



Skyldkravet i norsk terrorlovgivning

En oversikt over de mest sentrale sider ved skyldkravet i norsk terrorlovgivning, med særlig henblikk på terrorhandlinger, terrorforsett og terrorhensikt

John Christian Vedal

Innholdsfortegnelse

1 Innledning.....	5
1.1 Avhandlingens tema	5
1.2 Historisk bakgrunn og begrunnelse	6
1.3 Problemet med å definere "terrorhandling"	6
1.4 Strukturen på terrorbestemmelsen	7
1.5 Hovedproblemstilling og avgrensning	8
1.6 Rettskildebruk.....	9
1.6.1 Generelt om rettskildene på dette området	9
1.6.2 Norges internasjonale og folkerettslige forpliktelser	9
1.7 Videre fremstilling	10
2 Terrorhandling.....	11
2.1 Nasjonale definisjoner av "terrorhandling"	11
2.1.1 "Terrorhandling" i strl. § 147 a	11
2.1.2 "Terrorhandling" i sikkerhetsloven § 3	12
2.2 Strl. § 147 a	12
2.2.1 Reglenes inndeling	12
2.2.2 Struktur og oppbygning	13
2.2.3 Oppfyllelse av internasjonale forpliktelser	14
2.4 Internasjonale definisjoner av "terrorhandling"	16
2.4.1 Manglende felles definisjon internasjonalt	16
2.4.2 Terrorfinansieringskonvensjonen	16
2.4.3 Europarådskonvensjonen 16. mai 2005 om forebygging av terrorisme	18
2.4.4 EUs rammebeslutning om bekjempelse av terrorisme	19
2.5 Kort om terrorhandlinger i lovlige konfliktsoner.....	21
3 Terrorforsett.....	23
3.1 Skyldkravet i strl. § 147 a	23
3.1.1 Generelt om skyldkravet i norsk strafferett	23
3.1.2 Skyldkravet i strl. § 147 a først ledd.....	23
3.2 Hvilke forsettsformer omfattes av strl. § 147 a.....	24
3.2.1 Hensiktsforsett	24
3.2.2 Sannsynlighetsforsett	25

3.2.3 Dolus eventualis	25
3.3 Strl. § 147 a første ledd, bokstav a	26
3.3.1 "Å forstyrre alvorlig"	26
3.3.2 "Funksjon av grunnleggende betydning"	28
3.4 Strl. § 147 a første ledd, bokstav b	30
3.4.1 "Alvorlig frykt"	30
3.4.2 "En befolkning"	34
3.5 Strl. § 147 a første ledd, bokstav c	35
3.5.1 "Offentlige myndigheter"	35
3.5.2 "Mellomstatlig organisasjon"	37
3.5.3 "Tvinge... til å gjøre, tåle eller unnlate noe"	38
3.5.4 Kort om rettsstridsreservasjon i § 147 a første ledd, bokstav c	39
3.5.5 "Av vesentlig betydning"	40
4 Terrorhensikt etter straffeloven av 2005	42
4.1 Innledning	42
4.2 Straffeloven 2005 § 131	42
4.2.1 Oversikt	42
4.2.2 Kort om forsett i straffeloven av 2005	43
4.2.3 Terrorhensikt	44
4.2.4 Kort om straffeloven 2005 § 132	46
5 Subjektive vilkår for straff i terrorlovgivningen	48
5.1 Problemstilling	48
5.2 Etterprøvbarehet	48
5.3 Legalitetsprinsippet	50
5.4 Særlig om terrorforbund	51
5.4.1 Generelt om straffri forberedelse	51
5.4.2 Innledende bemerkninger om terrorforbund	52
5.4.3 Nærmere om strl. § 147 a tredje ledd	53
5.4.4 Pre-aktiv strafferett	54
5.4.5 Andre forbundsregler	55
5.5 Uskyldspresumsjonen	56
6 Terrorlovgivningen i Norden	57

6.1 Innledning	57
6.2 Danmark	57
6.3 Sverige	58
6.4 Finland	59
6.5 Harmonisering av regelverk.....	59
7 Sammenfatning	61
8 Litteraturliste	64
8.1 Litteratur.....	64
8.2 Domsregister	64
8.3 Offentlige dokumenter	64
8.4 Lover	65
8.5 Internasjonale kilder.....	65
8.6 Internetthenvvisninger	65

1 Innledning

1.1 Avhandlingens tema

Terrorisme er et nytt emne i norsk historie og rettsutvikling, til stor forskjell for verden for øvrig. Storbritannia, Irland og Spania er eksempler på land i Europa som har opplevd terrorisme med jevne mellomrom. Bakgrunnen for terrorismen er varierende, men ofte har den et preg av frihetskamp. I dagens samfunn ser vi at det begås terrorhandlinger i større grad enn tidligere. Bare i de siste årene har det vært en tendens at de mer tradisjonelle truslene mot en stat i betydelig grad er redusert, og tilsynelatende erstattet av den overhengende, internasjonale terrortrusselen. Det er særlig terroranslaget mot USA 11. september 2001 som revolusjonerte verdens syn på terrorisme. Stortinget betegnet terrorhandlingene i USA som "alvorlige sikkerhetsutfordringer" som det norske samfunnet må møte på en "rasjonell og effektiv måte".¹

Norge har tatt på seg sitt ansvar i det som i media har blitt betegnet som "krigen mot terror", oversatt fra engelsk ("the war on terror"). Dette er en frase som ble brukt hyppig av den tidligere presidenten av USA, George W. Bush, i tiden etter angrepet mot World Trade Center i 2001. Denne "krigen" har tatt mange former, blant annet direkte krigshandlinger i Afghanistan, vesentlig innskjerping av sikkerhetstiltak på flyplasser og ikke minst betydelige endringer og nyvinninger når det kommer til lovutvikling som omhandler terrorhandlinger. Dette har resultert i at flere grunnleggende rettigheter har kommet under press, særlig i forbindelse med overvåkning og lignende inngrep fra det offentlige, men også rettssikkerhet i straffeprosessen.

Lovgivningsarbeidet har foregått både nasjonalt og internasjonalt, blant annet via De Forente Nasjoner (FN) og Den Europeiske Unionen (EU). Disse institusjonene har hatt vesentlig innflytelse på utformingen av nasjonale regler i hele Europa. De norske reglene bærer klart preg av å være inspirert av de internasjonale instrumentene som ligger til grunn for reglene.

¹ St.meld. nr. 17 (2001-2002) s. 7.

1.2 Historisk bakgrunn og begrunnelse

Utformingen av terrorlovgivningen har skjedd brått. Før 11. september 2001 hadde ikke Norge noen helt uttrykkelige planer om å lovregulere terrorhandlinger noe nærmere.² Deler av begrunnelsen inkluderte bekymringen for at dette ville sette et økt fokus på terrorisme som fenomen, og at terrorisme vanskelig lar seg definere.

Etter terroranslaget fikk Norge egne terrorbestemmelser ved lov av 28. juni 2002 nr. 54 i form av strl. § 147 a og § 147 b. Bestemmelsene var et resultat av Norges ønske om oppfyllelse av FN-konvensjonen 9. desember 1999 om bekjempelse av finansiering av terrorisme, og ikke minst FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 av 28. september 2001, i kjølvannet av terrorangrepene på USA 11. september 2001.

Norge startet med å utforme en provisorisk anordning på forslag av Utenriksdepartementet. Denne ble fremmet 5. oktober 2001.³ Definisjonen av terrorhandling var her vag og ble ikke videreført når Stortinget trådte sammen og utformet terrorbestemmelsen i straffeloven.⁴ Lovtiltaket ble sendt ut fra Justisdepartementet 20. desember 2001. Terroranslagets omfang, lokalitet og gjennomføring medførte realisasjonen om at den globale terrortrusselen var mer betydelig enn først antatt. Når FNs sikkerhetsråd fattet beslutning om å pålegge sine medlemsstater å utvikle et lovverk mot terrorhandlinger, var Norge folkerettslig forpliktet til å utforme rettsvern mot terrorhandlinger.

1.3 Problemet med å definere "terrorhandling"

I dagligtalen blir "terror", "terrorisme" og "terrorhandling" brukt om hverandre. Den dagligdagse begrepsbruken er vag og upresis, og brukes tidvis på tilfeller som ikke defineres som terrorisme. "Terror" kan defineres som frykt, skrekk eller redsel, alternativt som en organisert voldshandling som skal skape frykt for å oppnå noe.⁵ Imidlertid har en slik definisjon isolert sett ingen rettskildemessig verdi.

² Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) s. 23, jf. Ot.prp. nr. 64 (1998-1999) s. 129.

³ Provisorisk anordning om forbud mot finansiering av terrorisme m.m., Kgl. res. 2/5 oktober 2001, 2000/12773 III.

⁴ Almindelig borgerlig straffelov 22. mai 1902 nr. 10 (strl.) § 147 a.

⁵ <http://www.ordnett.no> – norsk ordbok, "terror"

Terror har vært vanskelig å definere av flere grunner. For det første er det et formløst og u håndgripelig fenomen. Det er handlinger med forskjellige motiver og skiftende fremgangsmåte. Følgene av en terrorhandling varierer avhengig av typen anslag det er tale om. Hvorvidt en person anser noe som en terrorhandling er ofte avhengig av vedkommendes subjektive synspunkt. En som anses som terrorist av noen, kan anses som en frihetsforkjemper av andre. Det er mange eksempler på dette, og den dagsaktuelle konflikten mellom Israel og Palestina er et passende eksempel.

For det andre er det ofte avhengig av politisk synspunkt og hvem som sitter med makten i en stat. Det er oftest statsmyndighetene som definerer hvem som er en terrorist.

Vedkommende som beskrives som terrorist av makthaverne, vil muligens anse seg selv som frihetskjemper. Det sentrale spørsmålet er hvorvidt saken er rettmessig eller urettmessig, og dette er igjen gjenstand for subjektive synspunkter. På grunn av dette vanskelige begrepet, har en klar og dekkende lovdefinisjon også latt vente på seg.⁶ Et annet moment er at terrorhandlinger ikke har vært ansett som realistiske som forbrytelser på norsk jord. Dette har endret seg i ettertiden av terroranslagene mot USA, Spania og Storbritannia. Lovgiver har dermed utformet en definisjon som anvendes i strafferetten.

1.4 Strukturen på terrorbestemmelsen

Strl. § 147 a omfatter terrorhandling, trusler om å begå en terrorhandling, terrorforbund, forsøk på å begå terrorhandling og medvirkning til terrorhandling.⁷ Straffebudet omfatter de fleste sidene ved en terrorhandling. Finansiering av terrorhandling rammes av strl. § 147 b. I den nye straffeloven av 2005 (strl. 2005) vil det være ytterligere reguleringer av rekruttering og oppfordring til terrorhandling, samt noen spesielle regler for nærmere spesifiserte terrorhandling som for eksempel fly- og skipskapringer.

Når det gjelder hvilke handlinger som rammes av bestemmelsen, er strukturen relativt kjent. Den faktiske handlingen er inkludert i straffebudets ordlyd, samt trusler, forsøk og medvirkning. Alt dette er kjente konstellasjoner i strafferetten. Det som derimot gjør strl. §

⁶ NOU 1993: 3 s. 43-44.

⁷ Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) s. 95.

147 a spesiell er hvordan forsettet er oppbygd. Det er et alminnelig forsett med et subjektivt overskudd, som i og for seg ikke er helt ukjent, men det er et helt spesielt forsett som kreves. Avgjørende for vurderingen om hvorvidt det er et såkalt terrorforsett, er om handlingen er begått med en forestilling om at vilkårene i bokstav a, b eller c vil bli oppfylt ved gjennomføringen av handling. Det bemerkes at begrepet "terrorforsett" ikke brukes i lovens ordlyd, men at dette uttrykket vil bli brukt i det følgende for å beskrive det kvalifiserte forsettskravet i strl. § 147 a.

1.5 Hovedproblemstilling og avgrensning

Etter gjeldende norsk rett kreves det at "handlingen er begått med det forsett" for å kunne dømmes for terrorhandling.⁸ I forslag til ny straffelov § 131 er dette endret til "terrorhensikt".⁹ I følge den alminnelige forsettslæren skal det altså mer til for å dømme gjerningspersonen for brudd på terrorlovgivningen. Konsekvensen av dette er at straffebudet blir snevrere og rammer ikke lenger tilfellene som til nå har vært straffbare. Lovgiver ønsker å sette fokus på gjerningspersonens bakenforliggende motivasjon for å begå terrorhandlinger, og at det er sinnstilstanden som avgjør hvorvidt det er en terrorhandling eller alminnelig drap, for eksempel.

Hovedproblemstillingen er hva kravet om terrorforsett omfatter innholdsmessig, hva kravet om terrorhensikt omfatter, hvilke forskjeller det eventuelt er og hvilke konsekvenser en slik innstramming av vilkåret vil innebære rettslig sett.

Temaet er av betydelig omfang, og en avhandling av denne størrelse er ikke egnet til å gi en uttømmende beskrivelse av de aktuelle straffebestemmelsene. Skyldkravet vil derfor være fokus for avhandlingen. Dette er en av de vesentlige endringene i forslaget til ny straffelov. Det avgrenses i det vesentlige mot medvirkningsansvar og forsøks tilfellene, samt de mer spesielle reglene om terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger som trusler om å begå terrorhandling, rekruttering, oppfordring og lignende. Terrorforbund vil drøftes helt kort.

⁸ Strl. § 147 a første ledd.

⁹ Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff (strl. 2005) § 131 første ledd.

1.6 Rettskildebruk

1.6.1 Generelt om rettskildene på dette området

Det legges til grunn en tradisjonell juridisk metode med utgangspunkt i Eckhoffs rettskildelære.¹⁰ Derimot må det påpekes at avhandlingen omhandler en straffebestemmelse med utradisjonell utforming som langt på vei er et resultat av internasjonale instrumenter.¹¹

Når det gjelder rettskildene på dette området, er det et noe spesielt tilfelle. Lovteksten er utgangspunktet etter tradisjonell rettskildelære, men det er flere tvilstilfelle og forskjellige tolkninger som ikke er avklart i ordlyden. Bestemmelsen er også relativt ny og den er derfor ikke behandlet grundig i noen av rettskildene. Det foreligger lite rettspraksis på området. Krekar-dommen¹² omhandler i liten grad de konkrete vilkårene i bestemmelsen. Bhatti-saken¹³ drøfter strl. § 147 a, men nevner bare helt kort at den nye loven erstatter skyldkravet med et strengere krav. For øvrig viser de til og siterer forarbeidene på dette punktet. Det foreligger heller ikke mye juridisk teori på området ettersom det er tale om relativt nye regler. Erling Johannes Husabø har skrevet artikler om den nye terrorlovgivningen som kan være relevant i avhandlingen, særlig når det gjelder pre-aktiv strafferett og rettssikkerhetsspørsmål som følge av den nye terrorlovgivningen.

På grunn av dette er man svært avhengig av lovens motiver og forarbeider, som har fungert som en kilde med vesentlig informasjon om fortolkningen av straffebudene. Utover dette er det reelle hensyn som taler til fordel og ulempe for de forskjellige tolkningene.

1.6.2 Norges internasjonale og folkerettslige forpliktelser

Utgangspunktet for de norske reglene er et utvalg internasjonale instrumenter, blant annet FN og EU. Norge er tilsluttet FNs terrorfinansieringskonvensjon, og FNs sikkerhetsrådsresolusjon av 1373. Følgelig er kongeriket folkerettslig forpliktet til å etterleve disse. FNs sikkerhetsråd påpekte behovet for internasjonal og nasjonal regulering av

¹⁰ Torstein Eckhoff, *Rettskildelære*, 5. utgave, Oslo 2001.

¹¹ Se punkt 1.5.2.

¹² Rt. 2003 s. 462.

¹³ TOSLO-2007-167415. Det må bemerkes at saken har blitt anket videre i rettssystemet, men at anken ikke omhandlet terrortiltalen og at denne delen av dommen ble stående.

terrorhandlinger etter terrorangrepet mot USA i 2001. Disse forpliktelsene er primærkildene for inspirasjon til utforming av de norske terrorreglene, og vil være relevante i tolkningen av strl. § 147 a og strl. 2005 § 131.¹⁴ EU har også deltatt i rettsutviklingen på dette området, men ikke alt dette materialet er omfattet av Schengen-samarbeidet. Det kan således ikke anses som folkerettslig forpliktende for den norske stat. Derimot har Norge et ønske om å følge med på rettsutviklingen på dette området og derfor blir EUs arbeid også lagt vekt på.¹⁵ Hvorfor en slik harmonisering av rettsregler er hensiktsmessig og et viktig moment for den norske lovgiveren, går jeg nærmere inn på i fremstillingen videre.

1.7 Videre fremstilling

I det følgende vil jeg i kapittel 2 ta for meg begrepet "terrorhandling" og diskutere flere problemer omkring dette uttrykket, samt veien til legaldefinisjon. Deretter vil jeg i kapittel 3 fokusere på terrorforsettet, samt se nærmere hva som skal til for å oppfylle vilkårene. Forutsetningen er at det objektive gjerningsinnholdet i de opplistede bestemmelsene er overtrådt, og at det foreligger tilstrekkelig skyld. Videre må gjerningspersonen forestille seg et visst resultat for at det foreligger det som kalles terrorforsett. Videre vil kapittel 4 omhandle den nye straffebestemmelsen i straffeloven av 2005. Her vil jeg redegjøre for skjerpelsen av skyldkravet fra terrorforsett til terrorhensikt. Bestemmelsen er vedtatt, men har ennå ikke trådt i kraft. Etter all sannsynlighet vil den tre i kraft når straffeloven av 2005 trer i kraft. I kapittel 5 vil det fokuseres nærmere på enkelte rettssikkerhetsproblemer som følger av terrorlovgivningen og utformingen av skyldkravet, før jeg deretter i kapittel 6 forholdsvis kortfattet vil se hen til rettstilstanden i de andre nordiske landene, med fokus på likheter og forskjeller fra vårt lands rettsordning. Avslutningsvis i kapittel 7 vil det komme en sammenfatning av besvarelsens viktigste hovedpoenger, samt noen egne de lege ferenda vurderinger.

Egne betraktninger, de lege ferenda vurderinger og lignende vil også til en viss grad kunne bli redegjort for fortløpende under fremstillingen.

¹⁴ For nærmere se punkt 2.5.

¹⁵ Se punkt 2.5.3 og 2.5.4.

2 Terrorhandling

2.1 Nasjonale definisjoner av "terrorhandling"

2.1.1 "Terrorhandling" i strl. § 147 a

Norge er ikke folkerettslig forpliktet til å definere terrorhandling,¹⁶ men har valgt å gjøre dette i strl. § 147 a. Bestemmelsen gir en definisjon av basert på kasuistisk oppregning av straffebud som er overtrådt med tilstrekkelig skyld. Videre må gjerningspersonen handlet med forsett om å fremprovosere følgene beskrevet i bokstav a til c. Dersom disse to elementene bringes sammen, oppstår det som beskrives som en "terrorhandling".¹⁷ Hensynet for effektive, presise og velfungerende lovregler tilsier at en definisjon av "terrorhandling" er hensiktsmessig. Det må kreves av lovgiver at ordlyden som utformes er klar og anvendelig. Muligheten for borgerne til å forutberegne sin rettsstilling er av vesentlig betydning.

Definisjonen er sentral ettersom det er aktuelt å knytte rettsvirkninger til bestemmelsene. Man kan argumentere for at det blir desto mer betydningsfullt med en definisjon i straffeloven av 2005, siden det er flere og mer spesifikke straffebud hvor man er avhengig av klare avgrensninger for å kunne anvende lovregelen. Det er spesielt viktig når det er tale om såpass strenge strafferegler med risiko for lang frihetsstraff. Loven definerer ikke terror, terrorisme eller terrorist, men nøyer seg med å gjøre enkelte handlinger med spesielt forsett straffbare. Hensynet til forutberegnelighet taler for at lovteksten er konkret og anvendelig. Dette henger tett sammen med legalitetsprinsippet og hvordan lovtolkningen av straffebud skal være restriktiv.¹⁸ Straff er generelt sett svært inngripende overfor borgerne, og kan i de alvorlige tilfellene innebære frihetsstraff i mange år. Straffebudene skal ikke ramme forhold som etter sitt formål ikke omfattes av ordlyden. Borgerne skal kunne innrette seg etter lovreglene som regulerer samfunnet uten å måtte ta stilling til vesentlige tvetydigheter – de skal med andre ord kunne forutse sin rettsstilling. Dette er et rettssikkerhetsprinsipp av vesentlig betydning.

¹⁶ Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 177.

¹⁷ Strl. § 147 a første ledd.

¹⁸ Se punkt 4.2.

På den annen side vil en dynamisk bestemmelse gjøre det lettere for domstolene å anvende bestemmelsen på tilfelle som etter formålet skal omfattes, men som ligger i grenseland for lovteksten. Slik utvidende tolkning vil derimot fort falle utenfor legalitetsprinsippets rammer og dermed være ulovlig. Samtidig er det utvilsomt at det foreligger mange straffebestemmelser som har blitt utdypet og avklart i betydelig grad av rettsapparatet. Dette gjelder særlig saker som har kommet til Høyesterett for prinsipielle avgjørelser.

2.1.2 "Terrorhandling" i sikkerhetsloven § 3

I sikkerhetsloven¹⁹ § 3, punkt 5 blir terrorhandlinger definert på følgende måte: "[U]lovlig bruk av, eller trussel om bruk av, makt eller vold mot personer eller eiendom, i et forsøk på å legge press på landets myndigheter eller befolkning eller samfunnet for øvrig for å oppnå politiske, religiøse eller ideologiske mål." Her er det vesentlige forskjeller i definisjonen. Denne legaldefinisjonen anvendes i sammenheng med sikkerhetsloven, og kan ikke brukes ved påberopelse av straffelovens bestemmelser. Dette fremgår av sikkerhetsloven § 3 hvor det innledes med å si at "[i] denne lov forstås", for så å liste opp blant annet definisjonen av terrorhandling. Avgrensningen virker naturlig ettersom straffeloven anvender en ganske annen benevnning. I denne sammenhengen er det derimot illustrerende for problematikken rundt definisjonsspørsmålet. Internt i det nasjonale lovverket har vi forskjellige definisjoner.

2.2 Strl. § 147 a

2.2.1 Reglens inndeling

Det er flere vilkår i bestemmelsen som kan isoleres i deler. Første ledd omhandler terrorforsett og terrorhandling og hvilke vilkår som her kreves. Tredje ledd regulerer terrortrusler, mens fjerde ledd regulerer terrorforbund. I tillegg vil forsøk og medvirkning også være straffbart, jf. § 49 og de generelle reglene om straff. Jeg skal primært drøfte vilkårene for terrorforsett og for terrorhandling.

¹⁹ Lov 20. mars 1998 nr. 10 om forebyggende sikkerhetstjeneste.

2.2.2 Struktur og oppbygning

Oppbygningen av bestemmelsen er på mange måter unik sett i sammenheng med straffereglene for øvrig. Det er spesielt hvordan terrorforsett er satt sammen. Strl. § 40 oppstiller hovedregelen om at forsett er det alminnelige skyldkravet som kreves for at tiltalte skal kunne idømmes straff. Forsett innebærer at gjerningspersonen har tilsiktet følgen av sin handling, eller ansett at følgen mest sannsynlig vil inntreffe dersom handlingen fullføres. Forsettets nærmere innhold er definert og avgrenset i rettspraksis og i juridisk litteratur, og det fremgår ikke noen nærmere beskrivelse av forsettet i straffeloven.

Strl. § 147 a krever til forskjell et spesielt forsett, spesielt hvis sammenlignet med andre kvalifiserte forsett i straffeloven.²⁰ Det er nærliggende å si at det er en form for hensiktsforsett, men dette vil være upresist ettersom det ikke kreves at gjerningspersonen har hatt til hensikt å fremprovosere et spesielt resultat i form av følgene i straffebudets første ledd.²¹ For at skyldkravet i strl. § 147 a skal være oppfylt er det ikke tilstrekkelig at gjerningspersonen har tilsiktet følgen av sin handling eller ansett følgen som mest sannsynlig.

Begrunnelsen for dette er påvirkning fra internasjonale instrumenter, og hvor kort tid det ble brukt på utformingen av regelen. Norge har mange internasjonale forpliktelser, blant annet til FN og EU,²² og er forpliktet av ”drøyt 20 konvensjoner og andre internasjonale forpliktelser som påvirker straffeloven”.²³ Dette legger bånd på hvordan lovgiver utformer nasjonale regler og har åpenbart inspirert terrorlovgivningen i Norge.

Terrorangrepene mot USA 11. september 2001 satte for alvor terror på den rettslige agendaen. Det ble brått og uventet et stort behov for regulering på området, noe som strl. § 147 a er et resultat av. Bestemmelsen bærer preg av å være vedtatt i en rask lovgivningsprosess som resultat av behovet for umiddelbar regulering av terrorhandlinger.

²⁰ Se for eksempel strl. §§ 233, 255 og 317.

²¹ Se kapittel 3.

²² Når det gjelder forpliktelser i forbindelse med EU, er det primært tekster som inkluderes i Schengen-samarbeidet det er snakk om.

²³ Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 27.

Strl. § 147 a går langt i å kreve en helt spesiell type motivasjon og sinnelag for å kunne idømme straff og utbroderer denne nærmere i lovteksten.²⁴ Det at bestemmelsen tar uttrykkelig utgangspunkt i andre straffebed som regulerer straffbare handlinger, er også spesielt. Uten de opplistede straffebedene lar ikke § 147 a seg anvende. Dette er vanligere ved bestemmelser som gir anvisning på straffeskjerpelse, noe strl. § 147 a også kan tas til inntekt for å være. Det er i all hovedsak alvorlige straffbare handlinger som rammes av lovens ordlyd. Dersom disse handlingene utføres med terrorforsett, inntreer en viss straffeskjerpelse med hjemmel i § 147 a. Samtidig er strl. § 147 a en straffebestemmelse i seg selv.

I den nye straffeloven av 2005 § 131 er utformingen av bestemmelsen langt på vei den samme som dagens strl. § 147 a første ledd. De øvrige leddene har blitt tildelt sin egen paragraf, herunder trusler, medvirkning og forbund.²⁵ Forståelsen av bestemmelsen som en form for straffeskjerpelseshjemmel blir desto klarere her, ettersom grove terrorhandlinger kan straffes med fengsel i 30 år.²⁶

Det er en fare ved bestemmelsen at definisjonen er vid. Dette åpner for at den lettere kan misbrukes i paniske situasjoner. Dersom kongeriket rammes av et omfattende terroranslag, er det ikke utenkelig at det vil oppstå en form for rettslig panikk ikke ulik den verden var vitne til i etterkant av andre verdenskrig. Rettergangen av krigsforbryterne i Norge og verden for øvrig, har vært gjenstand for kritikk fra flere hold. Strl. § 147 a åpner for strenge straffer, og kan tolkes på mange måter på grunn av den definisjonen loven anvender. Det er derfor grunnlag til å se på loven med rettspolitisk og kritisk blikk. Imidlertid kan det synes å være et behov for at reguleringen skjer på en slik måte som nå, noe jeg skal komme nærmere inn på nedenfor.

2.2.3 Oppfyllelse av internasjonale forpliktelser

Et av de flere sentrale poenger med ratifikasjon av internasjonale traktater og konvensjoner, er at det båndlegger utforming og fortolkning av nasjonale regler. Fra inngåelsestidspunktet

²⁴ Strl. § 147 a første ledd, bokstav a til c.

²⁵ Strl. 2005 §§ 133, 134 og 137.

²⁶ Strl. 2005 § 132. Se nærmere kapittel 4.

forplikter staten seg til å etterleve de reglene som er underskrevne.²⁷ Dette innebærer at lovgiver må sørge for at nasjonale regler ikke kommer i motstrid med konvensjonenes regler. Ved å godta slike internasjonale konvensjoner legges det til rette for harmonisering av nasjonale regler. Det kan anses som særlig viktig i forbindelse med handlinger med rettslige konsekvenser som går på tvers av statsgrensene, noe som terrorhandlingene kan gjøre.

Norge har underskrevet et utvalg traktater og konvensjoner som regulerer terrorhandlingene, men spesielt viktig er FN-konvensjonen om terrorfinansiering.²⁸ FN står i en særstilling for mange stater, og er en betydningsfull institusjon når det gjelder politisk agenda, rettslige reguleringer og internasjonalt samarbeid generelt.

Når det gjelder utformingen av den norske terrorbestemmelsen vil en ratifisert konvensjon som FN-konvensjonen legge føringer. Riktignok opererer konvensjonen med en vid definisjon av terrorisme, og således er det ikke vanskelig for Norge å oppfylle sine forpliktelser. Hvor går grensen for Norges frihet til å innskrenke definisjonen, utforme sine egne regler og avklare hva som er straffbart?

Det kan virke som om det ikke kreves særlig mye for at Norge ikke lenger oppfylle sine forpliktelser, ettersom FN-konvensjonen omfatter så mye. FN-konvensjonen avgrensner klart mot lovlig krigshandlinger, og her er det ingen konflikt mellom nasjonal rett og konvensjonen. Terrorbestemmelsen i norsk rett omfatter derimot noe mer enn det som FN-konvensjonen krever. Etter strl. § 147 a omfattes også angrep mot infrastruktur og bygninger som terrorhandlingene. Således overoppfyller Norge til dels sine forpliktelser når det kommer til FNs terrorfinansieringskonvensjon.

Skyldkravet sier FN-konvensjonen lite om. Norge vil med straffeloven av 2005 legge seg på et strengt skyldkrav som vil innebære en ikke ubetydelig terskel som må overkommes før gjerningspersonene kan idømmes straff.

²⁷ Alminnelig anerkjente folkerettslige regler.

²⁸ FN-konvensjonen 9. desember 1999 om bekjempelse av finansiering av terrorisme (terrorfinansieringskonvensjonen). Se også punkt 2.4.2.

2.4 Internasjonale definisjoner av "terrorhandling"

2.4.1 Manglende felles definisjon internasjonalt

Strl. § 147 a definerer terrorhandling i følge norsk strafferett. Under utformingen av den nye terrorlovgivningen som ennå ikke er i kraft var det gjenstand for debatt hvorvidt den etablerte definisjonen skulle videreføres.²⁹ Departementet gikk inn for videreføring og fikk støtte under høringen. Den nye definisjonen blir å finne i strl. 2005 § 131. Derimot er det ingen bred enighet om hvordan terrorhandling skal benevnes internasjonalt. FN er i gang med å forhandle frem en ny konvensjon om bekjempelse av terrorisme, men det foreligger for øyeblikket ingen enighet.³⁰ I det følgende skal jeg gå igjennom noen av de internasjonale rettskildene og se hvordan de definerer terrorhandling.

2.4.2 Terrorfinansieringskonvensjonen

FN-konvensjonen 9. desember 1999 om bekjempelse av finansiering av terrorisme ble undertegnet av Norge 1. oktober 2001, og trådte i kraft 10. april 2002.³¹ Dette skjedde som ledd i kongerikets forpliktelser til FN. Konvensjonsteksten har lagt vesentlige føringer på utformingen av straffebudet i norsk lovgivning. Konvensjonen har som formål å bekjempe finansiering av terrorhandlinger og terrorrelatert virksomhet.³²

Artikkel 6 i terrorkonvensjonen påpeker behovet for at statene skal påse at handlingene som beskrives i konvensjonene ikke under noen omstendigheter skal kunne forsvares under henvisning til "... political, philosophical, ideological, racial, ethnic, religious or other similar nature."³³ Videre defineres konvensjonen hvilke handlinger som er straffbart å finansiere, for eksempel "act intended to cause death or serious bodily injury to a civilian, or to any other person not taking an active part in the hostilities in a situation of armed conflict, when the purpose of such act, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a government or an international organization to do or to abstain from doing any act".³⁴

²⁹ Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 177.

³⁰ Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 174.

³¹ Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) s. 17.

³² Terrorfinansieringskonvensjonen, preamble.

³³ Terrorfinansieringskonvensjonen, art. 6.

³⁴ Terrorfinansieringskonvensjonen, art. 2 punkt 1, bokstav b.

Det er betydelig rom for fortolkninger av det konkrete innholdet i en terrorhandling. Konvensjonen pålegger statene en forpliktelse om å verne menneskeliv og verdier. Rettsvernet som oppstilles av konvensjonen er vidt. Den verner sivile mot handlinger som kan medføre tap av liv eller alvorlig legemsskade. Personer som ikke deltar aktivt i væpnet konflikt er også vernet av bestemmelsen. Handlingene må være motivert av et ønske om å spre frykt i befolkningen eller tvinge myndighetene eller internasjonal organisasjon til å gjøre noe eller unnlate å gjøre noe.

Her er det likhetstrekk mellom konvensjonsteksten og norsk lovgivning. Hensynene som ligger bak reguleringen må sies å være den samme; å beskytte individer, offentlige myndigheter og internasjonale, mellomstatlige organisasjoner mot terroranslag. Dette fremgår relativt klart av ordlyden.

Den norske bestemmelsen går lengre i sitt vern, ettersom strl. § 147 a også rammer angrep som går direkte på infrastruktur og livsviktige funksjoner i samfunnet og ikke bare direkte angrep mot mennesker. Selve oppbygningen av grunnstrukturen av det norske maktapparatet er omfattet av den norske straffebestemmelsen, jf. "lovgivende, utøvende og dømmende myndighet".³⁵ Her kan det sies å ligge en overoppfyllelse av forpliktelsene kongeriket har overfor FN. Derimot fremstår regelen som hensiktsmessig på grunn av hva som vernes. Anslag som forstyrrer eller setter ut av funksjon viktige virksomheter som Stortinget eller domstolene, vil påvirke samfunnet vesentlig i negativ retning.

En annen viktig forskjell er at Norge tar utgangspunkt i allerede eksisterende straffebud og bruker disse som utgangspunkt for hvilke handlinger som kan betegnes som terrorhandlinger. Dette snevrer inn definisjonen betydelig. Det er ikke "any act" som rammes av straffebestemmelsen, men nærmere bestemte strafferegler. Bakgrunnen for denne begrensningen kan være å konkretisere straffebudet og avgrense det slik at det tilfredsstillt kravene om forutberegnelighet, og oppfyller kravene i legalitetsprinsippet. Ikke minst ønsker lovgiver å forholde seg til et strengt terrorhandlingsbegrep. Det er kun noen av de mest alvorlige straffebudene i norsk strafferett som kan anses som terrorhandlinger,

³⁵ Strl. § 147 a første ledd, bokstav a.

forutsatt at de er begått med terrorforsett. Dette er delvis begrunnelsen for at grovt skadeverk ikke omfattes av strl. § 147 a.³⁶ Det er ikke naturlig å knytte terrorisme til enkelte handlinger selv om de i og for seg kan medføre store skader.

Når det gjelder oppfyllelse av folkerettslige forpliktelser og innskrenkningen av definisjonen, kan dette gjennom presiserende tolkning anses som et brudd. Dette kan ikke medføre riktighet. De straffebudene som norsk rett bruker som utgangspunkt for terrorhandlinger er alvorlige straffbare handlinger som langt på vei er de mest praktiske i denne sammenhengen. Straffebestemmelsene som er listet opp i strl. § 147 a første ledd regulerer både drap, frihetsberøvelse, trusler, flykapring, bombeattentat og vesentlig mer. Dette er handlinger som FN mener er terrorhandlinger dersom disse ikke kan forsvares under noen omstendighet. En slik avgrensning vil være fordelaktig. Det er ikke ønskelig at forseelser utført med terrorforsett skal anses som en terrorhandling. Avgrensningen fremstår som hensiktsmessig og inkluderer likevel alle de tilfellene som FN ønsker at skal rammes.

2.4.3 Europarådskonvensjonen 16. mai 2005 om forebygging av terrorisme

Europarådskonvensjonen trådte i kraft 1. juni 2007, og Norge har uttrykt et ønske om å undertegne konvensjonen slik at den ratifiseres så snart straffeloven av 2005 trer i kraft.³⁷

Europarådskonvensjonen definerer terrorisme ("terrorist offence") som de handlinger som omfattes av konvensjonens vedlegg.³⁸ Handlingene er straffbare uavhengig av hvorvidt det er begått en terrorhandling, og ligner således på strl. § 147 a som tar utgangspunkt i allerede straffbare handlinger. Dette inkluderer terrorfinansiering, som likestilles med terror,³⁹ rekruttering og oppfordring, samt andre terrorrelaterte handlinger som flykapring, vold mot internasjonalt beskyttede personer, angrep mot flyplasser og maritime installasjoner og lignende. Konvensjonen viser også til regler om at forberedelsehandlinger skal anses som straffbare.⁴⁰

³⁶ Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) s. 40.

³⁷ Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 200 og Ot.prp. nr. 79 (2007-2008) s. 2.

³⁸ Europarådskonvensjonen 16. mai 2005 om forebygging av terrorisme (Europarådskonvensjonen) art. 1.

³⁹ Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 200.

⁴⁰ Europarådskonvensjonen art. 8.

Konvensjonen sier ingenting generelt om skyldkravet og hvilket nivå dette skal ligge på. Derimot ser vi i art. 5 at offentlig oppfordring til terrorisme må utføres med "intent", som kan oversettes til "hensikt". Art. 6 og 7 bruker begge uttrykket "purpose". Også dette uttrykket kan forstås som "hensikt", men ettersom det ikke er samme begrep som er brukt i art. 5, kan dette indikere at forfatterne av konvensjonen ønsket at det skulle være en forskjell. Det virker som om gjerningspersonen må hatt det som formål å for eksempel rekruttere andre til å begå terrorhandlinger, noe som igjen kan sies å ligne på et slags kvalifisert forsett som terrorforsett. Uansett tolkning tyder det på at konvensjonen krever at gjerningspersonen har forestilt seg et konkret resultat og handlet for å oppnå dette resultatet. Det kan ikke være tvilsomt at det i det minste kreves forsett.

2.4.4 EUs rammebeslutning om bekjempelse av terrorisme

EUs rammebeslutning 13. juni 2002 om bekjempelse av terrorisme er ikke omfattet av Schengen-regelverket, og derfor heller ikke bindende for Norge. Likevel har lovgiver valgt å legge vekt EUs rammebeslutning som rettskilde.⁴¹ Dette begrunnes politisk i St.meld. nr. 23 (2005-2006) s. 25 på følgende måte:

"Norge må aktivt og på et tidlig tidspunkt forholde seg til videreutviklingen av det justis- og innenrikspolitiske samarbeidet i Europa, med sikte på bred deltakelse i dette samarbeidet."

Dette gir rammebeslutningen rettskildemessig relevans i forhold til fortolkning av norsk terrorlovgivning.

EUs rammebeslutning⁴² definerer terrorhandlinger i artikkel 1 (1) som visse handlinger begått med forsett. I tillegg må disse handlingene "etter sin art eller sammenheng kunne skade alvorlig en stat eller en mellomstatlig organisasjon, og den må være begått med terrorhensikt".⁴³ Herunder innebærer terrorhensikt at handlingen er begått med følgende formål: "[S]eriously intimidating a population, or unduly compelling a Government or

⁴¹ Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 158.

⁴² EUs rammebeslutning om bekjempelse av terrorisme (2002/475/JHA)

⁴³ Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 174.

international organisation to perform or abstain from performing any act, or seriously destabilising or destroying the fundamental political, constitutional, economic or social structures of a country or an international organization.”

Igjen er hensynene som ligger bak bestemmelsen like de norske. Første og fremst skal den verne mennesker og vitale samfunnsfunksjoner mot terrorangrep. Retten til liv er en av de mest grunnleggende menneskerettighetene og helt sentral i menneskerettighetslovgivningen. Derimot fokuserer rammebeslutningen i større grad på angrep rettet mot livsnødvendige og styrende samfunnsfunksjoner enn for eksempel FNs terrorfinansieringskonvensjon.⁴⁴ Hensynet som ligger bakenfor dette utgangspunktet, er tanken om at uten disse livsnødvendige funksjonene vil samfunnet til en viss grad bli satt ut av spill. Uten Stortinget for eksempel opphører en sentral del av lovgivningen i Norge. Uten sykehus vil vi ikke kunne behandle syke og sårede. Angrep mot viktige samfunnsinstitusjoner vil raskt føre til krenkelse av grunnleggende menneskerettigheter. Ordlyden nevner ikke uttrykkelig at den er til for å verne mennesker mot angrep i like stor grad som FN-konvensjonen, men realiteten er nok langt på vei den samme.

De øvrige vilkårene er også noe forskjellig. For det første må formålet være å skape alvorlig frykt i en befolkning. Dette vilkåret er i det vesentlige det samme vilkåret som Norge har valgt å bruke. Det samme gjelder vilkåret om at formålet må være å urettmessig tvinge myndighetene eller internasjonal organisasjon til å gjøre eller unnlate noe. For det andre kan terrorhensikt være ønsket om å alvorlig forstyrre eller ødelegge grunnleggende politiske, konstitusjonelle, økonomiske eller sosiale strukturer i en stat eller internasjonal organisasjon. Sistnevnte vilkår ligner også betydelig på den norske utformingen. Vilråene er egnet til å fremheve et strengt krav til hva som betegnes som en terrorhandling. Det fokuseres særlig på motivasjon om å skape frykt eller forstyrre samfunnsfunksjoner av en viss verdi og betydning. Det er helt spesielle beveggrunner som ligger bakenfor en slik handling og at det er disse subjektive tankene gjerningspersonen har som skal definere hvorvidt en handling er en terrorhandling. Dette legger til grunn et strengt krav, men åpner også for betydelige rettssikkerhetsproblemer.⁴⁵

⁴⁴ Se punkt 2.2.2.

⁴⁵ Se kapittel 5.

Denne definisjonen ligner på den som er foreslått i strl. 2005 § 131. EUs rammebeslutning og § 131 krever begge "terrorhensikt".⁴⁶

2.5 Kort om terrorhandlinger i lovlige konfliktsoner

Terrorhandlinger har vært tatt opp i Høyesterett ved to anledninger. Bhatti-saken⁴⁷ er den saken som til nå har hatt den grundigste gjennomgangen av norsk terrorlovgivning til dags dato, men Høyesterett drøftet strl. § 147 a for første gang i Rt. 2003 s. 462, den såkalte Krekar-saken. Her ble det innført en vurdering om hvorvidt handlingen er rettmessig eller urettmessig, og avgrenset terrorhandlinger geografisk i enkelte henseende. Høyesterett valgte å sondre mellom terrorhandlinger utført i og utenfor krigssoner. Terrorhandlingen var en selvmordsaksjon som Høyesterett kommenterte på følgende måte: "Utvalget forstår lagmannsrettens kjennelse slik at lagmannsretten har lagt til grunn at trusler om væpnet motstand – herunder bruk av selvmordsaksjoner – mot militære styrker som invaderer hans hjemland, ikke rammes av straffeloven § 147a når trusselen ikke går ut på å ville angripe sivile mål utenfor en krigssone, men at truslene er knyttet til aksjoner av militær art. Kjæremålsutvalget er enig i denne lovtolkningen. At det trues med handlinger som eventuelt er rettsstridige i forhold til folkeretten, er ikke avgjørende når det ikke trues med handlinger som omfattes av legaldefinisjonen av «terrorhandling»."⁴⁸

Til tross for en relativt klar lovtekst ser Høyesterett det nødvendig å avgrense mot handlinger som i det ytre er identiske med adferd som loven definerer som en terrorhandling, forutsatt at denne handlingen er begått innenfor en krigssone og den er rettet mot militære styrker. Materielle ødeleggelser og drap i lovlige krigssoner skal ikke tiltales etter strl. § 147 a, ettersom Høyesterett ikke betegner disse som terrorhandlinger. Det er verdt å bemerke at FNs terrorfinansieringskonvensjon også sonder mellom terrorhandling begått i og utenfor krigssone, når handlingen er rettet mot "any person not

⁴⁶ Se kapittel 4 for nærmere drøfting.

⁴⁷ TOSLO-2007-167415.

⁴⁸ Kjennelsens 30. avsnitt.

taking an active part in the hostilities in a situation of armed conflict".⁴⁹ Det er ingen tvil om at sivile som ikke deltar i stridighetene er vernet av bestemmelsen.⁵⁰

Det kan stilles spørsmål om ikke også soldater og annet militært personell bør være omfattet av det vernet som strl. § 147 a gir når de befinner seg i krigssoner. Hensynene som gjør seg gjeldende er langt på vei de samme som for terrorhandlinger begått i ikke-krigssoner. Bestemmelsen skal blant annet verne borgerne mot det å leve i frykt om fare for sitt liv⁵¹, eller verne offentlige myndigheter mot urettmessig press.⁵²

⁴⁹ Terrorfinansieringskonvensjonen art. 2, pkt. 1, bokstav b.

⁵⁰ Terrorfinansieringskonvensjonen art. 2, pkt. 1, bokstav b og strl. § 147 a, smln. strl. 2005 § 131.

⁵¹ Strl. § 147 a første ledd, bokstav b og strl. 2005 § 131 annet ledd bokstav b.

⁵² Strl. § 147 a første ledd, bokstav c og strl. 2005 § 131 annet ledd bokstav c.

3 Terrorforsett

3.1 Skyldkravet i strl. § 147 a

3.1.1 Generelt om skyldkravet i norsk strafferett

Utgangspunktet for å kunne straffes etter norsk strafferett er at man har utvist en tilstrekkelig grad av skyld i forhold til det objektive gjerningsinnholdet i et straffebud.⁵³ Hovedregelen er at det kreves forsett, jf. strl. § 40, og unntaksvis uaktsomhet dersom det er presisert i det aktuelle straffebudet. Forsettet må dekke hele det objektive gjerningsinnholdet i straffebestemmelsen.⁵⁴ Skylden må foreligge på gjerningstidspunktet.⁵⁵ Dette stammer fra tankegangen om at dersom gjerningspersonen kan bebreides for en handling, skal samfunnet kunne svare med en rettferdig gjengjeldelse.⁵⁶ I vår rettsstat skjer dette i form av straff, typisk bøter eller fengsel. Videre i norsk strafferett anvendes forskjellige typer forsett, for eksempel overlegg og hensikt – såkalte kvalifiserte forsettsformer.⁵⁷ Gjerningspersonen skal bedømmes ut fra hans subjektive oppfattelse av den faktiske situasjonen om hvorvidt han har overtrådt straffebudets gjerningsbeskrivelse, jf. strl. § 42, jf. § 1. Dette er helt grunnleggende strafferettslige prinsipper i norsk rett.

3.1.2 Skyldkravet i strl. § 147 a først ledd

Skyldkravet i strl. § 147 a er satt sammen av to deler. Den første delen er forsett i forhold til det objektive gjerningsinnholdet i de opplistede straffebudene.⁵⁸ For eksempel må gjerningspersonen ha forsettlig voldt en annens død, jf. § 233. Det er sentralt at straffebudet er overtrådt slik at vilkårene for straff foreligger, inkludert tilstrekkelig skyld i forhold til gjerningsinnholdet i det enkelte straffebud.

Den andre delen er et subjektivt overskudd i form av terrorforsett i forhold til følgene nevnt i bokstav a til c, for eksempel forsett med hensyn til å skape alvorlig frykt i en befolkning. For å kunne dømmes for terrorhandling må man ha en videregående, kvalifisert forsett.

Gjerningspersonen må ha forestilt seg at den aktuelle handlingen må være egnet til å

⁵³ Johs. Andenæs, *Alminnelig strafferett*, 5. utgave, Oslo 2005 s. 208.

⁵⁴ Kjent som dekningsprinsippet i rettspraksis og juridisk teori. Se for eksempel Rt. 2000 s. 970, på s. 972.

⁵⁵ Andenæs s. 210.

⁵⁶ Ståle Eskeland, *Strafferett*, 2. utgave, Oslo 2006 s. 47 og Andenæs s. 67.

⁵⁷ Andenæs s. 241.

⁵⁸ Strl. § 147 a første ledd.

eksempelvis kunne skape alvorlig frykt i en befolkning, eller at gjerningspersonen har ansett det som overveiende sannsynlig at følgene ville inntreffe ved å gjennomføre handlingen. Denne forestillingen må omfattes av forsettet, jf. dekningsprinsippet. Gjerningspersonens forsett må dekke hele det objektive gjerningsinnholdet i det aktuelle straffebudet for å kunne straffes.

En naturlig fortolkning av lovteksten tilsier at det ikke er mulig å straffes for uaktsom terrorhandling. Ordlyden presiserer at skyldkravet er forsett, og de øvrige delene av bestemmelsen gir ingen anvisning på at uaktsomhet tilfredsstillers vilkåret om straffbarhet. Et viktig poeng er at gjerningspersonen kan dømmes selv om følgen ikke faktisk har inntrådt.⁵⁹ Kravet er at gjerningspersonen har hatt en forestilling om at handlingen er egnet til å oppfylle vilkårene til et eller flere av alternativene i bestemmelsen. Departementet understreker i forarbeidene at dette betegnes som subjektivt overskudd og at dette er et sentralt vilkår i terrorparagrafen.⁶⁰

Når en gjerningsperson har forsett som dekker hele det objektive gjerningsinnholdet i strl. § 233, og i tillegg har et videregående forsett som går ut på å oppfylle vilkårene i strl. § 147 a første ledd, bokstav a, b eller c, foreligger terrorhandling.⁶¹

3.2 Hvilke forsettsformer omfattes av strl. § 147 a

Strl. § 147 a første ledd krever at gjerningspersonen har hatt begått handlingen med forsett. Norsk rett opererer med flere forsettsformer, og i det følgende gi en kort oversikt over hensiktsforsettet, sannsynlighetsforsett og eventuelt forsett. Spørsmålet her er hvilke forsettsformer er det som omfattes av strl. § 147 a.

3.2.1 Hensiktsforsett

Hensiktsforsettet er et kvalifisert forsett hvor gjerningspersonen har hatt til hensikt å oppfylle det objektive gjerningsinnholdet i et straffebud.⁶² Dette innebærer at

⁵⁹ Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) s. 93.

⁶⁰ Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) s. 93.

⁶¹ Se kapittel 3 for en nærmere analyse av vilkårene.

⁶² Andenæs s. 241.

gjerningspersonen har hatt følgene i bokstav a, b og/eller c som endelig mål for sine handlinger. Følgene av adferden har vært fremprovosert med motivasjon om at det skal fremstå som en terrorhandling. Det er lite tvilsomt at dette faller innenfor ordlydens rammer, og at et slikt forsett til å oppfylle vilkåret om terrorforsett. Man kan argumentere for at hensiktsforsett går lengre i å oppfylle skyldkravet enn det som bestemmelsen krever.

3.2.2 Sannsynlighetsforsett

Sannsynlighetsforsett innebærer at gjerningspersonen anser det som sikkert eller overveiende sannsynlig handlingen vil føre til at følgene i straffebudet vil inntreffe. Gjerningspersonen har dermed overveid sin egen adferd og konkludert med at å fortsette på handlingen vil sikkert eller sannsynligvis resultere i en handling som kan rammes av strl. § 147 a. Det er ikke like mye å bebreide som ved hensiktsforsett ettersom gjerningspersonen ikke har hatt som direkte hensikt å fremkalle følgene, men godt innenfor rammene av det ordlyden krever av gjerningspersonen.

3.2.3 Dolus eventualis

Dolus eventualis eller eventuelt forsett er en form for skyld som grenser tett opp til uaktsomhet. Det har vært noe uenighet i teorien om hvor grensen skal gå. Eventuelt forsett foreligger hvis gjerningspersonen har innsett muligheten av at handlingen kan ha en straffbar følge, men velger likevel å gjennomføre handlingen.⁶³ Eventuelt forsett er allment akseptert som en forsettsform i norsk strafferett.⁶⁴ Dolus eventualis strider med tankegangen om at det er en særlig motivasjon som ligger til grunn for gjerningspersonens adferd. Samtidig er dolus eventualis godtatt som forsettsform, og strl. § 147 a krever at terrorforsett. Lovforarbeidene gir ingen anvisning på spørsmålet. Det kan tenkes at dolus eventualis ikke ble drøftet i lovgivningsprosessen på grunn av det tilsynelatende umiddelbare behovet for regulering, og at lovgiver ikke har noen intensjon om å fravike forsettslæren. Ettersom lovgiver ikke har tatt stilling til spørsmålet i motivene til loven, er det nærliggende og naturlig å legge til grunn at eventuelt forsett er omfattet av terrorforsett.

⁶³ Andenæs s. 235-236.

⁶⁴ Rt. 1980 s. 979. Se også Rt. 1991 s. 741 og Rt. 1992 s. 334.

3.3 Strl. § 147 a første ledd, bokstav a

Bestemmelsen regulerer angrep som forstyrrer alvorlig en funksjon av grunnleggende betydning for samfunnet. Ordlyden gir eksempler på hva som betegnes som grunnleggende, blant annet lovgivende, utøvende og dømmende myndighet, energi- og matforsyninger, banker og helseberedskap. Det er flere vilkår som må være til stede for at dette straffealternativet kan benyttes. I det følgende skal jeg analysere vilkårene for at en gjerningsperson skal kunne dømmes etter strl. § 147 a første ledd, bokstav a.

3.3.1 "Å forstyrre alvorlig"

Det sentrale spørsmålet er hvor alvorlig må forstyrrelsen være for at den omfattes av vilkåret. En alminnelig fortolkning av lovteksten tilsier at funksjonen som forstyrres må være helt vesentlig og sentral for samfunnets daglige virke. Hva "å forstyrre" innebærer vil variere fra tilfelle til tilfelle, men det må kunne forutsettes at handlingen virker forstyrrende eller ødeleggende på den aktuelle funksjonen.⁶⁵ Dette er selve kjernen i vilkåret.

Ordet "alvorlig" tilsier at forstyrrelsen må være kvalifisert i en eller annen form, og avgrenses mot mindre forstyrrelser. Avgjørende må være hvor omfattende forstyrrelsen må være, hvor lenge forstyrrelsen varer og lignende for at vilkåret skal være oppfylt. I følge forarbeidene skal det stilles "strengt krav både til varigheter, omfanget og virkningen av forstyrrelsene".⁶⁶ Det forutsettes at det skal mye til før vilkårene er oppfylt.

Det fremstår slik at forstyrrelsen ikke kan være av rent forbigående karakter dersom den skal betegnes som alvorlig. Utgangspunktet, som fremkommer av forarbeidene, fastsetter at "[m]er midlertidige forstyrrelser, som for eksempel blokkering av veier eller andre samferdselsårer i forbindelse med en demonstrasjon, vil vanligvis falle utenfor definisjonen".⁶⁷ Det kan likevel tenkes tilfelle hvor selv kortvarige forstyrrelser vil kunne betegnes som "alvorlig", for eksempel å sette ut strømtilførselen til et sykehus. Funksjonens formål blir her et helt sentralt moment i vurderingen, noe jeg kommer nærmere inn på nedenfor. Den primære funksjonen til et sykehus, er å bistå med førstehjelp, undersøke og

⁶⁵ Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) s. 93.

⁶⁶ Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) s. 93.

⁶⁷ Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) s. 36.

behandle pasienter.⁶⁸ Dersom forstyrrelsen forhindrer oppfyllelsen av dette formålet i tilstrekkelig alvorlig grad, vil dette falle innenfor vilkåret stilt i første ledd, bokstav a.

Når det gjelder forstyrrelsens omfang, er det flere momenter som må tillegges vekt i vurderingen. Blant annet "hvor stort område som rammes av forstyrrelsen, hvor mange mennesker som blir berørt, hvor store økonomiske konsekvenser handlingen har, hvor varig virkningene er, og hvor vital den grunnleggende funksjonen som forstyrres er".⁶⁹ Den konkrete vektleggingen vil variere med tilfellene, og utover dette er vanskelig å si noe generelt. På dette tidspunkt er den ingen rettspraksis som tar for seg denne vurderingen heller. Det nærmeste vi kommer er den mye omtalte Bhatti-saken⁷⁰, men gjenstand for vurdering i saken når det gjaldt terrortiltalen var "alvorlig frykt i en befolkning", og ikke bokstav a.

Forstyrrelsens virkning vil være et vesentlig moment for vurderingen. Spørsmålet er hvorvidt funksjonens formål fremdeles er oppfylt etter terrorhandlingen. I forarbeidene betegnes virkninger som å "ødelegge, skade eller sette ut av spill", som en direkte virkning av terrorhandlingen.⁷¹

Dersom funksjonen er fullstendig ødelagt, er det nærliggende å anse dette som "alvorlig". I et slikt tilfelle er det ikke tvilsomt at funksjonen ikke lenger kan opprettholde sitt formål. Ofte vil dette også ha betydelig innvirkning på forstyrrelsens varighet, ettersom mest sannsynlig vil ta tid å etablere en effektiv reserveløsning. Videre kan mindre ødeleggelse også oppfylle vilkåret om "alvorlig", dersom skaden i tilstrekkelig stor grad hindrer oppfyllelsen av funksjonens formål.

Når det gjelder uttrykket å "sette ut av spill", indikerer dette at det ikke er nødvendig at funksjonen skades materielt for at forstyrrelsen skal kunne anses som "alvorlig".

Lovmotivene bruker flyplasser eller sentrale kraftlinjer som eksempler. Vanskeliggjør

⁶⁸ Jon Gisle mfl., *Jusleksikon*, 2. utgave, Oslo 2005 s. 286.

⁶⁹ Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) s. 93.

⁷⁰ TOSLO-2007-167415.

⁷¹ Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) s. 36.

forstyrrelsen realisasjonen av funksjonens formål, vil dette langt på vei oppfylle kriteriet om at forstyrrelsen er "alvorlig".

3.3.2 "Funksjon av grunnleggende betydning"

Det neste vilkåret for å kunne idømmes straff etter bokstav a, er at funksjonen som forstyrres eller ødelegges må være "av grunnleggende betydning i samfunnet", jf. første ledd, bokstav a. Spørsmålet i denne sammenhengen er hvor viktig og sentral må virksomheten som forstyrres være for at den kan tilsies å være av "grunnleggende betydning". Alminnelig fortolkning av lovteksten tilsier at funksjonen må være av vesentlig betydning for samfunnet. Videre kan det virke som at uten denne funksjonen vil samfunnet være ute av stand til å drive sitt daglige virke, herunder fundamentale samfunnsoppgaver. Dette understrekes ytterligere av eksemplene i bestemmelsens første ledd, bokstav a. Det bør også legges til at EUs rammebeslutning art. 1, tredje strekpunkt støtter denne fortolkningen.⁷²

Det er lite tvilsomt at angrep som oppfyller gjerningsinnholdet med tilstrekkelig forsett som rammer livsnødvendige virksomheter og funksjoner, vil omfattes av bestemmelsen. Spørsmålet blir derfor hvor den nedre grensen befinner seg. Spørsmålet blir derfor hvor den nedre grensen befinner seg. Således blir det sentrale hvor lite grunnleggende funksjonen må være før den ikke lengre kan anses som en terrorhandling?

Ordlyden sonderer ikke mellom offentlig eller privat funksjon, noe som er naturlig ettersom det er flere viktige oppgaver som ikke administreres av det offentlige, eksempelvis strømleveranse, kommunikasjon, infrastruktur og lignende. Forarbeidene påpeker at terrorhandlinger mot "offentlige myndigheter vil være mest praktisk. På den annen side kan også annen virksomhet vernes dersom den dekker vitale samfunnsmessige behov".⁷³ "Annen virksomhet" underbygger tolkningen om at privat funksjon "av grunnleggende betydning" også kan falle innenfor vilkåret i første ledd. Vilkaeret retter seg ikke eksklusivt

⁷² EUs rammebeslutning (2002/475/JHA) art. 1, tredje strekpunkt. Se den rettskildemessige betydningen av rammebeslutningen i punkt 2.2.4.

⁷³ Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) s. 36.

mot offentlig virksomhet. De første eksemplene nevnt i bokstav a er av åpenbar offentlig karakter, mens de påfølgende eksemplene kan være av privat art.

Lovforarbeidene gir ikke nærmere holdepunkt for hva som betegnes som "vitale samfunnsmessige behov", og heller ikke "grunnleggende betydning". Her er det en vesensforskjell i ordbruken. Forarbeidene legger tilsynelatende opp til en høyere terskel enn det loven selv gjør. Dette er ikke nødvendigvis tilfelle, men dette kan tyde på at det må legges en streng vurdering til grunn. Det kan tolkes dit hen at det må være snakk om behov som skiller liv og død, men eksemplene i lovteksten samt forarbeidene tilsier at dette ikke nødvendigvis er tilfelle. Angrep som hindrer livskvalitet i menneskerettslig forstand kan også tenkes vernet av bestemmelsen, nettopp fordi det er en potensielt drastisk reduksjon av individets daglige utfoldelse.⁷⁴

Det vil være av relevans hvilke formål og interesser som vernes av virksomheten. Mat, vann, helsehjelp er nødvendigheter som omhandler menneskers mest elementære behov. Å ramme disse funksjonene vil langt på vei kvalifisere som "av grunnleggende betydning". Grensen for hva som regnes som av "grunnleggende betydning i samfunnet" ligger med andre ord langt under slike funksjoner.

Derimot er det indikasjoner på at ikke bare livsviktige virksomheter som sykehus og vanddistributører som er vernet. Institusjoner som lovgivende forsamling, regjering og domstoler er også omfattet av bestemmelsens ordlyd.⁷⁵ Dette er funksjoner som er avgjørende for samfunnets oppbygning. Et anslag mot disse vil være et angrep mot selve samfunnsstrukturen. De tre ovennevnte virksomhetene er selve fundamentet i det norske samfunnet, nedfelt i Grunnloven.

"Grunnleggende betydning" kan innebefatte infrastruktur, bygninger og andre materielle goder. En ordlydsfortolkning av bestemmelsen tilsier at goder med et særlig preg av å være luksusgoder, ikke omfattes av regelen, da de er naturlig nok ikke grunnleggende. Dersom man forutsetter at de objektive og subjektive vilkårene er oppfylt, vil angrep mot et

⁷⁴ Knut-Fredrik Hustad, *Straffansvar for terrorisme, Institutt for offentlig retts skriftserie* nr. 1/2007 s. 39.

⁷⁵ Strl. § 147 a første ledd, bokstav a.

kinokompleks således etter en naturlig forståelse av ordlyden ikke kunne pådømmes etter bokstav a. Det kan vanskelig tenkes at en slik funksjon er av ”grunnleggende betydning” for samfunnet. Bokstav b og c vil være mer praktiske alternativer dersom terroranslaget retter seg mot et kinokompleks, avhengig av gjerningspersonens forsett. Ønsker gjerningspersonen å skape alvorlig frykt i en befolkning kan et anslag mot en slik bygning være egnet til å oppfylle vilkåret i bokstav b. Derimot vil forstyrrelse av effektiv helseberedskap som for eksempel sykehus – og andre livsviktige funksjoner lettere subsumeres under bokstav a.

Ordlyden gir anvisning på flere eksempler av tilfeller som regnes som terrorhandling dersom handlingen er begått med terrorforsett. Hvorvidt disse eksemplene er uttømmende eller ikke fremstår som uklart. På den annen side antyder ”for eksempel” i ordlyden at de opplistede tilfellene ikke er uttømmende. Motivene gir anvisning på at eksemplene i lovteksten ikke er uttømmende.⁷⁶ Her overlater lovgiver ansvaret til domstolene å etterfylle det nærmere innholdet av bestemmelsen. Strl. § 147 a første ledd, bokstav a har derfor et element av å være en dynamisk bestemmelse.

3.4 Strl. § 147 a første ledd, bokstav b

Neste alternativ i bestemmelsen er bokstav b som regulerer tilfeller hvor gjerningspersonen har utført en handling som oppfyller gjerningsinnholdet i ett av de opplistede straffeбудene i første ledd, første punktum, og samtidig forestilt seg at denne handlingen skulle være egnet til å skape alvorlig frykt i en befolkning. Her er det to sentrale vilkår; ”alvorlig frykt” og ”befolkning”. Jeg analyserer vilkårene kronologisk og enkeltvis.

3.4.1 ”Alvorlig frykt”

Det som må avklares under dette vilkåret er i hvilken grad frykten må innvirke på samfunnet før den betegnes som alvorlig. Kan det oppstilles vilkår om at borgerne må endre sitt adferdsmønster for at det kan sies å foreligge en ”alvorlig frykt”?

Dersom man legger en alminnelig språklig forståelse til grunn, er det nærliggende å tolke det dit hen at det må være en ikke ubetydelig fremprovosert redsel, jf. ”alvorlig”. Vilkåret

⁷⁶ Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) s. 109.

omhandler graden av frykt. Lovteksten gir liten veiledning når det kommer til graden av frykt som kreves, eller hvordan denne manifesterer seg. Den mest observerbare påvirkningen som frykt kan ha, er at frykten innvirker på en slik måte at individene i samfunnet endrer sine daglige vaner.

Frykten for terrorhandlinger fører for eksempel til at borgerne lar være å benytte seg av flytransport. Dette skjedde i kjølvannet av terrorangrepene mot USA i 2001. Dette er den mest beviselige manifestasjonen av frykten; borgerne har endret sitt adferdsmønster på grunn av en kriminell handling. Uten dette etterprøvbare inntrykket vil det være vanskelig å bevise at det er skapt en "alvorlig frykt". Fra et praktisk standpunkt, er det frykten som endrer menneskers måte å leve på som utgjør kjernen av denne regelen. Samtidig kan det ikke utelukkes at ren følelsesmessig frykt også omfattes av regelen – problemet er et håndgripelig bevis på at vilkåret er oppfylt.

Forarbeidene uttaler følgende om vilkåret "alvorlig frykt":

"Departementet understreker at det skal mye til før vilkårene i bokstav b er oppfylt, jf særlig uttrykket « alvorlig frykt ». I vurderingen av om vilkårene er oppfylt, vil det blant annet ha betydning om handlingene skjer på ett eller flere steder, hvor alvorlige konsekvenser de har eller kunne ha fått og hva slags objekter handlingene retter seg mot. Anslag mot et lands øverste myndigheter, eller mot nasjonale symboler, kan føre til at vilkåret om alvorlig frykt i en befolkning oppfylles selv om handlingene er begrenset til et mindre geografisk område."⁷⁷

Forarbeidene bidrar til å legge terskelen høyt, og understreker at det ikke er enhver frykt som utløser rettslig virkning, jf. "det skal mye til". Dette understrekes av Oslo tingrett i Bhatti-saken på s. 16-17 i dommen.⁷⁸ Samtidig er det verdt å bemerke at også angrep begrenset til mindre geografiske områder kan omfattes av vilkåret.⁷⁹

⁷⁷ Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) s. 93.

⁷⁸ TOSLO-2007-167415.

⁷⁹ Se punkt 3.3.2.

Hva slags angrep som kvalifiserer til å oppfylle bestemmelsens vilkår varierer veldig. Et vesentlig hensyn i denne sammenhengen, er hva målet for terrorhandlingen er, hvilket formål det angrepne subjektet har og hvilke interesser som ivaretas.

Når det gjelder angrep mot flere steder samtidig er det nærliggende å anta at frykten fort kan anses som alvorlig. Ved utstrakte og koordinerte anslag kan borgerne miste sin trygghetsfølelse, og kan forestille seg at angrep kan skje hvor som helst. Denne frykten for at man kan bli utsatt for et slikt angrep er ofte den harde kjernen av formålet med terror. De som blir utsatt for det føler angst og frykt for sitt liv.

Videre i forarbeidene påpekes det at "anslag mot et lands øverste myndigheter" vil kunne oppfylle vilkåret om "alvorlig frykt i en befolkning". Det kan virke som om lovgiver mener at anslag mot lovgivende, dømmende og utøvende makt er mer egnet til å fremprovosere alvorlig frykt i befolkningen enn voldshandlinger rettet mot for eksempel dagligvareforretninger. Dette er derimot avhengig av terrorhandlingens fremgangsmåte, gjennomføring, brutalitet, omfang, oppmerksomhet fra media og en rekke andre reelle hensyn.

Borgernes trygghetsfølelse og forventninger av sikkerhet vil være vesentlige hensyn i denne sammenhengen. Terroranslag i lokalmiljøet kan være vel så egnet til å skape alvorlig frykt i befolkningen som et angrep mot nasjonale symboler eller andre viktige samfunnsfunksjoner. Betydningsfulle institusjoner som er en sentral del av borgernes hverdag vil ofte krenke trygghetsfølelsen deres. Det er imidlertid klart at terrorangrep mot Stortinget, eventuelt ledende politikere med stort sikkerhetsoppbud, vil unektelig få større oppmerksomhet og således naturlig nok oppfylle bestemmelsens vilkår.

I det følgende skal jeg ta for meg noen terrorhandlinger og bruke disse som eksempler på tilfeller som ville blitt rammet av bokstav b.

Historisk sett har terrorangrep blitt rettet mot et stort utvalg av mål. 11. mars 2004 ble 191 mennesker drept, og cirka 1800 såret når bomber detonerte om bord tog i Madrid. King's Cross-angrepene i London i begynnelsen av juli 2005 rammet tusenvis av innbyggere, hvorav

rundt 40 mennesker ble drept og flere hundre såret. 11. september 2001 kapret terrorister fire fly og brukte disse til å ødelegge World Trade Center, samt deler av Pentagon. Over tre tusen mennesker omkom. Sistnevnte hendelse ble i lovens forarbeider brukt som et eksempel på terrorhandling som oppfyller lovens vilkår i bokstav b.⁸⁰ Dette er eksempler fra nyere tid, men tradisjonelt sett har terrorisme vært utøvd i det henseende å ramme flest mulig folk. Felles for disse tre eksemplene er at de bruker massetransport som utgangspunkt – fly, tog og t-bane. Typisk for disse transportmetodene er at det brukes av et stort antall mennesker og sannsynligheten for at mange mennesker blir rammet er relativt høy.

I de nevnte eksemplene er det nærliggende å argumentere for at terroristene ønsket å spre frykt, men angrepene satte infrastruktur og bygninger ut av funksjon i tillegg, gjennom fullstendig ødeleggelse av disse i enkelte tilfeller.

Store materielle ødeleggelser og tap av menneskeliv vil typisk være konsekvenser av terrorhandlinger. Slike tilfeller påvirker de fleste menneskers følelsesliv og er således egnet til å oppfylle regelens vilkår. Alle tre eksemplene nevnt ovenfor underbygger denne forståelsen.

Forventninger om sikkerheten i samfunnet vil også spille en rolle. Terrorhandlinger rettet mot norske militære baser i Afghanistan anno 2009, er ikke like overraskende for borgerne som for eksempel selvmordsbombere i det umiddelbare nærmiljøet på norsk jord. Her må det naturlig nok sondres mellom terrorhandlinger og *lovlige krigshandlinger*. Det er verdt å merke at geografisk berøringsområde ble kommentert av Høyesterett i den såkalte Krekar-saken.⁸¹ Høyesterett la til grunn at "militære styrker som invaderer hans hjemland, ikke rammes av straffeloven § 147 a når trusselen ikke går ut på å ville angripe sivile mål utenfor en krigssone, men at truslene er knyttet til aksjoner av militær art". Her avgrenser Høyesterett straffansvar etter straffeloven § 147 a mot voldshandlinger gjort innenfor "krigssoner".⁸²

⁸⁰ Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) s. 93.

⁸¹ Rt. 2003 s. 462, 30. avsnitt.

⁸² Se punkt 2.6.

3.4.2 "En befolkning"

Problemstillingen under dette vilkåret er hva som utgjør en befolkning og hvem som kan sies å omfattes av denne betegnelsen. Er det statsgrenser, geografiske områder, kultur, etnisk bakgrunn eller religion som definerer "en befolkning"?

Med utgangspunkt i ordlyden, vil "en befolkning" kunne forstås som en stor, avgrenset gruppe mennesker.⁸³ Den nærmeste tolkningen av "befolkning" vil for mange være innbyggerne i en stat, altså konkret definert innenfor et geografisk område. Statsborgere vil således utgjøre "en befolkning". Interessant nok avgrenser ikke loven mot *norsk* befolkning, noe som indikerer at terrorhandlinger gjort i utlandet også rammes av bestemmelsen. Det er handlinger rettet mot enhver befolkning som faller innenfor ordlyden.

Mer problematisk er det dersom terrorhandlingene er motivert av et ønske om å skape alvorlig frykt i spesifikke deler av en befolkning, for eksempel å spre frykt blant kongerikets jøder gjennom angrep mot den israelske ambassaden eller synagoger. Lovmotivene understreker at "befolkning" ikke utelukkende defineres av statsgrenser.⁸⁴ Dette fremstår som naturlig, ettersom terrorhandlinger begått langt nord i Spania kan tenkes å påvirke innbyggere i sørvestlige Frankrike.

Det kan også tenkes at terrorhandlinger er ment å skremme andre typer minoritetsgrupper innenfor en stat, for eksempel urfolk. I Norge er det mest nærliggende å relatere dette til den samiske urbefolkningen.

Videre uttales følgende i lovforarbeidene:

"I uttrykket « en befolkning » ligger det at så vel en befolkning i et annet land som i Norge er vernet, og dessuten at vilkåret kan være oppfylt selv om det ikke dreier seg om hele befolkningen i et land, men bare befolkningen i en bestemt region. Også en

⁸³ EUs rammebeslutning (2002/475/JHA) art. 1, første strekpunkt.

⁸⁴ Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) s. 93.

etnisk minoritet kan utgjøre « en befolkning » i et land eller på tvers av landegrenser, slik som for eksempel den samiske befolkningen.”⁸⁵

Det er en rekke momenter som kan tillegges vekt når det kommer til hvem som er målgruppe for alvorlig frykt som følge av terrorhandlinger. Geografisk område vil åpenbart være et moment. Mye av grunnen til dette kan utledes av statsgrensene og den identiteten som nasjonalstaten skaper. Det at befolkningen føler en tilhørighet til andre i samme gruppering, eller deler sin identitet med målet for en terrorhandling, vil langt på vei være avgjørende for hva som til enhver tid defineres som en ”befolkning”.

Kulturell, etnisk eller religiøs tilhørighet kan også betegnes som en form for ”befolkning”. Igjen er det sentrale at menneskene som utgjør befolkningen har en felles kultur eller et samlende livssyn, noe som er identifiserende for hver enkelt av individene. Et angrep mot enkelte medlemmer av en gruppe, for eksempel muslimer eller kosovoalbanere, som er egnet til å spre alvorlig frykt, vil kunne oppfylle lovens vilkår. Angrep mot individer som den øvrige delen av befolkningen identifiserer seg nært med kan dermed kvalifisere til en terrorhandling.

3.5 Strl. § 147 a første ledd, bokstav c

Siste alternativ i straffebudet er bokstav c som skal verne mot urettmessig tvang rettet mot offentlige myndigheter eller en mellomstatlig organisasjon. Tvangen må gå ut på å få offentlige myndigheter eller 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”.⁸⁶

3.5.1 ”Offentlige myndigheter”

Offentlige myndigheter er et begrep uten klare grenser, og det er mange offentlige institusjoner som kan innfortolkes inn under dette uttrykket i kraft av å ha myndighet over

⁸⁵ Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) s. 93.

⁸⁶ Strl. § 147 a første ledd, bokstav c.

sitt ansvarsområde. Spørsmålet blir derfor hva som faller innenfor uttrykket "offentlige myndigheter".

Ordlyden refererer her egentlig til Montesquieus maktfordelingsteori. Prinsippet er en vesentlig del av Grunnlovens fundament, og kommer til uttrykk i Grunnlovens kapittel B, C og D. Det vil som oftest være mest praktisk og alvorlig at det er disse funksjonene som terrorhandlingen skal påvirke i en eller annen form. Dette er også kjernen av den offentlige myndigheten i ethvert vestlig land.

Naturlig språklig forståelse av ordlyden tilsier at "offentlige myndigheter" er et eller flere offentlige organ med en viss beslutningskompetanse og styrende rolle i samfunnet. Dette fremgår også av konteksten – lovgivende, utøvende og dømmende myndighet er uttrykkelig nevnt i bestemmelsen. Lovteksten gir ingen indikasjon på at dette er avgrenset til statlige organer, og dette innebærer at kommunale organer også er inkludert. De øvrige delene av straffeloven § 147 a fokuserer på de øverste offentlige virksomhetene i samfunnet, altså lovgivende, dømmende og utøvende makt⁸⁷. Tradisjonelt sett er også disse mest sannsynlig som mål for et terroranslag. Ettersom de tre mest fundamentale beslutningsinstitusjonene i samfunnet er særlig vernet, kan indikere at lovgiver ønsker kun å verne disse. Derimot tilsier flere hensyn at også kommunale beslutningsorganer og -forvaltning bør være omfattet av ordlyden. Det kommunale selvstyre åpner for et stort ansvar og dermed myndighet. Et terroranslag som retter seg mot kommunale institusjoner vil av naturlige årsaker ramme den lokale befolkningen hardest, men vil kunne være egnet til å tvinge ikke bare de lokale myndighetene, men også mer sentrale funksjoner i samfunnet. Dette hensynet taler for at også kommunale myndigheter bør vernes av strl. § 147 a.

Begrepet er ikke nærmere beskrevet i lovens motiver eller i de internasjonale rettskildene, etter det jeg kan se. Spørsmålet har heller ikke vært drøftet av domstolene i denne konteksten, og det foreligger derfor intet prejudikat som kan gi anvisning på spørsmålet.

⁸⁷ Straffeloven § 147 a første ledd, bokstav a.

3.5.2 "Mellomstatlig organisasjon"

Problemstillingen er hvilke organisasjoner som faller innenfor begrepet "mellomstatlig" og hvilke øvrige krav som stilles til organisasjonen for at de skal kunne vernes av bestemmelsen.

En alminnelig forståelse av lovteksten kan tilsi at en "mellomstatlig organisasjon" er en form for rettslig konstellasjon hvor statene er partene. Dette indikerer at det foreligger en form for enighet mellom to eller flere stater. Utover å presisere at mellomstatlige organisasjoner nyter godt av vernet i strl. § 147 a, gir ikke ordlyden noen nærmere beskrivelse av begrepet.

Forarbeidene uttaler følgende om uttrykket:

"Uttrykket mellomstatlig organisasjon skal forstås slik at det omfatter internasjonale organisasjoner med stater som medlemmer. Ved den nærmere vurderingen av om en organisasjon er mellomstatlig, skal det tas utgangspunkt i hvordan dette begrepet forstås i folkeretten. Slike organisasjoner kan bli utsatt for trusler eller tvang på samme måte som stater, og har behov for samme vern. Frivillige organisasjoner faller utenfor. Også slike organisasjoner har behov for strafferettslig beskyttelse, men det behovet bør dekkes gjennom de alminnelige bestemmelsene i straffeloven."⁸⁸

Dette sitatet underbygging fortolkningen om at det er en forordning mellom stater. Lovgiver anser at det som et nødvendig behov for å verne internasjonalt samarbeid i denne form. Folkerettens definisjon av mellomstatlig organisasjon er utgangspunkt for forståelsen av uttrykket. Dette gir en relativt ensartet forståelse av begrepet på tvers av loverket. Lovens formål er å verne viktige mellomstatlige organisasjoner på samme måte som stater.⁸⁹ Lovgiver ønsker å forholde seg til folkerettens regler, noe som bidrar til en harmonisering av lovgivningen. Dette kan bidra til det internasjonale samarbeidet i kampen mot terrorisme.

EUs rammebeslutning bruker uttrykket "international organisation", som etter sin ordlyd kan favne noe videre enn det den norske bestemmelsen gjør. Enhver internasjonal organisasjon vil tilsynelatende inkludere mer enn bare mellomstatlige organisasjoner. Rettskildene sier ingenting om hvorvidt det er et bevisst valg eller om det er en utilsiktet forskjell som følge av oversettelse.

⁸⁸ Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) s. 94.

⁸⁹ Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) s. 94. Se også sitatet nevnt ovenfor.

Frivillige organisasjoner nyter ikke godt av vernet som strl. § 147 a gir i følge lovforarbeidene, til tross for et lignende behov for beskyttelse. Her gir lovgiver uttrykkelig beskjed om at disse organisasjonene må påberope de alminnelige straffebudene. Dette virker på mange måter urimelig for de organisasjonene som faller utenfor bestemmelsen. Dersom lignende hensyn gjør seg gjeldende for frivillige organisasjoner, henholdsvis samarbeid på tvers av statsgrensene, taler dette for at strl. § 147 a også burde omfatte disse. Utelukkelsen av frivillige organisasjoner fremstår således som arbitrær i denne sammenhengen. Det er ikke med dette sagt at de frivillige organisasjonene står rettsløs ettersom de fremdeles kan påberope vernet i de øvrige straffebestemmelsene. Derimot gir strl. § 147 a et sterkere vern som kan bidra til å sikre samvirke over statsgrensene.

Hustad tar til orde for at det kan være hensiktsmessig å lempe noe på vilkårene som kreves i folkeretten, slik at mellomstatlige organisasjoner som ikke omfattes av vernet i strl. § 147 a, gis den beskyttelse som trengs. Et av argumentene som påberopes er behovet for internasjonal samarbeid og at dette vanskeliggjøres uten beskyttelse av strl. § 147 a.⁹⁰

Dette fremstår som hensiktsmessig. Flere internasjonale organisasjoner fortjener samme vern fra terrorlovgivningen som de organisasjonene som omfattes av folkerettens definisjon. En slik lemping vil bidra til økt vern for de organisasjonene som i like stor grad fortjener å bli vernet. Det er langt på vei de samme hensynene som gjør seg gjeldende når det gjelder behovet for vern, henholdsvis at de bidrar til internasjonalt samarbeid, uavhengig om hvorvidt de omfattes av folkerettens strenge definisjon av hva som betegnes som en internasjonal organisasjon.

3.5.3 "Tvinge... til å gjøre, tåle eller unnlate noe"

Spørsmålet som må reises i denne forbindelse er hva som ligger i uttrykket "tvinge". Hva er tvang i denne sammenhengen? Den øvrige delen av ordlyden fremstår som utvetydig.

⁹⁰ Hustad s. 58-59.

En alminnelig forståelse av ordlyden tilsier at handlingen er gjort i den hensikt å påvirke en avgjørelsesprosess med ulovlige – og som oftest voldelige – midler. "Å tvinge" henspiller typisk til en situasjon hvor et subjekt gjør noe som det ellers ikke ville gjort, og viktigst av alt; mot sin egen vilje.

Forarbeidene påpeker likhetstrekk med straffeloven § 222 om tvang.⁹¹ Bestemmelsene bruker samme uttrykk, og ettersom forarbeidene ønsker å indikere likheter, er det naturlig å legge til grunn en lik forståelse av ordet "tvinge".

Denne fortolkningen er i samsvar med Høyesteretts begrepsbruk i Rt. 1996 s. 226.⁹² Saken gjaldt en mann i 20-årene som tvang en tenåringsjente ned en trapp og med seg noen meter. Domfelte truet også med en pistol som ytterligere styrket innslaget av tvang. Det kan også argumenteres for at bruk av vold praktisk sett er et vilkår for at det skal foreligge tvang, dette enten gjennom trusler om bruk av vold eller faktisk bruk av vold som frihetsberøvelse, legemsbeskadigelse, drap og lignende. Uten bruken av vold vil det være vanskeligere å gi tvangen den nødvendige tyngden som kreves for at subjektet gir etter for tvangen. Det er viktig å bemerke at det skal mer til enn bare tvang for å omfattes av bokstav c, ettersom det som tvangen gjelder må være av vesentlig betydning.⁹³

3.5.4 Kort om rettsstridsreservasjon i § 147 a første ledd, bokstav c

Strl. § 147 a første ledd, bokstav c oppstiller et krav om at tvangen som utøves mot offentlige myndigheter eller mellomstatlig organisasjon må være "urettmessig". Dette virker overflødig, ettersom det vanskelig kan tenkes at tvang ellers kan anses som rettmessig eller lovlig. Det kan tenkes at lovgiver ønsker å skille mellom politisk innflytelse eller – påvirkningskraft, men det fremstår som åpenbart at det ikke kan anses som tvang. Begrepet "tvang" har negative assosiasjoner, og reguleres i tillegg av et eget straffebud.⁹⁴ En naturlig forståelse av uttrykket tilsier at subjektet for tvangen gjør eller unnlater å gjøre noe, mot sin egen vilje.

⁹¹ Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) s. 94.

⁹² Kjennelsen s. 228.

⁹³ Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) s. 94.

⁹⁴ Strl. § 222.

Det blir desto mer uklart hvorfor det trengs en rettsstridsreservasjon når man ser på de aktuelle straffebudene som kan betegnes som terrorhandling forutsatt et tilstrekkelig forsett. Strl. § 147 a lister opp flere alvorlige straffbare handlinger og det er vanskelig å finne gode, praktiske eksempler på når drap med hensikt om å spre alvorlig frykt i en befolkning, kan anses som rettmessig eller lovlig.

Begrunnelsen for rettsstridsreservasjoner er beskrevet i forarbeidene:

”Faren for at det skal oppstå situasjoner der en gjerningsperson oppfylder vilkårene i § 147 a uten at handlingen reelt sett bør anses som en terrorhandling, er etter dette atskillig mindre. Men selv om det tas hensyn til at det må ha blitt begått en særdeles alvorlig straffbar handling, kan det ikke utelukkes at det helt unntaksvis oppstår situasjoner der en slik handling ikke bør anses som en terrorhandling selv om kravene til forsett i bokstavene a, b eller c er oppfylt.”⁹⁵

Uten konkrete eksempler er det vanskelig å forestille seg realistiske situasjoner hvor slike alvorlige straffbare handlinger likevel ikke bør pådømmes. Bestemmelsen bærer preg av å inkludere en nærmest selvsagt sikkerhetsventil. Dessuten er det en vidt akseptert tanke i strafferetten at det skal innfortolkes en alminnelig rettsstridsreservasjon i de fleste straffebudene.⁹⁶ Således kan man si at det er overflødig å uttrykkelig nevne rettsstridsreservasjonen i strl. § 147 a.

3.5.5 ”Av vesentlig betydning”

Det avgjørende er hva som skal til for at tvangen som offentlige myndigheter eller mellomstatlig organisasjon utsettes for kan regnes som av vesentlig betydning. Kreves det at myndighetenes eller organisasjonens virksomhet endres eller opphører?

Etter alminnelig fortolkning av ordlyden kan det utledes at ikke enhver tvang oppfyller vilkåret i bokstav c. Tvangen må påvirke rettssubjektet på særlig måte. Forarbeidene legger

⁹⁵ Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) s. 94.

⁹⁶ Andenæs s. 155.

til grunn at det skal foretas en konkret vurdering av om tvangen er av "vesentlig betydning". Momentene kan derfor variere noe fra tilfelle til tilfelle. Rettssubjektets oppfatning av tvangen skal tillegges vekt i vurderingen.⁹⁷ Med rettssubjekt refereres det til stat eller mellomstatlig organisasjon. Dersom det skal legges vekt på rettssubjektets subjektive oppfatning av situasjonen, vil dette kunne medføre variasjoner og ulikheter i lovanvendelsen. Dette underbygges også av at det skal legges til grunn en konkret vurdering av den aktuelle tvangen. Dette vil naturlig nok variere avhengig av subjektiv oppfatning av situasjonen. Hvorvidt det er mulig å utforme en objektiv norm som kan anvendes konkret på den enkelte sak, gjenstår å se. For øyeblikket ligger det ingen rettspraksis til grunn på dette området. Derimot ligger det til rette for at det blir forskjeller og en viss ulikhet i lovanvendelsen. På strafferettens område er det sentralt å ha en objektiv målestokk å jobbe mot, og dette kan by på problemer i vurderingen.

Et annet moment kan være "om tvangen vanskeliggjør eller umuliggjør utførelsen av de arbeidsoppgavene rettssubjektet har ansvar for å utføre og viktigheten av disse arbeidsoppgavene".⁹⁸ Dersom tvangen vanskeliggjør eller umuliggjør utførelsen av rettssubjektets arbeidsoppgaver er det nærliggende å fortolke dette til å være tvang som er av vesentlig betydning.

⁹⁷ Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) s. 94.

⁹⁸ Hustad s. 53-54.

4 Terrorhensikt etter straffeloven av 2005

4.1 Innledning

I 2005 kom forslaget til ny straffelov, og reglene om terrorhandling er gjenstand for revisjon. Lovforslaget er vedtatt, men er ikke i kraft ennå. Begrunnelsen for å inkludere dette i avhandlingen, er at lovgiver har gitt uttrykk for et ønske om å innskrenke skyldkravet. I lovforslaget til ny straffelov har lovgiver endret det kvalifiserte forsettet i form av et spesifikt subjektivt overskudd, kalt terrorforsett, til "terrorhensikt".⁹⁹ Legaldefinisjonen for hva som anses som en terrorhandling vil, med andre ord, endres. I det følgende skal jeg gjøre rede for de nye reglene, samt påpeke likheter og forskjeller i forhold til gjeldende rett. Hovedfokus vil være på eventuelle forskjeller.

Det andre som kan bemerkes er at terrorhandlinger og terrorrelatert aktivitet, har blitt viet et helt kapittel i den nye straffeloven.¹⁰⁰ Det som etter gjeldende rett reguleres av to paragrafer i straffeloven av 1902, har blitt til 14 paragrafer i straffeloven av 2005.

I lovforarbeidene påpekes det at terrorhandlinger har blitt langt mer aktuelle enn det de var før, sammenlignet med de mer tradisjonelle truslene mot kongeriket. Videre er internasjonal regulering av terrorhandlinger blitt så komplekse og omfattende at lovgiver ser seg nødt til å plassere terrorlovgivningen i et eget kapittel for oversiktens del.¹⁰¹

4.2 Straffeloven 2005 § 131

4.2.1 Oversikt

Når det gjelder strl. § 147 a og de øvrige bestemmelsene som regulerer terrorhandlinger og terrorrelatert aktivitet, kan det muligens tilskrives en form for rettslig og politisk panikk. Straffeloven av 2005 § 131 er i all hovedsak en videreføring av strl. § 147 a. Dette er klart når man sammenligner lovens ordlyd med lovforslaget. Lovforarbeidene understreker også dette.¹⁰² Den mest sentrale endringen er overgangen fra "terrorforsett" til "terrorhensikt".

⁹⁹ Strl. 2005 § 131.

¹⁰⁰ Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 154 og straffeloven av 2005 kapittel 18.

¹⁰¹ Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 154.

¹⁰² Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 314-315.

Med terrorhensikt menes at gjerningspersonen har hatt til hensikt å fremkalle følgene i bokstav a, b eller c.¹⁰³

Det er også verdt å bemerke at den gamle bestemmelsen har blitt delt opp i flere paragrafer, blant annet for grove terrorhandlinger, terrorforbund og terrortrusler. En del av begrunnelsen ligger i lovgivers ønske om å komme nærmere definisjonen av terrorhandlinger som utpensles i EUs rammebeslutning 13. juni 2002 om bekjempelse av terrorisme art. 1 (1).¹⁰⁴ I tillegg ønsker lovgiver at skyldkravet skal fokusere på målet med terrorhandlinger; *”å skape kaos eller frykt eller å påvirke avgjørelser”*.¹⁰⁵ Ved å utforme flere, og mer presise lovregler, samt å samle disse i et eget kapittel, ønsker lovgiver å presentere en oversiktlig og strukturert gjennomgang av straffebudene enn det vi hadde før.¹⁰⁶

Strl. 2005 § 131 er en viktig bestemmelse for kapittel 18 i straffeloven av 2005. Den er en videreføring av den gjeldende terrorbestemmelsen, og vil dermed til enhver tid definere hva som omfattes i begrepet *”terrorhandling”*.¹⁰⁷ Dette er nødvendig videre i kapitlet, ettersom de andre bestemmelsene refererer til terrorhandlinger eller terrorrelaterte handlinger.¹⁰⁸ Som nevnt er terrorhandling et vagt og tvetydig begrep. Dersom loven ikke inneholdt en eller annen form for definisjon eller avgrensning, ville det være vanskelig å knytte rettsvirkninger til gjerningspersonens adferd.

Videre innebærer § 131 straffeskjerpelser for allerede grove og alvorlige straffbare handlinger. Et viktig moment her er at ved mistanke om grove forbrytelser, kan politiet anvende mer omfattende etterforskningsmetoder.

4.2.2 Kort om forsett i straffeloven av 2005

Etter gjeldende rett er forsett hovedregelen for hvilken skyldgrad som kreves for å dømme gjerningspersonen.¹⁰⁹ Straffeloven av 1902 inneholder ingen legaldefinisjon av uttrykket

¹⁰³ TOSLO-2007-167415 s. 17.

¹⁰⁴ Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 315.

¹⁰⁵ Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 14.

¹⁰⁶ Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 154.

¹⁰⁷ For problematisering rundt definisjonen av terrorhandling, se kapittel 2.

¹⁰⁸ Strl. 2005 kapittel 18.

¹⁰⁹ Strl. § 40.

forsett. Forsettets innhold er i betydelig grad utpenslet i rettspraksis og juridisk litteratur.¹¹⁰ I den nye straffeloven av 2005 har lovgiver valgt å legge til en legaldefinisjon av forsett.¹¹¹ Definisjonen er bygget på veletablert rettspraksis og de uskrevne regler som har vært et helt sentrale i strafferetten i flere tiår. Kodifiseringen legger ikke opp til store endringer i hvordan begrepet skal forstås og anvendes, men for ordens skyld har lovgiver omsider gitt den definisjon i lovs form.

Departementet ville gi en legaldefinisjon av informative grunner, samt å gjøre grensene for skyldkravet klare.¹¹² Jeg finner det naturlig å se strl. 2005. §§ 22 og 131 i sammenheng, ettersom reglene vil tre i kraft samtidig.

4.2.3 Terrorhensikt

Uttrykket "terrorhensikt" finner vi i strl. 2005 § 131 første ledd. I likhet med strl. § 147 a lister bestemmelsen opp flere alvorlige straffbare handlinger i første ledd, hvor det objektive gjerningsinnholdet må være oppfylt og overtrådt med tilstrekkelig skyldgrad. Skyldgraden som kreves er forsett, jf. strl. 2005 § 21. I tillegg må de straffbare handlingene være begått med den hensikt nevnt i bestemmelsens annet ledd. Innholdet i annet ledd er identisk med innholdet i strl. § 147 a, som er gjeldende rett i dag. For nærmere analyse av dette innholdet, se kapittel 3.

Som nevnt ønsket Norge å komme nærmere definisjonen av terrorhandlinger slik den fremkommer av EUs rammebeslutning 13. juni 2002 om bekjempelse av terrorisme art. 1 (1). Det er imidlertid en forskjell, henholdsvis at enkelte former for grovt skadeverk ikke listes opp i oppregningen i første ledd og dermed ikke kan anses som terrorhandling. Dette begrunnes med at lovgiver ikke ønsker å anse skadevoldende demonstranter som terrorister.¹¹³ Her ser vi et lite brudd med EUs rammebeslutning, og det foreligger ingen fullstendig harmonisering mellom regelverkene. Likevel kan det anses som en praktisk løsning, ettersom skadevoldende demonstrasjoner bryter med den allmenne oppfatningen av hva som anses som terrorisme. Demonstranter har tradisjonelt sett ikke blitt regnet som

¹¹⁰ Se for eksempel Rt. 1991 s. 600 på s. 602.

¹¹¹ Strl. 2005 § 22.

¹¹² Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) s. 111

¹¹³ Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 28.

terrorister, til tross for vesentlig økonomiske tap, samt personskade som følge av voldelig opptøyer.

Hensikt er en kvalifisert form for forsett¹¹⁴, ofte kalt hensiktsforsett. Gjerningspersonen ønsker å oppnå et bestemt resultat og med positiv kunnskap bryte det objektive gjerningsinnholdet i et straffebud. Det er tale om et bevisst og reflektert lovbrudd. Typisk vil slike handlinger medføre økt straffverdighet på grunn av fremtrådt ond vilje som strafferettslig lovregulering vil til livs.

En alminnelig forståelse av uttrykket "terrorhensikt" indikerer at gjerningspersonen har hatt som formål å oppfylle et av vilkårene i strl. 2005 § 131 annet ledd, jf. § 22. Motivasjonen bak handlingen er spesielt viktig, ettersom det er målsetningen som bestemmer hvilke straffebestemmelser gjerningspersonen skal tiltales etter. Det må bemerkes at det avgjørende er hvilke konsekvenser gjerningspersonen ønsket å fremprovosere. Det kreves ikke at konsekvensene faktisk har inntrådt.¹¹⁵ I lovforarbeidene beskrives terrorhensikt som "en kvalifisert form for terrorforsett".¹¹⁶

Ettersom det her er tale om hensikt, må det anføres som ikke tilstrekkelig at gjerningspersonen har ansett følgen som sannsynlig. Har gjerningspersonen forestilt seg at handlingen kan ha en straffbar følge, og til tross for dette velger å gjennomføre handlingen likevel, er heller ikke dette tilstrekkelig. Dette kalles *dolus eventualis*, eller den positive innvilgelsesteori.¹¹⁷ Videre må det vesentlig mer til enn uaktsomhet for å dømmes etter § 131.

Det er kun tilfellene hvor gjerningspersonen har til hensikt å oppfylle innholdet i det aktuelle straffebudet¹¹⁸, som defineres som terrorhandling etter § 131. Terrorhensikt innebærer derfor en innstramming av definisjonen av terrorhandlinger i norsk rett.

¹¹⁴ Andenæs s. 241.

¹¹⁵ Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 315.

¹¹⁶ Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 175.

¹¹⁷ Andenæs s. 235-236.

¹¹⁸ Strl. 2005. § 22.

Begrepet "terrorhensikt" er viktig ettersom strl. 2005 § 22 gir en legaldefinisjon på forsett. Hadde "terrorforsett" fortsatt vært vilkåret ville gjerningspersonen etter en ordlydsfortolkning kunne tiltales etter de forskjellige gradene av forsett. Bestemmelsen ville da favne videre og ville ramme tilfelle hvor skyldkravet er helt i grenselandet mellom forsett og uaktsomhet, altså *dolus eventualis* – såkalt eventuelt forsett etter straffeloven av 2005. En slik vid definisjon ville gå på tvers av oppfatningen av terrordefinisjonen slik den diskuteres i lovens forarbeider, altså at det er særlige beveggrunner og motivasjon som ligger til grunn for terrorhandlinger.

4.2.4 Kort om straffeloven 2005 § 132

Strl. 2005 § 132 angir straffeskjerpelse i tilfelle grove terrorhandlinger. Lovgiver ønsker å dele terrorhandlinger inn i en alminnelig del og en grov del. Første ledd gir anvisning på enkelte momenter som skal tillegges vekt i vurderingen om hvorvidt en terrorhandling betegnes som grov.¹¹⁹

Her er det naturlig å innfortolke terrorhensikt som skyldkrav. Hvorvidt dette også gjelder for kapitlets øvrige bestemmelser, fremstår som usikkert. På den ene siden kan det virke hensiktsmessig, på den andre siden fremkommer det ingenting av ordlyden som tilsier at "terrorhensikt" er vilkåret for å dømmes på grunn av for eksempel terrorfinansiering. I lovforarbeidene fremgår det at skyldkravet i kapitlets øvrige bestemmelser ikke er "terrorhensikt".¹²⁰

Handlinger som oppfyller vilkårene i § 132 er i utgangspunktet terrorhandlinger. Det er karakteren av handlingen som vurderes som så alvorlig og grov, at lovgiver har sett det nødvendig å inkludere en straffeskjerpelsesregel. Denne regelen er en nyvinning i kontemporær norsk rett. Den øker den til nå alminnelige, strengeste strafferammen på 21 års fengsel til 30 års fengsel. Denne markante økningen på ni år indikerer lovgivers vurdering av terrortrusselen. Terrorhandlinger har varierende mål, men angrep som ødelegger selve samfunnsstrukturen eller påfører betydelige skader er ikke utenkelige. Det er de helt

¹¹⁹ Strl. 2005 § 132 første ledd, bokstav a til c.

¹²⁰ Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 317-325.

ekstraordinære tilfellene som skal rammes av denne bestemmelsen.¹²¹ Vilkåret for å dømmes for terrorhandling er i utgangspunktet strengt, og det er kun unntaksvis at denne bestemmelsen skal kunne påberopes.

Forslaget om økning kom i sammenheng med forslag til økte strafferammer for krigsforbrytelser, forbrytelser mot menneskeheten og folkemord.¹²²¹²³

¹²¹ Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 316.

¹²² Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 170.

¹²³ Se kapittel 7 for vurdering av endringene.

5 Subjektive vilkår for straff i terrorlovgivningen

5.1 Problemstilling

Vilkåret for straff i strl. § 147 a omhandler langt på vei gjerningspersonens subjektive oppfatning og forestilling, motivasjon og sinnelag i større grad enn mye av strafferetten for øvrig. Dette er helt vesentlig vilkår i straffebestemmelsen. Gjerningspersonen kan ha begått handlinger som i det ytre er identiske med andre straffbare handlinger. Derimot er det hans forestilling og motivasjon om at handlingen skulle fremprovosere en av følgene i bokstav a, b eller c som avgjør hvorvidt det er en terrorhandling eller ikke.

For å kunne avgjøre skyldspørsmålet med positiv kunnskap, må man kunne få innsikt i gjerningspersonens motivasjon, tanker og refleksjoner. Gjerningspersonen er ikke forpliktet til å bidra til sin egen domfellelse, og må derfor ikke svare på spørsmål som kan virke selvinkriminerende. Terrorlovgivningen, slik den er utformet i dag, er derfor problematisk. Dette er på grunn av definisjonen av terrorhandling, men også på grunn av vilkåret om intensjon og målrettet konsekvens på gjerningspersonens side. Det oppstår en rekke spørsmål om rettsikkerhet i denne forbindelse.

5.2 Etterprøvbarehet

Det er tenkelig at handlinger som i det ytre er identiske med en terrorhandling, ikke omfattes av definisjonen på grunn av motivasjonen bak handlingen. Et eksempel på dette kan være drap. Det avgjørende er hvorvidt gjerningspersonen har hatt til hensikt å, for eksempel, skape alvorlig frykt i en befolkning ved å begå drapet. Dersom det subjektive overskuddet ikke er til stede, kan man ikke tale om terrorhandling. Gjerningspersonen tiltales da for drap etter strl. § 233.

Her står domstolene overfor et vanskelig bevisspørsmål. Skyldkravet er i så stor grad subjektivt, at å bevise "terrorhensikt" vil være komplisert. Det eneste etterprøvbare domstolene har, er den ytre adferden til gjerningspersonen. Som nevnt ovenfor er det den spesielle motivasjonen som er avgjørende for om handlingen benevnes som en terrorhandling. Det er ikke tilstrekkelig å analysere selve handlingen alene.

Her øker risikoen for uriktige avgjørelser. Gjerningspersonens motiver er ikke direkte observerbare. Med mindre gjerningspersonen kommer med avslørende innrømmelser, har retten bare de ytre, observerbare handlingene til tiltalte som utgangspunkt for vurderingen. Et sentralt poeng er at det ikke alltid er sammenheng mellom en persons subjektive innstilling og ytre adferd. På den annen side kan det godt være at personen har terrorhensikt, men at dette ikke kan slutes fra vedkommendes adferd – handlingen trenger ikke å bære preg av å være straffbar. For eksempel vil ikke kjøp av flybillett være en handling som vanligvis har strafferettslige konsekvenser tilknyttet seg. Derimot kan vedkommende som kjøper billetten intensjon om å kapre flyet, holde besetning og passasjerer gissel for å presse offentlige myndigheter til å gjøre noe mot deres vilje. Dette kan være indisier på at personene skal begå en straffbar handling¹²⁴, men det kan vanskelig sies at forbrytersk forsett og hensikt kan utledes basert på denne adferden.

Skyldspørsmålets sentrale del er gjerningspersonens motivasjon for handlingen. Andenæs uttaler at "[e]n rettferdig gjengjeldelse måtte forutsette at gjerningsmannen kunne bebreides for handlingen."¹²⁵ I forarbeidene kommenterer departementet at det "[a]v rettssikkerhetsgrunner er det lite ønskelig å la avgjørelsen av skyldspørsmålet i så stor grad bero på bevisvurderinger av den tiltaltes sinnelag."¹²⁶ Slik kravet er utformet i dag¹²⁷, er gjerningspersonens sinnelag et vesentlig moment i vurderingen om hvorvidt straffebudets objektive gjerningsinnhold er krenket.

Dette vil innebære utfordringer for politiets etterforskere også, spesielt når det er snakk om preventive virkemidler. Å kunne avverge alvorlige og grove forbrytelser før de er fullførte, er svært fordelaktig. Det som holder myndighetene tilbake fra å pre-aktivt forhindre enhver forbrytelse, er borgernes mange rettigheter, herunder frihet til å ikke bli overvåket unødvendig, for eksempel. Ved større terrorhandlinger er det ofte risiko for et betydelig antall menneskeliv. Det at politiet kan forhindre at forbrytelser blir gjennomført, vil i slike tilfelle forbigå nærmest alle andre hensyn på grunn av det potensielle omfanget en slik handling har. Hvorvidt en mulig gjerningsperson oppfyller vilkåret om "terrorhensikt" kan

¹²⁴ Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) s. 42.

¹²⁵ Andenæs s. 209.

¹²⁶ Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) s. 43.

¹²⁷ Strl. § 147 a.

være vanskelig å avgjøre før handlingen er begått. Politiet tar tidvis i bruk skjulte metoder for å forebygge straffbare handlinger, typisk ved overvåkning. Med et så strengt vilkår som utgangspunkt skal det sterke indikasjoner og beviser til før politiet får tillatelse til å iverksette ekstraordinære etterforskningstiltak i håp om å avverge potensielle terrorhandlinger.

5.3 Legalitetsprinsippet

Spørsmålet her er om strl. § 147 a kan komme i konflikt med legalitetsprinsippet, Grunnloven § 96 og EMK art. 7. Problemet oppstår i forbindelse med lovens presisjonsnivå og utforming. Grl. § 96 uttrykker legalitetsprinsippet i norsk rett. "Ingen kan dømmes uten etter Lov."¹²⁸ Det er en allment akseptert tolkning at "dømmes" skal forstås som "straffedømmes".¹²⁹ Det må altså foreligge en klar lovhjemmel for å ilegge straff.

Legalitetsprinsippet er en grunnleggende rettssikkerhetsgaranti i strafferetten. Formålet er å hindre maktmisbruk fra myndighetenes side, og skal verne borgerne ved å kreve lovhjemmel for inngrep i borgernes frihetssfære. Prinsippet gjelder overalt hvor offentlige myndigheter griper inn i borgernes alminnelige frihet ved påbud eller forbud. Jeg avgrenser mot de forvaltningsrettslige tilfellene og fokuserer på det strafferettslige.

Straffebudene som utvikles gjennom lovgivningsprosessen er tjent med å være klare slik at borgerne kan forutse sin rettsstilling. Legalitetsprinsippet krever at det foreligger en lov før noen kan dømmes til straff, men i det ligger det et element av presisjon. Reglene kan ikke være så generelt utformet at ethvert tilfelle vil rammes. Samtidig kan ikke reglene være så snevre at det blir upraktisk å anvende dem. Derfor har vi i all hovedsak ett straffebud som regulerer drap, uavhengig av hvorvidt det er brukt stikk- eller skytevåpen.

Strl. § 147 a forutsetter at gjerningspersonen har et subjektivt overskudd som vanskelig lar seg bevise. Den subjektive siden av straffbarheten er så langt på vei et objektivt straffbarhetsvilkår, at det kan tenkes å oppstå rettssikkerhetsproblemer i forbindelse med

¹²⁸ Grunnloven § 96, første punktum.

¹²⁹ Andenæs s. 104.

lovanvendelsen.¹³⁰ Før anvendelsen av strl. § 147 a blir aktuell forutsettes det at gjerningspersonen allerede har oppfylt et eller flere andre straffebed, og således vil de mest sannsynlig dømmes uansett. Likevel taler hensynet for effektive og pragmatiske strafferegler for at strl. § 147 a ikke blir en betydningsløs straffebestemmelse.

Departementet fremholder også et annet poeng; "å gjennomføre forpliktelsene på en klar og lojal måte, samtidig som det ikke oppstilles unødige generelle straffetrusler".¹³¹ Resultatet er mer spesifikke straffebed som regulerer den sentrale terrorhandling, samt terrorrelatert aktivitet. Fra et legalitetsprinsipielt ståsted kan man argumentere for at dette er mer hensiktsmessig enn de reglene vi har i dag.

Generelle regler kan anses som for upresise, og dermed risikerer man at hensynet til forutberegnelighet for borgerne ikke er ivarettatt. Borgernes mulighet til å forutberegne sin egen rettsstilling er en forutsetning for rettssystemets funksjonalitet og eksistens. Hensynet gjør seg spesielt sterkt gjeldende på strafferettens område. Straff er et vesentlig inngrep i en borgers liv. Det er imperativt at uskyldige ikke dømmes, og at borgerne forstår de reglene som gjelder til enhver tid.

Upresise lovbestemmelser blir fort gjenstand for tolkning. Varierende forståelse av lovteksten kan utsette tiltalte for brudd på rettssikkerheten før en domstolene etablerer rettspraksis. Den enkle løsningen på problemet er at lovgiver utformer mer konkrete ordlyder uten å fjerne all rimelig fleksibilitet.

5.4 Særlig om terrorforbund

5.4.1 Generelt om straffri forberedelse

I norsk rett har vi et prinsipp om straffri forberedelse som i forarbeidene til terrorlovgivningen beskrives som hovedregelen i norsk rett.¹³² Dette inkluderer forberedelser som "består i å avtale å begå straffbare handlinger."¹³³ Dette markerer den

¹³⁰ Se punkt 5 i denne fremstillingen.

¹³¹ Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 154-155.

¹³² Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) s. 14.

¹³³ TOSLO-2007-167415 s. 17.

nedre grensen til forsøk.¹³⁴ Den straffbare handlingen må være påbegynt før gjerningspersonen kan straffes for forsøk, jf. strl. § 49, og det er når dette punktet er passert at straffverdigheten vanligvis inntreffer. Begrunnelsen for prinsippet er at gjerningspersonens onde vilje har ikke manifestert seg i form av en straffbar handling. Ingenting straffbart har skjedd.

En person kan anskaffe et lovlig, potensielt drapsvåpen, for eksempel en kjøkkenkniv, planlegge angrepet i detalj, orientere seg om mulige fluktveier, kjøpe mørke klær til bruk på drapsnatten og lignende uten at dette er straffbart. Handlingen har ikke manifestert seg i virkeligheten. På forberedelsesstadiet er alt dette i den potensielle gjerningspersonens sinn. Dersom gjerningspersonen krysser grensen for hva som betegnes som forsøk etter § 49, kan straffbarheten bortfalle dersom gjerningspersonen gjennomfører en tilbaketrede fra forsøket slik beskrevet i strl. § 50.

5.4.2 Innledende bemerkninger om terrorforbund

Reglene om forbund åpner for at personer som inngår en avtale om terrorhandling, kan straffeforfølges og straffes for dette uten at mer konkrete tiltak i retning av et anslag er gjennomført. To eller flere personer avtaler at de skal gjennomføre en terrorhandling. Lovgiver mener at allerede her har det skjedd noe straffverdig, og av alvorlig karakter som begrunner den strenge strafferammen.¹³⁵ Dette er et unntak til utgangspunktet i strl. § 49. Etter det jeg kan se, har ikke disse reglene om forsøk endret seg vesentlig i den nye straffeloven av 2005. Argumentasjonen vil derfor være aktuell for den nye loven også.¹³⁶

Bakgrunnen for regelen er Sikkerhetsrådets resolusjon 1373 som pålegger statene å kriminalisere finansiering, planlegging, forberedelse av terrorhandling, i tillegg til gjennomføringen av selve terrorhandlingen.¹³⁷ Lovgiver anerkjenner at terrorhandlinger som oftest begås av flere personer i forbund, og dette begrunner til dels behovet for regelen.¹³⁸

¹³⁴ Strl. § 49.

¹³⁵ Strl. § 147 a tredje ledd setter strafferammen til 12 år og strl. 2005 § 133 til 10 år.

¹³⁶ Strl. 2005 § 16.

¹³⁷ Sikkerhetsrådets resolusjon 1373 punkt 2, bokstav e.

¹³⁸ Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) s. 42.

I terrorlovgivningen er altså selve forberedelsen gjort straffbar, noe som er et brudd med den tradisjonelle tankegangen i norsk strafferett. Planlegging eller forberedelse av terrorhandling er relativt tidlig i forløpet som leder til den straffbare handlingen. Avtale om å begå terrorhandling kan sies å være enda tidligere i prosessen, noe som reiser flere problemer.

5.4.3 Nærmere om strl. § 147 a tredje ledd

Strl. § 147 a tredje ledd favner svært vidt, og det er mye som kan subsumeres under bestemmelsen. Det kan være problematisk å sette grenser for hva som faller innenfor og utenfor bestemmelsen når tilsynelatende så mye kan betegnes som forbund. Hva skal til for at man regner at avtale om terrorforbund foreligger? Hvilke personelle, materielle og prosessuelle krav må ligge i grunnen før det kan sies å være inngått avtale om terrorhandling? Loven gir ingen anvisning på dette, så svaret må utledes fra andre rettskilder.

Forarbeidene uttaler følgende om terrorforbund:

”« 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.”¹³⁹

I Bhatti-saken bruker retten juridisk litteratur skrevet av Bratholm, Matningsdal og Husabø for å avklare kravene for det nærmere innholdet i forbundet.¹⁴⁰ Litteraturen omhandler ikke strl. § 147 a direkte, men ettersom lovgiver ønsker at terrorforbund skal forstås på samme måte som forbund ellers i straffeloven, åpner dette for analogisk fortolkning av begrepet. Det kreves ingen konkrete detaljer om sted, tid og midler. Avtalen må være endelig og alvorlig ment. Det er ingen krav til skriftlighet. Avtalen må ha som hensikt å begå handling som bryter med et eller flere straffebud. Forbrytelsen anses fullbyrdet når avtalen er inngått. Ikke minst legger Bratholm/Matningsdal til grunn at skyldkravet er forsett, og at

¹³⁹ Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) s. 95.

¹⁴⁰ TOSLO-2007-167415 s. 18.

gjerningspersonen må være klar over at det er inngått en avtale. Når det gjelder terrorforbund kan det virke som om skyldkravet må være terrorforsett, ettersom man inngår avtale om å begå en terrorhandling.¹⁴¹

På bakgrunn av denne teorien oppstiller tingretten tre vilkår for at det kan sies å foreligge et terrorforbund. For det første må det foreligge en endelig og alvorlig ment avtale. For det andre må handlingen rammes av et straffebud. For det tredje må avtalen ha som intensjon å utføre handlingen med tilstrekkelig skyld, altså forsett.

Bestemmelsen gir politiet anledning til å gripe inn før den faktiske terrorhandlingen har blitt gjennomført. Lovgiver er også av den oppfatning at det er viktigere å forhindre at terrorhandlinger blir gjennomført, enn å oppklare allerede fullførte terrorhandlinger. Dette ble uttalt i forarbeidene til endringsloven om romavlytting og bruk av tvangsmidler for å hindre alvorlig kriminalitet.¹⁴² Terrorhandlinger blir brukt som eksempel på typen alvorlig kriminalitet som de nye reglene tar sikte på å forhindre. For at regelen skal kunne ha noen som helst form for praktisk betydning, må vedkommende gjerningspersoner som inngår avtale om terrorhandling, allerede være under overvåkning av myndighetene, eventuelt at en av avtalepartene melder fra til politiet.

Bestemmelsen om terrorforbund åpner for særdeles vanskelige vurderinger når det kommer til bevissspørsmål og håndhevelse for øvrig. Det oppstår raskt vanskelige grensetilfeller. Dette ble understreket i forarbeidene også.¹⁴³ Dette kan også stille rettssikkerhetsmessige problemer i forhold til uskyldspresumsjonen.¹⁴⁴

5.4.4 Pre-aktiv strafferett

Det er en tendens i nyere strafferett at enkelte forbrytelser skal etterforskes og avverges før de realiserer seg. Dette er i kontrast til den mer tradisjonelle tankemåten om at man etterforsker og dømmer gjerningspersonene etter at forbrytelser har funnet sted. Denne moderne formen for strafferett omfatter spesielt bestemmelser som inkluderer forskjellige stadier i forbrytelsesforløpet, typisk planlegging, tilrettelegging og forberedelser av annen

¹⁴¹ Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) s. 43.

¹⁴² Ot.prp. nr. 60 (2004-2005) s. 8.

¹⁴³ Innst.O. nr. 70 (2001-2002) s. 15.

¹⁴⁴ Se punkt 5.4.

art. Vanligvis vil handlinger med betydelig skadepotensiale være i kjernen av begrunnelsen for denne nye lovgivningsteknikken.

Som følge av dette har vi fått flere og mer omfattende regler om ekstraordinære etterforskningsmetoder som rom- og telefonavlytting, hemmelig beslag og lignende.¹⁴⁵ Et annet bemerkelsesverdig moment som refererer til denne nye tendens i lovgivningen, er politiloven § 7a og hjemmelen til å ransake biler for kniver eller skytevåpen, uten at det krever ”skjellig grunn til mistanke” om at det foreligger noe straffbart til grunn. For mer om dette, se Husabø.¹⁴⁶

5.4.5 Andre forbundsregler

Det har tilkommet flere forbundsregler i nyere tid, blant annet strl. §§ 233 a og 318. Reglene er i det vesentlig like med forbundsbestemmelsen i strl. § 147 a tredje ledd og strl. 2005 § 133. Det foreligger en straffbar handling på et tidligere stadium i gjerningsrekkefølgen, allerede før forsøk. Det er straffbart så tidlig som på forberedelsestidspunktet, og til en viss grad før dette også. Vilkåret om forbund kan oppfylles før noen praktiske ting har blitt anskaffet eller gjort klart, for eksempel når to eller flere blir enige om å begå en straffbar handling av et nærmere bestemt slag. Reguleringene vi har i dag omhandler i vesentlig grad kun de mest alvorlige forbrytelsene i norsk strafferett.

Begge bestemmelsene indikerer den nye trenden i strafferetten, samtidig som det er verdt å bemerke at strl. § 94 også regulerer forbund, og at dette straffebudet er vesentlig eldre enn de to førstnevnte er. Strl. § 94 omfatter regler om forbund om alvorlige forbrytelser mot kongeriket selvstendighet og sikkerhet, ledtog med fremmed statsmakt om overtakelsen av Norge, okkupasjon av Norge og lignende. Forræderibestemmelsene er blant de alvorligste i norsk strafferett, dersom strafferamme skal være en indikator. Handlinger som truer rikets selvstendighet og sikkerhet vil nødvendigvis utgjøre en trussel mot Norge som stat, og dermed å regne blant de groveste forbrytelsene i norsk strafferett. En gjennomført forbrytelse av denne art, vil ha vesentlig omfang og ramme mange mennesker. Likeså må sies om terrorhandlinger av særlig grov art. Nesten alle hensyn tilsier at det er

¹⁴⁵ Strpl. §§ 216, 216 b og 208 a.

¹⁴⁶ Erling Johannes Husabø, Pre-aktiv strafferett, *Tidsskrift for strafferett*, 2003 s. 97.

hensiktsmessig å avverge handlinger av slik art før de realiserer seg. Derfor har lovgiver sett seg forpliktet til å gi et spesielt vern når det kommer til handlinger av slik karakter og omfang.

5.5 Uskyldspresumsjonen

Uskyldspresumsjonen er et rettslig prinsipp som skal hindre at det begås urett mot tiltalte.

Tiltalte skal anses som uskyldig inntil det foreligger dom begrunnet med tilstrekkelige beviser til domfellelse. Dette knytter seg til bevisbyrden slik den er utformet i dag, altså at påtalemyndigheten må bevise utover enhver rimelig tvil at tiltalte er skyldig.¹⁴⁷

Uskyldspresumsjonen har lenge vært sikker ulovfestet rett og er ytterligere styrket ved inkluderingen av EMK art. 6 nr. 2 i norsk rett.

Det sentrale er om strl. § 147 a og strl. 2005 § 131 kommer i strid med uskyldspresumsjonen på grunn av det vanskelige bevistemået. Tanken er at det er vanskelig for tiltalte å føre motbevis, og at vedkommende dermed blir faktisk fratatt sin rett til forsvar. Dersom det straffbare forhold ikke er direkte observerbart, byr dette på problemer når det tas ut tiltale mot gjerningspersonen og vedkommende må bevise sin skyldfrihet. Dette medfører økt sannsynlighet for uriktig materielt resultat i domsapparatet. På den andre siden vil det vanskelige bevisspørsmålet også medføre problemer for politiet og påtalemyndighetene også, spesielt i forhold til strl. 2005 § 131 ettersom skyldkravet er såpass strengt. Bevisene som fremlegges vil mest sannsynlig være overvåkningsmaterialet innhentet av politiet. I forbindelse med politiets overvåkning er det en rekke rettssikkerhetsspørsmålet som kan stilles, men denne avhandlingen er ikke egnet for dette.

¹⁴⁷ Rt. 1978 s. 884.

6 Terrorlovgivningen i Norden

6.1 Innledning

I dette kapitlet vil jeg helt kort se hvordan lovgivningen er i Danmark, Sverige og Finland er. Hensikten er å gi en kort, komparativ oversikt over rettstilstanden i Nordens øvrige land.

Land i Norden har generelt sett hatt relativt lik lovgivning på de fleste områdene. Med internasjonalisering av mye rett, vil likhetene bli desto større og avstanden mellom ulikhetene mer betydelig. Det bemerkes at motivasjonen for de øvrige nordiske statene for å implementere ny terrorlovgivning, langt på vei er lik den norske stat.¹⁴⁸ Flere andre stater har hatt problemer med terrorangrep tidligere, for eksempel konflikten mellom Storbritannia og Irland, men mye av terrorlovgivningen ble endret når terrorisme ble identifisert som en reell og global trussel. Det må også bemerkes at Sverige, Finland og Danmark alle er EU-medlemmer, og således mer direkte mottaker av nye rettsregler gjennom EU enn det Norge er. Dette bidrar klart til at terrorlovgivningen i Norden er så ensartet som den er.

Jeg avgrensner mot terrorlovgivningen for øvrig, og fokuserer utelukkende på skyldkravet og definisjonen av terrorhandling etter nabolandenes rett. Lovgivningen på dette området er i Norden ganske lik, mye på grunn av folkerettslige føringer og internasjonale forpliktelser. Dette inkluderer reglene om terrorfinansiering, rekruttering, forbund, særlig farlige eller grove anslag og flere av de øvrige terrorbestemmelsene.

6.2 Danmark

Danmarks straffelov § 114 regulerer forholdet.¹⁴⁹ Bestemmelsen oppstiller et krav om særlig terrorforsett.¹⁵⁰ Dette er en formulering som i sitt innhold ikke er ulik innholdet Norge bruker i strl. § 147 a. Også dansk rett opplister et utvalg straffebestemmelser som med terrorforsett anses som terrorhandling. De straffebestemmelsene som nevnes har i det vesentlige korresponderende straffebud i norsk rett, altså de samme alvorlige forbrytelsene som kan anses som terrorhandlinger forutsatt et kvalifisert forsett. Den inkluderer drap, grov

¹⁴⁸ Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 159-160.

¹⁴⁹ Lov nr. 378 6. juni 2002.

¹⁵⁰ Bestemmelsens første ledd.

vold, frihetsberøvelse, kapring av transportmidler og brannstiftelse, for å nevne noen av straffebestemmelsene.

Forskjellen mellom Norges lovforslag til ny straffebestemmelse og EUs rammebeslutning, er at definisjonen av terrorhandling etter dansk rett omfatter alle forsettsformer, herunder sannsynlighetsforsett, eventuelt forsett osv. Det foreligger ingen krav om hensikt, derimot.

Interessant nok mente det danske Justisministeriet at terrorhensikt ville vært et for snevert vilkår, og valgte derfor det mer generelle forsettskravet.¹⁵¹ Norge er i dag i gang med prosessen som reviderer norsk terrorlovgivning og ønsker å stramme inn straffevilkåret i strl. § 147 a. Det er nettopp terrorhensikt Norge ønsker som vilkår.

6.3 Sverige

Sverige har gjennomført EUs rammebeslutning som egen lov.¹⁵² Vilkårene etter svensk lov er derfor i nærmest fullstendig harmoni EUs vilkår og definisjoner. Handlinger begått med terrorhensikt og som har et særlig skadepotensial, skal regnes som terrorhandlinger. EUs rammebeslutning har tilsvarende vilkår. Bestemmelsen gir anvisning på hvilke straffebud som er aktuelle som potensielle terrorhandlinger – også disse er i det vesentlige sammenfallende med handlinger nevnt i EUs rammebeslutning.¹⁵³

Per dags dato opererer Norge med en videre definisjon enn svenskene. Dersom lovforslaget i straffeloven av 2005 blir stående vil Norge ha en definisjon av terrorhandlingen som i det vesentlige er i harmoni med svensk rett. Forskjellene er få, men i Norge har vi ingen vilkår om at handlingen må ha særlig skadepotensial. Samtidig kan man argumentere for at realitetene er langt på vei de samme. De oppregnede straffebudene i strl. § 147 a første ledd er alle grove forbrytelser som alle har et skadepotensial, selv ved forsøk. Et godt eksempel er strl. § 233 om drap. Et reelt forsøk på drap har et implisitt skadepotensial. Handlinger før forsøksstadiet har også et skadepotensial, men gjerningspersonen har ikke kommet langt nok i hendelsesforløpet til at det er naturlig å knytte skadevirkninger til det. Forskjellen her

¹⁵¹ Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) s. 27.

¹⁵² Lagen om straff för terroristbrott (2003:148)

¹⁵³ 2 §, jf. 3 §.

er i realiteten liten, og det er kun i tilfellene hvor ordlyden kommer på spissen at det kan tenkes å innebære en konkret forskjell.

6.4 Finland

I likhet med Sverige, har Finland en definisjon som er i samsvar med EUs rammebeslutning. Ved reguleringen av terrorhandlinger ble det opprettet et eget kapittel for dette i den finske straffeloven.¹⁵⁴ Oppregningen av straffebestemmelsene som kategoriseres som handlinger som kan forhøyes til terrorhandlinger gjennom særlig hensikt, kalt terrorhensikt, samt har et særlig skadepotensial faller innenfor terrordefinisjonen etter finsk rett.¹⁵⁵ Handlingene som beskrives i straffebudene er sammenfallende med handlinger beskrevet i EUs rammebeslutning.

De finske reglene er tilsynelatende like de svenske.¹⁵⁶

6.5 Harmonisering av regelverk

Ved gjennomførelsen av lovendringen, vil Norge komme nærmere reguleringen slik den er utformet i Sverige og Finland. Begge disse statene har bygget sine rettsregler med EUs rammebeslutning som modell. Skyldkravet vil da være terrorhensikt. Forskjellen er at norsk rett ikke oppstiller noe vilkår om skadepotensial, eller noe annet skadevilkår. Både finsk og svensk rett har dette som vilkår. I realiteten vil det være liten forskjell på lovanvendelsen, ettersom det etter all sannsynlighet vil være en eller annen form for skade gjort dersom det tas ut tiltale mot noen for terrorhandlinger. Selv ved frihetsberøvelse¹⁵⁷ vil det være et visst potensial for skade. De øvrige bestemmelsene regulerer andre alvorlige forbrytelser, hvorav alle har et konkret skadeinnhold, for eksempel drap, brannstiftelse og lignende.

På grunn av forbrytelsens internasjonale særpreg er ikke dette noen ulempe. Vesentlige forskjeller i regelverkene kan anses som problematisk, ettersom terrorisme ofte har et internasjonalt preg i langt større grad enn de fleste straffbare handlinger for øvrig. Når slike

¹⁵⁴ Endringsloven 17/2003 og kapittel 34 a i straffeloven.

¹⁵⁵ 1 §.

¹⁵⁶ Se punkt 6.3.

¹⁵⁷ Strl. 2005 § 254 og strl. § 223 annet ledd.

alvorlige forbrytelser blir begått på tvers av statsgrensene, er det hensiktsmessig å ha et harmonisert og relativt ensartet regelverk slik at forbryterne kan straffeforfølges på en effektiv måte.¹⁵⁸ Det kan tenkes at et mer uniformt og internasjonalt tilsnitt på reglene, kunne bidra til å gjøre det enklere for myndighetene å dømme terrorister, uten at det skulle gå utover rettssikkerheten til individene for øvrig.

Danmark opererer ennå etter vilkåret om terrorforsett som skyldkrav som betyr at definisjonen av terrorhandling favner betydelig videre enn det den gjør i de øvrige nordiske landene. Hvorvidt Danmark skal revidere sin terrorlovgivning i nær fremtid er usikkert.

¹⁵⁸ Jeg er oppmerksom på at Husabø har en artikkel kalt "The Implementation of New Rules on Terrorism through the Pillars of the European Union", i Erling Johannes Husabø og Asbjørn Strandbakken: Harmonization of Criminal Law in Europe, Intersentia 2004, s. 53-79, men PJ-biblioteket har ikke denne tilgjengelig og jeg har dessverre ikke fått sett på denne.

7 Sammenfatning

Avslutningsvis vil jeg foreta noen vurderinger av hensiktsmessigheten ved innstramming av vilkåret om terrorhandling og overgangen fra forsett om å begå terrorhandling, til vilkåret om terrorhensikt. Det må understrekes at dette er mine egne og personlige vurderinger og kan således ikke sies å ha noen rettskildemessig tyngde.

Strl. § 147 a er et nytt straffebud, og er knapt nok blitt anvendt av domstolene. Når dette skyldkravet etter all sannsynlighet blir innskrenket ved ikrafttredelsen av strl. 2005 § 131, vil dette innebære en innsnevring av definisjonen av terrorhandling. Grunnen til dette kan være at verden har fått terrorhandlingene som til nå har preget tiåret på avstand, og har fått reflektert gjennom de rettsreglene som ble implementert. Skyldkravet skal gjenspeile et helt spesielt ønske i gjerningspersonens sinn, og en målrettet motivasjon. Det forutsettes at gjerningspersonen har et mål som jobbes mot, og at denne motivasjonen gjenspeiles i lovteksten er en mer presis fremstilling av den straffbare handlingen. Det er motivasjon som skiller terrorhandlinger fra andre straffbare handlinger som i det ytre fremstår som identiske. Det fremstår som en treffende måte å definere terrorhandling. Forslaget om en utvidet strafferamme på fengsel i 30 år henger tett sammen med skjerpelsen av skyldkravet. Hensikt gjenspeiler en målrettet og bevisst handling, og at terrorhandlingen er grov. Således er det mer straffverdig enn alminnelig forsett, og her understreker lovgiver dette på en god måte.

Endringen som lovgiver gjør med strl. 2005 § 131 har fordeler og ulemper. Det er av flere grunner fordelaktig at strl. § 147 a er inndelt i flere straffebud etter den nye loven. For det første er de nye lovreglene mer detaljerte og oversiktlige. Det er klarere hvilke handlinger som skal subsumeres under hvert enkelt straffebud ettersom ikke alle terrorhandlinger må rammes av ett enkelt straffebud. De mer spesielle situasjonene kan subsumeres under de respektive bestemmelsene i straffeloven 2005 kapittel 18. For det andre stiller det krav til lovgivers utforming av straffebudene. Reglene må være mer avgrenset mot de øvrige bestemmelsene slik at de ikke overlapper hverandre og regulerer samme forhold. Dette bidrar til at reglene ikke blir for generelle i sin ordlyd, og hindrer at de favner for vidt. Klare avgrensinger må anses som et gode i strafferetten. For det tredje er gjort større graderinger i strafferammene avhengig av hvilken handling som er gjort. Det sondres blant annet mellom

alminnelige og grove terrorhandlinger. I tillegg er reguleringer av terrorrelatert aktivitet inkludert i norsk lov, herunder rekruttering, oppfordring, finansiering blant annet. Noe av dette var regulert i straffeloven av 1902 også, men er utvidet og avklart nærmere i den nye loven. Videre er noen spesielle tilfeller beskrevet nærmere i egne straffebud, for eksempel kapring av fly og skip, utslipp av farlige stoffer og angrep på internasjonal beskyttet person. Alt dette bidrar til et mer presist og anvendelig terrorlovverk. Detaljerte straffebud kan gjøre det lettere å orientere seg i det juridiske landskapet, samt at Norge tilsynelatende fremdeles oppfyller sine internasjonale forpliktelser.

Det som fremstår som problematisk med et slikt strengt skyldkrav, er rettssikkerheten for tiltalte. Forutsatt at tiltalte er lite samarbeidsvillig, vil domstolene vil stå overfor store utfordringer ved bevisspørsmålet. Skyldgraden avgjøres ut fra en analyse av gjerningspersonens ytre adferd. Når denne analysen ikke er tilstrekkelig for å bevise terrorhensikt, oppstår det store vanskeligheter med å subsumere tilfellet under terrorbestemmelsene. Man vil kunne dømme tiltalte etter den bestemmelsen som var grunnlag for handlingen, for eksempel brannstiftelsen, men ikke for hensikt om å skape alvorlig frykt i den norske befolkningen. Det er fare for materielle feil i avgjørelsene ved slike vanskelige bevisspørsmål. Samtidig må det bemerkes at i enkelte tilfelle kan det tenkes at tiltalte har gjort det klart at hensikten var å presse de norske myndighetene til å gjøre eller unnlate noe, for eksempel at et fly blir kapret og passasjerene holdt som gisler. Terroristene inngår deretter dialog med myndighetene for å presse igjennom sine krav. Her kan det ikke være tvil om at det kan foreligge terrorhensikt.

Den andre siden av innstrammingen er at handlinger som er begått med forsett, men uten hensikt, ikke vil rammes av bestemmelsen lenger. Det kan tenkes tilfelle hvor handlingen er veldig alvorlig og at straffverdigheten er nærmest på linje med gjerningspersoner med terrorhensikt. Disse tilfellene vil falle utenfor bestemmelsens ordlyd, og må påbedømmes etter de alminnelige straffereglene.

Til sist kan det hende at bestemmelsene må anvendes i en konkret sak før eventuelle problemer for alvor kan oppdages og korrigeres. Det er fordeler og ulemper ved endringen

av skyldkravet. Hvorvidt utformingen er tilfredsstillende i et dynamisk samfunn i konstant rettsutvikling, vil tiden vise når den nye straffeloven trer i kraft.

Antall ord: 17 869

8 Litteraturliste

8.1 Litteratur

Andenæs, Johs., *Alminnelig strafferett*, 5. utgave (Oslo 2005)

Eckhoff, Torstein, *Rettskildelære*, 5. utgave (Oslo 2001)

Eskeland, Ståle, *Strafferett*, 2. utgave (Oslo 2006)

Gisle, Jon, mfl., *Jusleksikon*, 2. utgave, (Oslo 2005)

Hustad, Knut-Fredrik, Straffansvar for terrorisme, *Institutt for offentlig retts skriftserie*, nr. 1/2007

Husabø, Erling Johannes, Pre-aktiv strafferett, *Tidsskrift for strafferett*, 2003 s. 97

8.2 Domsregister

Rt. 2003 s. 462

TOSLO-2007-167415

Rt. 2000 s. 970

Rt. 1980 s. 979

Rt. 1991 s. 741

Rt. 1992 s. 334

Rt. 1996 s. 226

Rt. 1991 s. 600

Rt. 1978 s. 884

8.3 Offentlige dokumenter

Ot.prp. nr. 61 (2001-2002)

St.meld. nr. 17 (2001-2002)

Ot.prp. nr. 64 (1998-1999)

Provisorisk anordning om forbud mot finansiering av terrorisme m.m. 2/5 oktober 2001, 2000/12773 III

NOU 1993: 3: Strafferettslige regler i terrorbekjempelsen

Ot.prp. nr. 8 (2007-2008)

Ot.prp. nr. 79 (2007-2008)

Ot.prp. nr. 90 (2003-2004)

Ot.prp. nr. 60 (2004-2005)

Innst.O. nr. 70 (2001-2002)

8.4 Lover

Grunnloven 17. mai 1814

Almindelig borgerlig straffelov (straffeloven) 22. mai 1902 nr. 10

Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff (straffeloven 2005)

Lov 20. mars 1998 nr. 10 om forebyggende sikkerhetstjeneste

Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker

8.5 Internasjonale kilder

FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 av 28. september 2001

FN-konvensjonen 9. desember 1999 om bekjempelse av finansiering av terrorisme

Europarådskonvensjonen 16. mai 2005 om forebygging av terrorisme

EUs rammebeslutning om bekjempelse av terrorisme (2002/475/JHA)

8.6 Internetthenvisninger

Ordnett - <http://www.ordnett.no>