artikkel 5 og 6 anses oppfylt. Formentlig gjelder det samme for sikkerhetsrådsresolusjon 2178 OP bokstav b og c.

Straffeloven § 135 viser likevel ikke til straffeloven § 136 bokstav c og d, slik at finansiering av slik terrortrening i utgangspunktet ikke rammes. Medvirkningsansvaret i norsk rett er likevel vidtrekkende. Den som bidrar psykisk eller praktisk – herunder økonomisk – til at noen skal reise for å gi eller motta terrortrening i strid med straffeloven § 136, vil kunne straffes for medvirkning, eller forsøk på medvirkning dersom den reisende ikke drar eller lykkes i å dra.

Tolkningsnotene til FATFs rekommandasjon nr. 5 fastsetter likevel at finansiering av reiser med terrorformål skal anses som *terrorfinansiering*, og videre at straffansvaret for terrorfinansiering ikke bare («solely») kan bygge på blant annet medvirkningsansvaret. Hvorvidt finansiering av reiser med formål om å gi eller motta terrortrening rammes som terrorfinansiering, beror på om noen av de andre straffebudene som det vises til i straffeloven § 135 første ledd bokstav a eller b, eller forsøk på disse, er oppfylt.

Straffeloven kapittel 18 får anvendelse på ulovlig medvirkning, rekruttering og finansiering av reiser med terrorformål som skjer på norsk territorium, jf. straffeloven § 4. Straffelovens anvendelse på handlinger begått i utlandet avhenger dessuten ikke av om det er tale om en medvirkningshandling eller hovedgjerning. Medvirkning som finner sted i utlandet kan dermed straffes dersom gjerningspersonen er norsk borger eller er bosatt her, jf. straffeloven § 5 første ledd nr. 10 og § 5 annet ledd, jf. første ledd nr. 10, eller er en utlending som oppholder seg i Norge, jf. straffeloven § 5 tredje ledd, jf. første ledd nr. 10. Tilsvarende gjelder overtredelser av straffeloven §§ 135 og 136 a om henholdsvis terrorfinansiering og deltakelse i terrororganisasjon.

3.7.5 Forslaget i høringsnotatet

Departementet anså det i utgangspunktet ikke nødvendig med lovendringer for å oppfylle sikkerhetsrådsresolusjon 2178 OP 6 bokstav b og c og Rigaprotokollen artikkel 5 og 6.

Hvis gjennomføringen av selve reiseforbudet etter sikkerhetsrådsresolusjon 2178 OP 6 bokstav a og Rigaprotokollen artikkel 4 skulle gjennomføres etter det som i høringsnotatet var omtalt som alternativ 1, det vil si ved endringer i straffeloven § 131 tredje ledd, ville straffansvaret for finansiering, organisering og tilrettelegging av slike reiser i utgangspunktet være tilstrekkelig dekket av straffeloven § 135 og det alminnelige medvirkningsansvaret.

Derimot ville neppe FATFs rekommandasjon nr. 5 fullt ut være oppfylt uten at straffeloven § 135 ble endret slik at det klart fremgår at finansiering av reiser med formål om å gi eller motta opplæring i terror, rammes. I alternativ 1 kunne straffeloven § 136 bokstav c og d føyes til oppregningen i straffeloven § 135 første ledd bokstav a og b.

Dersom reiseforbudet skulle gjennomføres etter det som i høringsnotatet var omtalt som alternativ 2, det vil si i et nytt straffebud om reiser med terrorformål, kunne FATFs rekommandasjon nr. 5 oppfylles ved at straffeloven § 135 første ledd bokstav a og bokstav b ble endret slik at de viser til det nye straffebudet.

3.7.6 Høringsinstansenes syn

Politidirektoratet støtter forslaget til endring av straffeloven § 135. *Dommerforeningens fagutvalg for strafferett og straffeprosess* er enig med departementet i at det antakelig ikke er nødvendig med lovendringer for å gjennomføre de aktuelle for-

pliktelserne. Fagutvalget uttaler imidlertid at FATFs rekommandasjon nr. 5 neppe vil bli oppfylt uten en tilføyelse til straffeloven § 135. Som en konsekvens av sitt syn på valget av kriminalisering av reiser med terrorformål, anbefaler fagutvalget å tilføye til straffeloven § 135 første ledd bokstav a og b henvisninger til det nye straffebudet i § 136 b. *Det nasjonale statsadvokatembetet* og *Politiets sikkerhetstjeneste* støtter også dette alternativet. Ingen andre høringsinstanser har uttalt seg om forslaget.

3.7.7 Departementets vurdering

Det er etter departementets syn ikke nødvendig med lovendringer for å oppfylle forpliktelsene etter sikkerhetsrådsresolusjon 2178 OP 6 bokstav b og c og Rigaprotokollen artikkel 5 og 6. Det er derimot nødvendig å endre straffeloven § 135 for å oppfylle FATFs rekommandasjon nr. 5. FATFs rekommandasjoner er ikke bindende, men regnes som den gjeldende internasjonale standarden for gjennomføringen av de aktuelle forpliktelsene, og bør følges, jf. også punkt 5.1 nedenfor.

Departementet har i punkt 3.6.7 over gått inn for at forpliktelsen til å kriminalisere reiser med terrorformål gjennomføres i et spesialisert straffebud. På denne bakgrunn foreslår departementet at det inntas henvisninger til det nye straffebudet (straffeloven § 136 b) i straffeloven § 135 første ledd bokstav a og bokstav b.

3.8 Behovet for straffeprosessuelle endringer

3.8.1 Gjeldende rett

Etter gjeldende rett styres adgangen til bruk av ulike tvangsmidler i straffeprosesslovens fjerde del i betydelig grad av hvilken strafferamme det aktuelle straffebudet har. Strafferammer på fengsel inntil 1 år og 3 år åpner for bruk av de fleste ordinære tvangsmidler, slik som pågrepelse, fengsling og ransaking, men bare enkelte skjulte tvangsmidler, slik som skjult kameraovervåkning etter straffeprosessloven § 202 a. For bruk av skjulte tvangsmidler som teknisk peileutstyr (straffeprosessloven § 202 b) og kontroll av kommunikasjonsanlegg (straffeprosessloven § 216 b) er det krav om strafferamme på fengsel i 5 år eller mer. Adgangen til bruk av for eksempel ransaking uten underretning (straffeprosessloven § 200 a), personnært teknisk peileutstyr mv. (straffeprosessloven § 202 c), kommunikasjonsavlytting (straffeprosessloven § 216 a) eller dataavlesing

(straffeprosessloven § 216 o) forutsetter i utgangspunktet en strafferamme på fengsel i 10 år eller mer. Likevel er det for flere av tvangsmidlene som i utgangspunktet krever en høy strafferamme, gjort unntak for visse straffbare forhold med lavere strafferamme der bruk av slike tvangsmidler antas å ha særlig stor betydning for muligheten til å etterforske. Romavlytting etter straffeprosessloven § 216 m kan på sin side benyttes ved mistanke om overtredelse av særskilte straffebud.

3.8.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet at det ved etterforskningen av overtredelser av et eget straffebud mot reiser med terrorformål (forslaget til straffeloven ny § 136 b) skulle være adgang til å benytte ransaking uten underretning (straffeprosessloven § 200 a), teknisk peileutstyr i klær, gjenstander mv. (straffeprosessloven § 202 c), kommunikasjonsavlytting (straffeprosessloven § 216 a) og dataavlesing (straffeprosessloven § 216 o). Departementet foreslo derimot ikke å åpne for romavlytting (straffeprosessloven § 216 m).

Departementet så ikke grunn til å foreslå at tvangsmidler kunne brukes for å avverge eller forebygge overtredelser av det nye straffebudet, jf. henholdsvis straffeprosessloven § 222 d og politiloven § 17 d.

Det ble foreslått å tilføye det nye straffebudet til oppregningen av straffebud som *Politiets sikkerhetstjeneste* har ansvaret for å forebygge og etterforske overtredelser av, jf. politiloven § 17 b første ledd nr. 5 første punktum.

3.8.3 Høringsinstansenes syn

Dommerforeningens fagutvalg for strafferett og straffeprosess, *Det nasjonale statsadvokatembetet* og *Politiets sikkerhetstjeneste* støtter forslaget i høringsnotatet.

Politidirektoratet støtter også forslaget, men stiller spørsmål ved at det ikke skal være adgang til bruk av tvangsmidler i avvergende øyemed. Direktoratet viser til at det er slik adgang ved overtredelse av straffeloven § 145 om deltakelse i militær virksomhet i utlandet.

Riksadvokaten uttaler:

«Dagens rettstilstand gir allerede anledning til å benytte de nevnte tvangsmidlene der det foreligger tilstrekkelig mistanke om reise med formål om å delta i terrorhandlinger i den utstrekning slike reiser rammes av bestemmelsen om fremskutt forsøk i straffeloven § 131 tredje

ledd. Forslaget om å åpne for bruk av de nevnte tvangsmidlene ved mistanke om brudd på ny § 136 b innebærer derfor en utvidelse av adgangen til bruk av de nevnte tvangsmidlene for så vidt gjelder reiser med terrorformål som ikke rammes av regelen om fremskutt formål. Det kan spørres om en slik utvidelse av adgangen til å ta i bruk de mest inngripende tvangsmidlene er tilstrekkelig godt begrunnet. Kriminaliseringen av slik reisevirksomhet synes som nevnt å være begrunnet først og fremst i behovet for å oppfylle Norges folkerettslige forpliktelser, og ikke i et underliggende behov for å straffe denne type handlinger. Hensynet til å oppfylle våre kriminaliseringsforpliktelser rekker neppe som en begrunnelse for også å kunne ta i bruk de mest inngripende tvangsmidlene ved mistanke om slike lovbrudd. Samtidig antar en at behovet for å kunne gripe inn på et tidlig tidspunkt er størst der det er en nær og konkret sammenheng mellom reisen og den faren man søker å avverge, slik som når noen reiser med det bestemte formål å delta i konkrete terrorhandlinger. Det kan tilsi at en nøyer seg med den adgangen en har til å benytte tvangsmidler ved reiser med terrorformål som allerede følger av gjeldende rett. På den annen side kan en ikke se bort fra at ramme for tvangsmiddelbruken vil kunne bli klarere dersom bruken av dem kan knyttes til mistanke om brudd på et avgrenset straffebud enn der en mer generell og uklar regel om fremskutt forsøk danner ramme for i hvilken grad en kan ta i bruk skjulte tvangsmidler.»

Advokatforeningen uttaler at et nytt straffebud, slik det er foreslått, vil utvide adgangen til skjulte tvangsmidler ved at strafferammen for visse terrorrelaterte lovbrudd økes fra seks til ti års fengsel. Foreningen uttaler at dette i alle fall ikke er nødvendig for å ivareta Norges folkerettslige forpliktelser. Forslaget vil snarere gi politi og påtalemyndighet økte muligheter for skjult ransaking, teknisk sporing og kommunikasjonsavlytting. Foreningen mener det er lite heldig dersom en slik utvidelse av politiets fullmakter skjer som en ren konsekvens av regler som tar sikte på justeringer i materiell lovgivning.

3.8.4 Departementets vurdering

3.8.4.1 Adgangen til å benytte tvangsmidler i etterforskningen

Straffeprosessloven tar utgangspunkt i at adgangen til bruk av tvangsmidler skal stå i forhold til lovbruddets grovhet. Det er av betydning å forholde de mest inngripende tvangsmidlene for de mest alvorlige straffbare forholdene. Det sentrale spørsmålet er hvorvidt det er særlige forhold som tilsier at det er behov for å utvide adgangen til skjulte tvangsmidler mer enn strafferammen på fengsel inntil seks år skulle tilsi.

Hovedbegrunnelsen for et straffebud rettet mot reiser med terrorformål er å synliggjøre at de aktuelle folkerettslige kriminaliseringsforpliktelser er lojalt gjennomført, jf. punkt 3.6.7 over. Dette hensynet rekker i utgangspunktet ikke så langt som til å begrunne en utvidelse av adgangen til skjulte tvangsmidler, slik *riksadvokaten* påpeker. Samtidig kan straffebudet bidra til å forhindre at norske borgere reiser ut for å delta i terrorvirksomhet i konfliktområder, og det vil dessuten supplere straffeloven § 145 annet ledd om reising som forsøk på deltakelse i væpnet konflikt. Det er åpnet for å benytte flere skjulte tvangsmidler i saker som gjelder § 145 annet ledd enn strafferammen på fengsel inntil 6 år i utgangspunktet gir adgang til, jf. straffeprosessloven §§ 200 a, 202 c og 216 a. Formålet er å forbedre mulighetene til å kunne forhindre at noen drar fra Norge med formål om å delta i væpnet konflikt, jf. Prop. 44 L (2015–2016) Endringer i straffeloven mv. (militær virksomhet i væpnet konflikt m.m.) punkt 7 side 62–63.

På samme måte vil bruk av skjulte tvangsmidler kunne være avgjørende for muligheten til å håndheve det nye straffebudet om reiser med terrorformål, og til faktisk å forhindre slike reiser. Både muligheten til å fremskaffe bevis på et tilstrekkelig tidlig stadium til at man kan stanse noen fra å reise ut, men også for effektivt å kunne straffefølge de samme personene ved hjemkomst, tilsier at det åpnes for inngripende metodebruk.

Departementet er enig med *riksadvokaten* i at behovet for å kunne gripe inn på et tidlig tidspunkt er størst der det er en nær og konkret sammenheng mellom reisen og den faren man søker å avverge, slik som når noen reiser med det bestemte formål å delta i konkrete terrorhandlinger. Det kan tilsi at en nøyer seg med den adgangen en har til å benytte tvangsmidler ved reiser med terrorformål som allerede følger av gjeldende rett. På den annen side kan man – slik *riks-*

advokaten også påpeker – ikke se bort fra at rammene for tvangsmiddelbruken vil kunne bli klarere dersom bruken av dem kan knyttes til mistanke om brudd på et avgrenset straffebud enn der den mer generelle regelen om utvidet forsøk etter straffeloven § 131 tredje ledd danner rammen.

Departementet bemerker at Advokatforeningens høringsuttalelse kan synes å bygge på en misforståelse av forslaget. Det foreslås en strafferamme på fengsel inntil seks år, ikke fengsel inntil ti år, og det er vurdert særskilt i hvilken utstrekning det bør gis adgang til skjulte tvangsmidler utover det som følger av strafferammen på fengsel inntil seks år.

Departementet foreslår etter dette at det i etterforskningen av saker om overtredelse av straffeloven ny § 136 b om reiser med terrorformål skal kunne brukes skjulte tvangsmidler i form av ransaking uten underretning (straffeprosessloven § 200 a), teknisk peileutstyr i klær, gjenstander mv. (straffeprosessloven § 202 c), kommunikasjonsavlytting (straffeprosessloven § 216 a) og dataavlesing (straffeprosessloven § 216 o).

Departementet tilføyer at skjulte tvangsmidler bare kan brukes når vilkårene for dette er oppfylt, herunder at et tvangsmiddel bare kan brukes når det er tilstrekkelig grunn til det og inngrepet etter sakens art og forholdene ellers ikke vil være uforholdsmessig, jf. straffeprosessloven § 170 a.

3.8.4.2 *Tvangsmidler i avvergende og forebyggende øyemed*

Forsøk på overtredelse av straffeloven ny § 136 b om reiser med terrorformål er straffbart, jf. straffeloven § 16. Reisen vil da kunne forhindres ved bruk av tvangsmidler når straffbarhetsgrensen for forsøk overtres. Departementet ser dermed ikke grunn til å foreslå at tvangsmidler skal kunne benyttes etter straffeprosessloven § 222 d for å avverge overtredelser av forslaget til straffeloven § 136 b.

Det foreslås heller ingen utvidelser av adgangen til bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed, jf. politiloven § 17 d. Politiets sikkerhetstjeneste har adgang til å benytte tvangsmidler for å forebygge blant annet terrorhandlinger, og vil dermed også kunne forebygge reisevirksomhet som skjer i forberedelsen av dette.

3.8.4.3 *Ansvar for forebygging og etterforskning*

Ingen høringsinstanser har hatt innvendinger mot forslaget i høringsnotatet om å tilføye straffeloven ny § 136 b til oppregningen av straffebud i politiloven § 17 b første ledd nr. 5 første punktum. Det følger av bestemmelsen at Politiets sikkerhetstjeneste har ansvar for å forebygge og etterforske slike saker, likevel slik at åpen etterforskning foretas av det øvrige politi, med mindre annet bestemmes av overordnet påtalemyndighet. Departementet opprettholder forslaget.

4 Terrorrelaterte handlinger mot luftfarten

4.1 Ulovlige handlinger mot sikkerheten i sivil luftfart

4.1.1 Generelt om Beijingkonvensjonen

Konvensjonen 10. september 2010 om bekjempelse av ulovlige handlinger knyttet til sikkerheten i sivil luftfart (Beijingkonvensjonen) (vedlegg 3 i norsk oversettelse og engelsk versjon) er fremforhandlet av Den internasjonale organisasjonen for sivil luftfart (ICAO). Konvensjonen er en oppdatering og videreføring av konvensjonen 23. september 1971 om bekjempelse av ulovlige handlinger mot sikkerheten i sivil luftfart (Montrealkonvensjonen 1971), slik denne ble endret ved protokoll 24. februar 1988 om bekjempelse av ulovlige voldshandlinger ved flyplasser som betjener sivil luftfart (Montrealprotokollen 1988). Montrealkonvensjonen 1971 ble tiltrådt av Norge 1. august 1973. Den pålegger partene blant annet å kriminalisere ulike angrep som setter luftfartøyets sikkerhet under flygning i fare. Montrealprotokollen 1988 ble ratifisert av Norge 28. mai 1990. Protokollen utvider kriminaliseringsforpliktelsene etter konvensjonen til å omfatte også angrep rettet mot en internasjonal flyplass. Konvensjonen slik den er endret ved protokollen omtales i det følgende som Montrealkonvensjonen.

Montrealkonvensjonen hører til FNs terrorkonvensjoner, og ble fremforhandlet i regi av ICAO. Montrealkonvensjonen er nærmere omtalt i Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 8.7.3.1.2 på side 185. Den konsoliderte kriminaliseringsforpliktelsen i Montrealkonvensjonen artikkel 3, jf. artikkel 1, er inntatt i norsk oversettelse i Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) vedlegg 2 side 377–388.

Beijingkonvensjonen utvider forpliktelsene etter Montrealkonvensjonen ved at statene pålegges å kriminalisere flere handlinger som har betydning for sikkerheten i sivil luftfart. Konvensjonen trådte i kraft 1. juli 2018. Per 27. november 2018 har 26 stater ratifisert, tiltrådt eller godtatt konvensjonen, mens ytterligere 34 stater har signert. Konvensjonen videreutvikler og oppdaterer forpliktelser Norge allerede er bundet av, og som springer ut av FNs terrorkonvensjoner. Etter

departementets syn bør Norge derfor ta sikte på å tiltre konvensjonen.

Handlingene som omfattes av de nye forpliktelsene i Beijingkonvensjonen vil i hovedsak rammes av ulike alminnelige straffebud i straffeloven. Dette vil ikke bli nærmere drøftet nedenfor. Straffeloven kapittel 18 bygger på at internasjonale forpliktelser om å kriminalisere ulike former for terror- og terrorrelaterte handlinger, gjennomføres i spesialiserte straffebud, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 8.5.1 side 168–169. Konvensjoner som er nært knyttet til hverandre, eller kriminaliseringsforpliktelser som overlapper, er i stor grad gjennomført i felles straffebestemmelser for å unngå en unødig fragmentarisk lovgivning. Forslagene nedenfor viderefører denne lovgivningsteknikken.

4.1.2 Angrep på fly og flyplasser

Beijingkonvensjonen artikkel 1 nr. 1 bokstav a til e gjelder visse former for forstyrrelse av sikkerheten ved luftfartøy, herunder voldshandlinger mot personer som befinner seg i luftfartøyet og ødeleggelse eller beskadigelse av luftfartøyet. Forpliktelsene tilsvarende Montrealkonvensjonen artikkel 1 bokstav a til e.

Beijingkonvensjonen artikkel 1 nr. 2 bokstav a og b omhandler ulovlige voldshandlinger ved flyplasser som betjener internasjonal sivil luftfart. Forpliktelsen tilsvarende Montrealkonvensjonen artikkel 1*bis* bokstav a og b, som ble føyd til ved Montrealprotokollen 1988.

De nevnte tilsvarende forpliktelsene i Montrealkonvensjonen er gjennomført i straffeloven § 140 om forstyrrelse av den sikre drift av luftfartøy og skip mv., jf. Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 8.7.3 side 184–186 og særmerknaden i punkt 12.2.3 på side 322. Straffeloven § 140 viderefører straffeloven 1902 § 150 første ledd bokstav e, og lyder slik:

«Med fengsel inntil 6 år straffes den som ved vold, materiell ødeleggelse, meddelelse av feilaktig informasjon eller på annen måte forstyrrer den sikre drift av luftfartøy, flyplass, skip

eller innretninger eller anlegg på kontinental-sokkelen, og derved volder fare for tap av menneskeliv eller betydelig skade på kropp, eiendom eller miljø.»

Bestemmelsen gjennomfører i tillegg forpliktelser etter andre konvensjoner om sikkerheten ved skip og faste plattformer, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 8.7.2.5.2 side 183:

«Departementet er fremdeles av den oppfatning at forpliktelsene etter SUA-konvensjonen, plattformprotokollen og Montrealkonvensjonen til å kriminalisere visse handlinger som svekker sikkerheten ved skip, faste plattformer, luftfarten og ved flyplasser bør gjennomføres i en felles bestemmelse, jf. forslaget til § 140.»

Forpliktelsene i Beijingkonvensjonen artikkel 1 nr. 1 bokstav a til e og artikkel 1 nr. 2 bokstav a og b er dermed oppfylt ved straffeloven § 140 om forstyrrelse av den sikre drift av luftfartøy og skip mv.

4.1.3 Farefull bruk av luftfartøy

4.1.3.1 Forpliktelsen

Beijingkonvensjonen artikkel 1 nr. 1 bokstav f gjelder den som bruker et luftfartøy som er i tjeneste («in service») med formål om å forårsake tap av menneskeliv, betydelig skade på kropp, eiendom eller miljø. I likhet med de øvrige handlingene i artikkel 1 er forpliktelsen i utgangspunktet avgrenset til handlinger som er begått ulovlig og forsettlig («unlawfully and intentionally»).

Tidsrommet et luftfartøy er «in service» begynner når luftfartøyet klargjøres av bakkepersonell eller flybesetningen med sikte på konkret flyvning, og avsluttes 24 timer etter landing, jf. artikkel 2 bokstav b.

Forpliktelsen er ny sammenlignet med Montrealkonvensjonen.

4.1.3.2 Gjeldende rett

Å bruke luftfartøy på en farefull måte er ikke særskilt kriminalisert i dag. Derimot er farefull bruk av skip særlig regulert i straffeloven § 141 bokstav a. Denne bestemmelsen lyder:

«Med fengsel inntil 15 år straffes den som volder fare for tap av menneskeliv eller betydelig skade på kropp, eiendom eller miljø ved å

a) føre et skip inn i fremmed eiendom eller for øvrig bruke et skip på en måte som volder slik fare,»

Bestemmelsen gjennomfører forpliktelser i konvensjonen 10. mars 1988 til bekjempelse av ulovlige handlinger mot sikkerheten ved skipsfart, med tilleggsprotokoll fra 2005 (SUA-konvensjonen) artikkel 3*bis* 1 (a), jf. Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 8.7.2 side 180–184. Artikkel 3*bis* 1 (a) (iii) gjelder bruk av skip på en måte som volder fare for tap av menneskeliv, betydelig skade på kropp, eiendom eller miljø. I særmerknaden til straffeloven § 141 heter det (Ot.prp. nr. 8 (2007–2008 punkt 12.2.3 side 322):

«Bokstav a rammer det å bruke et skip som redskap for en terrorhandling. Bestemmelsen nevner uttrykkelig forsettlig å føre et skip inn i fremmed eiendom, for eksempel slik at to skip eller et skip og en plattform kolliderer, men dette er bare et eksempel. Bestemmelsens rekkevidde begrenses ved at handlingen må volde fare for tap av menneskeliv eller betydelig skade på legeme, eiendom eller miljøet. Begrepet 'skip' skal forstås på samme måte som i § 139, og det vises til merknadene ovenfor.»

4.1.3.3 Forslaget i høringsnotatet

Departementet ga i høringsnotatet uttrykk for at forpliktelsen i Beijingkonvensjonen artikkel 1 nr. 1 bokstav f burde gjennomføres i et spesialisert straffebud. Tre ulike alternative forslag til lovendringer ble drøftet:

Alternativ 1 var et nytt annet ledd i straffeloven § 141, hvoretter straffansvaret for farefull bruk av luftfartøy ville fremgå av samme bestemmelse som farefull bruk av skip.

Alternativ 2 var en ny § 141 a som fellesregulerer det gjeldende straffansvaret i straffeloven § 141 bokstav a om farefull bruk av skip og et nytt straffansvar for bruk av luftfartøy. Etter dette forslaget ville straffeloven § 141 rendyrkes som en bestemmelse som regulerer utslipp og bruk av farlige materialer knyttet til bruk av ulike fartøy og installasjoner.

Alternativ 3 var å gjennomføre kriminaliseringsforpliktelsen etter Beijingkonvensjonen i et eget straffebud uten å endre straffeloven § 141 bokstav a. Dette ville bryte med systematikken i straffeloven kapittel 18 for øvrig. På den annen side ville ikke straffansvaret for farefull bruk av skip bli utvidet som etter alternativ 2.

Etter alle forslagene var strafferammen så høy at det ville være adgang til å benytte de fleste aktuelle tvangsmidler.

En mulighet som ikke ble drøftet nærmere, var å føye «luftfartøy» til i straffeloven § 141 første ledd bokstav a, da dette ikke vil oppfylle forpliktelsene etter Beijingkonvensjonen artikkel 1 nr. 1 bokstav f. I så fall måtte også innledningen til straffeloven § 141 vært endret slik at fare- eller skadeforvoldelse ble et subjektivt vilkår, men dette ville utvidet straffansvaret også for gjeldende bokstav a til c, som allerede går lenger enn de aktuelle konvensjonene tilsier.

4.1.3.4 Høringsinstansenes syn

Av høringsinstansene som har uttalt seg om forslagene, er det ingen som går imot en lovendring. *Dommerforeningens fagutvalg for strafferett og straffeprosess* er enig med departementet i at det er behov for en lovendring for å gjennomføre Beijingkonvensjonen artikkel 1 nr. 1 bokstav f. Utvalget har preferanse for å velge alternativ 2. Utvalget bemerker at dette alternativet innebærer en utvidelse av ansvaret for farefull bruk av skip, men ser ikke noen motforestillinger mot dette. Utvalget uttaler videre:

«Etter Fagutvalgets oppfatning bør valget av alternativ ses i sammenheng med spørsmålene som drøftes i høringsnotatet punkt 3.1.4 om utslipp av farlig materiale fra fly og bruk av farlig materiale mot eller om bord på et fly, som reguleres i Beijingkonvensjonen artikkel 1 nr. 1 bokstav g) og h). Etter departementets oppfatning bør forpliktelsene etter disse bestemmelsene i konvensjonen gjennomføres i straffeloven § 141 bokstav b) om bruk og bokstav c) om utslipp som rammer tilsvarende handlinger knyttet til skip og luftfartøyer, se høringsnotatet punkt 3.1.4.3 side 39–40. Det er Fagutvalget enig i. En fellesregulering av utslipp fra og bruk av farlige stoffer mv. om bord på luftfartøyer, skip og plattformer, utpeker alternativ 2 som det beste for reguleringen av farefull bruk av slike objekter. Paragrafene 140, 141 og 141 a vil gi hensiktsmessig fellesregulering av ansvaret for alvorlige trusler mot sikkerheten til sjøs og i luften.»

Riksadvokaten går også inn for alternativ 2, og uttaler:

«Når det gjelder departementets alternative forslag for å oppfylle forpliktelsen etter Beijing-

konvensjonens artikkel 1 nr. 1 bokstav f om bruk av luftfartøy med formål om å forårsake tap av menneskeliv, betydelig skade på kropp, eiendom eller miljø, mener riksadvokaten at forslaget om en egen fellesbestemmelse (ny § 141 a) som fellesregulerer det gjeldende straffansvaret i straffeloven § 141 bokstav a om farefull og straffansvar for bruk av luftfartøy gir den mest pedagogiske og helhetlige reguleringen. Etter forslaget vil gjerningspersonenes forsett være avgjørende for straffansvaret og ikke om skaden eller faren har inntrådt, slik kravet er etter gjeldende § 141 bokstav a. En antar imidlertid at en slik regulering i praksis neppe vil innebære noen vesentlig utvidelse av straffansvaret etter gjeldende § 141 bokstav a om farefull bruk av skip. En kan vanskelig tenkes seg praktiske tilfeller hvor bruk av et skip (på samme måte som ved bruk av luftfartøy) med et forsett om å forårsake tap av menneskeliv eller betydelig skade på eiendom eller miljø ikke samtidig vil representere en objektiv fare mot disse rettsgodene.»

Det nasjonale statsadvokatembetet og Politiets sikkerhetstjeneste har ingen sterke oppfatninger om hvilket alternativ som bør velges, men synes at alternativ 3 er mest tydelig.

4.1.3.5 Departementets vurdering

Etter departementets syn bør forpliktelsen i Beijingkonvensjonen artikkel 1 nr. 1 bokstav f om farefull bruk av luftfartøy gjennomføres i et spesialisert straffebud. I utgangspunktet vil den gjeldende reguleringen av farefull bruk av skip i straffeloven § 141 bokstav a være et naturlig utgangspunkt. En slik felles regulering vil være i tråd med hvordan tilsvarende parallelle forpliktelser er gjennomført ellers i straffeloven kapittel 18.

Etter straffeloven § 141 bokstav a må bruken objektivt sett ha medført fare for tap av menneskeliv, betydelig skade på kropp, eiendom eller miljø. Bestemmelsen går noe lenger enn SUA-konvensjonen artikkel 3*bis* nr. 1 (a) (iii) krever, idet forpliktelsen er avgrenset til handlinger som faktisk forårsaker («causes») slike følger, ikke allerede fareforvoldelsen, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 8.7.2.5.3 side 184.

Beijingkonvensjonen artikkel 1 nr. 1 bokstav f inneholder på sin side ikke et objektivt fare- eller skadekriterium. Det er gjerningspersonens formål («purpose») som er avgjørende. Enhver bruk av luftfartøy skal være straffbar dersom gjernings-

personens formål er å forårsake tap av menneskeliv, betydelig skade på kropp, eiendom eller miljø.

Departementet mener at forpliktelsen bør gjennomføres gjennom en lovendring som beskrevet i *alternativ 2* i høringsnotatet, det vil si en egen bestemmelse i straffeloven ny § 141 a som fellesregulerer det gjeldende straffansvaret i straffeloven § 141 bokstav a om farefull bruk av skip og et nytt straffansvar for bruk av luftfartøy. Straffeloven § 141 rendyrkes dermed som en bestemmelse om utslipp og bruk av farlige materialer knyttet til bruk av ulike fartøy og installasjoner. Samlet sett gir dette den mest hensiktsmessige og pedagogiske reguleringen, slik også *Dommerforeningens fagutvalg for strafferett og straffeprosess* og *riksadvokaten* gir uttrykk for i sine høringsuttalelser.

For å oppfylle konvensjonsforpliktelsen i Beijingkonvensjonen artikkel 1 nr. 1 bokstav f må det avgjørende for straffansvar være om gjerningspersonen subjektivt har forsett om fremkalling av tap av menneskeliv eller alvorlig skade, ikke om skaden eller fare for slik skade faktisk har inntrådt. Dersom straffansvaret for farefull bruk av skip og luftfartøy skal fellesreguleres, er det naturlig at straffansvaret avgrenses på samme måte. Dette innebærer en utvidelse av straffansvaret sammenlignet med straffeloven § 141 bokstav a, som allerede går lenger enn SUA-konvensjonen artikkel 3*bis* nr. 1 bokstav a krever. I likhet med de høringsinstansene som har uttalt seg om spørsmålet, har departementet ingen avgjørende motforestillinger mot en slik utvidelse, som neppe vil ha stor praktisk betydning.

4.1.4 Utslipp av farlig materiale fra fly og bruk av farlig materiale mot eller om bord på et fly

4.1.4.1 Forpliktelsen

Beijingkonvensjonen artikkel 1 nr. 1 bokstav g omhandler utslipp av biologiske, kjemiske og kjernefysiske våpen, samt eksplosivt, radioaktivt og lignende materiale, fra et luftfartøy. Artikkel 1 nr. 1 bokstav h omhandler bruk av slike våpen og materialer mot eller om bord på et luftfartøy.

Konvensjonsforpliktelsene gjelder bare utslipp og bruk som forårsaker eller volder fare for tap av menneskeliv eller betydelig skade på kropp, eiendom eller miljø. I likhet med de øvrige handlingene i artikkel 1 er forpliktelsen avgrenset til handlinger som er begått ulovlig og forsettlig («unlawfully and intentionally»).

Forpliktelsene er nye sammenlignet med Montrealkonvensjonen.

4.1.4.2 Gjeldende rett

Ulovlig befatning med særlig farlig materiale mv. er generelt kriminalisert i straffeloven § 142, som gjennomfører en rekke ulike konvensjonsforpliktelser, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 8.7.4 side 186–189.

For så vidt gjelder skip og plattformer er dessuten utslipp og bruk av farlig materiale og våpen særskilt kriminalisert i straffeloven § 141 bokstav b og c, som lyder:

«Med fengsel inntil 15 år straffes den som volder fare for tap av menneskeliv eller betydelig skade på kropp, eiendom eller miljø ved å
[...]

- b) bruke mot eller på et skip eller innretninger eller anlegg på kontinentalsokkelen et eksplosivt eller radioaktivt materiale, biologisk eller kjemisk våpen, eller
- c) slippe ut fra et skip eller innretninger eller anlegg på kontinentalsokkelen et eksplosivt eller radioaktivt materiale, biologisk eller kjemisk våpen, olje, flytende naturgass eller annet giftig eller farlig stoff.»

I likhet med bokstav a i samme bestemmelse gjennomfører bokstav b og c forpliktelser i SUA-konvensjonen, jf. punkt 4.1.3.2 over. I tillegg gjennomføres i bokstav a og b forpliktelser i protokollen 10. mars 1988 om bekjempelse av ulovlige handlinger mot sikkerheten ved faste plattformer plassert på kontinentalsokkelen, med en tilleggsprotokoll fra 2005, samlet omtalt som plattformprotokollen, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 8.7.2 side 180–184.

SUA-konvensjonen inneholder i artikkel 3*bis* nr. 1 (a) (i) en forpliktelse til å kriminalisere blant annet bruk av eksplosivt eller radioaktivt materiale eller kjemiske, biologiske eller kjernefysiske våpen, mot og på skip, samt utslipp av dette fra skip. Etter artikkel 3*bis* nr. 1 (a) (ii) omfattes også utslipp av ulike stoffer. Tilsvarende forpliktelser følger av plattformprotokollen artikkel 2*bis* bokstav a og b.

Kun handlinger som forårsaker eller sannsynligvis vil forårsake tap av menneskeliv eller betydelig personskade eller annen skade, omfattes. Straffeloven § 141 bokstav b og c går noe lenger enn forpliktelsene på dette punkt, ved at det er tilstrekkelig at handlingen har voldt fare for slike

følger, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 8.7.2.5.3 side 184.

Straffeloven § 141 bokstav b og c rammer alle de typer våpen og materialer som omfattes av de aktuelle konvensjonsforpliktelsene. Radioaktive våpen er ikke uttrykkelig nevnt i bestemmelsen, men omfattes av «radioaktivt materiale».

I likhet med de fleste andre bestemmelsene i straffeloven kapittel 18 som gjennomfører kriminaliseringsforpliktelser, gjelder straffelovens alminnelige forsettskrav hvor konvensjonene forplikter til å kriminalisere handlinger som er begått «intentionally», jf. Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 8.4.3.2 side 166–167.

4.1.4.3 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet at forpliktelsene i Beijingkonvensjonen artikkel 1 nr. 1 bokstav g og h om bruk og utslipp av visse våpen og farlige materialer fra fly burde gjennomføres i straffeloven § 141 bokstav b og c, som rammer tilsvarende handlinger knyttet til skip og plattformer.

4.1.4.4 Høringsinstansenes syn

Ingen høringsinstanser har uttalt seg om forslaget.

4.1.4.5 Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget i høringsnotatet om å gjennomføre forpliktelsene i Beijingkonvensjonen artikkel 1 nr. 1 bokstav g og h om bruk og utslipp av visse våpen og farlige materialer fra fly i straffeloven § 141, som rammer tilsvarende handlinger knyttet til skip og plattformer. En slik felles regulering vil være i tråd med hvordan tilsvarende nærstående forpliktelser er gjennomført ellers i straffeloven kapittel 18, jf. punkt 3.2.1 og 4.1.1 over. Se for eksempel straffeloven § 140 om forstyrrelse av den sikre drift av luftfartøy og skip mv., som også gjennomfører forpliktelser etter både SUA-konvensjonen og Montrealkonvensjonen i en samlet bestemmelse, jf. punkt 4.1.2 over.

4.1.5 Ulovlig transport av farlig materiale

Beijingkonvensjonen artikkel 1 nr. 1 bokstav i inneholder en forpliktelse til å kriminalisere transport med luftfartøy av ulike former for masseødelegglesesvåpen og relatert materiale, herunder såkalte flerbruksvarer.

Forpliktelsen i Beijingkonvensjonen artikkel 1. nr. 1 bokstav i er nærmest identisk med SUA-konvensjonen artikkel 3*bis* nr. 1 (b) (i) til (iv). Forpliktelsen i SUA-konvensjonen er gjennomført i straffeloven § 142 tredje ledd, som ikke er begrenset til transport om bord på skip:

«Med fengsel inntil 15 år straffes den som ulovlig mottar, besitter, sprer, transporterer eller på annen måte har ulovlig befatning med

- a) et eksplosivt eller radioaktivt materiale eller en kjernefysisk eller radioaktiv anordning, når materialet eller anordningen skal brukes for å tvinge noen til å gjøre, tåle eller unnlate noe eller brukes til en handling som volder fare for tap av menneskeliv eller betydelig skade på kropp, eiendom eller miljø, eller
- b) et radioaktivt, biologisk eller kjemisk våpen, eller utstyr eller komponenter spesielt konstruert eller forberedt for fremstilling, bruk, produksjon eller levering av kjernefysisk materiale, når utstyret eller komponentene skal brukes i ulovlig kjernefysisk virksomhet.»

Se nærmere Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 8.7.2.5.3 side 183–184 og punkt 8.7.4.5.1 side 188–189. Bestemmelsen ble opprinnelig tatt inn i straffeloven § 142 annet ledd, som ble nytt tredje ledd ved endringslov 22. juni 2012 nr. 49, jf. Prop. 96 L (2011–2012) Endringer i straffelova 1902 mv. (straffebod mot kjernefysisk terrorisme mv.) punkt 8.2 side 11.

Straffeloven § 142 tredje ledd er ikke begrenset til et bestemt transportmiddel, og vil dermed omfatte også transport om bord på luftfartøy. Departementet ga i høringsnotatet uttrykk for at det ikke var nødvendig å foreslå noen lovendringer på dette punktet. Ingen høringsinstanser har hatt innvendinger mot dette. Departementet anser forpliktelsen som gjennomført og foreslår ingen lovendringer.

4.2 Ulovlig bemektigelse av luftfartøyer

4.2.1 Generelt om Beijingprotokollen og Haagkonvensjonen om bekjempelse av flykapring

Protokoll 10. september 2010 om bekjempelse av ulovlig bemektigelse av luftfartøyer (*Beijingprotokollen*) (vedlegg 4 i norsk oversettelse og engelsk versjon) supplerer konvensjonen 16. desember

1970 om bekjempelse av ulovlig bemektigelse av luftfartøyer (*Haagkonvensjonen*). Haagkonvensjonen ble ratifisert av Norge 23. august 1971 og trådte i kraft 14. oktober 1971. Haagkonvensjonen pålegger partene å kriminalisere flykapring. Haagkonvensjonen regnes som en av FNs terrorkonvensjoner.

Siktemålet med Beijingprotokollen er å utvide straffansvaret for flykapring til å gjelde alle former for ulovlig kontroll over et luftfartøy. Beijingprotokollen trådte i kraft 1. januar 2018. Per 27. november 2018 har 27 stater ratifisert, godkjent eller tiltrådt konvensjonen, mens ytterligere 35 stater har signert. Protokollen videreutvikler og oppdaterer en konvensjon Norge allerede er bundet av, og som er blant FNs terrorkonvensjoner. Etter departementets syn bør Norge derfor ta sikte på å tiltre protokollen.

4.2.2 Forpliktelsen

I Haagkonvensjonen artikkel 1 er flykapring definert som å ta eller utøve kontroll over et luftfartøy under flyvning («in flight») ved å utøve vold eller fremsette trusler om bord på («on board») fartøyet. Forsøk og medvirkning skal også være straffbart. Med «in flight» kreves ikke at flyet er i luften. Begrepet skal dekke perioden fra det tidspunktet alle ytre dører er lukket etter ombordstigningen, til døren igjen blir åpnet for avstigning, eventuelt til myndighetene overtar ansvaret for fartøyet dersom det har landet som følge av tvang.

Beijingprotokollen artikkel II endrer konvensjonen artikkel 1. Som tidligere skal det være straffbart å ta eller utøve kontroll over et luftfartøy ved å utøve vold eller fremsette trusler om bord på fartøyet. Nytt er at også det å ta kontroll ved bruk av teknologi skal rammes, og at straffansvaret ikke er begrenset til personer som befinner seg om bord på luftfartøyet. I tillegg er tidsrommet som omfattes av forpliktelsen utvidet fra «in flight» til hele perioden luftfartøyet er i tjeneste («in service»). Med «in service» menes fra det tidspunkt bakkepersonell eller besetning påbegynner forberedelser («pre-flight preparation») til flyvningen, frem til 24 timer etter landing, jf. Haagkonvensjonen artikkel 3 slik den endres ved Beijingprotokollen artikkel V.

4.2.3 Gjeldende rett

Flykapring rammes av straffeloven § 139:

«Den som ved vold, trusler eller på annen ulovlig måte tiltvinger seg kontroll over et luftfartøy

i drift eller et skip eller griper inn i en flygning eller seilas, straffes med fengsel inntil 21 år. På samme måte straffes den som med slike midler tiltvinger seg kontroll over innretninger eller anlegg på kontinentalsokkelen.»

Bestemmelsen gjennomfører SUA-konvensjonen artikkel 3 nr. 1 (a), plattformprotokollen artikkel 2 nr. 1 (a) samt Haagkonvensjonen artikkel 1, og viderefører i hovedsak straffeloven 1902 § 151 a, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 8.7.2.5.1 side 182–183 og punkt 8.7.3.5.1 side 186.

Straffeloven § 139 krever ikke uttrykkelig at gjerningspersonen må befinne seg om bord på luftfartøyet. I særmerknaden til straffeloven § 139 fremgår det likevel at kapring foretatt utenfra fartøyet faller utenfor bestemmelsen (Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 12.2.3 side 321):

«Det er et vilkår for straff at gjerningspersonen befinner seg om bord i fartøyet eller på plattformen, og bestemmelsen avgrenses dermed mot piratvirksomhet som rammes av andre bestemmelser.»

Straffeloven § 139 gjelder luftfartøy «i drift». Vilkåret er omtalt slik i forarbeidene (Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 8.7.3.5.1 side 186):

«Etter Haagkonvensjonen artikkel 3 (1) er det et vilkår at handlingen er foretatt mens luftfartøyet er 'in flight'. Det stilles ikke krav om at flyet er i luften, bare at flydørene er lukket etter ombordstigning. Etter departementets syn innebærer dette en noe vilkårlig avgrensning av straffansvaret. Hvis gjerningspersonen tar kontroll over et luftfartøy før dørene på fartøyet er lukket, bør handlingen likevel være å anse som en kapring etter den norske straffebestemmelsen. Det blir likevel nødvendig å avgrense bestemmelsens virkeområde mot at noen tar kontroll over et luftfartøy som ikke er i drift. På denne bakgrunn går departementet inn for å innta som vilkår for straff at luftfartøyet må være 'i drift'. Det gjøres rede for begrepet i merknadene til § 139.»

I særmerknaden til bestemmelsen heter det videre (Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 12.2.3 side 321–322):

«For å rammes etter bestemmelsen her, kreves det at luftfartøyet er 'i drift'. Det kreves ikke at luftfartøyet er i luften, men derimot at fartøyet er klargjort til en bestemt flygning.»

4.2.4 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet å endre vilkåret «i drift» i straffeloven § 139 første punktum til «i tjeneste». Det ble også foreslått å tilføye «teknologi» som et alternativ ved siden av vold og trusler. For å sikre at konvensjonens krav er oppfylt, ble det dessuten foreslått å føye til «på annen måte oppnår kontroll over» som et alternativt vilkår.

4.2.5 Høringsinstansenes syn

Ingen høringsinstanser har hatt merknader til forslaget.

4.2.6 Departementets vurdering

4.2.6.1 Krav til luftfartøyets virksomhet

Selv om vilkåret «i drift» etter straffeloven § 139 er noe videre enn «in flight» i den opprinnelige Haagkonvensjonen artikkel 3, synes det å være for snevert til å dekke alle tilfeller som faller inn under begrepet «in service», slik dette er definert i Beijingprotokollen artikkel V. Etter denne definisjonen er luftfartøyet «in service» fra klargjøringen starter til ett døgn etter at det har landet. Etter forarbeidene synes straffeloven § 139 først å komme til anvendelse fra luftfartøyet er klargjort, og det er ikke holdepunkter for at bestemmelsen gjelder lenger enn frem til den opprinnelige definisjonen av «in flight», det vil si frem til dørene blir åpnet for avstigning.

Det foreslås på denne bakgrunn å erstatte vilkåret «i drift» i straffeloven § 139 første punktum med «i tjeneste». Vilket er ubestemt nok til å dekke hele den perioden som skal omfattes av definisjonen av «in service». Samtidig innebærer det en avgrensning av straffansvaret mot for eksempel tyveri av et luftfartøy som ikke er klargjort. Vilket skal i hovedsak tolkes i samsvar med definisjonen av «in service» i Beijingprotokollen artikkel V, men er ikke dermed ment å gi uttrykk for at bestemmelsens anvendelsesområde er avgrenset til akkurat 24 timer etter at flyet er landet. Hvor langt frem i tid etter landing straffansvaret rekker, må bero på en konkret vurdering.

4.2.6.2 Kapring utenfra

Straffeloven § 139 skal ifølge forarbeidene tolkes slik at gjerningspersonen må befinne seg om bord i flyet for å rammes. Dermed omfattes ikke alle tilfeller som skal være straffbare etter Haagkonvensjonen artikkel 1 nr. 1, jf. Beijingprotokollen artik-

kel II. For eksempel vil bestemmelsen ikke ramme den som fra bakken oppnår indirekte kontroll over et luftfartøy, for eksempel ved å ta flykapteinens familie som gisler og true kapteinen til å føre flyet på en bestemt måte. Heller ikke den som ved bruk av datainnbrudd eller lignende oppnår kontroll over flyet eller for øvrig griper inn i flyvningen, vil rammes.

Selv om kontrolloppnåelse ved bruk av teknologi i utgangspunktet må anses dekket av «annen ulovlig måte» i straffeloven § 139, foreslår departementet å klargjøre dette ved å føye til «teknologi» ved siden av vold og trusler.

Kravet om at gjerningspersonen må befinne seg om bord i flyet følger ikke direkte av ordlyden i straffeloven § 139. Muligens kan likevel vilkåret «tiltvinger» tilsi en fysisk tilstedeværelse. For å sikre at konvensjonens krav er oppfylt, foreslår departementet å føye til «på annen måte oppnår kontroll over» som et alternativt vilkår.

4.3 Relaterte handlinger

4.3.1 Trusler

Beijingkonvensjonen artikkel 1 nr. 3 bokstav a og b utvider kriminaliseringsforpliktelsene til også å omfatte trusler om handlinger som nevnt i artikkel 1 nr. 1 bokstav a til d, bokstav f, g og h, samt artikkel 1 nr. 2.

Beijingprotokollen artikkel II tilføyer Haagkonvensjonen artikkel 1 nytt nr. 2 som gjelder straffansvar for trusler om flykapring.

Flere av konvensjonene som er gjennomført i straffeloven kapittel 18 pålegger statene å kriminalisere trusler om å begå hovedhandlingene. Dette er bakgrunnen for at terrortrusler er generelt kriminalisert i straffeloven § 134, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 8.8.1 side 191–193. Bestemmelsen lyder slik:

«Den som truer med å begå en handling som nevnt i § 131 eller §§ 137 til 144, straffes med fengsel inntil 10 år.

Dersom trusselen leder til en følge som nevnt i § 131 annet ledd, straffes handlingen med fengsel inntil 21 år.»

Med de lovendringer som er foreslått i punkt 4.1 og 4.2 over, vil Beijingkonvensjonen artikkel 1 nr. 3 bokstav a og b og Beijingprotokollen artikkel II være oppfylt gjennom straffeloven § 134.

Straffeloven § 134 rammer trusler om de fleste handlingene i straffeloven kapittel 18, selv om det ikke i alle tilfeller foreligger en forpliktelse til å

kriminalisere slike trusler, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 8.8.1 side 192. Bestemmelsen har dermed et noe videre anvendelsesområde enn strengt nødvendig. Dette innebærer en lovteknisk forenkling, og det er i alle tilfeller tale om straffverdige trusler.

4.3.2 Medvirkning og forsøk

Beijingkonvensjonen artikkel 1 nr. 4 bokstav a til c går ut på å kriminalisere noen former for medvirkning og forsøk.

Beijingprotokollen artikkel II innebærer en mer utførlig regulering av forsøksansvaret og ansvaret for medvirkning i Haagkonvensjonen ny artikkel 1 nr. 3 bokstav a til c.

Også de øvrige konvensjonene som gjennomføres i straffeloven kapittel 18, krever i stor utstrekning at forsøk og medvirkning skal være straffbart, selv om forpliktelsene kan være utformet noe ulikt. Det er lagt til grunn at de alminnelige bestemmelsene i straffeloven §§ 15 og 16 regulerer straffansvaret for medvirkning til og forsøk på de ulike lovbruddene i straffeloven kapittel 18 på en måte som tilfredsstiller aktuelle konvensjonsforpliktelser, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 8.4.3.1 side 165–166.

Etter departementets syn vil det på samme måte ikke være nødvendig med lovendringer for å oppfylle forpliktelsene etter Beijingkonvensjonen artikkel 1 nr. 4 bokstav a til c eller Haagkonvensjonen ny artikkel 1 nr. 3 bokstav a til c, jf. Beijingprotokollen artikkel II.

4.3.3 Unndragelse fra strafforfølgning

Beijingkonvensjonen artikkel 1 nr. 4 bokstav d omhandler forbud mot medvirkning til unndragelse mv. fra strafforfølgning.

Beijingprotokollen artikkel II tilføyer Haagkonvensjonen ny artikkel 1 nr. 3 bokstav d, hvorefter bistand til straffunndragelse skal kriminaliseres.

Slike bistandshandlinger er regulert i straffeloven § 137 om medvirkning til unndragelse fra straff for terrorhandlinger:

«Med fengsel inntil 6 år straffes den som transporterer, skjuler eller på annen måte medvirker til at noen som har begått en straffbar handling som nevnt i §§ 131, 134, 135 eller §§ 138 til 144, unndrar seg strafforfølgningen eller en idømt straff.

Den som har gitt bistand som nevnt i første ledd til en av sine nærmeste, straffes ikke.»

Bestemmelsen gjennomfører SUA-konvensjonen artikkel 3ter, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 8.7.2 side 180–184. Bestemmelsen omfatter likevel ikke bare unndragelse ved transport på skip, men også andre former for medvirkning til unndragelse av straff for terror- og terrorrelaterte handlinger, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 8.7.2.5.4 side 184.

Med de lovendringer som er foreslått i punkt 4.1 og 4.2 over, vil Beijingkonvensjonen artikkel 1 nr. 4 bokstav d og Haagkonvensjonen ny artikkel 1 nr. 3 bokstav d, jf. Beijingprotokollen artikkel II, være oppfylt gjennom straffeloven § 137.

Straffeloven § 137 annet ledd fastsetter at den som har gitt bistand som nevnt i første ledd til en av sine nærmeste, ikke straffes. Både Beijingkonvensjonen og Beijingprotokollen åpner for et slikt unntak. Norge vil måtte avgi en erklæring om dette ved tiltredelse til konvensjonen, jf. Beijingkonvensjonen artikkel 21 paragraf 4 bokstav b og Beijingprotokollen artikkel XXII bokstav b.

4.3.4 Forbund

Beijingkonvensjonen artikkel 1 nr. 5 bokstav a og b kriminaliserer inngåelse av forbund om gjennomføring av ulovlige handlinger som nevnt i artikkel 1 nr. 1, 2 og 3.

I henhold til Beijingprotokollen artikkel II tilføyes Haagkonvensjonen ny artikkel 1 nr. 4 bokstav a og b, som innebærer en forpliktelse til å kriminalisere forbund om flykapring.

Forbund om å begå en terrorhandling er generelt kriminalisert i straffeloven § 133:

«Med fengsel inntil 10 år straffes den som planlegger eller forbereder en terrorhandling ved å inngå forbund med noen om å begå en straffbar handling som nevnt i §§ 131, 138, 139, 141, 142, 143 eller 144.

Med fengsel inntil 3 år straffes den som inngår forbund med noen om å begå en straffbar handling som nevnt i §§ 137 eller 140.»

Bestemmelsen henviser både til §§ 139, 140, 141 og 142. Det er imidlertid nødvendig å innta en henvisning til ny § 141 a, jf. punkt 4.1.3.5. Med lovendringene som er foreslått over i punkt 4.1 og 4.2, vil straffeloven § 133 dermed oppfylle kriminaliseringsforpliktelsene etter konvensjonen og protokollen.

5 Båndlegging av formuesgoder

5.1 Bakgrunn

Siden anslaget mot USA 11. september 2001 har FNs sikkerhetsråd vedtatt en rekke resolusjoner om forebygging og bekjempelse av terrorisme. Blant annet har sikkerhetsrådet etablert to ulike regimer for sanksjoner mot terroristilknyttede personer og enheter.

FNs sanksjonskomité ble opprinnelig etablert ved sikkerhetsrådsresolusjon 1267 (1999) for å administrere sanksjoner rettet mot Taliban og senere Osama Bin Laden, Al-Qaida og tilknyttede personer. Komiteen fører lister over hvilke personer og enheter sanksjonene skal gjelde. Senere har det blitt etablert separate sanksjonskomiteer for Taliban og Al-Qaida, og sanksjonsregimet mot Al-Qaida har blitt utvidet til å omfatte terrororganisasjonen ISIL (nå omtalt som *the ISIL (Da'esh) and Al-Qaida sanctions list*). Medlemsstatene er forpliktet til å implementere sanksjoner mot listeførte personer og enheter. Sanksjonene omfatter blant annet frysing («freeze») av formuesgoder. I norsk rett er forpliktelsene gjennomført i forskrift om sanksjoner mot ISIL (Da'esh) og Al-Qaida 22. desember 1999 nr. 1374 og forskrift om sanksjoner mot Taliban 8. november 2013 nr. 1294 (Taliban og ISIL/Al-Qaidaforskriftene). Forskriftene har hjemmel i lov 7. juni 1968 nr. 4 til gjennomføring av bindende vedtak av De Forente Nasjoners Sikkerhetsråd.

I denne proposisjonen behandles enkelte spørsmål knyttet til sanksjonsregimet som bygger på sikkerhetsrådsresolusjon 1373, vedtatt 28. september 2001. Sikkerhetsrådsresolusjonen retter seg mot finansiering og forberedelse av terrorhandlinger. Dette sanksjonsregimet tar utgangspunkt i at hvert enkelt land skal utpeke («designate») personer som fyller vilkårene etter sikkerhetsrådsresolusjonen, og deretter iverksette sanksjoner. Sikkerhetsrådsresolusjonen OP 1 bokstav c pålegger statene å fryse («freeze») formuesgoder som tilhører personer som begår terrorhandlinger eller forsøker å begå, deltar i eller legger til rette for terrorhandlinger, samt formuesgoder som tilhører personer eller enheter tilknyttet slike personer. Sikkerhetsrådsresolusjon 1373 er inn-

tatt i engelsk originalversjon og i norsk oversettelse som vedlegg 2 til Ot.prp. nr. 61 (2001–2002). Sikkerhetsrådsresolusjonen OP 1 bokstav c er i norsk rett gjennomført ved reglene om båndlegging i straffeprosessloven kapittel 15 b.

Financial Action Task Force (FATF) ble etablert i 1989 etter initiativ fra G7-landene. FATFs oppgave er å utvikle standarder og fremme effektiv gjennomføring av regulatoriske og operasjonelle tiltak for å bekjempe hvitvasking av penger, terrorfinansiering, finansiering av masseødelegelsesvapen og andre relaterte trusler mot det internasjonale finanssystemet. FATF har i dag 35 medlemsstater. I tillegg er EU-kommisjonen og Golfrådet (*Gulf Cooperation Council*) medlemmer. Totalt er 198 jurisdiksjoner medlem av FATF eller en av FATFs regionale organisasjoner. FATF er administrativt tilknyttet Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD), og rapporterer til G20 (*Group of 20*), en gruppe som består av 19 land og EU. Norge ble medlem av FATF i 1991, og hadde presidentskapet fra juli 2012 til juni 2013.

FATF har utarbeidet 40 internasjonale anbefalinger (rekommandasjoner) med tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering, hvorav rekommandasjon nr. 6 blant annet gjelder sikkerhetsrådsresolusjon 1373. FATFs rekommandasjoner ble sist revidert i februar 2012 og oppdatert i oktober 2015, jf. punkt 5.3.2 nedenfor. Norge har gjennom sin deltakelse i FATF gitt sin tilslutning til rekommandasjonene.

Selv om rekommandasjonene formelt ikke er folkerettslig bindende, oppfattes de som politisk forpliktende og de anses som den gjeldende internasjonale standard på området. Det synes å være en høyt prioritert oppgave for medlemsstatene å oppfylle rekommandasjonene. I FNs sikkerhetsråds resolusjon 1566 (2004) ble CTC (FNs *Counter-Terrorism Committee*, etablert ved sikkerhetsrådsresolusjon 1373) bedt om å bistå statene med gjennomføringen av sikkerhetsrådsresolusjon 1373. CTC har besluttet at FATFs rekommandasjoner om bekjempelse av terrorfinansiering skal være retningsgivende for utformingen av nasjonale bestemmelser mot terrorfinansiering. I flere

av FNs sikkerhetsråds resolusjoner oppfordres medlemsstatene til å gjennomføre standardene som er nedfelt i FATFs rekommandasjoner.

FATF gjennomfører også evalueringer av medlemslandene. Norge har blitt evaluert flere ganger, sist gang i 2014. I evalueringsrapporten etter evalueringen i 2014 ble Norge ansett for å ha gjennomført flere positive tiltak for å bekjempe hvitvasking og terrorfinansiering, men FATF pekte også på forhold en mente burde bedres. Evalueringsrapporten har blitt fulgt opp på flere måter. Blant annet ble Hvitvaskingslovutvalget, oppnevnt ved kongelig resolusjon 6. februar 2015, i mandatet særskilt bedt om å vurdere FATFs evaluering av hvitvaskingsregelverket. Utvalgets utredninger ble fulgt opp med Prop. 40 L (2017–2018) Lov om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering (hvitvaskingsloven), som ledet fram til vedtakelsen av lov 1. juni 2018 nr. 23 om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering (hvitvaskingsloven).

Denne proposisjonen følger opp de delene av evalueringsrapporten som gjelder båndleggingsreglene i straffeprosessloven og den norske gjennomføringen av sikkerhetsrådsresolusjon 1373 og rekommandasjon nr. 6. I rapporten ble det lagt til grunn at den norske gjennomføringen av rekommandasjon nr. 6 er mangelfull fordi båndleggingsreglene ikke utgjør en «designation mechanism», at anvendelsen av reglene er knyttet til en «ongoing criminal investigation» og at det ikke er oppstilt et tydelig forbud mot å gjøre «funds available to persons subject to a freezing action». Departementet foreslår i proposisjonen lovendringer for å imøtekomme FATFs anbefalinger i rapporten. I tillegg fremmes enkelte forslag til justeringer av båndleggingsreglene som ikke er foranlediget av FATFs evaluering.

5.2 Generelt om båndlegging

5.2.1 Straffeprosessloven kapittel 15 b

Regler om båndlegging ble første gang innført i norsk rett ved provisorisk anordning 5. oktober 2001. Bakgrunnen var sikkerhetsrådsresolusjon 1373, som ble vedtatt i sikkerhetsrådet 28. september 2001 i etterkant av anslagene mot USA 11. september 2001. Anordningen ga hjemmel til å «fryse» formuesgoder som tilhørte personer som kunne mistenkes for terrorhandlinger og terrorfinansiering. Anordningen ble fulgt opp med høringsnotat 20. desember 2001 med forslag om lovendringer i straffeprosessloven for å gjennom-

føre forpliktelsene etter sikkerhetsrådsresolusjon 1373 OP 1 bokstav c.

Ved lov 28. juni 2002 nr. 54 ble anordningen avløst av de nåværende reglene i straffeprosessloven kapittel 15 b om båndlegging av formuesgoder (§§ 202 d til 202 g), jf. Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) punkt 10 side 52 følgende.

Straffeprosessloven § 202 d lyder slik:

«Når noen med skjellig grunn mistenkes for overtredelse av eller forsøk på overtredelse av straffeloven §§ 131, 133, 134 eller 135, 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.»

Hvordan frysings- og båndleggingsbeslutninger faktisk blir gjennomført, er beskrevet i Finanstilsynet og Utenriksdepartementets veileder 16. april 2018.

5.2.2 NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov

I NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov foreslås reglene om båndlegging i all hovedsak videreført. Det foreslås likevel noen tilføyelser, jf. utkastet til ny straffeprosesslov §§ 22-2, 22-5 og 22-6, se også NOU 2016: 24 alminnelige motiver i punkt 14.11 side 345–346 og særmerknadene i kapittel 30 side 621.

Enkelte av tilføyelsene er relevante for de problemstillingene som drøftes nedenfor. På disse punktene foreslås derfor i proposisjonen her tilsvarende endringer i gjeldende regler, jf. punkt 5.5.4 og 5.8.4 nedenfor.

Utvalgets forslag innebærer også på enkelte andre punkter en videreutvikling av gjeldende båndleggingsregler, for eksempel forslaget til ny straffeprosesslov § 22-4 første og tredje ledd om iverksettelse av båndlegging og forvaltning av båndlagt formue. Også forslaget om å oppheve

utleveringsloven kapittel V har en viss betydning for båndleggingsreglene, jf. NOU 2016: 24 kapittel 31 side 684 og punkt 15.3.1 side 349 flg., sml. punkt 5.6 nedenfor. Disse forslagene vil følges opp under departementets behandling av NOU 2016: 24.

5.3 Folkerettslige forpliktelser og standarder

5.3.1 Folkerettslige forpliktelser

FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 (2001) OP 1 bokstav c pålegger statene å fryse eller båndlegge («freeze») formuesgoder som tilhører personer som begår terrorhandlinger eller forsøker å begå, deltar i eller legger til rette for terrorhandlinger, samt formuesgoder som tilhører personer eller enheter med visse forbindelser til slike personer:

«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;»

Det er statene selv som er ansvarlig for å identifisere personer og enheter som fyller disse vilkårene.

Sikkerhetsrådsresolusjonen inneholder i OP 1 bokstav d en forpliktelse til å forby («prohibit») tilgjengeliggjøring av formuesgoder og finansielle tjenester for en tilsvarende gruppe personer og enheter. Etter ordlyden i OP 1 bokstav d kreves ikke at det skal være straffbart å stille formuesgoder til rådighet overfor personer og enheter som nevnt i OP 1 bokstav c, men det skal være forbudt. I OP 1 bokstav b pålegges statene uttrykkelig å kriminalisere terrorfinansiering.

I sikkerhetsrådsresolusjonen OP 3 bokstav e oppfordres statene til å slutte seg til FN-konvensjonen 9. desember 1999 om bekjempelse av finansiering av terrorisme (terrorfinansieringskonvensjonen). Terrorfinansieringskonvensjonen er vedlagt Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) i engelsk originalversjon og norsk oversettelse. Konvensjonen artikkel 4, jf. artikkel 2, krever at terrorfinansiering skal kriminaliseres. Artikkel 8 nr. 1 inneholder

dessuten en forpliktelse om at statene, i samsvar med internrettslige prinsipper, må ta skritt for å sikre at midler som er brukt eller bestemt til å brukes til å finansiere terror, kan fryses («freezing») eller beslaglegges med sikte på senere inn-dragning. Konvensjonen krever ikke uttrykkelig at det skal være straffbart å stille til rådighet midler som er frosset i henhold til denne forpliktelsen.

Verken terrorfinansieringskonvensjonen eller sikkerhetsrådsresolusjon 1373 inneholder nærmere føringer hvor hvordan frysingsforpliktel-sene skal gjennomføres i nasjonal rett.

5.3.2 FATFs rekommandasjon nr. 6

I FATFs rekommandasjon nr. 6 bes statene implementere finansielle sanksjoner i tråd med FNs sikkerhetsråds resolusjoner om forebygging og bekjempelse av terrorisme, herunder sikkerhetsrådsresolusjon 1267 og sikkerhetsrådsresolusjon 1373. Rekommandasjonen finnes i FATFs *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation* (her omtalt som *FATF International Standards*) side 11, tilgjengelig på FATFs hjemmeside.

I rekommandasjon nr. 6 heter det blant annet at statene skal fryse («freeze») midler tilhørende personer eller enheter som er utpekt etter sikkerhetsrådsresolusjon 1373, men i selve rekommandasjonen oppstilles ingen særskilte krav til hvordan tiltakene skal gjennomføres i nasjonal rett. Rekommandasjon nr. 6 lyder slik:

«6. Targeted financial sanctions related to terrorism and terrorist financing

Countries should implement targeted financial sanctions regimes to comply with United Nations Security Council resolutions relating to the prevention and suppression of terrorism and terrorist financing. The resolutions require countries to freeze without delay the funds or other assets of, and to ensure that no funds or other assets are made available, directly or indirectly, to or for the benefit of, any person or entity either (i) designated by, or under the authority of, the United Nations Security Council under Chapter VII of the Charter of the United Nations, including in accordance with resolution 1267 (1999) and its successor resolutions; or (ii) designated by that country pursuant to resolution 1373 (2001).»

I tilknytning til rekommandasjonene i *FATF International Standards* er det dessuten inntatt en

rekke tolkningsnoter (*Interpretive Notes*) som utdyper det nærmere innholdet i flere av rekommandasjonene.

FATF utviklet i 2013 også en egen evalueringsmetodologi, det vil si kriterier som benyttes ved evalueringen av om medlemsstatene oppfyller rekommandasjonene («*Methodology for assessing technical compliance with the FATF recommendations and the effectiveness of AML/CFT [anti-money laundering/countering the financing of terrorism] Systems 22 February 2013*», heretter omtalt som metodologidokumentet eller *Methodology*), tilgjengelig på FATFs hjemmeside. Av vurderingskriteriene i metodologidokumentet kan det utledes detaljerte forventninger til hvordan det nasjonale regelverket bør være utformet (*Technical Compliance*) for å være i samsvar med FATFs rekommandasjoner. I metodologidokumentet benyttes også 11 overordnede målsettinger (*Immediate Outcomes* eller *IO*) for å evaluere hvor effektivt statene faktisk bekjemper hvitvasking og terrorfinansiering (*Effectiveness Assessment*).

Retningslinjer som fremgår av tolkningsnotene og metodologidokumentet utfyller rekommandasjon nr. 6. Samlet gir dette uttrykk for hvordan FATF anbefaler at blant annet sikkerhetsrådsresolusjon 1373 gjennomføres i nasjonal rett.

Tolkningsnotene og kriteriene vil bli nærmere behandlet nedenfor i tilknytning til de enkelte problemstillingene.

5.3.3 FATFs evalueringsrapport

Norge ble evaluert av FATF i 2014 og var med det blant de første landene som ble evaluert etter evalueringsmetodologien fra 2013. FATFs evalueringsrapport (*Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Measures – Norway – Mutual Evaluation Report*, heretter omtalt som evalueringsrapporten) ble publisert i desember 2014 og er tilgjengelig på FATFs hjemmeside.

I FATFs evalueringsrapport anses den norske gjennomføringen av relevante forpliktelser og standarder for å være delvis i samsvar (*partially compliant* eller (*PC*)) med rekommandasjon nr. 6. Selv om FATF anerkjenner at Norge har truffet en rekke tiltak for å bekjempe hvitvasking og terrorfinansiering, ble det også pekt på flere forhold som ble anbefalt forbedret (pressemelding FATF 18. desember 2014, tilgjengelig FATFs hjemmeside):

«Norway has taken some good initiatives to combat money laundering and terrorist financing, but needs to establish overarching poli-

cies and strategies, and address significant weaknesses in a number of key areas, according to the mutual evaluation report of Norway.

Despite good legal foundations and sound institutions, the investigation and prosecution of money laundering is not a high priority for competent authorities in Norway, resulting in very few convictions for such offences.

Norwegian authorities are taking appropriate action to detect and disrupt terrorist financing and have taken significant measures to implement proliferation financing sanctions. However, weaknesses exist in the implementation of targeted financial sanctions relating to terrorist financing and proliferation financing and the lack of supervision is a concern.

Limited action has been taken since 2009 to update laws and other measures. A priority for Norway is to update and supplement its laws and guidance for preventive measures. Basic measures are being implemented, but effectiveness is variable, with banking, accountant and audit, and real estate sectors being stronger than other sectors, including the legal sector and other parts of the financial sector. There is a need for a stronger application of the risk-based approach. The frequency, scope and intensity of supervision of these sectors is not sufficient and sanctioning powers for non-compliance are limited.»

I evalueringen av den regelverksmessige gjennomføringen av sikkerhetsrådsresolusjon 1373 (*Technical Compliance*) trekker FATF særlig frem tre forhold ved de norske båndleggingsreglene, nemlig at de ikke innebærer en form for *designation mechanism*, at de forutsettes benyttet i strafforfølgning og at det ikke er etablert et klart forbud mot å stille formuesgoder til rådighet for personer som har fått båndlagt sine midler (evalueringsrapporten punkt 4.7 side 71):

«Norway has sought to implement targeted financial sanctions through a mechanism in the CPA (s202d) [straffeprosessloven § 202 d]. However, it implements only certain aspects of the targeted financial sanctions pursuant to UNSCR 1373 as required by Recommendation 6, and serious deficiencies remain. This mechanism allows the PST or prosecutor to freeze-terrorist assets on the basis of suspicion without going to court, and it must then be brought before the court within 7 days. The freezing order can either list the identified funds or assets that are known or can include any assets

owned by the person. This can include present or future assets. The order must be renewed every four weeks by the court, but the court may set a longer time limit if it deems that a new consideration in four weeks is not required. The decisions of the court are made public. However, this mechanism does not establish a designation mechanism and can only be used as part of an ongoing criminal investigation. Importantly, it does not establish a prohibition from making funds available to persons subject to a freezing action under this mechanism, though the provision of funds to a terrorist or terrorist organisation would be considered a TF [terrorfinansiering] offence: PC s147b *second paragraph*. These are serious deficiencies.»

De to sistnevnte forholdene, at straffeprosessloven § 202 d forutsetter en pågående strafforfølgning og at det ikke klart er fastsatt et forbud mot å gjøre formuesgoder tilgjengelig for personer som har fått båndlagt sine midler, nevnes også blant hovedfunnene (*key findings*) knyttet til terrorfinansiering generelt (evalueringsrapporten kapittel 4 kulepunkt 4 side 69):

«(...) Norway has implemented only certain aspects of targeted financial sanctions pursuant to UNSCR 1373, as required by Recommendation 6. The terrorist asset freezing mechanism under s202d of the *Criminal Procedure Act (CPA)* can only be used as part of an ongoing criminal investigation and does not establish a prohibition from making funds available to persons subject to a freezing action under this mechanism. As a result, Norway is unable to use targeted financial sanctions as an effective tool to combat TF [terrorfinansiering].»

Tilsvarende påpekes i den tekniske delen av evalueringsrapporten. Rapportens *Technical Compliance Annex* redegjør mer detaljert for forholdet mellom norsk rett og FATFs kriterier for den regelverksmessige etterlevelsen av rekommandasjonene. At båndlegging skjer i tilknytning til strafforfølgning og at det mangler et forbud mot å tilgjengeliggjøre båndlagte midler, ligger bak konklusjonen om at norsk rett bare delvis er i samsvar med rekommandasjon nr. 6 (evalueringsrapportens *Technical Compliance Annex* punkt a4.25 side 152):

«Weighting and conclusion: While Norway's framework to implement targeted financial san-

ctions pursuant to UNSCR 1267 is generally sound, the mechanism to implement targeted financial sanctions pursuant to UNSCR 1373 as required by Recommendation 6 can only be used as part of an ongoing investigation and does not establish a prohibition on making funds available, which are serious deficiencies. Norway is rated PC with R.6.»

Det uttales også i denne delen av rapporten at de norske reglene ikke anses å utgjøre en *designation mechanism* og at reglene ikke i tilstrekkelig grad åpner for å kunne behandle begjæring om båndlegging fra andre land (evalueringsrapportens *Technical Compliance Annex* punkt a4.15 side 150–151):

«Norway has sought to implement targeted financial sanctions pursuant to UNSCR 1373 through a mechanism to freeze terrorist assets in the CPA. However, Norway does not have a mechanism to make designations pursuant to UNSCR 1373 as required by Recommendation 6 and therefore does not have a mechanism to identify targets for designation.

(...)

Therefore, while this mechanism [båndlegging etter straffeprosessloven § 202 d] provides for additional terrorist asset freezing, it does not implement all aspects of the targeted financial sanctions pursuant to UNSCR 1373 as required by Recommendation 6. Norway cannot consider requests for designation by foreign countries, although the asset freezing mechanism may be used when acting upon a rogatory letter from another country if Norwegian authorities open an investigation. The MFA is the competent authority for receiving lists of designated persons from other jurisdictions which are then distributed to the relevant agencies.»

Det anføres også at båndleggingsreglene ikke i tilstrekkelig grad beskytter tredjemenns rettigheter (samme sted punkt a4.22 side 152):»

«The CPA does not have specific measures to protect the rights of *bona fide* third parties acting in good faith.»

Av målbeskrivelsene i *metodologidokumentet* som er utarbeidet for å evaluere hvor effektivt myndighetene faktisk bekjemper hvitvasking og terrorfinansiering (*Effectiveness Assessment*), er det særlig målsetting (*Immediate Outcome*) nr. 10 som er

aktuell. Denne målsettingen stiller krav om at terrorister mv. skal forhindres i å fremskaffe, flytte eller bruke formuesgoder og i å misbruke veldedige organisasjoner (metodologidokumentet side 116–118). I vurderingen av i hvilken grad Norge oppfyller målsetting (*Immediate Outcome*) nr. 10, fremheves det i evalueringsrapporten som et vesentlig problem at båndleggingsinstituttet er knyttet til strafforfølgning og at det ikke er oppstilt et forbud mot å gjøre tilgjengelig båndlagte midler (evalueringsrapporten punkt 4.33 side 75):

«As noted above, there are serious technical deficiencies with Norway's implementation of targeted financial sanctions pursuant to UNSCR 1373 [sikkerhetsrådsresolusjon 1373] as required by Recommendation 6, as the asset freezing mechanism under s202d of the CPA [straffeprosessloven § 202 d] can only be used as part of an ongoing investigation and does not establish a prohibition from provided funds to persons subject to a freezing action under this mechanism. These deficiencies mean that competent authorities are unable to target terrorist assets using these measures, which are intended to compliment asset tracing, financial investigations and provisional measures in a criminal context. As a result, Norway is unable to use these targeted financial sanctions as a tool to effectively combat TF [terrorfinansiering]. At the time of the onsite visit Norway did not have concrete plans to implement such a mechanism pursuant to UNSCR 1373 as required by Recommendation 6.»

FATF anser Norge for å ha et «moderate level of effectiveness» når det gjelder å forhindre terrorister mv. i å fremskaffe, flytte eller bruke formuesgoder og i å misbruke veldedige organisasjoner (evalueringsrapporten punkt 4.47 side 78). Etter FATFs syn undergraves norske myndigheters innsats mot terrorfinansiering av mangler ved båndleggingsreglene («limitations in the criminal justice mechanism») (evalueringsrapporten punkt 4.46 side 78):

«These deficiencies are important factors, since they undermine the ability of Norway to use targeted financial sanctions as an effective tool to combat TF [terrorfinansiering].»

Som et av punktene Norge bes følge opp innen terrorfinansiering, anbefaler FATF en mer fullstendig implementering av rekommandasjon nr. 6 (evalueringsrapporten punkt 4.6 side 82):

- «b. Norway should support effective implementation of targeted financial sanctions for TF by:
 - implementing all aspects of targeted financial sanctions pursuant to UNSCR 1373 as required by Recommendation 6 (...).»

5.3.4 Departementets overordnede syn

Forpliktelsen i sikkerhetsrådsresolusjon 1373 OP 1 bokstav c er nokså knapt og generelt formulert. Etter departementets syn må forpliktelsen i utgangspunktet anses å være oppfylt gjennom båndleggingsreglene i straffeprosessloven kapittel 15 b. I årene etter at sikkerhetsrådsresolusjon 1373 og de norske båndleggingsreglene ble utformet, har det likevel skjedd en utvikling i de internasjonale standardene knyttet til sikkerhetsrådsresolusjon 1373. Denne utviklingen har særlig skjedd i regi av FATF, men har vært drevet frem både av medlemsstatene i FATF og av FNs sikkerhetsråd. Selv om FATFs rekommandasjoner ikke formelt sett er folkerettslig bindende, spiller de en viktig rolle i å gjennomføre sikkerhetsrådets vedtak og relaterte folkerettslige forpliktelser, samt de formål og målsettinger som medlemsstatene søker å oppfylle gjennom deltakelsen i FATF. Forholdsvis spesifikke og enhetlige krav til medlemsstatenes nasjonale regelverk og til de faktiske tiltak som gjennomføres i medlemsstatene, gjør det mulig for FATF å sammenligne og evaluere statenes arbeid med å bekjempe terrorfinansiering på tvers av ulike rettssystemer og -tradisjoner. Dette arbeidet bidrar til en effektiv oppfyllelse av de folkerettslige forpliktelsene som følger av sikkerhetsrådets vedtak, og av de politiske målsettinger som samarbeidet gjennom FATF er et uttrykk for. Norge har bidratt i arbeidet med å utvikle FATFs standarder og ulike regjeringer har lagt vekt på at norsk rett bør være i samsvar med de rekommandasjoner og krav som FATF oppstiller. Dette bør etter departementets syn også være utgangspunktet videre. Det er derfor nødvendig å foreslå enkelte lovendringer som kan imøtekomme FATFs anbefalinger for de norske båndleggingsreglene, og som for øvrig kan bidra til at reglene virker på en mest mulig hensiktsmessig måte.

5.4 Fremmed rett

5.4.1 EU

EU implementerer sikkerhetsrådsresolusjon 1373 gjennom felles holdning 2001/931/CFSP og for-

ordning 2580/2001 om anvendelsen av restriktive tiltak og kriterier for listeføringer. Sanksjonene kan kun rettes mot personer som ikke er hjemmehørende i EU. Beslutning om listeføringer på EUs terrorliste fattes av Rådet, etter forslag fra medlemslandene eller tredjeland. Listeføringer bekjentgjøres i EUs offisielle journal samt på nettsidene.

5.4.2 Sverige

I Sverige ble en utredning om *Ekonomiska sanktioner mot terrorism* (SOU 2018:27) sendt på høring 13. juni 2018. Høringsfristen var 21. september 2018. I utredningen foreslås det blant annet en ny lag om frysning av tillgångar som skal sikre at Sverige fullt ut oppfyller forpliktelsene etter sikkerhetsrådsresolusjon 1373 samt FATFs rekommandasjon nr. 6.

Etter lovforslaget 3 § og 4 § kan påtalemyndigheten beslutte frysing overfor den som med skjellig grunn kan mistenkes for straffbare handlinger etter *lagen (2003:148) om straff för terroristbrott*, *lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet* eller *lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall*, eller som har blitt dømt for en gjerning som er straffbar etter disse lovene. Beslutning kan også fattes på begjæring fra en annen stat. Beslutningen skal offentliggjøres og meddeles til den beslutningen gjelder. Påtalemyndigheten skal hver sjette måned prøve om beslutningen skal opprettholdes. En beslutning om frysing kan overklages til tingretten.

5.4.3 Danmark

Også Danmark har implementert rekommandasjon nr. 6 gjennom EU-systemet, og har ikke innført særskilte supplerende nasjonale regler for båndlegging rettet mot personer som er hjemmehørende i EU. Oppfyllelsen av resolusjon 1373 beror på alminnelige straffeprosessuelle regler om beslag og inndragning. I en evaluering publisert i august 2017 har FATF på flere punkter kritisert den danske reguleringen (side 151–157). I konklusjonen uttales det (side 157):

«The inability to freeze without delay the assets of persons/entities designated by the UN and the absence of any specific measures to freeze the assets of listed EU internals constitute significant deficiencies in meeting [Criteria] 6.4

and 6.5, which are fundamental components of [Recommendation No. 6]. There are also significant deficiencies in the absence of formal mechanisms to designate or seek designation of individuals not listed by the UN [Criteria 6.1] and in the sanctions legislation for Greenland and the Faroe Islands which is binding on obliged entities only, does not permit the freezing of assets belonging to third parties acting on behalf of or at the direction of designated persons/entities and does not implement UNSCR 1988.»

5.4.4 Finland

Finland gjennomfører også sikkerhetsrådsresolusjon 1373 gjennom EU-systemet, men har i tillegg supplerende nasjonale regler i *lag om frysning av tillgångar i syfte att bekämpa terrorism*.

Centralkriminalpolisen fatter beslutning om frysing, jf. 4 §. Vilkårene for frysing er i hovedsak enten at noen er ført på EUs lister, at de med skjellig grunn kan mistenkes for visse terrorlovbrudd eller er dømt for dette, eller at det er begjært av fremmed stat, jf. 3 §. *Centralkriminalpolisen* fører en offentlig liste over beslutninger om frysing, jf. 8 §. *Centralkriminalpolisen* skal med 6 måneders mellomrom prøve om det fortsatt finnes grunner til frysing, jf. 11 §. Tilsvarende skal det etter samme bestemmelse foretas ny prøving blant annet dersom vedkommende tas av EUs lister, etterforskning av et straffbart forhold som ligger til grunn for frysingen henlegges, eller vedkommende har sonet straff for et slikt straffbart forhold. Det er likevel ikke noen automatikk i at frysingen opphører i slike tilfeller. Det er først hvis vilkårene for frysing etter 3 § ikke lenger er oppfylt, eller det for øvrig kan antas at vedkommende ikke er delaktig i *terroristisk verksamhet*, jf. 12 §, jf. 11 § 2 mom. 8 punkt, at frysingen opphører.

Loven åpner for at det kan begjæres overprøving etter reglene i förvaltningslagen for Helsingfors Forvaltningsdomstol, og bekjentgjøres i offisiell journal.

I FATFs oppfølgingsrapport juni 2013 konkluderes det med at Finland fremdeles kun delvis har implementert rekommandasjon nr. 6. Begrunnelsen er enkelte mangler knyttet til vilkårene for å ta til følge begjæringer fra andre stater, samt mangler knyttet til kriminaliseringen av finansiering av terrorister og terrororganisasjoner. Videre kritiseres i oppfølgingsrapporten visse uklarheter knyttet til definisjonen av midler som kontrolleres indirekte av mistenkte, systemet for å frigjøre midler til livsopphold ved båndlegging samt vei-

ledningen av privat sektor. FATF tar sikte på å evaluere Finland på nytt i 2018–2019.

5.5 Kravet om en ordning for å beslutte båndlegging

5.5.1 Gjeldende rett

Båndleggingsinstituttet er i norsk rett et straffeprosessuelt tvangsmiddel. Sjefen for Politiets sikkerhetstjeneste og statsadvokaten har primærkompetanse til å treffe beslutning om båndlegging, som deretter undergis legalitetskontroll og kontradiksjon i domstolene, jf. straffeprosessloven §§ 202 d og 202 e. Rettens avgjørelse treffes ved kjennelse etter at den mistenkte og andre saken gjelder er varslet og gitt anledning til å uttale seg, likevel slik at varsel og underretning kan utsettes på nærmere vilkår, jf. straffeprosessloven § 202 e. Retten skal fastsette en tidsfrist for båndleggingen. Dette innebærer at det jevnlig må begjæres forlengelser og treffes nye kjennelser for at båndleggingen skal opprettholdes.

Det føres ikke liste over personer eller enheter som har fått båndlagt sine formuesgoder. I Finanstilsynet og Utenriksdepartementets veileder 16. april 2018 (Finansielle sanksjoner: Veiledning om frysbestemmelsene), jf. punkt 5.2 over, fremgår likevel at rettens kjennelse om å opprettholde en båndleggingsbeslutning skal publiseres på www.hvitvasking.no. Hittil er det publisert slutninger fra kjennelser som opprettholder og forlenger båndlegging mot tre ulike personer.

5.5.2 NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov

I NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov foreslås at en tilsvarende regel som gjeldende straffeprosesslov § 221 annet ledd om tinglysning og kunngjøring av kjennelse om forvaltning av siktedes formue etter straffeprosessloven § 220 gis anvendelse for beslutninger om båndlegging, jf. utkastet § 22-4 annet ledd.

Straffeprosessloven § 221 annet ledd lyder:

«Påtalemyndigheten sørger for at kjennelsen tinglyses og dessuten kunngjøres på den måte som er bestemt i domstolsloven § 181 annet ledd. Eier siktede registrert skip eller luftfartøy, skal kjennelsen også anmerkes i vedkommende register. Påtalemyndigheten informerer offentlig myndighet eller annen tredjeperson om kjennelsen når dette anses nødvendig.»

Dette vil blant annet gi reglene om kunngjøring i domstolloven § 181 annet ledd anvendelse for beslutninger om båndlegging. Domstolloven § 181 annet ledd lyder slik:

«Gjelder forkynningen et dokument hvorved sak reises, skal det så vidt mulig også gis melding om at dokumentet kan hentes på rettens kontor på vedkommendes siste kjente oppholdssted. Dokumentene skal helt eller delvis gjengis i Norsk lysingsblad og i en eller flere aviser som er alminnelig lest på det siste kjente bosted eller oppholdssted i Norge eller i utlandet. Har retten opplysninger om hvor vedkommende kan oppholde seg, bør vedkommende dessuten forsøkes varslet ved rekommandert brev eller ved kunngjøring i avis som er alminnelig lest på stedet.»

5.5.3 Rekommandasjon nr. 6

Tolkningsnotene til rekommandasjon nr. 6 oppstiller krav til hvordan identifisering og utpeking (*designation*) av personer som fyller vilkårene etter sikkerhetsrådsresolusjon 1373 skal skje. I sanksjonsregimene som bygger på resolusjon 1267 og senere resolusjoner skjer utpekingen i FNs sanksjonskomiteer, ved at aktuelle personer og enheter føres på sanksjonslistene. Etter sikkerhetsrådsresolusjon 1373 skal derimot utpekingen skje nasjonalt (*FATF International Standards* tolkningsnote nr. 3 til rekommandasjon nr. 6 side 38):

«(...)For resolution 1373 (2001), designations are made, at the national or supranational level, by a country or countries acting on their own motion, or at the request of another country, if the country receiving the request is satisfied, according to applicable legal principles, that a requested designation is supported by reasonable grounds, or a reasonable basis, to suspect or believe that the proposed designee meets the criteria for designation in resolution 1373 (2001), as set forth in Section E.»

I tolkningsnotene oppstilles videre krav om at statene etablerer systemer for å identifisere personer som oppfyller vilkårene for sanksjoner, og for å fremme begjæringer om at slike personer ilegges sanksjoner (*initiate designations*) (samme sted, tolkningsnote nr. 4 side 38):

«(...)Countries also need to have the authority and effective procedures or mechanisms to identify and initiate designations of persons

and entities pursuant to S/RES/1373 (2001), consistent with the obligations set out in that Security Council resolution. Such authority and procedures or mechanisms are essential to identify persons and entities who meet the criteria identified in resolution 1373 (2001), described in Section E. (...)»

Videre skal myndighetene eller en domstol ha kompetanse til å behandle slike begjæringer og treffe avgjørelse om å ilegge sanksjoner, det vil si avgjøre (*designate*) hvorvidt vedkommende oppfyller de relevante vilkårene (*FATF International Standards* tolkningsnote nr. 4 bokstav a (iii) side 38–39):

«(a) Countries should identify a competent authority or a court as having responsibility for:

(...)

(iii) designating persons or entities that meet the specific criteria for designation, as set forth in resolution 1373 (2001), as put forward either on the country's own motion or, after examining and giving effect to, if appropriate, the request of another country, if the country receiving the request is satisfied, according to applicable legal principles, that a requested designation is supported by reasonable grounds, or a reasonable basis, to suspect or believe that the proposed designee meets the criteria for designation in resolution 1373 (2001), as set forth in Section E.»

De såkalte utvelgelseskriteriene eller vilkårene for om noen kvalifiserer for sanksjoner i medhold av sikkerhetsrådsresolusjon 1373 (*criteria for designation*) som det vises til i *Section E*, er de samme som fremgår direkte av sikkerhetsrådsresolusjon 1373 OP 1 bokstav c (*FATF International Standards* kapittel E punkt 13 bokstav c side 44):

«(i) any person or entity who commits or attempts to commit terrorist acts, or who participates in or facilitates the commission of terrorist acts;

(ii) any entity owned or controlled, directly or indirectly, by any person or entity designated under subsection 13(c) (i) of this subparagraph; or

(iii) any person or entity acting on behalf of, or at the direction of, any person or entity designated under subsection 13(c) (i) of this subparagraph.»

Tolkningsnotene fastslår også at statene skal ha ordninger for å formidle avgjørelser om at noen er funnet å oppfylle vilkårene for *designations* til finanssektoren og enkelte andre mottakere, og at disse skal melde tilbake til myndighetene (*FATF International Standards* tolkningsnote nr. 6 bokstav c og d side 42):

«(c) Countries should have mechanisms for communicating designations to the financial sector and the DNFBPs immediately upon taking such action, and providing clear guidance, particularly to financial institutions and other persons or entities, including DNFBPs, that may be holding targeted funds or other assets, on their obligations in taking action under freezing mechanisms.

(d) Countries should require financial institutions and DNFBP to report to competent authorities any assets frozen or actions taken in compliance with the prohibition requirements of the relevant Security Council resolutions, including attempted transactions, and ensure that such information is effectively utilised by the competent authorities.»

I tolkningsnotene er det videre oppstilt krav om at statene må ha ordninger for å avliste personer som har vært *designated*, og krav om at midler må frigjøres når vilkårene ikke lenger er oppfylt. Det fremgår også at statene ikke bør fryse midler som er nødvendig for blant annet livsopphold mv.

I metodologidokumentet kriterium nr. 6.2 bokstav a (*Methodology* side 32–33) fremgår at myndighetene eller en domstol skal ha ansvar for og kompetanse til å avgjøre eller utpeke (*designate*) hvilke personer eller enheter som oppfyller vilkårene for sanksjoner etter sikkerhetsrådsresolusjon 1373. Etter bokstav b skal statene ha en ordning (*mechanism*) for å identifisere slike personer, og etter bokstav c straks kunne avgjøre om vilkårene er oppfylt. I punkt 6.5 bokstav f (side 34) fremgår videre at statene må ha mekanismer for å formidle *designations* til finanssektoren.

5.5.4 Vurdering av kravet om en ordning for å beslutte båndlegging samt spørsmålet om systemet for samling og bekjentgjøring av båndleggingsbeslutninger er godt nok

I *høringsnotatet* pekte departementet på at FATF i sin evaluering, jf. punkt 5.3.3 over, kritiserer de norske båndleggingsreglene for at de ikke etablerer en *designation mechanism*. Begrepet «designation» synes primært å vise til den konkrete avgjørelsen om at visse personer eller enheter fyller de relevante vilkårene. En *designation mechanism* kan kanskje best oversettes som et «system for utpekelse eller avgjørelse» av hvem som oppfyller utpekingskriteriene.

Departementet pekte videre på at utpekingskriteriene (*criteria for designation*) som er inntatt i tolkningsnotene er de samme som fremgår av sikkerhetsrådsresolusjon 1373 OP 1 bokstav c, og som er tatt inn i straffeprosessloven § 202 d i tilnærmet direkte oversettelse. Det er dermed på det rene at båndlegging i norsk rett kan besluttes dersom de relevante vilkårene er oppfylt. Båndleggingsreglene etablerer en ordning for å avgjøre om vilkårene etter straffeprosessloven § 202 d (og sikkerhetsrådsresolusjonen OP 1 bokstav c) er oppfylt. Den personen eller enheten en beslutning om båndlegging retter seg mot, vil etter departementets syn måtte være å anse som «*designated*» i FATFs terminologi, og utpekt etter kriteriene i sikkerhetsrådsresolusjon 1373 OP 1 bokstav c. Etter departementets vurdering tilfredsstiller båndleggingsreglene på dette punkt både de forpliktelsene som gjelder etter sikkerhetsrådsresolusjon 1373, og den anbefalte gjennomføringsmåten i FATFs rekommendasjon nr. 6.

I *høringsnotatet* vises det videre til at dersom sikkerhetsrådsresolusjon 1373 hadde vært gjennomført på en måte som i større grad lignet på gjennomføringen av sikkerhetsrådsresolusjon 1267 med senere resolusjoner, for eksempel ved et forvaltningsorgan som førte lister over personer som fyller aktuelle vilkår, ville dette muligens – fra et internasjonalt ståsted – lettere bli gjenkjent eller oppfattet som en *designation mechanism*. Bortsett fra at systemet ikke skal være avhengig av *criminal proceedings*, jf. punkt 5.11.2 nedenfor, gir likevel verken rekommendasjonen, tolkningsnotene eller metodologidokumentet noen føringer som skulle tilsi at en *designation mechanism* må være annerledes enn det systemet de norske båndleggingsreglene etablerer. For eksempel er det ingen krav om lister over hvem sanksjoner er rettet mot. Evalueringsrapporten

beskriver heller ikke konkret hva som ligger til grunn for at FATF mener at båndleggingsreglene ikke anses å utgjøre en *designation mechanism*, og hvilke endringer i regelverket som kunne reparert eventuelle mangler.

I *høringsnotatet* ble det ikke foreslått lovendringer som tok sikte på å opprette en annen form for *designation mechanism* enn i dag, men departementet antok at rutinene og systemet for samling og bekjentgjøring av de til enhver tid gjeldende beslutningene om båndlegging kunne gjøres mer strukturert og tilgjengelig. Departementet viste til at det kan være vanskelig å skaffe seg en samlet oversikt over hvilke båndleggingsbeslutninger som til enhver tid er gjeldende og hvem de er rettet mot. Det kan være behov for at rettsavgjørelser om båndlegging kan formidles på en mer samlet, oppdatert og tilgjengelig måte enn i dag. Det samme gjelder meddelelse om at båndlegging er opphørt. Departementet foreslo derfor å innføre en hjemmel til å gi forskrift om bekjentgjøring av iverksettelse og opphør av båndlegging. Det ble også foreslått å innta en henvisning til straffeprosessloven § 221 annet og tredje ledd i straffeprosessloven ny § 202 h tredje ledd, jf. punkt 5.5.2.

Det nasjonale statsadvokatembetet, Politiets sikkerhetstjeneste og Finans Norge støtter forslaget i *høringsnotatet*. Finans Norge gir uttrykk for at det er ønskelig for dem å drøfte innholdet i en eventuell forskrift med departementet før den fastsettes. Ingen høringsinstanser har hatt innvendinger mot forslaget.

Departementet opprettholder forslagene i *høringsnotatet*, og foreslår å innføre en hjemmel til å gi forskrift om bekjentgjøring av iverksettelse og opphør av båndlegging, samt å innta en henvisning til straffeprosessloven § 221 annet og tredje ledd. Det vises til begrunnelsen i *høringsnotatet* gjengitt ovenfor. Som en konsekvens av at reglene om båndlegging foreslås flyttet til politiloven, foreslås reglene inntatt i politiloven ny § 17 k tredje ledd.

5.6 Begjæring om båndlegging fra annen stat

5.6.1 Gjeldende rett

I forbindelse med at båndleggingsreglene ble føyd til straffeprosessloven i nytt kapittel 15 b, ble en henvisning til reglene tatt inn i utleveringsloven §§ 15, 20 og 24, jf. særmerknaden til disse lovendringene i Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) punkt 15

III side 97. Utleveringsloven § 24 nr. 1 første punktum lyder slik:

«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.»

Dette innebærer at norske myndigheter kan treffe beslutning om båndlegging etter anmodning fra fremmed stat til bruk for straffesak i vedkommende stat.

Begjæring om båndlegging skal fremsettes overfor Justis- og beredskapsdepartementet, hvis ikke annet følger av overenskomst med fremmed stat, jf. utleveringsloven § 24 nr. 2. Tilsvarende følger av domstolloven § 46. Se nærmere om adgangen til å benytte andre fremsendelsesmåter i medhold av ulike folkerettslige avtaler i Prop. 97 LS (2011–2012) Endringer i utleveringsloven m.m. og samtykke til ratifikasjon av Avtale 19. desember 2003 mellom Den europeiske union og Republikken Island og Kongeriket Norge og Annen tilleggsprotokoll 8. november 2001 til Den europeiske konvensjon om gjensidig hjelp i straffesaker punkt 6.2 side 19–20. Etter forskrift 14. desember 2012 nr. 1227 om internasjonalt samarbeid i straffesaker kan rettsanmodninger i straffesaker bare fremsettes direkte til de rettshåndheverende myndigheter i den grad det er adgang til dette i medhold av nærmere bestemte overenskomster med vedkommende stat. I andre tilfeller kan slike rettsanmodninger bare etterkommes når de er fremsendt via Justis- og beredskapsdepartementet.

Departementet kan avslå begjæringen dersom den handling forfølgningen gjelder ikke er straffbar etter norsk lov eller det klart framgår at den ikke vil bli etterkommet, jf. utleveringsloven § 24 nr. 4, men skal ellers sende saken til påtalemyndigheten. For saker om båndlegging vil det si statsadvokaten eller Politiets sikkerhetstjeneste.

Båndlegging vil kunne besluttes dersom vilkårene i straffeprosessloven § 202 d er oppfylt. Retten skal deretter snarest mulig vurdere om beslutningen skal opprettholdes, jf. straffeprosessloven § 202 e.

I NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov foreslås regler om internasjonalt samarbeid i ny straffeprosesslov. Forslaget konsumerer utleveringsloven kapittel V, som derfor foreslås opphevet, jf. NOU 2016: 24 kapittel 31 side 684. Dette berøres ikke nærmere her, jf. punkt 5.2.2 over. Se for øvrig NOU 2016: 24 kapittel 15 side 347 flg. for en utfyl-

lende redegjørelse for gjeldende rett hva gjelder internasjonalt samarbeid i straffesaker.

5.6.2 Rekommandasjon nr. 6

Rekommandasjon nr. 6 oppstiller krav om at nasjonale myndigheter må kunne båndlegge på begjæring fra andre stater (*FATF International Standards*, tolkningsnote nr. 3 til rekommandasjon nr. 6 side 38):

«For resolution 1373 (2001), designations are made, at the national or supranational level, by a country or countries acting on their own motion, *or at the request of another country* [uthevet her], if the country receiving the request is satisfied, according to applicable legal principles, that a requested designation is supported by reasonable grounds, or a reasonable basis, to suspect or believe that the proposed designee meets the criteria for designation in resolution 1373 (2001), as set forth in Section E.»

Dette gjentas i forbindelse med kravet om at kompetansen til å *beslutte* båndlegging (*designating*) må være lagt til en bestemt myndighet eller domstol (*FATF International Standards* tolkningsnote nr. 4 bokstav a (iii) side 38–39):

«(a) Countries should identify a competent authority or a court as having responsibility for:

(...)

(iii) designating persons or entities that meet the specific criteria for designation, as set forth in resolution 1373 (2001), as put forward either on the country's own motion or, after examining and giving effect to, if appropriate, the request of another country, if the country receiving the request is satisfied, according to applicable legal principles, that a requested designation is supported by reasonable grounds, or a reasonable basis, to suspect or believe that the proposed designee meets the criteria for designation in resolution 1373 (2001), as set forth in Section E.»

I forbindelse med kravet om en ordning for å identifisere hvem som fyller kriteriene for båndlegging (*mechanism(s) for identifying targets for designation*) kreves det spesifikt kompetanse til raskt å kunne ta stilling til begjæringer om båndlegging

fra andre staters myndigheter (*FATF International Standards* tolkningsnote nr. 4 bokstav b side 39):

«This includes having authority and effective procedures or mechanisms to examine and give effect to, if appropriate, the actions initiated under the freezing mechanisms of other countries pursuant to resolution 1373 (2001). To ensure that effective cooperation is developed among countries, countries should ensure that, when receiving a request, they make a prompt determination whether they are satisfied, according to applicable (supra-) national principles, that the request is supported by reasonable grounds, or a reasonable basis, to suspect or believe that the proposed designee meets the criteria for designation in resolution 1373 (2011), as set forth in Section E.»

Det fremgår også hvilke krav den begjærende stat må oppfylle i forbindelse med at den fremsetter en begjæring om båndlegging overfor en annen stat (*FATF International Standards* tolkningsnote nr. 4 bokstav g side 40):

«When requesting another country to give effect to the actions initiated under the freezing mechanisms that have been implemented pursuant to resolution 1373 (2001), the initiating country should provide as much detail as possible on: the proposed name, in particular, sufficient identifying information to allow for the accurate and positive identification of persons and entities; and specific information supporting a determination that the person or entity meets the relevant criteria for designation (see Section E for the specific designation criteria of relevant Security Council resolutions).»

Kravene er også vist til i metodologidokumentet kriterium nr. 6.2 (*Methodology* side 32–33).

5.6.3 Endringer i utleveringsloven § 24

I *høringsnotatet* redegjøres det for FATFs evalueringsrapport punkt a4.15 side 150–151, der det anføres at Norge ikke kan beslutte båndlegging på begjæring fra andre stater, jf. punkt 5.3.3 over:

«Norway cannot consider requests for designation by foreign countries, although the asset

freezing mechanism may be used when acting upon a rogatory letter from another country if Norwegian authorities open an investigation.»

Av rekommandasjon nr. 6 følger at nasjonale myndigheter, ved begjæring om båndlegging fra annen stat, raskt skal foreta en egen vurdering av om vilkårene for båndlegging er oppfylt, og deretter beslutte båndlegging.

Departementet kunne ikke se at det er et krav etter rekommandasjon nr. 6 at fremmed stat må kunne fremsette begjæring direkte overfor den myndighet som beslutter båndlegging. Så lenge den besluttende myndighet tar stilling til begjæringen innen den tid som er beskrevet i tolkningsnotene til rekommandasjonen («prompt»), må fremgangsmåten som følger av utleveringsloven § 24 eller av en overenskomst med vedkommende stat, være tilstrekkelig.

Derimot ble det stilt spørsmål ved om begrensningen til straffesaker, som følger av utleveringsloven § 24, er i tråd med resolusjon 1373 og rekommandasjon nr. 6. Som vil bli redegjort for i punkt 5.11 nedenfor, se særlig punkt 5.11.2, skal ikke båndlegging være «dependent on criminal proceedings». Det bør dermed ikke være et krav for å kunne ta til behandling begjæring om båndlegging fra fremmed stat, at det gjelder en «straffesak» i vedkommende stat.

I høringsnotatet foreslo departementet derfor at utleveringsloven § 24 nr. 1 skulle endres slik at båndlegging kan beslutes selv om de aktuelle forpliktelsene etter resolusjon 1373 ikke er gjennomført i et straffeprosessuelt spor i den begjærende statens rettssystem.

Det nasjonale statsadvokatembetet og *Politiets sikkerhetstjeneste* støtter forslaget i høringsnotatet. Ingen høringsinstanser har hatt innvendinger mot forslaget.

Departementet opprettholder forslaget, og viser til begrunnelsen i høringsnotatet gjengitt ovenfor. Departementet foreslår dermed at utleveringsloven § 24 nr. 1 endres slik at båndlegging kan beslutes selv om de aktuelle forpliktelsene etter resolusjon 1373 ikke er gjennomført i et straffeprosessuelt spor i den begjærende statens rettssystem. Som en konsekvens av forslaget om å flytte båndleggingsreglene til politiloven, foreslås alternativet som viser til politiloven, jf. høringsnotatet punkt 4.11.4.6.4. Av samme grunn foreslås det dessuten å fjerne henvisningen til straffeprosessloven kapittel 15 b.

5.7 Forbud mot å stille båndlagte midler til rådighet

5.7.1 Gjeldende rett

Båndleggingsreglene i straffeprosessloven kapittel 15 b inneholder ikke et eksplisitt forbud mot å gjøre båndlagte midler tilgjengelig for den båndleggingsbeslutningen retter seg mot. Straffeprosessloven § 202 g gir likevel påtalemyndigheten hjemmel til å pålegge tredjepersoner å yte nødvendig bistand for å båndlegge et formuesgode og til å bevare taushet om beslutningen:

«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.»

I forskrift om sanksjoner mot ISIL (Da'esh) og Al-Qaida (22. desember 1999 nr. 1374) og forskrift om sanksjoner mot Taliban (8. november 2013 nr. 1294) er det fastsatt en klar forpliktelse for tredjepersoner til å fryse formuesgoder og et tydelig forbud mot å stille slike formuesgoder til rådighet for noen som står på sanksjonskomiteenes lister. Forskriftene § 3 første og annet ledd er likelydende med følgende ordlyd:

«§ 3 (finansielle sanksjoner mot listeførte personer og enheter)

Alle penger og formuesgoder som tilhører eller eies, innehas eller kontrolleres av en fysisk eller juridisk person, en enhet, et organ eller en gruppe oppført på Sanksjonskomiteens liste, skal fryses. Den som fryser penger eller formuesgoder i samsvar med bestemmelsen i første punktum, skal umiddelbart underrette Utenriksdepartementet om dette.

Ingen penger eller formuesgoder skal stilles til rådighet, verken direkte eller indirekte, eller være til fordel for fysiske eller juridiske personer, enheter, organer eller grupper som er oppført på Sanksjonskomiteens liste.»

Videre fremgår det av likelydende § 6 i forskriftene:

«§ 6 (virksomhet som søker å omgå forbudene)

Det er forbudt forsettlig å delta i virksomhet som direkte eller indirekte har som formål eller virkning å omgå bestemmelsene i § 3.»

Overtredelse kan straffes med bøter eller fengsel inntil 3 år, jf. begge forskriftene § 8, jf. lov 7. juni 1968 nr. 4 til gjennomføring av bindende vedtak av De Forente Nasjoners Sikkerhetsråd § 2.

I den provisoriske anordningen 5. oktober 2001, som gjennomførte sikkerhetsrådsresolusjon 1373 før bestemmelsene om båndlegging ble føyd til i straffeprosessloven, var sikkerhetsrådsresolusjon 1373 OP 1 bokstav b og bokstav d gjennomført i to ulike bestemmelser. Anordningen § 2 kriminaliserte terrorfinansiering, mens § 3 kriminaliserte det å stille til rådighet blant annet formuesgoder for tilsvarende persongrupper som en beslutning om frysing kunne rettes mot etter § 4. Bestemmelsene ble videreført i straffebestemmelsen om terrorfinansiering i straffeloven 1902 § 147 b henholdsvis i første og annet ledd, jf. Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) punkt 9.4 side 46, punkt 9.6 side 47–48 og punkt 9.8 side 51. Straffeloven 1902 § 147 b er videreført i straffeloven § 135. I forbindelse med arbeidet med den nye straffeloven ble forpliktelsene etter sikkerhetsrådsresolusjon 1373 OP 1 bokstav d vurdert på nytt (Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 8.8.3.1 side 196):

«I tillegg kommer OP 1 (d) som pålegger statene å forby å stille til rådighet verdier eller tjenester for den som utfører, forsøker å utføre eller medvirker til terrorhandlinger. Det kan spørres om bestemmelsen egentlig inneholder en kriminaliseringsforpliktelse: OP 1 (b) bruker betegnelsen 'criminalize' (gjøre straffbart), mens OP 1 (d) bruker begrepet 'prohibit' (forby). Departementet går ikke nærmere inn på problemstillingen, ettersom et straffansvar etter norsk rett er den mest aktuelle sanksjonen.

Forpliktelsen etter artikkel OP 1 (d) favner videre enn terrorfinansieringskonvensjonen. Bestemmelsen omfatter også det å stille særlige verdier eller tjenester til rådighet for juridiske personer som er direkte eller indirekte eid 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. Dette må

leses i lys av FATFs annen spesialrekommandasjon, som pålegger statene å gjøre det straffbart å finansiere terrorhandlinger eller terrororganisasjoner.»

Straffeloven § 135 ble utformet med tanke på å gjøre det klart at bestemmelsen oppfylte FATFs daværende annen spesialrekommandasjon, nå FATFs rekommandasjon nr. 6 (Ot.prp. nr. 8 (2007–2008)) punkt 8.8.3.2 side 196–197):

«Etter FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 (2001) OP 1(d) skal statene også gjøre det straffbart å stille midler til rådighet for den som utfører, forsøker å utføre eller medvirker til terrorhandlinger. Dette er ikke gjenspeilet i terrorfinansieringskonvensjonen. FATF evaluerte i juni 2005 Norges overholdelse av FATFs rekommandasjoner, jf. FATF evalueringsrapport fra 2005–2006, tilgjengelig på hjemmesiden til FATF (www.fatf-gafi.org). I rapporten ble det påpekt at i tillegg til å sette straff for handlingene som fremgår av terrorfinansieringskonvensjonen, er statene pålagt å kriminalisere innsamling av midler med kunnskap om at de skal brukes av en terrororganisasjon – til et hvilket som helst formål – eller av en enkelt terrorist. Norge ble i rapporten kritisert for ikke å ha oppfylt denne forpliktelsen. Straffeloven 1902 § 147 b annet ledd rammer imidlertid 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.' Det fremgår av Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) side 96 at

'[d]en 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.'

Departementet mener derfor at FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 OP (1) (d) er adekvat gjennomført i gjeldende rett, men går inn for å endre lovteksten slik at det klarere går

frem at FATFs annen spesialrekommandasjon er oppfylt.»

Å stille penger eller andre formuesgoder til rådighet for noen som har fått båndlagt sin formue etter straffeprosessloven § 202 d vil objektivt sett være å anse som terrorfinansiering etter straffeloven § 135. For å straffes må likevel vedkommende ha handlet forsettlig, jf. straffeloven § 22. Den som er kjent med at det er truffet en båndleggingsbeslutning vil også være kjent med at beslutningen er rettet mot noen som er mistenkt for terrorkriminalitet. Dette vil normalt måtte bety at det vil være en forsettlig overtredelse av straffeloven § 135 å stille båndlagte midler til rådighet for vedkommende. Det er likevel ikke gitt at de subjektive vilkårene for straff alltid vil være oppfylt.

I arbeidet med straffeloven 2005 avviste departementet et forslag fra Politiets sikkerhetstjeneste om å kriminalisere uaktsom terrorfinansiering. Departementet uttalte blant annet (Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 8.8.3.5 side 199):

«Den folkerettslige plikten til å kriminalisere finansiering av terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger, særlig etter FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 OP 1 (d), favner vidt. Departementet går inn for å innta en u[t]trykkelig rettsstridsreservasjon, men den skal brukes med varsomhet. Den nærmere anvendelsen av rettsstridsreservasjonen må skje som ledd i påtalemyndighetens og domstolenes behandling av konkrete straffesaker. I tillegg til rettsstridsreservasjonen kan det videre tenkes at regelen i straffeloven 2005 § 2 – som slår fast at straffelovgivningen gjelder med de begrensninger som følger av folkeretten – kan tilsi en innskrenkende tolkning av bestemmelsen.»

Straffeloven inneholder for øvrig enkelte alminnelige bestemmelser som gjelder handlinger i strid med forbud nedlagt av politi og domstoler. Straffeloven § 170 første ledd bokstav a rammer den som opptre i strid med «forbud fastsatt av domstol», men en kjennelse som opprettholder en båndleggingsbeslutning kan neppe anses som et forbud for tredjepersoner mot å gjøre båndlagte midler tilgjengelig. I alle tilfeller omfatter ikke straffebestemmelsen perioden forut for at båndleggingen er opprettholdt av en domstol. Enkelte handlemåter i strid med andre straffeprosessuelle tvangsmidler er særskilt kriminalisert, uavhengig av hvilken myndighet som har fattet avgjørelsen. Straffeloven § 169 første ledd bokstav a rammer

den som blant annet skjuler eller avhender gods som det er tatt utlegg eller beslag i. Straffeloven § 168 bokstav b rammer den som krenker et forbud etter straffeprosessloven § 222 a om besøksforbud eller 222 b om oppholdsforbud.

5.7.2 Rekommandasjon nr. 6

I tolkningsnotene til rekommandasjon nr. 6 fremgår at tredjepersoner skal være forpliktet til å gjennomføre en vedtatt frysing (*FATF International Standards*, tolkningsnote nr. 6 bokstav a side 41):

«Countries should require all natural and legal persons within the country to freeze, without delay and without prior notice, the funds or other assets of designated persons and entities.»

Tolkningsnotene utfyller også forpliktelsen i sikkerhetsrådsresolusjon 1373 OP 1 bokstav d til å forby tilgjengeliggjøring av formuesgoder for personer som nevnt i bokstav c. Plikten til å oppstille et slikt forbud knyttes her til personer som er «designated» (samme sted tolkningsnote nr. 6 bokstav b side 41–42):

«Countries should prohibit their nationals, or any persons and entities within their jurisdiction, from making any funds or other assets, economic resources, or financial or other related services, available, directly or indirectly, wholly or jointly, for the benefit of designated persons and entities; entities owned or controlled, directly or indirectly, by designated persons or entities; and persons and entities acting on behalf of, or at the direction of, designated persons or entities, unless licensed, authorised or otherwise notified in accordance with the relevant Security Council resolutions (see Section E below).»

I metodologidokumentet kriterium nr. 6.5 bokstav c fremgår at det skal være forbudt å gjøre båndlagte midler tilgjengelig (*Methodology* side 34):

«(c) Countries should prohibit their nationals, or any persons and entities within their jurisdiction, from making any funds or other assets, economic resources, or financial or other related services, available, directly or indirectly, wholly or jointly, for the benefit of designated persons and entities; entities owned or control-

led, directly or indirectly, by designated persons or entities; and persons and entities acting on behalf of, or at the direction of, designated persons or entities, unless licensed, authorised or otherwise notified in accordance with the relevant UNSCRs.»

5.7.3 Vurdering av et forbud mot å stille båndlagte midler til rådighet

I *høringsnotatet* vises det til at Sikkerhetsrådsresolusjon 1373 OP 1 bokstav d oppstiller et krav om forbud mot å stille midler og finansielle tjenester til rådighet for den som utfører, forsøker å utføre eller medvirker til terrorhandlinger. Dette forbudet er oppstilt (og straffsanksjonert) i straffeloven § 135 om terrorfinansiering. Gjennom tolkningsnotene til rekommandasjon nr. 6 og kriteriene i metodologidokumentet har FATF utviklet dette kravet noe ved at forbudet uten videre skal omfatte rådighetsstillelse overfor enhver som er gjenstand for sanksjoner etter sikkerhetsrådsresolusjon 1373.

Videre vises det til at å stille formuesgoder til rådighet for en person eller foretak som nevnt i straffeprosessloven § 202 d normalt vil være en straffbar overtredelse av straffeloven § 135, selv om unntak kan tenkes. FATF krever likevel at forbudet skal knyttes til overtredelse av båndleggingsbeslutningen som sådan. Et slikt forbud mangler i dag, blant annet fordi båndleggingsreglene i liten grad pålegger tredjepersoner plikter.

Et tydeligere forbud for tredjepersoner mot å handle i strid med en båndleggingsbeslutning vil oppfylle rekommandasjon nr. 6, og vil også kunne bidra til å sikre at en båndleggingsbeslutning blir effektiv.

I *høringsnotatet* ble det foreslått at en bestemmelse tilsvarende § 3 annet ledd i Taliban- og ISIL/Al-Qaidaforskriftene tilføyes båndleggingsreglene. Forslaget oppstiller et forbud mot å stille til rådighet formuesgoder som er båndlagt. Det ble også foreslått en bestemmelse tilsvarende Taliban- og ISIL/Al-Qaidaforskriftene § 3 første ledd annet punktum, om at den som båndlegger formuesgoder umiddelbart skal underrette Politiets sikkerhetstjeneste om dette. En slik informasjonsplikt ble antatt å kunne være nyttig i praksis. Det ble foreslått at forbudet og informasjonsplikten straffesanksjoneres i straffeloven § 168 som ny bokstav d.

Det nasjonale statsadvokatembetet støtter forslaget i *høringsnotatet*. Det samme gjør *Politiets sikkerhetstjeneste*, som uttaler:

«PST er av den oppfatning at det allerede kan innfortolkes et forbud mot å stille midler til rådighet, men ser det som positivt å uttrykke dette med en tydelig bestemmelse. I tillegg innebærer forslaget en tydeliggjøring av hvilke plikter som følger av en beslutning om båndlegging for finansinstitusjoner.»

Finans Norge støtter forslaget om en informasjonsplikt, og uttaler:

«Forslaget antas å ha stor praktisk betydning da det vil tydeliggjøre at det ikke er foretaket selv som skal vurdere hvorvidt de ønsker å varsle PST i slike tilfeller. Det forutsettes imidlertid at det gis tydelig veiledning om hvordan underretning til kunden skal skje for foretak som berøres av informasjonsplikten.»

Ingen høringsinstanser har hatt innvendinger mot forslaget i høringsnotatet.

Departementet opprettholder forslagene i høringsnotatet. Departementet viser til begrunnelsen i høringsnotatet gjengitt ovenfor, og foreslår at en bestemmelse tilsvarende § 3 annet ledd i Taliban- og ISIL/Al-Qaidaforskriftene tilføyes båndleggingsreglene. Forslaget innebærer et forbud mot å stille til rådighet formuesgoder som er båndlagt. Det foreslås også en bestemmelse tilsvarende Taliban- og ISIL/Al-Qaidaforskriftene § 3 første ledd annet punktum, om at den som båndlegger formuesgoder umiddelbart skal underrette Politiets sikkerhetstjeneste om dette. En slik informasjonsplikt antas å kunne være nyttig i praksis. Som en konsekvens av at reglene om båndlegging foreslås flyttet til politiloven, foreslås reglene inntatt i politiloven ny § 17 k. I lys av høringsuttalelsen til Finans Norge finner departementet grunn til å understreke at bestemmelsen utelukkende fastsetter en informasjonsplikt overfor Politiets sikkerhetstjeneste, og ikke regulerer underretning overfor et finansforetaks kunder. Departementet går videre inn for at forbudet og informasjonsplikten straffsanksjoneres i straffeloven § 168 som ny bokstav d.

5.8 Gjenstanden for båndlegging og forholdet til tredjepersoner

5.8.1 Gjeldende rett

Et av spørsmålene som ble vurdert i forarbeidene til båndleggingsreglene, var om båndleggingen skulle være begrenset til midler som har tilknyt-

ning til terrorvirksomhet, eller om den også skulle omfatte andre midler som tilhører siktede, jf. Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) punkt 10.6.4 side 58–60. Avgjørende for at reglene ble utformet slik at båndleggingen gjelder alle midler som tilhører vedkommende beslutningen retter seg mot, var at en begrensning kunne medføre at siktede ville bruke andre midler for å oppnå det samme. jf. Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) punkt 10.6.4.3 side 59.

Formuesgoder som er nødvendige til underhold av siktede, hans husstand eller noen han forsørger, kan ikke båndlegges, jf. straffeprosessloven § 202 d annet ledd. Dette er begrunnet i at det saklig sett ikke gjelder noen grenser for hvilke og hvor mange formuesgoder som kan båndlegges, jf. Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) punkt 10.6.9 side 65–66. Begrensningen er i tråd med FATFs rekommandasjon nr. 6.

At båndleggingen omfatter alle formuesgoder som måtte tilhøre siktede, betyr at det ikke er nødvendig å identifisere og spesifisere de enkelte formuesgodene, jf. Bjerke m.fl., *Straffeprosessloven*, kommentarutgave, 4. utgave (2011) note 6 til § 202 d side 704:

«Selv om det ikke går uttrykkelig frem av loven, er det meningen at beslutningen skal gjelde *samtlig formuesgoder* som tilhører den siktede, jf. proposisjonen s. 59–60 og forutsetningsvis § 202d annet ledd, som gjør unntak for formuesgoder som er nødvendige til underhold. Det kan ikke utelukkes at forholdsmesighetsvilkåret i § 170a begrenser rekkevidden av en båndleggingsbeslutning ytterligere, selv om det skal mye til. At båndleggingen i utgangspunktet skal gjelde ethvert formuesgode som tilhører den siktede, følger også av FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1373 (2001) pkt. 1 bokstav c, som taler om ‘assets of any kind’».

Tilsvarende er lagt til grunn i underrettspraksis, jf. for eksempel Oslo tingretts kjennelse 20. oktober 2014 (sak 14-166414ENE-OTIR/07) side 3:

«Retten finner at båndleggingen av formuesgoder kan besluttes i generell form jf ordlyden i straffeprosessloven § 202 d ‘båndlegge formuesgoder som tilhører...’ og uttalelser i forarbeidene som tilsier at dette har vært en tilsiktet ordlyd. Det vises særlig til Ot.prp.nr. 61 (2001–2002), s. 59 pkt. 10.6.4.3 annet avsnitt.»

Kjennelsen ble avsagt med følgende slutning (i anonymisert form):

«Alle formuesgoder tilhørende A født —, herunder nåværende og fremtidige bankkonti i nasjonale og internasjonale finansinstitusjoner, båndlegges inntil annet bestemmes av Politiets sikkerhetstjeneste eller retten, men ikke utover 15.12.2014.

Beslutningen gjelder ikke formuesgoder som er nødvendige til underhold av A, hans husstand eller noen han forsørger.»

I forskrift om sanksjoner mot ISIL (Da'esh) og Al-Qaida (22. desember 1999 nr. 1374), og forskrift om sanksjoner mot Taliban (8. november 2013 nr. 1294) følger en tilsvarende regel klart av ordlyden. Bestemmelsen i § 3 første ledd første punktum er likelydende i begge forskriftene og lyder slik:

«§ 3 (finansielle sanksjoner mot listeførte personer og enheter)

Alle penger og formuesgoder som tilhører eller eies, innehas eller kontrolleres av en fysisk eller juridisk person, en enhet, et organ eller en gruppe oppført på Sanksjonskomiteens liste, skal fryses.»

I straffeprosessloven § 202 d heter det at formuesgoder som «tilhører» siktede kan båndlegges. I forarbeidene fremgår det at sikkerhetsrådsresolusjon 1373 forplikter myndighetene til å båndlegge formuesgoder som «tilhører eller kontrolleres» av de aktuelle personene, jf. Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) punkt 10.3.2 side 54. Denne siden av forpliktelsen kom likevel ikke til uttrykk i lovbestemmelsens ordlyd.

En kjennelse fra Borgarting lagmannsrett (RG 2008 s. 1462) gjaldt båndlegging av et bankinnskudd hvor pengene var antatt å skulle sendes gjennom det såkalte hawalasystemet til ulike personer i Somalia. Politiet hadde mistanke om at kontoene var benyttet til å sende penger til al-Shabaab. Lagmannsretten kom til at pengene ikke «tilhørte» siktede fordi han kun var innehaver av dem med sikte på videreformidling:

«Etter lagmannsrettens syn er det ikke grunnlag for å tolke loven slik at den også omfatter formuesgoder som den mistenkte besitter uten å eie dem. Lagmannsretten forstår det slik at selv om A formelt sett står som innehaver og disponent av kontoen, er det ikke avklart hvem som eier pengene, jf. påtegningen 10. april 2008. A besitter – så vidt skjønnes – pengene i en kortere periode som ledd i et pengetransaksjonssystem. Det er neppe rettslig grunnlag for å

hevde at fordi verdiene overføres i et uformelt verdioverføringssystem, hawala, kan verdiene anses å tilhøre den som midlertidig besitter dem under transaksjonen til utlandet.»

Før retten treffer en kjennelse, skal ikke bare den mistenkte, men også «andre som saken gjelder», varsles og gis anledning til å uttale seg. I Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) nevnes som eksempler på at tredjemenn kan berøres formuesgoder som er pantsatt eller som er i sameie mellom flere (proposisjonen punkt 10.6.6.3 side 61).

5.8.2 NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov

I NOU 2016: 24 foreslås vilkåret i gjeldende straffeprosesslov § 202 d om at båndlegging omfatter formuesgoder «som tilhører» mistenkte og tilhørende foretak, videreført i forslaget til ny straffeprosesslov § 22-3 første ledd. Det er ikke uttalt noe nærmere om dette vilkåret, men generelt er gjeldende rett ment videreført, jf. NOU 2016: 24 punkt 14.11 side 345–346.

I utvalgets forslag til ny straffeprosesslov § 22-5 annet ledd foreslås en regel om forholdet til tredjepersoners rettigheter i formuesgoder som båndlegges:

«Hevder en tredjeperson å ha rett til et formuesgode som sikres etter dette kapitlet, avgjør retten om inngrep skal unnlates mot eller uten at det blir stilt sikkerhet.»

Forslaget innebærer at en regel tilsvarende gjeldende straffeprosesslov § 214 første ledd annet punktum, som i dag gjelder for beslag ved tvist om det aktuelle formuesgodet, også vil gjelde for båndlegging, jf. særmerknaden til utkastet til § 22-5 annet ledd i utredningen side 621.

Straffeprosessloven § 214 lyder:

«Ting som er fravendt noen ved en straffbar handling, skal utleveres til fornærmede når beslaget er falt bort. Er det tvist om hvem som har rett til tingen, avgjør retten ved kjennelse om den skal holdes tilbake inntil det har vært anledning til å få spørsmålet avgjort ved dom, eller om utlevering skal skje straks, mot eller uten at det blir stilt sikkerhet.

Andre ting leveres tilbake til den de er beslaglagt hos, når beslaget er falt bort. Gjør noen annen krav på å få tingen utlevert, gjelder bestemmelsene i første ledd annet punktum tilsvarende.»

Utvalget foreslår også en regel om forholdet til godtroende tredjeperson. I forlengelsen av at straffeprosessutvalget foreslår at beslutninger skal tinglyses og båndlegges på samme måte som kjennelser om forvaltning av siktedes formue, jf. gjeldende straffeprosesslov § 221 annet ledd og punkt 5.5.2 over, foreslår utvalget i utkastet til ny straffeprosesslov § 22-4 annet ledd tredje og fjerde punktum en regel som tilsvarer gjeldende straffeprosesslov § 221 tredje ledd. Sistnevnte bestemmelse lyder:

«Overfor godtroende tredjemann har kjennelsen først virkning fra tinglysingen, eller i tilfelle registreringen. Tinglysing hindrer likevel ikke rettsvinning etter lov 2. juni 1978 nr. 37 om godtroerverv av løsøre.»

Overfor den som kjenner til rettens avgjørelse, har kjennelsen virkning uavhengig av tinglysingen eller registreringen. Tilsvarende må være tilfellet for en beslutning om båndlegging etter utkastet til ny straffeprosesslov § 22-4 annet ledd, jf. særmerknaden til utkastet til § 22-4 annet ledd i utredningen side 621.

5.8.3 Rekommandasjon nr. 6

I tolkningsnotene til rekommandasjon nr. 6 fremgår at frysing skal omfatte alle midler som tilhører eller kontrolleres («owned or controlled») av en *designated person* (FATF International Standards tolkningsnote nr. 6 bokstav a side 41):

«This obligation should extend to: all funds or other assets that are owned or controlled by the designated person or entity, and not just those that can be tied to a particular terrorist act, plot or threat; those funds or other assets that are wholly or jointly owned or controlled, directly or indirectly, by designated persons or entities; and the funds or other assets derived or generated from funds or other assets owned or controlled directly or indirectly by designated persons or entities, as well as funds or other assets of persons and entities acting on behalf of, or at the direction of, designated persons or entities.»

I metodologidokumentet kriterium 6.5 bokstav b fremgår at båndleggingen skal omfatte alle midler som tilhører eller kontrolleres av den aktuelle personen (*Methodology* side 34):

«(b) The obligation to freeze should extend to: (i) all funds or other assets that are owned or controlled by the designated person or entity, and not just those that can be tied to a particular terrorist act, plot or threat; (ii) those funds or other assets that are wholly or jointly owned or controlled, directly or indirectly, by designated persons or entities; and (iii) the funds or other assets derived or generated from funds or other assets owned or controlled directly or indirectly by designated persons or entities, as well as (iv) funds or other assets of persons and entities acting on behalf of, or at the direction of, designated persons or entities.»

Videre heter det at rettighetene til godtroende tredjemenn skal beskyttes (FATF International Standards tolkningsnote nr. 6 bokstav e side 42):

«Countries should adopt effective measures which protect the rights of *bona fide* third parties acting in good faith when implementing the obligations under Recommendation 6.»

5.8.4 Vurdering av behovet for endringer i reglene om gjenstanden for båndlegging og forholdet til tredjepersoner

I *høringsnotatet* vises det til at en beslutning om båndlegging omfatter alle midler som tilhører siktede. Dette legges også til grunn i FATFs evalueringsrapport, jf. punkt 5.3.3. Departementet uttalte videre at det likevel, i likhet med Taliban- og ISIL/Al-Qaidaforskriftene § 3 første ledd første punktum, bør gå klart frem av loven at en beslutning om båndlegging gjelder samtlige formuesgoder som tilhører den siktede, herunder nye formuesgoder som tilflyter siktede innenfor den tidsfrist båndleggingen gjelder.

Videre viste departementet til at det etter sikkerhetsrådsresolusjon 1373 OP 1 bokstav c er klart at ikke bare «funds and other financial assets or economic resources of persons» mv. skal fryses, men også «funds derived or generated from property owned or controlled directly or indirectly by such persons and associated persons and entities». Som vist i punkt 5.8.3 over gir tolkningsnotene til rekommandasjon nr. 6 uttrykk for at formuesgoder som er «owned or controlled by the designated person or entity» og formuesgoder som er «derived or generated from funds or other assets owned or controlled directly or indirectly by designated persons», skal fryses.

Departementet skriver videre i høringsnotatet at slik uttrykket «tilhører» i straffeprosessloven § 202 d naturlig er å forstå, og slik det har blitt forstått i rettspraksis, oppfyller neppe bestemmelsen fullt ut forpliktelsen etter sikkerhetsrådsresolusjon 1373 OP 1 bokstav c eller FATFs anbefalte implementering av denne. For å oppfylle forpliktelsene må en beslutning om båndlegging ikke bare omfatte formuesgoder vedkommende eier, men også formuesgoder som han kontrollerer eller besitter. Dette vil også bringe virkningen av båndlegging i samsvar med det som følger av Taliban- og ISIL/Al-Qaida-forskriftene.

I høringsnotatet ble det foreslått endringer i båndleggingsreglene for å imøtekomme anbefalingene fra FATF. Det foreslås blant annet at det i straffeprosessloven § 202 d første ledd føyes til at formuesgoder som tilhører, samt «eies, innehas eller kontrolleres» av personer og foretak som nevnt i bestemmelsens bokstav a, b og c, kan båndlegges. Dette åpner i noe større grad enn i dag for at tredjepersoner kan berøres av båndlegging, for eksempel fordi de eier formuesgoder som siktede innehar eller kontrollerer.

Det foreslås også at straffeprosessloven § 202 e tilføyes en regel tilsvarende straffeprosessloven § 214 annet ledd annet punktum og straffeprosessutvalgets utkast til ny straffeprosesslov § 22-5 annet ledd, som regulerer forholdet til tredjepersoner som berøres av båndlegging. Utvalgets forslag om regulering av forholdet til godtroende tredjemenn, er inntatt i forslaget til straffeprosessloven ny § 202 h tredje ledd.

Det nasjonale statsadvokatembetet og Politiets sikkerhetstjeneste støtter forslagene i høringsnotatet. Ingen høringsinstanser har hatt innvendinger mot forslagene.

Departementet opprettholder forslagene i høringsnotatet. Som en konsekvens av at reglene om båndlegging foreslås flyttet til politiloven, foreslås reglene inntatt der. For det første foreslår departementet at det i politiloven ny § 17 g skal hete at alle formuesgoder som «tilhører, eies, innehas eller kontrolleres» av aktuelle personer eller foretak, kan båndlegges. Dette åpner i noe større grad enn i dag for at tredjepersoner kan berøres av båndlegging, for eksempel fordi de eier formuesgoder som siktede innehar eller kontrollerer.

Det foreslås også at retten, etter politiloven ny § 17 h første ledd tredje punktum, før den treffer kjennelse om båndlegging, skal varsle ikke bare den mistenkte, men også andre som saken gjelder. Disse skal også gis anledning til å uttale seg. Hvorvidt en tredjeperson kan unngå båndlegging

ved å overta besittelsen av egne midler fra den som båndleggingen retter seg mot, vil måtte bero på en konkret vurdering av om den som båndleggingen retter seg mot likevel kan sies å kontrollere midlene, for eksempel dersom det er sannsynlig at midlene uansett vil brukes til terrorformål. Hvor langt det på dette grunnlag vil være grunnlag for å båndlegge formuesgoder som tilhører en tredjeperson, må sees i lys av at dersom tredjepersonen selv kan mistenkes for eksempel for terrorfinansiering, må en beslutning om beslag eller båndlegging rettes mot vedkommende, som dermed får de rettigheter som tilkommer den som båndleggingen retter seg mot. I utgangspunktet må formuesgoder som tilhører tredjeparter som er utenfor mistanke kunne frigjøres uten at de må vente til vilkårene for båndlegging ikke lenger er til stede.

Det foreslås også at det i politiloven ny § 17 h første ledd fjerde punktum gis en regel tilsvarende straffeprosessloven § 214 første ledd annet punktum og Straffeprosessutvalgets utkast til ny straffeprosesslov § 22-5 annet ledd. Bestemmelsen slår fast at dersom en tredjeperson hevder å ha rett til et formuesgode som båndlegges, avgjør retten om inngrep skal unnlates mot eller uten at det blir stilt sikkerhet. Utvalgets forslag om regulering av forholdet til godtroende tredjepersoner foreslås inntatt i politiloven ny § 17 k tredje ledd, jf. punkt 5.5.4 over. Bestemmelsen slår fast at straffeprosessloven § 221 annet og tredje ledd skal gjelde tilsvarende for beslutning om båndlegging, samt at Kongen kan gi nærmere regler om bekjentgjøring av iverksettelse og opphør av båndlegging.

5.9 Hvilke lovbrudd som kan gi grunnlag for båndlegging

Etter *gjeldende rett* kan båndlegging etter straffeprosessloven § 202 d besluttes ved mistanke om overtredelse av straffeloven § 131 om terrorhandling, § 133 om terrorforbund, § 134 om terrortrusler og § 135 om terrorfinansiering. Henvisningene ble endret i forbindelse med at straffeloven trådte i kraft, og viderefører tidligere henvisninger til straffeloven 1902 § 147 a og 147 b.

I forarbeidene til straffeprosessloven § 202 d foreslo departementet å sløyfe henvisningen til straffeloven 1902 § 147 b om terrorfinansiering (straffeloven § 135) som var omfattet av høringsforslaget. Det ble vist til at det ville rekke unødig vidt å la reglene om båndlegging omfatte den som kan mistenkes for terrorfinansiering, jf. Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) punkt 10.6.4.3 side 59 og punkt

10.6.5.3 side 60. Det ble vist til at det ville være tilstrekkelig for å oppfylle sikkerhetsrådsresolusjonen at reglene om båndlegging rettet seg mot den som mistenkes for overtredelse av straffeloven 1902 § 147 a (straffeloven § 131).

Justiskomiteen mente imidlertid at det ikke fantes noen «rimelig grunn» til å unnta fra båndlegging de som mistenkes for terrorfinansiering (Innst. O. nr. 70 (2001–2002) punkt 8.2 side 19):

«Tvert imot er det vel nettopp her man bør båndlegge for å forebygge finansiering. Komiteen foreslår derfor at straffeprosessloven § 202 d skal omfatte straffeloven § 147 b.»

Båndlegging kan ikke benyttes ved overtredelse av straffeloven § 136 a om deltakelse i terrororganisasjon. Heller ikke forberedelseshandlinger som rammes av straffeloven § 136 om oppfordring (bokstav a), rekruttering (bokstav b) og opplæring til terrorhandlinger (bokstav c og d) gir i utgangspunktet hjemmel for båndlegging.

I Prop. 64 L (2014–2015) om ikraftsetting av straffeloven 2005 (straffelovens ikraftsettingslov) refereres det til Politiets sikkerhetstjenestes forslag om at også mistanke om overtredelse av § 136 a bør gi grunnlag for båndlegging (proposisjonen punkt 6.7.5.2 side 82):

«Økonomisk eller annen materiell støtte til en terrororganisasjon, som har tatt skritt for å realisere formålet med ulovlige midler, vil ofte være ensbetydende med terrorfinansiering, selv om bevistemålet etter de to bestemmelser ikke fullt ut overlapper hverandre. Formålet med straffeloven [straffeprosessloven], som er å hindre at verdier blir brukt til terrorhandlinger, tilsier derfor at også § 136a bør omfattes av bestemmelsen om båndlegging av formuesgoder.»

Departementet tok ikke stilling til dette forslaget i forbindelse med ikraftsettelsen av straffeloven, se Prop. 64 L (2014–2015) punkt 6.7.5.3 side 82.

I *høringsnotatet* viste departementet til at spørsmålet om hvorvidt handlinger som rammes av straffeloven § 136 a bør gi adgang til båndlegging, ikke ble vurdert i forbindelse med at bestemmelsen ble føyd til straffeloven. I mange tilfeller vil en handlemåte som rammes av denne bestemmelsen også rammes av de bestemmelsene som straffeprosessloven § 202 d viser til i dag. Straffeloven § 136 a og § 135 om terrorfinansiering kan i noen tilfeller overlappe ved at begge kan ramme økonomisk eller materiell støtte til en

terrororganisasjon. Det kan anføres at det ikke er noen reelle grunner til å begrense adgangen til å benytte båndlegging til bare de tilfellene som rammes av § 135. Å båndlegge formuesgodene til personer som deltar i terrororganisasjoner og rekrutterer til terrororganisasjoner kan være et effektivt og egnet verktøy for å vanskeliggjøre og forebygge slik straffbar virksomhet, og bidra til å oppfylle formålet med båndleggingsinstituttet. Tilsvarende argumenter kan anføres for at båndlegging bør kunne skje ved mistanke om handlinger som rammes av straffeloven § 136. Det ble vist til at rekruttering og opplæring gjerne vil omfatte organisering og bestilling av reiser, støtte til flybilletter, anskaffelse av materiell og så videre.

På den annen side ble det vist til at båndlegging er et meget inngripende tvangsmiddel. Det kan anføres at virkeområdet allerede er vidt, og at båndlegging bør være reservert for de mest alvorlige terrorlovbruddene.

Departementet foreslo på bakgrunn av drøftelsen å ta inn henvisninger til straffeloven §§ 136 og 136 a i straffeprosessloven § 202 d. Det ble også tatt opp som en mulighet at henvisningen til § 136 ikke burde omfatte bokstav a om oppfordring til terror, men en slik begrensning ble ikke tatt med i utformingen av lovforslaget.

Det nasjonale statsadvokatembetet og Politiets sikkerhetstjeneste støtter forslaget i høringsnotatet. Ingen høringsinstanser har hatt innvendinger mot forslaget.

Departementet opprettholder forslaget i høringsnotatet. Båndlegging er et meget inngripende tvangsmiddel, men etter departementets syn bør ikke adgangen begrenses til de tilfellene som rammes av straffeloven § 135. Det vises til at båndlegging kan være et effektivt verktøy også overfor dem som begår handlinger som nevnt i straffeloven §§ 136 og 136 a. Som en konsekvens av at reglene om båndlegging flyttes til politiloven, foreslås henvisningene til straffeloven §§ 136 og 136 a inntatt i politiloven ny § 17 g.

5.10 Tidsfristen for en båndleggingsbeslutning

Etter *gjeldende rett* skal retten fastsette en tidsfrist for båndleggingen dersom beslutningen opprettholdes, jf. straffeprosessloven § 202 e første ledd tredje punktum. Etter fjerde punktum gjelder straffeprosessloven § 185 første ledd tilsvarende. Det vil si at fristen skal være så kort som mulig og ikke overstige fire uker av gangen. Dersom etterforskningens art eller andre særlige omstendighe-

ter tilsier at fornyet prøving vil være uten betydning, kan retten sette en lengre frist, jf. § 185 første ledd fjerde punktum.

Bestemmelsen er ment å sikre at retten hver fjerde uke må ta stilling til om vilkårene i § 202 d fremdeles er oppfylt, jf. Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) punkt 10.6.7 side 64. Bakgrunnen var at uten særregler ville en kjennelse om båndlegging ikke kunne påankes senere enn to uker etter kjennelse, jf. straffeprosessloven § 379 første ledd. Etter dette tidspunkt ville det «uten særregler praktisk sett bero på påtalemyndigheten om båndleggingen skal oppheves eller ikke», jf. Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) punkt 10.6.7 side 64.

I de sakene hvor båndleggingsbeslutninger har blitt benyttet har retten gjennomgående tillatt båndlegging inntil åtte uker av gangen, jf. offentlige slutninger fra kjennelsene på www.hvitvasking.no. Alle disse sakene har omhandlet personer som har oppholdt seg i konfliktområder i utlandet.

I *høringsnotatet* foreslo departementet at det som hovedregel burde fastsettes en frist på åtte uker, men at det burde kunne fastsettes en tidsfrist på inntil seks måneder dersom særlige omstendigheter tilsier at en fornyet prøving etter åtte uker vil være uten betydning.

Politiets sikkerhetstjeneste støtter forslaget i høringsnotatet, og uttaler:

«Dagens tidsramme er lite hensiktsmessig, og fører etter PSTs syn til unødvendig bruk av tid og ressurser. I praksis har båndlegging blitt benyttet overfor personer som befinner seg utenlands, og det har vært saker som har vært etterforsket over noe tid uten store endringer i mistankegrunnlaget. En ramme på seks måneder synes hensiktsmessig. Samtidig er det viktig å legge inn sikkerhetsmekanismer på linje med tilsvarende inngrep; siktede kan alltid be om ny prøving hvis han mener vilkårene for båndlegging er endret.»

Ingen andre høringsinstanser har uttalt seg om spørsmålet.

Departementet opprettholder forslaget i høringsnotatet. Å kreve fornyet vurdering av båndleggingen hver fjerde uke i saker hvor personen oppholder seg i utlandet på ubestemt tid, kan medføre unødvendig bruk av tid og ressurser for politi, forsvarere og domstoler. Særlig gjelder dette hvor personen ikke benytter anledningen til å uttale seg før kjennelse treffes. I slike saker bør retten kunne fastsette en lengre tidsfrist enn det som følger av straffeprosessloven § 202 e, jf. § 185

første ledd. Det foreslås derfor at retten som hovedregel skal fastsette en tidsfrist på åtte uker, men det åpnes for en tidsfrist på inntil seks måneder dersom særlige omstendigheter tilsier at en fornyet prøving etter åtte uker vil være uten betydning.

En tidsfrist på seks måneder vil kunne være passende i saker hvor siktede for eksempel oppholder seg i utlandet og ikke bestrider båndleggingen. I andre saker vil det være betenkelig å fastsette en så lang frist.

Personen som båndleggingen retter seg mot, vil uansett kunne be om en tidligere prøving dersom vedkommende mener at vilkårene for å opprettholde båndleggingen ikke lenger er oppfylt, for eksempel at grunnlaget for båndleggingen ikke lenger er til stede. Det samme gjelder andre som saken gjelder.

Som en konsekvens av at reglene om båndlegging flyttes til politiloven, foreslås endringen gjennomført i politiloven ny § 17 h.

5.11 Båndlegging og forholdet til straffesaken

5.11.1 Gjeldende rett

5.11.1.1 Straffeprosessuelt tvangsmiddel

I høringsforslaget 20. desember 2001 om nye båndleggingsregler til erstatning for den provisoriske anordningen, viste departementet til at «frysing» etter sikkerhetsrådsresolusjon 1267 er gjennomført i Talibanforskriften som en sivilrettslig beføyelse, jf. Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) punkt 10.6.2.1 side 55. Det ble samtidig vist til at det er forskjeller mellom sanksjonsregimene etter sikkerhetsrådsresolusjon 1267 og sikkerhetsrådsresolusjon 1373. Blant annet innebærer gjennomføringen av sanksjoner etter sikkerhetsrådsresolusjon 1267 løpende implementering av vedtak fattet i FNs sanksjonskomité. Tiltak etter sikkerhetsrådsresolusjon 1373 forutsetter på sin side at nasjonale myndigheter selv initierer en sak mot aktuelle personer eller enheter, og deretter prøver om relevante vilkår er oppfylt i den enkelte sak. Sikkerhetsrådsresolusjon 1373 ble dermed ansett for å ha en nærmere forbindelse til straffeprosessen. Påtalemyndighetens erfaring med bevisvurderinger, anvendelsen av reglene om erstatning for uberettiget forfølgning og muligheten for at sensitiv etterretningsinformasjon kunne utgjøre en del av beslutningsgrunnlaget, talte etter departementets syn for å gjennomføre sikkerhetsrådsresolusjon 1373 OP 1 bokstav c som et straffepro-

sessuelt tvangsmiddel, jf. Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) punkt 10.6.2.1 side 55 og punkt 10.6.2.3 side 56.

Forslaget om ikke å gjennomføre sanksjoner etter sikkerhetsrådsresolusjon 1373 som en sivilrettslig beføyelse fikk støtte i høringsrunden, jf. Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) punkt 10.6.2.2 side 55–56. Økokrim og riksadvokaten pekte likevel på muligheten for at frysing kunne skje som ledd i en sivilrettslig beføyelse basert på lister. Departementet uttrykte en viss støtte til dette forslaget, men pekte samtidig på en del innvendinger, jf. Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) punkt 10.6.2.3 side 56. Departementet erkjente at tyngden av slike innvendinger nødvendigvis ville bero på hvordan reglene ble utformet, men fastholdt forslaget om å gjennomføre reglene om båndlegging innenfor rammen av straffeprosessloven.

Ved innføringen av reglene om båndlegging ble det vurdert om sikkerhetsrådsresolusjon 1373 OP 1 bokstav c kunne oppfylles gjennom de alminnelige reglene om beslag og inndragning, men departementet kom til at det var behov for egne regler om båndlegging, jf. Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) punkt 10.6.3.3 side 57–58:

«En av innvendingene mot departementets forslag er at båndleggingsinstituttet vil 'representeret 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 områder for straffeprosessloven § 203.»

I likhet med beslag og hefte (henholdsvis straffeprosessloven §§ 203 og 217) innebærer båndlegging at den rettslige eller faktiske rådigheten over formuesgoder midlertidig fratas vedkommende beslutningen retter seg mot. Båndlegging har likevel et særegent formål, nemlig å forhindre fremtidige straffbare forhold (Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) punkt 15 IV særmerknaden til straffeprosessloven § 202 d side 97):

«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.»

Et vilkår for å beslutte båndlegging etter straffeprosessloven § 202 d er at den båndleggingen retter seg mot, med skjellig grunn kan mistenkes for overtredelse av eller forsøk på overtredelse av straffeloven §§ 131, 133, 134 eller 135. I høringsnotatet 20. desember 2001 ga departementet uttrykk for at båndlegging (frysing) ikke burde kunne besluttet dersom det ikke er sannsynlighetsovervekt for at midlene skal brukes til terrorformål (Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) punkt 10.6.5.1 side 60):

«Frysing kan etter omstendighetene være meget inngripende, og bør iallfall ikke kunne besluttet 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.»

I utkastet til båndleggingshjemmel som ble foreslått i høringsnotatet 20. desember 2001 var mistankekravet knyttet til faren for at noen ville «forberede eller gjennomføre» visse handlinger. Enkelte høringsinstanser mente at dette vilkåret burde erstattes med en ren henvisning til straffeloven 1902 §§ 147 a og 147 b, blant annet under henvisning til at straffeloven § 147 a i høringsnotatet var foreslått å ramme nettopp planlegging og forberedelse av terror, jf. Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) punkt 10.6.5.2 side 60. Departementet var enig i dette og justerte lovforslaget slik at en beslutning om båndlegging forutsatte at straffeloven 1902 § 147 a var overtrådt (eller forsøkt overtrådt), jf. Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) punkt 10.6.5.3 side 60.

Et mistankekrav basert på sannsynlighetsovervekt ble fulgt opp i loven («skjellig grunn»), men ble knyttet til mistanke om overtredelse av de nevnte straffebudene, ikke til om midlene skulle brukes til terrorformål. Kravet om forholdsmessighet etter straffeprosessloven § 170 a første punktum innebærer at et tvangsmiddel bare kan brukes «når det er tilstrekkelig grunn til det», men innebærer ikke at det må være sannsynlighetsovervekt for at midlene vil bli benyttet til terror.

I NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov er det i forslaget til § 22-3 foreslått presisert i lovteksten at formålet med båndlegging er å forhindre fremtidige terrorhandlinger. Et slikt uttrykkelig formål er ment å sette en ramme for den forholdsmessighetsvurderingen som må foretas, jf. utredningen kapittel 30 særmerknaden til utkastet § 22-3 side 621.

Straffeloven 1902 § 147 a rammet fullbyrdet terrorhandling (første ledd), forberedelser til terror ved inngåelse av forbund (tredje ledd) og terrortrusler (annet ledd). Tilsvarende straffansvar er videreført i straffeloven henholdsvis §§ 131, 133 og 134. Senere har straffansvaret for forberedelser til terror blitt utvidet ved innføringen av et utvidet forsøksansvar for terrorhandlinger, jf. straffeloven § 131 tredje ledd og Prop. 131 L (2012–2013) punkt 8 side 44 følgende. Departementet foreslo for øvrig i Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) å sløyfe henvisningen til straffeloven 1902 § 147 b om terrorfinansiering (straffeloven § 135) som var omfattet av høringsforslaget. Justiskomiteen mente imidlertid at det ikke fantes noen «rimelig grunn» til å unnta fra båndlegging de som mistenkes for terrorfinansiering, jf. Innst. O. nr. 70 (2001–2002) punkt 8.2 side 19 og punkt 4.9.1 over.

5.11.1.2 Varighet, opphør og utfall

I høringsnotat 20. desember 2001 foreslo departementet at frysingen (båndleggingen) burde kunne opprettholdes så lenge vilkårene var oppfylt (Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) punkt 10.6.8.1 side 64):

«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.»

I høringen mente Oslo statsadvokatembeter at bestemmelsene burde angi en tidsmessig eller saksmessig ramme som bygget på de alminnelige utgangspunkter om at påtalemyndigheten ved avsluttet etterforskning tar endelig stilling til om straffe- eller inndragningskrav skal reises for domstolene. Dersom slike krav ikke fremmes, måtte frysingsvedtaket oppheves. Oslo statsadvokatembeter pekte på at et frysingsvedtak etter forslaget i høringsnotatet 20. desember 2001, kunne bestå uavhengig av en straffesak. Det ble også pekt på spørsmål knyttet til Grunnloven (Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) punkt 10.6.8.2 side 64–65):

«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.»

I proposisjonen endret departementet standpunkt og sa seg enig med Oslo statsadvokatembeter i at loven bør fastsette en grense for hvor lenge en beslutning om båndlegging kan opprettholdes, og

at båndlegging i utgangspunktet skal oppheves når straffesaken er avsluttet (Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) punkt 10.6.8.3 side 65):

«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.»

Regelen fremgår av straffeprosessloven § 202 f siste punktum:

«Båndleggingen faller senest bort når saken er endelig avgjort.»

Når straffesaken avsluttes, må dermed båndleggingen opphøre. Dersom båndlagte formuesgoder kan inndras eller tjene til betaling av bot eller lignende, forutsetter straffeprosessloven § 202 f første punktum at det snarest mulig i etterforskningen skal tas beslag eller hefte (straffeprosessloven §§ 203 og 217). Formuesgoder som fortsatt er båndlagt ved straffesakens avslutning, vil dermed normalt måtte frigis.

Det avgjørende for om formuesgoder kan inndras eller beslaglegges med sikte på inndragning, er hvorvidt vilkårene etter reglene i straffeloven kapittel 13 er oppfylt. Utbytte fra straffbare handlinger kan inndras etter straffeloven § 67. Formuesgoder som ikke er utbytte, herunder lovlig ervervede formuesgoder, kan inndras etter straffeloven § 69 første ledd dersom formuesgodet er frembragt ved, har vært gjenstand for, eller har vært brukt eller bestemt til bruk ved en straffbar handling. Dette vil kunne ramme formuesgoder som har tilknytning til terrorfinansiering, jf. straffeloven § 135, og midler ment til annen terrorkriminalitet. Formuesgoder som var ment brukt til en annen straffbar handling enn det den aktuelle saken gjelder, vil derimot ikke kunne inndras etter denne bestemmelsen. I så fall kan det bli spørsmål om forebyggende inndragning etter straffeloven § 70 første ledd første punktum:

«En ting kan inndras når det på grunn av tingens art og forholdene for øvrig er en nærliggende fare for at den vil bli gjort til gjenstand for eller brukt ved en straffbar handling.»

Også penger kan være «ting» etter straffeloven § 70, jf. straffeloven § 69 annet ledd og Matningsdal, *Straffeloven*, kommentarutgave (2015) note 2 til § 70 side 648–649:

«I Rt. 1991 s. 986 kom imidlertid Høyesterett til at 'rede penger' 'klart' falt utenfor § 37 b (s. 988). Dette var neppe en riktig tolking av § 37 b. Og når tredje ledd nå fastsetter at § 69 andre ledd gjelder tilsvarende, kan det ikke være tvilsomt at § 70 etter omstendighetene kan gi hjemmel for inndragning av kontanter, jf. kommentaren til § 69 punkt 9.2.»

Det heter i note 9.2 til § 69 side 644:

«Penger regnes også som «ting». Foruten ved overtredelse av valutalovgivningen kan det bl.a. være aktuelt å inndra penger som har vært brukt ved forsøk på kjøp av narkotika. I så fall kan pengene inndras med hjemmel i første ledd bokstav c. Se i denne sammenheng EMDs decision 27. juni 2002 i saken *Butler v. the United Kingdom* (application no. 41661/98), som omtales i kommentaren til § 70 punkt 2, og hvor EMD aksepterte en svært vidtrekkende inndragningsbestemmelse i engelsk rett.»

Så vidt departementet er kjent med, har spørsmålet om å inndra kontanter eller bankinnskudd i medhold av straffeloven § 70 ikke vært oppe for domstolene.

5.11.1.3 Tvangsmiddelbruk i og utenfor etterforskning

Som hovedregel krever bruk av tvangsmidler at det begås eller er begått et lovbrudd. Ved lov 17. juni 2005 nr. 87 ble det imidlertid gitt adgang til å anvende skjulte tvangsmidler for å innhente informasjon med sikte på å avverge bestemte former for organisert og annen alvorlig kriminalitet, jf. straffeprosessloven § 222 d. Samtidig ble det innført en hjemmel i politiloven § 17 d til å bruke tvangsmidler for å forebygge bestemte former for kriminalitet innenfor Politiets sikkerhetstjenestes ansvarsområde. Forebyggende tvangsmidler brukes av Politiets sikkerhetstjeneste utenfor etterforskning, mens avvergende metodebruk skjer som ledd i en straffeprosessuell etterforskning.

Reglene om avvergende og forebyggende tvangsmiddelbruk ble revidert ved lov 17. juni 2016 nr. 54. I forarbeidene er forskjellene i slik tvangsmiddelbruk nærmere omtalt (Prop. 68 L (2015–2016) Endringer i straffeprosessloven mv. (skjulte tvangsmidler) punkt 13.1 side 171):

«Forskjellen i begrepsbruk markerer at en – når metodebruken skjer som ledd i etterforskning – i tid gjerne befinner seg nærmere handlingen som søkes forhindret, jf. Ot.prp. nr. 60 (2004–2005) punkt 6.1 side 60.

Departementet understreket at PST, i likhet med politiet for øvrig, som utgangspunkt og hovedregel bare skal kunne ta i bruk tvangsmidler etter at etterforskning er satt i verk, jf. Ot.prp. nr. 60 (2004–2005) punkt 9.3.6.4 side 124. I hovedsak foreslo derfor departementet at PSTs behov for økt bruk av tvangsmidler skulle dekkes ved å åpne for avvergende bruk av tvangsmidler som ledd i etterforskning, jf. straffeprosessloven § 222 d. For å dekke PSTs behov for økt metodetilgang på en tilfredsstillende måte, var det imidlertid nødvendig å senke mistankekravet ytterligere for noen få straffbare forhold. Fordi slik tvangsmiddelbruk skjer utenfor etterforskning, foreslo departementet å plassere hjemmelen i politiloven som en ny § 17 d. Dersom en sak begynner som en sak om forebygging, og på et tidspunkt går over i etterforskning, må den fortsette bruken av tvangsmidler hjemles i straffeprosessloven, og tillatelse fra retten må innhentes på ny etter reglene i den loven.»

Avgrensningen mellom etterforskning og forebyggende virksomhet har blant annet betydning for hvem som har ansvar og instruksjonsmyndighet og hvilke regler som regulerer virksomheten (Prop. 68 L (2015–2016) punkt 13.4.1.1.1 side 176):

«Det avgjørende for om etterforskning skal innledes er om det er 'rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold', jf. § 224 første ledd. Justisdepartementet uttalte i Ot. prp. nr. 60 (2004–2005) punkt 4.5.2 side 42 at grensen mellom etterforskning og annen politivirksomhet bør trekkes opp med utgangspunkt i retningslinjene i Riksadvokatens rundskriv nr. 3/1999 (Etterforskning). Rundskrivet kan langt på vei sies å være et resultat av den såkalte Furre-saken, jf. 'Riksadvokatens gjennomgang av overvåkingstjenestens henveltelser til tyske myndigheter om opplysninger

fra Stasi-arkivene' 29. april 1997. Her kom skillet mellom etterforskning og forebygging på spissen. Avgrensningen av etterforskningsbegrepet har særlig betydning for hvem som har ansvar og instruksjonsmyndighet – Riksadvokaten eller Justisdepartementet – og hvilke regler som gjelder for virksomheten – straffeprosessloven og påtaleinstruksen eller politiloven og forvaltningsloven.»

I riksadvokatens rundskriv 3/1999 om etterforskning uttales følgende om forskjellene i hvilke regler som kommer til anvendelse (kapittel I kulepunkt 2):

«Under etterforskningen gjelder straffeprosessloven, påtaleinstruksen og instrukser og retningslinjer fra overordnet påtalemyndighet. Eksempelvis vil klassifikasjon av en virksomhet som etterforskning kunne utløse reglene i straffeprosessloven og påtaleinstruksen om habilitet, taushetsplikt, klage, vitneplikt, innsyn (for mistenkte) og underretning om påtaleavgjørelser. For virksomhet politiet driver som ikke er etterforskning, kommer forvaltningsloven, politiloven og lover som gir regler for særlige rettsområder, for eksempel våpenloven og fremmedloven, til anvendelse.»

I riksadvokatens rundskriv 3/1999 uttales videre at det avgjørende for om en virksomhet er etterforskning, er dens formål. Etterforskning angis som (kapittel II punkt 2):

«De undersøkelser politi og påtalemyndighet foretar for å

– avdekke om straffbart forhold er begått eller begås

– avklare de øvrige omstendigheter som en påtaleavgjørelse forutsetter klarlagt og eventuelt forberede sakens behandling i retten.

Ansvarlig myndighets oppfatning av formålet vil som hovedregel være avgjørende. Av hensyn til avklaring av ansvarsforhold og hvilket regelsett som kommer til anvendelse, er det derfor av stor betydning at såvel politi som påtalemyndighet til enhver tid er seg bevisst formålet med den virksomhet som settes i verk eller videreføres. Er det gitt etterforskningsordre eller har ansvarlig påtalemyndighet erklært at informasjonsinnhenting skal betraktes som etterforskning, vil det være avgjørende med mindre det er klart at formålet er et annet.»

Også virksomhet som ikke direkte tar sikte på å avdekke og iretteføre straffbare forhold kan likevel høre under påtalemyndighetens ansvarsområde (rundskrivet kapittel II punkt 5):

«Innhenting av informasjon kan ha flere parallelle formål. En virksomhet med delt formål vil i prinsippet høre både under påtalemyndigheten og departementet. Har virksomheten som ett av flere mulige utfall at informasjonen kan komme til å bli brukt i straffeforfølgende øyemed, foreligger etterforskning i lovens forstand, og påtalemyndigheten må ta ansvar for etterforskingssdelen. Delt ansvar bør søkes unngått i størst mulig utstrekning. Er etterforskingselementet det dominerende, bør derfor påtalemyndigheten normalt anses å ha ansvaret for hele virksomheten selv om også andre formål spiller inn. Derimot kan påtalemyndigheten ikke fri seg fra ansvaret for etterforskingstiltak selv om etterforskingselementet er beskjedent. Av hensyn til påtalemyndighetens uavhengighet må det unngås at departementet får ansvar for noen form for straffeprosessuell etterforskning.»

I Prop. 68 L (2015–2016) punkt 13.4.1.1.1 side 176 vises det til at etter gjeldende rett vil også informasjonsinnhenting med sikte på å avverge og stanse straffbare handlinger, være etterforskning:

«Særlige spørsmål oppstår når politiets virksomhet har flere formål, for eksempel at politiet samtidig som det undersøker om et straffbart forhold er begått, forsøker å stanse eller avverge nye straffbare forhold. I Ot.prp. nr. 60 (2004–2005) punkt 4.5.2 side 42–43 slås det fast at dersom det først er åpnet etterforskning, vil politiets bruk av tvangsmidler måtte anses som del av etterforskningen, selv om hovedformålet i en bestemt situasjon er å stanse eller avverge en straffbar handling, noe som ble presisert i § 226 første ledd bokstav c ved endringslov 17. juni 2005 nr. 87. Dette er blitt mer praktisk etter hvert som flere handlinger er gjort straffbare på forberedelsesstadiet, jf. for eksempel straffeloven §§ 131 tredje ledd, 133, 136 og 136 a (straffeloven 1902 §§ 147 a fjerde og femte ledd, 147 c og 147 d).»

Som Politiets sikkerhetstjenestes forebyggende virksomhet regnes den informasjonsinnhenting og virksomhet Politiets sikkerhetstjeneste driver uten at vilkårene for å igangsette etterforskning er

oppfylt, det vil si uten at det er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger et straffbart forhold, jf. straffeprosessloven § 224 første ledd (Prop. 68 L (2015–2016) punkt 13.5.1 side 202):

«Bakgrunnen for at det ble åpnet for bruk av tvangsmidler også i forebyggende øyemed var at PSTs virksomhet i stor grad skal være forebyggende, og at målet ofte vil være å sørge for at det ikke blir grunnlag for å iverksette etterforskning, jf. Ot.prp.nr.60 (2004–2005) punkt 9.1 side 112. Departementet påpekte at forebyggingsaspektet er særdeles viktig. Det sentrale er å oppdage mulige trusler mot samfunnssikkerheten tidligst mulig, helst lenge før hendelsesforløpet har kommet så langt at grensen for det straffbare er nådd.»

Bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed er ment å være en sikkerhetsventil som bare kan brukes når reglene om avverging som ledd i etterforskning ikke er anvendbare (Prop. 68 L (2015–2016) punkt 13.5.1 side 203):

«Departementet legger til grunn at en lojal forståelse av dagens lovverk tilsier at dersom det foreligger grunnlag for å åpne etterforskning, bør dette alternativ i utgangspunktet velges, fremfor å benytte tvangsmidler i forebyggende øyemed. Under Justiskomiteens behandling av forslaget, ble det understreket at bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed skulle være en sikkerhetsventil, som bare kunne bli brukt når reglene om avverging som ledd i etterforskning ikke var anvendbare. Det vises til Innst. O. nr. 113 (2004–2005) punkt 9.2. Likevel vil departementet understreke at PST må ha en viss skjønnsmessig kompetanse til å vurdere når en sak bør gå over fra forebyggingsstadiet til etterforskningsstadiet. I den forbindelse kan det bemerkes at PST kan motta troverdige, men ikke-verifiserte opplysninger som gir grunn til å avvente den videre utvikling før eventuell etterforskning iverksettes. En del av informasjonen som PST mottar, må dessuten antas å komme fra samarbeidende utenlandske tjenester o.l. og være konfidensiell. Forholdet til kilden kan her gjøre det vanskelig å starte en etterforskning og innta informasjonen i en straffesak, både fordi PST i utgangspunktet ønsker å være lojale mot sine kilder og fordi en slik eksponering kan føre til at PST mister kilder, med u hensiktsmessig informasjonstørke som resultat.»

Etter politiloven § 17 d første ledd kan retten ved kjennelse gi Politiets sikkerhetstjeneste tillatelse til som ledd i sin forebyggende virksomhet å nytte nærmere bestemte tvangsmidler dersom det er «grunn til å undersøke» om noen forbereder visse alvorlige straffbare handlinger. Departementet foreslo ingen endringer i vilkåret «grunn til å undersøke» i Prop. 68 L (2015–2016). Om innholdet i vilkåret ble det under henvisning til Innst. O. nr. 113 (2004–2005) uttalt (Prop. 68 L (2015–2016) punkt 13.5.2 side 204):

«Grovt sett ligger det tre krav innbakt i uttrykket: Et saklighetskrav, et krav om en viss sannsynlighet for at noe er under oppseiling, og et krav til forholdsmessighet mellom det som skal undersøkes, og de virkemidler som tas i bruk, jf. innstillingen side 35.»

Etter politiloven § 17 d annet ledd kan tillatelse dessuten bare gis dersom det er grunn til å tro at inngrepet vil gi opplysninger av vesentlig betydning for å kunne forebygge handlingen (indikasjonsskrav), at forebygging ellers i vesentlig grad vil bli vanskeliggjort (subsidiaritetskrav) og at inngrepet etter sakens art og forholdene ellers ikke fremstår som uforholdsmessig (forholdsmessighetskrav).

Ved bruk av skjulte tvangsmidler i forebyggende øyemed etter politiloven er det etter gjeldende rett ikke krav til underretning. Dette følger av politiloven § 17 e annet ledd tredje punktum.

I forarbeidene til straffeprosessloven § 222 d og politiloven § 17 d fremgår at båndlegging ikke bør skje uten mistanke om at det er begått noe straffbart (Ot.prp. nr. 60 (2004–2005) Om lov om endringer i straffeprosessloven og politiloven (romavlytting og bruk av tvangsmidler for å forhindre alvorlig kriminalitet) punkt 9.4.2.3 side 131):

«At pågripelse og varetektsfengsling (jf. straffeprosessloven kapittel 14) ikke skal kunne anvendes utenfor etterforskning, krever ingen nærmere begrunnelse – å skulle kunne nytte slike inngrep uten mistanke om noe straffbart ville stride mot grunnleggende rettsprinsipper. Det ville også være for inngripende å nytte båndlegging av formuesgoder etter straffeprosessloven kapittel 15 b på denne måten.»

Samme sted punkt 1.9 på side 12 uttales:

«Enkelte tvangsmidler, som for eksempel pågripelse, varetektsfengsling og båndlegging,

er så inngripende at de ikke bør kunne anvendes uten at det mest sannsynlig er begått en straffbar handling.»

Avvergende bruk av tvangsmidler forutsetter at det er «rimelig grunn til å tro» at noen kommer til å begå visse alvorlige straffbare handlinger, jf. straffeprosessloven § 222 d. Spørsmålet om mistankekrav ved avvergende bruk av tvangsmidler ble grundig behandlet i forarbeidene. Departementet fant at det ville bli for strengt å kreve sannsynlighetsovervekt (Ot.prp. nr. 60 (2004–2005) punkt 6.3.3 side 69):

«Det er viktig å være oppmerksom på at man – når spørsmål om avvergende metodebruk kommer opp – normalt vil befinne seg i en tidlig fase av etterforskningen. Formålet med å anvende tvangsmidler er å frembringe informasjon om en planlagt straffbar handling for – om mulig – å avverge den. Dersom det opereres med et krav om sannsynlighetsovervekt for at handlingen vil bli begått, frykter departementet at politiet ofte vil komme for sent inn i situasjonen. Det kan for eksempel tenkes at politiet på grunnlag av vitneforklaringer eller andre bevis har fått mistanke om et alvorlig terroranslag er under planlegging, men at bevisene ikke gir grunnlag for å konkludere med at planene mest sannsynlig vil bli gjennomført.»

Departementet foreslo etter dette å formulere mistankekravet som «grunn til å tro», jf. samme sted side 70. I forbindelse med Stortingets behandling av lovforslaget ble vilkåret likevel endret til «rimelig grunn til å tro», jf. Innst. O. nr. 113 (2004–2005) punkt 6.2 side 20:

«Komiteen mener det er viktig med klare og tydelige vilkår i loven for å ivareta personvern, hensyn og gjøre domstolskontrollen effektiv. Komiteen mener det er behov for en ytterligere klargjøring av mistankekravet i straffeprosesslovens § 222 d første ledd. Dette kan gjøres ved at lovteksten bruker begrepet 'rimelig grunn'. Dette innebærer en ytterligere klargjøring av krav til saklighet, sannsynlighet og forholdsmessighet.»

I Prop. 68 L (2015–2016), som fulgte opp Metodekontrollutvalgets utredning NOU 2009: 15, hvor blant annet reglene om avvergende bruk av tvangsmidler ble etterkontrollert, foreslo departementet at dette vilkåret skulle beholdes uendret idet det stiller et tilfredsstillende krav til saklighet,

sannsynlighet og forholdsmessighet. Om gjeldende rett uttales samme sted (punkt 13.4.2.1 side 189):

«Det uttalte pedagogiske formålet med tilføyelsen tilsier at det ikke var meningen å skjerpe de krav til grunn som fremgikk av proposisjonen, jf. Bjerke/Keiserud/Sæther, Straffeprosessloven kommentarutgave Bind I (4. utgave, Oslo 2011) side 795. Det fremgår av Ot.prp. nr. 60 (2004–2005) punkt 13 side 148 at uttrykket 'grunn til å tro' skal forstås på samme måte som i §§ 222 a og 222 c. Det stilles således ikke krav til sannsynlighetsovervekt, men en teoretisk mulighet er ikke nok. Konklusjonen må være forankret i objektive holdepunkter, typisk vitneforklaringer, dokumenter eller andre bevis som indikerer at noen har planer om å begå en slik handling.»

Straffeprosessloven § 222 d tredje ledd inneholder supplerende vilkår for avvergende bruk av tvangsmidler. Tillatelse kan bare gis dersom det må antas at «inngrepet vil gi opplysninger av vesentlig betydning for å kunne avverge handlingen» (indikasjonskravet) og «avverging ellers i vesentlig grad vil bli vanskeliggjort» (subsidiaritetskravet). Med «antas» kreves mer enn en ren formodning, men ikke sannsynlighetsovervekt. I Prop. 68 L (2015–2016) er det redegjort nærmere for gjeldende rett (punkt 13.4.5.1 side 200):

«Kjernen i disse vurderingstemaene – som til en viss grad glir inn i hverandre – er at tvangsmidler bare skal kunne anvendes hvor det er en viss sannsynlighet for at tvangsmiddelbruken vil gi opplysninger som kan bidra til å avverge en handling som nevnt i annet ledd, og bare hvor det må antas at mindre inngripende etterforskningsmetoder vil komme til kort, jf. Ot.prp. nr. 60 (2004–2005) punkt 13.1 side 149. I denne vurderingen kan domstolen også ta hensyn til en fornuftig ressursanvendelse, slik at tvangsmidler i enkelte situasjoner vil kunne tillates brukt selv om tilsvarende opplysninger for eksempel kunne vært fremskaffet ved omfattende og ressurskrevende spaning. Videre skal retten ta hensyn til om politiet har begrenset tid til rådighet for å få avverget handlingen og om alternative fremgangsmåter vil kunne innebære at noens liv og helse settes i fare, jf. Ot.prp. nr. 60 (2004–2005) punkt 6.4.3 side 71–72.

I tillegg gjelder forholdsmessighetskravet etter straffeprosessloven § 170 a. De samme

momentene vil være relevante her som ved alminnelig tvangsmiddelbruk, men enkelte vil kunne være noe mer tungtveiende ved forholdsmessighetsvurderingen av tvangsmiddelbruk i avvergende øyemed. Ved innføringen av regelen understreket departementet at mistankens styrke er relevant også i denne forbindelse, og at det, dersom det er svært sannsynlig at en alvorlig straffbar handling vil bli begått, sjelden vil være uforholdsmessig å tillate tvangsmiddelbruk for å avverge handlingen, jf. Ot.prp. nr. 60 (2004–2005) punkt 6.5.2 side 73. Videre uttalte departementet at § 222 d er utformet slik at tvangsmiddelbruken som regel vil rette seg mot personer som tilhører eller har nære bånd til et organisert kriminelt miljø. Dersom politiet likevel har grunnlag for å gripe inn overfor personer uten slik tilknytning, kan det være grunn til å praktisere et strengt forholdsmessighetsprinsipp.

For enkelte særlig integritetskrenkende tvangsmidler gjelder det et skjerpet forholdsmessighetskrav. Det er et tilleggsvilkår at det må foreligge 'særlige grunner' for å kunne benytte hemmelig ransaking, teknisk sporing av person, kommunikasjonsavlytting og romavlytting, jf. § 222 d tredje ledd annet punktum. Kravet er ment å markere at det her skal mer til enn ellers for å tillate bruk av tvangsmidler i avvergende øyemed, men innebærer ikke at forholdsmessighetsvurderingen i disse tilfellene skal være vesensforskjellig fra den som må foretas i tilknytning til mindre inngripende tvangsmidler.»

5.11.2 Rekommandasjon nr. 6

I tolkningsnotene til rekommandasjon nr. 6 heter det at tiltak etter sikkerhetsrådsresolusjon 1373 kan supplere, men ikke være begrenset til, iredføringen av straffesaker, og særlig være rettet mot å motvirke at penger og andre formuesgoder tilflytter terrorister og terrorgrupper (*FATF International Standards* tolkningsnote nr. 2 til rekommandasjon nr. 6 side 39):

«Measures under recommendation 6 may complement criminal proceedings against a designated person or entity, and be adopted by a competent authority or a court, but are not conditional upon the existence of such proceedings. Instead, the focus of Recommendation 6 is on the preventive measures that are necessary and unique in the context of stopping the flow of funds or other assets to terror-

rist groups; and the use of funds or other assets by terrorist groups.»

I metodologidokumentet kriterium nr. 6.2 bokstav d annet punktum fremgår at begjæringer om båndlegging ikke skal være avhengig av strafforfølgning (*Methodology* side 33):

«Such (proposals for) designations should not be conditional upon the existence of a criminal proceeding; (...)»

5.11.3 Departementets vurdering av FATFs evaluering

Som vist i punkt 5.3.3 er FATF kritiske til at båndleggingsinstituttet i norsk rett er knyttet til strafforfølgning (*dependent on criminal proceedings*). Både tolkningsnotene til rekommandasjon nr. 6 og kriteriene i metodologidokumentet krever at båndlegging skal være uavhengig av en straffesak. I tolkningsnotene fremheves også at sanksjonenes formål skal være å forhindre formuesgoder i å tilflytte terrorister og terrorgrupper, jf. punkt 5.11.2 over. I tolkningsnotene fremheves at tiltak etter rekommandasjon nr. 6 kan supplere strafforfølgingen, men at det skal dreie seg om preventive tiltak som er nødvendige og særpregede for å hindre formuesgoder i å tilflytte terrorgrupper. I en viss utstrekning er dette uttrykk for en videreutvikling av sikkerhetsrådsresolusjon 1373 OP 1 bokstav c, som gjelder personer som begår eller forsøker å begå terrorhandlinger, eller medvirker eller legger til rette for dette. Det er likevel på det rene at også etter sikkerhetsrådsresolusjon 1373 er formålet med sanksjonene å forhindre fremtidig terrorvirksomhet.

At båndlegging i norsk rett er et straffeprosessuelt tvangsmiddel, er etter departementets syn i utgangspunktet med på å bidra til å oppfylle forpliktelsene etter sikkerhetsrådsresolusjon 1373. Forpliktelsene forutsetter som vist en nasjonal prøving av om vilkårene for å båndlegge midler er oppfylt i det enkelte tilfellet. Dette skal skje i et velutbygget institusjonelt system som kan håndtere informasjonsinnhenting og identifisere personer som er aktuelle for båndlegging, fremsette begjæringer om båndlegging i tilfeller hvor vilkårene for dette anses oppfylt, og effektivt behandle slike begjæringer for å avgjøre om båndlegging skal ilegges. I norsk rett ivaretas dette av Politiets sikkerhetstjeneste, påtalemyndigheten og domstolene som ledd i en etterforskning. Det er vanskelig å se for seg hvilke andre institusjoner som ville kunne ivareta disse oppgavene. At båndleg-

gingsreglene bygger på en velprøvd og kjent bakgrunnsrett bidrar også til at reglene blir effektive og gir anvendelse til regler om blant annet rettigheter for mistenkte, saksbehandlingen, kompetanse og erstatningsansvar. Ikke minst sikrer det også at bruk av tvangsmidler og etterforskningsmetoder ligger til politiet.

At de norske båndleggingsreglene er en del av *criminal proceedings*, var likevel ett av to hovedpunkter (*key findings*) i FATFs evalueringsrapport, jf. punkt 5.3.3 over. Det er derfor grunn til å se på muligheten for at båndlegging kan skje uavhengig av en straffeprosessuell etterforskning. Dette spørsmålet var også oppe til vurdering da båndleggingsreglene ble innført (punkt 5.11.1.1 over). Slik de internasjonale standardene har utviklet seg siden den gang, har sanksjoner etter sikkerhetsrådsresolusjon 1373 fått mer til felles med internasjonale sivile eller administrative sanksjonsregimer enn med tradisjonell strafforfølgning. Det er også blitt tydelig gjennom rekommandasjon nr. 6 at formålet med sanksjonene er mer generelt enn det rent strafferettslige, nemlig å stoppe pengestrømmer (jf. punkt 5.11.2 over):

«Instead, the focus of Recommendation 6 is on the preventive measures that are necessary and unique in the context of stopping the flow of funds or other assets to terrorist groups; and the use of funds or other assets by terrorist groups.»

5.11.4 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet to alternative løsninger for å imøtekomme FATFs krav om at båndlegging skal være uavhengig av straffesak. Det første alternativet var å flytte båndleggingsreglene fra straffeprosessloven til politiloven. Dette ville innebære at båndlegging formelt skjer uavhengig av en etterforskning. Departementet tok utgangspunkt i at det gjeldende regelverket fungerer godt, og at det foruten de øvrige foreslåtte endringene i høringsnotatet samt de lovtekniske tilpasninger som en flytting til politiloven ville medføre, ikke var nødvendig å endre det materielle innholdet i reglene, som dermed i hovedsak ble forutsatt å praktiseres som i dag.

Det ble foreslått å videreføre kravet til skjellig grunn til mistanke om overtredelse av nærmere bestemte straffebud, men for å synliggjøre en distanse til straffeprosessen burde det etter departementets syn overveies å velge en annen formulering («den som med god grunn antas å ha begått»).

Departementet la til grunn at forslaget ikke ville innebære noen materiell utvidelse av adgangen til å benytte båndlegging, kun at bruken ikke ville være et ledd i etterforskning.

Som et alternativ til å flytte båndleggingsreglene til politiloven, foreslo departementet å åpne for bruk av båndlegging i avvergende øyemed. En slik endring ville kunne bidra til å understreke at båndlegging har et preventivt formål og ikke er en del av den ordinære irettesføringen av straffbare forhold. En bestemmelse om avvergende bruk av båndlegging kunne tilføyes i straffeprosessloven kapittel 15 b som ny § 222 e.

5.11.5 Høringsinstansenes syn

Advokatforeningen understreker at anbefalinger fra FATF formelt sett ikke er folkerettslig bindende, og at det er opp til den enkelte stat å utforme regler som tar sikte på å gjennomføre de standarder som anbefales organet. Foreningen uttaler videre:

«Det er mer enn tvilsomt om FATFs anbefalinger innebærer en plikt til å flytte reglene om båndlegging fra et straffeprosessuelt til et sivilrettslig system, med de konsekvenser dette kan få for innarbeidede rettssikkerhetsgarantier. Det er viktig at påtalemyndighetens interne legalitetskontroll med politiets arbeid opprettholdes. I særlig grad gjelder dette PST, som fra før av opererer under vide fullmakter.»

Foreningen viser også til at Straffeprosessutvalget i NOU 2016: 24 i all hovedsak foreslo å videreføre reglene om båndlegging, og fremholder at spørsmålet om den nærmere regelutforming bør inngå i dette arbeidet, fremfor å forseres i særskilt lovarbeid uten at dette synes å være tilstrekkelig grunnlagt. Foreningen er dessuten kritisk til en omformulering av mistankekravet

Det nasjonale statsadvokatembetet og *Politidirektoratet* gir uttrykk for tvil om hvilket av de to alternativene som bør velges. Begge høringsinstansene gir uttrykk for at en flytting til politiloven best vil imøtekomme FATFs krav, men at en slik løsning også kan skape uklarheter.

Politiets sikkerhetstjeneste gir i utgangspunktet uttrykk for en preferanse for en løsning med utgangspunkt i straffeprosessloven, men anbefaler etter en totalvurdering at reglene flyttes til politiloven. Politiets sikkerhetstjeneste mener at en løsning hvor reglene flyttes til politiloven best tilfredsstiller de internasjonale standardene, og uttaler videre:

«Det antas at alternativ 1 også vil være det alternativet som vil oppleves mest tydelig og klart ved internasjonalt samarbeid, for eksempel i form av rettsanmodninger. Dette bør etter vår oppfatning veie tungt. På terrorfeltet er samarbeid på tvers av land et kriterium for å lykkes.»

Politiets sikkerhetstjeneste anbefaler også å endre mistankekravet til «god grunn», da det vil markere, om ikke annet, et formelt skille mellom båndlegging og straffesak. Politiets sikkerhetstjeneste antar at forarbeidenes presisering av at vilkåret skal forstås likt som «skjellig grunn» vil gi tilstrekkelig veiledning.

Finans Norge støtter forslaget om å flytte båndleggingsreglene til politiloven. En slik endring vil ifølge høringsinstansen neppe berøre næringen direkte, men den sikrer en korrekt etterlevelse av FATFs anbefaling nr. 6 og innebærer at det gis et klarere hjemmelsgrunnlag for båndlegging enn det som er tilfellet i dag.

Dommerforeningens fagutvalg for strafferett og straffeprosess tar ikke noe bestemt standpunkt til om kompetansen til å beslutte båndlegging bør overføres til politiet eller beholdes i påtalemyndigheten. Utvalget peker på at spørsmålet ble grundig utredet i forbindelse med gjennomføringen av sikkerhetsrådsresolusjon 1373 ved lovendringen i 2002, og at det da særlig ble vist til at påtalemyndigheten hadde den nødvendige kompetansen for å håndtere vanskelige rettslige og bevismessige spørsmål som kunne oppstå. Utvalget fremholder at dette hensynet har den samme gyldighet i dag, men ser at en overføring av reglene om båndlegging til politiloven vil kunne være bedre egnet til å markere instituttets karakter av preventivt tiltak uavhengig av etterforskningen av en straffesak i henhold til anbefalingen fra FATF. Selv om reglene skulle overføres til politiloven, fraråder utvalget å erstatte kriteriet «skjellig grunn til mistanke» med «god grunn til å anta».

5.11.6 Departementets vurdering

5.11.6.1 Bør reglene om båndlegging flyttes fra straffeprosessloven til politiloven?

Departementet foreslår at reglene om båndlegging flyttes fra straffeprosessloven til politiloven. Det har vært avgjørende for departementet at denne løsningen stemmer best med anbefalingen i FATFs rekommandasjon nr. 6 om at båndlegging ikke skal være avhengig av en straffesak. De fleste høringsinstansene som har uttalt seg om spørsmålet, deler dette synspunktet. Noen av

høringsinstansene trekker frem mothensyn, men etter departementets syn taler ingen av disse med tilstrekkelig tyngde mot endringen.

Advokatforeningen har i sin høringsuttalelse fremholdt at endringen kan få konsekvenser for innarbeidede rettssikkerhetsgarantier. Departementet kan ikke slutte seg til dette synspunktet. Selv om båndlegging ikke lenger vil besluttes av påtalemyndigheten, har Politiets sikkerhetstjeneste bred erfaring med bevisvurderinger og forholdsmessig bruk av tvangsmidler. Båndleggingsaker håndteres i dag i praksis av sjefen for Politiets sikkerhetstjeneste og politiadvokater i organisasjonen, og slik vil det fortsatt være dersom reglene flyttes til politiloven. Den viktigste formelle konsekvensen av forslaget vil være at den øverste ansvarlige for båndleggingen ikke lenger vil være riksadvokaten, men justisministeren. Det skal fremdeles være domstolene som tar endelig stilling til om vilkårene for båndlegging er oppfylt. Reglene om innsyn og erstatning for uberettiget forfølgning skal være de samme som i dag. Videre foreslås det at straffeprosessloven gis anvendelse så langt den passer, selv om båndlegging ikke vil være en straffeprosessuell beføyelse.

Departementet bemerker at det selv uten FATFs anbefaling kunne stilles spørsmål ved om det er hensiktsmessig at det er påtalemyndigheten – under etterforskningen av straffbare forhold – som er ansvarlig for et tiltak som skal ha som formål å stoppe pengestrømmer til terrorformål. Båndlegging er ikke i seg selv egnet til å undersøke om det foreligger et straffbart forhold (straffeprosessloven § 224) eller til å avgjøre spørsmålet om tiltale og tjene som forberedelse for rettens behandling av en straffesak (straffeprosessloven § 226 første ledd bokstav a og b). Til bevissikring og til sikkerhet for inndragning skal reglene om ransaking, beslag og hefte benyttes, jf. straffeprosessloven §§ 203 og 217. Båndlegging er forutsatt å være subsidiært til disse tvangsmidlene, jf. straffeprosessloven § 202 f første punktum. Båndlegging kan nok være egnet til å «avverge eller stanse straffbare handlinger», som er et etterforskningsformål etter straffeprosessloven § 226 første ledd bokstav c, men dersom politiet står overfor konkrete straffbare handlinger som kan avverges ved å avskjære rådighet over formuesgoder, kan reglene om beslag brukes i avvergende øyemed, jf. straffeprosessloven § 222 d.

I riksadvokatens rundskriv om etterforskning, jf. punkt 5.11.1.3 over, fremgår det at delt ansvar mellom påtalemyndigheten og departementet bør søkes unngått i størst mulig utstrekning. Departementet er i utgangspunktet enig i dette. Innhen-

ting av informasjon som kan komme til å bli brukt i straffeforfølgende øyemed, skal være riksadvokatens ansvar. Båndlegging innebærer likevel ikke i selv innhenting av informasjon. Som det fremgår av punkt 5.11.5.4 nedenfor, forutsettes båndlegging etter forslaget å bygge på informasjon innhentet som ledd i etterforskning.

Påtalemyndigheten vil fortsatt ha ansvaret for å vurdere om det er grunnlag for å ta beslag eller hefte i båndlagte formuesgoder. Departementet antar likevel at det ikke er nødvendig å videreføre straffeprosessloven § 202 f første punktum, hvor dette fremgår uttrykkelig i dag.

Etter politiloven § 17 b skal Politiets sikkerhetstjeneste «forebygge og etterforske» nærmere bestemte sakstyper, herunder overtredelse av terrorbestemmelsene, likevel slik at «åpen etterforskning» i slike saker kan foretas av det øvrige politi. Selv om forslaget innebærer at båndlegging skal skje uavhengig av etterforskning, vil det likevel skille seg klart fra tvangsmiddelbruk i forebyggende øyemed etter politiloven § 17 d, som må benyttes forut for en etterforskning. Det vil fortsatt stilles krav til sannsynlighetsovervekt for at nærmere bestemte terrorrelaterte straffebud er overtrådt. Dermed vil det i praksis være iverksatt etterforskning i saker hvor båndlegging kan være aktuelt. De foreslåtte reglene om båndlegging forutsettes benyttet parallelt med etterforskning, men formelt sett uavhengig av denne. Dermed er ikke en straffeprosessuell etterforskning eller siktelse et formelt vilkår etter forslaget. For å tydeliggjøre denne viktige forskjellen på forebyggende bruk av tvangsmidler og forslaget om båndlegging uavhengig av etterforskning, foreslås overskriften i politiloven kapittel III a endret slik at båndlegging nevnes særskilt.

5.11.6.2 Grunnvilkår og beviskrav

Etter departementets syn fungerer i utgangspunktet de gjeldende båndleggingsreglene godt. Med de endringsforslag som er foreslått i punkt 5.5 til 5.10 over, antar departementet at reglene i utgangspunktet vil være godt egnet til å ivareta ulike relevante hensyn, herunder kravene som oppstilles gjennom rekommandasjon nr. 6 og FATFs evalueringsrapport. Bortsett fra disse forslagene og lovtekniske tilpasninger som en flytting av regelverket til politiloven vil medføre, er det etter departementets syn ikke nødvendig å endre det materielle innholdet i de gjeldende reglene. I forslaget til nye regler i politiloven foreslås derfor å videreføre det materielle innholdet i det gjeldende regelverket – med de endringene

som er foreslått i punkt 5.5 til 5.10 over – og det forutsettes dermed at regelverket vil praktiseres i hovedsak likt som i dag.

Det foreslås dermed å videreføre beviskravet knyttet til overtredelse av nærmere bestemte straffebud. Både etter sikkerhetsrådsresolusjon 1373 og rekommandasjon nr. 6 er det avgjørende for om noens formue skal båndlegges at vedkommende kan mistenkes for visse former for terrorvirksomhet. I tolkningsnotene til rekommandasjon nr. 6 og resolusjon 1373 bokstav c (*FATF International Standards* tolkningsnote nr. 13 bokstav c side 46) fremgår at båndlegging skal skje overfor:

«any person or entity who commits or attempts to commit terrorist acts, or who participates in or facilitates the commission of terrorist acts;»

Departementet antar at et beviskrav som innebærer sannsynlighetsovervekt vil være i tråd med rekommandasjon nr. 6, jf. *FATF International Standards* tolkningsnote nr. 4 bokstav d side 41:

«When deciding whether or not to make a (proposal for) designation, countries should apply an evidentiary standard of proof of ‘reasonable grounds’ or ‘reasonable basis’. For designations under resolutions 1373 (2001), the competent authority of each country will apply the legal standard of its own legal system regarding the kind and quantum of evidence for the determination that ‘reasonable grounds’ or ‘reasonable basis’ exist for a decision to designate a person or entity, and thus initiate an action under a freezing mechanism.»

For å synliggjøre en distanse til straffeprosessen mener departementet at kravet bør utformes med en annen ordlyd enn i dag. Vilåret som departementet foreslår – «den som med god grunn antas å ha begått» – skal forstås på samme måte som dagens vilkår «med skjellig grunn mistenkes for overtredelse av». Dette innebærer at det må være mer sannsynlig at personen har begått en av handlingene som kan gi grunnlag for båndlegging, enn at personen ikke har gjort det, altså sannsynlighetsovervekt. Det kreves ikke kvalifisert sannsynlighetsovervekt. *Advokatforeningen og Dommerforeningens fagutvalg for strafferett og straffeprosess* har stilt seg kritiske til en slik endring, mens den støttes av *Politiets sikkerhetstjeneste*. Departementet tar som utgangspunkt at det bør unngås å bruke ulike språklige uttrykk om sammenfallende rettslige vurderingstemaer. Når departementet

likevel går inn for en endring, har det sammenheng med at hovedformålet med å flytte reglene om båndlegging til politiloven er å synliggjøre at en beslutning om båndlegging ikke skal være avhengig av en straffesak. Vilåret «skjellig grunn til mistanke» gir klare straffeprosessuelle assosiasjoner. Når reglene flyttes til politiloven, bør det, for å synliggjøre distansen til straffesaken, velges et annet språklig uttrykk. Det vil etter departementets syn gi tilstrekkelig klarhet for rettsanvenderen at det uttrykkelig fremgår av forarbeidene at vilåret skal forstås på samme måte som i dag.

Departementet har tidligere gitt uttrykk for at det ville være for inngripende å benytte båndlegging av formuesgoder utenfor etterforskning, ettersom det ville innebære mulighet til å benytte slike virkemidler uten mistanke om noe straffbart (punkt 5.11.1.3.3 over og Ot.prp. nr. 60 (2004–2005) punkt 9.4.2.3 side 131). Dette synspunktet gjaldt likevel spørsmålet om å benytte båndlegging i forebyggende øyemed etter politiloven § 17 d, som kan benyttes dersom det er «grunn til å undersøke om noen forbereder» en nærmere bestemt straffbar handling. Forslaget i proposisjonen her om båndleggingsregler i politiloven forutsetter derimot – som i dag – krav til sannsynlighetsovervekt om overtredelse av nærmere bestemte straffebud. Dermed vil ikke båndlegging etter forslaget kunne benyttes som et tvangsmiddel i forebyggende øyemed, i motsetning til tvangsmidler etter politiloven § 17 d. Forslaget innebærer ingen materiell utvidelse av adgangen til å benytte båndlegging, kun at bruken ikke vil være et ledd i etterforskning.

5.11.6.3 Varighet og opphør

At båndlegging skal skje uavhengig av etterforskningen av en straffesak, aktualiserer spørsmål om varighet og opphør av en båndleggingsbeslutning. Etter gjeldende rett skal en beslutning om båndlegging i utgangspunktet oppheves når straffesaken er endelig avgjort, jf. straffeprosessloven § 202 f siste punktum. Når båndleggingsreglene flyttes til politiloven, er det ikke hensiktsmessig å videreføre en regel som knytter båndleggingen så tett til utfallet av en straffesak. Varighet og opphør av båndleggingen må dermed reguleres på en annen måte.

Departementet foreslår inntatt en tilsvarende regel som straffeprosessloven § 170 a om formålsmessighet og forholdsmessighet i politiloven ny § 17 g siste ledd. Forslaget viderefører gjeldende rett. Sammen med at retten jevnlig må prøve om vedkommende med god grunn kan antas å ha

overtrådt visse terrorbestemmelser, er dette til hinder for at båndleggingen blir «evigvarende» eller kommer i konflikt med grunnleggende rettigheter.

Samtidig taler både rettssikkerhetshensyn og hensynet til forutberegnelighet for at det fastsettes en klar lengstefrist i loven. Fristen må være lang nok til at formålet med båndlegging etter resolusjon 1373 oppfylles. Departementet foreslår derfor å lovfeste at båndleggingen må opphøre senest tre år etter at det straffbare forholdet som lå til grunn for båndleggingen, har opphørt, jf. politiloven ny § 17 i. Dersom det på et tidligere tidspunkt viser seg at vilkårene for båndlegging ikke lenger er oppfylt, for eksempel fordi kravet til «god grunn» ikke lenger er oppfylt, skal båndleggingen oppheves uten opphold.

Lengstefristen sikrer at den som avslutter en kriminell virksomhet ikke kan utsettes for båndlegging på ubestemt tid, selv om mistanken om tidligere terrorvirksomhet for så vidt kan opprettholdes. Dersom den straffeprosessuelle etterforskningen pågår i lengre tid enn lengstefristen, vil straffeprosesslovens regler om beslag og hefte kunne benyttes dersom det er straffeprosessuelle behov for dette.

Den som ikke avslutter et løpende lovbrudd (fortsatt forbrytelse) eller begår stadig nye terrorlovbrudd, må finne seg i at båndleggingen vedvarer uavhengig av lengstefristen. I saker hvor terrorvirksomhet pågår, vil dermed båndlegging kunne fastholdes over lengre tid. En annen sak er at kravene til bevis normalt vil øke, og spørsmålet om forholdsmessighet prøves mer intensivt, etter hvert som tiden går. I forholdsmessighetsvurderingen må det likevel normalt tillegges betydelig vekt at varigheten av båndleggingen i slike tilfeller vil være et utslag av at vedkommende selv ikke har avstått fra videre terrorvirksomhet.

Departementet foreslår ingen endringer i inndragningsreglene. Når båndleggingen opphører, vil straffeloven §§ 69 og 70 i en del tilfeller gi lov hjemmel til å inndra formuesgoder som er ment for terrorkriminalitet, samtidig som reglene ivaretar grunnleggende rettssikkerhetshensyn.

5.11.6.4 Andre spørsmål

Som vist i punkt 5.11.1.3 i omtalen av riksadvokatens rundskriv 3/1999, er utgangspunktet at straffeprosessloven og påtaleinstruksen gjelder under etterforskningen. For politiets virksomhet som ikke er etterforskning, kommer i utgangspunktet forvaltningsloven, politiloven og lover som gir regler for særlige rettsområder, for eksempel

våpenloven og utlendingsloven, til anvendelse. Selv om reglene om båndlegging overføres til politiloven, vil det være hensiktsmessig at en rekke av straffeprosesslovens regler fortsatt har anvendelse. Det er ikke behov for realitetsendringer utover de tilpasninger som er påkrevd for at båndlegging skal skje uavhengig av etterforskning. Det foreslås derfor at straffeprosesslovens regler gjelder for saker om båndlegging så langt de passer, selv om båndleggingen ikke lenger vil være en straffeprosessuell beføyelse og domstolsbehandlingen formelt sett er en sivil sak. Forvaltningsloven vil ikke gjelde for saker om båndlegging.

Saksbehandlingsreglene og rettighetene til den som utsettes for båndlegging, forutsettes dermed å være tilnærmet uberørt av forslaget. Ved at straffeprosessloven gjelder så langt den passer for saker om båndlegging, vil vedkommende som en beslutning om båndlegging retter seg mot, blant annet ha rett til å la seg bistå av advokat og krav på oppnevnt advokat etter reglene i straffeprosessloven kapittel 9. Videre vil for eksempel straffeprosessloven kapittel 31 gjelde tilsvarende for erstatning i anledning båndlegging.

Etter straffeprosessloven § 100 a har den mistenkte særskilt krav på forsvarer ved blant annet begjæring om båndlegging etter straffeprosessloven § 202 e annet ledd, det vil si ved behandling uten varsel til den mistenkte og med utsatt underretning om rettens kjennelse. Henvisningen endres til politiloven ny § 17 h tredje ledd.

Offentleglova gjelder ikke «gjeremål som politiet og påtalemakta har etter straffeprosessloven», jf. § 2 femte ledd tredje punktum. Unntak er også gjort for bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed, jf. politiloven § 17 e tredje ledd. Tilsvarende unntak foreslås i politiloven ny § 17 l.

At båndlegging normalt ikke vil finne sted før etterforskning er åpnet, innebærer at båndlegging mest hensiktsmessig må bygge på opplysninger som også ligger til grunn for etterforskningen, jf. politiregisterloven § 21, og at reglene for innsyn og underretning bør være parallelle. Innsyn i sakens dokumenter kan mest hensiktsmessig primært skje i straffesaken. Det bør likevel være en åpning for å fremsette særskilt innsynsbegjæring i båndleggingssaken for det tilfelle at det skulle være dokumenter som kun vedkommer denne, men retten til slikt innsyn foreslås å følge straffeprosesslovens regler. Dermed vil reglene for innsyn, i likhet med reglene for underretning etter politiloven ny § 17 h tredje ledd, være som etter gjeldende rett, og ikke undergitt slike begrensninger.

ger som politiloven §§ 17 d til 17 f fastsetter for tvangsmiddelbruk i forebyggende øyemed.

Behandling av informasjon i Politiets sikkerhetstjeneste er regulert i politiregisterloven §§ 64 følgende. I § 64 annet ledd heter det at adgangen til å behandle opplysninger i den enkelte straffesak følger reglene i straffeprosessloven. I tredje ledd er det særskilt regulert når Politiets sikkerhetstjeneste kan behandle opplysninger utenfor den enkelte straffesak. Dette gjelder ved opprettelse av forebyggende sak når det er grunn til å undersøke om noen forbereder et lovbrudd som

Politiets sikkerhetstjeneste har til oppgave å forebygge, eller det for øvrig anses nødvendig i forebyggende øyemed å behandle opplysninger av betydning for utførelsen av arbeidsoppgavene i politiloven §§ 17 b eller 17 d. Departementet foreslår at § 64 tredje ledd tilføyes en ny bokstav c som bestemmer at Politiets sikkerhetstjeneste utenfor straffesak kan behandle opplysninger der dette er nødvendig for gjennomføring av båndlegging etter politiloven § 17 g.

6 Endring av inkassoloven

Inkassoloven § 4 femte ledd gir forskriftshjemmel for å gjøre unntak fra kravet om foretaksregistrering og bevilling ved midlertidig tjenesteytelse utført av personer som oppfyller kravene i yrkeskvalifikasjonsdirektivet. Etter § 4 femte ledd kan Kongen i forskrift gi regler om at inkassovirksomhet som gjelder ervervsmessig eller stadig inndrivning av forfalte pengekrav for andre, også kan drives midlertidig av personer som er lovlig etablert i en EØS-stat eller i Sveits med sikte på å drive slik inkassovirksomhet der, og kan gi nærmere regler om midlertidig utøvelse av slik inkassovirksomhet. Regler om midlertidig utøvelse av slik inkassovirksomhet er gitt i inkassoforskriften kapittel 6. Etter at yrkeskvalifikasjonsloven med forskrift trådte i kraft, innebærer bestemmelsene i inkassoloven og inkassoforskriften delvis en dobbeltregulering av adgangen til midlertidig tjenesteytelse.

Personlig inkassobevilling etter inkassoloven § 5 annet ledd, jf. første ledd bokstav a, gis etter søknad til personer som anses egnet til å være faktisk leder for foretak som stadig og ervervsmessig inndriver forfalte pengekrav for andre. Søkeren må fremlegge politiattest og godtgjøre å ha minst tre års praktisk erfaring med inndrivning av pengekrav i løpet av de siste ti år. Kravet om tre års praktisk erfaring med inndrivning av pengekrav

gjelder ikke for EØS-statsborgere eller sveitsiske statsborgere som har kvalifikasjonsbevis fra en annen EØS-stat eller Sveits som nevnt i direktiv 2005/36/EF artikkel 13 nr. 1 eller 2. Dersom kvalifikasjonsbeviset ikke er lovregulert i den andre EØS-staten eller i Sveits, fastsetter dagens regler i inkassoloven § 5 annet ledd fjerde punktum at søkeren i tillegg må ha drevet inkassovirksomhet på heltid i minst to år i løpet av de siste ti årene i en annen EØS-stat eller i Sveits. Etter endringene med direktiv 2013/55/EU om endring av direktiv 2005/36/EF om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner er kravet nå at yrkesutøveren skal ha utøvd yrket i minst ett av de siste ti år i en eller flere stater innen EØS eller Sveits dersom yrket ikke er lovregulert i etableringsstaten. Dette innebærer at inkassoloven § 5 annet ledd fjerde punktum må endres.

Yrkeskvalifikasjonsloven med forskrift er en horisontal regulering som gjelder på tvers av sektorene. På bakgrunn av dette antar departementet at den mest hensiktsmessige reguleringen er å erstatte bestemmelsene i inkassoloven § 4 og § 5 om midlertidig tjenesteytelse og godkjenning av yrkeskvalifikasjoner fra andre EØS-stater mv. med henvisninger til de aktuelle reglene i yrkeskvalifikasjonsloven.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

En del av forslagene i proposisjonen innebærer at flere forhold enn i dag blir straffbare. Det er imidlertid tale om en begrenset utvidelse av straffansvaret, som antas ikke å ha nevneverdige økonomiske eller administrative konsekvenser. Heller ikke tilpasningene i båndleggingsreglene i straffe-

prosessloven antas å ha økonomiske eller administrative konsekvenser av nevneverdig betydning. Berørte aktører, slik som Politiets sikkerhetstjeneste, politiet og domstolene, vil håndtere konsekvenser av forslagene innenfor eksisterende budsjettrammer.

8 Merknader til de enkelte bestemmelsene

Til endringene i utleveringsloven

Til § 15

I *første ledd første punktum* tilføyes en henvisning til straffeprosessloven kapittel 16 d. Ved en inkurie ble ikke henvisningen lagt til i § 15 første ledd første punktum da kapittel 16 d ble tilføyd straffeprosessloven ved lov 17. juni 2016 nr. 54 om endringer i straffeprosessloven (skjulte tvangsmidler). Videre fjernes henvisningen til straffeprosessloven kapittel 15 b som en følge av at båndleggingsreglene flyttes til politiloven. Til erstatning tilføyes en henvisning til politiloven § 17 g.

Til § 20

I *første ledd første punktum* tilføyes en henvisning til straffeprosessloven kapittel 16 d. Ved en inkurie ble ikke henvisningen lagt til i § 20 første ledd første punktum da kapittel 16 d ble tilføyd straffeprosessloven ved lov 17. juni 2016 nr. 54. Videre fjernes henvisningen til straffeprosessloven kapittel 15 b som en følge av at båndleggingsreglene flyttes til politiloven. Til erstatning tilføyes en henvisning til politiloven § 17 g.

Til § 24

I *første ledd første punktum* fjernes henvisningen til straffeprosessloven kapittel 15 b som en følge av at båndleggingsreglene flyttes til politiloven. Det tilføyes videre en henvisning til straffeprosessloven kapittel 16 d. Ved en inkurie ble ikke henvisningen tilføyd da kapittel 16 d ble lagt til i straffeprosessloven ved lov 17. juni 2016 nr. 54.

Første ledd nytt annet punktum slår fast at båndlegging kan bestemmes anvendt til bruk i sak i fremmed stat når saken har sin bakgrunn i regler som oppfyller tilsvarende folkerettslige forpliktelser som båndleggingsreglene. I motsetning til tvangsmidlene nevnt i første punktum, er det ikke et vilkår at båndleggingen skal være til bruk for en straffesak. Formålet med endringen er å oppfylle FATFs rekommandasjon nr. 6 om at båndlegging ikke skal være avhengig av en straf-

fesak. Det skal dermed ikke være et krav for å kunne ta til behandling en begjæring om båndlegging fra fremmed stat at det gjelder en straffesak i vedkommende stat. Det vises til nærmere redegjørelse under punkt 5.6.3.

Nåværende annet og tredje punktum videreføres uendret som *nytt tredje og fjerde punktum*.

Til endringene i straffeprosessloven

Til § 100 a

I *første ledd første punktum* er henvisningen til straffeprosessloven § 202 e erstattet med en henvisning til politiloven § 17 h tredje ledd. Endringen er en konsekvens av at reglene om båndlegging flyttes fra straffeprosessloven til politiloven.

Til § 200 a

I *første ledd* føyes straffeloven § 136 b til listen over lovbrudd som kan gi grunnlag for ransaking uten underretning. Det vises til nærmerede redegjørelse under punkt 3.8.4.

Til § 202 c

I *første ledd* føyes straffeloven § 136 b til listen over lovbrudd som kan gi grunnlag for personnær plassering av teknisk peileutstyr. Det vises til nærmerede redegjørelse under punkt 3.8.4.

Til kapittel 15 b

Kapittel 15 b om båndlegging av formuesgoder oppheves som en følge av at reglene flyttes til politiloven. Det vises til nærmere redegjørelse under punkt 5.11.6.

Til § 216 a

I *første ledd bokstav b* føyes straffeloven § 136 b til listen over lovbrudd som kan gi grunnlag for kommunikasjonsavlytting. Det vises til nærmerede redegjørelse under punkt 3.8.4.

Til § 216 o

I første ledd bokstav b føyes straffeloven § 136 b til listen over lovbrudd som kan gi grunnlag for dataavlesning. Det vises til nærmere redegjørelse under punkt 3.8.4.

Til § 242

Som en følge av at båndleggingsreglene flyttes fra straffeprosessloven til politiloven, fjernes henvisningen i første ledd annet punktum til straffeprosessloven § 202 e. Henvisningen til § 202 e erstattes med en henvisning til politiloven § 17 h tredje ledd.

Ved lov 17. juni 2016 nr. 54 ble dataavlesning innført som særskilt metode i straffeprosessloven nytt kapittel 16 d. Ved en forglemmelse ble ikke § 216 o lagt til i listen over tvangsmidler som kan begrunne unntak fra innsyn etter straffeprosessloven § 242 første ledd annet punktum. Dette foreslås rettet opp.

Unntaket i straffeprosessloven § 242 første ledd annet punktum ble ved lov 21. juni 2013 nr. 86 utvidet til å omfatte alle former for skjulte tvangsmidler. Endringen hadde bakgrunn i et forslag fra Metodekontrollutvalget. Se nærmere om dette i NOU 2009: 15 Skjult informasjon – åpen kontroll punkt 26.7.4 side 308–309 og Prop. 147 L (2012–2013) Endringer i straffeprosessloven mv. (behandling og beskyttelse av informasjon) punkt 4.12.4 side 61 og punkt 11.1 side 179.

Til § 242 a

Som en følge av at båndleggingsreglene flyttes fra straffeprosessloven til politiloven, fjernes henvisningen i tredje ledd til straffeprosessloven § 202 e. Henvisningen til § 202 e erstattes med en henvisning til politiloven § 17 h tredje ledd.

Det foreslås dessuten at § 216 o føyes til i listen over tvangsmidler som omfattes av unntaket. Det skyldes en feil at henvisningen ikke ble lagt til ved innføringen av dataavlesning som særskilt politimetode ved lov 17. juni 2016 nr. 54, se nærmere om dette i merknaden til § 242.

I sin nåværende form innebærer § 242 a tredje ledd en uheldig forskjell mellom politiets mulighet til å beskytte inngangssopplysninger knyttet til dataavlesning og andre sammenlignbare metoder. Dette var ikke intensjonen. Det vises til Prop. 68 L (2015–2016) punkt 14.8.9 side 272–273, der departementet legger opp til prosessuell likebehandling av dataavlesning og kommunikasjonskon-

troll, og for øvrig merknaden til endringen i straffeprosessloven § 242 første ledd.

I NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov er § 242 a tredje ledd foreslått videreført i forslaget til ny straffeprosesslov § 6-8 første ledd. Dataavlesning er omfattet av unntaket, jf. henvisning til lovutkastet § 3-25 med videre henvisning til § 20-4. Forslaget har ikke møtt motstand under høringen.

Se for øvrig forslaget til endring av den parallelle regelen i § 292 a tredje ledd og merknaden til bestemmelsen.

Til § 292 a

Som en følge av at båndleggingsreglene flyttes fra straffeprosessloven til politiloven, fjernes henvisningen i tredje ledd til straffeprosessloven § 202 e. Henvisningen til § 202 e erstattes med en henvisning til politiloven § 17 h tredje ledd.

Det foreslås å legge til straffeprosessloven § 216 o i oppregningen av tvangsmidler som kan gi grunnlag for bevisavskjæring etter tredje ledd. Ved en inkurie ble endringen ikke foretatt ved lov 17. juni 2016 nr. 54, se nærmere om dette i merknaden til straffeprosessloven § 242. Forslaget samsvarer med rettelsen av den parallelle regelen i § 242 a tredje ledd, se nærmere merknaden til den bestemmelsen. Heller ikke gjennom vitneførselen skal en kunne få frem opplysninger som påtalemyndigheten ikke vil påberope som bevis, og som kan unntas med hjemmel i straffeprosessloven § 242 a.

I NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov er § 292 a foreslått omfattet av forslaget til ny straffeprosesslov § 8-2 bokstav d. Dataavlesning er inkludert i unntaket, jf. henvisningen til innsynsbegrensningene i lovutkastet § 6-8 med videre henvisninger. Høringsinstansene har ikke motsatt seg forslaget om å inkludere dataavlesning i bestemmelsen.

Til endringene i inkassoloven

Det er redegjort for endringene i inkassoloven under proposisjonens punkt 6.

*Til endringene i politiloven**Til kapittel III a overskriften*

«Båndlegging» føyes til overskriften som en konsekvens av at båndleggingsreglene flyttes fra straffeprosessloven til politiloven. At båndlegging inngår som et eget alternativ, synliggjør at tiltaket skiller seg fra forebyggende bruk av tvangsmidler etter politiloven § 17 d.

Til § 17 b

I *første ledd nr. 5 første punktum* tilføyes straffeloven § 136 b til oppregningen av lovbrudd som Politiets sikkerhetstjeneste har ansvar for å forebygge og etterforske, likevel slik at åpen etterforskning i slike saker foretas av det øvrige politi, med mindre annet bestemmes av overordnet påtalemyndighet.

Til ny § 17 g

Paragrafen er ny i politiloven. Flyttingen av båndleggingsreglene fra straffeprosessloven til politiloven innebærer at båndlegging ikke lenger er et straffeprosessuelt tvangsmiddel som besluttes av påtalemyndigheten, men et tiltak utenfor etterforskning som besluttes av Politiets sikkerhetstjeneste med hjemmel i politiloven. Hovedformålet med endringen er å imøtekomme FATFs krav om at båndlegging skal være uavhengig av en straffesak. I all hovedsak videreføres det materielle innholdet i gjeldende regelverk. Reglene forutsettes derfor praktisert som i dag, men med de endringer som følger av forslagene i punkt 5.5 til 5.11. Det vises til nærmere redegjørelse under punkt 5.11.6.

Myndigheten til å beslutte båndlegging er lagt til sjefen eller den stedfortredende sjefen for Politiets sikkerhetstjeneste, jf. *første ledd*. Vilkåret «med god grunn antas å ha begått» erstatter det gjeldende vilkåret «med skjellig grunn mistenkes for overtredelse av» i straffeprosessloven § 202 d. Endringen er rent språklig og har som formål å markere at beslutningen om båndlegging er formelt uavhengig av straffesaken. Den medfører ingen realitetsforskjell. Dette innebærer at det stilles krav til sannsynlighetsovervekt for at den som beslutningen retter seg mot, har begått en handling som nevnt i en av de opplistede bestemmelsene, eller forsøk på dette. Det vises til nærmere redegjørelse under punkt 5.11.6.2.

Båndleggingsbeslutningen skal gjelde samtlige formuesgoder som tilhører, eies, innehas eller kontrolleres av personer og foretak som nevnt i bokstav a til c. Dette innebærer en utvidelse i forhold til gjeldende rett, se nærmere redegjørelse under punkt 5.8.4 over.

Første ledd angir uttømmende hvilke lovbrudd som kan gi grunnlag for en beslutning om båndlegging. Oppstillingen er noe utvidet i forhold til gjeldende rett ved at straffeloven §§ 136 og 136 a er tilføyd. Forsøk er omfattet, jf. straffeloven § 16 og § 131 tredje ledd. Det vises til nærmere redegjørelse under punkt 5.9.

Annet ledd fastsetter at formuesgoder som er nødvendige til underhold av den beslutningen retter seg mot, hans husstand eller noen han forsørger, ikke kan båndlegges. Bestemmelsen viderefører straffeprosessloven § 202 d annet ledd.

Etter *tredje ledd* skal beslutningen være skriftlig, identifisere den beslutningen retter seg mot og kort beskrive grunnlaget for beslutningen. Bestemmelsen viderefører straffeprosessloven § 202 d tredje ledd.

Fjerde ledd bestemmer at båndlegging bare kan brukes når det er tilstrekkelig grunn til det, og ikke kan brukes når det etter sakens art eller forholdene ellers ville være et uforholdsmessig inngrep. Kravet om tilstrekkelig grunn gir uttrykk for at formålet med båndlegging er å hindre finansiering av egne eller andres terrorhandlinger. Båndleggingen må dermed være egnet til dette i det konkrete tilfellet. Ved forholdsmessighetsvurderingen vil det primært ha betydning i hvilken grad det er grunn til å frykte slik finansiering og alvoret i de aktuelle handlingene. Bestemmelsen tilsvarende straffeprosessloven § 170 a og viderefører dermed gjeldende rett.

Til ny § 17 h

Paragrafen er ny i politiloven. Den viderefører straffeprosessloven § 202 e med noen endringer.

Første ledd første og andre punktum viderefører straffeprosessloven § 202 e første ledd første og andre punktum, mens *tredje punktum* viderefører straffeprosessloven § 202 e første ledd femte punktum. *Fjerde punktum* er nytt og inneholder en tilsvarende regel som straffeprosessloven § 214 første ledd annet punktum og Straffeprosessutvalgets utkast til ny straffeprosesslov § 22-5 annet ledd, som regulerer forholdet til tredje personer som berøres av båndlegging.

Etter *annet ledd første punktum* skal retten, dersom den opprettholder beslutningen, fastsette en bestemt tidsfrist for båndleggingen. Bestemmelsen viderefører straffeprosessloven § 202 e første ledd tredje punktum. *Annet punktum* er nytt og innebærer at tillatelse som hovedregel skal gis for åtte uker av gangen. Dersom særlige omstendigheter tilsier at en fornyet prøving etter åtte uker vil være uten betydning, kan tillatelse gis for inntil seks måneder av gangen. Det vises til nærmere redegjørelse under punkt 5.10.

Tredje ledd gir hjemmel for å beslutte utsatt underretning. Bestemmelsen viderefører straffeprosessloven § 202 e annet ledd. Det vises til Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) punkt 15 IV side 98 og Prop. 68 L (2015–2016) punkt 16.1 side 280.

Til ny § 17 i

Bestemmelsen er ny og regulerer opphør av båndleggingen.

Første punktum fastsetter at båndleggingen skal oppheves uten ugrunnet opphold dersom det viser seg at vilkårene for å båndlegge ikke lenger er oppfylt. Dette kan for eksempel være fordi det ikke lenger er god grunn til å anta at personen båndleggingen retter seg mot har overtrådt en straffebestemmelse som gir grunnlag for båndlegging, eller fordi det viser seg at båndleggingen blir uforholdsmessig, jf. politiloven ny § 17 g.

Etter *annet punktum* faller båndleggingen bort senest tre år etter at overtredelsen som lå til grunn for beslutningen, har opphørt. Dersom en straffeprosessuell etterforskning pågår over lengre tid enn denne lengstefristen, vil straffeprosesslovens regler om beslag og hefte kunne benyttes dersom det er straffeprosessuelle behov for dette.

Til ny § 17 j

Paragrafen er ny i politiloven. Den viderefører straffeprosessloven § 202 g.

Det fremgår av *første ledd* at Politiets sikkerhetstjeneste kan pålegge andre enn dem som er nevnt i straffeprosessloven § 122 første og annet ledd å yte nødvendig bistand for å båndlegge et formuesgode. Ettersom det er straffbart å stille formuesgoder til rådighet eller fordel for den som er gjenstand for en båndleggingsbeslutning, vil bestemmelsen være mest praktisk i de tilfeller der besitteren av båndlagte verdier ikke er klar over båndleggingsbeslutningen, for eksempel ved at et bilverksted pålegges å holde tilbake en bil som tilhører mistenkte. Det kan også tenkes tilfeller der det må gjøres noe aktivt for å hindre at den båndleggingen er rettet mot selv får tak i verdiene, for eksempel ved å pålegge en forretning med oppbevaringsbokser å skifte lås eller flytte verdiene.

Er det aktuelt å begjære utsatt underretning etter politiloven § 17 h tredje ledd, fremgår det av *annet ledd* at Politiets sikkerhetstjeneste kan pålegge enhver annen enn dem som er nevnt i straffeprosessloven § 122 første og annet ledd å bevare taushet om beslutningen inntil utsatt underretning blir gitt. Brudd på taushetsplikten kan straffes etter straffeloven § 209. Når taushetsplikten har opphørt, skal Politiets sikkerhetstjeneste snarest mulig varsle den som har fått slikt pålegg.

Både bestemmelsen om bistandsplikt og bestemmelsen om taushetsplikt gjør unntak for

ektefellen til den båndleggingen retter seg mot 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 enn vanlig før pålegg gis, især om taushetsplikt.

Til § ny 17 k

Bestemmelsen er ny.

Første ledd fastsetter en informasjonsplikt for den som treffer tiltak for å båndlegge formuesgoder i samsvar med § 17 g. Plikten gjelder overfor Politiets sikkerhetstjeneste og skal oppfylles umiddelbart etter at tiltaket er truffet. Bestemmelsen regulerer ikke hvordan plikten skal oppfylles, men av notoritetshensyn bør underretningen gis skriftlig eller nedtegnes.

Annet ledd oppstiller et forbud mot å stille formuesgoder til rådighet eller til fordel for personer eller foretak som en beslutning om båndlegging er rettet mot.

Den som handler i strid med informasjonsplikten etter *første ledd* eller forbudet etter *annet ledd*, kan straffes etter straffeloven § 168 ny bokstav d. Det vises til nærmere redegjørelse under punkt 5.7.

Etter *tredje ledd første punktum* gjelder straffeprosessloven § 221 annet og tredje ledd tilsvarende for beslutning om båndlegging. Reglene gjelder tinglysing og kunngjøring mv. av beslutningen om båndlegging samt forholdet til godtroende tredjeperson. *Tredje ledd annet punktum* gir Kongen hjemmel til å gi forskrift om bekjentgjøring av iverksettelse og opphør av båndlegging. Det vises til nærmere redegjørelse under punkt 5.5.4 og 5.8.4.

Til ny § 17 l

Bestemmelsen er ny og regulerer forholdet til annen lovgivning og innsyn i saksdokumenter.

Det følger av *første punktum* at straffeprosessloven gjelder for saker om båndlegging så langt den passer. Dette innebærer blant annet at den som en beslutning om båndlegging retter seg mot, vil ha rett til å la seg bistå av advokat og krav på oppnevnt advokat etter reglene i straffeprosessloven kapittel 9. Videre vil straffeprosessloven kapittel 31 gjelde tilsvarende for erstatning i anledning av båndlegging. *Annet punktum* fastslår at forvaltningsloven og offentlegglova ikke gjelder

for saker om båndlegging. Det vises til nærmere redegjørelse under punkt 5.11.6.4.

Til endringene i straffeloven

Til § 133

I *første ledd* tilføyes det en henvisning til straffeloven ny § 141 a, jf. punkt 4.1.3.5. Med lovendringene som er foreslått over i punkt 4.1 og 4.2, vil straffeloven § 133 dermed oppfylle kriminaliseringsforpliktelsene etter Beijingkonvensjonen og Beijingprotokollen, jf. punkt 4.3.4.

Til § 135

Det foreslås å tilføye straffeloven ny § 136 b om reiser med terrorformål til opplistingen av bestemmelser i *første ledd bokstav a og b*. Forslaget oppfyller FATFs rekommandasjon nr. 5. Det vises til nærmere redegjørelse under punkt 3.7.7.

Til § 136 b

Bestemmelsen er ny og rammer reiser med terrorformål. Den gjennomfører i norsk rett Rigaprotokollen artikkel 4 og Sikkerhetsrådsresolusjon 2178 OP 6 bokstav a.

Straffansvaret er begrenset til reiser til et annet land. Dette innebærer at rent innenlandske reiser faller utenfor. Bestemmelsen rammer reiser både til og fra Norge, eller mellom andre land.

Gjerningspersonen må på gjerningstidspunktet ha *forsett* om å begå, planlegge eller forberede en av de aktuelle handlingene. Det vil normalt være tale om hensikt, jf. straffeloven § 22 første ledd bokstav a, men dette er ikke et krav. Handlingsalternativet «begå» omfatter også forsett om å *medvirke* til de aktuelle handlingene.

Forsøk er straffbart, jf. straffeloven § 16.

Alle reiser fra norsk territorium kan straffes etter bestemmelsen, jf. straffeloven § 4. Siden straffebudet er plassert i straffeloven kapittel 18, vil også reiser som skjer fra utlandet kunne straffes dersom gjerningspersonen er norsk statsborger eller er bosatt her, jf. straffeloven § 5 første ledd nr. 10 og § 5 annet ledd, jf. første ledd nr. 10. Reiser som foretas fra utlandet av en utlending kan straffes i Norge dersom vedkommende oppholder seg her, jf. straffeloven § 5 tredje ledd, jf. første ledd nr. 10.

Til § 139

Det foreslås endringer i bestemmelsen for å sikre oppfyllelse av Haagkonvensjonen 1970 slik den er

endret av Beijingprotokollen 2010. Det vises til nærmere redegjørelse under punkt 4.2.6.

Vilkåret «i drift» erstattes med «i tjeneste». Vilkåret skal i hovedsak tolkes i samsvar med definisjonen av «in service» slik begrepet er definert i Beijingprotokollen artikkel V, men er ikke dermed ment å gi uttrykk for at bestemmelsens anvendelsesområde er avgrenset til akkurat 24 timer etter at flyet er landet. Hvor langt frem i tid etter landing straffansvaret rekker, må bero på en konkret vurdering.

For å klargjøre at kontrolloppnåelse ved bruk av teknologi rammes av straffebudet, tilføyes «teknologi» som et alternativ ved siden av vold og trusler.

Alternativet «på annen måte oppnår kontroll over» tilføyes for å klargjøre at straffansvaret ikke er begrenset til personer som befinner seg om bord på luftfartøyet eller skipet.

Til § 141

Bokstav a oppheves som en følge av at straffansvaret for farefull bruk av skip reguleres sammen med straffansvaret for farefull bruk av luftfartøy i ny § 141 a. Paragrafen rendyrkes dermed som en bestemmelse om bruk og utslipp av farlige materialer knyttet til ulike fartøy og installasjoner. Paragrafoverskriften endres for å reflektere dette.

Gjeldende bokstav b og c videreføres i bokstav a og b. I begge bokstavene tilføyes «luftfartøy» som et alternativ ved siden av «skip» og «innretninger eller anlegg på kontinentalsokkelen». Endringene gjennomfører forpliktelsene i Beijingkonvensjonen artikkel 1 nr. 1 bokstav g og h. Det vises til nærmere redegjørelse under punkt 4.1.4.5.

Til ny § 141 a

Bestemmelsen viderefører med noen endringer det gjeldende straffansvaret i straffeloven § 141 bokstav a om farefull bruk av skip, som gjennomfører SUA-konvensjonen artikkel 3*bis* nr. 1 bokstav a. For å gjennomføre Beijingkonvensjonen artikkel 1 nr. 1 bokstav f rammer bestemmelsen også farefull bruk av luftfartøy. Det vises til nærmere redegjørelse under punkt 4.1.3.5.

Det er ikke en betingelse for straffansvar at bruken har ført til tap av menneskeliv eller betydelig skade på kropp, eiendom eller miljø, eller fare for dette. Det er tilstrekkelig at gjerningspersonen har forsett om å volde slikt tap eller slik skade. Forsett om bare å volde fare for slike følger, vil derimot ikke være tilstrekkelig for straff-

ansvar. Siden det ikke oppstilles noe objektivt skade- eller farekrav, går straffansvaret noe lenger enn etter straffeloven § 141 bokstav a. Bestemmelsen går på dette punktet lenger enn SUA-konvensjonen artikkel 3*bis* nr. 1 bokstav a.

Kriminaliseringsforpliktelsen etter Beijingkonvensjonen artikkel 1 nr. 1 bokstav f omfatter bare luftfartøy som er i tjeneste. Straffeloven § 141 a oppstiller ikke et slikt vilkår, og går dermed lenger enn konvensjonsforpliktelsen.

Til § 168

Bokstav d er ny og kriminaliserer brudd på forbudet mot å stille formuesgoder til rådighet eller til fordel for den en båndleggingsbeslutning retter seg mot. Forbudet følger av politiloven ny § 17 k annet ledd. Dessuten fastsettes straffansvar for brudd på plikten til å informere Politiets sikkerhetstjeneste om tiltak truffet for å båndlegge formuesgoder, jf. politiloven ny § 17 k første ledd. Det vises til nærmere redegjørelse under punkt 5.7.3.

Overskriften er endret for å gjenspeile bestemmelsens innhold.

Til endringene i politiregisterloven

Til § 64

I *tredje ledd nr. 1* tilføyes en *ny bokstav c* som bestemmer at Politiets sikkerhetstjeneste utenfor straffesak kan behandle opplysninger der dette er nødvendig for gjennomføring av båndlegging

etter politiloven § 17 g. Det er videre gjort mindre følgeendringer i *nr. 1 bokstav a og b*. Endringene er nødvendige fordi reglene om båndlegging flyttes fra straffeprosessloven til politiloven.

Til § 66

Det tilføyes et *nytt fjerde ledd*, som bestemmer at innsyn i saksdokumenter i sak om båndlegging kan gis etter reglene i straffeprosessloven, som gjelder så langt de passer. Endringen er nødvendig fordi reglene om båndlegging flyttes fra straffeprosessloven til politiloven. Det understrekes at bestemmelsen, utover innsyn i de aktuelle saksdokumentene, ikke representerer et unntak fra den generelle regelen i § 66 første ledd.

Til § 69

Første ledd nytt punkt 25 slår fast at Kongen i forskrift kan gi nærmere regler om saksbehandling i båndleggings saker utenfor straffesak. Tilføysen er en følge av at reglene om båndlegging flyttes fra straffeprosessloven til politiloven.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i straffeloven mv. (terrorrelaterte folkerettslige forpliktelser m.m.).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i straffeloven mv. (terrorrelaterte folkerettslige forpliktelser m.m.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i straffeloven mv. (terrorrelaterte folkerettslige forpliktelser m.m.)

I

I lov 13. juni 1975 nr. 39 om utlevering av lovbreakere m.v. gjøres følgende endringer:

§ 15 første ledd første punktum skal lyde:

1. Til fremme av undersøkelsen og for å sikre utlevering kan de tvangsmidler som er nevnt i straffeprosessloven kapitler 14, 15, *15 a*, *16*, *16 a*, *16 b* og *16 d*, samt *båndlegging etter politiloven § 17 g*, anvendes i samme utstrekning som i saker angående lovbrudd av tilsvarende art som forfølges her i riket.

§ 20 første ledd første punktum skal lyde:

1. 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*, *16*, *16 a*, *16 b* og *16 d*, samt *båndlegging etter politiloven § 17 g*, anvendes overfor ham i samme utstrekning som i saker angående lovbrudd av tilsvarende art som forfølges her i riket, såfremt kompetent myndighet i den fremmede stat ber om det før utleveringsbegjæring er framsatt.

§ 24 første ledd første og nytt annet punktum skal lyde:

1. Til bruk for straffesak i fremmed stat kan det på begjæring bestemmes at tvangsmidler som nevnt i straffeprosessloven kapitler 15, *15 a*, *16*, *16 a*, *16 b*, *16 d* og 17, skal kunne anvendes på samme måte som i saker om lovbrudd av tilsvarende art som forfølges her i riket. *Båndlegging etter politiloven § 17 g kan også bestemmes anvendt til bruk i sak i fremmed stat når saken har sin bakgrunn i regler som oppfylles tilsvarende folkerettslige forpliktelser som båndleggingsreglene.*

Nåværende annet og tredje punktum blir tredje og nytt fjerde punktum.

II

I lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker gjøres følgende endringer:

§ 100 a første ledd første punktum skal lyde:

Når retten behandler en sak etter §§ 200 a, 202 a annet ledd, *202 c*, *208 a*, 210 a, 210 c, 216 a, 216 b, 216 m, 216 o, 242 a, 264 sjette ledd, 267 første ledd tredje punktum, *292 a eller politiloven § 17 h tredje ledd*, skal den straks oppnevne offentlig advokat for den mistenkte.

I § 200 a første ledd, § 202 c første ledd og § 216 a første ledd bokstav b erstattes «136 a, 145» med «136 a, *136 b*, 145».

Kapittel 15 b oppheves.

I § 216 o første ledd bokstav b erstattes «136 a, 232» med «136 a, *136 b*, 232».

§ 242 første ledd annet punktum skal lyde:

Innsyn i opptak, notater og andre dokumenter som inneholder opplysninger om eller fra bruk av tvangsmidler som nevnt i §§ 200 a, 202 a, 202 b, *202 c*, *208 a*, 210 a, 210 c, 216 a, 216 b, 216 m, *216 o* og 222 d, eller bruk av *båndlegging etter politiloven § 17 h tredje ledd*, kan også nektes dersom innsyn kan skade etterforskingen av andre saker.

§ 242 a tredje ledd skal lyde:

Første ledd gjelder tilsvarende for opplysninger som er fremlagt for retten som grunnlag for avgjørelse om bruk av tvangsmidler som nevnt i §§ 200 a, *202 c*, *208 a*, 210 a, 210 c, 216 a, 216 b, 216 m, *216 o* og 222 d, eller om bruk av *båndlegging etter politiloven § 17 h tredje ledd*.

§ 292 a tredje ledd skal lyde:

Første ledd gjelder tilsvarende for vitneforklaring om forhold som kan røpe opplysninger som er fremlagt for retten som grunnlag for avgjørelse om bruk av tvangsmidler som nevnt i §§ 200 a,

202 c, 208 a, 210 a, 210 c, 216 a, 216 b, 216 m, 216 o og 222 d, eller om bruk av båndlegging etter politiloven § 17 h tredje ledd.

III

I lov 13. mai 1988 nr. 26 om inkassovirksomhet og annen inndrivning av forfalte pengekrav gjøres følgende endringer:

§ 4 femte ledd skal lyde:

Inkassovirksomhet som gjelder ervervsmessig eller stadig inndrivning av forfalte pengekrav for andre, kan uten hinder av første ledd drives midlertidig av personer som oppfyller kravene i yrkeskvalifikasjonsloven kapittel 2.

§ 5 annet ledd skal lyde:

Inkassobevilling etter første ledd bokstav a gis etter søknad til personer som anses egnet til å være faktisk leder for foretak som stadig og ervervsmessig inndriver forfalte pengekrav for andre. Søkeren må fremlegge politiattest og godtgjøre å ha minst tre års praktisk erfaring med inndrivning av pengekrav i løpet av de siste ti år. For godkjenning av personer med statsborgerskap fra en EØS-stat eller Sveits, og som har ervervet sine yrkeskvalifikasjoner eller fått disse godkjent i en annen EØS-stat eller Sveits, samt personer fra tredjeland som omfattes av direktiv 2004/38/EF, gjelder reglene i yrkeskvalifikasjonsloven.

IV

I lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet gjøres følgende endringer:

Kapittel III a overskriften skal lyde:

Kapittel III a. Politiets sikkerhetstjeneste. Organisering, oppgaver, forebyggende bruk av tvangsmidler og båndlegging

§ 17 b første ledd nr. 5 første punktum skal lyde:

5. sabotasje og politisk motivert vold eller tvang, eller overtredelser av straffeloven §§ 131 til 136 b, 145 eller 146.

I kapittel III a skal nye §§ 17 g til 17 l lyde:

§ 17 g *Beslutning om båndlegging*

Når noen med god grunn antas å ha begått en handling som rammes av straffeloven §§ 131 første ledd, 133, 134, 135, 136 eller 136 a, eller forsøk på dette, kan sjefen eller den stedfortredende sje-

fen for Politiets sikkerhetstjeneste beslutte å båndlegge samtlige formuesgoder som tilhører, eies, innehas eller kontrolleres av

- a) vedkommende,
- b) et foretak som vedkommende 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 eller hennes husstand eller noen han eller hun forsørger, kan ikke båndlegges.

Beslutningen skal være skriftlig, identifisere den beslutningen retter seg mot og kort beskrive grunnlaget for beslutningen.

Båndlegging kan bare brukes når det er tilstrekkelig grunn til det, og kan ikke brukes når det etter sakens art eller forholdene ellers ville være et uforholdsmessig inngrep.

§ 17 h *Saksbehandlingen i tingretten*

Politiets sikkerhetstjeneste skal snarest mulig og senest innen syv dager etter at den har truffet beslutning etter § 17 g, bringe saken inn for tingretten, som ved kjennelse avgjør om beslutningen skal opprettholdes. Domstolloven § 149 første ledd gjelder tilsvarende. Før retten treffer kjennelsen, skal den beslutningen retter seg mot og andre som saken gjelder, varsles og gis anledning til å uttale seg. Hevder en tredjeperson å ha rett til et formuesgode som båndlegges etter dette kapitlet, avgjør retten om inngrep skal unnlates mot eller uten at det blir stilt sikkerhet.

Opprettholder retten beslutningen, fastsetter den samtidig en bestemt tidsfrist for båndleggingen. Tillatelse kan gis for inntil 6 måneder av gangen dersom særlige omstendigheter tilsier at en fornyet prøving etter 8 uker vil være uten betydning.

Dersom underretning vil være til vesentlig skade for båndleggingen, etterforskningen eller en annen verserende sak om en lovovertrедelse hvor det kan besluttes utsatt underretning, 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 beslutningen retter seg mot og andre som saken gjelder, underrettes om kjennelsen og om at de kan kreve at retten avgjør om båndleggingen skal opprettholdes.

§ 17 i *Opphør av båndlegging*

Dersom vilkårene for å båndlegge ikke lenger er oppfylt, skal båndleggingen oppheves uten ugrunnet opphold. Båndleggingen faller bort senest tre år etter at overtredelsen som lå til grunn for beslutningen, har opphørt.

§ 17 j *Pålegg om bistand og taushetsplikt*

Politiets sikkerhetstjeneste kan pålegge andre enn dem som er nevnt i straffeprosessloven § 122 første og annet ledd å yte nødvendig bistand for å båndlegge et formuesgode.

Er det aktuelt å begjære utsatt underretning etter § 17 h tredje ledd, kan Politiets sikkerhetstjeneste pålegge andre enn dem som er nevnt i straffeprosessloven § 122 første og annet ledd å bevare taushet om beslutningen om å båndlegge formuesgodet inntil utsatt underretning blir gitt. Når taushetsplikten har opphørt, skal Politiets sikkerhetstjeneste snarest mulig varsle den som har fått slikt pålegg.

§ 17 k *Informasjonsplikt, forbud mot å stille formuesgoder til rådighet mv.*

Den som treffer tiltak for å båndlegge formuesgoder i samsvar med § 17 g, skal umiddelbart informere Politiets sikkerhetstjeneste om dette.

Ingen formuesgoder skal stilles til rådighet eller til fordel for personer eller foretak som en beslutning om båndlegging er rettet mot.

Straffeprosessloven § 221 annet og tredje ledd gjelder tilsvarende for beslutning om båndlegging. Kongen kan gi nærmere regler i forskrift om bekjentgjøring av iverksettelse og opphør av båndlegging.

§ 17 l *Forholdet til annen lovgivning*

Straffeprosessloven gjelder for saker om båndlegging så langt den passer. Forvaltningsloven og offentleglova gjelder ikke for saker om båndlegging.

V

I lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff gjøres følgende endringer:

§ 133 første ledd skal lyde:

Med fengsel inntil 10 år straffes den som planlegger eller forbereder en terrorhandling ved å inngå forbund med noen om å begå en straffbar handling som nevnt i §§ 131, 138, 139, 141, 141 a, 142, 143 eller 144.

§ 135 første ledd bokstav a og b skal lyde:

- a) til å utføre en handling som nevnt i §§ 131, 134, 136 b eller §§ 137 til 144,
- b) av en person eller gruppe som har til formål å begå handlinger som nevnt i §§ 131, 134, 136 b eller §§ 137 til 144, når personen eller gruppen har tatt skritt for å realisere formålet med ulovlige midler,

Ny § 136 b skal lyde:

§ 136 b *Reise med terrorformål*

Med fengsel inntil 6 år straffes den som reiser til et annet land med forsett om å begå, planlegge eller forberede en handling som nevnt i §§ 131, 134, 135, 136 eller §§ 137 til 144.

§ 139 første punktum skal lyde:

Den som ved vold, trusler, *teknologi* eller på annen ulovlig måte tiltvinger seg kontroll over et luftfartøy i *tjeneste* eller et skip, *eller på annen måte oppnår kontroll over* eller griper inn i en flygning eller seilas, straffes med fengsel inntil 21 år.

§ 141 skal lyde:

§ 141 *Bruk og utslipp av farlig stoff i tilknytning til luftfartøy og skip mv.*

Med fengsel inntil 15 år straffes den som volder fare for tap av menneskeliv eller betydelig skade på kropp, eiendom eller miljø *ved å*

- a) *bruke* mot eller på *et luftfartøy*, et skip eller innretninger eller anlegg på kontinentalsokkelen et eksplosivt eller radioaktivt materiale, biologisk eller kjemisk våpen, eller
- b) slippe ut fra *et luftfartøy*, et skip eller innretninger eller anlegg på kontinentalsokkelen et eksplosivt eller radioaktivt materiale, biologisk eller kjemisk våpen, olje, flytende naturgass eller annet giftig eller farlig stoff.

Ny § 141 a skal lyde:

§ 141 a *Farefull bruk av luftfartøy og skip*

Med fengsel inntil 15 år straffes den som fører eller bruker et luftfartøy eller skip med forsett om derved å volde tap av menneskeliv eller betydelig skade på kropp, eiendom eller miljø.

§ 168 skal lyde:

§ 168 *Brudd på oppholds- og kontaktforbud eller beslutning om båndlegging*

Med bot eller fengsel inntil 1 år straffes den som

- a) ved dom er forvist til eller fra bestemte deler av riket og som rettsstridig igjen oppholder seg på et sted der dette er forbudt for vedkom-

- mende, eller som på annen måte bryter kontaktforbud i medhold av straffeloven § 57,
- b) krenker forbud etter straffeprosessloven §§ 222 a eller 222 b,
 - c) forsettlig eller grovt uaktsomt hindrer at elektronisk kontroll i medhold av straffeloven § 57 kan iverksettes eller hindrer pågående kontroll, *eller*
 - d) *opptrer i strid med informasjonsplikten etter politiloven § 17 k første ledd eller forbudet etter politiloven § 17 k annet ledd.*

VI

I lov 28. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten gjøres følgende endringer:

§ 64 tredje ledd nr. 1 skal lyde:

1.
 - a) ved opprettelse av forebyggende sak er grunn til å undersøke om noen forbere-der et lovbrudd som Politiets sikkerhetstjeneste har til oppgave å *forebygge*,
 - b) for øvrig anses nødvendig i forebyg-ge øyemed å behandle opplysninger av betydning for utførelsen av arbeids-oppgavene i politiloven §§ 17 b eller 17 d, herunder opplysninger om utlen-ding der det etter en konkret sikker-hetsmessig vurdering anses nødvendig å behandle slike opplysninger. Ved

denne nødvendighetsvurderingen må det tas i betraktning om behandlingen er forholdsmessig ut fra om utlendingen kommer fra land eller områder som det i henhold til aktuell trusselvurde-ring knytter seg en risiko til i forhold til oppgavene etter politiloven §§ 17 b og 17 c, eller hans bakgrunn for øvrig. Til-svarende kan Politiets sikkerhetstje-neste også behandle opplysninger om referansepersoner i Norge for slike utlendinger, *eller*

- c) *er nødvendig for gjennomføring av bånd-legging etter politiloven § 17 g,*

§ 66 nytt fjerde ledd skal lyde:

Innsyn i saksdokumenter i sak om båndlegging kan gis etter reglene i straffeprosessloven, som gjelder så langt de passer.

§ 69 første ledd punkt 24 og nytt punkt 25 skal lyde:

24. saksbehandlingsregler i forbindelse med kontroll etter §§ 59 og 60,

25. *saksbehandling i båndleggingssaker utenfor straffesak.*

VII

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. De ulike bestemmelsene kan settes i kraft til ulik tid.

Vedlegg 1

Sikkerhetsrådsresolusjon 2178 (2014)

Vedlegg 1 norsk

De forente
nasjoner

S/RES/2178 (2014)

**Sikkerhetsrådet**Distr.: Generell
24. september 2014**Resolusjon 2178 (2014)****Vedtatt av Sikkerhetsrådet på dets 7272. møte 24. september 2014***Sikkerhetsrådet,*

som på nytt bekrefter at alle former for og utslag av terrorisme utgjør en av de alvorligste truslene mot internasjonal fred og sikkerhet, og at enhver terrorhandling er straffbar og utilbørlig, uansett hvilke motiver som måtte ligge til grunn for handlingen, og uansett når den måtte være begått og av hvem, og *som fortsatt er fast bestemt* på å medvirke ytterligere til å effektivisere den samlede innsatsen for å bekjempe dette ondet på globalt nivå,

som konstaterer med bekymring at terrortrusselen er blitt mer uoversiktlig, med en økning i terrorhandlinger i forskjellige deler av verden, også handlinger som bunner i intoleranse eller ekstremisme, og *som uttrykker sin faste beslutning* om å bekjempe denne trusselen,

som er oppmerksom på at omstendighetene som bidrar til spredning av terrorisme, må klarlegges, og *som bekrefter* at medlemsstatene er fast bestemt på fortsatt å gjøre alt de kan for å løse konflikter og å forhindre terroristgrupper i å slå rot og etablere fristeder, slik at de blir bedre i stand til å håndtere den økende terrortrusselen,

som understreker at terrorisme verken kan eller bør forbindes med noen religion, nasjonalitet eller sivilisasjon,

som erkjenner at internasjonalt samarbeid og ethvert tiltak som treffes av medlemsstatene med sikte på å forebygge og bekjempe terrorisme, fullt ut må være i samsvar med FN-pakten,

som på nytt bekrefter sin respekt for alle staters suverenitet, territorielle integritet og politiske uavhengighet i samsvar med FN-pakten,

som på nytt bekrefter at medlemsstatene skal sikre at ethvert tiltak som treffes for å bekjempe terrorisme, er i samsvar med alle deres forpliktelser i henhold til folkeretten, særlig internasjonale menneskerettigheter, internasjonalt vern for flyktninger og internasjonal humanitærrett, *som understreker* at respekt for menneskerettighetene, de grunnleggende friheter og rettsstatens prinsipper utfyller og virker gjensidig forsterkende på effektive tiltak mot terrorisme, og er en vesentlig del av en vellykket innsats mot terrorisme, og konstaterer at det er viktig at rettsstatens prinsipper overholdes for å kunne forebygge og bekjempe terrorisme på

14-61606 (E)

1461606

Please recycle



Figur 1.1

S/RES/2178 (2014)

en effektiv måte, og *som konstaterer* at manglende overholdelse av disse og andre internasjonale forpliktelser, herunder forpliktelser etter FN-pakten, er en av flere faktorer som medvirker til økt radikaliserings og skaper en oppfatning av straffrihet,

som uttrykker dyp bekymring over den akutte og økende trusselen fra fremmedkrigere med terrorformål, det vil si personer som reiser til en annen stat enn staten vedkommende er bosatt i eller er statsborger av, med det formål å begå, planlegge, forberede eller ta del i terrorhandlinger eller å gi eller motta opplæring til terrorisme, blant annet i forbindelse med væpnet konflikt, og *som er fast bestemt på* å møte denne trusselen,

som uttrykker dyp bekymring over dem som forsøker å reise for å bli fremmedkrigere med terrorformål,

som er bekymret over at fremmedkrigere med terrorformål øker konflikters intensitet og varighet og gjør dem vanskeligere å løse, og at de også kan utgjøre en alvorlig trussel mot deres egen opprinnelsesstat, mot statene de reiser i transitt gjennom, og statene de reiser til, samt stater som grenser opp til områder med væpnet konflikt der fremmedkrigere med terrorformål opererer, og som er rammet av alvorlige sikkerhetsproblemer, og *som konstaterer* at trusselen fra fremmedkrigere med terrorformål kan påvirke alle regioner og medlemsstater, også dem som befinner seg langt fra konfliktområdene, og *som uttrykker dyp bekymring* over at fremmedkrigere med terrorformål bruker sin ytterliggående ideologi til å fremme terrorisme,

som uttrykker bekymring over at terrorister og terroristgrupper i opprinnelses-, transitt- og bestemmelsesstatene har opprettet internasjonale nettverk for å forflytte fremmedkrigere med terrorformål og tilhørende ressurser fram og tilbake mellom statene,

som uttrykker særlig bekymring over at fremmedkrigere med terrorformål rekrutteres av og slutter seg til grupper som Den islamske staten i Irak og Levanten (ISIL), Al Nusra-fronten (ANF) og andre celler, tilknyttede grupper, utbrytergrupper eller grupper utgått fra Al Qaida, som listeført av komiteen nedsatt i henhold til resolusjon 1267 (1999) og 1989 (2011), *som erkjenner* at trusselen fra fremmedkrigere med terrorformål blant annet omfatter personer som støtter de handlinger eller aktiviteter som utføres av Al Qaida og tilhørende celler, tilknyttede grupper, utbrytergrupper og grupper utgått fra Al Qaida, også gjennom rekruttering til eller andre handlinger eller aktiviteter som støtter opp under slike grupper, og *som understreker* behovet for en snarlig håndtering av denne spesifikke trusselen,

som erkjenner at det for å møte trusselen fra fremmedkrigere med terrorformål kreves omfattende tiltak mot de underliggende faktorene, blant annet ved å forebygge radikaliserings som fører til terrorisme, demme opp for rekruttering, hindre reisemuligheter for fremmedkrigere med terrorformål, stanse økonomisk støtte til fremmedkrigere med terrorformål, bekjempe voldelig ekstremisme som igjen kan føre til terrorisme, bekjempe oppfordringer til terrorhandlinger som bunner i ekstremisme eller intoleranse, fremme politisk og religiøs toleranse, økonomisk utvikling, sosial utjevning og inkludering, bilegge og løse væpnede konflikter og legge til rette for reintegrering og rehabilitering,

som også erkjenner at terrorisme ikke kan bekjempes ved hjelp av militærmakt, rettshåndhevingstiltak og etterretningsoperasjoner alene, og *som understreker* at det er nødvendig å gripe fatt i de omstendighetene som bidrar til å

Figur 1.2

S/RES/2178 (2014)

spre terrorisme, slik det er angitt i søyle I i FNs globale antiterrorstrategi (A/RES/60/288),

som uttrykker bekymring over den økte bruken av kommunikasjonsteknologi blant terrorister og deres støttespillere med sikte på radikalisering som fører til terrorisme, rekruttering og oppfordring til å begå terrorhandlinger, også via Internett, og finansiering av og tilrettelegging av reiser for fremmedkrigere med terrorformål og påfølgende aktiviteter, og som understreker at medlemsstatene må samarbeide om å forhindre at terrorister utnytter teknologi, kommunikasjonsmidler og ressurser for å søke støtte til terrorhandlinger, samtidig som menneskerettighetene og de grunnleggende friheter samt andre folkerettslige forpliktelser overholdes,

som merker seg og verdsetter FN-enheters innsats for å bygge kapasitet, særlig enheter innenfor FNs enhet for koordinering av antiterror (CTITF), herunder FNs kontor for kontroll med narkotika og forebygging av kriminalitet (UNODC) og FNs antiterrorcenter (UNCCT), og også innsatsen til Sikkerhetsrådets antiterrorsekretariat (CTED) for å legge til rette for teknisk bistand, særlig ved å fremme kontakt mellom ytere og mottakere av bistand til kapasitetsoppbygging, og i samarbeid med andre relevante internasjonale, regionale og subregionale organisasjoner, for å bistå medlemsstatene, på deres anmodning, med å gjennomføre FNs globale antiterrorstrategi,

som merker seg den senere tids utvikling og initiativer internasjonalt, regionalt og subregionalt for å forebygge og bekjempe internasjonal terrorisme, og som merker seg Det globale antiterrorforumets (GCTF) arbeid, særlig de omfattende reglene for god praksis for å håndtere fenomenet fremmedkrigere med terrorformål som forumet nylig vedtok, samt offentliggjøringen av flere andre ramme- og praksisdokumenter, blant annet om bekjempelse av voldelig ekstremisme, strafferettssystem, fengsler, kidnapping for løsepenger, støtte til terrorofre og lokalbasert politi, for å bistå berørte stater med den praktiske gjennomføringen av FNs rettslige og politiske rammeverk for antiterrorarbeid og for å utfylle de relevante FN-enhetenes arbeid mot terrorisme på disse områdene,

som merker seg og verdsetter Interpols innsats for å møte trusselen fra fremmedkrigere med terrorformål, blant annet gjennom verdensomspennende utveksling av informasjon om rettshåndheving gjennom bruk av organisasjonens sikre kommunikasjonsnett, databaser og varslingsystem, prosedyrer for sporing av stjålne og forfalskede legitimasjonspapirer og reisedokumenter samt Interpols antiterrorfora og program mot fremmedkrigere med terrorformål.

som tar hensyn til og legger vekt på situasjonen for personer med mer enn ett statsborgerskap som reiser til statene de er statsborger av, i den hensikt å begå, planlegge, forberede eller ta del i terrorhandlinger eller å gi eller motta opplæring til terrorisme, og som henstiller statene om å treffe egnede tiltak i samsvar med sine forpliktelser etter nasjonal rett og folkeretten, herunder internasjonale menneskerettigheter,

som oppfordrer statene til, i samsvar med folkeretten, særlig internasjonale menneskerettigheter og internasjonalt vern for flyktninger, å sikre at flyktningstatusen ikke misbrukes av personer som begår, organiserer eller medvirker til terrorhandlinger, herunder fremmedkrigere med terrorformål,

Figur 1.3

S/RES/2178 (2014)

som stadfester sin oppfordring til alle stater om snarest mulig å slutte seg til internasjonale konvensjoner og protokoller mot terrorisme, uansett om de er part i regionale konvensjoner på samme område eller ikke, og fullt ut å gjennomføre sine forpliktelser etter de konvensjoner og protokoller de har sluttet seg til,

som merker seg at terrorisme er en vedvarende trussel mot internasjonal fred og sikkerhet, og *som bekrefter* at det er nødvendig, med alle midler og i samsvar med FN-pakten, å bekjempe trusselen mot internasjonal fred og sikkerhet som følger av terrorhandlinger begått blant andre av fremmedkrigere med terrorformål,

som handler etter FN-paktens kapittel VII,

1. *fordømmer* voldelig ekstremisme, som kan føre til terrorisme, sektersk vold og terrorhandlinger som begås av fremmedkrigere med terrorformål, og *krever* at alle fremmedkrigere med terrorformål avvæpnes og stanser alle terrorhandlinger og all deltaking i væpnede konflikter,

2. *bekrefter på nytt* at alle stater skal forhindre forflytning av terrorister eller terroristgrupper ved å føre effektiv grensekontroll og kontroll med utstedelse av legitimasjonspapirer og reisedokumenter, og gjennom tiltak for å forhindre ettergjøring, dokumentfalsk eller ulovlig bruk av legitimasjonspapirer og reisedokumenter, *understreker* i den forbindelse at det er viktig å møte trusselen fra fremmedkrigere med terrorformål i samsvar med gjeldende internasjonale forpliktelser, og *oppmuntrer* medlemsstatene til å benytte kunnskapsbaserte risikovurderinger og undersøkelsesmetoder for reisende, herunder innhenting og analyse av reisedata, uten å måtte utarbeide profiler ut fra stereotypier basert på diskriminering som er forbudt etter folkeretten,

3. *henstiller* medlemsstatene, i samsvar med nasjonal rett og folkeretten, om å intensivere og forsere utvekslingen av operasjonell informasjon om terrorister eller terrornettverk, herunder fremmedkrigere med terrorformål, sine handlinger eller bevegelser, særlig med staten vedkommende er bosatt i eller er statsborger av, gjennom bilaterale eller multilaterale ordninger, særlig FN,

4. *oppfordrer* alle medlemsstatene, i samsvar med deres forpliktelser etter folkeretten, til å samarbeide for å møte trusselen fra fremmedkrigere med terrorformål, blant annet ved å forebygge radikalisering som fører til terrorisme, og rekruttering av fremmedkrigere med terrorformål, også av barn, forhindre fremmedkrigere med terrorformål i å krysse landegrensene, stanse og forhindre økonomisk støtte til samt utarbeide og iverksette strategier for å straffeefølge, rehabilitere og reintegrere returnerte fremmedkrigere med terrorformål

5. *beslutter* at medlemsstatene, i samsvar med internasjonale menneskerettigheter, internasjonalt vern for flyktninger og internasjonal humanitærrett, skal forebygge og bekjempe rekruttering, organisering, transport eller utrustning av personer som reiser til en annen stat enn staten vedkommende er bosatt i eller er statsborger av med formål om å begå, planlegge, forberede eller ta del i terrorhandlinger eller å gi eller motta opplæring til terrorisme, og finansiering av deres reiser og aktiviteter,

6. *minner om* sin beslutning, i resolusjon [1373 \(2001\)](#), om at alle medlemsstater skal sørge for at enhver person som tar del i finansiering eller planlegging av, forberedelse til eller utøvelse av terrorhandlinger, eller som støtter terrorhandlinger, stilles for retten, og *beslutter* at alle stater skal sørge for at det i

Figur 1.4

S/RES/2178 (2014)

deres nasjonale lover og forskrifter fastsettes bestemmelser om alvorlige, straffbare handlinger som er tilstrekkelige til at de kan straffeforfølge og straffebelegge på en måte som behørig gjenspeiler overtredelsens alvorlighetsgrad,

a) egne statsborgere som reiser eller forsøker å reise til en annen stat enn staten vedkommende er bosatt i eller er statsborger av, og andre personer som reiser eller forsøker å reise fra deres territorium til en annen stat enn staten vedkommende er bosatt i eller er statsborger av, med formål om å begå, planlegge, forberede eller ta del i terrorhandlinger eller å gi eller motta opplæring til terrorisme,

b) forsettlig fremskaffing eller innsamling av økonomiske midler, uansett måte, direkte eller indirekte, begått av deres borgere eller på deres territorium, i den hensikt å benytte disse, eller med kunnskap om at de skal benyttes, til å finansiere reiser for personer som reiser til en annen stat enn staten vedkommende er bosatt i eller er statsborger av, i den med formål om å begå, planlegge, forberede eller ta del i terrorhandlinger eller å gi eller motta opplæring til terrorisme, og

c) forsettlig organisering eller annen tilrettelegging, herunder rekruttering, begått av deres borgere eller på deres territorium, av reiser for personer som reiser til en annen stat enn staten vedkommende er bosatt i eller er statsborger av med formål om å begå, planlegge, forberede eller ta del i terrorhandlinger eller å gi eller motta opplæring til terrorisme,

7. *uttrykker* sin faste beslutning om å vurdere, i henhold til resolusjon [2161 \(2014\)](#), å føre lister over personer, grupper, foretak og enheter med tilknytning til Al Qaida som finansierer dem, utrunder dem med våpen, planlegger eller rekrutterer for dem, eller som på annen måte støtter deres handlinger eller aktiviteter, herunder gjennom informasjons- og kommunikasjonsteknologi som Internett, sosiale medier eller annet,

8. *beslutter*, uten at det berører innreise eller transittopphold som er nødvendig for å gjennomføre rettslige skritt, herunder prosesser knyttet til arrestasjon eller forvaring av en fremmedkriger med terrorformål, at medlemsstatene skal forhindre innreise til eller transitt gjennom sitt territorium av enhver person som staten har troverdige opplysninger om, når opplysningene gir rimelig grunn til å anta at vedkommende ønsker innreise til eller transitt gjennom deres territorium i den hensikt å ta del i handlinger beskrevet i nr. 6, herunder enhver handling eller aktivitet som kan tyde på at en person, en gruppe, et foretak eller en enhet har tilknytning til Al Qaida, som angitt i nr. 2 i resolusjon [2161 \(2014\)](#), forutsatt at ingen bestemmelse i dette nummer pålegger en stat å nekte egne statsborgere eller personer med permanent opphold i staten innreise til sitt territorium eller kreve at de forlater det,

9. *oppfordrer* medlemsstatene til å kreve at luftfartsselskaper som driver virksomhet på deres territorium, på forhånd skal gi passasjeropplysninger om personer som er listeført av komiteen oppnevnt i henhold til resolusjon [1267 \(1999\)](#) og [1989 \(2011\)](#) (heretter kalt «komiteen»), til vedkommende nasjonale myndigheter med sikte på å avdekke slike personers avreise fra eller forsøk på innreise til eller transitt gjennom statens territorium ved bruk av sivile luftfartøyer, og som videre *oppfordrer* medlemsstatene til å underrette komiteen om all avreise fra eller alle forsøk på innreise til eller transitt gjennom deres territorium som beskrevet, foretatt av nevnte personer, samt å gi disse opplysningene til staten vedkommende er bosatt

Figur 1.5

S/RES/2178 (2014)

i eller er statsborger av, alt etter forholdene og i samsvar med nasjonal rett og internasjonale forpliktelser,

10. *legger vekt på* at det er maktpåliggende å gjennomføre denne resolusjon fullt ut og umiddelbart når det gjelder fremmedkrigere med terrorformål *✓*, *understreker* at det er særlig maktpåliggende å gjennomføre denne resolusjon når det gjelder fremmedkrigere med terrorformål med tilknytning til ISIL, ANF og andre celler, tilknyttede grupper, utbrytergrupper eller grupper utgått fra Al Qaida, som listeført av komiteen, og *uttrykker* at de er beredt til å vurdere, i henhold til resolusjon 2161 (2014), å listeføre personer med tilknytning til Al Qaida som begår handlingene angitt i nr. 6 ovenfor,

Internasjonalt samarbeid

11. *oppfordrer* medlemsstatene til å styrke det internasjonale, regionale og subregionale samarbeidet, eventuelt ved å inngå bilaterale avtaler, for å forhindre at fremmedkrigere med terrorformål reiser fra eller gjennom deres territorium, blant annet gjennom økt utveksling av informasjon med sikte på å identifisere fremmedkrigere med terrorformål, å dele og innføre beste praksis og å få bedre innsikt i reisemønsteret til fremmedkrigere med terrorformål, og for at medlemsstatene skal opptre samordnet ved innføring av nasjonale tiltak for å forhindre at terrorister utnytter teknologi, kommunikasjonsmidler og ressurser for å søke støtte til terrorhandlinger, samtidig som menneskerettighetene og de grunnleggende friheter samt andre folkerettslige forpliktelser overholdes,

12. *minner om* sin beslutning i resolusjon 1373 (2001) om at medlemsstatene skal yte hverandre størst mulig bistand i forbindelse med strafferettslig etterforskning, eller i forbindelse med prosesser knyttet til finansiering av eller støtte til terrorhandlinger, herunder bistand til opptak av bevis som de har rådighet over, og som er nødvendig av hensyn til rettsforfølgningen, og *understreker* at det er viktig å oppfylle denne forpliktelsen med hensyn til etterforskning eller prosesser som omfatter fremmedkrigere med terrorformål,

13. *oppmuntrer* Interpol til å intensivere sin innsats mot trusselen fra fremmedkrigere med terrorformål og å anbefale eller skaffe til veie ytterligere ressurser for å støtte og oppmuntre til nasjonale, regionale og internasjonale tiltak for å overvåke og forebygge transitt av fremmedkrigere med terrorformål, for eksempel ved å utvide bruken av Interpols FN-sirkulærer til å omfatte fremmedkrigere med terrorformål,

14. *oppfordrer* medlemsstatene til å bistå i oppbyggingen av statenes kapasitet til å møte trusselen fra fremmedkrigere med terrorformål, blant annet ved å forebygge og forby fremmedkrigere med terrorformål å reise over sjø- og landegrenser, særlig for de statene som grenser opp til områder med væpnet konflikt der det befinner seg fremmedkrigere med terrorformål, og *ønsker velkommen* og *oppmuntrer* til bilateral bistand fra medlemsstatene for å bistå i oppbyggingen av denne type nasjonal kapasitet,

Bekjempelse av voldelig ekstremisme for å forebygge terrorisme

15. *understreker* at bekjempelse av voldelig ekstremisme, som kan føre til terrorisme, blant annet ved å forebygge radikalisering, rekruttering og mobilisering som fører til at personer slutter seg til terroristgrupper og blir fremmedkrigere med

Figur 1.6

S/RES/2178 (2014)

terrorformål, er vesentlig for å kunne møte truslene fra fremmedkrigere med terrorformål mot internasjonal fred og sikkerhet, og *oppfordrer* medlemsstatene til å styrke innsatsen for å bekjempe denne type voldelig ekstremisme,

16. *oppmuntrer* medlemsstatene til å få berørte lokalsamfunn og ikke-statlige aktører med seg når de utarbeider strategier for å bekjempe den voldelige ekstremismens retorikk som kan anspore til terrorhandlinger, til å ta tak i de forholdene som bidrar til å spre voldelig ekstremisme som kan føre til terrorisme, blant annet ved å gi ungdom, familier, kvinner, religiøse ledere, kultur- og skoleledere samt alle andre berørte grupper i sivilsamfunnet økt innflytelse, og til å ta i bruk spesialtilpassede metoder for å bekjempe rekrutteringen til denne type voldelig ekstremisme og fremme sosial inkludering og utjevning,

17. *minner om* sin beslutning i nr. 14 i resolusjon 2161 (2014) om improviserte sprenglegemer (IED-er) og personer, grupper, foretak og enheter med tilknytning til Al Qaida, og *henstiller* i denne forbindelse til medlemsstatene å samarbeide når de innfører nasjonale tiltak for å forhindre terrorister i å utnytte teknologi, kommunikasjonsmidler og ressurser, herunder lyd og bilde, for å søke støtte til terrorhandlinger, samtidig som menneskerettighetene og de grunnleggende friheter samt andre folkerettslige forpliktelser overholdes,

18. *oppfordrer* medlemsstatene til å samarbeide hele veien og støtte hverandre i bekjempelsen av voldelig ekstremisme, som kan føre til terrorisme, blant annet gjennom kapasitetsoppbygging, samordning av planer og innsats samt deling av konkrete erfaringer,

19. *understreker* i denne forbindelse betydningen av medlemsstatenes innsats for å utvikle ikke-voldelige alternativer som berørte personer og lokalsamfunn kan benytte for å forebygge og løse konflikter og dermed redusere risikoen for radikaliserings som fører til terrorisme, og betydningen av innsats for å fremme fredelige alternativer til den voldelige retorikken som fremmedkrigere med terrorformål har lagt seg til, og *understreker* den rollen utdanning kan spille i bekjempelsen av terrorretorikk,

FNs engasjement mot trusselen fra fremmedkrigere med terrorformål

20. *konstaterer* at fremmedkrigere med terrorformål og de som finansierer eller på andre måter legger til rette for deres reiser og påfølgende aktiviteter, kan være mulige kandidater til å oppføres på listen over sanksjoner mot Al Qaida som komiteen fører i henhold til resolusjon 1267 (1999) og 1989 (2011), når de tar del i finansiering eller planlegging av, tilrettelegging for, forberedelse til eller utøvelse av handlinger eller aktiviteter som utføres av eller i samarbeid med, i navnet til, på vegne av eller til støtte for Al Qaida, ved at de leverer, selger eller overfører våpen og tilhørende materiell til eller rekrutterer på vegne av Al Qaida eller celler, tilknyttede grupper, utbrytergrupper eller grupper utgått fra Al Qaida, eller på andre måter støtter deres handlinger eller aktiviteter, og *oppfordrer* statene til å foreslå at disse fremmedkrigerne med terrorformål og de som legger til rette for eller finansierer deres reiser og påfølgende aktiviteter, eventuelt oppføres på listen,

21. *pålegger* komiteen oppnevnt i henhold til resolusjon 1267 (1999) og 1989 (2011) og gruppen for analysestøtte og sanksjonsovervåking (Analytical Support and Sanctions Monitoring Team), i nært samarbeid med alle berørte antiterrororganer i FN, særlig CTED, å rette særlig oppmerksomhet mot trusselen

Figur 1.7

S/RES/2178 (2014)

fra fremmedkrigere med terrorformål som er rekruttert av eller slutter seg til ISIL, ANF og alle grupper, foretak og enheter med tilknytning til Al Qaida,

22. *oppmuntrer* gruppen for analysestøtte og sanksjonsovervåking til å samordne innsatsen for å overvåke og møte trusselen fra fremmedkrigere med terrorformål med andre antiterrororganer i FN, særlig CTITF,

23. *ber* gruppen for analysestøtte og sanksjonsovervåking om, i nært samarbeid med andre antiterrororganer i FN, innen 180 dager å rapportere til komiteen oppnevnt i henhold til resolusjon 1267 (1999) og 1989 (2011) og innen 60 dager å gi komiteen en foreløpig og muntlig orientering om trusselen fra fremmedkrigere med terrorformål som er rekruttert av eller slutter seg til ISIL, ANF og alle grupper, foretak og enheter tilknyttet Al Qaida, herunder

a) en helhetlig vurdering av trusselen fra disse fremmedkrigerne med terrorformål, herunder dem som legger til rette for deres aktiviteter, av hvilke regioner som er sterkest berørt, og av tendenser med hensyn til radikalisering som fører til terrorisme, tilrettelegging, rekruttering, demografi og finansiering, og

b) anbefalinger om hva som kan gjøres for å styrke tiltakene mot trusselen fra fremmedkrigere med terrorformål \

24. *ber* antiterrorkomiteen om, innenfor komiteens gjeldende mandat og med støtte fra CTED, å kartlegge de største manglene i medlemsstatenes kapasitet til å gjennomføre Sikkerhetsrådets resolusjon 1373 (2001) og 1624 (2005), og som dermed kan forhindre statene i å stanse strømmen av fremmedkrigere med terrorformål, og å definere tiltak som har vist seg å være effektive for å stanse strømmen av fremmedkrigere med terrorformål ved gjennomføringen av resolusjon 1373 (2001) og 1624 (2005), og å legge til rette for teknisk bistand, særlig ved å fremme kontakt mellom ytere og mottakere av bistand til kapasitetsoppbygging, særlig i de mest berørte regionene, blant annet ved å utarbeide, på deres anmodning, omfattende strategier mot terrorisme for å bekjempe voldelig radikalisering og strømmen av fremmedkrigere med terrorformål, og minner om andre relevante aktørers rolle, for eksempel det globale antiterrorforumet (GCTF),

25. *understreker* at den økende trusselen fra fremmedkrigere med terrorformål er en del av de nye sakene, tendensene og utviklingstrekkene som knytter seg til resolusjon 1373 (2001) og 1624 (2005), og som Sikkerhetsrådet i resolusjon 2129 (2013) nr. 5 har bedt CTED om å kartlegge, og som antiterrorkomiteen derfor må vie stor oppmerksomhet, i samsvar med sitt mandat,

26. *ber* komiteen oppnevnt i henhold til resolusjon 1267 (1999) og 1989 (2011) og antiterrorkomiteen om å holde Sikkerhetsrådet kontinuerlig informert om deres respektive innsats i henhold til denne resolusjon,

27. *beslutter* at saken fortsatt skal stå på dagsordenen.

Figur 1.8

Vedlegg 1 engelsk

United Nations

S/RES/2178 (2014)



Security Council

Distr.: General
24 September 2014

Resolution 2178 (2014)

**Adopted by the Security Council at its 7272nd meeting, on
24 September 2014**

The Security Council,

Reaffirming that terrorism in all forms and manifestations constitutes one of the most serious threats to international peace and security and that any acts of terrorism are criminal and unjustifiable regardless of their motivations, whenever and by whomsoever committed, and *remaining* determined to contribute further to enhancing the effectiveness of the overall effort to fight this scourge on a global level,

Noting with concern that the terrorism threat has become more diffuse, with an increase, in various regions of the world, of terrorist acts including those motivated by intolerance or extremism, and *expressing* its determination to combat this threat,

Bearing in mind the need to address the conditions conducive to the spread of terrorism, and *affirming* Member States' determination to continue to do all they can to resolve conflict and to deny terrorist groups the ability to put down roots and establish safe havens to address better the growing threat posed by terrorism,

Emphasizing that terrorism cannot and should not be associated with any religion, nationality or civilization,

Recognizing that international cooperation and any measures taken by Member States to prevent and combat terrorism must comply fully with the Charter of the United Nations,

Reaffirming its respect for the sovereignty, territorial integrity and political independence of all States in accordance with the Charter,

Reaffirming that Member States must ensure that any measures taken to counter terrorism comply with all their obligations under international law, in particular international human rights law, international refugee law, and international humanitarian law, *underscoring* that respect for human rights, fundamental freedoms and the rule of law are complementary and mutually reinforcing with effective counter-terrorism measures, and are an essential part of a successful counter-terrorism effort and notes the importance of respect for the rule of law so as to effectively prevent and combat terrorism, and *noting* that failure to comply with these and other international obligations, including under the Charter

14-61606 (E)
1461606

Please recycle 



Figur 1.9

S/RES/2178 (2014)

of the United Nations, is one of the factors contributing to increased radicalization and fosters a sense of impunity,

Expressing grave concern over the acute and growing threat posed by foreign terrorist fighters, namely individuals who travel to a State other than their States of residence or nationality for the purpose of the perpetration, planning, or preparation of, or participation in, terrorist acts or the providing or receiving of terrorist training, including in connection with armed conflict, and *resolving* to address this threat,

Expressing grave concern about those who attempt to travel to become foreign terrorist fighters,

Concerned that foreign terrorist fighters increase the intensity, duration and intractability of conflicts, and also may pose a serious threat to their States of origin, the States they transit and the States to which they travel, as well as States neighbouring zones of armed conflict in which foreign terrorist fighters are active and that are affected by serious security burdens, and *noting* that the threat of foreign terrorist fighters may affect all regions and Member States, even those far from conflict zones, and *expressing* grave concern that foreign terrorist fighters are using their extremist ideology to promote terrorism,

Expressing concern that international networks have been established by terrorists and terrorist entities among States of origin, transit and destination through which foreign terrorist fighters and the resources to support them have been channelled back and forth,

Expressing particular concern that foreign terrorist fighters are being recruited by and are joining entities such as the Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL), the Al-Nusrah Front (ANF) and other cells, affiliates, splinter groups or derivatives of Al-Qaida, as designated by the Committee established pursuant to resolutions 1267 (1999) and 1989 (2011), *recognizing* that the foreign terrorist fighter threat includes, among others, individuals supporting acts or activities of Al-Qaida and its cells, affiliates, splinter groups, and derivative entities, including by recruiting for or otherwise supporting acts or activities of such entities, and *stressing* the urgent need to address this particular threat,

Recognizing that addressing the threat posed by foreign terrorist fighters requires comprehensively addressing underlying factors, including by preventing radicalization to terrorism, stemming recruitment, inhibiting foreign terrorist fighter travel, disrupting financial support to foreign terrorist fighters, countering violent extremism, which can be conducive to terrorism, countering incitement to terrorist acts motivated by extremism or intolerance, promoting political and religious tolerance, economic development and social cohesion and inclusiveness, ending and resolving armed conflicts, and facilitating reintegration and rehabilitation,

Recognizing also that terrorism will not be defeated by military force, law enforcement measures, and intelligence operations alone, and *underlining* the need to address the conditions conducive to the spread of terrorism, as outlined in Pillar I of the United Nations Global Counter-Terrorism Strategy (A/RES/60/288),

Expressing concern over the increased use by terrorists and their supporters of communications technology for the purpose of radicalizing to terrorism, recruiting and inciting others to commit terrorist acts, including through the internet, and

S/RES/2178 (2014)

financing and facilitating the travel and subsequent activities of foreign terrorist fighters, and *underlining* the need for Member States to act cooperatively to prevent terrorists from exploiting technology, communications and resources to incite support for terrorist acts, while respecting human rights and fundamental freedoms and in compliance with other obligations under international law,

Noting with appreciation the activities undertaken in the area of capacity building by United Nations entities, in particular entities of the Counter-Terrorism Implementation Task Force (CTITF), including the United Nations Office of Drugs and Crime (UNODC) and the United Nations Centre for Counter-Terrorism (UNCCT), and also the efforts of the Counter Terrorism Committee Executive Directorate (CTED) to facilitate technical assistance, specifically by promoting engagement between providers of capacity-building assistance and recipients, in coordination with other relevant international, regional and subregional organizations, to assist Member States, upon their request, in implementation of the United Nations Global Counter-Terrorism Strategy,

Noting recent developments and initiatives at the international, regional and subregional levels to prevent and suppress international terrorism, and *noting* the work of the Global Counterterrorism Forum (GCTF), in particular its recent adoption of a comprehensive set of good practices to address the foreign terrorist fighter phenomenon, and its publication of several other framework documents and good practices, including in the areas of countering violent extremism, criminal justice, prisons, kidnapping for ransom, providing support to victims of terrorism, and community-oriented policing, to assist interested States with the practical implementation of the United Nations counter-terrorism legal and policy framework and to complement the work of the relevant United Nations counter-terrorism entities in these areas,

Noting with appreciation the efforts of INTERPOL to address the threat posed by foreign terrorist fighters, including through global law enforcement information sharing enabled by the use of its secure communications network, databases, and system of advisory notices, procedures to track stolen, forged identity papers and travel documents, and INTERPOL's counter-terrorism fora and foreign terrorist fighter programme,

Having regard to and highlighting the situation of individuals of more than one nationality who travel to their states of nationality for the purpose of the perpetration, planning, preparation of, or participation in, terrorist acts or the providing or receiving of terrorist training, and *urging* States to take action, as appropriate, in compliance with their obligations under their domestic law and international law, including international human rights law,

Calling upon States to ensure, in conformity with international law, in particular international human rights law and international refugee law, that refugee status is not abused by the perpetrators, organizers or facilitators of terrorist acts, including by foreign terrorist fighters,

Reaffirming its call upon all States to become party to the international counter-terrorism conventions and protocols as soon as possible, whether or not they are a party to regional conventions on the matter, and to fully implement their obligations under those to which they are a party,

S/RES/2178 (2014)

Noting the continued threat to international peace and security posed by terrorism, and *affirming* 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, including those perpetrated by foreign terrorist fighters,

Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations,

1. *Condemns* the violent extremism, which can be conducive to terrorism, sectarian violence, and the commission of terrorist acts by foreign terrorist fighters, and *demands* that all foreign terrorist fighters disarm and cease all terrorist acts and participation in armed conflict;

2. *Reaffirms* that all States shall 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, *underscores*, in this regard, the importance of addressing, in accordance with their relevant international obligations, the threat posed by foreign terrorist fighters, and *encourages* Member States to employ evidence-based traveller risk assessment and screening procedures including collection and analysis of travel data, without resorting to profiling based on stereotypes founded on grounds of discrimination prohibited by international law;

3. *Urges* Member States, in accordance with domestic and international law, to intensify and accelerate the exchange of operational information regarding actions or movements of terrorists or terrorist networks, including foreign terrorist fighters, especially with their States of residence or nationality, through bilateral or multilateral mechanisms, in particular the United Nations;

4. *Calls upon* all Member States, in accordance with their obligations under international law, to cooperate in efforts to address the threat posed by foreign terrorist fighters, including by preventing the radicalization to terrorism and recruitment of foreign terrorist fighters, including children, preventing foreign terrorist fighters from crossing their borders, disrupting and preventing financial support to foreign terrorist fighters, and developing and implementing prosecution, rehabilitation and reintegration strategies for returning foreign terrorist fighters;

5. *Decides* that Member States shall, consistent with international human rights law, international refugee law, and international humanitarian law, prevent and suppress the recruiting, organizing, transporting or equipping of individuals who travel to a State other than their States of residence or nationality for the purpose of the perpetration, planning, or preparation of, or participation in, terrorist acts or the providing or receiving of terrorist training, and the financing of their travel and of their activities;

6. *Recalls* its decision, in resolution [1373 \(2001\)](#), that all Member States shall 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 *decides* that all States shall ensure that their domestic laws and regulations establish serious criminal offenses sufficient to provide the ability to prosecute and to penalize in a manner duly reflecting the seriousness of the offense:

(a) their nationals who travel or attempt to travel to a State other than their States of residence or nationality, and other individuals who travel or attempt to

S/RES/2178 (2014)

travel from their territories to a State other than their States of residence or nationality, for the purpose of the perpetration, planning, or preparation of, or participation in, terrorist acts, or the providing or receiving of terrorist training;

(b) 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 finance the travel of individuals who travel to a State other than their States of residence or nationality for the purpose of the perpetration, planning, or preparation of, or participation in, terrorist acts or the providing or receiving of terrorist training; and,

(c) the wilful organization, or other facilitation, including acts of recruitment, by their nationals or in their territories, of the travel of individuals who travel to a State other than their States of residence or nationality for the purpose of the perpetration, planning, or preparation of, or participation in, terrorist acts or the providing or receiving of terrorist training;

7. *Expresses* its strong determination to consider listing pursuant to resolution 2161 (2014) individuals, groups, undertakings and entities associated with Al-Qaida who are financing, arming, planning, or recruiting for them, or otherwise supporting their acts or activities, including through information and communications technologies, such as the internet, social media, or any other means;

8. *Decides* that, without prejudice to entry or transit necessary in the furtherance of a judicial process, including in furtherance of such a process related to arrest or detention of a foreign terrorist fighter, Member States shall prevent the entry into or transit through their territories of any individual about whom that State has credible information that provides reasonable grounds to believe that he or she is seeking entry into or transit through their territory for the purpose of participating in the acts described in paragraph 6, including any acts or activities indicating that an individual, group, undertaking or entity is associated with Al-Qaida, as set out in paragraph 2 of resolution 2161 (2014), provided that nothing in this paragraph shall oblige any State to deny entry or require the departure from its territories of its own nationals or permanent residents;

9. *Calls upon* Member States to require that airlines operating in their territories provide advance passenger information to the appropriate national authorities in order to detect the departure from their territories, or attempted entry into or transit through their territories, by means of civil aircraft, of individuals designated by the Committee established pursuant to resolutions 1267 (1999) and 1989 (2011) ("the Committee"), and further *calls upon* Member States to report any such departure from their territories, or such attempted entry into or transit through their territories, of such individuals to the Committee, as well as sharing this information with the State of residence or nationality, as appropriate and in accordance with domestic law and international obligations;

10. *Stresses* the urgent need to implement fully and immediately this resolution with respect to foreign terrorist fighters, *underscores* the particular and urgent need to implement this resolution with respect to those foreign terrorist fighters who are associated with ISIL, ANF and other cells, affiliates, splinter groups or derivatives of Al-Qaida, as designated by the Committee, and *expresses* its

Figur 1.13

S/RES/2178 (2014)

readiness to consider designating, under resolution 2161 (2014), individuals associated with Al-Qaida who commit the acts specified in paragraph 6 above;

International Cooperation

11. *Calls upon* Member States to improve international, regional, and subregional cooperation, if appropriate through bilateral agreements, to prevent the travel of foreign terrorist fighters from or through their territories, including through increased sharing of information for the purpose of identifying foreign terrorist fighters, the sharing and adoption of best practices, and improved understanding of the patterns of travel by foreign terrorist fighters, and for Member States to act cooperatively when taking national measures to prevent terrorists from exploiting technology, communications and resources to incite support for terrorist acts, while respecting human rights and fundamental freedoms and in compliance with other obligations under international law;

12. *Recalls* its decision in resolution 1373 (2001) that Member States shall afford one another the greatest measure of assistance in connection with criminal investigations or proceedings relating to the financing or support of terrorist acts, including assistance in obtaining evidence in their possession necessary for the proceedings, and *underlines* the importance of fulfilling this obligation with respect to such investigations or proceedings involving foreign terrorist fighters;

13. *Encourages* Interpol to intensify its efforts with respect to the foreign terrorist fighter threat and to recommend or put in place additional resources to support and encourage national, regional and international measures to monitor and prevent the transit of foreign terrorist fighters, such as expanding the use of INTERPOL Special Notices to include foreign terrorist fighters;

14. *Calls upon* States to help build the capacity of States to address the threat posed by foreign terrorist fighters, including to prevent and interdict foreign terrorist fighter travel across land and maritime borders, in particular the States neighbouring zones of armed conflict where there are foreign terrorist fighters, and *welcomes* and *encourages* bilateral assistance by Member States to help build such national capacity;

Countering Violent Extremism in Order to Prevent Terrorism

15. *Underscores* that countering violent extremism, which can be conducive to terrorism, including preventing radicalization, recruitment, and mobilization of individuals into terrorist groups and becoming foreign terrorist fighters is an essential element of addressing the threat to international peace and security posed by foreign terrorist fighters, and *calls upon* Member States to enhance efforts to counter this kind of violent extremism;

16. *Encourages* Member States to engage relevant local communities and non-governmental actors in developing strategies to counter the violent extremist narrative that can incite terrorist acts, address the conditions conducive to the spread of violent extremism, which can be conducive to terrorism, including by empowering youth, families, women, religious, cultural and education leaders, and all other concerned groups of civil society and adopt tailored approaches to countering recruitment to this kind of violent extremism and promoting social inclusion and cohesion;

S/RES/2178 (2014)

17. *Recalls* its decision in paragraph 14 of resolution 2161 (2014) with respect to improvised explosive devices (IEDs) and individuals, groups, undertakings and entities associated with Al-Qaida, and *urges* Member States, in this context, to act cooperatively when taking national measures to prevent terrorists from exploiting technology, communications and resources, including audio and video, to incite support for terrorist acts, while respecting human rights and fundamental freedoms and in compliance with other obligations under international law;

18. *Calls upon* Member States to cooperate and consistently support each other's efforts to counter violent extremism, which can be conducive to terrorism, including through capacity building, coordination of plans and efforts, and sharing lessons learned;

19. *Emphasizes* in this regard the importance of Member States' efforts to develop non-violent alternative avenues for conflict prevention and resolution by affected individuals and local communities to decrease the risk of radicalization to terrorism, and of efforts to promote peaceful alternatives to violent narratives espoused by foreign terrorist fighters, and *underscores* the role education can play in countering terrorist narratives;

United Nations Engagement on the Foreign Terrorist Fighter Threat

20. *Notes* that foreign terrorist fighters and those who finance or otherwise facilitate their travel and subsequent activities may be eligible for inclusion on the Al-Qaida Sanctions List maintained by the Committee pursuant to resolutions 1267 (1999) and 1989 (2011) where they participate in the financing, planning, facilitating, preparing, or perpetrating of acts or activities by, in conjunction with, under the name of, on behalf of, or in support of, Al-Qaida, supplying, selling or transferring arms and related materiel to, or recruiting for, or otherwise supporting acts or activities of Al-Qaida or any cell, affiliate, splinter group or derivative thereof, and *calls upon* States to propose such foreign terrorist fighters and those who facilitate or finance their travel and subsequent activities for possible designation;

21. *Directs* the Committee established pursuant to resolution 1267 (1999) and 1989 (2011) and the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team, in close cooperation with all relevant United Nations counter-terrorism bodies, in particular CTED, to devote special focus to the threat posed by foreign terrorist fighters recruited by or joining ISIL, ANF and all groups, undertakings and entities associated with Al-Qaida;

22. *Encourages* the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team to coordinate its efforts to monitor and respond to the threat posed by foreign terrorist fighters with other United Nations counter-terrorism bodies, in particular the CTITF;

23. *Requests* the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team, in close cooperation with other United Nations counter-terrorism bodies, to report to the Committee established pursuant to resolutions 1267 (1999) and 1989 (2011) within 180 days, and provide a preliminary oral update to the Committee within 60 days, on the threat posed by foreign terrorist fighters recruited by or joining ISIL, ANF and all groups, undertakings and entities associated with Al-Qaida, including:

S/RES/2178 (2014)

(a) a comprehensive assessment of the threat posed by these foreign terrorist fighters, including their facilitators, the most affected regions and trends in radicalization to terrorism, facilitation, recruitment, demographics, and financing; and

(b) recommendations for actions that can be taken to enhance the response to the threat posed by these foreign terrorist fighters;

24. *Requests* the Counter-Terrorism Committee, within its existing mandate and with the support of CTED, to identify principal gaps in Member States' capacities to implement Security Council resolutions 1373 (2001) and 1624 (2005) that may hinder States' abilities to stem the flow of foreign terrorist fighters, as well as to identify good practices to stem the flow of foreign terrorist fighters in the implementation of resolutions 1373 (2001) and 1624 (2005), and to facilitate technical assistance, specifically by promoting engagement between providers of capacity-building assistance and recipients, especially those in the most affected regions, including through the development, upon their request, of comprehensive counter-terrorism strategies that encompass countering violent radicalization and the flow of foreign terrorist fighters, recalling the roles of other relevant actors, for example the Global Counterterrorism Forum;

25. *Underlines* that the increasing threat posed by foreign terrorist fighters is part of the emerging issues, trends and developments related to resolutions 1373 (2001) and 1624 (2005), that, in paragraph 5 of resolution 2129 (2013), the Security Council directed CTED to identify, and therefore merits close attention by the Counter-Terrorism Committee, consistent with its mandate;

26. *Requests* the Committee established pursuant to resolutions 1267 (1999) and 1989 (2011) and the Counter-Terrorism Committee to update the Security Council on their respective efforts pursuant to this resolution;

27. *Decides* to remain seized of the matter.

Vedlegg 2**Tilleggsprotokoll 22. oktober 2015 til Europarådets
konvensjon 16. mai 2005 om forebygging av terrorisme
(Rigaprotokollen)**

Vedlegg 2 norsk

Tilleggsprotokoll til Europarådets konvensjon om forebygging av terrorisme

Europarådets medlemsstater og de øvrige parter i Europarådets konvensjon om forebygging av terrorisme (CETS nr. 196), som har undertegnet denne protokoll,

som tar i betraktning at Europarådets mål er å oppnå større enhet blant sine medlemmer,

som ønsker å styrke innsatsen ytterligere for å forebygge og bekjempe enhver form for terrorisme, både i Europa og i verden for øvrig, samtidig som menneskerettighetene og rettsstatens normer overholdes,

som minner om menneskerettighetene og de grunnleggende friheter nedfelt særlig i den europeiske konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter (ETS nr. 5) og de tilhørende protokoller samt i den internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter,

som uttrykker alvorlig bekymring over den trussel som følger av at personer reiser til fremmede stater i den hensikt å begå, medvirke til eller ta del i terrorhandlinger eller å gi eller motta opplæring til terrorisme på en annen stats territorium,

som i den forbindelse viser til resolusjon 2178 (2014), som ble vedtatt av FNs sikkerhetsråd på rådets 7272. møte 24. september 2014, særlig punkt 4 til 6 i resolusjonen,

som anser det ønskelig å supplere Europarådets konvensjon om forebygging av terrorisme på visse områder,

er blitt enige om følgende:

Artikkel 1 – Formål

Denne protokoll har som mål å supplere bestemmelsene i Europarådets konvensjon om forebygging av terrorisme, som ble åpnet for undertegning i Warszawa 16. mai 2005 (heretter kalt «konvensjonen»), med bestemmelser om å straffeforfølge handlingene beskrevet i artikkel 2 til 6 i denne protokoll, og derved styrke partenes innsats for å forebygge terrorisme og de negative konsekvensene av terrorisme for menneskerettighetene, særlig retten til liv, både ved hjelp av nasjonale tiltak og internasjonalt samarbeid, samtidig som det tas behørig hensyn til gjeldende multilaterale og bilaterale traktater og avtaler mellom partene.

Artikkel 2 – Delta i en organisasjon eller en gruppe med terrorisme som formål

Figur 2.1

1. I denne protokoll menes med å «delta i en organisasjon eller en gruppe med terrorisme som formål» å ta del i en organisasjons eller gruppes aktiviteter med formål om å begå eller medvirke til at organisasjonen eller gruppen begår én eller flere terrorhandlinger.

2. Hver part skal vedta de tiltak som er nødvendige for å fastsette som straffbart lovbrudd i nasjonal lovgivning å «delta i en organisasjon eller en gruppe med terrorisme som formål» som definert i nr. 1, når handlingen er rettsstridig og forsettlig.

Artikkel 3 – Motta opplæring til terrorisme

1. I denne protokoll menes med å «motta opplæring til terrorisme» å motta instruksjon, herunder å erverve kunnskap eller praktiske ferdigheter, fra en annen person om framstilling eller bruk av sprengstoff, skytevåpen eller andre våpen eller skadelige eller farlige stoffer, eller om andre spesifikke metoder eller teknikker, med formål om å begå eller medvirke til en terrorhandling.

2. Hver part skal vedta de tiltak som er nødvendige for å fastsette som straffbart lovbrudd i nasjonal lovgivning å «motta opplæring til terrorisme» som definert i nr. 1, når handlingen er rettsstridig og forsettlig.

Artikkel 4 – Reise til en fremmed stat med terrorisme som formål

1. I denne protokoll menes med å «reise til en fremmed stat med terrorisme som formål» å reise til en annen stat enn staten som vedkommende er statsborger av eller er bosatt i, med formål om å begå, forberede eller ta del i en terrorhandling eller å gi eller motta opplæring til terrorisme.

2. Hver part skal vedta de tiltak som er nødvendige for å fastsette som straffbart lovbrudd i nasjonal lovgivning å «reise til en fremmed stat med terrorisme som formål» som definert i nr. 1, når reisen foretas fra partens territorium eller av partens borgere, og handlingen er rettsstridig og forsettlig. Parten kan samtidig fastsette vilkår i henhold til og i tråd med de prinsipper som er nedfelt i partens forfatning.

3. Hver part skal i tillegg vedta de tiltak som er nødvendige for at forsøk på å begå en straffbar handling som definert i denne artikkel skal anses for å utgjøre en straffbar handling i henhold til og i samsvar med nasjonal lovgivning.

Artikkel 5 – Finansiære reise til en fremmed stat med terrorisme som formål

1. I denne protokoll menes med å «finansiære reise til en fremmed stat med terrorisme som formål» direkte eller indirekte og uansett middel å skaffe eller samle inn økonomiske midler som helt eller delvis setter en person i stand til å reise til en

fremmed stat med terrorisme som formål som definert i artikkel 4 nr. 1 i denne protokoll, med kunnskap om at midlene helt eller delvis er tenkt brukt til et slikt formål.

2. Hver part skal vedta de tiltak som er nødvendige for å fastsette som straffbart lovbrudd i nasjonal lovgivning å «finansiere reise til en fremmed stat med terrorisme som formål» som definert i nr. 1, når handlingen er rettsstridig og forsettlig.

Artikkel 6 – Organisere eller på annen måte legge til rette for reise til en fremmed stat med terrorisme som formål

1. I denne protokoll menes med å «organisere eller på annen måte legge til rette for reise til en fremmed stat med terrorisme som formål» enhver form for organisering eller tilrettelegging som bistår en person i forbindelse med reise til en fremmed stat med terrorisme som formål som definert i artikkel 4 nr. 1 i denne protokoll, med kunnskap om at bistanden som derved gis, har terrorisme som formål.

2. Hver part skal vedta de tiltak som er nødvendige for å fastsette som straffbart lovbrudd i nasjonal lovgivning å «organisere eller på annen måte legge til rette for reise til en fremmed stat med terrorisme som formål» som definert i nr. 1, når handlingen er rettsstridig og forsettlig.

Artikkel 7 – Utveksling av informasjon

1. Hver part skal, uten at det berører artikkel 3 nr. 2 bokstav a) i konvensjonen og i samsvar med nasjonal lovgivning og gjeldende internasjonale forpliktelser, treffe de tiltak som er nødvendige for å bedre den rettidige utvekslingen mellom partene av all tilgjengelig relevant informasjon om personer som reiser til en fremmed stat med terrorisme som formål som definert i artikkel 4. For dette formål skal hver part utpeke et kontaktpunkt som skal være tilgjengelig 24 timer i døgnet 7 dager i uken.

2. En part står fritt til å utpeke et eksisterende kontaktpunkt i henhold til nr. 1.

3. En parts kontaktpunkt skal være i stand til å kommunisere raskt med en annen parts kontaktpunkt.

Artikkel 8 – Vilkår, beskyttelse av menneskerettighetene mv.

1. Hver part skal ved gjennomføringen av denne protokoll, herunder vedtakelsen, gjennomføringen og anvendelsen av straffebestemmelsene i henhold til artikkel 2 til 6, sikre at menneskerettslige forpliktelser overholdes, særlig retten til fri bevegelse, ytringsfriheten, organisasjonsfriheten og religionsfriheten som fastlagt i den europeiske konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de

grunnleggende friheter, den internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter og andre folkerettslige forpliktelser som måtte gjelde for parten.

2. Vedtakelsen, gjennomføringen og anvendelsen av straffebestemmelsene i henhold til artikkel 2 til 6 i denne protokoll skal dessuten være i samsvar med forholdsmessighetsprinsippet, hvorved det tas hensyn til de rettmessige mål som søkes nådd og nødvendigheten av disse i et demokratisk samfunn, og enhver form for vilkårlighet, diskriminering og rasisme skal unngås.

Artikkel 9 – Forholdet mellom denne protokoll og konvensjonen

Ord og uttrykk brukt i denne protokoll skal tolkes i henhold til konvensjonen. Med unntak av artikkel 9 skal alle konvensjonens bestemmelser gjelde tilsvarende mellom partene.

Artikkel 10 – Undertegning og ikrafttredelse

1. Denne protokoll skal være åpen for undertegning for stater som har undertegnet konvensjonen. Protokollen skal ratifiseres, godtas eller godkjennes. En signatarstat kan ikke ratifisere, godta eller godkjenne denne protokoll med mindre den allerede har ratifisert, godtatt eller godkjent konvensjonen eller gjør det samtidig med protokollen. Ratifikasjons-, godtakelses- eller godkjenningsdokumentene skal deponeres hos Europarådets generalsekretær.

2. Denne protokoll trer i kraft den første dag i den måned som følger etter utløpet av et tidsrom på tre måneder regnet fra den dato det sjette ratifikasjons-, godtakelses- eller godkjenningsdokumentet er deponert, hvorav minst fire fra medlemsstater i Europarådet.

3. For enhver signatarstat som deretter deponerer sitt ratifikasjons-, godtakelses- eller godkjenningsdokument, skal denne protokoll tre i kraft den første dag i den måned som følger etter utløpet av et tidsrom på tre måneder regnet fra den dato ratifikasjons-, godtakelses- eller godkjenningsdokumentet er deponert.

Artikkel 11 – Tiltredelse til protokollen

1. Etter at denne protokoll er trådt i kraft, kan enhver stat som har tiltrådt konvensjonen, også tiltre denne protokoll eller gjøre det samtidig med konvensjonen.

2. For enhver stat som tiltrer protokollen etter nr. 1, trer protokollen i kraft den første dag i den måned som følger etter utløpet av et tidsrom på tre måneder regnet fra den dato tiltredelsesdokumentet er deponert hos Europarådets generalsekretær.

Figur 2.4

Artikkel 12 – Territoriell anvendelse

1. Enhver stat eller Den europeiske union kan ved undertegning eller ved deponering av sitt ratifikasjons-, godtakelses-, godkjennings- eller tiltredelsesdokument oppgi på hvilket territorium eller hvilke territorier denne protokoll får anvendelse.
2. Enhver part kan på et senere tidspunkt, ved en erklæring til Europarådets generalsekretær, utvide anvendelsen av denne protokoll til et annet territorium oppgitt i erklæringen. For et slikt territorium trer protokollen i kraft den første dag i den måned som følger etter utløpet av et tidsrom på tre måneder regnet fra den dato Generalsekretæren har mottatt erklæringen.
3. Enhver erklæring som avgis etter de to foregående numrene, kan for et territorium oppgitt i erklæringen tilbakekalles ved underretning til Europarådets generalsekretær. Tilbakekallingen trer i kraft den første dag i den måned som følger etter utløpet av et tidsrom på tre måneder regnet fra den dato Generalsekretæren har mottatt underretningen.

Artikkel 13 – Oppsigelse

1. En part kan når som helst si opp denne protokoll ved underretning til Europarådets generalsekretær.
2. Oppsigelsen får virkning fra den første dag i den måned som følger etter utløpet av et tidsrom på tre måneder regnet fra den dato Europarådets generalsekretær har mottatt underretningen.
3. Oppsigelse av konvensjonen medfører automatisk oppsigelse av denne protokoll.

Artikkel 14 – Underretning

Europarådets generalsekretær skal underrette Europarådets medlemsstater, Den europeiske union, ikke-medlemsstater som har deltatt ved utarbeidelsen av denne protokoll, og enhver stat som har tiltrådt eller som er innbudt til å tiltre protokollen, om

- a. enhver undertegning,
- b. deponering av ethvert ratifikasjons-, godtakelses-, godkjennings- eller tiltredelsesdokument,

c. enhver dato for ikrafttredelse av denne protokoll i samsvar med artikkel 10 og 11,

d. enhver annen handling, erklæring, underretning eller meddelelse som gjelder denne protokoll.

Som bekreftelse på dette har de undertegnede, som er gitt behørig fullmakt til det, undertegnet denne protokoll.

Utferdiget i Riga den 22. oktober 2015 på engelsk og fransk, med samme gyldighet for begge tekster, i ett eksemplar som skal deponeres i Europarådets arkiver. Europarådets generalsekretær skal oversende en bekreftet kopi til alle Europarådets medlemsstater, til Den europeiske union, til ikke-medlemsstater som har deltatt ved utarbeidelsen av denne protokoll, og til enhver stat som er innbudt til å tiltre protokollen.

Vedlegg 2 engelsk

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Council of Europe Treaty Series - No. 217

Additional Protocol to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism

Riga, 22.X.2015

The member States of the Council of Europe and the other Parties to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism (CETS No. 196), signatory to this Protocol,

Considering that the aim of the Council of Europe is to achieve greater unity between its members;

Desiring to further strengthen the efforts to prevent and suppress terrorism in all its forms, both in Europe and globally, while respecting human rights and the rule of law;

Recalling human rights and fundamental freedoms enshrined, in particular, in the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ETS No. 5) and its protocols, as well as in the International Covenant on Civil and Political Rights;

Expressing their grave concern about the threat posed by persons travelling abroad for the purpose of committing, contributing to or participating in terrorist offences, or the providing or receiving of training for terrorism in the territory of another State;

Having regard in this respect to Resolution 2178 (2014) adopted by the Security Council of the United Nations at its 7272nd meeting on 24 September 2014, in particular paragraphs 4 to 6 thereof;

Considering it desirable to supplement the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism in certain respects,

Have agreed as follows:

Article 1 – Purpose

The purpose of this Protocol is to supplement the provisions of the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism, opened for signature in Warsaw on 16 May 2005 (hereinafter referred to as “the Convention”) as regards the criminalisation of the acts described in Articles 2 to 6 of this Protocol, thereby enhancing the efforts of Parties in preventing terrorism and its negative effects on the full enjoyment of human rights, in particular the right to life, both by measures to be taken at national level and through international co-operation, with due regard to the existing applicable multilateral or bilateral treaties or agreements between the Parties.

CETS 217 – Prevention of Terrorism (Protocol), 22.X.2015

Article 2 – Participating in an association or group for the purpose of terrorism

- 1 For the purpose of this Protocol, “participating in an association or group for the purpose of terrorism” means to participate in the activities of an association or group for the purpose of committing or contributing to the commission of one or more terrorist offences by the association or the group.
- 2 Each Party shall adopt such measures as may be necessary to establish “participating in an association or group for the purpose of terrorism”, as defined in paragraph 1, when committed unlawfully and intentionally, as a criminal offence under its domestic law.

Article 3 – Receiving training for terrorism

- 1 For the purpose of this Protocol, “receiving training for terrorism” means to receive instruction, including obtaining knowledge or practical skills, from another person in the making or use of explosives, firearms or other weapons or noxious or hazardous substances, or in other specific methods or techniques, for the purpose of carrying out or contributing to the commission of a terrorist offence.
- 2 Each Party shall adopt such measures as may be necessary to establish “receiving training for terrorism”, as defined in paragraph 1, when committed unlawfully and intentionally, as a criminal offence under its domestic law.

Article 4 – Travelling abroad for the purpose of terrorism

- 1 For the purpose of this Protocol, “travelling abroad for the purpose of terrorism” means travelling to a State, which is not that of the traveller’s nationality or residence, for the purpose of the commission of, contribution to or participation in a terrorist offence, or the providing or receiving of training for terrorism.
- 2 Each Party shall adopt such measures as may be necessary to establish “travelling abroad for the purpose of terrorism”, as defined in paragraph 1, from its territory or by its nationals, when committed unlawfully and intentionally, as a criminal offence under its domestic law. In doing so, each Party may establish conditions required by and in line with its constitutional principles.
- 3 Each Party shall also adopt such measures as may be necessary to establish as a criminal offence under, and in accordance with, its domestic law the attempt to commit an offence as set forth in this article.

Article 5 – Funding travelling abroad for the purpose of terrorism

- 1 For the purpose of this Protocol, “funding travelling abroad for the purpose of terrorism” means providing or collecting, by any means, directly or indirectly, funds fully or partially enabling any person to travel abroad for the purpose of terrorism, as defined in Article 4, paragraph 1, of this Protocol, knowing that the funds are fully or partially intended to be used for this purpose.
- 2 Each Party shall adopt such measures as may be necessary to establish the “funding of travelling abroad for the purpose of terrorism”, as defined in paragraph 1, when committed unlawfully and intentionally, as a criminal offence under its domestic law.

CETS 217 – Prevention of Terrorism (Protocol), 22.X.2015

Article 6 – Organising or otherwise facilitating travelling abroad for the purpose of terrorism

- 1 For the purpose of this Protocol, “organising or otherwise facilitating travelling abroad for the purpose of terrorism” means any act of organisation or facilitation that assists any person in travelling abroad for the purpose of terrorism, as defined in Article 4, paragraph 1, of this Protocol, knowing that the assistance thus rendered is for the purpose of terrorism.
- 2 Each Party shall adopt such measures as may be necessary to establish “organising or otherwise facilitating travelling abroad for the purpose of terrorism”, as defined in paragraph 1, when committed unlawfully and intentionally, as a criminal offence under its domestic law.

Article 7 – Exchange of information

- 1 Without prejudice to Article 3, paragraph 2, sub-paragraph a, of the Convention and in accordance with its domestic law and existing international obligations, each Party shall take such measures as may be necessary in order to strengthen the timely exchange between Parties of any available relevant information concerning persons travelling abroad for the purpose of terrorism, as defined in Article 4. For that purpose, each Party shall designate a point of contact available on a 24-hour, seven-days-a-week basis.
- 2 A Party may choose to designate an already existing point of contact under paragraph 1.
- 3 A Party’s point of contact shall have the capacity to carry out communications with the point of contact of another Party on an expedited basis.

Article 8 – Conditions and safeguards

- 1 Each Party shall ensure that the implementation of this Protocol, including the establishment, implementation and application of the criminalisation under Articles 2 to 6, is carried out while respecting human rights obligations, in particular the right to freedom of movement, freedom of expression, freedom of association and freedom of religion, as set forth in, where applicable to that Party, the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the International Covenant on Civil and Political Rights and other obligations under international law.
- 2 The establishment, implementation and application of the criminalisation under Articles 2 to 6 of this Protocol should furthermore be subject to the principle of proportionality, with respect to the legitimate aims pursued and to their necessity in a democratic society, and should exclude any form of arbitrariness or discriminatory or racist treatment.

Article 9 – Relation between this Protocol and the Convention

The words and expressions used in this Protocol shall be interpreted within the meaning of the Convention. As between the Parties, all the provisions of the Convention shall apply accordingly, with the exception of Article 9.

Article 10 – Signature and entry into force

- 1 This Protocol shall be open for signature by Signatories to the Convention. It shall be subject to ratification, acceptance or approval. A Signatory may not ratify, accept or approve this Protocol unless it has previously ratified, accepted or approved the Convention, or does so simultaneously. Instruments of ratification, acceptance or approval shall be deposited with the Secretary General of the Council of Europe.

CETS 217 – Prevention of Terrorism (Protocol), 22.X.2015

- 2 This Protocol shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the deposit of the sixth instrument of ratification, acceptance or approval, including at least four member States of the Council of Europe.
- 3 In respect of any Signatory which subsequently deposits its instrument of ratification, acceptance or approval, this Protocol shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of the deposit of the instrument of ratification, acceptance or approval.

Article 11 – Accession to the Protocol

- 1 After the entry into force of this Protocol, any State, which has acceded to the Convention, may also accede to this Protocol or do so simultaneously.
- 2 In respect of any State acceding to the Protocol under paragraph 1 above, the Protocol shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of the deposit of the instrument of accession with the Secretary General of the Council of Europe.

Article 12 – Territorial application

- 1 Any State or the European Union may, at the time of signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, specify the territory or territories to which this Protocol shall apply.
- 2 Any Party may, at any later time, by declaration addressed to the Secretary General of the Council of Europe, extend the application of this Protocol to any other territory specified in the declaration. In respect of such territory the Protocol shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of the declaration by the Secretary General.
- 3 Any declaration made under the two preceding paragraphs may, in respect of any territory specified in such declaration, be withdrawn by a notification addressed to the Secretary General of the Council of Europe. The withdrawal shall become effective on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of such notification by the Secretary General.

Article 13 – Denunciation

- 1 Any Party may, at any time, denounce this Protocol by means of a notification addressed to the Secretary General of the Council of Europe.
- 2 Such denunciation shall become effective on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of the notification by the Secretary General of the Council of Europe.
- 3 Denunciation of the Convention automatically entails denunciation of this Protocol.

Article 14 – Notifications

The Secretary General of the Council of Europe shall notify the member States of the Council of Europe, the European Union, the non-member States which have participated in the elaboration of this Protocol as well as any State which has acceded to, or has been invited to accede to, this Protocol of:

CETS 217 – Prevention of Terrorism (Protocol), 22.X.2015

- a any signature;
- b the deposit of any instrument of ratification, acceptance, approval or accession;
- c any date of entry into force of this Protocol in accordance with Articles 10 and 11;
- d any other act, declaration, notification or communication relating to this Protocol.

In witness whereof the undersigned, being duly authorised thereto, have signed this Protocol.

Done at Riga, this 22nd day of October 2015, in English and in French, both texts being equally authentic, in a single copy which shall be deposited in the archives of the Council of Europe. The Secretary General of the Council of Europe shall transmit certified copies to each member State of the Council of Europe, to the European Union, to the non-member States which have participated in the elaboration of this Protocol, and to any State invited to accede to it.

Vedlegg 3**Konvensjon 10. september 2010 om bekjempelse av
ulovlige handlinger knyttet til internasjonal sivil luftfart
(Beijingkonvensjonen)**

Vedlegg 3 norsk

KONVENSJON

om bekjempelse av ulovlige handlinger knyttet til
internasjonal sivil luftfart

Utferdiget i Beijing 10. september 2010

KONVENSJON

OM BEKJEMPELSE AV ULOVLIGE HANDLINGER KNYTTET TIL INTERNASJONAL SIVIL LUFTFART

DE STATER SOM ER PART I DENNE KONVENSJON,

SOM ER DYPT BEKYMRET over at ulovlige handlinger mot sivil luftfart setter sikkerheten til personer og eiendom i fare, har alvorlige virkninger for driften av lufttrafikk og lufthavner og for flysikring, og undergraver den tillit som verdens folk har til trygge og ordnede forhold i sivil luftfart for alle stater,

SOM ERKJENNER at nye former for trusler mot sivil luftfart krever en ny og samordnet innsats og samarbeidsregler statene imellom, og

SOM ER OVERBEVIST OM at for bedre å kunne møte disse truslene er det et presserende behov for å styrke det rettslige rammeverket for internasjonalt samarbeid med sikte på å forhindre og bekjempe ulovlige handlinger mot sivil luftfart,

ER BLITT ENIGE OM FØLGENDE:

Artikkel 1

1. En person begår en overtredelse dersom vedkommende ulovlig og forsettlig
 - a) utfører en voldshandling mot en person om bord i et luftfartøy under flyging dersom handlingen må antas å sette luftfartøyets sikkerhet i fare, eller
 - b) ødelegger et luftfartøy i tjeneste eller skader det på en slik måte at det ikke er i stand til å fly, eller at det må antas å sette dets sikkerhet i fare under flyging, eller
 - c) anbringer eller lar anbringe i et luftfartøy i tjeneste, uansett på hvilken måte, en innretning eller et stoff som må antas å ødelegge luftfartøyet eller skade det på en slik måte at det ikke er i stand til å fly, eller at det må antas å sette dets sikkerhet i fare under flyging, eller

Figur 3.1

- d) ødelegger eller skader flysikringsanlegg eller påvirker driften av dem, dersom en slik handling må antas å sette luftfartøyets sikkerhet i fare under flyging, eller
- e) formidler opplysninger som vedkommende vet er feilaktige, og dermed setter et luftfartøys sikkerhet i fare under flyging, eller
- f) benytter et luftfartøy i tjeneste i den hensikt å forårsake død, alvorlig legemsskade eller vesentlig skade på eiendom eller miljøet, eller
- g) slipper ut eller utløser fra et luftfartøy i tjeneste et ABC-våpen eller eksplosjonsfarlig, radioaktivt eller lignende stoff på en måte som forårsaker eller må antas å forårsake død, alvorlig legemsskade eller vesentlig skade på eiendom eller miljøet, eller
- h) bruker mot eller om bord i et luftfartøy i tjeneste et ABC-våpen eller eksplosjonsfarlig, radioaktivt eller lignende stoff på en måte som forårsaker eller må antas å forårsake død, alvorlig legemsskade eller vesentlig skade på eiendom eller miljøet, eller
- i) transporterer eller medvirker til eller legger til rette for å transportere om bord i et luftfartøy
- 1) eksplosjonsfarlig eller radioaktivt materiale, med kunnskap om at det er tenkt brukt for å forårsake, eller, med eller uten betingelser som fastsatt i nasjonal lovgivning, i forbindelse med en trussel om å forårsake, død eller alvorlig skade i den hensikt å skape frykt i en befolkning eller å tvinge en regjering eller en internasjonal organisasjon til å utføre eller unnlate å utføre en handling, eller
- 2) ABC-våpen, med kunnskap om at det er et ABC-våpen som definert i artikkel 2, eller
- 3) utgangsmateriale, særlig spaltbart materiale eller utstyr eller materiale særskilt beregnet på eller klargjort for behandling, bruk eller produksjon av særlig spaltbart materiale, med kunnskap om at det er tenkt brukt i en kjernefysisk sprengningsaktivitet eller annen kjernefysisk aktivitet som ikke er underlagt kontrollmekanismer i henhold til avtale med Det internasjonale atomenergibyrå (IAEA), eller
- 4) utstyr, materiale eller programvare eller tilknyttet teknologi som bidrar vesentlig til konstruksjon, produksjon eller leveranse av et ABC-våpen uten lovlig tillatelse og med den hensikt at det skal brukes til et slikt formål,

forutsatt at det for virksomhet som omfatter en statspart, herunder virksomhet som utføres av en person eller et rettssubjekt med fullmakt fra en statspart, ikke anses som en overtredelse etter nr. 3) og 4) dersom transporten av disse gjenstandene eller materialene er i samsvar med eller beregnet til bruk eller

Figur 3.2

aktiviteter som er i samsvar med statens rettigheter, ansvar og forpliktelser i henhold til en gjeldende multilateral ikke-spredningsavtale som staten er part i, herunder avtalene nevnt i artikkel 7.

2. En person begår en overtredelse dersom vedkommende ulovlig og forsettlig benytter en innretning, et stoff eller et våpen til å
 - a) utføre en voldshandling mot en person i en lufthavn som betjener internasjonal sivil luftfart, som forårsaker eller må antas å forårsake alvorlig skade eller død, eller
 - b) ødelegge eller forårsake alvorlig skade på installasjoner ved en lufthavn som betjener internasjonal sivil luftfart, eller på luftfartøyer som ikke er i tjeneste, men som befinner seg i lufthavnen, eller til å forstyrre lufthavnens tjenester,

dersom handlingen setter eller må antas å sette lufthavnens sikkerhet i fare.

3. En person begår også en overtredelse dersom vedkommende
 - a) truer med å begå en av overtredelsene nevnt i nr. 1 bokstav a), b), c), d), f), g) og h) eller nr. 2 i denne artikkel, eller
 - b) ulovlig og forsettlig er årsak til at en person mottar en slik trussel,

under omstendigheter som tyder på at trusselen er troverdig.

4. En person begår også en overtredelse dersom vedkommende
 - a) forsøker å begå en av overtredelsene fastsatt i nr. 1 eller 2 i denne artikkel, eller
 - b) organiserer eller beordrer andre til å begå en overtredelse fastsatt i nr. 1, 2 eller 3 eller nr. 4 bokstav a) i denne artikkel, eller
 - c) anses som medskyldig i en overtredelse fastsatt i nr. 1, 2 eller 3 eller nr. 4 bokstav a) i denne artikkel, eller
 - d) ulovlig og forsettlig hjelper en annen person med å unngå etterforskning, søksmål eller straff, med kunnskap om at vedkommende har begått en overtredelse fastsatt i nr. 1, 2 eller 3 eller nr. 4 bokstav a), b) eller c) i denne artikkel, eller at vedkommende er ettersøkt av retts håndhevende myndigheter med sikte på straffeforfølgning etter å ha begått en slik overtredelse eller er dømt for en slik overtredelse.
5. Hver statspart skal også fastsette at en av eller begge handlingene nevnt nedenfor anses som overtredelser når de begås forsettlig, uansett om noen av overtredelsene fastsatt i nr. 1, 2 eller 3 i denne artikkel faktisk er begått eller forsøkt begått,

Figur 3.3

- a) å avtale med en eller flere andre personer å begå en overtredelse fastsatt i nr. 1, 2 eller 3 i denne artikkel og, dersom nasjonal lovgivning krever det, som omfatter en handling utført av en av deltakerne for å fremme avtalen, eller
- b) på annen måte å medvirke til at en gruppe personer som handler ut fra et felles formål, begår en eller flere overtredelser fastsatt i nr. 1, 2 eller 3 i denne artikkel; slik medvirkning skal enten
 - i) foregå med sikte på å fremme gruppens kriminelle virksomhet eller formål i sin alminnelighet, når virksomheten eller formålet innebærer at det begås en overtredelse fastsatt i nr. 1, 2 eller 3 i denne artikkel, eller
 - ii) foregå med kunnskap om at gruppen har til hensikt å begå en overtredelse fastsatt i nr. 1, 2 eller 3 i denne artikkel.

Artikkel 2

I denne konvensjon

- a) anses et luftfartøy å være under flyging på ethvert tidspunkt fra det øyeblikk alle ytre dører er lukket etter ombordstigning og til de åpnes for avstigning; under en eventuell nødlanding anses luftfartøyet fortsatt å være under flyging inntil de kompetente myndigheter overtar ansvaret for det og for personer og gods om bord,
- b) anses et luftfartøy å være i tjeneste fra det tidspunkt bakkepersonellet eller luftfartøyet besetning starter forberedelsene til en bestemt flyging, og til 24 timer etter landing; tjenesteperioden skal i alle tilfeller være i hele perioden mens luftfartøyet er under flyging slik det er definert i bokstav a) i denne artikkel,
- c) menes med «flysikringsanlegg»: signaler, data, informasjon eller systemer som er nødvendige for luftfartøyet navigering,
- d) menes med «giftig kjemikalie»: ethvert kjemikalie som gjennom kjemisk påvirkning på livsprosessene kan forårsake død, midlertidig uførhet eller varig skade på mennesker eller dyr. Dette omfatter alle slike kjemikalier, uansett opprinnelse og produksjonsmåte og uansett om de er produsert på et anlegg, som del av krigsmateriell eller annetsteds,
- e) menes med «radioaktivt materiale»: nukleært materiale og andre radioaktive stoffer som inneholder nuklider som gjennomgår spontan spaltning (en prosess der det avgis en eller flere typer ioniserende stråling, for eksempel i form av alfa- eller betastråler, nøytronpartikler eller gammastråler), og som på grunn av sine radiologiske egenskaper eller sin spaltbarhet kan forårsake død, alvorlig legemsskade eller vesentlig skade på eiendom eller miljøet,
- f) menes med «nukleært materiale»: plutonium, med unntak av plutonium med en isotopkonsentrasjon på over 80 prosent i plutonium 238; uran 233; uran anriket i

Figur 3.4

isotopene 235 eller 233; uran som inneholder en blanding av isotoper slik de forekommer i naturen, men ikke i form av malm eller malmrester; eller ethvert materiale som inneholder ett eller flere av stoffene nevnt ovenfor,

- g) menes med «uran anriket i isotopene 235 eller 233»: uran som inneholder isotopene 235 og/eller 233 i en mengde der forholdet mellom summen av disse isotopene og isotop 238 er større enn forholdet mellom isotop 235 og isotop 238 slik de forekommer i naturen,
 - h) menes med «ABC-våpen»:
 - a) «biologiske våpen» som er
 - i) mikrobielle eller andre biologiske stoffer, eller toksiner uansett opprinnelse og produksjonsmåte, av en type og i så store mengder at det ikke er forenlig med forebygging, vern eller andre fredelige formål, eller
 - ii) våpen, utstyr eller leveringsmidler konstruert for bruk av slike stoffer eller toksiner til fiendtlige formål eller i væpnet konflikt,
 - b) «kjemiske våpen» som samlet eller hver for seg er
 - i) giftige kjemikalier og deres forløpere, unntatt når de er tenkt brukt til
 - A) industri-, jordbruks- eller forskningsformål eller medisinske, farmasøytiske eller andre fredelige formål, eller
 - B) verneformål, det vil si formål direkte knyttet til vern mot giftige kjemikalier og vern mot kjemiske våpen, eller
 - C) militære formål som ikke er knyttet til bruk av kjemiske våpen, og som ikke er avhengige av bruk av kjemikaliers giftegenskaper som krigføringsmetode, eller
 - D) opprettholdelse av lov og orden, herunder innenlandsk opprørskontroll,
- forutsatt at typer og mengder er forenlige med slike formål,
- ii) krigsmateriell og innretninger beregnet særlig på å forårsake død eller annen skade gjennom giftegenskapene til giftige kjemikalier som angitt i bokstav b) i), og som ville bli frigjort ved bruk av denne typen krigsmateriell og innretninger,
 - iii) utstyr beregnet særlig på bruk i direkte tilknytning til anvendelsen av krigsmateriell og innretninger angitt i bokstav b) ii),
- c) kjernefysiske våpen og andre kjernefysiske sprenglegemer,

Figur 3.5

- i) menes med «forløper»: enhver kjemisk reaktant som inngår på et eller annet stadium i produksjonen av en giftig kjemikalie, uansett produksjonsmåte. Dette omfatter enhver nøkkelkomponent i et kjemisk system med to eller flere komponenter,
- j) menes med «kildemateriale» og «særlig spaltbart materiale»: det samme som i vedtektene for Det internasjonale atomenergibyrå, utferdiget i New York 26. oktober 1956.

Artikkel 3

Hver statspart forplikter seg til å ilegge strenge straffer for overtredelsene fastsatt i artikkel 1.

Artikkel 4

1. Hver statspart kan, i samsvar med sine internrettslige prinsipper, treffe de tiltak som er nødvendige for at et rettssubjekt lokalisert på partens territorium eller stiftet etter partens lovgivning kan holdes ansvarlig når en person med ansvar for ledelse av eller kontroll med vedkommende rettssubjekt i denne egenskap har begått en overtredelse fastsatt i artikkel 1. Dette ansvaret kan være strafferettslig, sivilrettslig eller administrativt.
2. Dette ansvaret berører ikke det straffeansvar som gjelder for enkeltpersoner som har begått overtredelsene.
3. Dersom en statspart treffer de tiltak som er nødvendige for å holde et rettssubjekt ansvarlig i samsvar med nr. 1 i denne artikkel, skal den bestrebe seg på å ilegge strafferettslige, sivilrettslige eller administrative sanksjoner som er effektive, forholdsmessige og forebyggende. Disse sanksjonene kan omfatte bøter.

Artikkel 5

1. Denne konvensjon får ikke anvendelse på luftfartøyer som brukes i militær-, toll- eller polititjeneste.
2. I tilfellene omhandlet i artikkel 1 nr. 1 bokstav a), b), c), e), f), g), h) og i) får denne konvensjon anvendelse uansett om luftfartøyet brukes i internasjonal eller nasjonal lufttrafikk, forutsatt at
 - a) luftfartøyet faktiske eller planlagte avgangs- eller landingssted ligger utenfor territoriet til luftfartøyet registerstat, eller
 - b) overtredelsen er begått på territoriet til en annen stat enn luftfartøyet registerstat.
3. I tilfellene omhandlet i artikkel 1 nr. 1 bokstav a), b), c), e), f), g), h) og i), og uten hensyn til nr. 2 i denne artikkel, får denne konvensjon anvendelse også dersom

Figur 3.6

gjerningspersonen eller den antatte gjerningspersonen blir funnet på territoriet til en annen stat enn luftfartøyets registerstat.

4. Når det gjelder statspartene nevnt i artikkel 15 og tilfellene fastsatt i artikkel 1 nr. 1 bokstav a), b), c), e), f), g), h) og i), får denne konvensjon ikke anvendelse dersom stedene nevnt i nr. 2 bokstav a) i denne artikkel ligger innenfor territoriet til den samme staten når denne er en av statene nevnt i artikkel 15, med mindre overtredelsen er begått eller gjerningspersonen eller den antatte gjerningspersonen blir funnet på territoriet til en annen stat enn denne.
5. I tilfellene omhandlet i artikkel 1 nr. 1 bokstav d) får denne konvensjon anvendelse bare dersom flysikringsanleggene benyttes i internasjonal luftfart.
6. Bestemmelsene i nr. 2, 3, 4 og 5 i denne artikkel får anvendelse også i tilfellene omhandlet i artikkel 1 nr. 4.

Artikkel 6

1. Ingen bestemmelse i denne konvensjon berører staters og enkeltpersoners øvrige rettigheter, forpliktelser og ansvar etter folkeretten, særlig formålene og prinsippene i De forente nasjoners pakt, i overenskomst om internasjonal sivil luftfart og i internasjonal humanitærrett.
2. Virksomheten til væpnede styrker i en væpnet konflikt, slik disse begrepene er definert i og reguleres av internasjonal humanitærrett, omfattes ikke av denne konvensjon, og heller ikke virksomheten til en stats væpnede styrker under utøvelsen av deres offisielle oppgaver, i den utstrekning den omfattes av andre regler i folkeretten.
3. Bestemmelsene i nr. 2 i denne artikkel skal ikke tolkes slik at ulovlige handlinger godtas eller at ellers ulovlige handlinger gjøres lovlige, eller at straffeforfølgning etter annen lovgivning utelukkes.

Artikkel 7

Ingen bestemmelse i denne konvensjon berører rettigheter, forpliktelser og ansvar som følger av traktaten om ikke-spredning av kjernefysiske våpen, undertegnet i London, Moskva og Washington 1. juli 1968, konvensjonen om forbud mot utvikling, produksjon og lagring av bakteriologiske (biologiske) våpen og toksinvåpen, samt om tilintetgjørelse av slike våpen, undertegnet i London, Moskva og Washington 10. april 1972, eller konvensjonen om forbud mot utvikling, produksjon, lagring og bruk av kjemiske våpen samt ødeleggelse av slike våpen, undertegnet i Paris 13. januar 1993, og som påligger stater som er part i disse avtalene.

Artikkel 8

1. Hver statspart skal treffe de tiltak som er nødvendige for å etablere jurisdiksjon over overtredelsene fastsatt i artikkel 1,
 - a) når overtredelsen er begått på vedkommende stats territorium,
 - b) når overtredelsen er begått mot eller om bord i et luftfartøy som er registrert i vedkommende stat,
 - c) når luftfartøyet der overtredelsen har funnet sted, lander på statens territorium med den antatte gjerningspersonen fremdeles om bord,
 - d) når overtredelsen er begått mot eller om bord i et luftfartøy som er utleid uten besetning til en leietaker som har sitt hovedforetak i eller, dersom slikt hovedforetak ikke finnes, har fast bopel i vedkommende stat,
 - e) når overtredelsen er begått av en av statens egne borgere.
2. Hver statspart kan i tillegg etablere jurisdiksjon over en slik overtredelse
 - a) når overtredelsen er begått mot en av statens egne borgere,
 - b) når overtredelsen er begått av en statsløs person som til vanlig er bosatt på vedkommende stats territorium.
3. Hver statspart skal likeledes treffe de tiltak som er nødvendige for å etablere jurisdiksjon over overtredelsene fastsatt i artikkel 1 i de tilfeller der den antatte gjerningspersonen befinner seg på dens territorium og den i henhold til artikkel 12 ikke utleverer vedkommende til noen av statspartene som har etablert jurisdiksjon i samsvar med gjeldende bestemmelser om disse overtredelsene i denne artikkel.
4. Denne konvensjon utelukker ikke strafferettslig jurisdiksjon som utøves i samsvar med nasjonal lovgivning.

Artikkel 9

1. Etter å ha forsikret seg om at forholdene krever det, skal en statspart på hvis territorium gjerningspersonen eller den antatte gjerningspersonen befinner seg, ta denne personen i forvaring eller treffe andre tiltak for å sikre vedkommendes tilstedeværelse. Forvaring og andre tiltak skal være i samsvar med lovgivningen i vedkommende stat, men kan opprettholdes bare så lenge det er nødvendig for at det skal kunne reises straffesak eller utleveringssak.
2. Staten skal umiddelbart foreta en foreløpig undersøkelse av saksforholdet.
3. En person som holdes i forvaring i henhold til nr. 1 i denne artikkel, skal få hjelp til omgående å komme i forbindelse med nærmeste rette representant for staten som han er statsborger i.

Figur 3.8

4. Når en statspart i henhold til denne artikkel har tatt en person i forvaring, skal den umiddelbart underrette de statsparter som har etablert jurisdiksjon i henhold til artikkel 8 nr. 1 og etablert jurisdiksjon og underrettet depositaren i henhold til artikkel 21 nr. 4 bokstav a), og, dersom den mener det er tilrådelig, andre berørte stater om at vedkommende er tatt i forvaring samt hvilke forhold som ligger til grunn for frihetsberøvelsen. Statsparten som foretar den foreløpige undersøkelsen omhandlet i nr. 2 i denne artikkel, skal omgående underrette nevnte statsparter om resultatet av undersøkelsen og opplyse om den har til hensikt å utøve jurisdiksjon.

Artikkel 10

Den statspart på hvis territorium den antatte gjerningspersonen befinner seg, skal, dersom den ikke utleverer vedkommende, uten unntak og uansett om overtredelsen er begått på dens territorium eller ikke, forplikte seg til å forelegge saken for sine kompetente myndigheter med sikte på straffeforfølgning. Disse myndighetene skal treffe sin beslutning etter de samme retningslinjer som dem som gjelder for enhver annen overtredelse av alvorlig karakter etter vedkommende stats lovgivning.

Artikkel 11

En 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 i samsvar med de folkerettslige bestemmelser som kommer til anvendelse, herunder om internasjonale menneskerettigheter.

Artikkel 12

1. Overtredelsene fastsatt i artikkel 1 skal anses som utleveringsgrunnlag i enhver utleveringsavtale som er inngått mellom statspartene. Statspartene forplikter seg til å innarbeide slike overtredelser som utleveringsgrunnlag i enhver utleveringsavtale som inngås mellom dem.
2. Dersom en statspart som setter som vilkår for utlevering at det foreligger en avtale, mottar en anmodning om utlevering fra en annen statspart som den ikke har utleveringsavtale med, kan den, dersom den ønsker det, betrakte denne konvensjon som hjemmel for utlevering med hensyn til overtredelsene fastsatt i artikkel 1. Utlevering skal skje i samsvar med øvrige vilkår fastsatt i den anmodede statens lovgivning.
3. Statsparter som ikke setter som vilkår for utlevering at det foreligger en avtale, skal anse overtredelsene fastsatt i artikkel 1 som utleveringsgrunnlag seg imellom, med forbehold for vilkår fastsatt i den anmodede statens lovgivning.

4. Ved utlevering mellom statsparter skal hver enkelt overtredelse behandles som om den var blitt begått ikke bare der den fant sted, men også på territoriet til de statsparter som er forpliktet til å etablere jurisdiksjon i samsvar med artikkel 8 nr. 1 bokstav b), c), d) og e), og som har etablert jurisdiksjon i samsvar med artikkel 8 nr. 2.

5. Overtredelsene fastsatt i artikkel 1 nr. 5 bokstav a) og b) skal ved utlevering mellom statspartene behandles som likeverdige.

Artikkel 13

Ved spørsmål om utlevering eller gjensidig rettslig bistand skal ingen av overtredelsene fastsatt i artikkel 1 anses som en politisk overtredelse eller som en overtredelse forbundet med en politisk overtredelse, eller som en politisk motivert overtredelse. En begjæring om utlevering eller en anmodning om gjensidig rettslig bistand på grunnlag av en slik overtredelse kan dermed ikke avslås utelukkende med den begrunnelse at det dreier seg om en politisk overtredelse, en overtredelse forbundet med en politisk overtredelse eller en politisk motivert overtredelse.

Artikkel 14

Ingen bestemmelse i denne konvensjon skal tolkes slik at det pålegges en forpliktelse til å utlevere eller gi gjensidig rettslig bistand dersom den anmodede statspart har rimelig grunn til å anta at anmodningen om utlevering på grunnlag av overtredelser fastsatt i artikkel 1 eller om gjensidig rettslig bistand i forbindelse med slike overtredelser er framsatt i den hensikt å reise søksmål mot eller straffe en person på grunn av vedkommendes rase, religion, nasjonalitet, etniske opprinnelse, politiske meninger eller kjønn, eller at vedkommende av noen av de samme grunnene ville komme i en vanskelig stilling dersom anmodningen ble etterkommet.

Artikkel 15

Statsparter som etablerer felles organisasjoner eller internasjonale driftsselskaper for lufttransport for å utføre flyginger med luftfartøyer underlagt felles eller internasjonal registrering, skal for hvert luftfartøy på en hensiktsmessig måte fastsette hvilken av disse statene som skal utøve jurisdiksjon og tillegges myndighet som registerstat for denne konvensjons formål, og skal underrette Den internasjonale organisasjon for sivil luftfarts generalsekretær om dette, som skal oversende underretningen til alle stater som er part i denne konvensjon.

Artikkel 16

1. Statspartene skal, i samsvar med folkeretten og nasjonal rett, bestrebe seg på å treffe alle mulige tiltak for å forhindre at overtredelser fastsatt i artikkel 1 finner sted.

2. Når en flyging er blitt forsinket eller avbrutt som følge av at det er begått en overtredelse fastsatt i artikkel 1, skal enhver statspart på hvis territorium luftfartøyet, passasjerene eller besetningen befinner seg, legge til rette for at passasjerene og besetningen kan fortsette reisen så snart det lar seg gjøre, og skal uten opphold returnere luftfartøyet og dets last til de rettmessige eierne.

Artikkel 17

1. Statspartene skal gi hverandre størst mulig bistand i forbindelse med straffeforfølgning knyttet til overtredelsene fastsatt i artikkel 1. Den anmodede stats lovgivning skal gjelde i alle saker.

2. Bestemmelsene i nr. 1 i denne artikkel skal ikke berøre de forpliktelser som følger av andre avtaler, bilaterale eller multilaterale, og som helt eller delvis gjelder eller vil komme til å gjelde gjensidig rettslig bistand i straffesaker.

Artikkel 18

Enhver statspart som har grunn til å tro at det vil bli begått en overtredelse fastsatt i artikkel 1, skal i samsvar med sin nasjonale lovgivning gi de statsparter den tror vil være en stat som angitt i artikkel 8 nr. 1 og 2, all relevant informasjon den er i besittelse av.

Artikkel 19

Hver statspart skal snarest mulig og i samsvar med sin nasjonale lovgivning gi Rådet for Den internasjonale organisasjon for sivil luftfart all relevant informasjon den er i besittelse av, om

- a) omstendighetene rundt overtredelsen,
- b) skritt som er tatt i henhold til artikkel 16 nr. 2,
- c) tiltak som er truffet mot gjerningspersonen eller den antatte gjerningspersonen, særlig om utfallet av en eventuell utleveringsprosess eller annen form for rettsforfølgning.

Artikkel 20

1. Enhver tvist mellom to eller flere statsparter om tolkningen eller anvendelsen av denne konvensjon som ikke kan løses gjennom forhandlinger, skal på anmodning fra en av partene henvises til voldgift. Dersom partene innen seks måneder fra datoen for voldgiftsanmodningen ikke kan bli enige om hvordan voldgiften skal gjennomføres, kan hvem som helst av dem bringe tvisten inn for Den internasjonale domstol ved begjæring i samsvar med domstolens vedtekter.

2. Hver stat kan ved undertegning, ratifisering, godtakelse, godkjenning eller tiltredelse av denne konvensjon erklære at den ikke anser seg bundet av foregående bestemmelse. De øvrige statspartene skal ikke være bundet av foregående bestemmelse overfor en statspart som har tatt et slikt forbehold.

3. Enhver statspart som har tatt forbehold i samsvar med foregående bestemmelse, kan når som helst trekke tilbake forbeholdet ved underretning til depositaren.

Artikkel 21

1. Denne konvensjon skal være åpen for undertegning i Beijing 10. september 2010 av de stater som deltar på diplomatkonferansen om luftfartssikkerhet i Beijing fra 30. august til 10. september 2010. Etter 27. september 2010 skal konvensjonen være åpen for undertegning av alle stater ved Den internasjonale organisasjon for sivil luftfarts hovedsete i Montreal inntil den trer i kraft i samsvar med artikkel 22.

2. Denne konvensjon skal ratifiseres, godtas eller godkjennes. Ratifikasjons-, godtakelses- eller godkjenningsdokumentene skal deponeres hos Den internasjonale organisasjon for sivil luftfarts generalsekretær, som herved utpekes til depositar.

3. Enhver stat som ikke ratifiserer, godtar eller godkjenner denne konvensjon i samsvar med nr. 2 i denne artikkel, kan når som helst tiltre konvensjonen. Tiltredelsesdokumentet skal deponeres hos depositaren.

4. Når en statspart ratifiserer, godtar, godkjenner eller tiltrer denne konvensjon,

a) skal den underrette depositaren om jurisdiksjonen den har etablert i sin nasjonale lovgivning i samsvar med artikkel 8 nr. 2, og umiddelbart underrette depositaren om enhver endring, og

b) kan den erklære at den vil anvende bestemmelsene i artikkel 1 nr. 4 bokstav d) i samsvar med sine strafferettslige prinsipper om ansvarsfrihet for familiemedlemmer.

Artikkel 22

1. Denne konvensjon trer i kraft den første dag i den annen måned etter at det tjueandre ratifikasjons-, godtakelses-, godkjennings- eller tiltredelsesdokumentet er deponert.

2. For hver stat som ratifiserer, godtar, godkjenner eller tiltrer denne konvensjon etter at det tjueandre ratifikasjons-, godtakelses-, godkjennings- eller tiltredelsesdokumentet er deponert, skal konvensjonen tre i kraft den første dag i den annen måned etter at staten har deponert sitt ratifikasjons-, godtakelses-, godkjennings- eller tiltredelsesdokument.

3. Så snart denne konvensjon trer i kraft, skal den registreres ved De forente nasjoner av depositaren.

Artikkel 23

1. Enhver statspart kan si opp denne konvensjon ved skriftlig underretning til depositaren.
2. Oppsigelsen får virkning ett år etter at depositaren har mottatt underretningen.

Artikkel 24

Mellom statspartene skal denne konvensjon gå foran følgende dokumenter:

- a) konvensjon om bekjempelse av ulovlige handlinger mot sikkerheten i sivil luftfart, som ble undertegnet i Montreal 23. september 1971, og
- b) protokoll til bekjempelse av ulovlige voldshandlinger ved flyplasser som betjener internasjonal sivil luftfart, som ble undertegnet i Montreal 24. februar 1988, og som supplerer konvensjonen om bekjempelse av ulovlige handlinger mot sikkerheten i sivil luftfart, utferdiget i Montreal 23. september 1971.

Artikkel 25

Depositaren skal omgående underrette alle stater som er part i denne konvensjon, samt alle signatarstater eller stater som har tiltrådt konvensjonen, om datoen for hver undertegning, datoen for deponering av hvert ratifikasjons-, godtakelses-, godkjennings- eller tiltrødelsesdokument og datoen for konvensjonens ikrafttredelse samt annen relevant informasjon.

SOM BEKREFTELSE PÅ DETTE har de undertegnede, som er gitt behørig fullmakt til det, undertegnet denne konvensjon.

UTFERDIGET i Beijing 10. september 2010 på engelsk, arabisk, kinesisk, fransk, russisk og spansk, med samme gyldighet for hver av tekstene; med hensyn til deres innbyrdes samsvar får tekstene gyldighet etter at de er verifisert av konferansens sekretariat, som er underlagt konferansens president, innen nitti dager etter at de er utferdiget. Denne konvensjon skal være deponert i arkivene til Den internasjonale organisasjon for sivil luftfart, og depositaren skal oversende bekreftede kopier av den til alle stater som har tiltrådt konvensjonen.

Vedlegg 3 engelsk

CONVENTION

on the Suppression of Unlawful Acts Relating to International Civil Aviation

Done at Beijing on 10 September 2010

CONVENTION

sur la répression des actes illicites dirigés contre l'aviation civile internationale

Faite à Beijing le 10 septembre 2010

CONVENIO

para la represión de actos ilícitos relacionados con la aviación civil internacional

Hecho en Beijing el 10 de septiembre de 2010

КОНВЕНЦИЯ

о борьбе с незаконными актами в отношении международной гражданской авиации

Совершена в Пекине 10 сентября 2010 года

制止与国际民用航空有关的非法行为的公约

2010年9月10日订于北京

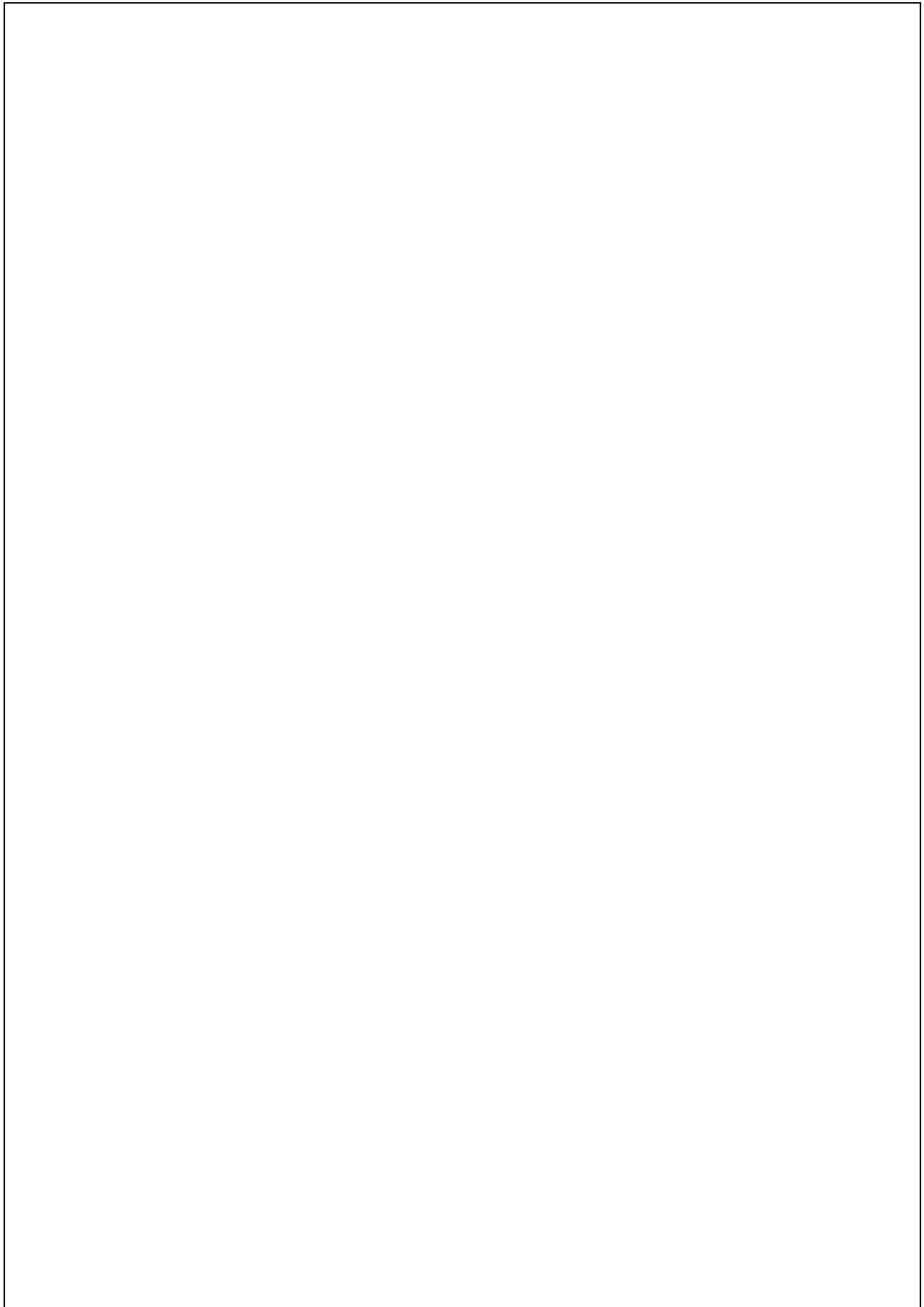
اتفاقية

قمع الأفعال غير المشروعة المتعلقة بالطيران المدني الدولي

حررت في بيجين في ١٠ سبتمبر/أيلول ٢٠١٠

BEIJING
10 SEPTEMBER 2010ПЕКИН
10 СЕНТЯБРЯ 2010 ГОДАBEIJING
10 SEPTEMBRE 2010北京
2010年9月10日BEIJING
10 DE SEPTIEMBRE DE 2010بيجين
١٠ سبتمبر/أيلول ٢٠١٠

Figur 3.14



Figur 3.15

CONVENTION

ON THE SUPPRESSION OF UNLAWFUL ACTS RELATING TO INTERNATIONAL CIVIL AVIATION

THE STATES PARTIES TO THIS CONVENTION,

DEEPLY CONCERNED that unlawful acts against civil aviation jeopardize the safety and security of persons and property, seriously affect the operation of air services, airports and air navigation, and undermine the confidence of the peoples of the world in the safe and orderly conduct of civil aviation for all States;

RECOGNIZING that new types of threats against civil aviation require new concerted efforts and policies of cooperation on the part of States; and

BEING CONVINCED that in order to better address these threats, there is an urgent need to strengthen the legal framework for international cooperation in preventing and suppressing unlawful acts against civil aviation;

HAVE AGREED AS FOLLOWS:

Article 1

1. Any person commits an offence if that person unlawfully and intentionally:
 - (a) performs an act of violence against a person on board an aircraft in flight if that act is likely to endanger the safety of that aircraft; or
 - (b) destroys an aircraft in service or causes damage to such an aircraft which renders it incapable of flight or which is likely to endanger its safety in flight; or
 - (c) places or causes to be placed on an aircraft in service, by any means whatsoever, a device or substance which is likely to destroy that aircraft, or to cause damage to it which renders it incapable of flight, or to cause damage to it which is likely to endanger its safety in flight; or
 - (d) destroys or damages air navigation facilities or interferes with their operation, if any such act is likely to endanger the safety of aircraft in flight; or
 - (e) communicates information which that person knows to be false, thereby endangering the safety of an aircraft in flight; or

Figur 3.16

- (f) uses an aircraft in service for the purpose of causing death, serious bodily injury, or serious damage to property or the environment; or
- (g) releases or discharges from an aircraft in service any BCN weapon or explosive, radioactive, or similar substances in a manner that causes or is likely to cause death, serious bodily injury or serious damage to property or the environment; or
- (h) uses against or on board an aircraft in service any BCN weapon or explosive, radioactive, or similar substances in a manner that causes or is likely to cause death, serious bodily injury or serious damage to property or the environment; or
- (i) transports, causes to be transported, or facilitates the transport of, on board an aircraft:
 - (1) any explosive or radioactive material, knowing that it is intended to be used to cause, or in a threat to cause, with or without a condition, as is provided for under national law, death or serious injury or damage for the purpose of intimidating a population, or compelling a government or an international organization to do or to abstain from doing any act; or
 - (2) any BCN weapon, knowing it to be a BCN weapon as defined in Article 2; or
 - (3) any source material, special fissionable material, or equipment or material especially designed or prepared for the processing, use or production of special fissionable material, knowing that it is intended to be used in a nuclear explosive activity or in any other nuclear activity not under safeguards pursuant to a safeguards agreement with the International Atomic Energy Agency; or
 - (4) any equipment, materials or software or related technology that significantly contributes to the design, manufacture or delivery of a BCN weapon without lawful authorization and with the intention that it will be used for such purpose;

provided that for activities involving a State Party, including those undertaken by a person or legal entity authorized by a State Party, it shall not be an offence under subparagraphs (3) and (4) if the transport of such items or materials is consistent with or is for a use or activity that is consistent with its rights, responsibilities and obligations under the applicable multilateral non-proliferation treaty to which it is a party including those referred to in Article 7.

2. Any person commits an offence if that person unlawfully and intentionally, using any device, substance or weapon:

- (a) performs an act of violence against a person at an airport serving international civil aviation which causes or is likely to cause serious injury or death; or
- (b) destroys or seriously damages the facilities of an airport serving international civil aviation or aircraft not in service located thereon or disrupts the services of the airport,

if such an act endangers or is likely to endanger safety at that airport.

Figur 3.17

3. Any person also commits an offence if that person:
- (a) makes a threat to commit any of the offences in subparagraphs (a), (b), (c), (d), (f), (g) and (h) of paragraph 1 or in paragraph 2 of this Article; or
 - (b) unlawfully and intentionally causes any person to receive such a threat,
- under circumstances which indicate that the threat is credible.
4. Any person also commits an offence if that person:
- (a) attempts to commit any of the offences set forth in paragraph 1 or 2 of this Article; or
 - (b) organizes or directs others to commit an offence set forth in paragraph 1, 2, 3 or 4(a) of this Article; or
 - (c) participates as an accomplice in an offence set forth in paragraph 1, 2, 3 or 4(a) of this Article; or
 - (d) unlawfully and intentionally assists another person to evade investigation, prosecution or punishment, knowing that the person has committed an act that constitutes an offence set forth in paragraph 1, 2, 3, 4(a), 4(b) or 4(c) of this Article, or that the person is wanted for criminal prosecution by law enforcement authorities for such an offence or has been sentenced for such an offence.
5. Each State Party shall also establish as offences, when committed intentionally, whether or not any of the offences set forth in paragraph 1, 2 or 3 of this Article is actually committed or attempted, either or both of the following:
- (a) agreeing with one or more other persons to commit an offence set forth in paragraph 1, 2 or 3 of this Article and, where required by national law, involving an act undertaken by one of the participants in furtherance of the agreement; or
 - (b) contributing in any other way to the commission of one or more offences set forth in paragraph 1, 2 or 3 of this Article by a group of persons acting with a common purpose, and such contribution shall either:
 - (i) be made with the aim of furthering the general criminal activity or purpose of the group, where such activity or purpose involves the commission of an offence set forth in paragraph 1, 2 or 3 of this Article; or
 - (ii) be made in the knowledge of the intention of the group to commit an offence set forth in paragraph 1, 2 or 3 of this Article.

Article 2

For the purposes of this Convention:

- (a) an aircraft is considered to be in flight at any time from the moment when all its external doors are closed following embarkation until the moment when any such door is opened for disembarkation; in the case of a forced landing, the flight shall be deemed to continue until the competent authorities take over the responsibility for the aircraft and for persons and property on board;
- (b) an aircraft is considered to be in service from the beginning of the preflight preparation of the aircraft by ground personnel or by the crew for a specific flight until twenty-four hours after any landing; the period of service shall, in any event, extend for the entire period during which the aircraft is in flight as defined in paragraph (a) of this Article;
- (c) “Air navigation facilities” include signals, data, information or systems necessary for the navigation of the aircraft;
- (d) “Toxic chemical” means any chemical which through its chemical action on life processes can cause death, temporary incapacitation or permanent harm to humans or animals. This includes all such chemicals, regardless of their origin or of their method of production, and regardless of whether they are produced in facilities, in munitions or elsewhere;
- (e) “Radioactive material” means nuclear material and other radioactive substances which contain nuclides which undergo spontaneous disintegration (a process accompanied by emission of one or more types of ionizing radiation, such as alpha-, beta-, neutron particles and gamma rays) and which may, owing to their radiological or fissile properties, cause death, serious bodily injury or substantial damage to property or to the environment;
- (f) “Nuclear material” means plutonium, except that with isotopic concentration exceeding 80 per cent in plutonium-238; uranium-233; uranium enriched in the isotope 235 or 233; uranium containing the mixture of isotopes as occurring in nature other than in the form of ore or ore residue; or any material containing one or more of the foregoing;
- (g) “Uranium enriched in the isotope 235 or 233” means uranium containing the isotope 235 or 233 or both in an amount such that the abundance ratio of the sum of these isotopes to the isotope 238 is greater than the ratio of the isotope 235 to the isotope 238 occurring in nature;
- (h) “BCN weapon” means:
 - (a) “biological weapons”, which are:
 - (i) microbial or other biological agents, or toxins whatever their origin or method of production, of types and in quantities that have no justification for prophylactic, protective or other peaceful purposes; or

Figur 3.19

- (ii) weapons, equipment or means of delivery designed to use such agents or toxins for hostile purposes or in armed conflict.
- (b) “chemical weapons”, which are, together or separately:
 - (i) toxic chemicals and their precursors, except where intended for:
 - (A) industrial, agricultural, research, medical, pharmaceutical or other peaceful purposes; or
 - (B) protective purposes, namely those purposes directly related to protection against toxic chemicals and to protection against chemical weapons; or
 - (C) military purposes not connected with the use of chemical weapons and not dependent on the use of the toxic properties of chemicals as a method of warfare; or
 - (D) law enforcement including domestic riot control purposes,

as long as the types and quantities are consistent with such purposes;
 - (ii) munitions and devices specifically designed to cause death or other harm through the toxic properties of those toxic chemicals specified in subparagraph (b)(i), which would be released as a result of the employment of such munitions and devices;
 - (iii) any equipment specifically designed for use directly in connection with the employment of munitions and devices specified in subparagraph (b)(ii).
- (c) nuclear weapons and other nuclear explosive devices.
- (i) “Precursor” means any chemical reactant which takes part at any stage in the production by whatever method of a toxic chemical. This includes any key component of a binary or multicomponent chemical system;
- (j) the terms “source material” and “special fissionable material” have the same meaning as given to those terms in the Statute of the International Atomic Energy Agency, done at New York on 26 October 1956.

Article 3

Each State Party undertakes to make the offences set forth in Article 1 punishable by severe penalties.

Article 4

1. Each State Party, in accordance with its national legal principles, may 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 management or control of that legal entity has, in that capacity, committed an offence set forth in Article 1. Such liability may be criminal, civil or administrative.

2. Such liability is incurred without prejudice to the criminal liability of individuals having committed the offences.

3. If a State Party takes the necessary measures to make a legal entity liable in accordance with paragraph 1 of this Article, it shall endeavour to ensure that the applicable criminal, civil or administrative sanctions are effective, proportionate and dissuasive. Such sanctions may include monetary sanctions.

Article 5

1. This Convention shall not apply to aircraft used in military, customs or police services.

2. In the cases contemplated in subparagraphs (a), (b), (c), (e), (f), (g), (h) and (i) of paragraph 1 of Article 1, this Convention shall apply irrespective of whether the aircraft is engaged in an international or domestic flight, only if:

- (a) the place of take-off or landing, actual or intended, of the aircraft is situated outside the territory of the State of registry of that aircraft; or
- (b) the offence is committed in the territory of a State other than the State of registry of the aircraft.

3. Notwithstanding paragraph 2 of this Article, in the cases contemplated in subparagraphs (a), (b), (c), (e), (f), (g), (h) and (i) of paragraph 1 of Article 1, this Convention shall also apply if the offender or the alleged offender is found in the territory of a State other than the State of registry of the aircraft.

4. With respect to the States Parties mentioned in Article 15 and in the cases set forth in subparagraphs (a), (b), (c), (e), (f), (g), (h) and (i) of paragraph 1 of Article 1, this Convention shall not apply if the places referred to in subparagraph (a) of paragraph 2 of this Article are situated within the territory of the same State where that State is one of those referred to in Article 15, unless the offence is committed or the offender or alleged offender is found in the territory of a State other than that State.

5. In the cases contemplated in subparagraph (d) of paragraph 1 of Article 1, this Convention shall apply only if the air navigation facilities are used in international air navigation.

6. The provisions of paragraphs 2, 3, 4 and 5 of this Article shall also apply in the cases contemplated in paragraph 4 of Article 1.

Article 6

1. Nothing in this Convention shall affect other rights, obligations and responsibilities of States and individuals under international law, in particular the purposes and principles of the Charter of the United Nations, the Convention on International Civil Aviation and international humanitarian law.

2. The activities of armed forces during an armed conflict, as those terms are understood under international humanitarian law, which are governed by that law are not governed by this Convention, and the activities undertaken by military forces of a State in the exercise of their official duties, inasmuch as they are governed by other rules of international law, are not governed by this Convention.

3. The provisions of paragraph 2 of this Article shall not be interpreted as condoning or making lawful otherwise unlawful acts, or precluding prosecution under other laws.

Article 7

Nothing in this Convention shall affect the rights, obligations and responsibilities under the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, signed at London, Moscow and Washington on 1 July 1968, the Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on Their Destruction, signed at London, Moscow and Washington on 10 April 1972, or the Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on Their Destruction, signed at Paris on 13 January 1993, of States Parties to such treaties.

Article 8

1. Each State Party shall take such measures as may be necessary to establish its jurisdiction over the offences set forth in Article 1 in the following cases:

- (a) when the offence is committed in the territory of that State;
- (b) when the offence is committed against or on board an aircraft registered in that State;
- (c) when the aircraft on board which the offence is committed lands in its territory with the alleged offender still on board;
- (d) when the offence is committed against or on board an aircraft leased without crew to a lessee whose principal place of business or, if the lessee has no such place of business, whose permanent residence is in that State;
- (e) when the offence is committed by a national of that State.

2. Each State Party may also establish its jurisdiction over any such offence in the following cases:

- (a) when the offence is committed against a national of that State;
- (b) when the offence is committed by a stateless person whose habitual residence is in the territory of that State.

3. Each State Party shall likewise take such measures as may be necessary to establish its jurisdiction over the offences set forth in Article 1, in the case where the alleged offender is present in its territory and it does not extradite that person pursuant to Article 12 to any of the States Parties that have established their jurisdiction in accordance with the applicable paragraphs of this Article with regard to those offences.

4. This Convention does not exclude any criminal jurisdiction exercised in accordance with national law.

Article 9

1. Upon being satisfied that the circumstances so warrant, any State Party in the territory of which the offender or the alleged offender is present, shall take that person into custody or take other measures to ensure that person's presence. The custody and other measures shall be as provided in the law of that State but may only be continued for such time as is necessary to enable any criminal or extradition proceedings to be instituted.

2. Such State shall immediately make a preliminary enquiry into the facts.

3. Any person in custody pursuant to paragraph 1 of this Article shall be assisted in communicating immediately with the nearest appropriate representative of the State of which that person is a national.

4. When a State Party, pursuant to this Article, has taken a person into custody, it shall immediately notify the States Parties which have established jurisdiction under paragraph 1 of Article 8 and established jurisdiction and notified the Depositary under subparagraph (a) of paragraph 4 of Article 21 and, if it considers it advisable, any other interested States of the fact that such person is in custody and of the circumstances which warrant that person's detention. The State Party which makes the preliminary enquiry contemplated in paragraph 2 of this Article shall promptly report its findings to the said States Parties and shall indicate whether it intends to exercise jurisdiction.

Article 10

The State Party in the territory of which the alleged offender is found shall, 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 to its competent authorities for the purpose of prosecution. Those authorities shall take their decision in the same manner as in the case of any ordinary offence of a serious nature under the law of that State.

Article 11

Any person who is taken into custody, or regarding whom any other measures are taken or proceedings are being 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.

Article 12

1. The offences set forth in Article 1 shall be deemed to be included as extraditable offences in any extradition treaty existing between States Parties. States Parties undertake to include the offences as extraditable offences in every extradition treaty to be concluded between them.
2. If 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, it may at its option consider this Convention as the legal basis for extradition in respect of the offences set forth in Article 1. 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 1 as extraditable offences between themselves subject to the conditions provided by the law of the requested State.
4. Each of the offences shall be treated, for the purpose of extradition between States Parties, as if it had been committed not only in the place in which it occurred but also in the territories of the States Parties required to establish their jurisdiction in accordance with subparagraphs (b), (c), (d) and (e) of paragraph 1 of Article 8, and who have established jurisdiction in accordance with paragraph 2 of Article 8.
5. The offences set forth in subparagraphs (a) and (b) of paragraph 5 of Article 1 shall, for the purpose of extradition between States Parties, be treated as equivalent.

Article 13

None of the offences set forth in Article 1 shall be regarded, for the purposes of extradition or mutual 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.

Article 14

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 1 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, political opinion or gender, or that compliance with the request would cause prejudice to that person's position for any of these reasons.

Article 15

The States Parties which establish joint air transport operating organizations or international operating agencies, which operate aircraft which are subject to joint or international registration shall, by

appropriate means, designate for each aircraft the State among them which shall exercise the jurisdiction and have the attributes of the State of registry for the purpose of this Convention and shall give notice thereof to the Secretary General of the International Civil Aviation Organization who shall communicate the notice to all States Parties to this Convention.

Article 16

1. States Parties shall, in accordance with international and national law, endeavour to take all practicable measures for the purpose of preventing the offences set forth in Article 1.
2. When, due to the commission of one of the offences set forth in Article 1, a flight has been delayed or interrupted, any State Party in whose territory the aircraft or passengers or crew are present shall facilitate the continuation of the journey of the passengers and crew as soon as practicable, and shall without delay return the aircraft and its cargo to the persons lawfully entitled to possession.

Article 17

1. States Parties shall afford one another the greatest measure of assistance in connection with criminal proceedings brought in respect of the offences set forth in Article 1. The law of the State requested shall apply in all cases.
2. The provisions of paragraph 1 of this Article shall not affect obligations under any other treaty, bilateral or multilateral, which governs or will govern, in whole or in part, mutual assistance in criminal matters.

Article 18

Any State Party having reason to believe that one of the offences set forth in Article 1 will be committed shall, in accordance with its national law, furnish any relevant information in its possession to those States Parties which it believes would be the States set forth in paragraphs 1 and 2 of Article 8.

Article 19

Each State Party shall in accordance with its national law report to the Council of the International Civil Aviation Organization as promptly as possible any relevant information in its possession concerning:

- (a) the circumstances of the offence;
- (b) the action taken pursuant to paragraph 2 of Article 16;
- (c) the measures taken in relation to the offender or the alleged offender and, in particular, the results of any extradition proceedings or other legal proceedings.

Article 20

1. Any dispute between two or more States Parties concerning the interpretation or application of this Convention which cannot be settled through negotiation, 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 request 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 the preceding paragraph. The other States Parties shall not be bound by the preceding paragraph with respect to any State Party having made such a reservation.
3. Any State Party having made a reservation in accordance with the preceding paragraph may at any time withdraw this reservation by notification to the Depositary.

Article 21

1. This Convention shall be open for signature in Beijing on 10 September 2010 by States participating in the Diplomatic Conference on Aviation Security held at Beijing from 30 August to 10 September 2010. After 27 September 2010, this Convention shall be open to all States for signature at the Headquarters of the International Civil Aviation Organization in Montréal until it enters into force in accordance with Article 22.
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 International Civil Aviation Organization, who is hereby designated as the Depositary.
3. Any State which does not ratify, accept or approve this Convention in accordance with paragraph 2 of this Article may accede to it at any time. The instrument of accession shall be deposited with the Depositary.
4. Upon ratifying, accepting, approving or acceding to this Convention, each State Party:
 - (a) shall notify the Depositary of the jurisdiction it has established under its national law in accordance with paragraph 2 of Article 8, and immediately notify the Depositary of any change; and
 - (b) may declare that it shall apply the provisions of subparagraph (d) of paragraph 4 of Article 1 in accordance with the principles of its criminal law concerning family exemptions from liability.

Article 22

1. This Convention shall enter into force on the first day of the second month following the date of the deposit of the twenty-second instrument of ratification, acceptance, approval or accession.

2. For each State ratifying, accepting, approving or acceding to this Convention after the deposit of the twenty-second instrument of ratification, acceptance, approval or accession, this Convention shall enter into force on the first day of the second month following the date of the deposit by such State of its instrument of ratification, acceptance, approval or accession.

3. As soon as this Convention enters into force, it shall be registered with the United Nations by the Depositary.

Article 23

1. Any State Party may denounce this Convention by written notification to the Depositary.

2. Denunciation shall take effect one year following the date on which notification is received by the Depositary.

Article 24

As between the States Parties, this Convention shall prevail over the following instruments:

- (a) the Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation, Signed at Montreal on 23 September 1971; and
- (b) the 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 23 September 1971, Signed at Montreal on 24 February 1988.

Article 25

The Depositary shall promptly inform all States Parties to this Convention and all signatory or acceding States to this Convention of the date of each signature, the date of deposit of each instrument of ratification, approval, acceptance or accession, the date of coming into force of this Convention, and other relevant information.

IN WITNESS WHEREOF the undersigned Plenipotentiaries, having been duly authorized, have signed this Convention.

DONE at Beijing on the tenth day of September of the year Two Thousand and Ten in the English, Arabic, Chinese, French, Russian and Spanish languages, all texts being equally authentic, such authenticity to take effect upon verification by the Secretariat of the Conference under the authority of the President of the Conference within ninety days hereof as to the conformity of the texts with one another. This Convention shall remain deposited in the archives of the International Civil Aviation Organization, and certified copies thereof shall be transmitted by the Depositary to all Contracting States to this Convention.

Vedlegg 4**Tilleggsprotokoll 10. september 2010 til konvensjonen
om bekjempelse av ulovlig bemektigelse av luftfartøyer
(Beijingprotokollen)**

Vedlegg 4 norsk

DCAS Dok. nr. 22
8/9/10**INTERNASJONAL KONFERANSE OM LUFTFARTSLOVGIVNING**

(Beijing, 30. august–10. september 2010)

TILLEGGSPROTOKOLL TIL KONVENSJONEN OM**BEKJEMPELSE AV ULOVLIG BEMEKTIGELSE AV LUFTFARTØYER**

Figur 4.1

**TILLEGGSPROTOKOLL TIL KONVENSJONEN OM BEKJEMPELSE AV
ULOVLIG BEMEKTIGELSE AV LUFTFARTØYER**

DE STATER SOM ER PART I DENNE PROTOKOLL,

SOM ER DYPT BEKYMRET over opptrappingen av ulovlige handlinger mot sivil luftfart verden over,

SOM ERKJENNER at nye former for trusler mot sivil luftfart krever en ny og samordnet innsats og samarbeidsregler statene imellom,

SOM MENER at for bedre å kunne møte disse truslene er det nødvendig å vedta bestemmelser som utfyller bestemmelsene i konvensjonen om bekjempelse av ulovlig bemektigelse av luftfartøyer, undertegnet i Haag 16. desember 1970, for å bekjempe ulovlig kapring av eller utøvelse av kontroll over luftfartøyer, og å gjøre konvensjonen mer effektiv,

ER BLITT ENIGE OM FØLGENDE:

ARTIKKEL I

Denne protokoll supplerer konvensjonen om bekjempelse av ulovlig bemektigelse av luftfartøyer, som ble undertegnet i Haag 16. desember 1970 (heretter kalt «konvensjonen»).

ARTIKKEL II

Konvensjonens artikkel 1 skal lyde:

«Artikkel 1

1. En person begår en overtredelse dersom vedkommende ulovlig og forsettlig tiltvinger seg eller utøver kontroll over et luftfartøy i tjeneste ved makt eller trussel om bruk av makt, ved tvang eller annen form for truende atferd, eller ved bruk av teknologiske hjelpemidler.
2. En person begår også en overtredelse dersom vedkommende
 - a) truer med å begå en overtredelse fastsatt i nr. 1, eller
 - b) ulovlig og forsettlig er årsak til at en person mottar en slik trussel, under omstendigheter som tyder på at trusselen er troverdig.

3. En person begår også en overtredelse dersom vedkommende
 - a) forsøker å begå en overtredelse fastsatt i nr. 1 i denne artikkel, eller
 - b) organiserer eller beordrer andre til å begå en overtredelse fastsatt i nr. 1 eller 2 eller nr. 3 bokstav a) i denne artikkel, eller
 - c) anses som medskyldig i en overtredelse fastsatt i nr. 1 eller 2 eller nr. 3 bokstav a) i denne artikkel, eller
 - d) ulovlig og forsettlig hjelper en annen person med å unngå etterforskning, søksmål eller straff, med kunnskap om at vedkommende har begått en overtredelse fastsatt i nr. 1 eller 2 eller nr. 3 bokstav a), b) eller c) i denne artikkel, eller at vedkommende er ettersøkt av rettshåndhevende myndigheter med sikte på straffeforfølgning etter å ha begått en slik overtredelse eller er dømt for en slik overtredelse.
4. Hver statspart skal også fastsette at en av eller begge handlingene nevnt nedenfor anses som overtredelser når de begås forsettlig, uansett om noen av overtredelsene fastsatt i nr. 1 eller 2 i denne artikkel faktisk er begått eller forsøkt begått,
 - a) å avtale med en eller flere andre personer å begå en overtredelse fastsatt i nr. 1 eller 2 i denne artikkel og, dersom nasjonal lovgivning krever det, som omfatter en handling utført av en av deltakerne for å fremme avtalen, eller
 - b) på annen måte å medvirke til at en gruppe personer som handler ut fra et felles formål, begår en eller flere overtredelser fastsatt i nr. 1 eller 2 i denne artikkel; slik medvirkning skal enten
 - i) foregå med sikte på å fremme gruppens kriminelle virksomhet eller formål i sin alminnelighet, når virksomheten eller formålet innebærer at det begås en overtredelse fastsatt i nr. 1 eller 2 i denne artikkel, eller
 - ii) foregå med kunnskap om at gruppen har til hensikt å begå en overtredelse fastsatt i nr. 1 eller 2 i denne artikkel.»

ARTIKKEL III

Konvensjonens artikkel 2 skal lyde:

«Artikkel 2

Hver statspart forplikter seg til å illegge strenge straffer for overtredelsene fastsatt i artikkel 1.»

ARTIKKEL IV

Figur 4.3

I konvensjonen skal ny artikkel 2a lyde:

«Artikkel 2a

1. Hver statspart kan, i samsvar med sine internrettslige prinsipper, treffe de tiltak som er nødvendige for at et rettssubjekt lokalisert på partens territorium eller stiftet etter partens lovgivning kan holdes ansvarlig når en person med ansvar for ledelse av eller kontroll med vedkommende rettssubjekt i denne egenskap har begått en overtredelse fastsatt i artikkel 1. Dette ansvaret kan være strafferettslig, sivilrettslig eller administrativt.
2. Dette ansvaret berører ikke det straffeansvar som gjelder for enkeltpersoner som har begått overtredelsene.
3. Dersom en statspart treffer de tiltak som er nødvendige for å holde et rettssubjekt ansvarlig i samsvar med nr. 1 i denne artikkel, skal den bestrebe seg på å ilegge strafferettslige, sivilrettslige eller administrative sanksjoner som er effektive, forholdsmessige og forebyggende. Disse sanksjonene kan omfatte bøter.»

ARTIKKEL V

I konvensjonens artikkel 3 skal nr. 1 lyde:

«Artikkel 3

1. I denne konvensjon anses et luftfartøy å være i tjeneste fra det tidspunkt bakkepersonellet eller luftfartøyets besetning starter forberedelsene til en bestemt flyging, og til 24 timer etter landing. Under en eventuell nødlanding anses luftfartøyet fortsatt å være under flyging inntil de kompetente myndigheter overtar ansvaret for det og for personer og gods om bord.»
2. I konvensjonens artikkel 3 nr. 3 erstattes ordet «registreringsstat» med «registerstat».
3. I konvensjonens artikkel 3 nr. 4 erstattes ordet «nevnt» med «fastsatt».
4. I konvensjonens artikkel 3 skal nr. 5 lyde:
5. Uten hensyn til nr. 3 og 4 i denne artikkel og til luftfartøyets avgangssted eller faktiske landingssted får artikkel 6, 7, 7a, 8, 8a, 8b og 10 anvendelse dersom gjerningsmannen eller den angivelige gjerningsmannen blir funnet på territoriet til en annen stat enn luftfartøyets registerstat.»

ARTIKKEL VI

I konvensjonen skal ny artikkel 3a lyde:

«Artikkel 3a

1. Ingen bestemmelse i denne konvensjon berører staters og enkeltpersoners øvrige rettigheter, forpliktelser og ansvar etter folkeretten, særlig formålene og prinsippene i De forente nasjoners pakt, i overenskomst om internasjonal sivil luftfart og i internasjonal humanitærrett.
2. Virksomheten til væpnede styrker i en væpnet konflikt, slik disse begrepene er definert i og reguleres av internasjonal humanitærrett, omfattes ikke av denne konvensjon, og heller ikke virksomheten til en stats væpnede styrker under utøvelsen av deres offisielle oppgaver, i den utstrekning den omfattes av andre regler i folkeretten.
3. Bestemmelsene i nr. 2 i denne artikkel skal ikke tolkes slik at ulovlige handlinger godtas eller at ellers ulovlige handlinger gjøres lovlige, eller at straffeforfølgning etter annen lovgivning utelukkes.»

ARTIKKEL VII

Konvensjonens artikkel 4 skal lyde:

«Artikkel 4

1. Hver statspart skal treffe de tiltak som er nødvendige for å etablere jurisdiksjon over overtredelsene fastsatt i artikkel 1 samt over enhver annen voldshandling den angivelige gjerningsmannen har begått mot passasjerer eller besetning i forbindelse med overtredelsene,
 - a) når overtredelsen er begått på vedkommende stats territorium,
 - b) når overtredelsen er begått mot eller om bord i et luftfartøy som er registrert i vedkommende stat,
 - c) når luftfartøyet der overtredelsen har funnet sted, lander på statens territorium med den angivelige gjerningsmannen fremdeles om bord,
 - d) når overtredelsen er begått mot eller om bord i et luftfartøy som er utleid uten besetning til en leietaker som har sitt hovedforetak i eller, dersom slikt hovedforetak ikke finnes, har fast bopel i vedkommende stat,
 - e) når overtredelsen er begått av en av statens egne borgere.
2. Hver statspart kan i tillegg etablere jurisdiksjon over en slik overtredelse
 - a) når overtredelsen er begått mot en av statens egne borgere,
 - b) når overtredelsen er begått av en statsløs person som til vanlig er bosatt på vedkommende stats territorium.

3. Hver statspart skal likeledes treffe de tiltak som er nødvendige for å etablere jurisdiksjon over overtredelsene fastsatt i artikkel 1 i de tilfeller der den angivelige gjerningsmannen befinner seg på dens territorium og den ikke utleverer vedkommende etter artikkel 8 til noen av statspartene som har etablert jurisdiksjon i samsvar med gjeldende bestemmelser om disse overtredelsene i denne artikkel.
4. Denne konvensjon utelukker ikke strafferettslig jurisdiksjon som utøves i samsvar med nasjonal lovgivning.»

ARTIKKEL VIII

Konvensjonens artikkel 5 skal lyde:

«Artikkel 5

Statsparter som etablerer felles organisasjoner eller internasjonale driftsselskaper for lufttransport for å utføre flyginger med luftfartøyer underlagt felles eller internasjonal registrering, skal for hvert luftfartøy på en hensiktsmessig måte fastsette hvilken av disse statene som skal utøve jurisdiksjon og tillegges myndighet som registerstat for denne konvensjons formål, og skal underrette Den internasjonale organisasjon for sivil luftfarts generalsekretær om dette, som skal oversende underretningen til alle stater som er part i denne konvensjon.»

ARTIKKEL IX

I konvensjonens artikkel 6 skal nr. 4 lyde:

«Artikkel 6

4. Når en statspart i henhold til denne artikkel har tatt en person i forvaring, skal den umiddelbart underrette de statsparter som har etablert jurisdiksjon i henhold til artikkel 4 nr. 1 og etablert jurisdiksjon og underrettet depositaren i henhold til artikkel 4 nr. 2, og, dersom den mener det er tilrådelig, andre berørte stater om at vedkommende er tatt i forvaring samt hvilke forhold som ligger til grunn for frihetsberøvelsen. Statsparten som foretar den foreløpige undersøkelsen omhandlet i nr. 2 i denne artikkel, skal omgående underrette nevnte statsparter om resultatet av undersøkelsen og opplyse om den har til hensikt å utøve jurisdiksjon.»

ARTIKKEL X

I konvensjonen skal ny artikkel 7a lyde:

«Artikkel 7a

En 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 i samsvar med de folkerettslige bestemmelser som kommer til anvendelse, herunder om internasjonale menneskerettigheter.»

ARTIKKEL XI

Konvensjonens artikkel 8 skal lyde:

«Artikkel 8

1. Overtredelsene fastsatt i artikkel 1 skal anses som utleveringsgrunnlag i enhver utleveringsavtale som er inngått mellom statspartene. Statspartene forplikter seg til å innarbeide slike overtredelser som utleveringsgrunnlag i enhver utleveringsavtale som inngås mellom dem.
2. Dersom en statspart som setter som vilkår for utlevering at det foreligger en avtale, mottar en anmodning om utlevering fra en annen statspart som den ikke har utleveringsavtale med, kan den, dersom den ønsker det, betrakte denne konvensjon som hjemmel for utlevering med hensyn til overtredelsene fastsatt i artikkel 1. Utlevering skal skje i samsvar med øvrige vilkår fastsatt i den anmodede statens lovgivning.
3. Statsparter som ikke setter som vilkår for utlevering at det foreligger en avtale, skal anse overtredelsene fastsatt i artikkel 1 som utleveringsgrunnlag seg imellom, med forbehold for vilkår fastsatt i den anmodede statens lovgivning.
4. Ved utlevering mellom statsparter skal hver enkelt overtredelse behandles som om den var blitt begått ikke bare der den fant sted, men også på territoriet til de statsparter som er forpliktet til å etablere jurisdiksjon i samsvar med artikkel 4 nr. 1 bokstav b), c), d) og e), og som har etablert jurisdiksjon i samsvar med artikkel 4 nr. 2.
5. Overtredelsene fastsatt i artikkel 1 nr. 4 bokstav a) og b) skal ved utlevering mellom statspartene behandles som likeverdige.»

ARTIKKEL XII

I konvensjonen skal ny artikkel 8a lyde:

«Artikkel 8a

Ved spørsmål om utlevering eller gjensidig rettslig bistand skal ingen av overtredelsene fastsatt i artikkel 1 anses som en politisk overtredelse eller som en overtredelse forbundet med en politisk overtredelse, eller som en politisk motivert overtredelse. En begjæring om utlevering eller en anmodning om gjensidig rettslig bistand på grunnlag av en slik overtredelse kan dermed ikke avslås utelukkende med den begrunnelse at det dreier seg om en politisk overtredelse, en overtredelse forbundet med en politisk overtredelse eller en politisk motivert overtredelse.»

ARTIKKEL XIII

I konvensjonen skal ny artikkel 8b lyde:

«Artikkel 8b

Ingen bestemmelse i denne konvensjon skal tolkes slik at det pålegges en forpliktelse til å utlevere eller gi gjensidig rettslig bistand dersom den anmodede statspart har rimelig grunn til å anta at anmodningen om utlevering på grunnlag av overtredelser fastsatt i artikkel 1 eller om gjensidig rettslig bistand i forbindelse med slike overtredelser er framsatt i den hensikt å reise søksmål mot eller straffe en person på grunn av vedkommendes rase, religion, nasjonalitet, etniske opprinnelse, politiske meninger eller kjønn, eller at vedkommende av noen av de samme grunnene ville komme i en vanskelig stilling dersom anmodningen ble etterkommet.»

ARTIKKEL XIV

I konvensjonens artikkel 9 skal nr. 1 lyde:

«Artikkel 9

1. Når en av handlingene fastsatt i artikkel 1 nr. 1 er utført eller i ferd med å bli utført, skal statspartene treffe alle egnede tiltak for å gjenopprette eller opprettholde den rettmessige fartøysjefens kontroll over luftfartøyet.»

ARTIKKEL XV

I konvensjonens artikkel 10 skal nr. 1 lyde:

«Artikkel 10

1. Statspartene skal gi hverandre størst mulig bistand i forbindelse med straffeforfølgning knyttet til overtredelsene fastsatt i artikkel 1 samt andre handlinger fastsatt i artikkel 4. Den anmodede stats lovgivning skal gjelde i alle saker.»

ARTIKKEL XVI

I konvensjonen skal ny artikkel 10a lyde:

«Artikkel 10a

Enhver statspart som har grunn til å tro at det vil bli begått en overtredelse fastsatt i artikkel 1, skal i samsvar med sin nasjonale lovgivning gi de statsparter den tror vil være en stat som angitt i artikkel 4 nr. 1 og 2, all relevant informasjon den er i besittelse av.»

ARTIKKEL XVII

1. Alle henvisninger i konvensjonen til «kontraherende stat» og «kontraherende stater» erstattes med henholdsvis «statspart» og «statsparter».
2. Alle henvisninger i konvensjonen til «ham» og «hans» erstattes med henholdsvis «vedkommende» og «vedkommendes».

ARTIKKEL XVIII

Den arabiske og kinesiske konvensjonsteksten vedlagt denne protokoll skal ha samme gyldighet som den engelske, franske, russiske og spanske konvensjonsteksten.

ARTIKKEL XIX

Mellom de stater som er part i denne protokoll, skal konvensjonen og denne protokoll leses og tolkes sammen som ett dokument og kalles «Haag-konvensjonen som endret ved Beijing-protokollen av 2010».

ARTIKKEL XX

Denne protokoll skal være åpen for undertegning i Beijing 10. september 2010 av de stater som deltar på diplomatkonferansen om luftfartssikkerhet i Beijing fra 30. august til 10. september 2010. Etter 27. september 2010 skal protokollen være åpen for undertegning av alle stater ved Den internasjonale organisasjon for sivil luftfarts hovedsete i Montreal inntil den trer i kraft i samsvar med artikkel XXIII.

ARTIKKEL XXI

1. Denne protokoll skal ratifiseres, godtas eller godkjennes. Ratifikasjons-, godtakelses- eller godkjenningsdokumentene skal deponeres hos Den internasjonale organisasjon for sivil luftfarts generalsekretær, som herved utpekes til depositar.
2. Enhver stat som ratifiserer, godtar eller godkjenner denne protokoll uten å være part i konvensjonen, skal anses å ha ratifisert, godtatt eller godkjent Haag-konvensjonen som endret ved Beijing-protokollen av 2010.
3. Enhver stat som ikke ratifiserer, godtar eller godkjenner denne protokoll i samsvar med nr. 1 i denne artikkel, kan når som helst tiltre protokollen. Tiltredelsesdokumentet skal deponeres hos depositaren.

ARTIKKEL XXII

Når en statspart ratifiserer, godtar, godkjenner eller tiltrer denne protokoll,

- a) skal den underrette depositaren om jurisdiksjonen den har etablert i sin nasjonale lovgivning i samsvar med artikkel 4 nr. 2 i Haag-konvensjonen som endret ved Beijing-protokollen av 2010, og umiddelbart underrette depositaren om enhver endring, og

- b) kan den erklære at den vil anvende bestemmelsene i artikkel 1 nr. 3 bokstav d) i Haag-konvensjonen som endret ved Beijing-protokollen av 2010, i samsvar med sine strafferettslige prinsipper om ansvarsfrihet for familiemedlemmer.

ARTIKKEL XXIII

1. Denne protokoll trer i kraft den første dag i den annen måned etter at det tjueandre ratifikasjons-, godtakelses-, godkjennings- eller tiltredelsesdokumentet er deponert hos depositaren.
2. For hver stat som ratifiserer, godtar, godkjenner eller tiltrer denne protokoll etter at det tjueandre ratifikasjons-, godtakelses-, godkjennings- eller tiltredelsesdokumentet er deponert, skal protokollen tre i kraft den første dag i den annen måned etter at staten har deponert sitt ratifikasjons-, godtakelses-, godkjennings- eller tiltredelsesdokument.
3. Så snart denne protokoll trer i kraft, skal den registreres ved De forente nasjoner av depositaren.

ARTIKKEL XXIV

1. Enhver statspart kan si opp denne protokoll ved skriftlig underretning til depositaren.
2. Oppsigelsen får virkning ett år etter at depositaren har mottatt underretningen.

ARTIKKEL XXV

Depositaren skal omgående underrette alle stater som er part i denne protokoll, samt alle signatarstater eller stater som har tiltrådt protokollen, om datoen for hver undertegning, datoen for deponering av hvert ratifikasjons-, godtakelses-, godkjennings- eller tiltredelsesdokument og datoen for protokollens ikrafttredelse samt annen relevant informasjon.

SOM BEKREFTELSE PÅ DETTE har de undertegnede, som er gitt behørig fullmakt til det, undertegnet denne protokoll.

UTFERDIGET i Beijing 10. september 2010 på engelsk, arabisk, kinesisk, fransk, russisk og spansk, med samme gyldighet for hver av tekstene; med hensyn til deres innbyrdes samsvar får tekstene gyldighet etter at de er verifisert av konferansens sekretariat, som er underlagt konferansens president, innen nitti dager etter at de er utferdiget. Denne protokoll skal være deponert i arkivene til Den internasjonale organisasjon for sivil luftfart, og depositaren skal oversende bekreftede kopier av den til alle stater som har tiltrådt protokollen.

Vedlegg 4 engelsk

PROTOCOL

SUPPLEMENTARY TO THE CONVENTION FOR THE SUPPRESSION OF UNLAWFUL SEIZURE OF AIRCRAFT

THE STATES PARTIES TO THIS PROTOCOL,

DEEPLY CONCERNED about the worldwide escalation of unlawful acts against civil aviation;

RECOGNIZING that new types of threats against civil aviation require new concerted efforts and policies of cooperation on the part of States; and

BELIEVING that in order to better address these threats, it is necessary to adopt provisions supplementary to those of the *Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft* signed at The Hague on 16 December 1970, to suppress unlawful acts of seizure or exercise of control of aircraft and to improve its effectiveness;

HAVE AGREED AS FOLLOWS:

Article I

This Protocol supplements the *Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft*, signed at The Hague on 16 December 1970 (hereinafter referred to as “the Convention”).

Article II

Article 1 of the Convention shall be replaced by the following:

“Article 1

1. Any person commits an offence if that person unlawfully and intentionally seizes or exercises control of an aircraft in service by force or threat thereof, or by coercion, or by any other form of intimidation, or by any technological means.
2. Any person also commits an offence if that person:
 - (a) makes a threat to commit the offence set forth in paragraph 1 of this Article;
or
 - (b) unlawfully and intentionally causes any person to receive such a threat,
under circumstances which indicate that the threat is credible.

3. Any person also commits an offence if that person:
 - (a) attempts to commit the offence set forth in paragraph 1 of this Article; or
 - (b) organizes or directs others to commit an offence set forth in paragraph 1, 2 or 3 (a) of this Article; or
 - (c) participates as an accomplice in an offence set forth in paragraph 1, 2 or 3 (a) of this Article; or
 - (d) unlawfully and intentionally assists another person to evade investigation, prosecution or punishment, knowing that the person has committed an act that constitutes an offence set forth in paragraph 1, 2, 3 (a), 3 (b) or 3 (c) of this Article, or that the person is wanted for criminal prosecution by law enforcement authorities for such an offence or has been sentenced for such an offence.
4. Each State Party shall also establish as offences, when committed intentionally, whether or not any of the offences set forth in paragraph 1 or 2 of this Article is actually committed or attempted, either or both of the following:
 - (a) agreeing with one or more other persons to commit an offence set forth in paragraph 1 or 2 of this Article and, where required by national law, involving an act undertaken by one of the participants in furtherance of the agreement; or
 - (b) contributing in any other way to the commission of one or more offences set forth in paragraph 1 or 2 of this Article by a group of persons acting with a common purpose, and such contribution shall either:
 - (i) be made with the aim of furthering the general criminal activity or purpose of the group, where such activity or purpose involves the commission of an offence set forth in paragraph 1 or 2 of this Article; or
 - (ii) be made in the knowledge of the intention of the group to commit an offence set forth in paragraph 1 or 2 of this Article.”

Article III

Article 2 of the Convention shall be replaced by the following:

“Article 2

Each State Party undertakes to make the offences set forth in Article 1 punishable by severe penalties.”

Article IV

The following shall be added as Article 2 *bis* of the Convention:

“Article 2 *bis*

1. Each State Party, in accordance with its national legal principles, may 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 management or control of that legal entity has, in that capacity, committed an offence set forth in Article 1. Such liability may be criminal, civil or administrative.
2. Such liability is incurred without prejudice to the criminal liability of individuals having committed the offences.
3. If a State Party takes the necessary measures to make a legal entity liable in accordance with paragraph 1 of this Article, it shall endeavour to ensure that the applicable criminal, civil or administrative sanctions are effective, proportionate and dissuasive. Such sanctions may include monetary sanctions.”

Article V

1. Article 3, paragraph 1, of the Convention shall be replaced by the following:

“Article 3

1. For the purposes of this Convention, an aircraft is considered to be in service from the beginning of the pre-flight preparation of the aircraft by ground personnel or by the crew for a specific flight until twenty-four hours after any landing. In the case of a forced landing, the flight shall be deemed to continue until the competent authorities take over the responsibility for the aircraft and for persons and property on board.”
2. In Article 3, paragraph 3, of the Convention, “registration” shall be replaced by “registry”.
3. In Article 3, paragraph 4, of the Convention, “mentioned” shall be replaced by “set forth”.
4. Article 3, paragraph 5, of the Convention shall be replaced by the following:
“5. Notwithstanding paragraphs 3 and 4 of this Article, Articles 6, 7, 7 *bis*, 8, 8 *bis*, 8 *ter* and 10 shall apply whatever the place of take-off or the place of actual landing of the aircraft, if the offender or the alleged offender is found in the territory of a State other than the State of registry of that aircraft.”

Article VI

The following shall be added as Article 3 *bis* of the Convention:

“Article 3 *bis*

1. Nothing in this Convention shall affect other rights, obligations and responsibilities of States and individuals under international law, in particular the purposes and principles of the Charter of the United Nations, the Convention on International Civil Aviation and international humanitarian law.
2. The activities of armed forces during an armed conflict, as those terms are understood under international humanitarian law, which are governed by that law are not governed by this Convention, and the activities undertaken by military forces of a State in the exercise of their official duties, inasmuch as they are governed by other rules of international law, are not governed by this Convention.
3. The provisions of paragraph 2 of this Article shall not be interpreted as condoning or making lawful otherwise unlawful acts, or precluding prosecution under other laws.”

Article VII

Article 4 of the Convention shall be replaced by the following:

“Article 4

1. Each State Party shall take such measures as may be necessary to establish its jurisdiction over the offences set forth in Article 1 and any other act of violence against passengers or crew committed by the alleged offender in connection with the offences, in the following cases:
 - (a) when the offence is committed in the territory of that State;
 - (b) when the offence is committed against or on board an aircraft registered in that State;
 - (c) when the aircraft on board which the offence is committed lands in its territory with the alleged offender still on board;
 - (d) when the offence is committed against or on board an aircraft leased without crew to a lessee whose principal place of business or, if the lessee has no such place of business, whose permanent residence is in that State;
 - (e) when the offence is committed by a national of that State.

2. Each State Party may also establish its jurisdiction over any such offence in the following cases:

- (a) when the offence is committed against a national of that State;
- (b) when the offence is committed by a stateless person whose habitual residence is in the territory of that State.

3. Each State Party shall likewise take such measures as may be necessary to establish its jurisdiction over the offences set forth in Article 1 in the case where the alleged offender is present in its territory and it does not extradite that person pursuant to Article 8 to any of the States Parties that have established their jurisdiction in accordance with the applicable paragraphs of this Article with regard to those offences.

4. This Convention does not exclude any criminal jurisdiction exercised in accordance with national law.”

Article VIII

Article 5 of the Convention shall be replaced by the following:

“Article 5

The States Parties which establish joint air transport operating organizations or international operating agencies, which operate aircraft which are subject to joint or international registration shall, by appropriate means, designate for each aircraft the State among them which shall exercise the jurisdiction and have the attributes of the State of registry for the purpose of this Convention and shall give notice thereof to the Secretary General of the International Civil Aviation Organization who shall communicate the notice to all States Parties to this Convention.”

Article IX

Article 6, paragraph 4, of the Convention shall be replaced by the following:

“Article 6

4. When a State Party, pursuant to this Article, has taken a person into custody, it shall immediately notify the States Parties which have established jurisdiction under paragraph 1 of Article 4, and established jurisdiction and notified the Depositary under paragraph 2 of Article 4 and, if it considers it advisable, any other interested States of the fact that such person is in custody and of the circumstances which warrant that person’s detention. The State Party which makes the preliminary enquiry contemplated in paragraph 2 of this Article shall promptly report its findings to the said States Parties and shall indicate whether it intends to exercise jurisdiction.”

Article X

The following shall be added as Article 7 *bis* of the Convention:

“Article 7 *bis*

Any person who is taken into custody, or regarding whom any other measures are taken or proceedings are being 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.”

Article XI

Article 8 of the Convention shall be replaced by the following:

“Article 8

1. The offences set forth in Article 1 shall be deemed to be included as extraditable offences in any extradition treaty existing between States Parties. States Parties undertake to include the offences as extraditable offences in every extradition treaty to be concluded between them.
2. If 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, it may at its option consider this Convention as the legal basis for extradition in respect of the offences set forth in Article 1. 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 1 as extraditable offences between themselves subject to the conditions provided by the law of the requested State.
4. Each of the offences shall be treated, for the purpose of extradition between States Parties, as if it had been committed not only in the place in which it occurred but also in the territories of the States Parties required to establish their jurisdiction in accordance with subparagraphs (b), (c), (d) and (e) of paragraph 1 of Article 4 and who have established jurisdiction in accordance with paragraph 2 of Article 4.
5. The offences set forth in subparagraphs (a) and (b) of paragraph 4 of Article 1 shall, for the purpose of extradition between States Parties, be treated as equivalent.”

Article XII

The following shall be added as Article 8 *bis* of the Convention:

“Article 8 bis

None of the offences set forth in Article 1 shall be regarded, for the purposes of extradition or mutual 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.”

Article XIII

The following shall be added as Article 8 *ter* of the Convention:

“Article 8 ter

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 1 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, political opinion or gender, or that compliance with the request would cause prejudice to that person’s position for any of these reasons.”

Article XIV

Article 9, paragraph 1, of the Convention shall be replaced by the following:

“Article 9

1. When any of the acts set forth in paragraph 1 of Article 1 has occurred or is about to occur, States Parties shall take all appropriate measures to restore control of the aircraft to its lawful commander or to preserve the commander’s control of the aircraft.”

Article XV

Article 10, paragraph 1, of the Convention shall be replaced by the following:

“Article 10

1. States Parties shall afford one another the greatest measure of assistance in connection with criminal proceedings brought in respect of the offences set forth in Article 1 and other acts set forth in Article 4. The law of the State requested shall apply in all cases.”

Article XVI

The following shall be added as Article 10 *bis* of the Convention:

“Article 10 *bis*

Any State Party having reason to believe that one of the offences set forth in Article 1 will be committed shall, in accordance with its national law, furnish any relevant information in its possession to those States Parties which it believes would be the States set forth in paragraphs 1 and 2 of Article 4.”

Article XVII

1. All references in the Convention to “Contracting State” and “Contracting States” shall be replaced by “State Party” and “States Parties” respectively.
2. All references in the Convention to “him” and “his” shall be replaced by “that person” and “that person’s” respectively.

Article XVIII

The texts of the Convention in the Arabic and Chinese languages annexed to this Protocol shall, together with the texts of the Convention in the English, French, Russian and Spanish languages, constitute texts equally authentic in the six languages.

Article XIX

As between the States Parties to this Protocol, the Convention and this Protocol shall be read and interpreted together as one single instrument and shall be known as The Hague Convention as amended by the Beijing Protocol, 2010.

Article XX

This Protocol shall be open for signature in Beijing on 10 September 2010 by States participating in the Diplomatic Conference on Aviation Security held at Beijing from 30 August to 10 September 2010. After 27 September 2010, this Protocol shall be open to all States for signature at the Headquarters of the International Civil Aviation Organization in Montréal until it enters into force in accordance with Article XXIII.

Article XXI

1. This Protocol is subject to ratification, acceptance or approval. The instruments of ratification, acceptance or approval shall be deposited with the Secretary General of the International Civil Aviation Organization, who is hereby designated as the Depositary.
2. Ratification, acceptance or approval of this Protocol by any State which is not a Party to the Convention shall have the effect of ratification, acceptance or approval of The Hague Convention as amended by the Beijing Protocol, 2010.
3. Any State which does not ratify, accept or approve this Protocol in accordance with paragraph 1 of this Article may accede to it at any time. The instruments of accession shall be deposited with the Depositary.

Article XXII

Upon ratifying, accepting, approving or acceding to this Protocol, each State Party:

- (a) shall notify the Depositary of the jurisdiction it has established under its national law in accordance with paragraph 2 of Article 4 of The Hague Convention as amended by the Beijing Protocol, 2010, and immediately notify the Depositary of any change; and
- (b) may declare that it shall apply the provisions of subparagraph (d) of paragraph 3 of Article 1 of The Hague Convention as amended by the Beijing Protocol, 2010 in accordance with the principles of its criminal law concerning family exemptions from liability.

Article XXIII

1. This Protocol shall enter into force on the first day of the second month following the date of the deposit of the twenty-second instrument of ratification, acceptance, approval or accession with the Depositary.
2. For each State ratifying, accepting, approving or acceding to this Protocol after the deposit of the twenty-second instrument of ratification, acceptance, approval or accession, this Protocol shall enter into force on the first day of the second month following the date of the deposit by such State of its instrument of ratification, acceptance, approval or accession.
3. As soon as this Protocol enters into force, it shall be registered with the United Nations by the Depositary.

Article XXIV

1. Any State Party may denounce this Protocol by written notification to the Depositary.

2. Denunciation shall take effect one year following the date on which notification is received by the Depositary.

Article XXV

The Depositary shall promptly inform all States Parties to this Protocol and all signatory or acceding States to this Protocol of the date of each signature, the date of deposit of each instrument of ratification, acceptance, approval or accession, the date of coming into force of this Protocol, and other relevant information.

IN WITNESS WHEREOF the undersigned Plenipotentiaries, having been duly authorized, have signed this Protocol.

DONE at Beijing on the tenth day of September of the year Two Thousand and Ten in the English, Arabic, Chinese, French, Russian and Spanish languages, all texts being equally authentic, such authenticity to take effect upon verification by the Secretariat of the Conference under the authority of the President of the Conference within ninety days hereof as to the conformity of the texts with one another. This Protocol shall remain deposited in the archives of the International Civil Aviation Organization, and certified copies thereof shall be transmitted by the Depositary to all Contracting States to this Protocol.

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

www.publikasjoner.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Trykk: 07 Media AS – 04/2019

