

En analyse av terrorforsettet i straffeloven § 147 a første ledd

Kandidatnummer: 507

Veileder: Inger Marie Sunde

Leveringsfrist: 25.november 2006

Til sammen 12 074 ord

22.11.2006

Innholdsfortegnelse

<u>1</u>	<u>DEL 1 - INNLEDNING</u>	<u>1</u>
1.1	Formålet med avhandlingen	1
1.2	Avgrensning og problemstilling	2
1.3	Rettskildebildet	4
<u>2</u>	<u>DEL 2 - DEN FOLKERETTSLIGE BAKGRUNNEN FOR STRL. § 147 A</u>	<u>4</u>
2.1	FN sikkerhetsrådets Resolusjon 1373	4
2.2	Kriminaliseringskravet i resolusjon 1373	4
<u>3</u>	<u>DEL 3 - STRL. § 147 A FØRSTE LEDD</u>	<u>7</u>
3.1	Innledning	7
3.2	Når kommer strl. § 147 a til anvendelse	7
3.2.1	Hvilke forbrytelser må være begått for å kunne straffes etter strl. § 147 a	8
3.2.2	Terrorforsettet som straffbarhetsvilkår	10
3.2.3	Kommer forsettsformen dolus eventualis til anvendelse	13
3.3	Nærmere om vilkårene i bokstav a	15
3.3.1	Hva menes med en funksjon	16
3.3.2	Når er en funksjon av grunnleggende betydning	16
3.3.3	Når er forstyrrelsen alvorlig	19
3.3.4	Passer gjerningsbeskrivelsen i bokstav a ved trusler	23
3.4	Nærmere om kravet i bokstav b	24
3.4.1	Hva menes med en befolkning	24
3.4.2	Når foreligger en alvorlig frykt	25
3.4.3	Terror og media – når målet bare er å skape alvorlig frykt	27

3.5	Nærmere om vilkårene i bokstav c	27
3.5.1	Når er tvangen urettmessig	28
3.5.2	Hva må tvangen gjelde	31
3.5.3	Hvem er beskyttelsesobjektet for tvangen	31
3.5.4	Hvem må tvangen rette seg mot	33
3.5.5	Begrepet vesentlig betydning	33
4	<u>DEL 4 - NOEN VURDERINGER AV STRL. § 147 A FØRSTE LEDD</u>	35
	Kilderegister	38
	Litteraturliste	38

1 Del 1 - Innledning

1.1 Formålet med avhandlingen

Terrorisme er et velkjent fenomen. Verden har sett mange eksempler på terrorhandlinger i sin historie. Etter terrorangrepene den 11. september 2001 endret imidlertid trusselbildet i verden seg drastisk. Før var den kalde krigen hovedfokus for trusselbildet, og hele tiden med statlige aktører i øst som sin fremste fiende. Nå opplevde U.S.A å bli angrepet av ikke statlige aktører. Det ble tydelig at det finnes islamistiske grupper som er villige å ty til ekstrem voldsbruk. Også terrorangrepene i Madrid 2004 og London 2005 viser hvor stor og reell trusselen kan være. Flere planlagte terroraksjoner er avverget de siste årene i Europa. Både nasjonalt og internasjonalt er norske interesser berørt på ulike måter. Trusler fra al-Qaidas nestleder Ayman al-Zawahiri i mai 2003 og oktober 2004 rettet seg blant annet mot norske interesser, og flere norske ambassader har vært midlertidig stengt etter terrortrusler de to siste årene. Dette har ført til en fornyet innsats på å utvikle regelverk for å straffe terrorisme. I Norge og mange andre land så finnes det allerede straffebestemmelser som kan tenkes å bli benyttet mot terrorhandlinger. Den reelle nyskapningen var først og fremst at vi fikk et nytt straffebud som gjør det straffbart å finansiere terrorhandlinger.

Den 28. juni 2002 vedtok Norge en nasjonal bestemmelse som definerer en terrorhandling. Det er ikke skrevet stort om denne bestemmelsen i juridisk litteratur og den har bare vært behandlet en eneste gang for norske domstoler.¹ Tatt disse momenter i betraktning har jeg derfor valgt å skrive om terrorisme i en strafferettslig sammenheng.

¹ Rt. 2003 s. 462

1.2 Avgrensning og problemstilling

Begrepet terrorisme er ikke entydig. Den kjente terrorforskeren Alex Schmid har kommet fram til at det finnes 109 ulike definisjoner av begrepet terrorisme.² I norsk lovgivning finnes det to legaldefinisjoner av begrepet terrorhandling. Den ene er gitt i lov om forebyggende sikkerhetstjeneste nr. 10. 1998, jfr. § 3 nr. 5. Den andre er gitt i lov om almindelig borgerlig straffelov av 22. mai 1902 nr. 10, heretter kalt strl. jfr. § 147 a første ledd. Legaldefinisjonen i sikkerhetsloven er begrenset til å gjelde når de bruker ordet "terrorhandling" i bestemmelsene i denne loven, jfr. lovens § 3. Definisjonen avviker fra den strafferettslige. Siden den er begrenset til å gjelde bestemmelsene i sikkerhetsloven har den i utgangspunktet ikke noen strafferettslig betydning. Sikkerhetslovens definisjon av en terrorhandling vil ikke bli nærmere behandlet.

Strl. § 147 a første ledd lyder som følgende:

En straffbar handling som nevnt i §§ 148, 151 a, 151 b første ledd jf. tredje ledd, 152 annet ledd, 152 a annet ledd, 152 b, 153 første til tredje ledd, 153 a, 154, 223 annet ledd, 224, 225 første eller annet ledd, 231 jf. 232, eller 233 anses som en terrorhandling og straffes med fengsel inntil 21 år når handlingen er begått med det forsett

a) å forstyrre alvorlig en funksjon av grunnleggende betydning i samfunnet, som for eksempel lovgivende, utøvende eller dømmende myndighet, energiforsyning, sikker forsyning av mat eller vann, bank- og pengevesen eller helseberedskap og smittevern,

b) å skape alvorlig frykt i en befolkning, eller

² Nr. 3 – 2000 NUPI (Norsk utenrikspolitisk institutt) artikkel ved Brynjar Lie s. 357 mv. henvisninger til Schmid et al. 1988.

c) urettmessig å tvinge offentlige myndigheter eller en mellomstatlig organisasjon til å gjøre, tåle eller unnlate noe av vesentlig betydning for landet eller organisasjonen, eller for et annet land eller en annen mellomstatlig organisasjon.

Forsøk på overtredelse av strl. § 147 a, må som alle andre straffebestemmelser, vurderes etter strl. § 49 jfr. § 50, og vil ikke bli nærmere behandlet. Hvert enkelt straffebud som det er vist til i første punktum første ledd har et eget medvirkningstillegg. Medvirkning til en terrorhandling etter strl. § 147 a er derfor straffbart. Om det foreligger medvirkning må imidlertid vurderes etter den alminnelige læren om medvirkning, og vil heller ikke bli nærmere behandlet. I tillegg har strl. § 147 a i tredje ledd en egen bestemmelse som gjør det straffbart for den som planlegger eller forbereder en terrorhandling som nevnt i første ledd ved å inngå avtale om å begå en terrorhandling. Medvirkning kan for øvrig også tenkes å foreligge ved inngåelse av en slik avtale. Hva som skal til før det foreligger en avtale om å begå en terrorhandling etter tredje ledd, vil også falle utenfor den videre framstilling.

For å straffes for en terrorhandling etter strl. § 147 a må naturligvis alle straffbarhetsvilkårene være oppfylt. Dette vil måtte vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. Utgangspunktet for denne vurderingen er hva gjerningspersonen på gjerningstidspunktet hadde i sine tanker.

Problemstillingen i denne oppgaven blir etter dette å ta utgangspunkt i en naturlig språklig forståelse av ordlyden, og gjøre nærmere rede for det strafferettslige terrorbegrepet som står i bokstavene a-c. Hvor går grensen mellom en ”vanlig” kriminell handling og en terrorhandling. Sagt på en annen måte; når kan man kalle et drap for et drap, og når kan man kalle et drap for en terrorhandling? Det rettslig sentrale og helt avgjørende for å besvare denne problemstillingen, er dermed hvilke følger gjerningspersonen har hatt til forsett å fremkalle.

1.3 Rettskildebildet

Rettskildebildet er fattig. Etter min kunnskap har strl. § 147 a bare blitt behandlet for domstolene en eneste gang.³ Forarbeidene til strl. § 147 a er Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) og Innst. O. nr. 70 (2001-2002). Det synes som om lovgiver har vært svært sparsommelig med drøftelsen av det nærmere innholdet i strl. § 147 a. Årsaken til dette kan være at lovgiver har valgt å la spørsmålet stå åpent, og at det for framtiden vil være opp til den dømmende myndighet å trekke opp de nærmere grensene.

2 Del 2 - Den folkerettslige bakgrunnen for strl. § 147 a

2.1 FN sikkerhetsrådets Resolusjon 1373

Etter terroranslagene mot USA den 11. september 2001 trådte FNs sikkerhetsråd sammen allerede dagen derpå og vedtok resolusjon 1368. Denne resolusjonen stadfester at terroranslagene mot USA skal anses som en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet. Når dette først er konstatert har sikkerhetsrådet et utvidet mandat til å fatte bindende vedtak etter FN pakten kapittel 7. På dette grunnlag ble resolusjon 1373 vedtatt den 28. september 2001. Resolusjon 1373 er hjemlet i FN pakten kapittel 7 og er dermed folkerettslig bindende for alle FN sine medlemsstater. I tråd med folkerettslige prinsipper er ikke resolusjonen bindende for norske personer eller foretak, før Norge har gjennomført resolusjonsbestemmelsene til nasjonal rett.

2.2 Kriminaliseringskravet i resolusjon 1373

Resolusjon 1373 gjelder hovedsakelig bekjempelse av terrorfinansiering som må ses i sammenheng med FN konvensjonen av 9. desember 1999 om bekjempelse av finansiering av terrorisme. Konvensjonen ble undertegnet av Norge 1. oktober 2001. Det nærmeste man

³ Rt. 2003. 462

kommer et krav om kriminalisering av en terrorhandling er artikkel 2 bokstav e som pålegger medlemsstatene å “..sikre at enhver person som deltar i finansiering av, planlegging av, forberedelser til eller utøvelse av terrorhandlinger, eller som støtter terrorhandlinger, stilles for retten, og i tillegg til ethvert annet tiltak mot dem, sikre at det i interne lover og forskrifter fastsettes at slike terrorhandlinger er alvorlige, straffbare handlinger, og at straffen behørig gjenspeiler hvor alvorlige slike terrorhandlinger er”.⁴ Resolusjon 1373 inneholder selv ingen definisjon av en terrorhandling. Den gir heller ikke medlemsstatene noen forpliktelse til å innta en egen bestemmelse som definerer terrorhandling. Det den krever er imidlertid at statene ved nasjonale tiltak skal markere hvor alvorlige slike handlinger er, og at straffen bør gjenspeile alvoret av slike handlinger. På bakgrunn av dette ble det utarbeidet et forslag i fra Justisdepartementet som ble sendt ut til høring. Under høringen ble det derfor et sentralt punkt om hvordan Norge best kunne oppfylle kriminaliseringskravet i resolusjon 1373. I forbindelse med dette ble det vist til tidligere vurderinger om å innta en egen terrorbestemmelse. Men konklusjonen den gang ble at det ikke var nødvendig med en slik egen bestemmelse, og at terrorhandlinger burde reguleres av mer generelle straffebud.⁵ Begrunnelsen for dette var blant annet at det er svært vanskelig å gi en presis og entydig definisjon av begrepet terrorisme i en strafferettslig sammenheng. I lys av legalitetsbetraktninger må en definisjon i tilfellet være såpass klar og konsis at det kan forsvares å knytte særskilte rettsvirkninger til begrepet. Terrorhandlinger vil ofte bestå av gjerninger som i seg selv er straffbare etter andre straffebud, men hvor formålet eller motivet for handlingen er av en spesiell karakter. Det burde også være likegyldig om en handling karakteriseres som en terrorhandling eller ikke. Straffverdigheten av en handling bør således vurderes ut i fra seg selv. Dette må også sees i sammenheng med at norske domstoler har et system med meget vide strafferammer, som gir domstolene mulighet å ta hensyn til nettopp slike forhold ved straffutmålingen. Ved bruk av en legaldefinisjon av begrepet terrorisme, vil man stå i fare for å trekke inn handlinger som egentlig ikke hører hjemme under begrepet. Dette fordi formålet

⁴ Norsk oversettelse, jfr. Ot.prp. nr 61 (2001-2002) s. 122

⁵ NOU 1993:3 s. 43-44

nødvendigvis vil måtte stå sentralt i en definisjon, mens de objektive sider ved handlingen vil kunne være de samme enten handlingen er motivert ut i fra en terrorisme sammenheng eller på et annet grunnlag.

Med 11. september friskt i minne har situasjonen imidlertid forandret seg mye siden den gang. Det ble derfor pekt på at ved å innta en egen bestemmelse om terrorhandlinger, vil det vise at Norge uttrykkelig og lojalt er med på å oppfylle sine forpliktelser etter resolusjon 1373, samtidig som lovgiver dermed også uttrykkelig markerer straffverdigheten ved å begå en slik handling. Strafferammen etter strl. § 147 a er 21 år. Norge er allerede forpliktet til å innføre en egen bestemmelse som gjør det straffbart å finansiere en terrorhandling, se særskilt resolusjon 1373 punkt 1 og terrorfinansieringskonvensjonen art. 2 nr 1 jfr. art 4 bokstav a. Det ville derfor være lite konsekvent å lage en bestemmelse som forbyr finansiering av en terrorhandling jfr. strl. § 147 b, uten først å ha en egen bestemmelse som klart definerer hva en terrorhandling er. Definisjonen vil også ha betydning for å avgjøre når det er inngått forbund om å begå en terrorhandling, se strl. § 147 a tredje ledd. Ettersom strafferammen er på 21 år vil dette også gi grunnlag for å ta i bruk enkelte ekstraordinære etterforskningsmetoder.⁶ Det var også av en viss betydning at flere andre land allerede har, eller er i ferd med å innta en lignende bestemmelse som definerer terrorhandling. Ved at Norge også lager en egen bestemmelse kan det bidra til å utvikle en felles forståelse for hvilke forbrytelser som skal anses som terrorhandlinger. Dette vil også kunne bidra til å bedre legge til rette for justis- og politisamarbeid over landegrensene. Dette medførte at strl. § 147 a ble tilføyd den 28. juni 2002 og trådte i kraft straks.

⁶ se Ot.prp. nr 61 (2001-2002)

3 Del 3 - Strl. § 147 a første ledd

3.1 Innledning

Strl. § 147 a er bygget opp slik at den i første ledd første punktum viser til andre allerede eksisterende straffebestemmelser. Strafferammen i strl. § 147 a er 21 år. Strl. § 147 a innebærer derfor i realiteten en straffeskjerpelse for de straffebud som ikke fra før har en slik strafferamme. For å straffes etter strl. § 147 a første ledd må gjerningspersonen for det første ha utvist forsett i forhold til disse forbrytelsene. For det andre må gjerningspersonen ha utvist slikt forsett som er beskrevet i bokstavene a-c, et såkalt terrorforsett. Dersom ingen av alternativene i bokstav a-c foreligger, kommer ikke strl. § 147 a til anvendelse.⁷ Det er imidlertid ikke et vilkår at virkningene faktisk må inntre. Dette vil være tilfelle ved forsøk på overtredelse, jfr. strl. § 49 eller den som truer med å begå en av de nevnte forbrytelsene med det forsett at virkningene etter bokstavene a-c skal inntre. Men inntre virkningene er dette et straffeskjerpene moment, jfr. strl. § 147 a andre ledd.

Skyldkravet i strl. § 147 a første ledd er derfor todelt; for det første må det foreligget et alminnelig forsett, og for det andre må det foreligge et særskilt terrorforsett.

3.2 Når kommer strl. § 147 a til anvendelse

Man kan stille spørsmålet om rekkevidden av strl. § 147a første ledd. Det kan tenkes tilfeller der bestemmelsen overhodet ikke kommer til anvendelse. Eksempelvis hvis det foreligger nødverge eller nødrettslignende situasjoner etter strl. §§ 47 og 48. Strl. § 1 annet ledd har en generell bestemmelse som medfører at straffelovgivningen gjelder med de begrensninger som følger av overenskomst med fremmed stat eller folkeretten for øvrig. Denne bestemmelsen gjelder også ved tolkningen av strl. § 147 a. I tillegg må strl. § 147 a som alle andre straffebestemmelser lese med forbehold om alminnelige rettstridsreservasjoner. Det er uttalt i forarbeidene at ”terrorismebestemmelsen i

⁷ Jfr. Rt. 2003 s. 462

utgangspunktet ikke bør ramme handlinger som det er unaturlig å regne som terrorhandlinger”.⁸ Dette må bero på en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle.⁹

I en sak for Høyesterett var strl. § 147 a oppe til behandling. Saken gjaldt i utgangspunktet varetektsfengslig. Bakgrunnen var blant annet at Najmuddin Faraj Ahmad, alias Mullah Krekar, i sin tid som leder av gruppen Al Ansar-islam hadde oppfordret personer å gå til hellig krig (Jihad), ved å begå selvmordsaksjoner. Påtalemyndigheten mente at dette omfattes av strl. § 147 a. Lagmannsretten svarte imidlertid benektende på dette. Den offentlige påtalemyndighet påkjærte kjennelsen videre til Høyesterettskjæremålsutvalg med den begrunnelse at lagmannsretten hadde tolket strl. § 147 a feil. Høyesterett var således bundet av bevisbedømmelsen til lagmannsretten. Imidlertid så var det verken i tiltalebeslutningen eller i kjennelsen til lagmannsretten nevnt hvilke av alternativene (bokstavene a-c) som subsumeringen tok utgangspunkt i. Men kjæremålsutvalget forstod det slik at lagmannsretten hadde tolket strl. § 147 a dit hen ”..at trusler om væpnet motstand – herunder selvmordsaksjoner som er rettet mot militære styrker ved invasjon ikke rammes av strl. § 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”. Kjæremålsutvalget antok at subsumeringen passet best til å gjelde bokstav b eller c, og kunne tiltre denne lovtolkningen. Kjæremålet ble deretter forkastet. Etter mitt skjønn kan man tolke denne uttalelsen slik at strl. § 147 a trolig ikke kommer til anvendelse i en krigssituasjon.

3.2.1 Hvilke forbrytelser må være begått for å kunne straffes etter strl. § 147 a
Meningen med strl. § 147 a er å ramme de som har til forsett å framkalle de virkninger som er oppregnet i første ledd bokstavene a-c. Det kan tenkes mange forbrytelser som i sitt gjerningsinnhold er egnet til å oppfylle terrorforsettet. Det følger imidlertid av ordlyden at det bare er ”[e]n straffbar handling som nevnt..” Og i forarbeidene er det uttalt at ” [f]or å

⁸ Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) s. 38

⁹ Se drøftelsen i punkt 3.2.1 i framstillingen hvor straffelovkommisjonen drøfter og kommer fram til at det er unaturlig at forbrytelser i straffeloven kapittel 8 og 9 skal karakteriseres som terrorhandling. For øvrig vises det til andre eksempler i framstillingen når en handling ikke bør anses som en terrorhandling.

kunne straffes for å ha begått en terrorhandling, må gjerningspersonen ha begått en av de alvorlige straffbare handlingene som nevnt innledningsvis i første ledd første punktum”.¹⁰ Dette tyder på at det trolig kun er de forbrytelser som er nevnt i første ledd første punktum som kan utgjøre en terrorhandling dersom terrorforsettet i bokstav a-c forligger.

Da strl. § 147 a ble vedtatt var det allerede nedsatt en kommisjon som jobbet med revisjon av straffeloven.¹¹ Det ble påpekt av kommisjonen at strl. § 147 a trolig vil kunne omfatte handlinger som ofte også vil rammes av regler i straffelovens kapittel 8 og 9.¹² Men kommisjonen kom allikevel fram til at det ville være unaturlig å la strl. § 147 a omfatte disse straffebudene. Kommisjonen uttalte at ”[d]et dreier seg her om forbrytelser rettet mot rikets sikkerhet og andre grunnleggende nasjonale interesser. Forbrytelser som begås med det forsett å ramme slike interesser, får ikke noe alvorligere preg om forsettet også omfatter interesser som inngår i § 147a første ledd bokstav a til c”.¹³

Dermed er det naturlig å trekke den slutning at strl. § 147 a første ledd første punktum uttømmende presiserer hvilke forbrytelser som kan straffes for en terrorhandling, hvis terrorforsettet i bokstavene a-c er til stede. Når det gjelder gjerningsinnholdet i straffebestemmelsene i første ledd første punktum er det ikke meningen at disse skal endres ved vedtagelsen av ny strl. § 147 a.¹⁴ Stikkordsmessig kan det dermed nevnes at straffbare handlinger som kan utgjøre en terrorhandling dersom terrorforsettet er oppfylt er:

brannstiftelse, sammenstyrting, sprengning, oversvømmelse, sjøskade, jernbaneulykke eller luftfartsulykke etter strl. § 148,

¹⁰ Ot.prp. nr 61 (2001-2002) s. 91

¹¹ NOU 2003:18 s. 111

¹² NOU 2003:18 s. 63

¹³ NOU 2003:18 s. 111

¹⁴ Ot.prp. nr 61 (2001-2002) s. 92

kapring av fly, skip eller oljeinstallasjon etter strl. § 151 a,

forstyrrelse av informasjonssamling, energiforsyning, kringkasting, telekommunikasjon eller samferdsel som volder omfattende forstyrrelse i den offentlige forvaltning eller samfunnsliv, etter strl. § 151 b første ledd jf. tredje ledd,

forgiftning av drikkevann som har medført fare for menneskers liv eller helbred, etter strl. § 152 annet ledd,

ulovlig befatning med plutonium eller uran som lett kan forårsake tap av menneskeliv eller utstrakt ødeleggelse av fremmed eiendom, etter strl. § 152 a annet ledd,

miljøkriminalitet etter strl. § 152 b,

forgiftning av gjenstander som er bestemt til alminnelig bruk eller omsetning, etter strl. § 153 første til tredje ledd,

befatning med visse bakteriologiske substanser mv. etter strl. § 153 a,

spredning av sykdom etter strl. § 154,

frihetsberøvelse mv. etter strl. §§ 223 annet ledd, 224, eller 225 første eller annet ledd,

grov legemsbeskadigelse under særdeles skjerpene omstendigheter etter strl. § 231 jf. § 232

og drap etter strl. § 233.

3.2.2 Terrorforsettet som straffbarhetsvilkår

Da strl. § 147 a skulle utformes ble det pekt på at en terrorhandling ofte vil være forankret i et religiøst, politisk eller ideologisk formål. Spørsmålet var derfor hvordan bestemmelsen

best kunne utformes for å fange opp handlinger som man vanligvis forbinder med utførelsen av terrorisme. Å utforme en bestemmelse som tar sikte på å beskrive terrorforsett i et religiøst, politisk eller ideologisk formål kan skape til dels store bevismessige problemer. Avgjørende var derfor at man burde beskrive terrorforsett til å gjelde faktiske handlinger, og ikke gjerningspersonen sitt bakenforliggende formål med handlingen.¹⁵ I bokstavene a-c er terrorforsettet derfor beskrevet til å omfatte faktiske handlinger. Men det som er det sentrale og avgjørende er fremdeles hvilke følger gjerningspersonen på gjerningstidspunktet har hatt til forsett å fremkalle.

For å straffes etter strl. § 147 a første ledd må alle straffbarhetsvilkårene være oppfylt for de forbrytelser som det er vist til i første ledd første punktum. I tillegg må gjerningspersonen ha utvist forsett som dekker de virkninger som er nevnt i bokstavene a-c. Uaktsomme handlinger rammes således ikke. Når lovgiver har valgt denne framgangsmåten sier den at det må noe mer til for å straffes for en terrorhandling, enn det som rent faktisk følger av gjerningsbeskrivelsen i straffebudet. Når strl. § 147 a har et slikt terrorforsett i tillegg til et alminnelig forsett, kan man tale om et såkalt subjektivt overskudd. Dette er bare et begrep for å klargjøre og presisere at terrorforsettet går ut over det objektive gjerningsinnholdet.

Vanligvis når straffeloven opererer med et slikt subjektivt overskudd er det beskrevet som et hensiktsforsett. Et eksempel på et subjektivt overskudd som krever hensikt er strl. § 257. Denne bestemmelsen krever et alminnelig forsett i forhold til at en gjenstand er ”borttatt”. I tillegg krever den at dette skjer i den ”hensikt” å skaffe seg eller andre en uberettiget vinning. Et annet eksempel er strl. § 161 som setter straff for den som i ”hensikt å begå en forbrytelse, anskaffer, tilvirker eller oppbevarer a) skytevåpen, ammunisjon eller sprengstoff”.

¹⁵ Ot.prp. nr 61 (2001-2002) s. 29-30

Ved å kreve et slikt subjektivt overskudd ønsker lovgiver dermed å markere det ekstra straffverdige ved den forbryterske viljen. Og det er nettopp det som er karakteristisk for en terrorhandling, at gjerningspersonen har et forsett som går ut over den objektive gjerningsbeskrivelsen i straffebudet. Han har til forsett å begå en av de nevnte forbrytelsene i første ledd første punktum som et virkemiddel for å oppnå virkningene i bokstav a-c.

En studie¹⁶ har definert terrorisme som ” en kalkulert frambringelse av frykt for skade eller død hos en gruppe, frambrakt av bruk eller trussel om bruk av vold”. Denne definisjonen er ganske vid. En noe bedre avgrensning mellom en vanlig kriminell handling og en terrorhandling, er at terrorisme i første rekke hovedsakelig skiller seg i fra organisert og voldelig kriminalitet ved at handlingene er rettet mot staten, regimet og styresmaktene, og involverer i første rekke organiserte grupperinger som ikke primært har økonomisk vinning som mål.¹⁷ Terrorism kan dermed defineres som systematisk bruk av vold og ødeleggelse med sikte på å skape en tilstand av frykt, få oppmerksomhet om en sak, presse noen til å gi etter for visse krav og å oppnå en virkning også på andre enn det direkte offeret eller målet for voldshandlingen.¹⁸ Terrorism handler med andre ord om målrettede aktører som har en bevisst intensjon om å forårsake ødeleggelse og frykt.

Under utarbeidelsen av strl. § 147 a var det derfor under høringen enkelte instanser, blant annet dommerforeningen, som stilte seg kritisk til et alminnelig krav om forsett, og mente det ville være bedre å benytte det kvalifiserte begrepet hensikt¹⁹. Imidlertid så sluttet ikke departementet seg til dette syn. Det ble uttalt at; ” [e]t moment i vurderingen er at det kan skape til dels store bevisvansker å kreve at gjerningspersonen må ha utvist hensikt. Men det avgjørende har vært at departementet mener at forsett er et riktig skyldkrav i forbindelse

¹⁶ Nr. 3 – 2000 NUPI (Norsk Utenrikspolitisk Institutt) artikkel ved Brynjar Lie s. 357, mv. henvisninger til Engene 1994:29

¹⁷ Nr. 3 – 2000 NUPI (Norsk Utenrikspolitisk Institutt) artikkel ved Brynjar Lie s. 357 mv.

¹⁸ [673] Artikkel Hva gjør Norge utsatt for terrorisme?, hentet i fra NUPI (Norsk Utenrikspolitisk Institutt)

¹⁹ Ot.prp. nr 61 (2001-2002) s. 32

med terrorisme. For eksempel er det ikke urimelig at den som begår objektivt sett typiske terrorhandlinger med viten om at handlingene vil skape alvorlig frykt i befolkningen, eller som holder dette for overveiende sannsynlig ved utførelsen av handlingene, straffes for terrorisme. Det gjelder selv om gjerningspersonen ikke hadde til hensikt å skape slik frykt.”²⁰ Realiteten er med andre ord at skyldkravet til terrorforsett er et alminnelig krav til forsett.

3.2.3 Kommer forsettsformen *dolus eventualis* til anvendelse

Det objektive gjerningsinnholdet i straffebudene i første punktum er vidtfavnende og fanger opp mange tilfeller av kriminelle handlinger. Det som skiller vanlig kriminalitet i fra en terrorhandling er at gjerningspersonen har handlet med terrorforsett etter strl. § 147 a bokstav a-c. Derfor er kravet til skyld det helt sentrale og avgjørende. Det er den forbryterske vilje som skal straffes. Hva tenkte gjerningspersonen på gjerningstidspunktet? Det er bare de som har utvist et terrorforsett som kan straffes for en terrorhandling etter strl. § 147 a.

Forsettskravet dekker i utgangspunktet fire former for skyld. Vi har hensiktsforsett, visshetsforsett, sannsynlighetsforsett og eventuelt forsett, eller *dolus eventualis*.

For det første så har man handlet med forsett når gjerningspersonen med visshet forstår at virkningene i bokstavene a-c vil inntreffe.

For det andre har man utvist forsett dersom gjerningspersonen holder det for overveiende sannsynlig at virkningene i bokstavene a-c kommer til å inntreffe. At sannsynligheten er overveiende vil si at det skal mer enn 50 % til for at virkningen skal inntre.

For det tredje så har man utvist forsett når handlingen er utført med en bestemt hensikt. Dersom gjerningspersonen handler med en bestemt hensikt er det likegyldig om han holder det for mindre enn sannsynlig at virkningene i bokstav a-c vil inntreffe, så lenge han har

²⁰ Ot.prp. nr 61 (2001-2002) s. 37

hensikt om å oppnå dette. Det er ikke særlig problematisk å straffe den som handler forsettlig med hensikt, visshet eller sannsynlighet om å oppfylle virkningene i bokstavene a-c i strl. § 147 a.

Mer problematisk blir det med den som bare har utvist et eventuelt forsett eller dolus eventualis. Dolus eventualis har blitt akseptert i rettspraksis når det gjelder den positive innvilgelses teori. Denne teorien slår fast at hvis gjerningspersonen har holdt en følge som mulig, og bevisst har tatt det standpunkt at han ville foretatt handlingen dersom han hadde holdt det for sikkert eller overveiende sannsynlig at den uheldige følgen skulle inntre, har han utvist forsett. Den positive innvilgelses teori er nå oppregnet som en forsettsform i den nye straffelovens alminnelige del som er vedtatt men ikke trådt i kraft ennå, jfr. § 22. Forutsetningen for denne forsettsformen er at gjerningspersonen i utgangspunktet faktisk ikke holdt det for overveiende sannsynlig at følgen skulle inntre. Det blir således opp til retten å ta stilling til dette. Det er en hypotetisk framstilling av hva gjerningspersonen på gjerningstidspunktet ville ha gjort, hvis han hadde tenkt seg følgen av sin handling. Så vidt jeg kan se så er det ikke i forarbeidene til strl. § 147 a drøftet og tatt stilling til hvordan og om denne forsettsformen kommer til anvendelse på terrorforsettet. Vanligvis vil læren om dolus eventualis benyttes når en forbrytelse er fullbyrdet. Mer problematisk blir det når dolus eventualis knytter seg til et subjektivt overskudd som i strl. § 147 a. Her er den objektive gjerning beskrevet i straffebudene i første ledd første punktum. Det kan således tenkes mange tilfelle der disse er overtrådt eller forsøkt overtrådt uten at det foreligger et terrorforsett. I de tilfelle dolus eventualis har vært behandlet i rettspraksis har det dreid seg om saker hvor følgedelikt eller handlingsdelikt er påstått krenket.²¹ Således har man aldri drøftet dolus eventualis i forhold til et subjektivt overskudd. I læren om den positive innvilgelsesteori taler man gjerne om at gjerningsmannen 1; holder en følge som mulig, og 2; at han ønsket handlingen foretatt selv om den uheldige følgen skulle inntre. Straffelovskommisjonen²² uttaler at dolus eventualis i prinsippet gjelder også handlings og

²¹ Rt. 2003 s. 118, Rt. 2001 s. 58 og Rt. 1984 s. 875 gjeldet handlingsdelikt mens Rt. 1980 s. 979 gjelder følgedelikt.

²² NOU 1992:23, delutredning 1 s. 116

unnlatesdelikter, men at man for enkelthets skyld illustrerer skyldformen slik den brukes på følgedelikter. Kommisjonen drøfter ikke skyldformen anvendt på et subjektivt overskudd. I tillegg så er definisjonen slik kommisjonen beskriver den ikke egnet til å benyttes på straffebud med subjektivt overskudd. I forslaget heter det at "[f]orsett foreligger når noen [...] regner det som mulig at handlingen oppfyller gjerningsbeskrivelsen i straffebudet, og bestemmer seg for å foreta handlingen selv om gjerningsbeskrivelsen vil bli oppfylt."²³ Hvis man knytter dolus eventualis opp mot selve gjerningsbeskrivelsen vil det ikke være særlig praktisk hvis det skal få anvendelse på et subjektivt overskudd som kommer i tillegg til selve gjerningsbeskrivelsen, og som nødvendigvis ikke krever noen handling eller følge. Hvis dolus eventualis skal gis anvendelse på et subjektivt overskudd som bare krever et alminnelig forsett vil dette fremme vilkårlighet ved bevisvurderingen. De rettsikkerhetsproblemene som dolus eventualis allerede støter på, vil da særlig gjøre seg gjeldende hvis det skal anvendes på et subjektivt overskudd som i strl. § 147 a. Retten må da ta stilling til om gjerningspersonen på gjerningstidspunktet holdt det for mulig at han sin handling ville medføre en bestemt følge, og i sitt sinn tok det standpunkt at han ville utføre den samme handlingen dersom han hadde holdt det for overveiende sannsynlig at følgen ville inntre. Problemet retten støter på i forbindelse med et subjektivt overskudd er at følgen faktisk ikke har inntrådt. Man vil derfor ha svært få, om ingen, ytre omstendigheter å bygge sin vurdering på. I et slikt tilfelle bør retten da avstå i fra å fingere et terrorforsett etter læren om dolus eventualis når følgen rent faktisk ikke har inntrådt.

3.3 Nærmere om vilkårene i bokstav a

Forsettkravet i strl. § 147 første ledd bokstav a omfatter det "å forstyrre alvorlig en funksjon av grunnleggende betydning i samfunnet, som for eksempel lovgivende, utøvende eller dømmende myndighet, energiforsyning, sikker forsyning av mat eller vann, bank- og pengevesen eller helseberedskap og smittevern".

²³ NOU 1992:23 s. 280

3.3.1 Hva menes med en funksjon

Det er ikke gitt noen nærmere beskrivelse av hva som ligger i begrepet en ”funksjon”. Men da strl. § 147 a ble sendt ut på høring så lød første ledd bokstav a til å omfatte ”politiske, forfatningsmessige, økonomiske eller samfunnsmessige strukturer”. Under høringen ble det imidlertid rettet en del kritikk mot denne formuleringen. Det ble blant annet pekt på at ordlyden var for vag og lite presis.²⁴ Departementet sluttet seg til kritikerne og skrev om bokstav a ved å blant annet bytte ut begrepet strukturer med funksjoner. Etter mitt syn er det ikke avgjørende hvilken av disse begrepene man benytter fordi de i stor grad henger sammen.²⁵ Og da bokstav a ble skrevet om var det først og fremst for å benytte et mer konkret begrep. Realiteten er imidlertid den samme. Bestemmelsen skal fremdeles fange opp de tilfellene som innebærer en destabilisering eller ødeleggelse av grunnleggende strukturer i samfunnet.²⁶ Den kanskje viktigste forandringen var imidlertid at bestemmelsen ble tilføyd eksempler på funksjoner som kan være av grunnleggende betydning. Det er kanskje mest praktisk å tenke seg terrorhandlinger som retter seg mot offentlig myndighet. Men etter ordlyden retter bestemmelsen seg mot både så vel offentlige som private funksjoner. Den sentrale og rettslige avgrensningen ligger hele tiden i kravet til at funksjonen må være av grunnleggende betydning for samfunnet.

3.3.2 Når er en funksjon av grunnleggende betydning

Det står i bestemmelsen at det bare er en funksjon som er *grunnleggende* i samfunnet som kan omfattes av en eventuell terrorhandling. Det er således et rettslig spørsmål å ta stilling til hva som skal anses som en grunnleggende funksjon. Både lovteksten og forarbeidene nevner eksempler på hvilke på funksjoner av grunnleggende betydning. Forarbeidene nevner at ” tryggingen av nasjonal og internasjonal sikkerhet (for Norges del blant annet gjennom NATO) eller sikringen av en stabil økonomi (for Norges del blant annet gjennom

²⁴ Ot.prp. nr 61 (2001-2002) s. 36

²⁵ se under punkt 3.3.3 i framstillingen

²⁶ Ot.prp. nr 61 (2001-2002) s. 93

Norges Bank). Videre kan for eksempel telekommunikasjon eller IKT (informasjons- og kommunikasjonsteknologi) ivareta funksjoner av grunnleggende betydning i samfunnet, blant annet der slik teknologi er nødvendig i driften av sykehus eller nødtjenester, i forsvarsanlegg eller i avviklingen av lufttrafikken”.²⁷ Eksempelene som blir nevnt er generelle og gjelder primært svært sentrale funksjoner som er helt grunnleggende for at samfunnet skal fungere. Man kan dermed anta at det skal en del til før man kan konstantere at en funksjon har en grunnleggende betydning.

Bestemmelsen er elastisk og legger opp til en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle. En forklaring på dette er at den generelle samfunnsutviklingen, anvendelsen av ny teknologi og endringer i økonomiske og sosiale forhold, hele tiden er i endring. Forståelsen av hvilke funksjoner som er en grunnleggende betydning for samfunnet vil dermed kunne endre seg over tid.

En mulig tidløs tilnæringsmåte kan derfor være å først se på hvilke behov som er nødvendig for at samfunnet og det enkelte individ skal fungere som normalt. Dette kan eksempelvis være trygghet for den enkelte og basale fysiske behov som et fungerende helsevesen, vann, mat, varme, elektrisitet osv. Ut i fra samfunnets grunnleggende behov kan man utlede hvilke betydningsfulle samfunnsfunksjoner som må til for å dekke disse grunnleggende behovene. I vurderingen vil det kunne være et moment å tenke funksjon bort, for da vil man sitte igjen med differansen før og etter. Hvis det øvrige samfunnet ikke kan utføre sine respektive oppgaver, vil dette kunne tale sterkt for at funksjonen er av en grunnleggende betydning.

Oppregningen i bestemmelsen er ikke uttømmende, jfr. ”som for eksempel”. Den gir bare eksempler på hvilke funksjoner som kan være å anse som en grunnleggende betydning i samfunnet. Det kan derfor tenkes også andre eksempler. Damanlegg vil kunne ha en grunnleggende funksjon. Den kan både ivareta å holde vannbestanden nede der folk bor.

²⁷ Ot.prp. nr 61 (2001-2002) s. 93

Men den kan også fungere som vannlager hvor vannet blir benyttet til strømproduksjon eller drikkevann. Enkelte samfunn er helt avhengig av at slike damanlegg skal fungere som normalt. Transportsektoren bistår også opprettholdelse av mange samfunnsfunksjoner. På mange måter kan transportsektoren sammenlignes med forsyning av energi -og IKT. Mange av samfunnets øvrige livsområder er, indirekte eller direkte, helt avhengig av tilgang på transport. Manglende tilgjengelighet på transporttjenester vil kunne føre til svikt i eksempelvis helsevesenet, matvareforsyningen, drivstofforsyningen osv. Dette tilsier at transportsektoren ivaretar en grunnleggende funksjon. Men det er ikke bare selve transporttjenestene som er av grunnleggende betydning. Transporttjenestene er også helt avhengig av at trafikkstyringen av disse fungerer som normalt. Både vei, jernbane, skip og flytrafikken er helt avhengig av sentral trafikkstyring, noe som tilsier at dette også bør anses som en grunnleggende funksjon. At nødetatene, eksempelvis politi, brann og helsevesenet fungerer som de skal er helt avgjørende for liv, helse og befolkningens trygghetsfølelse. Nødetatene må være i stand til å yte sine tjenester ved hendelser som vil berøre og ramme svært mange, noe som tilsier at de har en grunnleggende funksjon i vårt samfunn.

Eksemplene som det er vist til kan sies å ha en grunnleggende funksjon i samfunnet. Det kan derfor være interessant å trekke en grense mot andre viktige funksjoner som samfunnet er avhengig av, men som allikevel kanskje ikke vil anses som en grunnleggende funksjon etter bokstav a. Eksempelvis petroleumssektoren. Rundt 14 % av Europas gassforbruk dekkes av norsk gass.²⁸ Norge er dermed en av verdens største olje- og gassleverandør, og har blitt en maktfaktor på energifeltet. Olje- og gassvirksomheten har svært mye å si for den økonomiske veksten i Norge og finansieringen av det norske velferdssamfunnet. Ettersom norsk økonomi i stor grad påvirkes direkte av svikt eller bortfall i vår produksjons- og forsyningskapasitet knyttet til olje og gass, har Norge en sterk økonomisk interesse av at produksjon og leveranse av olje og gass kan opprettholdes under alle former for påkjenninger. På grunn av den enorme økonomiske betydningen for samfunnet, er det

²⁸ Fakta 2004, Norsk petroleumsvirksomhet, Olje- og energidepartementet

nærliggende å trekke den slutning at petroleumssektoren ivaretar en vesentlig funksjon for det norske samfunn og enkelte land i Europa. Men kan man si at funksjonen dermed er av en grunnleggende betydning for samfunnet? Trolig ikke. Som tidligere påpekt er de eksemplene som er nevnt i selve bestemmelsen, holdt opp mot det som er uttalt i forarbeidene, primært rettet mot svært sentrale funksjoner som er helt grunnleggende for at befolkningen i samfunnet skal fungere. Selv om Norge står i en særstilling som energileverandør til Europa og at dette betyr enormt mye økonomisk for den norske stat så dekker den ikke nødvendigvis basale og grunnleggende behov for at befolkningen skal kunne oppleve trygghetsfølelse og ha tilgang på det aller mest nødvendige.²⁹

For å illustrere ytterligere så kan det nevnes aksjoner utført av dyrevernsgrupper. Radikale dyrevernavtivistene blir ofte sett på som de potensielt mest sannsynlige aktørene mot visse typer sivil infrastruktur. Ytterliggående fraksjoner av dyrevernsgrupper har i økende grad tatt i bruk voldelige aksjoner som virkemiddel for å stoppe tiltak som er eller vil bli iverksatt. For å oppnå dette har de ofte fokusert på noen typer av infrastruktur i sine aksjoner. Populære mål er hvalfangst båter, anslag mot dyreforsøk, pelsoppdrett, kjøttproduksjon og annen aktivitet de mener representerer misbruk av dyr. Klart nok så kan det tenkes at for de som blir rammet så vil dette kunne anses som en alvorlig forstyrrelse av sin virksomhet. Imidlertid vil nok ikke dette være å anse som en terrorhandling etter bokstav a, fordi anslagene ikke retter seg mot noen grunnleggende funksjon i samfunnet.

3.3.3 Når er forstyrrelsen alvorlig

Bestemmelsen retter seg mot den som har til forsett å *alvorlig forstyrre* en grunnleggende funksjon. Det er med andre ord ikke nødvendig at vedkommende grunnleggende funksjon har helt stoppet opp eller er helt ødelagt. Men utover dette er det ikke nærmere utdypet verken i lovteksten eller forarbeidene hva som ligger i begrepet å ”forstyrre”. Slik jeg forstår begrepet omfatter det trolig både et psykisk så vel som et fysisk inngrep. Strl. § 151 b benytter også begrepet å ”forstyrre”. Det er uttalt i forarbeidene til denne bestemmelsen

²⁹ Men det er dermed ikke sagt at anslag som er rettet mot petroleumssektoren ikke skal anses som terrorhandling etter strl. § 147 a første ledd. Se nærmere om dette under punkt 3.5.5 i framstillingen

at det ikke nødvendigvis trenger å innebære en fysisk ødeleggelse.³⁰ Det er nærliggende å også forstå begrepet i bokstav a i samsvar med en slik forståelse, for da vil den ikke bare ramme fysiske forstyrrelser. Eksempelvis kan tenkes at en grunnleggende funksjon trenger en menneskelig kompetanse eller ressurs, og dersom denne forsvinner så har det skjedd en forstyrrelse.

Det som er det vanskelige i denne vurderingen, er imidlertid å slå fast hva som skal til for at forstyrrelsen har blitt alvorlig. Hva eller hvem som må bli rammet, og hvor mange det er som må bli berørt før det skal anses som en alvorlig forstyrrelse er ikke særlig utdypet i verken lovteksten eller forarbeidene. Men det følger allerede av ordlyden at kriteriet *alvorlig* stiller strenge krav.

At en funksjon opphører for en periode vil som hovedregel alltid ha en viss betydning. Den får ikke utført sine oppgaver som den nettopp er opprettet for å utføre. Dermed vil varigheten kunne ha en viss betydning i vurderingen av hva som skal anses som alvorlig. Kravet til alvorlig vil trolig heller ikke kunne sies å være oppfylt dersom den er kortvarig og det samtidig er andre som kan forestå den samme funksjon. Dette synes også å være forutsatt i forarbeidene som nevner at ”en omfattende blokade av samferdselsårer ikke oppfyller lovens krav, dersom blokaden relativt raskt lar seg fjerne. Heller ikke aksjoner mot enkeltleverandører vil rammes av bestemmelsen, dersom andre leverandører kan dekke samfunnsbehovet slik at funksjonen det er tale om, samlet sett ikke blir forstyrret alvorlig. Å sette ut av spill selv et stort antall matvarebutikker eller bensinstasjoner blir derfor ikke rammet av bestemmelsen så lenge behovet kan dekkes av de gjenværende tilbydere”.³¹ I vurderingen for å finne ut om en forstyrrelse skal anses som alvorlig vil det derfor være nødvendig å blant annet se på hvilken virkning forstyrrelsen har, hvor stort omfanget er og hvor lenge forstyrrelsen varer. En mulig framgangsmåte kan være å ta utgangspunkt i de funksjoner som dekker samfunnets grunnleggende behov. Disse vil igjen ofte bestå av en

³⁰ NOU 1985: 31 kap. V s. 33

³¹ Ot.prp. nr 61 (2001-2002) s. 93

eller flere infrastrukturer. Infrastruktur kan eksempelvis bestå av fysiske objekter, menneskelige ressurser, systemer og lignende. Disse vil være helt avgjørende og nødvendig for å opprettholde samfunnets funksjoner som igjen dekker samfunnets grunnleggende behov og befolkningens trygghetsfølelse. I vurderingen vil det derfor kunne være hensiktsmessig å først ta stilling til hvilke infrastrukturer som den grunnleggende funksjonen består av. Dette fordi bortfall av en infrastruktur som den grunnleggende funksjonen består av, vil kunne gi et grunnlag for å vurdere om det har skjedd en alvorlig forstyrrelse. Dette kan illustreres ved å gi et eksempel i fra energisektoren. Den som har til forsett å alvorlig forstyrre en grunnleggende funksjon har et effektivt middel når terrorhandlingen retter seg mot kraftforsyningen, jfr. strl. § 151 b. Dersom en stor leverandør av kraft blir utsatt for en terrorhandlig vil dette kunne gi utslag i at grunnleggende funksjoner ikke får utført sine arbeidsoppgaver. Men også forstyrrelser i en liten eller regional energiproduksjon kan være nok for at kravet til alvorlig er oppfylt. På den annen side må man i vurderingen ta i betraktning at anslag mot ett eller flere enkeltstående anlegg i mange tilfeller vil kunne kompenseres ved økt produksjon eller import fra andre steder, inntil normal driftssituasjon kan opprettes. Eksempelvis har Norge et stort antall kraftverk spredt ut over hele landet. Dette medfører at bortfall av ett kraftproduserende anlegg nødvendigvis ikke får store konsekvenser for kraftleveransen sett under ett. Det vil derfor kreves stor slagkraft og samtidighet for at virkningen av et elektrisitetsbortfall skal lede til en alvorlig forstyrrelse. Dersom hensikten med terrorhandlingen er å forårsake bortfall av kraftforsyningen for et større område over lang tid, vil anslag mot knutepunkter i distribusjonsnettet være langt mer virkningsfulle enn for eksempel anslag mot bare enkelte produksjonsanlegg.

Et annet eksempel på en alvorlig forstyrrelse kan være at nøkkelpersoner ikke får utført sitt arbeid, eksempelvis hvis de får berøvet sin frihet etter strl. § 223. Nøkkelpersoner er personer som ikke lett kan erstattes. Dette vil kunne medføre en alvorlig forstyrrelse i virksomheten.

Også den som har til forsett å alvorlig forstyrre en grunnleggende funksjon vil være godt hjulpet ved å begå forbrytelser mot IKT baserte løsninger, jfr. strl. § 151 b. Dette vil være svært effektivt ovenfor de grunnleggende funksjoner som benytter IKT baserte løsninger. De vil ofte være helt avhengig av at dette virker. Selv om det kanskje fram til nå ikke har vært vanlig med terrorhandlinger mot IKT baserte ytelser, så vil det allikevel ikke være vanskelig å tenke seg at et slikt angrep vil kunne få svært store konsekvenser.

Driftsforstyrrelser innenfor IKT og tilhørende it-systemer kan gi alvorlige ringvirkninger og lamme viktig virksomhet som har en grunnleggende funksjon i samfunnet. Spesielt alvorlig kan det tenkes å være dersom angrepet medfører at nødnettet, som først og fremst benyttes av brann, politi og helsevesen, slutter å fungere.³² Bli r nødnettene forstyrret i sitt arbeid vil dette fort oppfattes som meget alvorlig. Forstyrrelser i IKT som benyttes i trafikkstyringen av driftssentralene, eksempelvis et flytårn, vil også fort kunne bli oppfattet som en alvorlig forstyrrelse av en grunnleggende funksjon.

Sprengning av et damanlegg etter strl. § 148 vil kunne medføre oversvømmelse og enorme ødeleggelser, både menneskelig og materielt. Leder et slikt anslag til at kraftstasjoner ikke kan produsere strøm eller at vannressurser forsvinner som mennesker er helt avhengig av, vil dette fort kunne lede til en alvorlig forstyrrelse.

En terrorhandling mot ett eller flere ledd som forsyner mat eller vann vil kunne føre til en alvorlig forstyrrelse. Spesielt der det er en enkelt stor aktør som utfører og står for forsyningen. Eksempler kan være terrorhandlinger enten mot selve leverandøren eller at transportkanaler, så som veier, havner og jernbane ødelegges ved eksempelvis sprengning, jfr. strl. § 148.

Et annet eksempel på en terrorhandling etter strl. § 148 er den som har til forsett å kutte eller redusere vannforsyningen til et bostedsområde. Dette kan enten skje ved at de fysiske

³² Det kan også tenkes andre brukergrupper som benytter seg av nødnettet. Eksempelvis kan nevnes forsvaret, tollvesenet, fengselsvesenet, sivilforsvaret og frivillige organisasjoner, skipsfart, offentlige myndigheter m.m.

fasiliteter som forsyner oss med vann på en eller annen måte blir borte, eksempelvis ved et bombeattentat, jfr. strl. § 148. Men terrorhandling etter strl. § 152 kan også tenkes når man har til forsett å forurense eller forgifte en vannkilde. Dette vil kunne medføre at forsyningen av vann helt eller delvis ikke kommer fram, eller at man ikke får brukt vannet som tiltenkt, for eksempel til å drikke, hygieniske formål, skylle ned i toalettene, ved branner osv. Et annet kritisk scenario med tanke på avløpssektorens funksjonsdyktighet, er dersom avløpssystemet skulle bli fylt med eksplosive eller giftige gasser, med risiko for eksplosjoner, branner eller forgiftning i bygningene som er tilknyttet avløpssystemet. Et tredje tenkelig scenario er at større systemer eller renseanlegg for avløpsvann blir satt ut av funksjon. Dette vil kunne føre til forurensede drikkevannskilder og uakseptable hygieniske tilstander i nærområdet. I og med at vann- og avløpsledninger av praktiske og økonomiske grunner ligger i samme grøft, vil dessuten hendelser på avløpsnett med forurensning som resultat, kunne påvirke drikkevannskvaliteten. Også det geografiske omfanget av hendelsen vil ha betydning. For eksempel vil svikt i vannforsyningen til de større byene få større konsekvenser enn svikt i vannforsyningen til mindre tettbygde strøk, fordi det vil berøre flere mennesker. Men fordi tilførsel på vann er en så viktig livsnødvendighet, skal det kanskje ikke så mye til før forstyrrelsen skal anses som alvorlig.

3.3.4 Passer gjerningsbeskrivelsen i bokstav a ved trusler

Når man i bokstav a snakker om å alvorlig forstyrre en funksjon er det nærliggende å tenke på sabotasje lignende aksjoner. Med sabotasjeaksjon menes ødeleggelse av gjenstander eller tekniske installasjoner, hvor hensikten i første rekke er å oppnå en materiell ødeleggelse av en gjenstand eller installasjon. Dette er i motsetning til å framsette trusler, eller begå terrorhandlinger som primært har en psykologisk effekt ved å skape alvorlig frykt i en befolkning.³³

Imidlertid synes også bokstav a å ramme den som truer, jfr. strl. § 147 a andre ledd. Eksempelvis kan tenkes trusler rettet mot myndighetspersoner som kongefamilien, regjeringsmedlemmer og stortingsrepresentanter. De innehar både en viktig

³³ se punkt 3.4.2 i framstillingen.

samfunnsfunksjon, og er symbolobjekter. Hvis dette medfører at vedkommende må avstå i fra å gjøre sitt arbeid eller at arbeidet blir feilaktig utført, vil det være naturlig å anta at det kan ha skjedd en alvorlig forstyrrelse i virksomheten.

3.4 Nærmere om kravet i bokstav b

Forsettkravet i strl. § 147 første ledd bokstav b omhandler det å ”skape alvorlig frykt i en befolkning”.

3.4.1 Hva menes med en befolkning

Begrepet ”befolkning” er heller ikke nærmere presisert i lovteksten. Men når man i dagligtale bruker ordet befolkning er det naturlig at man snakker om en viss størrelsesorden av folk som lever sammen. Man vil ikke være i tvil hvis man for eksempel sier at alle norske statsborgere som lever i Norge utgjør en befolkning. Men den nedre grensen kan være vanskelig å trekke. Hvor mange folk som skal til, er det neppe mulig å angi et presist anslag på. Det vil også kunne variere fra sted til sted. Ofte er det slik at den som har til forsett å utføre en terrorhandling bare ønsker å ramme enkelte av samfunnets medlemmer, som for eksempel mennesker med en annen legning, hudfarge eller dem som tilhører en spesiell religion. Et problem er dermed å fastslå om kravet til befolkning er oppfylt dersom terrorhandlingen bare rammer enkelte mindre grupper eller minoriteter. Normalt vil ikke disse bli omtalt som en befolkning. Om dette uttaler forarbeidene ” 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 etnisk minoritet kan utgjøre «en befolkning» i et land eller på tvers av landegrenser, slik som for eksempel den samiske befolkningen”.³⁴ Dette kan tyde på at begrepet befolkning bør tolkes innskrenkende i de tilfelle det ikke er naturlig å snakke om en befolkning.

³⁴ Ot.prp. nr 61 (2001-2002) s. 93

3.4.2 Når foreligger en alvorlig frykt

Det er bare den som har til forsett å skape alvorlig frykt i en befolkning som rammes av bestemmelsen. Det følger allerede av ordene ”alvorlig frykt” at det er et sterkt uttrykk og at det skal en del til før dette kravet er oppfylt.³⁵ Det er med andre ord ikke nok å skape frykt eller skremme, som allerede er en kvalifisert form for å være redd. Ordet ”alvorlig” er med på å markere noe av det ypperste man kan føle av frykt. Etter mitt syn bør derfor vurderingen ta utgangspunkt i trusselen eller følgen av terrorhandlingen sin styrke og kraft, i både rom og tid, hvem eller hva den er rettet i mot, og hvor stort skadepotensial den har. I forarbeidene er det uttalt at ”[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”.³⁶

Trolig må man, for at kravet til ”alvorlig” skal oppfylles, oppstille som et vilkår at det må foreligge en nærliggende og reell fare som man normalt ikke kan forvente skal inntre. Det er således en subjektiv vurdering som må legges til grunn. Det kan derfor også tenkes at det vil være av en viss betydning i vurderingen hvilken tilstand befolkningen eller landet allerede befinner seg i.

Hvis forsettet går ut på å skape en alvorlig frykt i en befolkning finnes det mange muligheter. Det kan tenkes at forbrytelser etter bokstav a eller c også ofte vil kunne skape en alvorlig frykt i en befolkning. Terrorhandlinger som i hovedsak forårsaker materielle ødeleggelser, har ofte også potensial til å skade mennesker. Noen synes å være bevisst skjødesløse ved å ta lite hensyn til risikoen for at noen kan komme til skade. Når terrorhandlinger setter mennesker i livsfare, eller i det minste har potensial til å gjøre det,

³⁵ jfr. drøftelsen under punktet 3.3.3 i framstillingen

³⁶ Ot.prp. nr 61 (2001-2002) s. 93

fungerer handlingen som terror, den skaper frykt. Bokstav b får da først og fremst en selvstendig betydning når ikke bokstav a og c er overtrådt.

Potensialet for ødeleggelse ved sprengning av bygninger som leder til sammenstyrning og tap av sivile liv, jfr. strl. §§ 148 og 233, har blitt til attraktive mål for terrorhandlinger.

Dette har gjort sitt til at enkelte i større grad velger lettere tilgjengelige mål, som for eksempel turistattraksjoner, tunnelbaner, handlesentre osv. Ødeleggelsespotensialet ved for eksempel å kapre en tankbil fylt med bensin for deretter å kjøre den inn i en bygning, er dramatisk. Kjøretøy benyttes også svært ofte som plattform for eksplosiver, eksempelvis i selvmordsangrep. Denne type angrep kommer svært hurtig og gjerne helt uventet, og den har dermed også et stort potensial å ramme mange mennesker samtidig. Når slike anslag skjer, er det også nærliggende at det vil kunne skape en alvorlig frykt hos en befolkning. Folkerike områder vil trolig alltid være attraktive mål for terrorhandlinger.

Jernbanestasjoner og lufthavner kan også nevnes i denne sammenheng. Transportsektoren utpeker seg som et attraktivt mål for terrorhandlinger ved at transportmidler benyttes som våpen i seg selv. I tilknytning til transportmidler eksempelvis fly, jernbane eller tunnelbane, er det ofte store folkeansamlinger. Et kanskje klassisk eksempel i dag er de såkalte selvmordsbomberne som sprenger seg selv i luften med det forsett å ramme så mange uskyldige og sivile liv som mulig.³⁷ En avansert form for slik selvmordsbombing er angrepene mot USA 11. september 2001 der over 3000 liv gikk tapt, og noen av USA sine mest kjente bygninger ble sprengt. Men også bruk av bilbomber og bomber plassert i fly har man sett eksempler på kan skape en alvorlig frykt. Befolkningen blir klar over at transportsektoren blir valgt som mål for terrorhandlinger fordi det vanligvis befordres store menneskemengder. Hvis folk da avstår fra å ta denne type transport, er det som oftest fordi de frykter at det samme kan skje igjen, og at de dermed alvorlig frykter for sitt eget liv.

Et annet eksempel er den som har til forsett å skape alvorlig frykt i en befolkning ved eksempelvis å forgifte drikkevann, jfr. strl. § 152. Hvis drikkevannet er forgiftet og når ut

³⁷ Se drøftelsen om Rt. 2003 s. 462 under punkt 3.2

til mange mennesker som kan medføre død og fordervelse, er dette svært egnet til å skape alvorlig frykt. Det å drikke vann er noe som nær sagt enhver gjør daglig. Hvis man da avstår å drikke vann, eksempelvis i fra springen, vil trolig kravet til alvorlig frykt kunne sies å foreligge. Også forgiftning av dagligvareprodukter i butikkene kan nevnes i denne sammenheng. Dersom noen for eksempel sprøytet gift inn i melkekartonger, jfr. strl. § 153, ville det kunne få store konsekvenser for forbrukernes tillit til slike produkter og emballasjetyper, og samtidig skape alvorlig frykt.

3.4.3 Terror og media – når målet bare er å skape alvorlig frykt

Ofte vil en terrorhandling bestå av fysiske anslag. Men det særegne med bokstav b er imidlertid at det er nok å framsette trusler eller forsøke å begå en av de nevnte forbrytelsene for at virkingen skal bli oppfylt. Hvis virkningen skal ha effekt er det helt avgjørende at informasjonen om trusselen når fram til befolkningen. Da er media et kjærkomment middel. Vi har sett ved flere tidligere anledninger at det har blitt framsatt trusler om terrorhandlinger som vil medføre at mange menneskeliv kan gå tapt. Senest ble det framsatt trusler fra Al-Qaidas nestleder Ayman al-Zawahiri i mai 2003 og oktober 2004 som rettet seg blant annet mot norske interesser, og flere norske ambassader har vært midlertidig stengt etter terrortrusler de to siste årene. Man kan på mange måter si at medieoppmerksomheten er et mål i seg selv. Mediene strømmer til etter en terrorhandling og det er nettopp dette terroristene ofte higer etter. Når befolkningen blir klar over truslene er dette med på å kunne skape en alvorlig frykt. På mange måter kan en terrorhandling være kommunikasjon. Målet er å skape alvorlig frykt og middelet er media. Et nærliggende eksempel er at det blir kjent at en gruppe har framsatt trusler om sprenging av en atombombe, jfr. strl. § 148, eller spredning av bakteriologiske substanser, jfr. strl. § 153 a. Dersom trusselen skulle bli gjort til alvor, er skadepotensialet så stort at dette trolig er nok til å skape en alvorlig frykt.

3.5 Nærmere om vilkårene i bokstav c

Forsettkravet i strl. § 147 første ledd bokstav c omfatter ”urettmessig å tvinge offentlige myndigheter eller en mellomstatlig organisasjon til å gjøre, tåle eller unnlate noe av

vesentlig betydning for landet eller organisasjonen, eller for et annet land eller en annen mellomstatlig organisasjon”.

3.5.1 Når er tvangen urettmessig

Bokstav c retter seg mot den som har til forsett å ”tvinge” en mellomstatlig organisasjon eller offentlig myndighet. Straffeloven har ikke noen alminnelig definisjon av hva det ligger i å tvinge en annen til noe. I straffeloven finnes det i § 222 første ledd en egen bestemmelse som omhandler tvang. Etter denne bestemmelsen har det å tvinge noen blitt forstått dit hen at man påvirker en annens vilje, slik at vedkommende blir satt ut av stand til å handle frivillig, og mot sin egen vilje.³⁸ Begrepet å ”tvinge” i strl. § 222 er sammenfallende med det i strl. § 147 a bokstav c. I vår sammenheng kan en derfor forstå det å tvinge med at gjerningspersonen ønsker å sette igjennom sine egne krav ved å påvirke offentlig myndighet eller mellomstatlig organisasjon til å gjøre, tåle eller unnlate noe som er av vesentlig betydning for landet eller organisasjonen.

Som oftest vil dette være tilfelle når man har til forsett å framsette trusler om å begå en forbrytelse i første ledd første punktum, jfr. strl. § 147 a andre ledd, men velger å avstå dersom tvangen når i gjennom. Men dette trenger ikke alltid å være tilfelle. Det kan tenkes tilfelle der en av de nevnte forbrytelsene i første punktum første ledd allerede er begått, og dette medfører at vedkommende myndighet blir tvunget til å handle på en måte som de ellers ikke ville ha gjort. Dette vil kunne være tilfelle hvis noen har til forsett å tvinge myndigheten i sin virksomhet og eksempelvis begår forbrytelser mot strl. § 152 ved å forurense. Forurensningen har da funnet sted, men skaden trenger ennå ikke å ha materialisert seg. Men på grunn av faren for at skaden skal materialisere seg, må offentlige myndigheter iverksette tiltak som de ellers ikke ville ha gjort, for å begrense eller eliminere disse skadene.

Som hovedregel vil det som gjerningspersonen ønsker å tvinge igjennom være uforenlig med virksomheten til vedkommende myndighet eller organisasjon. Men det trenger ikke

³⁸ Rt. 1992 s. 445

nødvendigvis å være slik. Det kan tenkes tilfelle der gjerningspersonen bare ønsker å framskynde en prosess som allerede er i gang. Eksempelvis hvis det allerede er fattet vedtak om å utvise en person i fra landet, men noen krever å få utlevert vedkommende straks.

Etter bokstav c må imidlertid tvangen være *urettmessig*. Den som gjør bruk av rettmessige eller lovlige tiltak for å tvinge igjennom sine beslutninger rammes dermed ikke av bokstav c. Det kan således være nærliggende å stille spørsmålet om det er en terrorhandling etter strl. § 147 a når en undertrykket befolkning slår tilbake mot styresmaktene i eksempelvis totalitære regimer. Trolig vil ikke dette bli ansett som en terrorhandling etter bokstav c. I forarbeidene³⁹ er det blant annet uttalt at partisanhandling av den typen som ble begått under 2. verdenskrig for å bevare eller gjenskape demokratiske verdier, ikke er å anse som terrorhandlinger. Det kan tenkes at man ut i fra et nødverge eller nødrettssyn hadde kommet fram til det samme resultatet. Et annet eksempel på forhold som kan gjøre det aktuelt å tolke strl. § 147 a innskrenkende i lys av den alminnelige rettsstridsreservasjonen er som nevnt av Rådet⁴⁰, at handlinger eller virksomhet som skjer innenfor rammene av fagforeningsarbeid eller anti-globaliseringsbevegelsen, ikke skal kunne bekjempes av myndighetene som terrorisme.⁴¹

Hva hvis noen har til forsett å begå en av de nevnte forbrytelsene i første punktum mot en okkupasjons- eller kolonimakt? Sagt på annen måte-, finnes det ”legitime” terrorhandlinger med det mål for øyet å oppnå nasjonal frigjøring og selvbestemmelse? Trolig vil de samme betraktninger som nevnt ovenfor gjøre seg gjeldende. Og Høyesterett⁴² har allerede besvart benektende på at strl. § 147 a kommer til anvendelse dersom landet er okkupert ved invasjon av en krigsmakt.

³⁹ Ot.prp. nr 61 (2001-2002) s. 94

⁴⁰ Jfr. rådsdokument 14581/01

⁴¹ Ot.prp. nr 61 (2001-2002) s. 94

⁴² Jfr. Rt. 2003 s. 462 og drøftelsen under punkt 3.2 i framstillingen.

Da forslaget til ny strl. § 147 a ble sendt ut på høring var blant annet grovt skadeverk etter strl. § 292 og grov legemsbeskadigelse etter strl. § 231 med i oppregningen over forbrytelser i første ledd første punktum. I forbindelse med dette ble det pekt på at særlig under demonstrasjoner så kunne det ikke utelukkes at noen handlinger ville komme til å fylle vilkårene i definisjonen av terrorhandling, uten at det var reelt sett var grunn til å karakterisere disse handlingene som en terrorhandling. Eksempler på slike handlinger kunne være grovt skadeverk eller grov legemsbeskadigelse begått under politiske demonstrasjoner eller sivile ulydighetsaksjoner. Det ble pekt på at slike ureglementerte handlinger nettopp vil ha det som formål å ytre en mening for å påvirke eller tvinge myndigheten i sin beslutningsprosess. Men at den urettmessige handlingen ofte vil mangle et slikt terrorforsett som bokstav c er ment å forfekte.⁴³

For å markere at slike handlinger ikke skal anses som en terrorhandling ble det funnet hensiktsmessig å innta en utrykkelig rettstridsreservasjon om at tvangen må være urettmessig. Men som det framgår av strl. § 147 a første ledd første punktum så er grovt skadeverk etter strl. § 292 og grov legemsbeskadigelse etter strl. § 231 tatt ut av oppregningen. Terskelen er nå hevet til å gjelde grov legemsbeskadigelse når den er begått under særdeles skjerpene omstendigheter etter strl. § 232. Dermed omfattes bare de aller groveste tilfellene.⁴⁴ Faren for at det skal oppstå situasjoner der en gjerningsperson oppfyller vilkårene i strl. § 147 a første ledd uten at handlingen reelt sett bør anses som en terrorhandling, er derfor blitt atskillig mindre. Etter forandringen er det derfor vanskelig å se hvilken av de nevnte forbrytelser som er listet opp i første ledd første punktum som kan begrunne en rettmessig tvang. At begrepet urettmessig ikke ble fjernet ble begrunnet ut i fra en tanke om at det ikke kan utelukkes at det helt unntaksvis oppstår situasjoner der en slik handling ikke bør anses som en terrorhandling, selv om vilkårene i bokstav c er oppfylt.

⁴³ Ot.prp. nr 61 (2001-2002) s. 36

⁴⁴ Ot.prp. nr 61 (2001-2002) s. 92

Lovgiver fant det derfor hensiktsmessig å beholde begrepet urettmessig som en del av bestemmelsen. Dette innebærer i realiteten at bestemmelsen må tolkes innskrenkende for visse type handlinger. Normalt er det ikke tradisjon for å innta slike uttrykkelige rettsstridsreservasjoner i norsk strafferett. Det er derimot alminnelig antatt at alle straffebud må tolkes med dette som forbehold, uten at det er uttrykkelig nevnt. Det skulle derfor etter mitt syn ikke være nødvendig å innta en slik uttrykkelig bestemmelse.

Bestemmelsen omfatter også tilfeller hvor tvangshandlingen rammer andre land eller mellomstatlige organisasjoner enn det landet eller organisasjonen som tvangen er rettet mot. Dette vil kunne være tilfelle når terrorhandlingen skjer i et land, og medfører at et annet land blir tvunget til å gjøre, tåle eller unnlate noe av vesentlig betydning for et annet land eller for en mellomstatlig organisasjon.

3.5.2 Hva må tvangen gjelde

Det er med andre ord følgene eller trusselen om å begå en forbrytelse som tvinger myndigheten eller mellomstatlig organisasjon til å gjøre, unnlate eller tåle noe av vesentlig betydning. Bestemmelsen taler bare om at ”noe” må gjøres, tåles eller unnlates. Ordlyden setter tydeligvis ingen begrensninger. Og det kan derfor tenkes at så vel politiske – innenriks som utenriks - økonomiske, rettslige avgjørelser og andre administrative vedtak vil falle inn under bestemmelsens anvendelsesområde.

3.5.3 Hvem er beskyttelsesobjektet for tvangen

Bestemmelsen begrenser seg til at den urettmessige tvangen må medføre at offentlig myndighet eller mellomstatlig organisasjon må gjøre, tåle eller unnlate noe av vesentlig betydning for landet eller organisasjonen. Det ligger dermed allerede en avgrensning i ordlyden mot det som er det private og mot den nasjonale organisasjon. Det er ikke gitt noen nærmere forklaring på hvem som skal anses som ”[o]ffentlig myndighet”. I strl. § 151 b benyttes begrepet ”offentlig forvaltning”. Uttrykket her omfatter både sentral- og lokalforvaltningen.⁴⁵ Selv om begrepene ikke er sammenfallende, kan det således tenkes at

⁴⁵ Ot.prp. nr. 35 (1986-1987) s. 23

offentlig myndighet etter bokstav c ikke bare inkluderer et lands eller en organisasjons øverste myndigheter, men også lokale og andre administrative myndigheter. Imidlertid oppstiller bestemmelsen som et vilkår at det tvungen gjelder må medføre en virkning som er av ”vesentlig betydning” for landet eller organisasjonen. Det kan derfor være nærliggende å anta at det bare er de myndigheter som tar beslutninger av vesentlig betydning for landet eller organisasjonen som dermed omfattes av begrepet. Men ved å legge en slik tolkning til grunn så vil man samtidig utelukke offentlig myndighet på et lavere nivå. Dette tilsier at det kan være grunnlag å tolke begrepet utvidende.

Det er heller ikke opplagt om begrepet ”[o]ffentlig myndighet” kun retter seg mot de lovlig og folkevalgte styresmaktene. Folkegrupper som ikke disponerer et eget territorium som er internasjonalt anerkjent, for eksempel palestinerne eller kurdere, er ikke opplagt å betrakte verken som offentlig myndighet, land eller internasjonal organisasjon. Dersom disse ikke omfattes av begrepet vil de heller ikke kunne påberope seg å bli utsatt for terrorhandlinger etter strl. § 147 a. Lovlig valgte myndigheter til nasjoner uten territorium bør imidlertid anses som offentlig myndighet. De har et like stort beskyttelsesbehov som alle andre. En annen forståelse vil kunne medføre forskjellsbehandling av slike folkegrupper.⁴⁶

Begrepet ”mellomstatlig organisasjon” er heller ikke presisert i bestemmelsen. Men det ligger allerede ganske mye i ordlyden som tyder på at det gjelder organisasjoner med kun stater som medlemmer. Dersom det skulle oppstå tvil om hvordan man definerer en mellomstatlig organisasjon, så skal det tas utgangspunkt i hvordan dette begrepet forstås i folkeretten.⁴⁷ Ofte vil ikke dette volde særlig tvil. Som hovedregel vil det være nok å vise til at to eller flere stater er parter. Typiske eksempler på slike mellomstatlige organisasjoner er FN, WTO, OECD, NATO etc. Ettersom bestemmelsen kun retter seg mot mellomstatlige organisasjoner faller de frivillige og nasjonale organisasjonene utenfor beskyttelsesobjektet

⁴⁶ Påpekt av Amnesty International i høringsrunden til lovforslaget av strl. § 147 a

⁴⁷ Ot.prp. nr 61 (2001-2002) s. 94

som bestemmelsen skal verne om. Både nasjonale og frivillige organisasjonene kan også bli utsatt for terrorhandlinger, eksempelvis Røde Kors som har hele verden som sin arbeidsplass, og som ofte opererer i kriserammede områder. Og på lik linje med mellomstatlige organisasjoner kan også frivillige organisasjoner ha et like sterkt behov for en strafferettslig beskyttelse mot terrorhandlinger. Men lovgiver kom allikevel fram til at frivillige organisasjoner vil være godt nok beskyttet gjennom de alminnelige bestemmelsene i straffeloven.⁴⁸

3.5.4 Hvem må tvangen rette seg mot

Etter ordlyden trenger ikke tvangen å være rettet verken mot offentlig myndigheter eller mellomstatlig organisasjon i det hele tatt. Dette vil være tilfelle der en terrorhandling er rettet mot eksempelvis privat industri eller en frivillig organisasjon. Men som på grunn av denne terrorhandlingen allikevel medfører at offentlig myndighet eller den mellomstatlige organisasjonen må gjøre, tåle eller unnlate noe av vesentlig betydning for sin virksomhet. Politiske og andre ledere vil alltid måtte reagere på en terrorhandling. De vil i alle fall ofte føle et sterkt press i retning av å handle.

3.5.5 Begrepet vesentlig betydning

Ordet *vesentlig* peker på at det skal mye til før vilkåret er oppfylt. Dette vil naturligvis måtte avgjøres etter en konkret vurdering. Både objektive og subjektive momenter vil måtte tillegges betydning, herunder at landets eller organisasjonens egen oppfatning av spørsmålet således må tillegges vekt.⁴⁹ Utover dette er det ikke gitt noen nærmere omtale om hva som nærmere ligger i begrepet. Begrepet er svært vagt og vidt. Men det vil kunne være av en viss relevans å se på hvilke type arbeidsoppgaver virksomheten vanligvis har, og hvor stort inngrep tvangen utgjør.

⁴⁸ Ot.prp. nr 61 (2001-2002) s. 94

⁴⁹ Ot.prp. nr 61 (2001-2002) s. 94

Et eksempel kan hentes i fra petroleumssektoren. Den som har til forsett å tvinge myndighetene, har et effektivt tvangsmiddel ved å framsette trusler om, eller begå terrorhandlinger mot petroleumsindustrien. Dette kan være enten kapring av oljeinstallasjoner, eller sabotasjeaksjoner rettet mot oljeinfrastrukturen, jfr. strl. § 151 b. Olje- og gassvirksomheten har svært mye å si for den økonomiske veksten i Norge og finansieringen av det norske velferdssamfunnet. Ettersom norsk økonomi i stor grad påvirkes direkte av svikt eller bortfall i vår produksjons- og forsyningskapasitet knyttet til olje og gass, har Norge en sterk økonomisk interesse av at produksjon og leveranse av olje og gass kan opprettholdes. Men veksten i norsk olje og gassproduksjon har også gjort Norge til en av verdens ledende energileverandører, og flere nasjoner er avhengig av leveranse av eksempelvis norsk petroleum. Det vil derfor være av vesentlig betydning både for Norge og andre land å kunne opprettholde olje og gass produksjonen.

Men også andre fasiliteter og interesser kan bli utsatt for terrorhandlinger for å presse et lands eller en organisasjons styremakter. Dette vil kunne være tilfelle mot internasjonale freds- og tvangsoperasjoner. Etter terrorhandlingene i Madrid i mars 2004 som medførte at mange sivile menneskeliv gikk tapt, jfr. strl. 233, kan det se ut som noen terroristgrupper som strategi bevisst søker å ramme enkelte stater, for på den måten redusere disse staters aktuelle eller eventuelle fremtidige innsats i internasjonale operasjoner. At mellomstatlige organisasjoner får utført sitt mandat må sies å bli ansett som vesentlig.

Et annet eksempel kan være at noen har til forsett å få utlevert enkelt personer eller grupper som er underlagt folkerettslig beskyttelse, eller framsetter krav om politisk asyl, og bruker kapring av fly, jfr. strl. § 151 a og truer med drap av passasjerene, jfr. strl. § 233, dersom de ikke får gjennomslag for sitt ønske. Det er av vesentlig betydning for et land at nasjonal- og folkerettslig lovgivning blir overholdt og må gå gjennom lovlige kanaler. Skulle eksempelvis myndighetene måtte gi etter for slike krav vil det være i direkte strid med et lands offisielle lov og politikk. Å godta et slikt krav vil da innebære et vesentlig innhugg i et lands selvbestemmelsesrett. Det er således nærliggende å si at det er av vesentlig betydning for landet at slikt kan man ikke godta.

4 Del 4 - Noen vurderinger av strl. § 147 a første ledd

Ved å innføre en egen straffebestemmelse som retter seg mot terrorhandlinger har man samtidig gjort det klart hvilke forbrytelser som skal anses som terrorhandlinger. Dette er betenkelig. Som det allerede er vist til i framstillingen står man i fare for å trekke inn handlinger som egentlig ikke burde anses som en terrorhandling. Derneft kan det tenkes at man utelukker handlinger som typisk er å anse som en terrorhandling. Det er som sagt bare de forbrytelser som det er vist til strl. § 147 a første ledd første punktum som kan gi grunnlag for en terrorhandling. Strl. § 224 er nevnt som en selvstendig forbrytelse i første ledd første punktum. Straffebudet er opprinnelig utformet for å kunne ratifisere forpliktelsen til å kriminalisere menneskehandel, særlig kvinner og barn, i FN's protokoll om menneskehandel som supplerer FN's konvensjon mot grenseoverskridende kriminalitet, art. 5 jf. art. 3. Bestemmelsen stadfester hva som skal anses som menneskehandel, og annet ledd rammer bakmennene som driver med menneskehandel. Tredje ledd knytter seg til forpliktelsen i FN-protokollen art. 5, jf. art. 3 bokstav c og d. Når en person under 18 år utnyttes til de formål som er nevnt, skal gjerningspersonene kunne straffes uavhengig av hvilke midler som er anvendt for å bringe vedkommende inn i situasjonen. Det er vanskelig å se når strl. § 224 vil kunne komme til å oppfylle terrorforsettet i strl. § 147 a.

Det følger av strl. § 12 første ledd nr 3 bokstav a og nr. 4 bokstav a at strl. § 147 a er omfattet av oppregningen. Dette innebærer at en overtredelse av strl. § 147 a som ikke er begått av en norsk statsborger eller i Norge, allikevel kan straffeforfølges og dømmes i Norge. Når strl. § 147 a får anvendelse på terrorhandlinger foretatt i utlandet kan dette bli problematisk. De handlinger som anses som en terrorhandling i Norge, trenger nødvendigvis ikke å bli ansett som en terrorhandling et annet sted. En utlendig som har begått en forbrytelse i utlandet, og som objektivt sett har overtrådt strl. § 147 a, vil dermed kunne straffes for en terrorhandling. Dette selv om han ikke har utvist forsett med tanke på at dette er å anse som en terrorhandling etter den norske bestemmelsen. Det er heller ikke kun angrep rettet mot norske interesser eller offentlig myndighet som er vernet av bestemmelsen. Det overordnede beskyttelsesobjektet kan være offentlig myndighet i et annet land. Bestemmelsens virkeområde er således ikke underlagt territoriale

begrensninger. Bestemmelsen omfatter også forhold, som ikke innebærer maktanvendelse for å øve innflytelse på norske anliggender eller undergrave den norske samfunnsorden, men er rettet mot andre lands eller mellomstatlige organisasjoners grunnleggende interesser. Bestemmelsen beskytter således også utenlandske offentlige anliggender og samfunnsorden, herunder angrep begått utelukkende mot og i utlandet, og av utlendinger. Dette har bakgrunn i et ønske om bedre å kunne ta høyde for terrorismens globale karakter. Det ville selvsagt være meget vidtgående hvis bestemmelsen, med alle de innebygde svakhetene i form av uklarhet og ubestemthet skulle anvendes på en så vidtgående måte at enhver stat, herunder også totalitære regimer, i prinsippet også er omfattet av kretsen rundt beskyttelsesobjekter. Norske domstoler vil antageligvis heller ikke ha nok kunnskap om andre lands offentlig myndighet eller hva som der skal betraktes som vesentlig for landet, eller hva som skal anses som en grunnleggende betydning i samfunnet der terrorhandlingen er begått. Innholdet i strl. § 147 a vil dermed kunne få et annet anvendelsesområde, snevrere eller videre, enn hva som i utgangspunktet er tiltenkt. Enkelte regimer som åpenbart bruker begrepet terrorisme kritikkverdig, vil kunne vise til at også norsk regelverk etter ordlyden rammer den type aktivitet som de ønsker å slå hardt ned på. Dette kan være aktivitet som vi i Norge ikke vil oppfatte som terrorisme.

Bestemmelsen ble til for å blant annet tilfredsstille kriminaliseringskravet i resolusjon 1373 og klart markere at Norge tar terrortrusselen på alvor, ved å innta en egen terrorbestemmelse med en strafferamme på 21 år. Det var også av en viss betydning at flere andre land allerede har, eller er i ferd med å innta en lignende bestemmelse om terrorhandlinger. Ved at Norge også lager en egen bestemmelse kan det bidra til å utvikle en felles forståelse av begrepet terrorhandling, og legge bedre til rette for justis- og politisamarbeid over landegrensene. Resolusjon 1373 definerer selv ikke hva som skal anses som en terrorhandling. Det vil dermed være opp til den enkelte stat selv å definere begrepet nærmere. Dette vil trolig kunne bidra til ulike definisjoner, noen som imidlertid vil virke mot sin hensikt, hvis målet blant annet var å enes om en felles forståelse av terrorbegrepet.

I en resolusjon benyttes det som hovedregel forholdsvis ganske vide og vage uttrykk. Dette er karakteristisk for resolusjoner, og er ofte både nødvendig og forsvarlig framgangsmåte når det snakkes om mer overordnede og politiske målsetninger som skal pålegges medlemsstatene. Tilsvarende uttrykk og vendinger er lite egnet når man skal utforme konkrete straffebestemmelser. Og strl. § 147 a første ledd er ikke særlig klart utformet. De straffebestemmelser som er oppregnet i første ledd første punktum er av svært forskjellig art og straffverdighet. Og slik terrorforsettet er utformet brukes ikke tilsvarende begreper noe annet sted i lovgivningen. I dagligtale kan disse begrepene godt ha en annen betydning enn i en strafferettslig sammenheng. Og i forarbeidene er det ikke synderlige bidrag til hvordan begrepene skal forstås i et strafferettslig perspektiv. Tatt disse momenter i betraktning er dette ut i fra en legalitetsbetraktning til dels ganske betenkelig og lite heldig. Spesielt når loven opererer med en strafferamme på 21 år.

Kilderegister

Norges offentlige utredninger

NOU 1985: 31

NOU 1992:23

NOU 2003:18

Odelsting proposisjoner

Ot.prp. nr. 35 (1986-1987)

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

Norske Høyesterettsavgjørelser

Rt. 1980 s. 979

Rt. 1984 s. 875

Rt. 1992 s. 445

Rt. 2001 s. 58

Rt. 2003 s. 118

Rt. 2003 s 462

EU direktiv

Rådsdokument 14581/01

Litteraturliste

Nr. 3 – 2000 NUPI (Norsk Utenrikspolitisk Institutt) artikkel ved Brynjar Lie s. 357, mv.
henvisninger til Engene 1994:29

Nr. 3 – 2000 NUPI (Norsk Utenrikspolitisk Institutt) artikkel ved Brynjar Lie s. 357 mv.

[673] Artikkel Hva gjør Norge utsatt for terrorisme?, hentet i fra NUPI (Norsk Utenrikspolitisk Institutt)

Fakta 2004, Norsk petroleumsvirksomhet, Olje- og energidepartementet

