

Innst. S. nr. 186

(2001-2002)

Innstilling fra utenrikskomiteen om samtykke til ratifikasjon av den internasjonale konvensjon av 9. desember 1999 om bekjempelse av finansiering av terrorisme

St.prp. nr. 56 (2001-2002)

Til Stortinget

SAMMENDRAG

I regi av FN er ni internasjonale konvensjoner og to protokoller som rammer ulike typer av terrorhandlinger allerede trådt i kraft. Norge er part i samtlige. Disse omhandler blant annet flykapring, sikkerhet på flyplasser, forbrytelser mot internasjonalt beskyttede personer, bortføring, fysisk beskyttelse av kjernefysisk materiale, maritim sikkerhet, sikkerhet på innretninger på kontinentalsokkelen og bekjempelse av terrorbombing. Systemet i konvensjonene er at statspartene forplikter seg til enten selv å straffeforfølge de handlinger som rammes, eller å utlevere den mistenkte til en annen statspart som fremmer anmodning om utlevering.

FNs internasjonale konvensjon av 9. desember 1999 om bekjempelse av finansiering av terrorisme (heretter omtalt som konvensjonen) er det seneste folkerettslige instrument på dette feltet, og inneholder nye elementer i forhold til det tradisjonelle systemet.

Norge undertegnet konvensjonen 1. oktober 2001, og den trådte i kraft 10. april 2002.

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

Konvensjonen krever i likhet med de øvrige terrorismeavtaler at statspartene enten selv skal straffeforfølge personer som er mistenkt for å ha begått handlinger som rammes av konvensjonen, eller utlevere de mistenkte etter anmodning. I motsetning til de tidligere avtaler, gir konvensjonen for første gang en samlet beskrivelse av hvilke straffbare forhold som skal anses å være en terrorhandling. Det vises for øvrig til kapittel 4 i proposisjonen, som gir en nærmere beskrivelse av de enkelte artikler i konvensjonen.

Kampen mot internasjonal terrorisme er gitt høy prioritet etter anslagene mot USA 11. september 2001. Sikkerhetsrådet vedtok 28. september 2001 resolusjon 1373, som er hjemlet i FN-pakten kapittel VII, og er rettslig bindende for alle medlemsstater. Påleggene i resolusjon 1373 dreier seg særlig om å forhindre finansiering av terrorhandlinger. De må ses i sammenheng med konvensjonen. Materielt går konvensjonen lenger og mer detaljert til verks for å ramme finansiering av terrorisme enn resolusjon 1373.

Det er nær sammenheng mellom omfanget av terrorhandlinger og tilgangen på økonomiske midler til terrorgrupper. Det er et klart behov for å gjennomføre effektive tiltak for å stanse eller begrense kapitalflyten til terrorformål og muliggjøre straffeforfølgning av dem som medvirker til en slik finansiering av terrorisme. Terrornettverk opererer typisk på tvers av nasjonale grenser. De utnytter de moderne samfunns sårbarhet og de begrensninger som følger av nasjonal jurisdiksjon. Kampen mot terrorisme er derfor et naturlig innsatsområde for internasjonalt samarbeid, ikke minst på justis- og politiområdet. Det er en nær sammenheng mellom internasjonal terrorisme og annen grenseoverskridende organisert kriminalitet, f.eks. våpen- og narkotikasmugling, hvitvasking og menneskehandel.

For snarest mulig å bringe norsk rett i samsvar med kravene i Sikkerhetsrådets resolusjon 1373 og konvensjonen, ble de internasjonale forpliktelsene som følger av disse gjennomført i norsk rett ved provisorisk anordning av 5. oktober 2001 om forbud mot finansiering av terrorisme m.m. Den provisoriske anordningen følges nå opp med forslag til permanent lovgivning i Ot.prp. nr. 61 (2001-2002).

De øvrige norske straffebudene som retter seg mot terrorhandlinger, gjør at norsk rett allerede langt på vei oppfyller de krav konvensjonen stiller. Den som finansierer eller forsøker å finansiere terrorisme vil ofte kunne straffes for medvirkning eller forsøk på medvirkning til de terrorhandlinger som senere utføres. Det anses imidlertid nødvendig med visse lovendringer for fullt ut å oppfylle Norges folkerettslige forpliktelser. For det første må straffeansvaret for finansiering av terrorisme utvides, for å sikre at bl.a. innsamling av midler til terrorformål rammes. Slik tilveiebringelse av midler vil i dag i noen tilfeller kunne anses som straffefri forberedelse. For det annet må også de någjeldende reglene om frysing av midler utvides og gjøres generelle. I Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) er det gitt en nærmere gjennomgang av behovet for lovendringer og med et forslag til lovbestemmelser.

Det legges til grunn, og fremgår uttrykkelig av bestemmelser i konvensjonen, at gjennomføringen av konvensjonens krav ikke skal skje i strid med menneskerettighetene.

I og med at gjennomføringen av konvensjonen i Norge nødvendiggjør lovendring, er Stortingets samtykke til ratifikasjon nødvendig i medhold av Grl. § 26, annet ledd. Ratifikasjon av konvensjonen vil ikke i seg selv ha økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning.

Internasjonal terrorisme er en av de viktigste utfordringer våre samfunn i dag står overfor. Kampen mot terrorisme kan bare vinnes gjennom en bred og langsiktig satsning hvor både politiske, militære, økonomiske og rettslige virkemidler kan være aktuelle. Konvensjonen utgjør en viktig del av FNs rettslige rammeverk på dette området. For at dette rammeverket skal virke etter sin hensikt, er det en forutsetning at alle medlemsstater slutter opp om og gjennomfører regelverket på en effektiv måte i nasjonal rett.

Ratifikasjon av konvensjonen bidrar til en mer effektiv norsk bekjempelse av internasjonal terrorisme. Ved at konvensjonen vil gjøre det vanskeligere å skaffe midler til å utføre terrorhandlinger, tar den sikte på å ramme viktige forutsetninger for organisert terrorisme. Konvensjonen retter seg mot terrorismens bakmenn.

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Haakon Blankenborg, lederen Thorbjørn Jagland, Jens Stoltenberg og Gunhild Øyangen, fra Høyre, Julie Christiansen, Inge Lønning, Oddvard Nilsen og Finn Martin Vallersnes, fra Fremskrittspartiet, Morten Høglund og Christopher Stensaker, fra Sosialistisk Venstreparti, Kristin Halvorsen og Bjørn Jacobsen, fra Kristelig Folkeparti, Jon Lilletun og Lars Rise og fra Senterpartiet, Åslaug Haga, er av den oppfatning at internasjonal terrorisme er en av vår tids største trusler, det er derfor nødvendig å bekjempe terrorismen med ulike metoder og midler. Å bekjempe finansieringen bak terrorismen er en ny måte å angripe terror på, men helt nødvendig i en verden hvor terrorismen blir stadig mer global. Ved å bekjempe finansieringen vil det samtidig settes inn ressurser for å avdekke personene som står bak og dirigerer internasjonal terrorisme. Komiteen mener dette er viktige tiltak som forhåpentligvis kan ramme internasjonal terrorisme på en effektiv måte.

Komiteen merker seg at denne konvensjonen går lenger enn de øvrige konvensjoner i å beskrive hva som er straffbare handlinger. Norges lovverk allerede langt på vei godt tilpasset konvensjonen. I tillegg fikk vi en provisorisk anordning 5. oktober 2001 om forbud mot finansiering av terrorisme m.m. Komiteen mener det er tilfredsstillende at denne provisoriske anordningen nå erstattes av permanent lovgivning.

Komiteen vil understreke det som fremkommer i konvensjonen om at bestemmelsene i denne ikke skal komme i strid med menneskerettighetene.

Komiteen viser til at for å etterspore finansiering av terrorisme, er det viktig at en får internasjonal enighet om standarder for åpenhet og innsyn i finansielle forhold som kan forhindre finansiering av terrorisme. Komiteen viser til at penger plassert i såkalte skatteparadiser er en spesiell utfordring i denne sammenhengen.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjøre følgende

v e d t a k :

Stortinget samtykker i ratifikasjon av den internasjonale konvensjon av 9. desember 1999 om bekjempelse av finansiering av terrorisme.

Oslo, i utenrikskomiteen, den 16. mai 2002

Thorbjørn Jagland
leder

Morten Høglund
ordfører

Åslaug Haga
sekretær