



Romavlytting som ledd i Politiets sikkerhetstjenestes forebyggende arbeid mot terrorhandlinger

av Aase Schartum-Hansen

*Liten masteroppgave i rettsvitenskap
ved Universitetet i Tromsø
Det juridiske fakultet
Våren 2009*

INNHOLDSFORTEGNELSE

1 Innledende del	4
1.1 Presentasjon av oppgavens tema, formål og problemstilling.....	4
1.2 Bakgrunnen for PSTs adgang til å romavlytte som ledd i sitt forebyggende arbeid mot terrorhandlinger	6
1.2.1 Dagens trusselbilde.....	8
1.3 Sentrale hensyn	9
1.4 Metode og rettskildebilde	10
1.5 Den videre fremstillingen av oppgaven	12
2 Materielle vilkår - Politiloven § 17 d bokstav a	13
2.1 Presentasjon av bestemmelsen	13
2.1.1 Hva er romavlytting?.....	14
2.1.2 Vilkåret "grunn til å undersøke"	16
2.1.2.1 Nærmere om forebyggingsaspektet	16
2.1.2.2 Nærmere om inngangsopplysninger.....	19
2.1.2.3 Straffeloven § 147 a	21
2.1.2.1 Forbrytelsene	22
2.1.2.2 Forsettskravet.....	23
2.1.2.3 Trusler om terrorhandlinger	26
2.1.2.4 Inngåelse av forbund.....	27
2.1.4 Vilkårene i pl. § 17 d annet ledd	29
2.1.4.1 Indikasjonsvilkåret	29
2.1.4.2 Subsidiaritetsvilkåret.....	29
2.1.4.3 Forholdsmessighetsvilkåret.....	30
2.1.4.5 Kravet til "særlige grunner"	31
2.2 Oppsummerende om vilkårene i pl. § 17 d bokstav a)	32
3 Formelle vilkår	33
3.1 Beslutningskompetansen	33
3.1.1 Behandling av begjæringer om romavlytting.....	34
4 Kontrollen med bruk av romavlytting	37
4.1 Generelt.....	37
4.1.1 Påtalemyndighetens kontrollfunksjon	37
4.1.2 Etterfølgende kontroll - EOS-utvalget.....	37
5 Overordnet lovgivning	40
5.1 Folkerettslige forpliktelser - EMK artikkel 8	40
5.2 Forholdet til Grunnloven § 102	46
6 Terrorbekjempelse og den personlige integritet - en motsetning?	51
6.1 Innledende bemerkninger	51
6.2 Logivers utfordringer.....	52
6.2.1 Er metoden effektiv?	53
6.2.2 Hvorfor er forebyggende politimetoder særlig problematiske?.....	53
6.2.3 Hva gjør romavlytting spesielt inngripende?	54
6.2.4 Er romavlytting høyst påkrevet?	54
6.2.5 Ond sirkel?	55
6.2.6 Åpenhet.....	55
6.2.7 Åpner hjemmelen i politiloven § 17 d for vilkårlighet?	55
6.2.8 Er strafferetten/straffeprosessen et viktig redskap for å påvirke uheldige tendenser i samfunnet, herunder terrorismen?	57
6.2.9 En fallgrube?.....	57
6.2.10 Demokratiet.....	58

6.3 Avsluttende bemerkninger.....	58
7 Litteraturliste	59

1 Innledende del

1.1 Presentasjon av oppgavens tema, formål og problemstilling

En av samfunnets viktigste oppgaver er å bekjempe kriminalitet.

De senere årene har vi sett en urovekkende utvikling i retning av mer organisert og grov kriminalitet. Ett av utviklingstrekkene er en betydelig opptrapping av internasjonal terrorvirksomhet. Kriminalitetsutviklingen har ført til at kravene og forventningene til politiets såkalte proaktive arbeid er blitt stadig større.¹

Dette har resultert i kontroversielle lovendringer både i straffeloven² (forkortet strl.), straffeprosessloven³ (forkortet strpl.) og politiloven⁴ (forkortet pl.).

Ett av tiltakene lovgiver har åpnet for i forbindelse med bekjempelse av organisert kriminalitet er romavlytting. Metoden kan overfor nærmere bestemte alvorlige straffbare handlinger tas i bruk på tre ulike stadier; henholdsvis i etterforskningen av en allerede begått handling, i avvergende øyemed og i forebyggende øyemed.

Tema for denne oppgaven er Politiets sikkerhetstjenestes adgang til å romavlytte i sitt *forebyggende* arbeid mot terrorhandlinger.

Adgangen til å ta i bruk romavlytting i forebyggende øyemed innebærer at metoden benyttes uten at det er grunnlag for å iverksette etterforskning, og uten at det må bevises at det er grunn til å tro at noen kommer til å begå en straffbar handling. Formålet med metoden er at kriminaliteten skal forebygges ved at man fanger den opp før den i det hele tatt er skjedd.⁵

En slik bruk av tvangsmidler, uten at det skjer innenfor rammen av en etterforskningssak, er det i Norge bare Politiets sikkerhetstjeneste (forkortet PST) som har lovlig kompetanse til å utøve. PST er en nasjonal politienhet med ansvar for den nasjonale sikkerhet i Norge, jf. pl. § 17 b. PST har som oppgave å

¹ NOU 2003: 21 Mellom kriminalitetsbekjempelse og personvern side 29.

² lov 22. mai 1902 nr. 10 Almindelig borgerlig straffelov.

³ lov 22. mai 1981 nr. 23 om rettergangsmåten i straffesaker.

⁴ lov 4. august 1995 nr 53 om politiet.

⁵ Ot.prp.nr. 60(2004-2005) side 112. (Om lov om endringer i straffeprosessloven og politiloven).

forebygge og etterforske lovbrudd mot nasjonens sikkerhet og selvstendighet, deriblant terrorhandlinger, jf. pl. § 17 b. At tvangsinngrepet skjer utenfor etterforskning, innebærer at vi befinner oss utenfor straffeprosesslovens regulering. Virksomheten skjer med hjemmel i politiloven med Justisdepartementet som foresatt fagmyndighet.⁶

Prinsipielle spørsmål reises både rundt bruken av slik avlytting generelt, og for PSTs bruk i forebyggende øyemed spesielt, da sistnevnte forhold må sies å være det mest kontroversielle. Adgangen representerer prinsipielt sett noe helt nytt i Norge, da den åpner for inngrep i den personlige integritet uten at det foreligger mistanke om begåtte eller pågående lovbrudd.⁷ Den overordnede avveining er hvor langt hensynet til samfunnsvernet skal gå på bekostning av hensynet til å beskytte borgerne mot urimelige eller vilkårlige inngrep fra statens side.

Formålet med avhandlingen er å gi en analyse av de materielle og formelle krav som stilles til PSTs adgang til å romavlytte mulig terroristvirksomhet uten at kravene for å iverksette etterforskning er oppfylt. Derunder følger en redegjørelse av grensedragningen mellom tvangsmiddelbruk i forebyggings- og etterforskningssporet. Oppgaven legger også opp til en redegjørelse av hva terrorhandlinger er og forberedelsen av disse. Videre tar jeg for meg EOS-utvalgets⁸ etterfølgende kontroll med PSTs forebyggende metodebruk. Problemstillingen reiser også spørsmål i forholdet til overordnet lovgivning. Endelig foretar jeg en de lege ferenda vurdering av om metodebruken er moralsk akseptabel og effektiv i bekjempelsen av terrorisme.

⁶ Ragnar L. Auglend, Henry John Mæland, Knut Røsandhaug, *Politirett*, 2. utgave, Bergen/Sarpsborg 2004 side 253.

⁷ jf. "Utenfor enhver mistanke" av Lasse Qvigstad, kronikk i Aftenposten 28. April 2008.

⁸ EOS-utvalget er et kontrollorgan oppnevnt av Stortinget for å føre kontroll med etterretnings-, overvåking-, og sikkerhetstjenesten.

1.2 Bakgrunnen for PSTs adgang til å romavlytte som ledd i sitt forebyggende arbeid mot terrorhandlinger

Terrorisme fremstår som en av vår tids alvorligste utfordringer.⁹ I kjølvannet av 11. september 2001 ble FNs sikkerhetsråds resolusjon av 28. september 2001 nr. 1373 vedtatt. Som et ledd i gjennomføringen av denne resolusjonen fikk straffeloven en ny § 147 a av 28. juni 2002 nr. 54 som trådte i kraft samme dag. Bestemmelsen gjør det straffbart å begå en terrorhandling, samt å inngå forbund eller fremsette trussel om å begå en terrorhandling. Det fremgår av forarbeidene at formålet med bestemmelsen er å markere klart i loven at slike handlinger anses som svært samfunnsskadelige, og at de skal straffes strengt.¹⁰ I forbindelse med tilføyelsen av § 147 a, ble politiloven § 17 b endret slik at PSTs plikt til å etterforske og forebygge ble utvidet til også å omfatte overtredelse av straffeloven § 147 a.

Det kan med ordinære politimetoder være umulig å få klarhet i hva organiserte terroristgrupper foretar seg, da samholdet er godt forankret i ideologiske overbevisninger og den interne justisen i gruppene kan være meget streng. Lovgiver har derfor i årene etter 11. september 2001 behandlet spørsmålet om politiet bør gis utvidede fullmakter, deriblant en adgang til å romavlytte, i saker som involverer terrorisme.

Romavlytting har vært vurdert som politimethode siden 1984¹¹, men metoden har i norsk rett vært vurdert som så integritetskrenkende at det tidligere ikke har vært åpnet for den, selv ikke mot den mest alvorlige kriminalitet.¹² Den tradisjonelle oppfatning har vært at politiet kan ta i bruk de metoder som ikke rammes av straffebud, og de har således hatt anledning til å benytte seg av ulovfestede metoder som for eksempel spaning og infiltrasjon, også i forebyggende øyemed. Romavlytting har det på sin side vært straffbart å iverksette uten hjemmel i lov, og metoden var således forbudt inntil

⁹Sitat hentet fra Norge i kamp mot terrorisme av Iselin Nordenhaug og Jan oskar Engene, Oslo 2008 side 11.

¹⁰ jf. Ot.prp. Nr. 61 (2001-2002) side 7-8.

¹¹ Justisdepartementets høringsbrev av 8. November 1984.

¹² NOU 2004: 6 side 204.

lovendringen kom i 2005.¹³ Lovendringen åpnet for det første for bruk av romavlytting som ledd i etterforskningen av utførte terrorhandlinger og de mest alvorlige formene for organisert kriminalitet, jf. strpl. § 216 m. For det andre ble det åpnet for at politiet med hjemmel i pl § 222 d kan iverksette tvangsmidler "som ledd i etterforskning ... når det er rimelig grunn til å tro at noen kommer til å begå" disse straffbare handlingene. Kravet om at metodebruken skal skje som ledd i etterforskning innebærer at vilkårene i strpl. § 224 for å iverksette etterforskning må være oppfylt. Dette forutsetter et innledende straffbart forhold.

For PSTs vedkommende gikk lovgiver enda lenger i å åpne for inngripende metodebruk. I Ot.prp. nr. 60 (2004-2005) fremheves det at formålet med PSTs arbeid er fremtidsrettet og at en eventuell eliminering av trusselen er viktigere enn å søke etter bevis.¹⁴ Videre understreker departementet at det sentrale er å "oppdage mulige trusler mot samfunnssikkerheten tidligst mulig, og helst lenge før hendelsesforløpet har kommet så langt at grensen for det straffbare er nådd."¹⁵ Lovgiver fant at det forelå et misforhold mellom de forventninger samfunnet stiller til PSTs arbeid for å forhindre anslag mot rikets sikkerhet og de rettslige virkemidler tjenesten hadde til rådighet.¹⁶ Dette er bakgrunnen for at det ved lovendringen av 2005 også ble åpnet for at PST kan ta i bruk blant annet romavlytting uten at etterforskning er iverksatt, men hvor det er "grunn til å undersøke" om noen *forbereder* terrorhandlinger, visse former for ulovlig etterretningsvirksomhet eller ulike former for personlige angrep mot medlemmer av Regjeringen, Stortinget, Høyesterett eller representanter for tilsvarende organer i andre stater, jf. pl. § 17d.

¹³ Lov 17. Juni 2005 nr 87 Lov om endringer i straffeprosessloven og politiloven (romavlytting og bruk av tvangsmidler for å forhindre alvorlig kriminalitet).

¹⁴ Side 123.

¹⁵ Ot.prp. nr. 60 (2004-2005) side 112.

¹⁶ Ot.prp. nr 60 (2004-2005) side 122.

1.2.1 Dagens trusselbilde

Norsk rettspolitisk tenkning forutsetter at dersom en skal kunne ta i bruk inngripende politimetoder, må det være behov for dem. Et slikt behov vil særlig avhenge av om trusselbildet utfordrer samfunnssikkerheten på en måte som gjør utvidende bruk av tvangsmidler nødvendig, samt at de allerede foreliggende metodene er utilstrekkelige.¹⁷

Politimetodeutvalget¹⁸ skriver i sin utredning at trusselbildet de siste årene har gjenspeilet følgende trender: ”Fremveksten av religion som den fremtredende motivasjonen bak terrorhandlinger, tiltagende internasjonalisering blant militante islamister, økende skadeomfang/dødelighet pr. angrep, militante aktivisters økende teknologiske og operasjonelle kompetanse, samt terrorgruppers ønske om å anskaffe masseødeleggelsesvåpen.”¹⁹

Politimetodeutvalget uttaler videre at terrortrusselen mot Norge per i dag er vanskelig å fastslå.²⁰

PST er etter pl. § 17 c punkt 1 pålagt å utarbeide trusselvurderinger til bruk for politiske myndigheter. I ”åpen trusselvurdering 2009” skriver PST at de ikke har avdekket konkrete planer om terrorangrep i Norge, og trusselnivået anses fortsatt som lavt. Det fremholdes imidlertid videre at trusselbildet er komplekst, og at situasjonen derfor kan endres raskt.²¹

Dette innebærer at muligheten foreligger for at terroranslag kan inntreffe. Hvorvidt det er sannsynlig at et terroranslag vil ramme Norge, er umulig å fastslå. Det avgjørende er at muligheten er tilstedeværende, da det viser at det er behov for effektive forebyggende metoder. På den annen side vil det i teorien alltid foreligge en viss sannsynlighet for enhver form for kriminalitet. Dette innbyr til vanskelige avveiningsspørsmål for lovgiver.

¹⁷ Ot.prp. nr. 60 (2004-2005) side 122.

¹⁸ Politimetodeutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon av 6. Juli 2001 med mandat å utrede og fremme forslag til regler om politiets bruk av metoder i forebyggende øyemed. Forslaget er inntatt i NOU 2004: 6.

¹⁹ NOU 2004: 6 side 167.

²⁰ NOU 2004: 6 side 167.

²¹ http://www.pst.politiet.no/Filer/utgivelser/trusselvurderinger/2009_trusselvurdering.pdf (mars 2009)

1.3 Sentrale hensyn

Bruk av romavlytting som hemmelig tvangsmiddel²² innebærer en vanskelig balansegang mellom rettssikkerhet og personvern på den ene siden, og kriminalitetsbekjempelse på den annen side. Romavlytting i *forebyggende øyemed* setter temaet ytterligere på spissen, da betenkelighetene er større ved bruk i en slik forbindelse. Dette fordi det ikke stilles krav til at PST har holdepunkter verken for at noe kriminelt har skjedd eller sannsynligvis kommer til å skje.

Skadepotensialet ved utstrakt bruk av romavlytting er at den enkeltes personvern blir krenket. Romavlytting står således i et spenningsforhold til grunnleggende rettsstatsprinsipper. Dessuten er sannsynligheten for at denne form for avlytting rammer uskyldige tredjemenn sterkt tilstedeværende. Lovgiver og rettsanvendere må derfor trå varsomt for å unngå at Norge blir et overvåkningssamfunn. Ikke minst må man forsøke å unngå stigmatisering av enkelte etniske grupper.

På den annen side kan skadepotensialet være stort ved kun å tillate bruk av mindre inngripende tvangsmidler. Det er viktig at PST gis adgang til bruk av tvangsmidler som gjør enheten i stand til å gjøre sine lovpålagte oppgaver etter pl. § 17 b, nemlig å forhindre alvorlige anslag mot samfunnssikkerheten. Dersom romavlytting faktisk er, og i fremtiden fortsatt vil være et effektivt middel for å forebygge og således forhindre at terroranslag inntreffer, vil det være et tungtveiende argument for at hensynene til personvern og den personlige integritet til en viss grad må vike. Dette fordrer imidlertid at det kan vises til at metoden fungerer. Dette vil jeg komme tilbake til senere.

Staten Norge som sådan har etter annen verdenskrig ikke blitt rammet av handlinger som har blitt rubrisert som terrorhandlinger, verken etter nasjonal eller internasjonal rett. Media har gitt den norske befolkningen innblikk i de katastrofale følgene slike handlinger får, og det antas at samfunnet som helhet er

²² et hemmelig tvangsmiddel er beskrevet i juridisk teori som et tvangsmiddel som benyttes overfor mistenkte eller andre uten å varsle dem på forhånd, jf. Jo Hov, *Rettergang*, 2. Utgave 2008 Oslo side 74.

enig i at slike handlinger i aller høyeste grad må unngås, og at de må være belagt med et strengt straffansvar. At terrorhandlinger kan vekke følelser hos mange mennesker, må likevel ikke gå på bekostning av grunnleggende rettsstatsprinsipper, ved at uskyldige mennesker overvåkes uten tilstrekkelig grunnlag. Lovgivningen må derfor søke å forene hensynet til den nasjonale sikkerhet med solide rettssikkerhetsgarantier for den enkelte borger.

1.4 Metode og rettskildebilde

Det anvendes anerkjent rettsdogmatisk metode i redegjørelsen av gjeldende rett. Jeg skal i dette avsnittet redegjøre for hvilken betydning rettskildebildet, samt rettsområdet vi befinner oss på, har for min avhandling.

Legalitetsprinsippet er en viktig grunnsetning i vår offentlige rett. Prinsippet er tradisjonelt blitt formulert som et krav om at myndighetsutøvelse som representerer et inngrep i de privates rettsstilling, krever hjemmel i lov.²³ Dette utgangspunktet er senere blitt modifisert for en rekke forhold, slik at det kun kreves hjemmel i en rettsregel. Romavlytting representerer et vidtgående inngrep i en borgers personlige integritet, og vi befinner oss derfor langt inne på legalitetsprinsippet område. Dette innebærer for det første at romavlytting krever hjemmel i lov. For det annet legger det bånd på den metodiske tilnærmingen, blant annet i forhold til å gjøre bruk av utvidende tolkningsteknikker.²⁴ Dette er spesielt viktig der samfunnet som den sterke part skal anvende et tvangsmiddel overfor en borger. Det samme gjelder for straffebudet i strl. § 147 a.

Pl. § 17 d inneholder imidlertid flere skjønnsmessige ord og uttrykk, som for eksempel "grunn til å tro" og "særlige grunner". Her må det vises varsomhet med å tillegge lovgiver synspunkter man ikke har klare holdepunkter for. Forarbeidene til pl. § 17 d er omfattende og vil spille en vesentlig rolle i min fremstilling av gjeldende rett. Forarbeidene til pl. § 17 d er NOU 2004:6 "Mellom

²³ Johs Andenæs, *Statsforfatningen i Norge*, 9. utgave ved Arne Fliflet side 168-169.

²⁴ Auglend m.fl. side 399.

effektivitet og personvern”, NOU 2003: 18 Rikets sikkerhet²⁵, Ot.prp. nr 60 (2004-2005) og Innst. O. Nr. 113 (2004-2005). Forarbeidene til straffeloven § 147 a er Ot.prp. nr 61 (2001-2002) og Innst. O. nr. 70 (2001-2002).

Det ytterligere rettskildebildet for å klarlegge rekkevidden av politiloven § 17 d bokstav a, herunder også straffeloven § 147 a, er fattig. Dette skyldes for det første at bestemmelsene er forholdsvis nye. For det andre munner lite av PSTs forebyggende arbeid i straffeforfølgelse. Endelig er mye av PSTs virksomhet og domstolenes avgjørelser på dette området unntatt offentligheten, derav navnet ”de hemmelige tjenestene”²⁶. Dette for å muliggjøre PSTs arbeid og fremme effektiviteten.

Offentliggjort rettspraksis rundt pl. § 17 d synes foreløpig ikke å foreligge. Rekkevidden av straffeloven § 147 a har imidlertid blitt utførlig behandlet i en sak av Oslo tingrett (Bhatti-saken).²⁷ Avgjørelsen er en tingrettsdom og har således liten rettskildemessig relevans. Siden dette er den eneste dommen som foreligger vil jeg likevel bruke deler av domssetningene som veiledende momenter i min fremstilling av straffeloven § 147 a.

Det er videre gitt rundskriv fra Riksadvokaten som tjener som rettskilde. Politiloven § 17 d er ikke utførlig behandlet i juridisk teori og det er i tillegg lite tilgjengelig litteratur også om strl. § 147 a.

Privatlivet nyter også vern etter Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (forkortet EMK).²⁸ EMK er ved menneskerettsloven av 1999 inkorporert i norsk rett.²⁹ Dette innebærer at konvensjonens bestemmelser skal gis forrang dersom de er i strid med annen norsk lovgivning jf. menneskerettsloven § 3.

²⁵ Lundtvalget ble nedsatt ved kongelig resolusjon av 21. Desember 2001 med mandat å utrede forslag til endringer i strpl.

²⁶ På bakgrunn av en omfattende politisk debatt om de såkalte ”hemmelige tjenestene” ble organiseringen av og oppgavene til Politiets overvåkningstjeneste (nå PST) lovfestet.

²⁷ Oslo tingretts dom av 3. Juni 2008. TOSLO-2007-167415.

²⁸ Den europeiske menneskerettighetskonvensjon av 1950 ble vedtatt 4. November 1950 og trådte i kraft 3. september 1953.

²⁹ Lov 21. mai 1999 nr 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett mv.

Medlemslandene har opprettet en domstol, Den europeiske menneskerettsdomstol (forkortet EMD) , som har kompetanse til å avsi bindende dommer for konvensjonslandene.³⁰ Ordningen med EMD gjør at EMK er den mest praktiske av de inkorporerte konvensjonene. Dette fordi det kan avsies bindende avgjørelser, og det er med tiden avsagt et stort antall avgjørelser som gir svar på mange tolknings spørsmål. For å være forenlig med konvensjonen, må inngrep i denne interessen gjennomgående tilfredsstillende bestemte vilkår knyttet til hjemmel, formål og nødvendighet.

Lex superior- prinsippet innebærer at rettsregler av høyere rang går foran rettsregler av lavere rang dersom det er motstrid mellom reglene. Det vil derfor være av betydning å vurdere bestemmelsen i pl. § 17 d opp mot Grunnloven³¹ § 102.

Endelig vil EUs rammebeslutning av 13. Juni 2002 anvendes som tolkningsmoment i forholdet til strl. § 147 a.

Denne rammebeslutningen er et ledd i det internasjonale samarbeid mot terror.

1.5 Den videre fremstillingen av oppgaven

Den videre fremstillingen av oppgaven er delt inn i fem hoveddeler. I oppgavens første del behandles vilkårene som fremgår av pl. § 17 d bokstav a).

I oppgavens annen del fremstilles de formelle krav som stilles til bruk av romavlytting i forebyggende øyemed. Den tredje delen omhandler kontrollen med PSTs bruk av romavlytting i forebyggende øyemed. I oppgavens fjerde del drøftes forholdet mellom pl. § 17 d bokstav a og henholdsvis EMK og Grunnloven § 102. Oppgavens siste del inneholder en rettspolitisk drøftelse. Denne tar utgangspunkt i en avveining av de hensyn og verdier som skal ivaretas ved politimetodelovgivning, med hovedfokus på personvernrelaterte problemstillinger.

³⁰ NOU 2004: 6 side 34.

³¹ lov 17. mai 1814.

2 Materielle vilkår - Politiloven § 17 d bokstav a

2.1 Presentasjon av bestemmelsen

Politiloven § 17 d lyder:

“Retten kan ved kjennelse gi Politiets sikkerhetstjeneste tillatelse til som ledd i sin forebyggende virksomhet å nytte tvangsmidler som nevnt i straffeprosessloven §§ 200 a, 202 a, 202 c, 208 a, 210 a, 211, 212, 216 a, 216 b eller 216 m³² dersom det er grunn til å undersøke om noen forbereder en handling som rammes av

- a) straffeloven § 147 a³³*
- b) straffeloven §§ 90, 91, og 91 a eller*
- c) straffeloven §§ 222, 223, 227, 229, 231 eller 233 og som retter seg mot medlemmer av kongehuset, Stortinget, regjeringen, Høyesterett eller representanter for tilsvarende organer i andre stater.*

Tillatelsen kan bare gis dersom det er grunn til å tro at inngrepet vil gi opplysninger av vesentlig betydning for å kunne forebygge handlingen, at forebygging ellers i vesentlig grad vil bli vanskeliggjort og inngrepet etter sakens art og forholdene ellers ikke fremstår som uforholdsmessig. Tillatelse til å nytte tvangsmidler som nevnt i straffeprosessloven §§ 200 a, 202 c, 216 a og 216 m kan bare gis når særlige grunner tilsier det. Det kan ikke gis tillatelse til å ransake noens private hjem etter bestemmelsen her.

Dersom det ved opphold er stor fare for at muligheten til å forebygge et forhold som nevnt i første ledd bokstav c vil gå tapt, kan ordre fra sjefen eller den assisterende sjefen for Politiets sikkerhetstjeneste tre i stedet for kjennelse av retten, bortsett fra ved romavlytting som nevnt i straffeprosessloven § 216 m. Beslutningen skal snarest mulig, og senest 24 timer etter at tvangsmidlet ble tatt i bruk, legges frem for retten for godkjennelse. Beslutningen skal så vidt mulig være skriftlig og opplyse om hva saken gjelder og om formålet med bruken av tvangsmidlet. En muntlig beslutning skal snarest mulig nedtegnes. Straffeprosessloven § 216 d første ledd tredje til femte punktum gjelder tilsvarende.

Sjefen eller den assisterende sjefen for Politiets sikkerhetstjeneste kan på samme vilkår som nevnt i første jf. annet ledd tillate bruk av tvangsmidler som nevnt i straffeprosessloven §§ 202 b og 216 l.”

Politiloven § 17 d regner innledningsvis opp hvilke tvangsmidler PST kan ta i bruk i sitt forebyggende arbeid mot alvorlig kriminalitet, deriblant romavlytting etter strpl. § 216 m. Dernest oppstilles vilkår for når disse tvangsmidlene kan tas i bruk. Det følger av første ledd at det må foreligge ”grunn til å undersøke” om noen forbereder en nærmere bestemt straffbar handling. I første ledd bokstav a) til c) angis hvilke straffbare handlinger PST av retten kan gis tillatelse til å undersøke om noen forbereder. Av betydning for denne avhandlingen er bokstav a) som omhandler terrorhandlinger i straffeloven § 147 a.

³² Min utheving.

³³ Min utheving.

Bestemmelsens annet ledd oppstiller ytterligere vilkår for bruk av tvangsmidlet. For det første må det være grunn til å tro at inngrepet vil gi opplysninger av "vesentlig betydning" for å forebygge handlingen. For det andre stilles det krav om at forebygging ellers i "vesentlig grad vil bli vanskeliggjort". For det tredje kan inngrepet bare tillates når det etter sakens art og forholdene ellers ikke fremstår som "uforholdsmessig." Endelig må det for et utvalg av metodene, herunder blant annet romavlytting, foreligge "særlige grunner" som tilsier at metoden kan benyttes.

2.1.1 Hva er romavlytting?

Før de enkelte vilkår i pl. § 17 d behandles vil det være hensiktsmessig å forklare hva romavlytting er. I strpl. § 216 m er metoden definert som "*annen hemmelig avlytting enn kommunikasjonsavlytting ved tekniske midler (romavlytting)*".

Ordlyden kan for det første forstås dit hen at det avgrenses mot andre former for avlytting som er hjemlet i andre bestemmelser i straffeprosessloven eller i den alminnelige handlefrihet. At det gjelder "hemmelig" avlytting må etter en ordlydsfortolkning innebære at bestemmelsen skal ramme de tilfeller hvor de førende samtaleparter ikke er klar over at samtalen blir overhørt.

Det presiserende ordet "romavlytting" som står i parentes, kan etter ordlyden forstås som avlytting av et avgrenset område som er adskilt fra annet område i form av vegger. Om den praktiske utførelsen av avlyttingen gir ordlyden ingen veiledning.

Forståelsen av at metoden må avgrenses mot andre liknende metoder som er hjemlet i andre rettsgrunnlag underbygges i lovproposisjonen.³⁴ Departementet presiserer for det første at kommunikasjonsavlytting, det vil si adgangen til å avlytte samtaler eller annen kommunikasjon til og fra bestemte telefoner, datamaskiner eller andre anlegg for kommunikasjon, faller utenfor begrepet romavlytting. Disse former for avlytting er regulert i strpl. § 216 a. Videre følger at avlytting av samtaler i den private sfære som skjer uten bruk av tekniske

³⁴ Ot.prp. Nr. 60 (2004-2005) side 81.

hjelpemidler, ikke anses som romavlytting etter § 216 m. Som eksempel på slik avlytting nevnes at en politimann plasserer seg i naborommet med øret mot veggen eller under et åpent vindu for å kunne høre hva som blir sagt inne i rommet. Den rådende oppfatningen er at denne form for avlytting kan hjemles i den alminnelige handlefrihet, såfremt avlyttingen ikke blir for langvarig og intens.³⁵

Hva angår vilkåret om at bestemmelsen hjemler "hemmelig" avlytting, skriver departementet at dette innebærer at avlytting som foretas av polititjenestemenn som selv deltar i samtalen, eller som tar del med samtykke fra en av samtalepartene, ikke regnes som romavlytting i bestemmelsens forstand. Bestemmelse om slik avlytting finnes i strpl. § 216 l.³⁶

Departementet skriver at teknisk avlytting av samtaler som ikke finner sted i lukkede rom, men for eksempel i friluft, omfattes av "romavlytting"³⁷. Således kan begrepet "romavlytting" oppfattes noe misvisende, da det ikke kreves at avlyttingen finner sted i et lukket rom.

Videre fremgår det av odeltingsproposisjonen at det også må skilles mellom romavlytting og andre former for romkontroll som typisk vil kunne bestå i at politiet plasserer et videokamera i et privat hjem eller gjør opptak fra et sted utenfor rommet. Departementet anså denne form for romkontroll som langt mer inngripende enn avlytting, og forbød derfor såkalt visuell teknisk spaning.³⁸

Om den praktiske utførelsen skriver departementet:

"Romavlytting vil normalt foregå ved at det plasseres mikrofoner, sendere eller opptaksutstyr på et sted den siktede antas å ville oppholde seg. Avlyttingen kan imidlertid også gjennomføres ved hjelp av retningsmikrofoner eller annet utstyr som kan benyttes på avstand."³⁹

³⁵ Ot.prp. Nr. 60 (2004-2005) side 81.

³⁶ Ot.prp. Nr. 60 (2004-2005) side 81.

³⁷ Ot.prp. Nr. 60 (2004-2005) side 81.

³⁸ Ot.prp. Nr. 60 (2004-2005) side 81.

³⁹ Ot.prp. Nr. 60 (2004-2005) side 81.

Det fremholdes i Lundutvalgets utredning at teknikken på området er avansert og gir mange muligheter, hvilket innebærer at avlytting kan foretas på et hvilket som helst sted. Det finnes små mikrofoner som kan plasseres tilnærmet hvor som helst. I tillegg foreligger det en metode med retningsbestemte mikrofoner som kan avlytte samtaler på lang avstand, samt laserteknikk for å avlytte samtaler på avstand eller gjennom glassruter.⁴⁰ Metoden baserer seg på at stemmer lager lydbølger som igjen forårsaker vibrasjoner i glassruter. Disse vibrasjonene blir fanget opp av laseren og omgjort til lyd hos den som sitter og avlytter.

2.1.2 Vilkåret "grunn til å undersøke"

Etter pl. § 17 d første ledd må det foreligge "*grunn til å undersøke*" om noen forbereder en handling som rammes av strl. § 147 a. Passusen legger føringer for to ulike vurderinger. For det første tilsier ordlyden at formålet må være å *undersøke* som ledd i et forebyggingsaspekt. Det sentrale er at det foreløpig ikke foreligger mistanke om at en straffbar handling er begått eller begås. For det andre gir ordlyden anvisning på at det kreves *grunn* til å undersøke om noen forbereder en slik terrorhandling.

2.1.2.1 Nærmere om forebyggingsaspektet

Forståelsen av en formålsbegrensning underbygges av forarbeidene. Departementet skriver om dette at "*kravet til formålsbestemthet setter begrensninger for hvilke grunner som kan begrunne bruk av tvangsmidler, ved at formålet må være å undersøke om noen forbereder en nærmere bestemt straffbar handling. Dette innebærer at inngrepet må være saklig begrunnet i PSTs forebyggende oppgave slik denne er nedfelt i politiloven § 17 b.*"⁴¹ Dette er det bærende hensyn bak bestemmelsen i pl. § 17 d, nemlig det å søke å eliminere en fare før den oppstår, ikke å etterforske straffbare forhold.

⁴⁰ NOU 2003: 18 side 128.

⁴¹ Ot.prp. nr. 60(2004-2005) side 151.

Med innføringen av PSTs adgang til å ta i bruk tvangsmidler i sitt forebyggende arbeid, oppstod faren for et press i retning av at forebygging foretrekkes også når formålet reelt sett er å etterforske og skaffe til veie bevis med tanke på straffeforfølgning.⁴² Lovgiver gjorde det derfor klart at pl. § 17 d ikke kan brukes hvor formålet er et annet. Om dette skriver departementet at vilkåret ”forbyr PST å anvende tvangsmidler for å innhente opplysninger som ikke har relevans for den forebyggende virksomheten.”⁴³ Dette gjør at PST må vurdere hvilket ”spor” som bør velges, og hvilket hjemmelsgrunnlag en begjæring om bruk av romavlytting bør forankres i, da dette er fundamentet som bygger oppunder hjemlene for bruk av tvangsmidler. Grensen mellom etterforskning og forebygging vil være avgjørende for om PSTs arbeid skal skje i det straffeprosessuelle spor med påtalemyndigheten som overordnet myndighet, eller i det forebyggende spor med departementet som fagledelse.

Det fremgår av strpl. § 224 at etterforskning foretas når det er ”rimelig grunn til å undersøke om det foreligger et straffbart forhold”.

Formålet med etterforskningen fremgår av strpl. § 226 første ledd bokstav a til e. Slik strpl. § 226 første ledd nå lyder⁴⁴er formålet å

”skaffe til veie de nødvendige opplysninger for

- a. å avgjøre spørsmålet om tiltale,*
- b. å tjene som forberedelse for rettens behandling av spørsmålet om straffeskyld og eventuelt spørsmålet om fastsettelse av reaksjon,*
- c. å avverge eller stanse straffbare handlinger.*
- d. å fullbyrde straff og andre reaksjoner og*
- e. å tjene som forberedelse for barneverntjenestens behandling av spørsmålet om det skal sette i verk tiltak etter lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester.”*

Riksadvokaten skriver i rundskriv nr. 3 / 1999 at etterforskning *ikke* er en mer eller mindre tilfeldig innsamling av fakta, men en ”formålsstyrt virksomhet”.

Videre fremholder han at det avgjørende for om det er etterforskning eller ikke,

⁴² Ot.prp.nr 60(2004-2005) side 125.

⁴³ Ot.prp.nr 60(2004-2005) side 151.

⁴⁴ Bestemmelsen ble endret ved lov nr. 8/2005.

er virksomhetens formål. Kort oppsummert angir Riksadvokaten etterforskning som de undersøkelser politi- og påtalemyndighet foretar for å avdekke om et straffbart forhold er begått eller begås, og å avklare de øvrige omstendigheter som en påtaleavgjørelse forutsetter.

Politimetodeutvalget var delt i synet på grensedragningen mellom etterforskning og forebygging. Mindretallet, utvalgsmedlem Kvande, mente at det ikke kan legges til grunn at skjæringstidspunktet er avgjørende for grensedragningen mellom forebygging og etterforskning. Kvande var av den oppfatning at etterforskning er en formålsstyrt virksomhet jf. strpl. § 226, og at det derfor er formålet som styrer om en virksomhet er å anse som etterforskning eller ikke. Dersom siktemålet med bruken av tvangsmidlet er å avklare om et straffbart finner eller har funnet sted, er forholdet å anse som etterforskning.⁴⁵ Kvandes syn stadfestes i det vesentlige i odeltingsproposisjonen.⁴⁶ Dette synet samsvarer med riksadvokatens rundskriv.

Bestemmelsen i pl. § 17 d grenser mot inngrepshjemmelen i strpl. § 222 d. Det vil derfor være hensiktsmessig å se litt nærmere på hva denne bestemmelsen gir politiet adgang til. Strpl. § 222 d første ledd gir politiet i sin helhet adgang til å foreta blant annet romavlytting når det er "rimelig grunn til å tro" at noen kommer til å begå en svært alvorlig straffbar handling som nevnt i bokstav a til c, herunder strl. § 147 a første eller annet ledd. Bestemmelsens annet ledd sammenholdt med tredje ledd gir PST en utvidet adgang til å iverksette romavlytting når det foreligger "særlige grunner" og det er "grunn til å tro" at noen kommer til å overtre strl. § 147 a. Strpl. § 222 d kan imidlertid bare benyttes under etterforskning. Det kreves derfor at det foreligger "rimelig grunn til å undersøke om det foreligger et straffbart forhold", jf. strpl. § 224. Dette innebærer at vedkommende tvangsmidlet retter seg mot angivelig skal ha foretatt et innledende straffbart forhold som kan realisere seg i en ytterligere straffbar handling. Eksempelvis får PST inngangsopplysninger om at en gjerningsmann har anskaffet kjemiske våpen eller tungt artilleri. Den potensielle

⁴⁵ NOU 2004: 6 side 289.

⁴⁶ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) side 42-43.

terrorhandlingen har ikke funnet sted, men PST kan da med hjemmel i strpl. § 222 d søke å avverge realiseringen av en slik eventuell terrorhandling. Således er strpl. § 222 d fremoverskuende i likhet med pl. § 17 d.

Det kan etter dette være en nær sammenheng mellom det å forebygge og det å etterforske. Grensedragningen blir særlig krevende når den forebyggende virksomheten dreier seg om å gjøre etterforskningslignende undersøkelser med sikte på å avdekke forberedelseshandlinger. Strl. § 147 a tredje ledd gjør det straffbart å inngå forbund⁴⁷ om å utføre en terrorhandling. Hvilket spor skal PST velge?

Siden det i seg selv er straffbart å inngå forbund, skal PST velge avvergesporet dersom de har tilstrekkelige holdepunkter for at slik avtale er inngått. Det må da tas utgangspunkt i vilkåret om "rimelig grunn" i strpl. § 224. Dersom det ikke foreligger "rimelig grunn" til å undersøke om forbund er inngått, vil PSTs virksomhet styres av politiloven.

Dersom en sak begynner i forbyggingssporet, og det etter nærmere undersøkelser viser seg at et straffbart forhold kanskje er begått eller begås, må PST skifte spor. Det må da utferdiges en etterforskningsordre og skrives en anmeldelse. Det vil skape notoritet om beslutningen om å etterforske.

2.1.2.2 Nærmere om inngangsupplysninger

Ordlyden gir liten veiledning om hva som ligger i at det må foreligge "grunn" til å undersøke. Passusen "grunn til å undersøke" kom inn under stortingsbehandlingen. Departementets forslag til lovtekst var i utgangspunktet å utelate grunnvilkåret "grunn" og heller operere med en ordlyd som gir PST tillatelse til å benytte de nevnte tvangsmidler "for å undersøke om noen forbereder en handling".⁴⁸ Begrunnelsen for dette var at et grunnvilkår om grunn ville ligge så tett opp til vilkårene for å sette i verk etterforskning etter

⁴⁷ se om dette i punkt 2.1.2.4.

⁴⁸ Ot.prp. nr. 60(2004-2005) side 132.

strpl. § 224 første ledd, at en tilleggshjemmel om metodebruk i forebyggende øyemed ville få liten selvstendig betydning.⁴⁹ I tråd med justisministerens brev til Stortinget av 29. april 2005 innstrammet komiteen lovteksten slik at passusen “for å undersøke om noen forbereder en handling” ble erstattet med “dersom det er grunn til å undersøke om noen forbereder en handling”.⁵⁰

Det følger av lovkomiteens innstilling at PST må godtgjøre overfor domstolen at opplysninger i det *konkrete saksforholdet* gir grunn til å foreta nærmere undersøkelser, dersom de skal ta i bruk så inngripende midler som romavlytting mv.⁵¹ Grunnen til å undersøke kan ikke forankres i løse antagelser. Den må kunne forankres i objektive holdepunkter som indikerer at noen kan være i ferd med å forberede en terrorhandling. Komiteen nevner som eksempler på slike objektive holdepunkter saksopplysninger i form av spanings- eller infiltrasjonsopplysninger, tips og dokumentfunn. Videre presiseres det at PST må kunne underbygge sin begjæring om bruk av tvangsmidler med slike holdepunkter for at noe bør undersøkes nærmere. Dersom PST ikke er i stand til dette, må domstolen simpelthen forkaste begjæringen.⁵² Denne forutsetningen hever terskelen for når domstolen kan tillate romavlytting, og yter et vektig bidrag til å gjøre domstolskontrollen mer effektiv, noe som øker rettssikkerheten for den enkelte borger.

Komiteen finner videre at uttrykket “rimelig grunn til å undersøke” i strpl. § 224 kan gi veiledning i forståelsen av uttrykket “grunn til å undersøke” i pl. § 17 d. Strpl. § 224 har gjennom praksis har fått et klart definert innhold, særlig gjennom rundskriv fra riksadvokaten. Om uttrykket i strpl. § 224 anfører flertallet at det i grove trekk ligger tre krav innbakt: *“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.”* Dette må for det første innebære at dersom det dreier seg om utsagn det åpenbart ikke er hold i, vil det ikke kvalifisere til å undersøke forholdet nærmere. For det andre må det

⁴⁹ Ot.prp. nr. 60(2004-2005) side 132.

⁵⁰ Innst. O. nr. 113 (2004-2005) side 34.

⁵¹ Innst. Ot. nr. 113 (2004-2005) side 34.

⁵² Innst. Ot. nr 113 (2004-2005) side 34.

være en viss sannsynlighet for at terrorvirksomhet er under oppseiling. Endelig vil bruk av inngripende tiltak som romavlytting avhenge av handlingens alvorlighetsgrad. Eksempelvis skal det være vanskeligere å oppfylle kravet dersom PST ønsker å forebygge trusler om terror, enn når det er selve terrorhandlingen PST vil forebygge.

2.1.2 Straffeloven § 147 a

Romavlytting kan foretas dersom det er grunn til å undersøke om noen "forbereder en handling som rammes av a) straffeloven § 147 a".

Straffeloven § 147 a lyder:

" En straffbar handling som nevnt i §§ 148, 151 a, 151 b første ledd jf. tredje ledd, 152 annet ledd, 152 b, 153 første til tredje ledd, 153 a, 154, 223 annet ledd, 224, 225 første eller annet ledd, 231 jf. 232, eller 233⁵³ anses som en terrorhandling og straffes med fengsel når handlingen er begått med det forsett

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

Straffen ikke kan settes under minstestrafen som er bestemt i straffebudene som er nevnt i første punktum.

Med fengsel inntil 12 år straffes en som med slikt forsett som nevnt i første ledd, truer med å begå en straffbar handling som nevnt i første ledd, under slike omstendigheter at trusselen er egnet til å fremkalle alvorlig frykt. Får trusselen en følge som nevnt i første ledd bokstavene a, b eller c, kan fengsel inntil 21 år idømmes. Medvirkning straffes på samme måte, jf. annet ledd.

Med fengsel inntil 12 år straffes den som planlegger eller forbereder en terrorhandling som nevnt i første ledd, ved å inngå forbund med noen om å begå en slik handling, jf. tredje ledd."

Etter bestemmelsen er det for det første straffbart å utføre selve terrorhandlingen. For det andre er det straffbart å fremsette trusler om å begå en terrorhandling, og for det tredje er det straffbart å inngå forbund om å begå

⁵³ Min utheving.

en terrorhandling. Pl. § 17 d kommer til anvendelse hvor det foreligger grunn til å undersøke om noen forbereder en av disse handlingene.

Nedenfor skal jeg se nærmere på hva som ligger i handlingene som er oppstilt i straffebudet.

2.1.2.1 Forbrytelsene

Paragrafens første ledd omhandler konkret angitte forbrytelser som skal regnes som "terrorhandling", dersom nærmere bestemte vilkår i første ledd bokstav a til c er oppfylt. Bestemmelsen utvider således ikke området for det straffbare, da gjerningsinnholdet i et av de aktuelle straffebudene må være oppfylt.

De straffbare handlingene som kan utgjøre en terrorhandling dersom terrorforsettet foreligger er: brannstiftelse, sammenstyrting, sprengning, oversvømmelse, sjøskade, jernbaneulykke eller luftfartsulykke hvorved tap av menneskeliv eller ødeleggelse av fremmed eiendom lett kan forårsakes, jf § 148; kapring av skip, fly eller oljeinstallasjon etter § 151 a; Ødeleggelse, skade eller forstyrrelse av informasjonssamling, energiforsyning, kringkasting, telekommunikasjon eller samferdsel som volder omfattende forstyrrelse i den offentlige forvaltning eller samfunnsliv etter § 151 b første ledd jf. tredje ledd; forgiftning av drikkevann som medfører fare for menneskers liv eller helse etter § 152 annet ledd; ulovlig omgang med materiale som inneholder plutonium eller uran, og derved volder fare for skade på noens legeme, helse, eiendom eller livsmiljø, etter § 152 annet ledd; miljøkriminalitet etter § 152 b; klussing med giftstoffer som volder fare for menneskers liv eller helse, etter § 153 første til tredje ledd; befatning med visse bakteriologiske substanser; frihetsberøvelse etter § 223 annet ledd, prostitusjon mv. etter § 224; trelldom og slavehandel etter § 225 første og annet ledd; grov legemsbeskadigelse under særdeles skjerpene omstendigheter etter § 231 jf. §232; og drap etter § 233.

Felles for de forbrytelser som er angitt i første ledd er at de er handlinger av alvorlig karakter med høy strafferamme.

Dersom flere personer har vært sammen om å begå en terrorhandling, oppstår det spørsmål om alle kan straffes. Medvirkning er ikke særskilt nevnt i straffeloven § 147 a. Lovgiver mente at et medvirkningstillegg ville være

overflødig da samtlige straffebud som det vises til i bestemmelsen inneholder et medvirkningstillegg.⁵⁴ Medvirkning rammes følgelig av bestemmelsen. Reelle hensyn taler i aller høyeste grad for denne løsningen, da det er bakmennene som trekker i trådene det er mest hensiktsmessig for myndighetene å stoppe.

2.1.2.2 Forsettskravet

Den objektive gjerningsbeskrivelsen i de opplistede straffebudene forutsettes begått med det særlige forsett som er beskrevet i bokstav a) til c). Terrorforsett innebærer at gjerningspersonen har handlet med ønske om at gjerningen vil fremkalle følgene som nevnt i bokstav a) til c), eller at han har holdt det for sikkert eller overveiende sannsynlig at disse vil inntre, jf. strl. § 40.⁵⁵

Forarbeidene kaller dette forsettskravet for "terrorforsett".⁵⁶ Det dreier seg om såkalt subjektivt overskudd, da forsettet må rekke lenger enn det som objektivt sett er realisert.

Alternativet i bokstav a omhandler alvorlig destabilisering eller ødeleggelse av grunnleggende strukturer i samfunnet. Oppstillingen av funksjonene som kan forstyrres er ikke uttømmende jf. uttrykket "som for eksempel".

Departementet fremhever at den sentrale avgrensningen ligger i at funksjonen som forstyrres må være av grunnleggende betydning i samfunnet, og i at forsettet må omfatte det å forstyrre denne funksjonen alvorlig.⁵⁷

En ordlydsfortolkning av "alvorlig" tilsier at det må stilles strenge krav til forstyrrelsen. Denne forståelsen underbygges av forarbeidene, som presiserer at vilkåret "stiller strenge krav både til varigheten, omfanget og virkningen av forstyrrelsene."⁵⁸ Det må således foretas en helhetsvurdering hvor en rekke momenter kan spille inn.

Alternativet i bokstav b dekker en viktig del av terrorvirksomheten, nemlig det "å skape alvorlig frykt i en befolkning". Dette alternativet skiller seg fra de to

⁵⁴ Ot. prp. Nr. 61 (2001-2002) side 94.

⁵⁵ Ot.prp. Nr. 61 (2001-2002) side 37.

⁵⁶ Ot. Prp. Nr. 61 (2001-2002) side 35.

⁵⁷ Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) side 93.

⁵⁸ Ot. Prp. Nr. 61 (2001-2002) side 93.

andre som rammer henholdsvis det å forstyrre alvorlig en funksjon av grunnleggende betydning i samfunnet etter bokstav a, og det å urettmessig tvinge offentlige myndigheter eller en mellomstatlig organisasjon etter bokstav c. De to sistnevnte tar sikte på alvorlige og rystende følger for landet og dets myndigheter. Det er nærliggende å tro at alternativet i bokstav b vil ramme en del av de forhold som ikke dekkes av de to andre alternativene. Selv om en alvorlig forbrytelse ikke medfører følgene etter bokstav a og c, kan den like fullt ha en betydelig virkning på befolkningen. Som eksempel trekker forarbeidene frem terrorangrepet av 11. September 2001.⁵⁹ Et tilsvarende angrep her til lands vil nok ikke rammes av bokstav a eller c. Det ville imidlertid ha skapt alvorlig frykt i den norske befolkningen, og således vært omfattet av vilkåret som er oppstilt i bokstav b.

Terrorforsettet i bokstav c dekker handlinger som er begått med det forsett å urettmessig "tvinge offentlige myndigheter eller en mellomstatlig organisasjon til å gjøre, tåle eller unnlate noe av vesentlig betydning for landet eller organisasjonen, eller for et annet land eller en annen mellomstatlig organisasjon." Etter ordlyden gjelder således bestemmelsen også i de tilfeller hvor tvangshandlingen rammer andre land eller mellomstatlige organisasjoner enn det landet eller organisasjonen tvangen er rettet mot. Et eksempel på et slikt scenario kan være at en gruppe terrorister kidnapper den israelske ambassadøren i Norge og fremmer krav mot den israelske regjeringen om frigjøring av palestinske fanger. Det følger av lovproposisjonen at bestemmelsen bevisst er formulert slik at den også rammer eksempelvis det å tvinge et land til å unnlate noe av vesentlig betydning for et land eller for en mellomstatlig organisasjon.⁶⁰

Ordlyden i strl. § 147 a krever ikke at gjerningsmannen har hatt til hensikt å skape følgene i bokstav a) til c). Det kan imidlertid stilles spørsmålsteget ved om gjeldende rett i realiteten krever terrorhensikt. Oslo tingrett reiste i Bhatti-

⁵⁹ Ot.Prp. nr 61 (2001-2002) side 93

⁶⁰ Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) side 93.

saken⁶¹ spørsmålet om skyldkravet i straffeloven § 147 a bør heves til et krav om terrorhensikt, og konkluderte bekreftende på dette spørsmålet.

Tre personer satt under tiltale for diverse forbrytelser knyttet til terrorisme og torpedovirksomhet. De tiltalte ble frikjent på tiltalepunktene om terrorvirksomhet, herunder inngåelse av forbund om anslag mot USA og/eller Det mosaiske trossamfunns synagoge i Oslo, samt for å true med å begå en terrorhandling. Påtalemyndigheten anket ikke denne delen av dommen, og punktene om terrorvirksomhet er dermed rettskraftige. Bevissituasjonen var antageligvis viktigste årsak til at Bhatti ikke ble dømt etter terrorparagrafen. Bhatti-saken illustrerer PSTs dilemma: Dersom de slår til for tidlig kan de miste avgjørende bevis. Venter de derimot for lenge, kan det gå galt.

Dersom tingrettens konklusjon samsvarer med gjeldende rett, vil det bety at skyldkravet i bestemmelsen kun er oppfylt dersom gjerningsmannen har hatt til *hensikt* å fremkalle følgene i bokstav a) til c). Dette vil innebære en skjerpelse av skyldkravet.

Reelle hensyn kan tale for denne løsningen. Det ligger i straffebudets natur at det for gjerningsmannen foreligger et ønske om å oppnå følger som nevnt i bokstav a) til c). Det er ikke særlig praktisk at de gjerningsmennene lovgiver søker å ramme med straffebudet, kun har handlet med vanlig forsett og ikke kvalifisert forsett i form av hensikt. Således vil et krav om terrorforsett favne unødige vidt. EUs rammebeslutning av 13. Juni 2002, som samordner EU-statenes gjennomføring av FN-resolusjon 1373 og som langt på vei er modell for den norske regelen, krever terrorhensikt. Dersom det i Norge ikke kreves terrorhensikt, vil strl. § 147 a således favne videre enn tilsvarende regler i de fleste EU-land. Den nye straffeloven av 20. Mai Nr. 28 2005 § 131 som foreløpig ikke har trådt i kraft, viderefører bestemmelsen i § 131 i det vesentlige straffeloven 1902 § 147 a første ledd, men med ett viktig unntak. Vilkåret om terrorforsett erstattes av et vilkår om terrorhensikt. Stortinget har således enstemmig vedtatt at det skal stilles krav til hensikt etter den nye

⁶¹ TOSLO-2007-167415.

straffeloven. Grunnen til at det i dag ikke stilles et slikt krav er at regjeringen foreløpig ikke har vedtatt lovgivers standpunkt. Det kan etter dette virke meningsløst å gå imot en bestemmelse som man vet at kommer. Videre taler prinsippet i straffeloven § 3 om å anvende den for tiltalte gunstigste regel for at det bør stilles et krav om terrorhensikt.

I odelstingsproposisjonen som ligger til grunn for bestemmelsen i strl. § 147 a uttaler departementet at det har vurdert spørsmålet nøye, men kommet til at skyldkravet bør være forsett. Dette fordi departementet mener "at forsett er et riktig skyldkrav i forbindelse med terrorisme."⁶² Etter dette er både ordlyden og uttalelsene i forarbeidene til någjeldende straffebud klare med hensyn til at det kun kreves vanlig forsett. En tingrettsavgjørelse har i seg selv svært liten rettskildemessig verdi, og forarbeider til den nye straffeloven som ennå ikke har trådt i kraft kan ikke tillegges stor vekt, især når de strider mot en klar ordlyd med tilhørende klare uttalelser i forarbeider. Jeg mener at det rettskildemessig må være det mest riktige å legge avgjørende vekt på ordlyden og forarbeidene til den bestemmelsen som er gjeldende rett i dag.

2.1.2.3 Trusler om terrorhandlinger

Trusler om terrorhandlinger rammes av bestemmelsens annet ledd. Det fremgår av ordlyden at gjerningsmannen må ha utvist terrorforsett. Videre må trusselen være egnet til å fremkalle "alvorlig frykt". Bakgrunnen for lovgivers ordvalg er at trusler som åpenbart fremsettes på skrømt eller som ledd i en beruselse ikke skal inkluderes av bestemmelsens anvendelsesområde.⁶³ Inntil 21 års fengsel kan idømmes dersom trusselen får en følge som beskrevet i bokstav a) til c), jf. annet ledd siste punktum. Om bakgrunnen for dette skriver departementet at "*en trussel i spesielle tilfeller – for eksempel dersom det trues med å sprengte en atombombe - kan ha like inngripende virkninger som fysiske terrorhandlinger.*"⁶⁴

Rent praktisk er trusler om terror et større problem enn angrepene selv.

⁶² Ot.prp. nr 61 (2001-2002) side 37.

⁶³ Ot.prp. nr 61 (2001-2002) side 95.

⁶⁴ Ot.prp. nr 61 (2001-2002) side 95.

2.1.2.4 Inngåelse av forbund

Utgangspunktet i norsk rett er at det ikke er straffbart å forberede en straffbar handling. For forbrytelser er skjæringspunktet for straffbarheten ved det straffbare forsøket, jf. strl § 49 første ledd.

Området for hva som er straffbart er imidlertid blitt betydelig utvidet i de senere år. Forhold som tidligere var straffrie forberedelseshandlinger, er nå belagt med straff. Det at forberedelsen er straffbar i seg selv, innebærer at en senere oppgivelse av planen ikke er en straffri tilbaketredelse. Bakgrunnen for kriminaliseringen er at forberedelser til enkelte straffbare handlinger i seg selv er så farlige eller skadelige at lovgiver har valgt å kriminalisere dem.

Straffeloven § 147 a tredje ledd setter straff for den som "planlegger eller forbereder en terrorhandling som nevnt i første ledd, ved å inngå forbund med noen om å begå en slik handling."

For at forberedelseshandlingen skal rammes av bestemmelsen, kreves at man må "inngå forbund" med noen. Det å "inngå forbund" kan etter ordlyden forstås som at to eller flere slutter seg sammen om å begå en nærmere bestemt handling. Det kreves kun at man *inngår forbund* for å rammes av bestemmelsens tredje ledd, ytterligere handlinger som planlegging eller forberedelser kreves ikke, jf. ordlyden "ved å inngå forbund". Dette underbygges av forarbeidene.⁶⁵

Departementet presiserer ordlyden slik:

"Forbund skal forstås på samme måte som ellers i straffeloven. Å inngå forbund vil si at to eller flere personer avtaler at de skal begå en bestemt forbrytelse, i dette tilfellet en terrorhandling som nevnt i første ledd. På den måten er det gjort straffbart å begå visse forberedelseshandlinger som vanligvis ville ha vært lovlige."⁶⁶

⁶⁵ Ot.prp. nr. 61(2001-2002) side 95.

⁶⁶ Ot.prp. nr. 61(2001-2002) side 95.

Det synes ikke å foreligge høyesterettspraksis som eksplisitt sier noe om hva som ligger i uttrykket å "inngå forbund". Av juridisk teori følger det samme som av ordlyden, da det fremgår at det med "forbund" i straffeloven siktes til en avtale med et bestemt forbrytersk formål. Videre er formålet med reglene om forbund å ramme tilfeller som ikke kommer så langt som til forsøk eller fullbyrdelse.⁶⁷ Det foreligger også juridisk teori knyttet til de enkelte forbundsbestemmelser, herunder eksempelvis strl. § 94, som gjelder inngåelse av forbund om forbrytelser mot statens selvstendighet og sikkerhet. Juridisk teori hevder at det kan diskuteres hvor konkretisert avtalen må være. På den ene siden må avtalen være så konkret at man kan konstatere at det dreier seg om en av de kriminelle handlingene som § 94 viser til. På den annen siden trenger ikke alle detaljer med hensyn til tid, sted og midler være avtalt.⁶⁸ Ytterligere uttales det i juridisk teori at en feilaktig mening om at avtale er sluttet ikke kan erstatte en virkelig avtale.⁶⁹

Hensynet til sammenheng og konsekvens i regelverket, sammenholdt med departementets uttalelse, tilsier at strl. § 147 a må forstås på samme måte. Reelle hensyn taler også for at det må foreligge en absolutt og alvorlig ment avtale som er noe konkretisert hva angår innhold og utførelse. Bestemmelsen har en høy strafferamme, og det ville klart føre til urimelige resultater dersom man kunne straffes for mer løse og diffuse avtaler. En liknende forståelse ble lagt til grunn da terskelen for inngåelse av terrorforbund kom opp for norske domstoler i Oslo tingrett i Bhatti-saken.⁷⁰ Det ble her uttalt at det må *foreligge en endelig og alvorlig ment avtale som er forholdsvis konkret med hensyn til innhold og utførelse.*"

Bevistemaet er etter en gjennomgang av gjeldende rettskilder hvorvidt det foreligger en endelig og alvorlig ment avtale om å utføre en terrorhandling.

⁶⁷ Erlig Johannes Husabø, *Straffansvarets periferi*, Bergen 1999 side 316 flg.

⁶⁸ Husabø side 318.

⁶⁹ P.Kjerschow, *kommentarer til straffeloven*, 1930 Oslo side 438.

⁷⁰ TOSLO-2007-167415.

2.1.4 Vilkårene i pl. § 17 d annet ledd

Som nevnt ovenfor under punkt 2.1 oppstilles det i pl. § 17 d annet ledd første punktum ytterligere vilkår for å iverksette romavlytting. Tillatelse bare kan gis dersom *”det er grunn til å tro at inngrepet vil gi opplysninger av vesentlig betydning for å kunne forebygge handlingen, at forebygging ellers i vesentlig grad vil bli vanskeliggjort og inngrepet etter sakens art og forholdene ellers ikke fremstår som uforholdsmessig.”*

Endelig slås det fast i annet ledd annet punktum at tillatelse til å nytte tvangsmidler som nevnt i blant annet strpl. § 216 m, bare kan gis når *”særlige grunner”* tilsier det.

2.1.4.1 Indikasjonsvilkåret

Indikasjonskravet innebærer at romavlytting bare skal kunne anvendes hvor det er en viss sannsynlighet for at tvangsmiddelbruken vil fremskaffe opplysninger som kan bidra til å forebygge en terrorhandling. Politiet må med andre ord kunne dokumentere et konkret behov.⁷¹ Ordlyden taler for at det må foreligge objektive holdepunkter for at inngrepet vil gi opplysninger av vesentlig betydning. Denne forståelsen underbygges av forarbeidene.⁷² Videre skal tvangsmildet nyttes til å innhente opplysninger og ikke til den praktiske forebyggingen av lovbruddet.⁷³

Uttrykket *”det er grunn til å tro”* kom inn under stortingsbehandlingen. Departementet foreslo at bestemmelsen i likhet med strpl. § 222 d skulle oppstille krav om at *”det må antas”* at inngrepet vil gi de nevnte virkninger. Justiskomiteen fremholdt imidlertid at det er viktig at loven opererer med klare og presise vilkår, da det vil by domstolene på problemer at det åpnes for metodebruk i forebyggende øyemed.⁷⁴

2.1.4.2 Subsidiaritetsvilkåret

I forlengelsen av indikasjonsvilkåret oppstilles et vilkår om at metodebruken bare skal finne sted når det er grunn til å tro at mindre inngripende metoder ikke anses anvendelige. Det må altså vurderes om opplysningene som ønskes

⁷¹ Ot.prp.nr 61(2004-2005) side 70-71.

⁷² Innst. Ot. nr. 113 (2004-2005) side 35.

⁷³ Ot.prp. nr. 61 2004-2005) side 132.

⁷⁴ Innst. Ot. nr. 113 (2004-2005) side 35.

innhentet kan skaffes til veie på en mindre inngripende måte.⁷⁵ Etter min mening vil spørsmålet om betydning og vanskeliggjøring i praksis gå over i hverandre.

2.1.4.3 Forholdsmessighetsvilkåret

Det følger av forarbeidene at vilkåret skal forstås på samme måte som straffeprosessloven § 170 a.⁷⁶ Departementet ønsket å understreke forholdsmessighetsbegrensningen ved å ta den inn i lovteksten i stedet for å la straffeprosessloven § 170a gjelde tilsvarende.⁷⁷

Straffeprosessloven § 170 a lyder som følger:

*”Et tvangsmiddel kan brukes bare når det er tilstrekkelig grunn til det.
Tvangsmidlet kan ikke brukes når det etter sakens art og forholdene ellers vil være et uforholdsmessig inngrep.”*

Forholdsmessighetsprinsippet i annet punktum representerer et krav om forholdsmessighet mellom det mål som skal oppnås, og de midler som kan brukes for å oppnå dette målet. Prinsippet er generelt i den forstand at det gjelder for all bruk av tvangsmidler. Vurderingstemaet er om inngrepet ”etter sakens art og forholdene ellers” fremstår forholdsmessig eller ikke. Ordlyden legger opp til en interesseavveining mellom de fordeler og ulemper metoden vil innebære. Nyttens eller fordelen med inngrepet må være større enn ulempene eller skaden.⁷⁸ Forholdsmessighetsprinsippet har betydning for om et tvangsmiddel i det hele tatt kan iverksettes, og for hvor lenge det skal opprettholdes. Prinsippet stiller således som vilkår at metodebruken kontinuerlig må være forholdsmessig.

Således representerer strpl. § 170 a et slags ”spesielt forholdsmessighetskrav”. Med dette mener jeg at det skal gjøres en forholdsmessighetsvurdering i den enkelte sak – utover den forholdsmessighetsvurdering lovgiver allerede har foretatt hva angår avveiningen av kriminalitetstype contra inngrepets art.

⁷⁵ Ot. prp. Nr 61 side 70-71.

⁷⁶ Ot. prp. nr. 60(2004-2005) side 152 første spalte.

⁷⁷ Ot. prp. nr 60(2004-2005) side 132.

⁷⁸ NOU 2004: 6 side 52.

I selve vurderingen av metodebruken må hensynet til både den man retter undersøkelsen mot og eventuelle uskyldige tredjemenn tas i betraktning. Det fremgår av Politimetodeutvalgets innstilling hvor de skriver om rettslige skranker for metodebruk i sin helhet, at hensynet til tredjemenn vil ha størst vekt i vurderingen, da den som er involvert i alvorlig kriminalitet ikke har krav på samme sterke vern.⁷⁹ Etter pl. § 17 d er imidlertid alle i utgangspunktet uskyldige tredjemenn, da det ikke må påvises at den undersøkelsen retter seg mot har gjort eller er i ferd med å begå en straffbar handling.

Romavlytting er i seg selv et meget inngripende tvangsmiddel, fordi muligheten for at uskyldige tredjemenn rammes er meget stor. I tillegg er "mistankekravet"⁸⁰ etter pl. § 17 d redusert, hvilket gjør det mer betenkelig å ta i bruk inngripende tvangsmidler. På den annen side er en terrorhandling en svært alvorlig straffbar handling, noe som taler for at det skal mye til for å konkludere med at inngrepet er uforholdsmessig. Sannsynligheten for at en terrorhandling forberedes må naturlig nok også trekkes inn i vurderingen. Forholdsmessighetsvurderingen er altså relativ, hvilket betyr at bruken av tvangsmidlet lettere vil være uforholdsmessig jo mer inngripende det er.

2.1.4.5 Kravet til "særlige grunner"

Ordlyden gir anvisning på et skjerpet forholdsmessighetskrav for bruk av romavlytting som forebyggingsmetode. "særlige grunner" gir anvisning på spesielle omstendigheter i saken som gjør bruken av de mest inngripende metodene forsvarlig. Forarbeidene angir at bakgrunnen for tilleggsvilkåret er at grunnvilkårene i første ledd og annet ledd første setning ikke i tilstrekkelig grad ville ivareta rettssikkerheten ved bruk av enkelte av metodene, da disse er spesielt inngripende.⁸¹

⁷⁹ NOU 2004: 6 på side 52.

⁸⁰ Mistanke knyttes normalt til etterforskning. Når tiltak gjennomføres i medhold av politiloven er det ikke etterforskning.

⁸¹ jf. Ot.prp. nr 60(2004-2005) side 152 første spalte.

2.2 Oppsummerende om vilkårene i pl. § 17 d bokstav a)

Etter en gjennomgang av vilkårene i strl. § 147 a ser vi at en rekke dagligdagse handlinger kan inngå i forberedelsen av terrorvirksomhet. Bestemmelsen setter ikke bare straff for vanlige forberedelseshandlinger, men også for det å inngå forbund og det å fremsette trusler om terrorhandlinger. Det at mange dagligdagse handlinger kan inngå i forberedelsen av en terrorhandling, gjør at bestemmelsen i pl. § 17 d bokstav d i utgangspunktet favner vidt.

Dette gjør at PSTs oppmerksomhet antageligvis til en viss grad må rettes over på det potensielle avlyttingsobjektet sitt sinnelag. Er vedkommende i stand til å kunne utføre en av handlingene som er listet opp i strl. § 147 a? Og ikke minst, kan han tenkes å ha det nødvendige terrorforsett? For å få rettens godkjenning må imidlertid PST godtgjøre sine antagelser. De vilkår som oppstilles i pl. § 17 d annet ledd er strenge vilkår som i utgangspunktet ikke åpner for verken forskjellsbehandling eller vilkårlighet. Det er viktig med saksbehandlingsregler og en grundig og reell domstolskontroll før tiltak kan iverksettes.

Disse reglene vil jeg behandle i kapittel 3.

3 Formelle vilkår

3.1 Beslutningskompetansen

Selv om det ikke fremgår uttrykkelig av lovteksten i pl. § 17 d, følger det av lovproposisjonen at en begjæring om bruk av tvangsmidler kun skal kunne fremmes etter beslutning av sjefen eller den assisterende sjefen for PST.⁸²

En slik begrensning av myndigheten vil sikre kontroll med virkemiddelbruken.

Det følger direkte av ordlyden i politiloven § 17 d første ledd, sammenholdt med annet ledd, at tillatelse til bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed som hovedregel skal gis ved kjennelse fra retten. For romavlytting gjelder dette som en absolutt regel. Bestemmelsens tredje ledd gir sjefen eller den assisterende sjefen for PST hastekompetanse i forhold som nevnt i bokstav c, det vil si ved personlige angrep mot representanter for våre øverste statsmyndigheter eller representanter for tilsvarende organer i andre stater, *"bortsett fra ved romavlytting som nevnt i straffeprosessloven § 216m."* Selv om hastebestemmelsen i tredje ledd ikke gjelder forhold om terrorisme, understreker unntaket for åpning av romavlytting i hastesakene at lovgiver har ansett romavlytting som en så integritetskrenkende metode at den alltid bør være underlagt domstolskontroll.

Justiskomiteen skriver i sin innstilling at domstolskontrollen sammen med de strenge kravene som stilles til adgangen til å benytte romavlytting i sum fører til at bruk av metoder i forebyggende øyemed blir en *"sikkerhetsventil, som bare kan bli brukt når reglene om avverging som ledd i etterforskning ikke er anvendbare."*⁸³ I lovproposisjonen pekes det på at kravet om forhåndstillatelse fra domstolene vil virke disiplinerende og gi bedre rettssikkerhet og personvern enn om det ikke skulle kreves tillatelse fra retten. Videre anføres det at det ville være vanskelig å finne frem til bedre former for forhåndsgodkjenning.⁸⁴ Dette standpunktet underbygges med at det ville være lite naturlig å legge en slik oppgave til for eksempel EOS-utvalget eller den høyere påtalemyndighet.

⁸² Ot.prp. nr. 60 (2004-2005) side 151.

⁸³ Innst. O. Nr. 113 (2004-2005) side 35.

⁸⁴ Ot.prp. nr 60 (2004-2005) side 133.

3.1.1 Behandling av begjæringer om romavlytting

Politoloven § 17 e omhandler behandlingen av begjæringer om bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed. Saksbehandlingsregler skal ivareta grunnleggende krav til rettssikkerhet.⁸⁵

Bestemmelsens første ledd første setning fastslår at begjæring om tillatelse skal settes frem for tingretten *"på det sted det mest praktisk kan skje."*

Det antas i odelstingsproposisjonen at de fleste begjæringene vil bli satt frem for Oslo tingrett. Departementet så imidlertid ikke grunn til å foreslå at denne domstolen skal være den eneste som kan gi en slik tillatelse.⁸⁶

Videre bestemmer annen setning at tillatelse kan gis for inntil 6 måneder av gangen dersom "særlige omstendigheter tilsier at fornyet prøving etter 4 eller 6 uker vil være uten betydning." Bestemmelsen gir for det første anvisning på skjønnsstemaet "særlige omstendigheter". Dette må innebære at loven oppstiller en ekstra sikkerhetsventil. Det stilles altså tilleggskrav utover at lovens inngangskriterier er oppfylt. Det påpekes i odelstingsproposisjonen at PSTs forebyggende arbeid har særtrekk som gjør at arbeidet vil måtte pågå over lang tid. Siktemålet er et annet enn ved etterforskning, der arbeidet skal føre til en beslutning om enten henleggelse eller videre straffeforfølgning. Videre presiseres det at muligheten til å gi langvarige tillatelser skal benyttes med varsomhet.⁸⁷ Av dette kan utledes at domstolen skal bidra til å sikre at PSTs overvåking ikke pågår i for lang tid ut at den leder til konkrete resultater.

Siste setning inneholder en viktig regel om at bruken av tvangsmidler skal stanses før utløpet av fristen som er satt i rettens kjennelse "dersom vilkårene ikke lenger er oppfylt, eller dersom tvangsmiddelbruken ikke lenger anses hensiktsmessig." Det er et grunnleggende krav at tvangsmidler bare skal nyttes så lenge det er nødvendig.⁸⁸ Som eksempel på en situasjon hvor tvangsmiddelbruken ikke lenger er "nødvendig", nevner departementet at det

⁸⁵ jf. Ot.prp. nr 60 (2004-2005) side 132.

⁸⁶ Ot.prp. nr. 60 (2004-2005) side 152.

⁸⁷ Ot.prp. nr. 60(2004-2005) side 153.

⁸⁸ Ot.prp. nr. 60 (2004-2005) side 153.

før fristens utløp er skaffet til veie så mange opplysninger at det nå er mulig å forebygge handlingen uten ytterligere bruk av tvangsmidlet.⁸⁹

Bestemmelsens annet ledd omhandler rettigheten til den som blir utsatt for tvangsmiddelbruken om å bli underrettet om dette, samt hans innsynsrett i sakens dokumenter. Det følger av første setning at avgjørelse om inngrep etter § 17 d ” *treffes uten at den som inngrepet retter seg mot eller som avgjørelsen ellers rammer, gis adgang til å uttale seg, og kjennelsen blir ikke meddelt dem.*” Denne regelen er begrunnet i at PSTs arbeid må kunne holdes hemmelig på grunn av særtrekkene ved den forebyggende virksomheten.⁹⁰ Det ville stride mot all sunn fornuft å informere en mulig terrorist om at han vil bli romavlyttet. Man kan kanskje se det slik at advarsler vil virke oppdragende på den potensielle lovbrysteren, men fare for omgåelse av tvangsmidlets virkeområde er etter min mening et mer nærliggende utfall. Med dette mener jeg at den potensielle lovbrysteren tilpasser seg advarselen og sørger for å ta foholdsregler for å unngå å gå i fellen politiet har varslet om.

Etter annet punktum gjelder straffeprosessloven § 100 a tilsvarende for saker som nevnt i § 17 d første ledd, likevel slik at innsynsretten begrenser seg til de dokumenter som legges frem for retten. Straffeprosessloven § 100 a gir rett til offentlig oppnevnt advokat ved et bestemt utvalg tvangsmidler, herunder romavlytting etter § 216 m⁹¹ hvor mistenkte ikke varsles om tvangsmiddelbruken. Dette bidrar til å ivareta rettssikkerheten til den inngrepet retter seg mot.

At innsynsretten etter pl § 17 e begrenser seg til de dokumenter som legges frem for retten, innebærer at PST kan bevare taushet om opplysninger som det vil gagne PST å holde skjult. Dette kan for eksempel være hvor PSTs forebygging og etterforskning kan bli vanskeliggjort fordi informasjon om andre saker eller politiets metodebruk blir kjent.

⁸⁹ Ot.prp. nr. 60 (2004-2005) side 153.

⁹⁰ Ot.prp. nr 60 (2004-2005) side 153

⁹¹ Strpl. § 216 m ble tatt med i oppregningen av de bestemmelser som gir rett til oppnevning av offentlig advokat ved lovendringen av 17.juni 2005 nr 87.

Bestemmelsens annet ledd siste punktum bestemmer at den inngrepet etter § 17 d retter seg mot ikke har krav på underretning etter at bruken av tvangsmidlet har opphørt. Vedkommende har helelr ikke rett til innsyn i opplysningene som har blitt innhentet ved bruk av tvangsmidlene. Dette avviker fra prosedyren som skal skje ved bruk av romavlytting under etterforskning.

Av bestemmelsens tredje ledd følger det at forvaltningsloven og offentlighetsloven⁹² ikke gjelder for saksbehandlingen som knytter seg til bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed. Siden dette skjer i det forvaltningsmessige spor, kommer heller ikke straffeprosesslovens regler til anvendelse. Dette innebærer at alminnelige grunnprinsipper som varsel, dokumentinnsyn og kontradiksjon settes til side. Desto viktigere blir det at rettssikkerheten varetas på annen måte.

⁹² Lov nr. 69/1970.

4 Kontrollen med bruk av romavlytting

4.1 Generelt

Da romavlytting i forebyggende øyemed er et vidtgående inngrep, er det nødvendig med gode kontrollinstanser og kontrollrutiner.

4.1.1 Påtalemyndighetens kontrollfunksjon

Det nasjonale statsadvokatembetet har ansvaret for etterforskningsaker ved PST. Det har også ansvaret for å føre kontroll med at avvergemetodene så vidt mulig brukes fremfor forebyggingsmetodene etter politiloven. Kontrollen med "sporvalget" er viktig for å sikre at metodebruk i forebyggende øyemed kun blir et smalt supplement til metodebruk i avvergesporet.⁹³

4.1.2 Etterfølgende kontroll – EOS-utvalget

Omfattende offentlig oppmerksomhet og politisk debatt omkring virksomheten av de hemmelige tjenestene førte i 1996 til opprettelsen av EOS-utvalget. Kontrollorganet fører løpende etterfølgende kontroll med etterretnings-, overvåknings- og sikkerhetstjeneste som utøves av, eller på vegne av, offentlige myndigheter til beskyttelse av nasjonale sikkerhetsinteresser. Lovgiver fant at en innføring av forebyggende metodebruk for PST gjør det nødvendig med en "streng kontroll" med bruken av disse også i etterkant av domstolsbehandlingen. I dette avsnittet skal jeg se på om en slik effektiv legalitetskontroll forekommer i dag.

Utvalgets virksomhet er regulert i lov om kontroll med etterretnings-, overvåknings-, og sikkerhetstjeneste 3. februar 1995 nr. 7 (kontrollloven). Bestemmelsene i loven suppleres av en alminnelig instruks gitt av Stortinget med hjemmel i kontrollloven § 1, fjerde ledd.⁹⁴ Formålet med kontrollvirksomheten fremgår av kontrollloven § 2. Utvalget skal klarlegge om, og forebygge, at det øves urett mot noen, og påse at disse tjenestene ikke benytter seg av mer inngripende midler enn det som er nødvendig etter

⁹³ jf. Innst. O. nr 113(20042005) side 36 første spalte.

⁹⁴ instruks om kontroll med etterretnings-, overvåknings- og sikkerhetstjeneste 30. mai 1995 nr. 4295.

forholdene. Videre skal utvalget påse at virksomheten ikke utilbørlig skader samfunnet, og at den drives innenfor rammen av lov, uskreven rett, og administrative eller militære direktiver. Av lovens § 4 følger det at utvalget kan kreve innsyn i og adgang til forvaltningens arkiver og register, lokaler, installasjoner og anlegg av enhver art. Dette gjør det faktisk mulig for utvalget å foreta en effektiv kontroll.

Kontrollen omfatter både regelmessig tilsyn og gjennomgang av enkeltsaker, jf. § 3. Det fremgår av EOS-utvalgets årsmeldinger til Stortinget at kontrollen blant annet omfatter undersøkelse av det samlede informasjonsgrunnlaget tjenesten har i enkeltsaker, for å se om det er samsvar mellom dette og begrunnelsen for begjæringen som fremsatt for domstolen.⁹⁵ Denne kontrollen er viktig, da retten ikke får det samlede informasjonsgrunnlaget i de enkelte saker.

Utvalgets kontroll på dette feltet innebærer ikke at det overprøver rettens vurdering, men derimot om PSTs fremstilling av saken overfor retten er i samsvar med de opplysningene som fremkommer av samtlige av PSTs dokumenter i saken. Et annet viktig kontrollpunkt er ifølge årsmeldingene å bringe på det rene om PST benytter tvangsmidler i tråd med tillatelsen fra retten, eksempelvis at et tvangsmiddel ikke blir brukt utover den tiden retten har fastsatt. Utvalget fører også kontroll med at tiltaket blir avvirket dersom forutsetningene faller bort, for eksempel dersom undersøkelsesgrunnlaget avkreftes. Ytterligere er den samlede bruken av tvangsmidler også et kontrollpunkt for utvalget. Disse kontrollpunktene må antas å ha en viktig og preventiv effekt i forhold til PSTs virksomhet. Eksempelvis vil utvalgets kontroll av at det samlede informasjonsgrunnlaget i enkeltsaker er i samsvar med innholdet i PSTs begjæringer til retten, i stor grad bidra til at PST fremlegger et forholdsvis godt underbygd grunnlag for retten.

Det følger som tidligere nevnt av forarbeidene til pl. § 17 d at hjemmelen er forutsatt benyttet som et svært begrenset supplement og sikkerhetsventil for PST. I lovproposisjonen og under behandlingen av saken i Stortinget ble det

⁹⁵ Se bla Årsmelding til Stortinget fra Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåknings- og sikkerhetstjeneste: for 2005 Dokument nr. 20 side 9; for 2007 Dokument nr. 9 (2007-2008) side 14.

understreket at EOS-utvalgets etterfølgende kontroll vil være et viktig element for å sikre en korrekt og forholdsmessig bruk av tvangsmidler fra tjenestens side. Det er viktig å kontrollere at PST ikke iverksetter avvergende etterforskning i saker som i realiteten er forebyggende. Likeledes er det viktig å kontrollere at PST i samsvar med forutsetningene til Stortinget, og kun benytter tvangsmidler i det forebyggende sporet ved de alvorligste straffbare handlingene.

I årsmeldingen for 2007 skriver utvalget at det siden lovendringen har registrert en viss økning i bruken av de nye hjemlene i PST, selv om bruken fremdeles er liten. Denne økningen gjelder spesielt bruk av kommunikasjonsavlytting og romavlytting i forebyggende øyemed. Utvalget trekker imidlertid den slutning at utviklingen kan ha sammenheng med at tjenesten i større grad er bevisst på å opprette en forebyggende sak og ikke en etterforskningssak når tjenesten i praksis driver forebygging.⁹⁶

Etter en gjennomgang av årsmeldingene fra og med pl. § 17 d trådte i kraft i 2005 og frem til siste årsmelding av 2008, viser det seg at EOS – utvalget ikke har avdekket graverende forhold eller rutinesvikt i tjenesten.

⁹⁶ Side 14.

5 Overordnet lovgivning

5.1 Folkerettslige forpliktelser – EMK artikkel 8

I dette avsnittet skal jeg drøfte hvorvidt EMK artikkel 8 får betydning for PSTs adgang til romavlytting i forebyggende øyemed.

Bruk av tvangsmidler reiser spørsmål i forholdet til folkeretten, da denne setter rettslige skranker for utformingen av nasjonale bestemmelser på bakgrunn av dens rettskildemessige vekt.

Norge har tiltrådt flere menneskerettskonvensjoner, men Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) må sies å være den mest interessante for norsk lovgivning og rettsanvendelse i forbindelse med anvendelse av tvangsmidler.⁹⁷ Bestemmelsen av størst interesse for denne avhandlingen, er artikkel 8 som omhandler retten til respekt for privatliv og familieliv.

Artikkel 8 lyder som følger:

1. *Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence.*
2. *There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interests of national security, public safety or the economic well-being of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.*

EMK artikkel 8 nr. 1 verner om fire rettigheter, henholdsvis privatlivet, familielivet, hjemmet og korrespondansen. Ordlyden i konvensjonsteksten er vid. Rettighetene glir over i hverandre, men essensen er at de alle verner om den private borgers sfære.⁹⁸ Dette representerer en av de fundamentale menneskeretter i en moderne rettsstat.

⁹⁷ Se ovenfor under punkt 1.4.

⁹⁸ NOU 2004: 6 side 36.

Vernet som kommer til uttrykk i artikkel 8 er imidlertid ikke absolutt. Staten kan gjøre inngrep i de vernede interessene dersom de tre vilkårene i artikkelens annet ledd er oppfylt. Inngrep kan etter annet ledd tillates når det skjer i samsvar med loven, ivaretar nærmere oppregnede formål og er nødvendig i et demokratisk samfunn. Det skal etter dette foretas en avveining mellom individets interesse i at de fire rettighetene etter artikkelens nr. 1 respekteres, og samfunnets verneverdige interesser som fremgår av artikkelens nr. 2.

Artikkel 8 forutsetter en toleddet vurdering. Første vurderingstema er om romavlytting etter pl § 17 d bokstav a faller inn under artikkelens vernede interesser. Spørsmålet må bero på en konkret vurdering.⁹⁹

Romavlytting innebærer at privatpersoner kan bli utsatt for hemmelig avlytting i sitt eget hjem, på jobben eller i andre mer eller mindre private sammenhenger. Dette må i aller høyeste grad anses som et inngrep i den enkeltes privatliv og familieliv. Det er vanlig å skille mellom inngrep i den fysiske og den psykiske integritet. Denne politimetoden vil kunne gjøre inngrep i den psykiske integritet. At romavlytting i det private hjem normalt faller inn under artikkelens vernede interesser følger av Klass m/fl mot Tyskland¹⁰⁰ og Khan mot Storbritannia.¹⁰¹ Hjemmet er en absolutt vernet sfære også for kriminelle, og det er etter dette ikke omstridt at EMK artikkel 8 setter begrensninger for bruk av slike politimetoder. Videre følger det av EMDs praksis at at vernet også kan gjelde utenfor det private hjem. ¹⁰² I P.G. og J.H. mot Storbritannia¹⁰³ slår EMD fast at vernet gjelder i det offentlige rom dersom personene har innrettet seg på privat samkvem. EMD har også lagt vekt på den overvåkede personens eget forhold. I Lüdi mot Sveits¹⁰⁴ la domstolen vekt på at vedkommende var involvert i kriminell virksomhet og at han således "was running the risk" for å bli utsatt for politiets undersøkelser. Som det fremgår av drøftelsen i oppgavens kapittel 2 skjer tvangsmiddelbruken som er hjemlet i pl. § 17 d utenfor etterforskning,

⁹⁹ PHS Forskning 2003:3 (Oslo), Politiets forebyggende Politimetoder av Roald Hopsnes side 136.

¹⁰⁰ EMDs dom av 6. September 1978 Klass m/fl mot Tyskland.

¹⁰¹ EMDs dom av 12. Mai 2000 Khan mot Storbritannia.

¹⁰² Se for eksempel Niemietz mot Tyskland, Klagesak nr 13710/88.

¹⁰³ EMDs dom av 25. September 2001 P.G. og J.H. mot Storbritannia.

¹⁰⁴ EMDs dom av 15. Juni 1992 Lüdi mot Sveits avsnitt 40.

og faren for feiltreff kan være stor. Den inngrepet retter seg mot kan vise seg å være helt uskyldig i enhver form for kriminalitet. Sistnevnte avgjørelse taler derfor for at romavlytting i forebyggende øyemed alltid burde falle inn under vernet i første ledd.

Om det er adgang til å foreta romavlytting beror etter dette på om vilkårene i artikkel 8 nr 2 er oppfylt. EMK artikkel 8 nr. 2 stiller for det første krav om at inngrepet er "i samsvar med loven", hvilket innebærer at det må foreligge en internrettslig norm som gir hjemmel for inngrepet.¹⁰⁵ Sunday Times-saken var den første saken der EMD presiserte kravet nærmere.¹⁰⁶ Denne er fulgt opp senere i lang og fast praksis. Oppsummeringsvis innebærer EMKs lovkrav at normen må være "accessible" og "foreseeable".

At pl. § 17 d er tilgjengelig ("accessible"), er på det rene. Om bestemmelsen er forutberegnelig ("foreseeable") kan etter min mening problematiseres. Kravet innebærer at borgerne ved å lese loven skal kunne forutberegne sin rettsstilling, slik at de kan innrette seg etter den. For de personer bestemmelsen er ment å ramme, taler mye for at regelsettet er forutberegnelig sett i lys av denne formen for kriminelle handlingers alvorlighet.

Nedslagsfeltet for PSTs romavlytting i forebyggende virksomhet er imidlertid i utgangspunktet vidt, da den også kan komme i skade for å ramme helt uskyldige mennesker, både den inngrepet retter seg mot og andre tredjemenn.

Da bestemmelsen ikke stiller krav om mistanke, blir det slik jeg ser det kunstig å si at bestemmelsen er forutberegnelig. Slik bestemmelsen er utformet, kan i prinsippet alle risikere å bli romavlyttet. I denne sammenheng er forutberegnelighetskravet illusorisk. Må enhver person forutberegne at staten overvåker dem ved anvendelse av romavlytting?

For det andre må det vurderes om den norske regelen oppfyller et av de legitime formålene som er nevnt i artikkelen. Artikkel 8 nr. 2 anerkjenner uttrykkelig

¹⁰⁵ Jørgen Aall, *Rettsstat og menneskerettigheter*, 2. Utgave, bergen 2004 side 89-99.

¹⁰⁶ EMDs dom av 26. April 1979 Sunday Times mot Storbritannia avsnitt 46-49.

”prevention of disorder of crime” som et formål som kan berette inngrep i rettighetene. Romavlytting kan også ivareta flere av de andre legitime formålene som er nevnt i artikkelen, for eksempel ”national security” og ”public safety”.

Videre må det vurderes om politimetoden er ”necessary in a democratic society” for å ivareta det legitime formålet, her ”prevention of crime”. Ordlyden ”necessary” gir anvisning på en skjønsmessig vurdering og gir uttrykk for at det bør være en snever adgang til å foreta romavlytting i forebyggende øyemed. Etter lang og sikker praksis fra EMD kreves imidlertid ikke absolutt nødvendighet.¹⁰⁷ I saken Olsson mot Sverige¹⁰⁸ presiseres for eksempel nødvendighetsvurderingen slik: ”the notion of necessity implies that an interference correspond to a pressing social need and, in particular that it is proportionate to the legitimate aim pursued.” Bruken av konjunksjonen ”and” tyder på at vilkåret kan deles opp i to undervilkår. Det må for det første foreligge et presserende samfunnsmessig behov for inngrepet. For det andre må inngrepet stå i et rimelig forhold til formålet, det vil si de hensyn som begrunner det, som i dette tilfellet vil være effektivkriminalitetsbekjempelse (proporsjonalitet).¹⁰⁹ Av dette kan utledes at selv om det i Norge kan være et påtrengende behov for tiltak som skal komme en økt terrortrussel til livs, kan romavlytting i forebyggende øyemed likevel være uforholdsmessig. De to momentene kan sies å være sammenfallende. Vurderingstemaet blir om det etter omstendighetene er nødvendig å gå frem på en så inngripende måte.

Menneskerettighetene er ikke bare en begrensning for utformingen av nasjonale bestemmelser. Artikkel 8 må ses i lys av konvensjonens artikkel 2 nr 1. som bestemmer at ”[e]veryone’s right to life shall be protected by law.” Det følger av EMDs praksis at dette innebærer at myndighetene har en viss positiv forpliktelse til å verne individets rett til liv.¹¹⁰ Det kan derfor reises spørsmål om det i EMK artikkel 2 nr 1 kan forankres en rett til beskyttelse mot terrorisme. De tiltak som gjøres etter artikkel 2 må vel å merke utformes innenfor rammen av de øvrige

¹⁰⁷ Se for eksempel Sunday Times saken avsnitt 59.

¹⁰⁸ EMDs dom av 24. Mars 1988 Olsson mot Sverige avsnitt 67.

¹⁰⁹ Se Aall side 128.

¹¹⁰ se Erik Møse, Menneskerettigheter, 1.utgave Oslo 2002 side 193.

rettighetene som er vernet etter konvensjonen. De hensyn som skal varetas etter artikkel 2 må etter dette veies opp mot de hensyn som skal varetas etter artikkel 8 i vurderingen av hva som er nødvendig i et demokratisk samfunn.

Det er i første rekke opp til statene å vurdere nødvendigheten av tiltakene. Domstolen i Strasbourg gir statene en viss skjønnsmargin i forhold til hvilke konkrete inngrep som er nødvendige. Det må således tas med i vurderingen hvorvidt nødvendigheten av romavlytting er noe norske myndigheter er bedre egnet til å vurdere. Dette kan utledes blant annet av Sunday Times-saken¹¹¹ hvor det legges til grunn at medlemsstatene har "a margin of appreciation". I vurderingen av hvor langt skjønnsmarginen rekker, spiller formålet en sentral rolle.¹¹² I Klass-saken aksepterte domstolen visse systemer for hemmelig avlytting begrunnet i den nasjonale sikkerhet. Nasjonal sikkerhet er et moment som taler for en vid skjønnsmargin. På den annen side er romavlytting i forebyggende øyemed et svært inngripende tiltak. Dette taler for at prøvingsintensiteten likevel bør være noe inngående. Eskaleringen av antiterrorlovgivningen etter 11. September 2001 viser at faren for en uthuling av rettsstaten er tilstedeværende. Dette innebærer at statene ikke må gis for frie tøyler.

Jeg vil nå peke på noen momenter som må tas i betraktning i vurderingen av om inngrepet er "necessary in a democratic society". Romavlytting innebærer et inngrep i en fundamental rettighet. Dette tilsier at det må foreligge streng nødvendighet. På den annen side er terrrorsime en svært alvorlig form for kriminalitet som det er viktig å bekjempe. Å stoppe terrorhandlinger før de settes ut i live er svært ønskelig. Det er viktigere å forhindre et terroranslag enn å trekke gjerningsmennene til ansvar i ettertid. Videre må det vurderes om det er forholdsmessighet mellom mål og middel. Det er derfor nødvendig med tiltak som er egnet til å realisere dette formålet. Ekstremistiske miljøer er svært farlige og vanskelige for den impliserte tjenestemann å infiltrere.

¹¹¹ Sunday Times v. The United Kingdom.

¹¹² Se Aall side 130.

Rekruttering av kilder og informanter som er i en posisjon hvor de kan være til hjelp byr også på utfordringer. Videre vil politiets hjelpere løpe en risiko for å passere grensen for provokasjon. Det kan også oppstå situasjoner hvor de kan bli tvunget til å begå lovbrudd for å skjule sin egentlige identitet.

Endelig kan de tenkes å sympatisere med "fienden" og således arbeide for å villedde politiet. Det er sannsynlig at terrororganisasjoner har innrettet seg etter reglene om kommunikasjonskontroll. Dette gjør at disse metodene kan være ineffektive. På den annen side vil de også kunne innrette seg etter romavlytting. Det er imidlertid nærliggende å tro at man er mer påpasselig med hva man skriver eller sier via internett og telefon enn med hva man meddeler andre mennesker ansikt til ansikt. Romavlytting fremstår etter dette som en av få mulige metoder som kan være effektive i bekjempelsen av terrorisme. Effektive prosessuelle garantier og kontrollmekanismer vil i høy grad kunne bidra til å hindre vilkårlighet.

Etter dette kan bestemmelsen i politiloven § 17 d bokstav a ikke sies å være konvensjonsstridig. Konvensjonsmessigheten beror på hvordan bestemmelsen praktiseres, det vil si at den enkelte sak må vurderes konkret. Metoden bør bare iverksettes i de tilfellene det er strengt nødvendig. Tilfeller der romavlytting i forebyggende øyemed har karakter av "for sikkerhets skyld" vil være uheldig.

5.2 Forholdet til Grunnloven § 102

Det har i etterkant av lovfesting i 2005 blitt rettet et kritisk søkelys mot politiloven § 17 d, da denne hevdes å kunne være i strid med Grunnloven § 102. Det er uklart hvor langt forbudet i § 102 rekker, da bestemmelsen har levd en tilbaketrukket tilværelse siden den ble vedtatt i 1814.

For å ta stilling til om romavlytting i forebyggende øyemed er grunnlovsstridig, må innholdet og den rettskildemessige vekten av § 102 klarlegges.

Grunnloven § 102 lyder:

"Hus-Inkvisitioner må ikke finde Sted, uden i kriminelle Tilfælde."

"Hus-Inkvistion" må etter en ordlydsfortolkning bety "husundersøkelse".

Det nærmere innholdet er etter ordlyden åpent.

Forarbeidene til Grunnloven gir også liten veiledning. Det heter imidlertid i konstitusjonskomiteens utkast at *"Hver borgers Huus er hellig."*¹¹³

Dette må innebære at det er den private boligen som beskyttes av § 102. Slik har bestemmelsen også blitt tolket i praksis. Videre følger det av Grunnloven § 102 at vernet mot husundersøkelser ikke gjelder i *"kriminelle Tilfælde"*. Ordlyden taler for at undersøkelsen må være motivert av et straffbart forhold. Ut over dette gir ordlyden liten veiledning.

Grunnloven § 102 ble første gang behandlet i Høyesterett i 1871¹¹⁴.

Saken gjaldt en ransakning i forbindelse med mistanke om ulovlig brennevinssalg. Straffen for brennevinssalg var i 1871 bare bøter og spørsmålet var om forseelsen til tross for dette var et kriminelt tilfelle i Grunnlovens forstand. Førstevoterende, som fikk som fikk tilslutning av tre av de seks øvrige medlemmene, uttalte at det ikke kan oppstilles noen *"absolut almindelig Regel"*, men at man må ta hensyn til *"hvorvidt Omstændighederne i det enkelte konkrete Tilfælde er af den Beskaffenhed, at det Offentliges Interesse i om mulig at saa Forbrydelsen opdaget og bevist er saa stor, at det er rimelig, at den Privates Interesse, som bestaar deri ikke uden rimelig Grund at skulle taale Indtrængen i sitt Hus, maa staa tilside."* Videre fremholdes

¹¹³ Her gjengitt etter Johs Andenæs, Statsforfatningen i Norge, 9. utgave ved Arne Fliflet, Oslo 2004 side 338.

¹¹⁴ Rt. 1871 side.

det at grunnlovsbestemmelsen *"maa anses mere som en Veiledning end som et positivt absolut Bud."*¹¹⁵

Høyesteretts tolkning taler for at grensen for hva som er et kriminelt tilfelle ikke er klar, men at dersom ransaking skal tillates må det foreligge rettsbrudd av en viss alvorlighetsgrad. Videre taler den for at bestemmelsen ikke legger særlige bånd på lovgiver.

Grunnloven § 102 ble for annen gang behandlet av Høyesterett i 2004.¹¹⁶ Avgjørelsen omhandler våpenloven § 27 a annet ledd, som tillater at politiet etter forhåndsvarsel kan kontrollere oppbevaringen av skytevåpen hos den som oppbevarer våpen i hjemmet sitt. Spørsmålet var blant annet om dette tiltaket er å anse som en husinkvisisjon etter Grunnloven § 102.

Høyesterett innleder i avsnitt 44 med å gjengi uttalelser fra juridisk teori som lister opp undersøkelser som ikke anses vernet av Grunnloven § 102, for så å konstatere i avsnitt 45 at *"den ordning med kontroll av våpen i den registrerte våpeneierens hjem som er etablert i våpenloven § 27a, ikke er noen husinkvisisjon og dermed ikke strider mot forbudet i Grunnloven § 102."*

Om formålet med våpenkontollen uttales det videre i avsnitt 45 at det er *"et helt annet enn det etterforskningsformål som begrunner politiets behov for å kunne gjennomføre en fullstendig undersøkelse – om nødvendig i skuffer og skap og fra kjeller til loft- i et privat hjem."* Videre fremholder Høyesterett i avsnitt 45 at det er husundersøkelser i form av *"ransaking etter straffeprosesslovens regler"* Grunnloven § 102 verner, og at formålet med kontrollordningen i våpenloven § 27 a derimot i all hovedsak er forebyggende. I avsnitt 49 presiseres det at kjerneområdet for forbudet i § 102 er husundersøkelser *"som ledd i etterforskning av mulige straffbare forhold, uten at lovens krav til styrken i mistanken og til alvorret i en eventuell straffbar handling eller virksomhet er oppfylt."*

¹¹⁵ dommens fjerde avsnitt.

¹¹⁶ Rt. 2004 side 1723.

I neste avsnitt nevner Høyesterett noen av politiets forvaltningsoppgaver som gir adgang til private hjem selv om det ikke gjelder etterforskning. Det sies imidlertid ikke noe om hvorfor disse forvaltningsoppgavene nevnes. Av avgjørelsen i Rt. 2004 side 1723 kan det utledes at § 102 oppstiller et vern mot den totale ransaking i det straffeprosessuelle spor.

Etter en gjennomgang av de ovennevnte rettskilder kan det sies at Grunnloven § 102 setter visse grenser for ransaking i det straffeprosessuelle spor hvor det foreligger en mistanke om et straffbart forhold av liten alvorlighetsgrad.

Neste vurderingstema blir hvorvidt romavlytting etter pl. § 17 d faller inn under forbudet Grunnloven § 102 oppstiller.

Første spørsmål blir om romavlytting kan anses som ransaking.

Tvangsmidlet romavlytting beskrives som tidligere nevnt i strpl. § 216 m, hvor det følger at romavlytting er "annen hemmelig avlytting enn kommunikasjonsskontroll ved tekniske midler". Det er altså tale om avlytting, hvilket ikke kan sies å minne om ransaking. Romavlytting kan imidlertid tenkes å være problematisk ved utplassering av avlyttingssystemer.

Denne operasjonen nødvendiggjør som regel at noen må ta seg inn i boligen for å montere avlyttingsutstyr, noe som er egnet til å komplisere. Politiets sikkerhetstjeneste sender imidlertid inn teknikere for å gjøre dette arbeidet. Teknikernes formål er ikke å etterforske når de utfører arbeidet, men å installere utstyr for senere avlytting. På bakgrunn av dette minner heller ikke installeringen om ransaking.

PSTs informasjonsinnhenting etter pl. § 17 d kan minne om den informasjonsinnhenting som skjer under etterforskning. Det er imidlertid på det rene at PSTs arbeid etter politiloven § 17 d er forvaltningsvirksomhet.

Dersom et tvangsmiddel i etterforskningen av et forhold skal forbys fordi det ikke gjelder en alvorlig nok sak, bør det samme midlet også forbys i PSTs forebyggende arbeid. Politiloven § 17 d åpner imidlertid kun for bruk av

tvangsmidler hvor det foreligger grunn til å undersøke om noen forbereder handlinger av svært graverende karakter.

Videre vil det være hensiktsmessig å se på formålet bak Grunnloven § 102. Formålet er å ivareta personvernet til den enkelte borger med unntak av de tilfeller der hensynet til bekjempelse av kriminalitet veier tyngre. Spørsmålet om pl. § 17 d ivaretar personvernet er utførlig drøftet i avhandlingens rettspolitiske del. Jeg vil her nøye meg med for det første å trekke frem at bestemmelsen er drøftet opp mot EMK artikkel 8, og at den i det vesentlige er rimelig klart innenfor EMKs rammer. For det andre er det oppstilt strenge vilkår for bruken av romavlytting i forebyggende øyemed. Det kreves domstolskontroll, hvor den som rammes er representert ved advokat med advokat, i forbindelse med en konkret begjæring om bruk av romavlytting som tvangsmiddel. I tillegg må det foretas etterfølgende kontroll av virksomhetens omgang med inngripende tvangsmidler. Personvernet må i det minste sies å ha blitt vurdert av lovgiver. Det kan ikke være meningen at Grunnloven § 102 skal forhindre Stortinget fra å gi lovgivning innenfor rammen av personvernet.

På bakgrunn av det ovenstående mener jeg at de tyngste hensyn veier for at romavlytting i forebyggende øyemed er forenlig med Grunnloven § 102.

Ransaking i forebyggende øyemed forbys uttrykkelig etter pl. § 17 d annet ledd. Etter de betraktninger jeg har gjort i avsnittet ovenfor kan det stilles spørsmål om hvorvidt grunnlovskonservatismen burde sette grenser for lovgivers adgang til å tillate ransaking i forebyggende øyemed. Dersom romavlytting er like inngripende som ransaking, bør de to metodene etter min mening likestilles.

Det ble i forarbeidene til pl. § 17 d ikke drøftet om bestemmelsen er forenlig med Grunnloven § 102. Det er uheldig at lovgiver ikke foretok en grundig vurdering av dette spørsmålet. Metodekontrollutvalget skal etterkontrollere lovgivningen om inngripende etterforskningsmetoder, herunder påse at forslagene ligger innenfor rammene av Grunnloven § 102. Utvalget skal avgi sin utredning til

Justisdepartementet innen 1. Juli. 2009.¹¹⁷ Utredningen vil forhåpentligvis bidra til å klargjøre rettstilstanden på dette området.

¹¹⁷ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dep/Styre-rad-og-utval/Tidsbegrensede-styrer-rad-og-utvalg/metodekontrollutvalget---innen-1-juli-20.html?id=500765> (April 2009)

6 Terrorbekjempelse og den personlige integritet – en motsetning?

6.1 Innledende bemerkninger

Ved innføringen av romavlytting som tvangsmiddel passerte vi en terskel for krenkelse av den personlige integritet og den berørte tredjemann som lovgiver tidligere ikke har villet godta. Enkelte som har tatt til orde i debatten om romavlytting har kommet med sterke uttalelser: “Grensen for et demokrati går ved romavlytting. Romavlytting er ikke et demokrati verdig”, slo leder for advokatforeningen Reiss-Andersen fast i *Klassekampen* 28. mai 2004.¹¹⁸

Økt bruk av tvangsmidler reiser vanskelige rettspolitiske spørsmål. Jo mer inngripende tvangsmidlet er, desto strengere bør tilgangsregimet være for at de skal kunne anvendes. Følgelig bør oppfølgingen i etterkant også være ytterligere skjerpet. Det kan ikke tolereres at personvern hensyn og rettssikkerhetshensyn settes til side på en uakseptabel måte. På den annen side oppfattes rikets sikkerhet som en grunnleggende forutsetning for demokratiet og rettsstaten. Dette er hovedhensynet bak innføringen av det inngripende regimet romavlytting, slik det fremgår av politiloven og straffeprosessloven per i dag.

Inngripende etterforskningsmetoder forutsetter at det foreligger et reelt og dokumentert behov. Selv om behovet foreligger, må vi vokte oss for at lovgivningsvirksomheten ikke skaper et totalitært samfunn, hvor borgerne utsettes for overvåkning i for stor grad. En antiterrorlovgivning kan gå så langt at den virker mot sin hensikt og undergraver demokratiet og rettsstaten. Dette vil jeg komme tilbake til under punkt 6.2.11.

De sentrale hensyn som må veies mot hverandre er rettssikkerhet og personvern hensyn på den ene side og samfunnets behov for effektive midler for å avdekke grov kriminalitet på den annen side. Ofte vil de to førstnevnte hensynene trekke i motsatt retning av effektivitetshensynet, slik at et tilfredsstillende effektivitetsnivå er noe man kan oppnå på bekostning av

¹¹⁸ <http://home.no.net/overvak/kk-lytteofre.html> (April 2009)

rettssikkerhet og personvern, og vice versa. Disse motstridende hensyn må søkes harmonisert.

Hvilke krav bør så stilles for å ivareta disse hensynene på best mulig måte? Førsteamanuensis ved institutt for kriminologi og rettssosiologi, Vidar Halvorsen, fremholder i et intervju med "Ny tid" at det i hvert fall er tre kriterier politimetoder må tilfredsstille for å være moralsk forsvarlige.¹¹⁹ De må for det første "tjene legitime formål som forebygging eller etterforskning av kriminalitet." For det andre må de "være nødvendige for å oppnå de legitime formålene. Det vil si at formålene ikke kan oppnås på andre måter." Endelig må de være proporsjonale, hvilket innebærer at "metodene må stå i et moralsk likevektsforhold til de verdier som trues av kriminelle handlinger." Det er selvsagt delte meninger om romavlytting i forebyggende øyemed oppfyller disse vilkårene. Vilråene Halvorsen peker på samsvarer med de vilkår som fremgår av EMK art. 8 nr. 2.

Kriminalitetsutviklingen viser en grovere og mer organisert kriminalitet, samtidig som de kriminelle grupperingene benytter seg av stadig mer kompliserte virkemidler for å nå sine mål. PST har et behov for å kunne identifisere og analysere miljøer som kan representere en trussel mot vitale samfunnsinteresser for å kunne gjennomføre det mandat den er pålagt. Dessuten forventer befolkningen at politiet søker å forhindre kriminalitet, og at det har virkemidler til at dette kan gjøres effektivt, raskt og hensiktsmessig. Avlytting av mulig terroristvirksomhet kan derfor være et effektivt middel sett i lys av de krav som stilles til PSTs arbeid.

6.2 Logivers utfordringer

I det følgende skal jeg forsøke å gi et bilde av de utfordringer lovgiver står overfor når den skal ta stilling til hvorvidt inngripende metoder som romavlytting i bekjempelsen av terrorhandlinger burde tillates.

¹¹⁹ http://www.nytid.no/arkiv/artikler/20040701/politiet_bor_ikke_kunne_avlytte_rom/ (april 2009)

6.2.1 Er metoden effektiv?

Siden PST har adgang til å benytte romavlytting som ledd i sitt forebyggende arbeid mot terrorhandlinger, bør det stilles strenge krav til metodens effektivitet.

Terrorister arbeider sjelden alene, men oftest i større fellesskap, med ytterligere undergrupper. Det vil således være vanskelig å rette søkelys mot en bestemt person. Videre må det antas at terrorgrupperingene tar en rekke forholdsregler, noe som gjør at romavlytting er kanskje et av de få effektive virkemidlene politiet har igjen i verktøykassen sin.

Det hersker imidlertid ingen tvil om at romavlytting som politimetode er ressurskrevende. Det kan derfor stilles spørsmålstegn ved om ressursene kunne vært anvendt mer effektivt på andre måter. Når det gjelder terrorvirksomhet er det en rekke ellers effektive politimetoder som åpenbart vil komme til kort eller være for farlige. Disse er beskrevet i punkt 5.1. Tunge kriminalpolitiske hensyn taler for at det ville være uakseptabelt å nekte politiet å benytte seg av inngripende tvangsmidler dersom dette fremstår som den eneste måte å bekjempe alvorlig kriminalitet som terror på.

Vi kan også spørre oss om PST har oppnådd resultater ved bruk av pl. § 17 d. Her må vi ikke glemme formålet med PSTs forebyggende arbeid. Oppstår det straffeforfølgning har PST mislykkes. Dette ligger i naturen til forebyggende tvangsmidler. Videre er mye av PSTs arbeid unntatt offentligheten, det vil derfor være vanskelig for meg å si noe utdypende om dette.

6.2.2 Hvorfor er forebyggende politimetoder særlig problematiske?

Forebyggende metoder er mer betenkelige fordi faren for feiltreff kan være større. En rekke forberedelseshandlinger er dagligdagse handlinger. For eksempel kan kjemiske stoffer som i seg selv er lovlige kunne brukes til å produsere en bombe. Selv om anskaffelsen av stoffet er lovlig, kan det likevel trigge PSTs oppmerksomhet. Således risikerer PST å bruke inngripende

tvangsmidler overfor en person som viser seg å være uskyldig i enhver form for kriminalitet. Det betenkelige med det forebyggende må imidlertid vurderes opp mot det betenkelige med ikke å være føre-var i forhold til mulig terroraktivitet. Således må "mistankekravet" veies opp mot alvoret i forbrytelsen.

Det er et generelt prinsipp i norsk rett at enhver skal anses som uskyldig inntil det motsatte er bevist. Uskyldspresumsjonen gir uttrykk for et generelt rettsstatsprinsipp. Prinsippet er nedfelt i flere menneskerettskonvensjoner, herunder blant annet i EMK artikkel 6 nr. 2 og i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 14 nr. 2. Ved å tillate bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed, beveger norsk rett seg i retning av at man må bevise sin uskyld, noe som i utgangspunktet strider mot uskyldspresumsjonen.

6.2.3 Hva gjør romavlytting spesielt inngripende?

Man kan spørre seg om romavlytting i realiteten er mer inngripende enn for eksempel enkelte former for kommunikasjonskontroll.

Det er en alminnelig oppfatning at det som sies innenfor husets fire vegger i aller høyeste grad er privat. Når mennesker snakker sammen ansikt til ansikt, blottlegges sannheter og privatliv kanskje mer enn ved for eksempel en telefonsamtale. Avlytting av telefonsamtaler ble introdusert som etterforskningsmetode første gang i 1976, hvilket viser at lovgiver har ansett romavlytting som et betydelig mer kontroversielt tema. Noe som taler med tyngde mot romavlytting, er at risikoen for at avlyttingen rammer uskyldige tredjemenn er stor.

Samlet sett gjør disse momentene at romavlytting anses for å være et meget inngripende tvangsmiddel, særlig hvis avlyttingen retter seg mot det private hjem. Den generelle oppfatningen om at man i det minste hjemme i sin egen stue kan si det man egentlig mener, er meget beskyttelsesverdig.

6.2.4 Er romavlytting høyst påkrevet?

En inngripende metode som romavlytting, og da spesielt i forebyggende øyemed, krever gode grunner. Våre forpliktelser etter EMK artikkel 8 innebærer imidlertid at inngrepet må være nødvendig i et demokratisk samfunn. Om de

momenter som inngår i nødvendighetsvurderinger, viser jeg til drøftelsen under punkt 5.1. Om et middel er høyst påkrevet vil videre variere alt etter hvor stor faren for terroranslag er til enhver tid. PST har i sin trusselvurdering for 2009¹²⁰ angitt at trusselnivået er lavt. Selv om trusselnivået nå er lavt, kan det endre seg raskt. Dersom vi til enhver tid skal la slike metoder avhenge av det aktuelle trusselnivået, vil Norge aldri være beredt dersom trusselnivået plutselig skulle øke.

6.2.5 Ond sirkel?

Muligheten for at kriminelle tilpasser seg nye politimetoder, kan føre til at politiet får behov for å ta i bruk stadig mer inngripende og integritetskrenkende metoder. Således kan utvidet metodebruk føre til en ond sirkel. Men at politiet skal sitte passivt på sidelinjen, uten gode nok metoder å behandle kriminaliteten på, er lite ønskelig. En slik tilstand kan gjøre Norge til et fristed for nytenkende kriminelle. Terrorisme er et stort onde, som det ville stride mot den alminnelige rettsfølelse å "godta", ved å alltid ligge mange skritt etter terroristene.

6.2.6 Åpenhet

En viss grad av åpenhet omkring hvordan sikkerhetstjenesten arbeider for å nå sine mål er viktig. For mye åpenhet vil være uheldig, da terroristene kan innrette seg etter hvordan PST arbeider. Hemmeligholdelse i for stor grad kan på den annen side føre til at befolkningen føler seg mer overvåket enn den egentlig er. Det kan også i større grad føre til overgrep. Videre er behovet for at slike metoder er hjemlet i lov stort, da det uten lovhjemmel er fare for at politiet i det skjulte vil tøyne sine fullmakter. Uavhengig av om politiet tar i bruk slike tvangsmidler uten hjemmel i lov eller ikke, vil fraværet av slike hjemler gi grobunn for mistanker om at politiet faktisk gjør det. Dette er også viktig fordi effektiv kriminalitetsbekjempelse avhenger av folkets tillit.

6.2.7 Åpner hjemmelen i politiloven § 17 d for vilkårlighet?

Politiloven § 17 d inneholder flere skjønnsmessige ord og uttrykk.

¹²⁰ Se punkt 1.2.1.

I utgangspunktet bør ikke en så inngripende bestemmelse som pl. § 17 d åpne for skjønn. Det optimale ville kanskje være å ha en kasuistisk bestemmelse som angir nøyaktig i hvilke tilfeller PST kan gripe inn. Slike bestemmelser fungerer imidlertid ikke i det virkelige liv. For det første er det umulig å tenke seg alle tilfeller hvor PST burde kunne gripe inn i forebyggende øyemed, og for det andre kan en slik bestemmelse åpne for omgåelse. En slik ordning er således av praktiske hensyn verken mulig eller ønskelig. Det etterlater lovgiver to alternativer: ingen bestemmelse eller en skjønnsmessig bestemmelse.

En skjønnsmessig bestemmelse nødvendiggjør gode kontrollordninger. Disse synes å være godt utbygget i Norge. For det første stilles det krav om reell og grundig domstolsbehandling.¹²¹ Selv om bestemmelsen i § 17 d er en skjønnsmessig bestemmelse, oppstilles det klare vurderingstemaer som domstolen må forholde seg til ved behandling av en begjæring om romavlytting. Noe som kan tale imot at domstolsbehandlingen i forebyggende øyemed utgjør en kvalitetskontroll, er at det i motsetning til det meste av domstolens annet arbeid er rettet mot fremtiden. Dersom tillatelse ikke gis og det i ettertid inntrer et terroranslag, vil det være svært graverende for dommeren. Det er ikke attraktivt å være den som må spå om en tillatelse vil føre til krenkelse av uskyldiges personlige integritet, eller om nektelse av tvangsmiddelbruk vil føre til en terrorhandling. Således kan dommeren sies å være presset opp i et hjørne.

Videre fører Det nasjonale statsadvokatembetet en viss kontroll med PSTs arbeid, hvilket fungerer som en sikkerhetsventil. Ordningen med EOS-utvalget som kontrollør setter ytterligere grenser for PSTs bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed. Dette organet har krav på innsyn i alle dokumenter det måtte ønske.

På bakgrunn av dette kan det hevdes at PST er et svært gjennomkontrollert forvaltningsorgan. Uansett hvor utbygget et kontrollsystem er, kan overtramp eller feil likevel begås. Jeg er derfor av den oppfatning at kontrollen med PSTs bruk av pl. § 17 d er tilstrekkelig godt ivaretatt. Ser man derimot bestemmelsen i

¹²¹ jf. se Innst. O. nr. 113 (2004-2005) side 34

et historisk perspektiv, kan den lett tenkes å bli gjenstand for misbruk i mer turbulente tider enn vi har hatt i Norge de siste tiårene.¹²²

6.2.8 Er strafferetten/straffeprosessen et viktig redskap for å påvirke uheldige tendenser i samfunnet, herunder terrorismen?

I mange tilfeller ser terroristen på seg selv som martyr. Terroristenes kriminelle virksomhet styres som oftest av langt mer dyptliggende verdier enn for eksempel penger. De kan være villige til å dø for sin sak. Jeg tror derfor ikke at strafferetten/straffeprosessen i den forstand er et viktig redskap for å påvirke terrorisme, men den vil gjøre det vanskeligere for dem å lykkes med å utføre handlingene. Det er mye ny lovgivning som vil gjøre det mer komplisert for terroristene å utføre sine handlinger.

Uavhengig av om rettsområdene er et viktig redskap i bekjempelsen av terror eller ikke, ville det stride mot den alminnelige rettsfølelse å ikke i det minste prøve å påvirke på denne måten.

6.2.9 En fallgrube?

Flere land vedtok etter 11.september 2001 i all hast nye og inngripende forholdsregler av ulik karakter. I ettertid har mange stilt spørsmål ved disse tiltakene, både når det gjelder effektivitet og moralsk berettigelse. Et eksempel er den amerikanske "Patriot Act", som gir utstrakte muligheter til overvåkning og inngripen overfor antatte terrorister.

Guatanamobasen og Abu Ghraib fengselet er noen av vår tids verste eksempler på hvordan en rettsstat bryter sine egne prinsipper når det politiske og samfunnsmessige klima blir tilstrekkelig paranoid, og de ansvarlige i staten enten bifaller metodene eller vender det blinde øye til. Således ser man at dersom effektivitetshensynet gis for stor vekt, vil det kunne slå svært urimelig ut for enkeltindividet. Det er altså en stor utfordring for lovgiver å utforme lovregler som hindrer vilkårlighet og overgrep.

¹²² jf. "Utenfor enhver mistanke" av Lasse Qvigstad, kronikk i Aftenposten DATO!.

6.2.10 Demokratiet

Verdeshistorien gir utallige eksempler på at utstrakt statsautorisert overvåkning gir grobunn til undertrykking av politiske og religiøse motstandere, og i verste fall fører til politistater. Langt færre eksempler finnes på vellykket gjennomførte terroranslag. Faktisk har de fleste overgrep og drap gjennom tusener av år, vært styrt av staten. Friskt i minne har vi STASI og KGB i de tidligere østblokklandene og den etniske rensingen på Balkan. Mange vil si at en av hovedforutsetningene for demokratiet er fravær av metoder som mistenkeliggjør vanlige mennesker. Derfor er romavlytting et tveegget sverd som fordrer en kritisk tilnærming av det generelle samfunn og rettsvesenet, og som bør være under kontinuerlig søkelys for å hindre at den individuelle frihet vi hittil har tatt for gitt, svinner bit for bit under dekke av bekjempelse av en usynlig trussel.

6.3 Avsluttende bemerkninger

Vi ser etter dette at spørsmålet om PST bør ha adgang til å romavlytte i sitt forebyggende arbeid mot terrorhandlinger, er utrolig vanskelig og komplisert. Det er tale om et verdispørsmål, altså hvilket samfunn vi ønsker å ha.

Romavlytting i forebyggende øyemed brukes i Norge i dag antageligvis ikke i stor utstrekning, og bør heller ikke gjøre det. Jeg vil tro at PST avstår fra å bruke bestemmelsen på tynt grunnlag, og således utøver god forvaltningsskikk. Dette underbygges av EOS-utvalgets årsmeldinger avgitt etter at bestemmelsen trådte i kraft, hvor det skriver at de ikke har avdekket graverende forhold eller overtramp i tjenesten. Problemet er manglende mulighet for å etterprøve dette.

Siden metoden går såpass grovmasket til verks overfor rettssikkerheten og personvernet til den enkelte borger, bør den som beskrevet i punkt 6.2.11 være under kontinuerlig søkelys. Kanskje gjøres den til gjenstand for misbruk? Kanskje er ikke metoden tilstrekkelig vidtgående slik at ytterligere inngripende tiltak må iverksettes? Tiden vil vise.

7 Litteraturliste

- Husabø, Erlig Johannes, *Straffansvarets periferi*, Bergen (1999).
- Auglend, Ragnar L., Henry John Mæland, Knut Røsandhaug, *Politirett*, 2. utgave, Bergen/Sarpsborg (2004)
- Kjerschow, *kommentarer til straffeloven* (1930)
- Hov, Jo, *Rettergang*, 2. Utgave 2008 (Oslo)
- Nordenhaug, Iselin og Jan Oskar Engene, *Norge i kamp mot terrorisme*, (Oslo 2008).
- Aall, Jørgen, *Rettsstat og menneskerettigheter*, 2. utgave (Bergen 2007).
- PHS Forskning 2003:3 (Oslo), *Politiets forebyggende Politimetoder* av Roald Hopsnes
- Andenæs, Johs, *Statsforfatningen i Norge*, 9. utgave ved Arne Fliflet (Oslo)
- Møse, Erik, *Menneskerettigheter*, 1.utgave 2002 (Oslo)

Antall ord: 15 678