Politiets sikkerhetstjeneste
Den sentrale enhet

Postboks 4773 Nydalen
0421 OSLO
postmottak@pst.no
Tlf.nr. 23 30 50 00
Faksnr. 23 30 51 20
Besøksadresse:
Nydalen allé 35, Oslo

Justisdepartementet,
Politiavdelingen

Deres ref.:
Vår ref.: 201000388-142
Dato: 1. november 2011

Gjenpart:
Det nasjonale statsadvokatembetet

Forslag til lovendringer vedrørende terrorlovgivningen og PSTs metodebruk

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) har over tid sett at det er behov for å foreta justeringer i straffeloven og annen relevant lovgivning og regelverk knyttet til de ansvarsområder som tilligger PST.

Problemstillingene er blitt mer aktuelle etter terrorangrepene 22. juli. PST har senest ved den åpne trusselvurderingen 2011 påpekt faren for "soloterrorisme". Angrepene bekrefter denne trusselen.

Et sentralt spørsmål er hvilke muligheter som foreligger for PST til å avverge terror som begås av én person. Spørsmålet er sammensatt og skal vurderes av 22. juli-kommisjonen så vel som av interne arbeidsgrupper ved PST. Gjennomgangen her gjelder en vurdering av hjemmelssituasjonen på det strafferettslige området – både i det forebyggende og etterforskingsmessige spor. Gjennomgangen søker å dekke den totale hjemmelssituasjonen for terrorbekjempelse i Norge, og knytter seg i hovedsak til følgende områder:

- Spørsmål om ytterligere kriminalisering av foreberedelseshandlinger
- Spørsmål om å utvide adgangen til å anvende tvangsmidler med grunnlag i straffeloven § 147 b, § 147 c og eksportkontrolloven § 5 (for å hindre prolifiration)
- Spørsmål om å innføre nye tvangsmidler

Når det gjelder en vurdering av PSTs adgang til å kunne innhente, behandle og oppbevare informasjon er en gjennomgang av dette gjort i forbindelse med høring til forskrift til politiregisterloven, og våre innspill vises til i den forbindelse. Høringssvaret vedlegges – og har fått særlig betydning etter 22. juli.

1 Kriminalisering av forberedelseshandlinger

1.1 Innledning

I forberedelsesfasen av terror er det i dag mulig å straffedømme inngåelse av forbund mellom to eller flere om å begå terrorhandling, oppfordring til terror, terrorfinansiering, rekruttering til terrorvirksomhet og opplæring til terrorvirksomhet. I tillegg er anskaffelse av sprengstoff i den hensikt å begå en forbrytelse straffbart etter strl. § 161. Medlemskap i terrororganisasjoner er imidlertid ikke straffbart.

Det er PSTs vurdering at straffebestemmelsene vedrørende terror i forberedelsesfasen er mangelfulle - særlig i forhold til soloterrorister og personer som drar til treningsleire for forberedelse av terror. Vi peker også på den manglende oppfølging av strl. § 161 i straffeloven av 2005. PSTs vurdering er at anskaffelse av sprengstoff og lignende, i den hensikt å begå en forbrytelse, må fortsatt betraktes som en kriminell handling.

Hendelsene 22. juli har styrket begrunnelsen for endringer i straffeloven på dette punkt, men det er viktig å understreke at behovet lenge har vært til stede og lovendringer på dette området alene ville neppe forhindret angrepene.

Hendelsene har imidlertid vist at de forutsetninger som tidligere har vært premissgivende ikke lenger er dekkende. Det vises til;

Ot.prp. nr. 8 2007-2008 s 155
"Lovendringer er i det vesentligste begrunnet med at de er nødvendige for å oppfylle Norges folkerettslige forpliktelser, trusselbildet tilsier ikke i seg selv noe større behov for å endre lovgivningen." og

Ot.prp. nr.61 2001-2002 side 42
"Ren planlegging eller forberedelse av terrorhandlinger, uten at det settes i verk konkrete fysiske tiltak, vil langt på vei dekkes av en mer generell bestemmelse som kriminaliserer det å inngå forbund om å begå terrorhandlinger. Riktignok vil en slik bestemmelse ikke ramme de tilfeller hvor en person alene planlegger og forbereder terrorhandlinger. Men dette er trolig lite praktisk; terrorhandlinger utføres vanligvis av grupper av personer.

PST anser, basert på konkrete hendelser, denne beskrivelsen ikke lenger å være dekkende. Dette var vår oppfatning før 22. juli, og den er ytterligere styrket i etterkant.

Norsk politi og påtalemyndighet, herunder PST, har i likhet med Storbritannia og andre vesteuropeiske land fokusert på en straffeprosessuell tilnærming til terrorbekjempelse. Dette forutsetter imidlertid at man har et tilstrekkelig utviklet lovverk til å kunne stanse terror i planleggingsfasen og at allmennpreventive hensyn styrkes både ved utforming av strafferammer og i den konkrete straffeutmålingen. I et internasjonalt perspektiv er det viktig at vi i Norge tilstreber et mest mulig likt nivå for terrorbekjempelse som ellers i Europa.

Det vises her bl.a. til Ot.prp. nr.8 (2007 – 2008) side 172;

"Det er dessuten ønskelig å markere at Norge ikke skal være noen frihavn for terrorister og deres støttespillere. For å unngå en slik situasjon må det norske straffenivået være tilstrekkelig høyt".

Slik PST ser det er lovverket med hensyn til antiterrorarbeidet i dag ikke tilstrekkelig utviklet til å ramme soloterrorister i planleggingsfasen eller personer som deltar i eller er til stede på terrortrening. PST ber derfor om at det vurderes å innta nye bestemmelser for å kriminalisere spesielle forberedelseshandlinger til terror og en generell bestemmelse som rammer planlegging til terror generelt uten å kreve forbund.

[redacted]

I denne sammenheng er det viktig å ha for øye at forsøk på terrorhandling er straffri så lenge forsøkets nedre grense ikke er passert. I praksis vil man komme svært nær en fullbyrdet terrorhandling før straffbarhetsvilkårene er oppfylt.

Vi vil nedenfor komme særskilt inn på den britiske lovgivningen da denne etter vår vurdering synliggjør de avveininger man naturlig må gjøre i forhold til eventuelle lovendringer.

1.2 Utviklingen de senere år

Vi finner det hensiktsmessig innledningsvis å peke på visse erfaringer som danner grunnlag for det behov for lovendringer PST mener foreligger.

Det har vært en rekke terrorsaker i våre skandinaviske naboland de to siste år. Særlig vises det til den fullbyrdede selvmordsbombingen som fant sted på en handlegate i Stockholm under julehandelen i fjor. Det vises videre til angrepet på tegneren Westergaard i Danmark. Gjerningsmannen er her funnet skyldig i bl.a. forsøk på terrorhandling i to rettsinstanser senest nå i juni i Vestre landsrett. Gjerningsmannen opptrådte på egenhånd og hadde knytninger til al-Shabaab i Somalia.

31. mai i år ble en mann av tsjetsjensk opprinnelse [redacted] funnet skyldig i å planlegge et terrorangrep i Danmark. Han ble avsløret da bomben han skulle bruke ved en feil gikk av på hotellrommet. Også denne personen opptrådte alene.

I tillegg har det vært minst to saker hvor grupper har planlagt angrep på Jyllandspostens lokaler i Danmark.

I Norge har vi det siste året hatt pågripelsen av tre personer med knytning til al-Qaida [redacted] Vi har videre sett en rekke personer bosatt i Norge som har reist til Somalia og andre steder

[redacted]

for å trene/kjempe med grupper som oppfordrer til og er selverklærte tilhengere av global jihad. Et eksempel er den somaliske ekstreme islamistiske grupperingen al-Shabaab. Fem personer med opphold i Norge skal ha reist ned og trent/kjempet med gruppen bare det siste året. Minst en av disse skal ha blitt drept i kamp i Somalia jf Aftenposten 14. mai 2011 og flere oppslag i VG.

Det vises her for øvrig til PSTs åpne trusselvurdering av i år og avsnittene om reisevirksomhet til Afghanistan, Pakistan Jemen og Somalia.

Som en oppsummering kan en si at omfanget av terrorsaker i Norge og våre nærmeste naboland har økt, og PST har pekt på at det er en trend med stadig flere "soloterrorister". Bestemmelsen om terrorforbund kan ikke anvendes mot disse. Vi ser også at personer bosatt i Norge og Skandinavia blir rekruttert til og trener med terrorgrupperinger som for eksempel al-Shabaab og Taliban, for deretter å returnere til Norge/Skandinavia. I tillegg bemerkes at al-Qaida våren 2011 har gått ut og spesielt oppfordret til nettopp soloterrorisme.

Vårt nåværende lovverk er lite egnet til å ramme disse situasjonene.

1.3 Lovgivningen i Storbritannia

Som et bakteppe kan det være nyttig med en gjennomgang av den britiske lovregulering på dette området.

Helt siden starten på 1970 tallet har den britiske regjerings holdning vært å fremholde at en strafferettslig tilnærming er nødvendig for å hanskes med terrorisme. Terrorister blir behandlet som "vanlige" kriminelle og gis ikke noen form for spesiell status som politiske fanger e.l. En strafferettslig tilnærming som omfatter individuelt ansvar, likhet og rettferdig rettergang er sett på som mer hensiktsmessig enn en fullstendig "war on terror"-tilnærming.

En bærebjelke i denne strafferettslige vinklingen har fra og med the Terrorism Act 2000 og frem til i dag vært å kriminalisere en rekke forberedelseshandlinger som typisk inngår i en terrorhandling. Ofte kalt "precursor offences". Denne utviklingen var i gang før 11. september 2001. Det siste større tillegget kom med Terrorism Act 2006 som kom i etterkant av 7. juli bombingen i London, og seneste tillegg er The Counter-Terrorism Act 2008.

PST velger her ikke å legge ved utskrift av de nevnte britiske lover i det i seg selv vil utgjøre en betydelig dokumentmengde. De britiske lovene finnes lett tilgjenge via lenkene:

http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/11/contents (Terrorism Act 2000 nr. 11)
http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/11/contents (Terrorism Act 2006 nr. 11)
http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/28/contents (Counter - Terrorism Act 2008 nr. 28)

Via de ovennevnte lenkene vil man også få tilgang til "explanatory notes" til de aktuelle lovene med kommentarer til de enkelte bestemmelsene.

Oppsummert har britene kriminalisert følgende handlinger;

A) Terrortrening

- Section 54, TA2000 – Instruerer i våpentrening, *mottar trening eller instruksjon* eller rekrutterer noen til våpen trening med tanke på terror
- Section 6, TA2006 – Instruerer i teknikker til nytte i terrorhandlinger (også over internett), *mottar instruksjon eller trening i teknikker* til nytte i terror
- Section 8, TA2006 – tilstedeværelse på et sted hvor våpentrening eller "terrorteknikk" trening finner sted. *Vedkommende behøver ikke selv delta.* Ei heller behøver han å tenke på å delta eller overbevisningsmessig støtte treningen.

B) Besittelse for terrorformål

- Section 57, TA2000 – Besittelse av gjenstander hvor det er bevist utover rimelig tvil at formålet sannsynligvis er terror og hvor mistenkte ikke kan komme med et lovlig formål som ikke påtalemyndigheten kan motbevise ut over rimelig tvil. Dette vil typisk være ellers lovlige gjenstander som f.eks. finlandshetter, kunstgjødsel, gummihansker, gassylindre, hydrogenperoxyd osv. holdt opp mot uskyldspresumpsjonen i EMK art 6 (2). Denne form for lovgivningsteknikk er ikke ukjent i norsk strafferett i det vurderingene har likhetstrekk med de vurderinger som må gjøres etter strl. § 352a (knivforbud).
- Secton 58, TA2000 – Besittelse, innsamling eller opptak av informasjon i et dokument eller lagringsmedium – informasjonen må ha et sannsynlig terrorformål. Besitteren behøver ikke ha det. Notater eller kunnskap i hodet rammes ikke. Mistenkte må være klar over informasjonens eksistens og innholdets karakter. I en avgjørelse fra House of Lords er det sagt at "the aim was to catch the possession of information which would typically be of use to terrorists, as opposed to ordinary members of the population.....the information must, of its very nature, be designed to provide practical assistance". Nytten behøver ikke å være eksklusiv for terrorister. Den kan f.eks. også være nyttig for bankranere. *Mistenkte kan ikke bli straffet hvis han kan fremvise en rimelig grunn for besittelsen.*

1.4 Behov for endringer

Med det bakteppe som er skissert ovenfor mener PST at det vil være formålstjenlig å kriminalisere følgende handlinger:

[redacted]

- Planlegging av terrorhandlinger (generell bestemmelse)
- Tilstedeværelse på et sted hvor det bedrives terrortrening
- Motta trening eller instruksjon til nytte for terror
- Besittelse av gjenstander og/eller anskaffelse av dette, med tanke på fremtidige terrorhandlinger.
- Besittelse og/eller anskaffelse av informasjon med tanke på fremtidige terrorhandlinger
- Anskaffelse og/eller besittelse av våpendeler og/eller eksplosjonselementer med tanke på fremtidig terrorhandling – straffeloven § 161

Vi vil gå nærmere gjennom hvert enkelt av disse punktene nedenfor.

1.4.1 En generell bestemmelse som kriminaliserer planlegging av terrorhandlinger

Det er behov for en generell bestemmelse som kriminaliserer planlegging av terrorhandlinger. En slik bestemmelse vil også ramme soloterrorister i planleggingsfasen.

I England ble [redacted] bl.a. dømt for to overtredelser av denne bestemmelsen i mars i år. [redacted] samlet inn informasjon som kunne ha hjulpet Anwar al-Awlaqi i metoder i å angripe USA eller å få pakker med eller mennesker med sprengstoff ubemerket inn i fly.

[redacted] saken fra København med dom 31. mai 2011 (rettskraftig) er også et eksempel på en handling som ville blitt rammet av en slik bestemmelse.

1.4.2 Tilstedeværelse på et sted hvor det bedrives terrortrening

Dette forslaget er basert på TA 2006 Section 8 og innebærer en kriminalisering av tilstedeværelse på et sted hvor det bedrives terrortrening.

Slik PST ser det bør det ikke være et vilkår at personen *selv mottar trening*. Det bør heller ikke være noe krav om at treningen er rettet mot en eller flere spesifikke terrorhandlinger. Det bør være tilstrekkelig med generell trening til bruk i terrorøyemed. Med terrorteknikker menes her både generell våpen- og sprengstoffopplæring samt mer spesifikke teknikker.

I Blackstone's guide to The Anti-Terrorism Legislation second edition 2009 er det nevnt bl.a. følgende eksempler på terrorteknikker;

- Teknikk for å skape panikk i en folkemengde
- Gi instruksjon om hvordan en bombe skal plasseres for å skape maksimal skade
- Trening i antiovervåkingsteknikker
- Lære å fly luftfartøy

En drøftelse av forsettkravet vil føre for langt her og må utstå til en eventuell utredning av bestemmelsen.

For å belyse behovet for en bestemmelse om tilstedeværelse på et sted hvor det bedrives terrortrening vil vi kort referere fra rettspraksis i Storbritannia:

I en avgjørelse fra Court of Appeals av 4. mars 2009 var fire personer domfelt for flere terrorovertredelser bl.a. overtredelse av section 6 og 8 i TA2006. De anket domfellelsen hva gjaldt section 6 og 8. Court of Appeals slo bl.a. fast at elementær militærlignende trening rammes. Her ble det brukt bl.a. kjepper og stokker som "gevær" og hvor det ble trent på skyteposisjoner og bevegelse i terrenget for å unngå observasjon og/eller beskytning. Det var ikke snakk om "keep fit or outdoor fun" se dommen punkt 16.

Vedrørende section 8 sies det i dommen punkt 21 følgende;
"It is certainly the case in consequence that section 8 creates an offence of attending at terrorist training even for a person who does not have the intention of putting it to terrorist purposes. In such a case he should not be there. But it arises, it is to be observed, only where he knows or believes or could not fail to understand that the instruction is being provided for terrorist purposes".

1.4.3 Motta trening eller instruksjon til nytte for terror

En bestemmelse som kriminaliserer det å motta trening eller instruksjon til nytte for terror vil ofte fremstå som en skjerpende bestemmelse i forhold til section 8, og vårt forslag over. Her er det vedkommende selv som mottar treningen og må selv ha forsett om å benytte det i terrorhandlinger. Terrorformålet behøver ikke være spesifisert på det tidspunkt treningen mottas.

[redacted]

Lord Carlile of Berriew Q.C. har i en uavhengig rapport fra juli 2010 vedrørende "terrortreningsbestemmelsene" i Storbritannia konkludert slik i punkt 222-223:

"New offences in relation to preparation for terrorism, training and training camps were included in the TA2006 sections 5-9. I have seen more material in 2009 to convince me that terrorism training camps provide a dangerous allure for headstrong young men. Their attendance at the camps presents a real risk of harm to the United Kingdom and its assets, including the men and women of the armed services. I remain satisfied that the existing provisions are potentially very useful and effective for dealing with aspects of international terrorism".

1.4.4 Besittelse av gjenstander og/eller anskaffelse av dette, med tanke på fremtidige terrorhandlinger.

The Terrorism Act 2000 s. 57 rammer besittelse av gjenstander for terrorformål.

Bestemmelsen rammer besittelse av en "gjenstand" under omstendigheter som gir en "reasonable" mistanke om at besittelsen er for et formål i forbindelse med terror. Bestemmelsen er ikke

[redacted]

begrenset til aktiviteter i forbindelse med forbudte eller terrorlisteførte organisasjoner. Det kan være gjenstander, flytende veske eller en hvilken som helst ting. Ofte kan det være snakk om ting som ellers er lovlige og alminnelig tilgjengelig.

Bestemmelsen går altså langt videre enn de tilfellene hvor man blir tatt med våpen og sprengstoff. Gjenstander som her kan være aktuelle er avbitertenger, gummihansker, elektroniske timere, overaller, finlandshetter, gassylindere, biler eller kommunikasjonsutstyr.

Det må bevises ut over enhver rimelig tvil at omstendighetene gir "reasonable" (skjellig) grunn til mistanke om et terrorformål. Påtalemyndigheten behøver ikke bevise det nøyaktige formål.

Court of Appeal i saken [redacted] uttalte at det må bevises en direkte forbindelse mellom gjenstandene i besittelse og terrorhandlinger. Besitteren vil gå fri hvis det oppstår rimelig tvil om at han har et lovlydig formål med besittelsen. Det er tilstrekkelig at besitteren anfører et lovlydig formål hvoretter påtalemyndigheten må gjendrive dette utover enhver rimelig tvil. I en sak var det for eksempel påberopt nysgjerrighet, noe som medførte at påtalemyndigheten måtte motbevise det.

Britene er helt klare på at bestemmelsen ikke strider mot uskyldspresumpsjonen i EMK art 6 nr. 2.

1.4.5 Besittelse og/eller anskaffelse av informasjon med tanke på fremtidige terrorhandlinger

Denne bestemmelsen befinner seg i dag i TA2000 s. 58. Bestemmelsen har eksistert siden 80-tallet, men ble inkorporert i TA2000.

Bestemmelsen har to varianter i det objektive gjerningsinnhold. Å innhente eller innsamling (record, har flere betydninger) av informasjon "likely to be useful in terrorism" eller besittelse av et slikt dokument eller informasjon."Record" omfatter også foto eller elektroniske formater og tegninger og skrift.

Det er ikke noe krav om at besittelsen i seg selv er ulovlig. I en dom fra 1988 var besittelse av militære manualer tilstrekkelig. Skyldkravet innbefatter at det er kunnskap om tilstedeværelsen og at man har kontroll over dokumentet eller "the record". I tillegg må gjerningsmannen være klar over hva slags informasjon det er snakk om. Det er anført at tiltak for å skjule informasjonen er gode bevis på slik kunnskap.

Det er her snakk om informasjonens formål ikke ihendehaverens formål. Det er altså ikke noe vilkår at gjerningsmannen hadde et terrorformål. Propagandamateriale rammes ikke.

Britisk høyesterett (House of Lords) har i en avgjørelse i 2009 sluttet seg til følgende uttalelse;

"the aim was to catch the possession of information which would typically be of use to terrorists, as opposed to ordinary members of the population... the information must, of its very nature, be designed to provide practical assistance".

[redacted]

Nytten behøver ikke være unik for en terrorist, den kan også f.eks. vedrørende manualer om sprengstoff være nyttig for en bankraner. Påtalemyndigheten må bevise ut over rimelig tvil at tiltalte ikke har en rimelig unnskyldning for besittelsen eller anskaffelsen, men det må imidlertid ikke bevises at tiltalte hadde et terrorformål.

[redacted]

1.4.6 Anskaffelse og/eller besittelse av våpendeler og/eller eksplosjonselementer med tanke på fremtidig terrorhandling – Straffeloven § 161

[redacted]

Det er etter straffeloven § 161 straffbart å anskaffe våpendeler og/eller sprengstoffkomponenter, for å begå en forbrytelse, herunder selvfølgelig en terrorhandling. Bestemmelsen fikk denne ordlyden i 2002 i forbindelse med vedtagelsen av terrorbestemmelsene. Bestemmelsen ble imidlertid ikke knyttet til § 147 a. Det ble også gitt en 6 års ordinær strafferamme og 10 års strafferamme for særdeles skjerpende omstendigheter.

I Ot.prp. nr. 8 (2005 loven) er det vedtatt en avkriminalisering av lovlig erverv av våpen og sprengstoffdeler til bruk i en straffbar handling.

Det vises til begrunnelsen i Ot.prp. nr 8 side 257;

"Men ikke alle vil være dekket – forslagene dekker for eksempel ikke et tilfelle der skytevåpen eller sprengstoff anskaffes lovlig for å begå et lovbrudd. Som kommisjonen påpeker, må dette imidlertid anses å være lite praktisk. En ellers lovlig anskaffelse vil dessuten, særlig når det finnes andre ytre forhold som peker i retning av et lovbrudd, etter omstendighetene kunne straffes som et straffbart forsøk på den handlingen som forberedes. Behovet for å videreføre også denne delen av straffeloven 1902 § 161 er derfor begrenset."

Premissene her er ikke lenger til stede og det anbefales at strl. § 161 opprettholdes i 2005 loven også når det gjelder lovlig anskaffelse for å begå et lovbrudd. Det er videre viktig av metodehensyn at strafferammen ved særdeles skjerpende omstendigheter opprettholdes.

Endelig bør bestemmelsen når det gjelder anskaffelse med terrorformål flyttes til de andre terrorbestemmelsene.

[redacted]

1.5 Kriminalisering av medlemskap i terrororganisasjoner

PST har tidligere ikke tatt til orde for å kriminalisere medlemskap eller deltagelse i en terrorgruppe. PST har imidlertid tidligere tatt til orde for å inkorporere "listeføring" i norsk rett, slik at Norge kommer på linje med EU, hvilket langt på vei ville straffebelegge deltagelse i listeførte terrorgrupper.

Erfaringer fra de senere år har medført at PST har endret syn, og nå vil ta til orde for å kriminalisere deltagelse / medlemskap i terrorgruppe terrororganisasjon. En viser her høringssvar fra Det nasjonale statsadvokatembetet til departementets forslag om terrorbestemmelser og terrorrelaterte handlinger jf. Ot. prp.nr.8 (2007-2008) s.194, 1. spalte. der Det nasjonale statsadvokatembetets uttalelse er gjengitt slik:

> "Det er behov for å kunne straffe personer som er med i gruppen, men har en vagere rolle for eksempel knyttet til generell «åndelig veiledning», bakmenn som skjuler sine spor osv. Disse vil kunne unngå å delta direkte i de straffbare handlingene, men de er viktige inspiratorer/deltakere og vil kunne utgjøre sentrale ledd i gruppen. Det er videre klart uheldig hvis Norge på dette punkt skal ha et «hull» i terrorlovgivningen i forhold til de øvrige europeiske land. Det vises her til kriminaliseringsplikten i EUs rammebeslutning. Det vil kunne føre til en bevisst etablering av terrorceller i Norge som et vesentlig land innenfor Schengen, men uten kriminalisering av terrorgrupper. (...) Norge vil dermed kunne oppfattes som en form for «safe haven» hvor en kan propagandere innen visse rammer.».

PST slutter seg til det syn som er tilkjennegitt fra Det nasjonale statsadvokatembetet. Dels fordi PST i sterkere grad nå opplever at internasjonalt samarbeid settes på prøve fordi Norge har andre regler enn våre europeiske samarbeidspartnere, og dels fordi PST nå i større grad frykter at Norge kan bli et samlingssted for sentrale personer i listeførte terrorgrupper ("safe haven").

Det vises i denne forbindelse også til høringssvar fra UD til justisdepartementets høringsbrev med forslag om terrorbestemmelser og terrorrelaterte handlinger jf. Ot. prp.nr.8 (2007-2008), der UD i likhet med Det nasjonale statsadvokatembetet tar til orde for å kriminalisere deltagelse i terrorgruppe. Fra høringssvaret hitsettes:

> "Utenriksdepartementet ser et klart behov for å kunne ramme deltakelse i terrorgrupper og annen medvirkning til terrorgruppers aktiviteter, utover de generelle medvirkningsreglene i straffeloven, forbundsbestemmelsen i utkast til § 13 og bestemmelsen om oppfordring, verving og rekruttering til terrorhandlinger m.v. i utkastet til § 14. For eksempel vil det kunne dreie seg om tilfeller hvor en person bevislig yter støtte til en terrorgruppe, men hvor det ikke samtidig foreligger bevis som knytter denne støtten til en konkret straffbar handling. Det vil i en slik situasjon kunne foreligge et behov for raskt å sikre at terrorgrupper ikke bruker norsk territorium som base for sine aktiviteter. (...) Det er vanskelig å se hvilke særlige håndhevingsproblemer et slikt forbud mot deltakelse i terrorgruppe vil innebære i lys av at det fastsettes forbud mot å bistå slike grupper med økonomiske midler. Annen deltakelse enn finansiering av gruppens virksomhet kan være like straffverdig. Det vil heller ikke by på større utfordringer å ta stilling til om en gruppe har begått eller planlagt å begå en terrorhandling i relasjon til finansieringsforbudet enn i forhold til annen deltakelse i gruppens aktiviteter. (...) Utenriksdepartementet er av den

oppfatning at sammenhengen i regelverket nettopp tilsier at det gis en slik straffebestemmelse."

Slik PST nå ser det er det grunn til å revurdere spørsmålet om å straffebelegge også annen støtte til terrorgrupper enn det som allerede nå rammes av de eksisterende bestemmelsene. Det er i seg selv et poeng at de forskjellige straffebestemmelsene i noen grad overlapper hverandre. En bestemmelse som dekker deltagelse / medlemskap i terrorgruppe vil kunne ramme nettopp de markante ledere eller innflytelsesrike personer som selv søker å skjerme seg for å bli rammet av de eksisterende bestemmelsene.

2 Straffeprosessuelle spørsmål

2.1 Behovet for unnlatt underretning ved all tvangsmiddelbruk i PST

PST kan i dag unnlate å underrette om skjult tvangsmiddelbruk der sakene avsluttes uten at det er foretatt åpne etterforskingsskritt. Metodekontrollutvalget har i NOU 2009:15 fremmet forslag som fører med seg at PST ikke lenger skal kunne bestemme unnlatt underretning om skjult tvangsmiddelbruk.

Dersom utvalgets forslag får gjennomslag, vil dette få store konsekvenser for PST. Forslaget rokker ved en helt avgjørende premiss for en sikkerhetstjeneste, nemlig muligheten til å bevare taushet om hvem virksomheten rettes mot. Det er PSTs vurdering av underretning alltid vil være til vesentlig skade for PST, og det er derfor avgjørende at tvangsmiddelbruk i regi av PST også i fremtiden skal kunne forbli skjult. En ordning med utsatt underretning vil alltid innebære usikkerhet. Av hensyn våre samarbeidspartnere og vår evne til i fremtiden å kunne løse de lovpålagte oppgaver vi er tillagt, anses det avgjørende å opprettholde en ordning med varig unnlatt underretning.

Etter PSTs syn tilfredsstiller dagens ordning de krav som stilles etter EMK artikkel 6. Avgjørende er her at de etablerte rettssikkerhetsgarantier med offentlig oppnevnt advokat (straffeprosessloven § 100a) og EOS-utvalgets kontrollmandat i tilstrekkelig grad ivaretar interessene til den inngrepet retter seg mot.

For øvrig er det i dag en utfordring knyttet til unnlatt underretning under etterforsking når straffeloven § 147a, b eller c hjemler tvangsmiddelbruk. § 147a, b eller c er ikke plassert i straffeloven kap. 8 eller 9 og bestemmelsen om unnlatt underretning om tvangsmiddelbruk i for eksempel straffeprosessloven § 216j, første ledd, annet pkt. kommer følgelig ikke til anvendelse. Når grunnlaget for tvangsmiddelbruk bygger på mistanke om overtredelse av straffeloven § 147a, benyttes straffeloven § 104a samtidig, alene med det for øye å oppnå unnlatt underretning.

På ovennevnte bakgrunn, blant annet for å oppnå konsistens i regelverket, synes det hensiktsmessig å gi adgang til varig unnlatt underretning om tvangsmiddelbruk bygget på mistanken om overtredelse av straffeloven § 147a, b eller c.

[redacted]

2.2 Hjemmel til utsatt/unnlatt underretning for sikringspålegg i Straffeprosessloven § 215a

[redacted]

2.3 Tilgang til opplysninger fra forvaltningen

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

2.4 Tvangsmidler

PST har i sitt løpende arbeid i forbindelse med høringer og øvrige innspill til Justisdepartementet gitt innspill i forhold til tjenesten behov for tvangsmidler, senest i høringsuttalelse til NOU 2009:15 Skjult informasjon – åpen kontroll. Gjennomgangen nedenfor vil således være en oppsummering og sammenstilling av de behov vi tidligere har meldt.

2.4.1 Utvidelse av adgangen til å bruke tvangsmidler i forebyggende øyemed

Ved lovendring i 2005 fikk PST anledning til å bruke tvangsmidler i forebyggende øyemed. Politiloven § 17d gir anledning til tvangsmiddelbruk når det er grunn til å undersøke om noe forbereder en handling som rammes av straffeloven §§ 147a, 90, 91, 91a og § 222, 223, 227, 229, 231 og 233 og som retter seg mot nærmere bestemte myndighetspersoner.

En rekke av de straffebud som naturlig faller innenfor PSTs mandat gir i dag ikke anledning til tvangsmiddelbruk i forebyggende øyemed. Dette gjelder sentrale straffebud i straffeloven kapittel 8 Forbrydelser mod Statens Selvstændighed og Sikkerhed og kapittel 9 Forbrydelser mot Norges Statforfatning og Statsoverhoved (for eksempel § 104a). I tillegg kan ikke terrorfinansiering (strl § 147b) og oppfordring, rekruttering og opplæring til terrorhandling (strl § 147c) forebygges gjennom tvangsmiddelbruk. Tilsvarende gjelder for eksempel for forebygging av brudd på

[redacted]

eksportkontrolloven, straffeloven § 152a (omgang med plutonium) og § 153a (omgang med bakteriologiske midler).

Etter PSTs vurdering er dette en type straffebud som etter sitt innhold er ment å beskytte grunnleggende nasjonale interesser og verdier. Forebygging av denne type kriminalitet krever også bruk tvangsmidler i forebyggende øyemed. Erfaringsmessig vil bruk av tradisjonelle ulovfestede metoder som spaning og kildeføring ha begrenset forebyggende for å avkrefte eller bekrefte et bekymringsgrunnlag. Etter PSTs vurdering innebærer ikke dette at det gås på akkord verken med rettssikkerhet eller personvern, da de samme vilkår etter politiloven § 17d som gjelder for bruk av forebyggende tvangsmidler vil være gjeldende. Den eksterne etterfølgende kontrollen med tvangsmiddelbruken vil som før ivaretas av EOS-utvalget og Justisdepartementets tilsynsteam.

Gjennom i større grad å åpne for bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed vil det også bli større grad av parallellitet mellom tvangsmiddelbruk for å forebygge alvorlig kriminalitet og tvangsmiddelbruk som legg i å avverge kriminalitet etter strpl § 222d andre ledd.

I tillegg til at det er behov for å utvide adgangen til å bruke tvangsmidler i forebyggende øyemed, er det også et behov for å se nærmere på de konkrete tvangsmidler som skal være tilgjengelig. Det vises i den sammenheng til at politiloven § 17d uttømmende oppregner hvilke tvangsmidler som skal kunne anvendes i forebyggende saker. I denne oppregningen er strpl. § 210b om fremtidig utleveringspålegg ikke med. PST kan ikke se at det er faglig grunn for at strpl. § 210b ikke skal være med i oppregningen. Tvert imot vil et fremtidig utleveringspålegg være et høyst relevant tvangsmiddel når fremtidige straffbare handlinger skal forebygges.

2.4.2 Utvidelse av Sjef PSTs adgang til å beslutte bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed ved fare for opphold

Sjef PST kan i dag bare beslutte bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed ved fare for opphold når det er grunn til å undersøke om noe forebereder en handling som rammes av straffeloven §§ 147a, 90, 91, 91a og § 222, 223, 227, 229, 231 og 233 og som retter seg mot nærmere bestemte myndighetspersoner. Det bør vurderes om Sjef PSTs kompetanse bør utvides til å gjelde alle de straffebud som kan kvalifisere for bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed. Erfaring viser at det ved flere anledninger har hastet med å iverksette tvangsmiddelbruk i forebyggende øyemed, men at man har måttet avvente rettens kjennelse før inngrepet kan iverksettes. Det er uheldig hvis hasteperspektivet tvinger frem løsninger som går på akkord med det tosporede system.

2.4.3 Dataavlesing

Dataavlesing er utredet i forskjellige utvalg senest av metodekontrollutvalget i NOU 2009:15 kap. 23. Tidligere er dataavlesning utredet i NOU 2004:6.

Metodekontrollutvalget legger tilgrunn at dataavlesing er:

> *Å skaffe seg adgang til opplysninger i et elektronisk datasystem ved hjelp av dataprogrammer eller på annen måte.*

[redacted]

Utvalget foreslår at dataavlesning innføres som middel til å gjennomføre tvangsmidler man allerede har hjemmel for å utføre, for eksempel hemmelig ransaking og beslag eller kommunikasjonskontroll. Dataavlesning kan gi adgang til informasjon som sendes eller lagres kryptert, og slik sikre gjennomføring av de tvangsmidler man allerede har hjemmel for å benytte.

Metodekontrollutvalget har vurdert løsninger tilsvarende den danske og den som er foreslått i Sverige. Utvalget har etter en avveining av inngrepets art herunder personvernhensyn opp mot hensynet til effektiv kriminalitetsbekjempelse falt ned på en løsning som etter vår vurdering vil fungere bra i mange tilfelle.

Den løsning som er valgt i dansk rett, er mer inngripende, men kan i noen situasjoner være helt nødvendig for å få tilgang til aktuell informasjon. Man kan etter den danske modellen overvåke/ registrere alle data på et system over tid. Med den løsning som utvalget har valgt vil dette ikke være mulig.

Den danske løsningen med kontinuerlig overvåkning av et elektronisk datasystem vil i noen tilfelle være nødvendig for å få tilgang til eventuelle krypteringsnøkler. Dersom hele eller deler av datasystemet er beskyttet med passord eller kryptering vil en kontinuerlig overvåkning kunne gi tilgang til passord og nøkler slik at man ved et eventuelt senere beslag kan lese et kryptert innhold. Med den løsning som Danmark har valgt vil man for eksempel kunne fange opp om en gjerningsmann sitter alene og produserer dokumenter eller driver programutvikling av skadelig programvare. Arbeid som gjerningsmannen selv bruker lang tid på, vil ikke like lett kunne fanges opp ved en enkelt hemmelig ransaking av datasystemet. Kontinuerlig overvåking av et datasystem over noe tid vil således lettere kunne gi indikasjoner på objektets motivasjon og mål med det han eller hun driver med.

[redacted]

2.4.4 Bruk av romavlytting for å avverge trussel eller angrep mot myndighetspersoner

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

2.4.6 Fjernsynsovervåking ikke bare i det offentlige rom, men også i oppganger, kjellere osv.

Med dagens hjemler kan PST benytte skjult fjernsynsovervåkning jf. straffeprosessloven § 202a. Fjernsynsovervåkningen må være på offentlig tilgjengelig område, jf. personopplysningsloven § 40. Metodekontrollutvalget har drøftet dette under kap. 21. PST slutter seg til utvalgets vurderinger. Det er tidvis behov for å visuelt kunne følge med på om et objekt flytter noe eller går inne eller ut en dør. Det er ikke gitt at slike observasjoner kan gjøres av spanere, og skjult fjernsynsovervåkning fremstår derfor som et ønsket hjelpemiddel. En utvidelse av områder som kan omfattes av skjult fjernsynsovervåkning kan videre forsvares med at metoden sammen med andre metoder, typisk romavlytting, kan spisse den samlede metodebruk slik at inngrepet ikke blir mer omfattende enn nødvendig.

[redacted]

[redacted]

[redacted]

2.4.7 Tvangsmiddelbruk på §147c saker

Strl. § 147c har en strafferamme på 6 år. Dette gir med dagens hjemler en svært begrenset adgang til å benytte tvangsmidler. PST har i dag ikke anledning til å benytte kommunikasjonskontroll annet enn ved innhenting av løpende trafikkdata etter strpl § 216b. De forhold som strl. § 147c skal ramme bedrives hovedsakelig ved hjelp av telekommunikasjon og internett. [redacted] For forhold som rammes av straffelovens § 147c vil hemmelig ransaking og eller dataavlesing også fremstå som egnede og praktiske "verktøy" for å finne bevis på mistenktes datasystem. I dag er dette ikke mulig.

2.4.8 Adgang til å skjule identitet på tjenestemann som anonymt vitne

Slik bestemmelsen om anonym vitneførsel i dag er utformet, skilles det ikke mellom polititjenestemenn/ offentlig tjenestemenn og øvrige vitner som skal forbli anonyme. Politiet har fra bestemmelsen ble inntatt vært skeptisk til bruk av bestemmelsen. Årsaken ligger antagelig i at bestemmelsen gir en relativt stor krets av personer adgang til vitnes identitet. For tjenestemenn som er eller har drevet infiltrasjon, spaning eller kildeføring medfører kjennskap om virkelig identitet et klart risikomoment i den daglige tjenesten. Dersom tjenestemannens virkelige identitet blir kjent kan det i enkelte tilfelle medføre direkte fare for liv og helse for tjenestemannen, eller dennes nærstående. Foruten de ovennevnte sikkerhetsaspekter taler også resurshensyn for en endring av dagens bestemmelse i straffeloven § 230a.. Dersom man ikke stoler på at opplysninger om den virkelige identiteten er godt nok bevart, vil det kunne medføre at PST/ politiet ikke lengre kan benytte tjenestemannen i den type oppdrag han eller hun var utdannet og trenet for.

En løsning for å begrense adgangen til opplysninger om identitet på enkelte politivitner/ offentlige tjenestemenn kan være å benytte tilsvarende ordning som ved behandling av 242a saker, der det er en særskilt dommer og egen oppnevnt advokat mottar opplysningene og behandler begjæringen fra påtalemyndigheten. Det skulle ikke være andre betenkeligheter ved behandling av sensitive opplysninger om tjenestemanns identitet i forhold til sensitive opplysninger som unntas for innsyn etter dagens bestemmelse i straffeprosessloven § 242a. Det legges her til grunn at politivitne/ tjenestemannens identitet ikke er av betydning for dommens innhold eller siktedes adgang til effektivt forsvar.

[redacted]

3 Oppsummering

Forslagene skissert i dette dokument er fremmet med det for øye at PST på en bedre måte kan møte de utfordringer løsning av dagens oppgaver byr på. Det er viktig å poengtere at dette dreier seg om lovendringer som bedre vil sette oss som politi- og sikkerhetstjeneste i stand til å beskytte demokratiet og de vitale samfunns- interesser vår oppgaveutførelse innbefatter.

Vi vil fremheve at perspektivet i denne sammenheng må løftes fra en drøftelse av PSTs behov, til hvordan kriminalitetsbekjempelsen på våre ansvarsområder faktisk skal utføres. Det er således samfunnets beskyttelsesbehov som må være utslagsgivende for hvilke verktøy tjenesten skal ha anledning til å benytte i sin oppgaveløsing.

Janne Kristiansen

Vedlegg:

Høringssvar fra PST av 20. september 2011 til departementets høringsbrev av 15. juni 2011 med forslag til ny politiregisterforskrift.

[redacted]