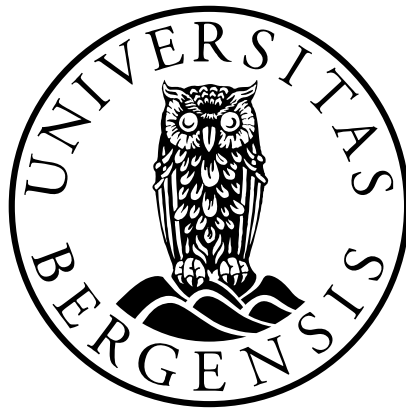


Straffbar tilknytning til terrororganisasjoner

En analyse av straffeloven § 136 a

Kandidatnummer: 146

Antall ord: 14 994



JUS399 Masteroppgave
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

10. desember 2015

Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING	3
1.1	PROBLEMSTILLING, BAKGRUNN OG UTFORDRINGER	3
1.2	METODE, RETTSKILDEBILDET, HENSYN OG INNLEDENDE AVKLARINGER	4
1.3	OPPGAVERNS INNHOLD OG OPPBYGGING.....	8
2	TERRORORGANISASJON	9
2.1	INNLEDNING – ET KONTROVERSIELT SPØRSMÅL.....	9
2.2	TERRORKRAVET.....	11
2.2.1	<i>Innledning</i>	11
2.2.2	<i>Hvilke forbrytelser gjelder terrorkravet?</i>	11
2.2.3	<i>Hovedformålsalternativet</i>	12
2.2.4	<i>Vesentlighetsalternativet</i>	13
2.2.5	<i>Må organisasjonen uansett ha terrorformål?</i>	16
2.2.6	<i>Betydningen av andre formål – særlig om frigjøringsbevegelser, motstandsgrupper og forholdet til humanitærretten</i>	18
2.3	ORGANISASJONSKRAVET	20
2.3.1	<i>Innledning</i>	20
2.3.2	<i>Medlemstall</i>	21
2.3.3	<i>Varighetskravet</i>	21
2.3.4	<i>Strukturkravet</i>	22
2.3.4.1	<i>Innledning</i>	22
2.3.4.2	<i>Momenter i vurderingen</i>	23
2.3.4.3	<i>Hvor mye struktur kreves?</i>	24
2.3.4.3.1	<i>Problemet</i>	24
2.3.4.3.2	<i>En gruppe som ikke er vilkårlig dannet og tilstrekkelig nært tilknyttet</i>	26
2.3.4.3.3	<i>«Hierarkisk eller organisatorisk struktur» - krav om roller og oppgaver?</i>	27
2.4	LITT OM FORSETT	31
3	HANDLINGSALTERNATIVENE	32
3.1	INNLEDNING	32
3.2	DANNELSESALTERNATIVET	33
3.3	REKRUTTERINGSALTERNATIVET	34
3.4	DELTAKELSESALTERNATIVET	36
3.5	STØTTEALTERNATIVENE.....	39
4	FORMÅLSREALISERINGSVILKÅRET	43
4.1	INNLEDNING	43
4.2	ET LOVBRUDD RETTET MOT TERROR.....	44
5	AVSLUTTENDE BETRAKTNINGER OM FREMTIDEN	46
	LITTERATURLISTE	48

1 Innledning

1.1 Problemstilling, bakgrunn og utfordringer

Hovedproblemstillingen for denne oppgaven er hva som utgjør fullbyrdet overtredelse av straffeloven¹ § 136 a om deltakelse mv. i en terrororganisasjon.

Straffeloven § 136 a var ingen selvfølge da bestemmelsen ble vedtatt i 2013. Forbud mot å delta i terrororganisasjoner ble vurdert i 2001,² så i 2007. Aktivitetene ble i 2007 ikke regnet som tilstrekkelig tilknyttet konkrete terrorhandlinger til å begrunne et avvik fra norsk strafferettstradisjon, som forbeholder (hoved)straffansvar for konkrete handlinger, ikke deltakelse i organisasjoner.³ Avvik fra strafferettstradisjonen krevde en god begrunnelse, som Justisdepartementet ikke fant. Departementet fryktet bl.a. at straffansvar ville ramme aktivitet som befant seg for tidlig i hendelsesforløpet frem mot en terrorhandling til å være straffverdig og at behovet for særskilt kriminalisering i lys av den vidtrekkende terrorlovgivningen, var lite.⁴ I 2012 endret meningene seg. Basert på et brev fra Politiets sikkerhetstjeneste (PST) 1. november 2011, hvor PST bl.a. foreslo å kriminalisere deltakelse og medlemskap i terrororganisasjoner, sendte Justis- og beredskapsdepartementet ut et høringsnotat 12. juli 2012 hvor problemstillingen ble tatt opp på nytt.⁵ Nå var departementet enige i at kvalifisert deltakelse i og støtte til terrororganisasjoner utgjorde en uakseptabel og straffverdig risiko for samfunnssikkerheten og demokratiet.⁶

Lovbestemmelsen er en av få paragrafer⁷ i straffeloven som pålegger straffansvar for den som på ulikt vis deltar i eller støtter en gruppe, terrororganisasjonen. Det kriminelle begrenses som nevnt ikke til å foreta en konkret angitt handling eller å bistå en konkret forbrytelse. Ved å knytte straffansvaret til eksempelvis å delta i eller støtte en terrororganisasjon, kan myndighetene straffeforfølge handlinger som er urelatert til og som foretas lenge før den skadegjørende forbrytelsen (terrorhandlingen) skjer. Til dette stadiet utvides dessuten politimyndighetenes adgang til inngripende tvangsmidler når noen skjellig

¹ Lov 20. mai 2005 nr. 28.

² Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) s. 49-50, jf. Husabø og Bruce (2009) s. 199.

³ To unntak var lov 22. mai 1902 nr. 10 (straffeloven 1902) §§ 86 nr. 5 og 104 a.

⁴ Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 194-195.

⁵ Prop.131 L (2012-2013) s. 38.

⁶ Prop.131 L (2012-2013) s. 41.

⁷ Jf. straffeloven §§ 128 og 129.

mistenkes for å overtre straffebudet.⁸ Paragraf 136 a er dermed del av tendensen til å kriminalisere og gripe inn mot handlinger i forstadiene til terrorhandlinger, som gjennomsyrrer straffeloven kapittel 18.⁹ Til dette kommer at størrelsen straffansvaret knyttes til, terrororganisasjonen (som uttrykket terrorisme), er et politisk ladet begrep som internasjonalt har vært vanskelig å definere og avgrense.¹⁰

Paragraf 136 a har blitt meget aktuell etter fremveksten av terrorgruppen Den islamske staten i Irak og Syria (ISIS), som en rekke nordmenn har sluttet seg til som fremmedkrigere. Utfordringene med ISIS har bl.a. medført at Norge i 2014 ble pålagt en folkerettsforpliktelse til å straffeforfølge fremmedkrigerne,¹¹ og i 2015 påtok vi oss en særskilt folkerettslig forpliktelse til å ha straffebud mot å delta i grupper i terrorøyemed.¹² Fordi § 136 a ikke krever at det påvises en konkret angitt handling, men at man deltar i eller støtter terrororganisasjonen økonomisk eller materielt, fremstår straffebudet som et effektivt instrument for å følge opp plikten til å straffeforfølge fremmedkrigerne.

Utfordringene med § 136 a gjør den rettsvitenskapelig interessant, og med utviklingen i 2014-2015 er bestemmelsen etter alt å dømme kommet for å bli. Det er mange spørsmålet vedrørende det reelle behovet for bestemmelsen,¹³ men siktemålet her er å klarlegge gjeldende rett. Siden paragrafen er relativt ny, er dens innhold likevel ikke avklart. Derfor preges oppgaven av mitt syn på hvordan bestemmelsen bør tolkes når rettskildedefaktorene ikke gir klare svar, basert på de metodiske betraktningene som gjennomgås i det følgende.

1.2 Metode, rettskildebildet, hensyn og innledende avklaringer

Lovens ordlyd er analysens utgangspunkt og ramme. Det kreves hjemmel i lov for å straffedømme, jf. Grunnloven¹⁴ § 96 og Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen

⁸ Bl.a. gir Lov 22. mai 1981 nr. 25 (straffeprosessloven) §§ 200 a, 202 c og 216 a adgang til skjult ransaking, bruk av peileutstyr og kommunikasjonskontroll.

⁹ Tendensen kalles «pre-aktiv strafferett», se Husabø (2003) s. 97-106 og Husabø (2004) s. 180-192

¹⁰ Cassese (2008) s. 146-148 og Husabø (2012) s. 17-18, se 2.1.

¹¹ FN's sikkerhetsråds resolusjon 2178 (2014).

¹² Tilleggsprotokoll om fremmedkrigere med terrorhensikt til Europarådets konvensjon om forebygging av terrorisme artikkel 2.2 om kriminaliseringsplikt, jf. <http://goo.gl/IVSh0n>.

¹³ Eksempelvis Husabø (2012) s. 17-18 og Bruce (2009) s. 228.

¹⁴ Lov 17. mai 1814.

(EMK) artikkel 7. Derfor er også lovteksten grense for tolkningen og rettsanvendelsen. Analogisk bruk og sterkt utvidende tolkning av straffebestemmelser er ikke tillatt. Høyesterett har betonet dette tungt de siste årene, senest i Rt. 2014.238 hvor domstolen fastslo at «manglende støtte i ordlyden ikke avhjelpest ved at forholdet er klart straffverdig og at lovgiver utvilsomt har ønsket å ramme det».¹⁵ Ordlyden er derfor analysens bærebjelke.

Lovteksten får betydning også gjennom legalitetsprinsippets presisjonskrav. Presisjonskravet stilles vanligvis til lovgiver om å formulere straffebud så presist at borgerne kan forutse konsekvensene av sine handlinger.¹⁶ Høyesterett har indikert at kravet dessuten gjelder for rettsanvenderen i Rt. 2005.1628 som fremhever at «tolkningen [...] må ha for øye de grunnleggende prinsippene som Grunnloven § 96 [...] bygger på». Dette gjelder særlig for rettslige standarder, jf. Rt.2010.466. Rettspraksis tilsier en viss plikt til å presisere eller tolke uklare straffelovvilkår stramt.¹⁷ Et eksempel er at «terrororganisasjon» ikke legaldefineres slik straffeloven § 79 bokstav c) definerer «organisert kriminell gruppe». Siden Stortinget har latt terrororganisasjonsbegrepet stå åpent i loven, får det konsekvenser for hvor vidt det kan tolkes.¹⁸

Forarbeidene, som uttrykk for lovgiverviljen, er en sentral tolkningsfaktor, og vektlegges tungt i rettskildelæren. Prop.131 L (2012-2013) er det sentrale lovforarbeidet til § 136 a,¹⁹ som suppleres av Storkomiteens innstilling Innst.442 L (2012-2013).

Det er ikke kommet høyesterettspraksis om § 136 a. Det foreligger to dommer fra Oslo tingrett om straffeloven 1902 § 147 d, forløperen til § 136 a. I TOSLO-2015-47166 er den opprinnelige anken frafalt, mens i TOSLO-2015-175034 behandles anken i skrivende stund. Dommene er ikke rettskildemessig bindende, men belyser problemstillinger og kan gi argumentasjonsbidrag. Det finnes også rettspraksis fra andre terrorbestemmelser og reglene om organisert kriminalitet, som illustrerer aktuelle problemstillinger.

Paragraf 136 a står også i sammenheng til de andre bestemmelsene i straffelovens kapittel 18 om terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger. Kapitlet inneholder mange overlappende og tilgrensende regler som naturlig supplerer tolkningen, bl.a. fordi reglene

¹⁵ Grønning, Husabø og Jacobsen (2015) s. 98-102 gjennomgår rettspraksis.

¹⁶ Aall (2011) s. 121.

¹⁷ Grønning, Husabø og Jacobsen (2015) s. 97.

¹⁸ Jf. særlig 2.3.4.

¹⁹ Prop.131 L (2012-2013) s. 90.

bygger på de samme hensynene.²⁰ En systematisk tolkning opp mot øvrige regler i kapittel 18 blir derfor sentralt for å avgrense virkeområdet til § 136 a.²¹

Gjerningselementene i § 136 a er videre tilpasset og utformet etter straffeloven § 129 om deltakelse mv. i voldelige politiske sammenslutninger, og de likelydende vilkårene skal tolkes likt.²² Også straffeloven § 128 om deltakelse mv. i ulovlig militær virksomhet og straffeloven 1902 § 104 a, som §§ 128 og 129 viderefører, inneholder mange identiske vilkår som §§ 136 a og 129. Av hensyn til konsekvens vil relevante tolkningsbidrag fra § 128 og straffeloven 1902 § 104 a også vektlegges.

Paragraf 136 a bygger på klare forbilder i internasjonal rett. EUs rammebeslutning 13. juni 2002 om bekjempelse av terrorisme (2002/476/JHA) (heretter «EUs rammebeslutning») som forplikter EU-landene å kriminalisere deltakelse i terrorgrupper, har tydelig inspirert lovgivningsprosessen tross at rammebeslutningen ikke er bindende etter EØS-avtalen. Departementet anser det som «et mål for Norge å være på linje med EU når det gjelder terrorbekjempelse, blant annet for å sikre effektivt politisamarbeid».²³ EUs rammebeslutning har følgelig rettskildemessig relevans i tolkningen. Rammebeslutningens regler om terrorgrupper er til gjengjeld inspirert av FNs konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet (heretter «Palermokonvensjonen»), som gjennomføres i straffeloven §§ 79 bokstav c og 198.²⁴ Bl.a. er definisjonen av en «terroristgruppe» i EUs rammebeslutning artikkel 2.1 skåret over nesten samme lest som definisjonen av «organisert kriminell gruppe» i Palermokonvensjonen artikkel 2 a). Det er altså en indre sammenheng mellom straffereglene om organisert kriminalitet og terrororganisasjoner, som er en kvalifisert form for kriminell organisasjon.

Slektskapet til reglene om organisert kriminalitet blir enda tydeligere når det fremkommer at terrororganisasjonsdefinisjonen i forarbeidene til straffeloven §§ 121-124, 126 som § 136 a bygger på, er «utformet etter samme mønster» som den *tidligere* definisjonen av «organisert kriminell gruppe» i straffeloven 1902 §§ 60 a og 162 c, slik disse lød før definisjonen ble utvidet i 2013. I forarbeidene til § 136 a vises det dessuten *direkte* til behandlingen av «gjeldende rett» (punkt 11.1.1 i Prop.131 L (2012-2013)) for straffeloven

²⁰ Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 155.

²¹ Grønning, Husabø og Jacobsen (2015) s. 164 om systematisk tolkning.

²² Prop.131 L (2012-2013) s. 41-42.

²³ Prop.131 L (2012-2013) s. 36.

²⁴ Husabø og Bruce (2009) s. 194-195.

1902 §§ 60 a og 162 c for å avklare organisasjonsbegrepet i terrororganisasjonsvilkåret.²⁵ Siden begrepene forutsetningsvis skal tolkes likt, vektlegges forarbeidsutsagn og praksis til «organisert kriminell gruppe» før 2013 som relevante rettskildefaktorer.

Som alle strafferegler har § 136 a blitt til og må tolkes i spenningsområdet mellom hensynet til effektivitet og rettssikkerhet. Hensynet bak regelen er at terrororganisasjoner er «en stor trussel mot samfunnssikkerheten og demokratiske verdier», og å motarbeide terrororganisasjoners eksistens anses som «et viktig tiltak for å forhindre terrorhandlinger».²⁶ Siden samfunnssikkerheten og demokratiet er fundamentale rettsgoder, vil regelens effektivitet i utgangspunktet veie tungt.²⁷ Samtidig har også regelen sider, som antydnet i 1.1, som gjør at rettssikkerhetshensyn dominerer i tolkningen. Stikkordsmessig blir både legalitetsprinsippet, som forespeilet innledningsvis her, uskyldspresumsjonen, organisasjonsfriheten og retten til privatliv, jf. henholdsvis Grunnloven §§ 96 første og andre ledd, 101 og 102, viktige i tolkningen.

Et eksempel som illustrerer *hvorfor* rettsstatsprinsippene som nevnes ovenfor får særskilt betydning, kan nevnes. Straffeloven 1902 § 104 a, forløperen til de nevnte straffeloven §§ 128 og 129, ble aktivt brukt for å overvåke venstreradikale miljøer uten at noen noensinne ble tiltalt etter regelen.²⁸ Overvåkningspraksisen ble kritisert av Lund-kommisjonen.²⁹ Siden terror(organisasjoner) står i høysetet nå, risikerer vi lignende utglidning fra politimyndighetene vedrørende § 136 a, noe PSTs beslag av en filmskapers dokumentarmateriale om islamistiske miljøer, som Høyesterett i HR-2015-02308-A nylig opphevet, bevitner. Riktignok gjaldt sakens spørsmål kildevernets utstrekning, men saken viser betydningen av verdibevisst tolkning av strafferegelen.³⁰

Opgaven er ikke komparativ. Imidlertid har mangelen på norsk rettspraksis ført til at jeg har brukt rettspraksis fra EU-retten, samt Nederland og Danmark, som begge har regler som rammer støtte til terrororganisasjoner, for å illustrere problemstillinger som oppstår.

²⁵ Prop.131 L (2012-2013) s. 36, jf. s. 68-69 med videre henvisninger til Ot.prp. nr. 62 (2002-2003) s. 96-97 (forarbeidene til straffeloven 1902 §§ 60 a og 162 c) og rettspraksis. Siden Prop.131 L (2012-2013) viser kun direkte til punkt 11.1 av Prop.131 L (2012-2013) når terrororganisasjonsvilkåret omtales, benytter jeg kun disse uttalelsene om «organisert kriminell gruppe».

²⁶ Prop.131 L (2012-2013) s. 41.

²⁷ Gröning, Husabø og Jacobsen (2015) s. 168-169 om rettsgoder.

²⁸ Husabø (1999) s. 330-331.

²⁹ Dokument nr. 15 (1995-1996).

³⁰ Sml. Nygaard (2004) s. 71-72.

1.3 Oppgavens innhold og oppbygging

Denne oppgaven gjelder *kun* fullbyrdet overtredelse av straffeloven § 136 a, som lyder slik:

«Med fengsel inntil 6 år straffes den som danner, deltar i, rekrutterer medlemmer eller yter økonomisk eller annen materiell støtte til en terrororganisasjon, når organisasjonen har tatt skritt for å realisere formålet med ulovlige midler.

Medvirkning straffes ikke.»

Bestemmelsen har tre gjerningselementer for straff: Gjerningspersonen må (1) handle på en nærmere angitt måte som bistår (2) en terrororganisasjon og organisasjonen må (3) ha tatt skritt for å realisere sitt formål med ulovlige midler (formålsrealiseringsvilkåret).

I tillegg må gjerningspersonen ha forsett om de aktuelle gjerningselementene, jf. straffeloven §§ 21 og 22 og forarbeidene.³¹ Dette innebærer etter dekningsprinsippet at gjerningspersonens forsett må dekke (1) sin handling overfor organisasjonen, (2) at organisasjonen er en terrororganisasjon og (3) at den har tatt skritt for å realisere sitt formål med ulovlige midler. Det kreves etter forarbeidene *ikke* at gjerningspersonen selv besitter terrorhensikt, som for terrorhandlinger etter straffeloven § 131.³²

Videre ser jeg i kapittel 2 på hva som ligger i vilkåret om en terrororganisasjon, deretter i kapittel 3 hvilke handlemåter bestemmelsen rammer, før jeg i kapittel 4 ser på hva som skal til for at organisasjonen har tatt skritt for å realisere formålet med ulovlige midler. Deretter følger en avsluttende drøfting i kapittel 5.

Denne oppgaven har ikke et kapittel om «skyldkravet». Dette er bevisst, og skyldes at jeg er enig med kritikken av fremstillingsmåten som har preget norsk strafferettslitteratur, hvor «objektive» vilkår og «subjektive» skyldkrav i et straffebud (kunstig) holdes adskilt fra hverandre.³³ I det følgende forutsetter jeg at gjerningspersonen som diskuteres, har forsett med hensyn til gjerningselementene. På noen punkter må det problematiseres hva gjerningspersonen må ha forsett om, og disse spørsmålene behandles der de er aktuelle.

Samtlige uthevninger i teksten er mine egne.

³¹ Prop.131 L (2012-2013) s. 42.

³² Ibid. Departementet bruker uttrykket terrorforsett, men det innebærer nå terrorhensikt, jf. straffeloven § 131.

³³ Jacobsen (2012) s. 8-10, jf. Jacobsen (2009) s. 288-310.

2 Terrororganisasjon

2.1 Innledning – et kontroversielt spørsmål

Analysens første spørsmål er hva en «terrororganisasjon» er. Spørsmålet var omdiskutert i høringsrunden, på grunn av dets politisk kontroversielle natur.³⁴ Det har bl.a. vært vanskelig internasjonalt å lage en enhetlig definisjon av terrorisme, herunder konsensus om grensen mellom terrororganisasjoner og motstands- og frigjøringsbevegelser, jf. 2.2.6.³⁵ Dessuten er terrororganisasjonsbetegnelsen ofte politisk begrunnet.³⁶

Et eksempel på at spørsmålet er politisk betent er betydningen av terrorlister, som både FN, EU, Storbritannia og USA opererer med, i vurderingen. Norge gjennomfører FNs sanksjonskomité (terror)lister mot Al-Qaida- og Talibanknyttede personer og grupper i forskrift, jf. lov om vedtak i FNs sikkerhetsråd § 1.³⁷ Dette innebærer bl.a. at FN-sanksjonene mot de listeførte automatisk gjelder til enhver tid i Norge. Departementet vurderte om terrororganisasjonsvilkåret skulle bygge på en terrorliste i høringsnotatet.³⁸ Forarbeidene presiserer derimot at utover Al-Qaida og Taliban, vil terrororganisasjonskravet «bero på en konkret vurdering».³⁹ Terrorlister, tilsynelatende unntatt FN-listen i 2013, binder dermed ikke rettsanvenderen. Likevel får lister betydning fordi «det forhold at nære partnere listefører en organisasjon, er en relevant faktor i vurderingen».⁴⁰ Hva som her menes med «nære partnere», klargjøres ikke. Videre sies det i en henvisning til høringsnotatet at vekten av listeføring trolig avhenger av om listen utferdiges av en internasjonal organisasjon og mengden nasjonale lister organisasjonen opptrer på.⁴¹

Det er prinsipielt betenkelig å vektlegge terrorlister. Terrorlister vedtas politisk, og varierer etter det politiske klimaet. Når vi dessuten baserer oss på hva «nære partnere» mener, kan det svekke tilliten til en objektiv bedømmelse av vilkåret. Det er også vanskelig å forene med bevisføringskravene etter prinsippene om rettferdig rettergang i Grunnloven § 95

³⁴ Jf. Advokatforeningen og Generaladvokatens merknader i Prop.131 L (2012-2013) s. 40-41.

³⁵ Cassese (2008) s. 146-148.

³⁶ Beck og Miner (2013) s. 837-839.

³⁷ Lov 7. juni 1968 nr. 4, jf. forskrift 22. desember 1999 nr. 1374 om sanksjoner mot Al-Qaida § 3 og forskrift 8. november 2013 nr. 1294 om sanksjoner mot Taliban § 3.

³⁸ Prop.131 L (2012-2013) s. 39.

³⁹ Prop.131 L (2012-2013) s. 87.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Prop.131 L (2012-2013) s. 39.

og EMK artikkel 6 at en liste, som ikke på forhånd har vært gjenstand for kontradiksjon, skal være bevis i en straffesak.⁴² Håndteringen av EU-terrorlisten har blitt problematisert i EU-rettspraksis bl.a. for å krenke kontradiksjonsprinsippet.⁴³ EU-sakene om iranske «Folkets Mujahedin i Iran» (Mujahedin-el-Khalq eller MEK), en marxistisk-islamsk motstandsorganisasjon mot Irans styre, viser tydelig problemene med terrorlister. Selv om MEK skal ha gitt avkall på vold i 2001, ble organisasjonen listeført av Den europeiske unions Råd (Rådet) i 2002 etter anmodning fra Storbritannias innenriksminister. MEK ble, tross gjentatt skarp kritikk fra mange kanter, holdt på listen til 2009. EU-domstolene påla Rådet å fjerne MEK fra listen *tre* ganger i perioden 2006-2008. Gjennomgående temaer i rettsavgjørelsene er at Rådet verken begrunnet listeføringen tilstrekkelig eller respekterte grunnleggende prosessrettigheter.⁴⁴

Med disse problemstillingene i mente er det grunn til å gi terrororganisasjonsbegrepet mest plass i oppgaven. Drøftelsen gjelder tross alt å definere grensen mellom tillatte og forbudte foreninger, som det er stigmatisert å bli identifisert med og som det medfører potensielt sterke privatlivinngrep å være mistenkt for å delta i eller støtte.⁴⁵ Som straffansvarets omdreiningspunkt er det naturlig at spørsmålet vies oppmerksomhet og at vilkåret tolkes varsomt.

Fra språkbruken «terrororganisasjon» kan vi utlede vilkårets to komponenter: Det må gjelde en (1) *organisasjon* som bedriver (2) *terror*. Det samme reflekteres i forarbeidene som definerer terrororganisasjon som en

«organisert gruppe som enten har som hovedformål å begå terrorhandlinger eller hvor en vesentlig del av gruppens virksomhet består i å begå slike handlinger».⁴⁶

⁴² Husabø (2004) s. 188-189.

⁴³ «Kadi» C-402/05 og «al-Barakaat» C-415/05 avsnitt 334-353, jf. Murphy (2012) s. 130-132.

⁴⁴ Sakene T-228/02, T-256/07 og T-284/08, jf. C-27/09, jf. Murphy (2012) s. 141-142 og Wählisch (2010) s. 11-12, sml. sak T-229/02 om PKK.

⁴⁵ Se fotnote 8.

⁴⁶ Prop.131 L (2012-2013) s. 36 og s. 86 som bruker en *litt* annen formulering som neppe medfører en realitetsforskjell.

2.2 Terrorkravet

2.2.1 Innledning

Spørsmålet er først hva som skal til for å oppfylle terrorkravet. Ordlyden «terrororganisasjon» gir lite veiledning. Språkbruken fastsetter likevel at terror må være sentralt i organisasjonens virksomhet, noe de øvrige rettskildefaktorenes bidrag løpende må vurderes mot.

2.2.2 Hvilke forbrytelser gjelder terrorkravet?

Det første spørsmålet er hvilke forbrytelser terrororganisasjonen må ta sikte på eller begå, herunder om det er nok at terrororganisasjonen driver terrorrelaterte forberedelseshandlinger som terrortrening og -finansiering, eller om organisasjonen må begå terrorhandlinger etter straffeloven § 131.

Ordlyden avklarer ikke spørsmålet. Etter forarbeidsdefinisjonen av terrororganisasjon gjelder virksomheten kun «terrorhandlinger». ⁴⁷ En definisjon på et tidligere forarbeidsstadium til straffeloven §§ 121 til 124 og 126 inkluderte også terrorfinansiering, men terrorfinansiering ble utelatt fra definisjonen senere. ⁴⁸ Organisasjonens virksomhet må altså gjelde terrorhandlinger.

Spørsmålet er om «terrorhandlinger» innebærer terrorhandlinger i straffeloven § 131, som krever terrorhensikt, eller om det er tilstrekkelig at organisasjonen begår forbrytelser som er definert som terrorhandlinger gjennom FNs terrorkonvensjoner, herunder straffeloven §§ 138-144. ⁴⁹

I høringsnotatet foreslo departementet å kriminalisere sammenslutninger med formål om å «begå en terrorhandling som nevnt i § 131» ⁵⁰, men lovutkastet ble ikke videreført. Forarbeidene antyder at terrorvilkåret utelukkende gjelder terrorhandlinger etter straffeloven § 131 ved å henvide til at organisasjonen må fremme «målet» med forbrytelser i

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ NOU 2003:18 s. 104, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 141.

⁴⁹ Omtales i Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 320-326.

⁵⁰ Prop.131 L (2012-2013) s. 39.

«straffeloven § 147 a», den tidligere hovedbestemmelsen om terrorhandlinger.⁵¹ I tillegg knytter EUs rammebeslutning artikkel 2.1 sin definisjon av «terroristgruppe» terrorkravet til sin definisjon av «terrorhandlinger», som § 131 bygger på.⁵²

I terrorforberedelsesreglene etter §§ 133-136 regnes videre terrorhandlingene i FNs terrorkonvensjoner opp som forbrytelser gjerningspersonene kan straffes for å forberede, men det gjøres ikke i § 136 a. Sammenhengen i regelverket tyder på at det kreves at organisasjonen begår terrorhandlinger etter § 131. Følgelig må det kreves at terrororganisasjonen begår terrorhandlinger som definert i § 131.

En terrorhandling er etter § 131 en av forbrytelsene som er oppregnet i § 131, begått med en av terrorhensiktene i § 131 andre ledd bokstav a-c. Siden terrorhandlingsbegrepet er et eget stort tema, avgrenses det mot å behandle dette videre.⁵³

2.2.3 Hovedformålsalternativet

Det fremgår av forarbeidsdefinisjonen at to alternativ kan kvalifisere en organisasjon til å bli en terrororganisasjon: At den har (1) som «hovedformål» (hovedformålsalternativet) eller (2) som «vesentlig del av sin virksomhet» (vesentlighetsalternativet) å begå terrorhandlinger. Alternativene er kopiert fra definisjonen av «organisert kriminell gruppe» i straffeloven 1902 §§ 60 a og 162 c før 2013, jf. 1.2.

Spørsmålet er hva som ligger i hovedformålsalternativet. Departementet forklarer at hovedformålkravet «betyr at voldelige elementer i organisasjonen ikke er tilstrekkelig».⁵⁴ Dette understreker at flere enn noen enkeltmedlemmer må ha formål om å begå terrorhandlinger, men sier ikke noe særlig mer. Ellers kommenteres ikke hovedformålbegrepet i forarbeidene til § 136 a og heller ikke i forarbeidene til §§ 121-124 eller 126.

Hovedformålsalternativet peker tilsynelatende på at å begå terrorhandlinger må dominere som meningen bak organisasjonen sammenlignet med eventuelle sideformål. Hvis

⁵¹ Prop.131 L (2012-2013) s. 87.

⁵² Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 177.

⁵³ Terrorhandlingsbegrepet behandles i Eskeland (2011) s. 206-210 og 212-213.

⁵⁴ Prop.131 L (2012-2013) s. 86.

terrorhandlinger utgjør et underordnet sideformål for gruppen, vil sammenslutningen ikke oppfylle hovedformålsalternativet.

Hovedformålsalternativet er formulert slik at vilkåret kan oppfylles dersom organisasjonens hovedmålsetting er å begå terrorhandlinger i *fremtiden*. Alternativet er praktisk når formålet bak gruppen ikke er tilkjennegitt og terrorhandlinger ikke begått. Da er man ifølge forarbeidene til straffeloven 1902 § 162 c «henvist til å trekke slutninger om formålet ut fra den virksomheten gruppen inntil da har utfoldet, jf. også [Palermo]-konvensjonen artikkel 5 nr. 2». ⁵⁵ I Palermokonvensjonen artikkel 5.2 heter det at «[k]unnskap, forsett, mål, formål [...] kan utledes av objektive omstendigheter».

Når det kreves at organisasjonen «har tatt skritt for å realisere *formålet* med *ulovlige midler*», indikerer sammenhengen at det er primært gruppens ulovlige virksomhet som er egnet til å påvise hovedformålet, jf. 4.2. Indikasjoner på ulovlige terrorforberedelser i gruppen, jf. straffeloven §§ 134-136, er altså mest relevante for å slutte om organisasjonen har som hovedformål å begå terrorhandlinger. Imidlertid minnes det om at terrorkravet *ikke* oppfylles hvis gruppen har til hovedformål å gjøre terrorforberedelser, eksempelvis terrorfinansiering av en annen gruppe.

Hvordan formålet skal påvises, har en side mot diskusjonen rundt terrorlovgivningens «subjektivering» av straffansvaret, dvs. at straffansvar sentrerer rundt den mistenkte terroristens tanker, her terrorhensikt, fremfor konkrete handlinger. ⁵⁶ Likesom rettsanvenderen må trekke slutninger fra ytre omstendigheter (organisasjonens virksomhet) for å påvise (hoved)formålet, må rettsanvenderen trekke slutninger fra ytre omstendigheter, som miljøet rundt terroristen, for å statuere vedkommendes terrorhensikt. I sistnevnte situasjon finnes det risiko for feilslutninger, som kan støte mot uskyldspresumsjonen, jf. Grunnloven § 96 andre ledd.⁵⁷ Skulle rettsanvenderen tilsvarende bygge på eksempelvis miljøet rundt gruppen, for å finne hovedformålet, vil samme risiko oppstå. Mest forenlig med uskyldspresumsjonen er det altså å trekke slutninger fra organisasjonens ulovlige virksomhet, ikke fra andre omstendigheter.

2.2.4 Vesentlighetsalternativet

⁵⁵ Prop.131 L (2012-2013) s. 69.

⁵⁶ Husabø (2004) s. 184-185.

⁵⁷ Jacobsen (2009) s. 387-391.

Spørsmålet er så hva det innebærer at «en vesentlig del av gruppens virksomhet» er å begå terrorhandlinger. Spørsmålet utdypes verken i forarbeidene til § 136 a eller i forarbeidene til §§ 121-124 eller 126.

I likhet med hovedformålvilkåret tilsier dette at voldelige elementer i gruppen ikke er nok. Hvis gruppens terroraktivitet er bagatellmessig eller perifer, eksempelvis ved at noen få organisasjonsdeltakere begår terrorhandlinger i gruppens navn, tilfredsstillende det neppe kravet. Relativt mye av virksomheten må antakelig bestå av å begå terrorhandlinger. Samtidig er ikke dette et krav om at virksomheten *primært* eller *hovedsakelig* består av terrorhandlinger. Det kreves heller ikke at over halvparten av virksomheten består av terrorhandlinger. Meningen synes å være å legge opp til skjønn, men relevante vurderingsmomenter omtales ikke i forarbeidene. Aksjonenes omfang og grovhet er imidlertid naturlige startpunkter i vurderingen.

Av forarbeidene til straffeloven 1902 § 162 c følger det at det verken kreves hovedsakelig ulovlig virksomhet eller at lovlig og ulovlig virksomhet skjer i samme størrelsesorden. Videre heter det at dersom en *tredjedel* av aktivitetene er ulovlig virksomhet, vil dette normalt regnes som vesentlig. Det fremheves at det vanskelig lar seg gjøre å trekke en absolutt grense, og at vurderingen beror på sakens omstendigheter, bl.a. *hvor alvorlig kriminalitet* saken gjelder.⁵⁸

Det kan spørres hvor langt uttalelsene om at en tredjedel normalt vil være vesentlig kan trekkes. Det fremstår ikke forutberegnelig for den som leser lovens formulering «terrororganisasjon» og forarbeidenes vesentlighetskrav å forestille seg at terrorkravet egentlig er et ganske løst krav hvis man leser det i sammenheng med forarbeidene til andre bestemmelser. Dette taler for skepsis til å legge uttalelsene ukritisk til grunn. Dessuten ble vesentlighetsalternativet i «organisert kriminell gruppe» i 2013 endret til at «en ikke ubetydelig del» av gruppens «aktiviteter» retter seg mot lovbrudd for å markere at vesentlighetskravet ikke var så strengt, uten at dette skulle innebære en realitetsendring.⁵⁹ At det måtte en språkjustering til for å få frem vilkårets virkelige innhold, tilsier at vesentlighetsalternativet ikke er så svakt som forarbeidsuttalelsen ovenfor indikerer.

Likevel viser den siterte forarbeidsuttalelsen til straffeloven 1902 § 162 c at konkrete omstendigheter skal vektlegges, deriblant kriminalitetens alvor. Siden terrorhandlinger utgjør

⁵⁸ Prop.131 L (2012-2013) s. 69.

⁵⁹ Prop.131 L (2012-2013) s. 72-73.

en grunnleggende samfunnstrussel, jf. 1.2, kan det tale for at terskelen er lavere for å overskride vesentlighetsalternativet. Et slikt synspunkt risikerer imidlertid å uthule lovt tekstens vilkår om en «terrororganisasjon» og tilhørende vesentlighetskrav. Kravet kan dermed ikke stilles lavere av den grunn.

Et spørsmål for vesentlighetsalternativet er om det kreves at organisasjonen allerede begår terrorhandlinger for å oppfylle vilkåret. Hvis terrorhandlinger ikke er organisasjonens hovedformål, kan det være tvilsomt om organisasjonen tilfredsstiller lovens krav før terroraksjonen er utført og skaden er skjedd. Måten kravet uttrykkes i forarbeidene, indikerer sterkt at det er eksisterende virksomhet som skal vurderes, ikke fremtidig. Som det heter, må en vesentlig del av organisasjonens *virksomhet bestå i å begå* terrorhandlinger.⁶⁰ Det er språklig sett vanskelig å oppfylle et krav om at en *vesentlig del* av en virksomhet skal bestå i noe, uten at denne virksomheten allerede finner sted. Sett i sammenheng med at hovedformålsvilkåret kan være fremtidsrettet, virker det lite tvilsomt at vesentlighetsalternativet *kun* gjelder når organisasjonen begår terrorhandlinger allerede.

Et annet spørsmål er *hvem* som må begå terrorhandlingene for å oppfylle terrorkravet. Etter forarbeidsdefinisjonen må terrorhandlingene være *organisasjonens* hovedformål eller en vesentlig del av *gruppens* virksomheten. Dette antyder at terrorhandlingene må utføres av organisasjonen som kollektiv. Noe lignende kan utledes av at deltakerne må handle «i forening» ifølge EUs rammebeslutning artikkel 2.1, som tyder på at medlemmene må handle i forståelse med hverandre og være klar over hverandres bidrag.⁶¹ Det kan imidlertid naturligvis ikke kreves at *samtlig*e deltakere må bidra til terrorhandlingene. I så fall ville straffansvaret etter § 136 a vært meningsløst i lys av straffansvaret etter § 131 og tilhørende medvirkningsansvar. Forarbeidene til straffeloven 1902 § 162 c før 2013 presiserer derfor at «[d]e straffbare handlingene må være begått av gruppen selv eller på vegne av den. Det er ikke tilstrekkelig at personer med tilknytning til gruppen har begått en handling av den typen loven nevner».⁶² Det kreves altså at terrorhandlingene skjer i forståelse med sentrale organisasjonsmedlemmers, jf. hvordan formålsrealiseringsvilkåret tolkes i 4.2.

⁶⁰ Prop.131 L (2012-2013) s. 36.

⁶¹ Husabø og Bruce (2009) s. 202.

⁶² Prop.131 L (2012-2013) s. 69.

2.2.5 Må organisasjonen uansett ha terrorformål?

Forarbeidsdefinisjonen av terrororganisasjon gir inntrykk av at gruppen ikke trenger et terrorformål dersom vesentlighetsalternativet er oppfylt. Spørsmålet er om det må kreves at terrororganisasjonen *uansett* har et terrorformål, uavhengig av de to måtene terrorkravet kan oppfylles etter forarbeidsdefinisjonen.

Som det fremgår i 2.2.2 tolkes terrorkravet i «terrororganisasjon» som et krav om at gruppen enten skal begå eller begår *terrorhandlinger*, som avhenger av at gjerningspersonene har terrorhensikt. I dagligtalen ville hensikt og formål vært synonyme. I strafferetten betegner imidlertid «hensikt» vanligvis hensiktsforsett, altså at gjerningspersonen har villet oppfylle gjerningselementene i straffebudet, jf. straffeloven § 22 a).⁶³ Terrorhensikten er derimot en *videre* hensikt bak forbrytelsen om å fremkalle (terror)følgene i straffeloven § 131 andre ledd bokstav a-c.⁶⁴ Dette skiller terrorhensikten fra vanlig hensiktsforsett.⁶⁵ En videre hensikten karakteriseres nettopp av at gjerningspersonen handler med et bestemt (terror)formål utover den konkrete handlingen.⁶⁶ Dette illustreres av EUs rammebeslutning artikkel 1.1, hvorefter «terrorhandling» krever (på dansk) et terror-«formål» (på engelsk «aim»), ikke «hensigt» eller «intent», noe terrorhensiktvilkåret er ment å tilsvare.⁶⁷ Et eventuelt skille mellom (terror)hensikt og (terror)formål fremstår dermed som lite meningsfylt her.

Mot det foregående kan det argumenteres at gjerningspersonenes hensikt muligens ikke er det samme som gruppens formål.⁶⁸ Når forarbeidsdefinisjonen likevel krever minst at en vesentlig del av *gruppens virksomhet* består av terrorhandlinger, må organisasjonen til enhver tid ha terrorhensikt for denne delen av virksomheten. Terrorhensikt/formål er således integrert i forarbeidsdefinisjonen, selv om definisjonen riktignok villeder her. Hvilket ord man bruker blir et spørsmål om begrepsbruk, og ordet terrorformål er mer treffende for grupper.

En terrorformålsbetingelse uttrykkes indirekte i ordlyden til et av de andre vilkårene. Organisasjonen må ha «tatt skritt for å realisere *formålet* med *ulovlige midler*». Språklig sett

⁶³ Mæland (2012) s. 170.

⁶⁴ Om forskjellen mellom hensikt og videre hensikt, se Jacobsen (2009) s. 291.

⁶⁵ Husabø (2004) s. 185.

⁶⁶ Gröning, Husabø og Jacobsen (2015) s. 307-308.

⁶⁷ Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 177.

⁶⁸ Husabø og Bruce (2009) s. 202.

viser dette tydelig til et formål om å begå en terrorhandling, siden realiseringen av «formålet» betinges av konkrete lovbrudd. Dette understrekes av at vilkåret etter forarbeidene innebærer at lovbruddet bl.a. må vise organisasjonens «vilje» til å begå en terrorhandling og at terrorhandlingen betegnes som organisasjonen «sitt mål» og «terrorformål», jf. 4.2.⁶⁹ At «formålet» *ikke* viser til eksempelvis et overordnet ideologisk formål bak organisasjonen, synes forutsatt i forarbeidene hvor det heter at straffebudet «ikke [er] begrenset til organisasjoner med visse ideologiske hensikter».⁷⁰

Hensynet til konsekvens med straffeloven § 129 taler for at formålsrealiseringskravet i § 136 a innebærer et terrorformålskrav. Paragraf 129 straffer deltakelse mv. i sammenslutninger «som har til *formål* [ved bestemte forbrytelser] å begå en handling som nevnt i §§ 111-120 eller på annen måte forstyrre samfunnsordenen eller oppnå innflytelse i offentlige anliggender, når sammenslutningen har tatt skritt for å realisere *formålet* med ulovlige midler». Formålsrealiseringskravet i §§ 129 og 136 a skal tolkes likt.⁷¹ Det er naturlig at «formålet» i § 136 a viser til et terrorformål for gruppen, jf. § 131 andre ledd a-c, akkurat som «formålet» i formålsrealiseringskravet etter § 129 viser direkte tilbake til de politiske målene sammenslutningen etter ordlyden må ha, sml. straffeloven § 135 bokstav b om terrorgruppefinansiering, se 3.5.

EUs rammebeslutning artikkel 2.1 har et tydeligere terrorformålskrav, ettersom terrorgruppen må «handle[...] i forening *med henblik på* at begå terrorhandlinger». Meningen bak organisasjonen må språklig sett være å begå terrorhandlinger.⁷² Selv om dette taler for å kreve at gruppen har et terrorformål etter norsk rett, er rammebeslutningens vekt antakelig begrenset hva gjelder terrorkravet. Forarbeidsdefinisjonen definerer terrorkravet på en måte som avviker fra og favner bredere enn rammebeslutningen. Siden EU-politisamarbeidet vanskelig blir påvirket negativt av om den norske regelen tolkes noe videre, veier hensynet til å være på linje med EU mindre. Imidlertid er det klart ut ifra dette at EUs rammebeslutning ikke hindrer en terrorformålsbetingelse i norsk rett.

Også andre sider ved språkbruken i bestemmelsen støtter et terrorformålskrav. En gruppe med et felles formål er det man i dagligtalen assosierer med ordet «organisasjon».⁷³ Når «terror» kobles sammen med «organisasjon», blir det naturlig å kreve et terrorformål.

⁶⁹ Prop.131 L (2012-2013) s. 41 og 87.

⁷⁰ Prop.131 L (2012-2013) s. 87.

⁷¹ Ibid.

⁷² Husabø (2009) s. 202.

⁷³ Se også Store norske leksikons definisjon av «organisasjon» på <https://snl.no/organisasjon>, jf. Rt. 1997.1341.

Endelig bemerkes det at terrorisme konseptuelt defineres av «en spesiell motivasjon».⁷⁴ Uten et terrorformål kan en gruppe dermed vanskelig beskrives som en «terrororganisasjon».

Samlet må det derfor kreves et terrorformål.

2.2.6 Betydningen av *andre* formål – særlig om frigjøringsbevegelser, motstandsgrupper og forholdet til humanitærretten

Spørsmålet er hvilken betydning organisasjonens øvrige formål har. Ifølge forarbeidene vil andre formål med gruppen være irrelevant hvis terrorkravet er oppfylt. Verken «samfunnsnyttig arbeid», virksomhet som «frigjøringsbevegelse», eventuelt «visjoner» eller «veldedige tiltak» legitimerer etter departementets mening en politisk organisasjon «hvis hovedformål eller en vesentlig del av virksomheten er å begå terrorhandlinger».⁷⁵

Ordet «terrorhandling» må imidlertid etter omstendighetene tolkes innskrenkende basert på rettsstridslæren, eksempelvis for å respektere menneskerettighetene, jf. EMK artikkel 10-11 og EUs rammebeslutnings fortale punkt 10. En viktig rettsstridsreservasjon i vår sammenheng uttrykkes i forarbeidene til straffeloven § 147 a, forløperen til § 131. Under Rådets behandling av EUs rammebeslutning ble det nemlig forutsatt at frigjøringskamp, slik som under andre verdenskrig, «for å bevare eller gjenskape demokratiske verdier, ikke er å anse som terrorhandlinger».⁷⁶ Spørsmålet kom opp i TOSLO-2015-47166 hvor forsvareren sammenlignet fremmedkrigenes aktiviteter med frigjøringskamp. Retten anerkjente prinsipielt muligheten, men fant at ISIS ikke ville bevare eller gjenskape demokratiske verdier.

Legitime motstands- og frigjøringsgrupper som kjemper mot udemokratiske regimer for å gjenopprette (eller beskytte) demokratiet, er antakelig derfor ikke terrororganisasjoner.⁷⁷ Samtidig kan grensdragningen bli vanskelig. Selv om slike frigjøringsgrupper ikke er terrorgrupper som sådan, vil karakteren og forholdsmessigheten av gruppens handlinger påvirke vurderingen.⁷⁸ Angrep mot sivile vil typisk regnes som

⁷⁴ Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 177.

⁷⁵ Prop.131 L (2012-2013) s. 41.

⁷⁶ Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) s. 94, se Rådserklæring 109/02.

⁷⁷ Husabø og Bruce (2009) s. 389-390.

⁷⁸ Vestergaard (2012) s. 171, fotnote 11.

terrorhandlinger,⁷⁹ mens angrep mot statlige interesser, som kan omfattes av § 131 andre ledd bokstav a og c, etter omstendighetene ikke vil være det.

At spørsmålet kan skape tvil, illustrerer en dansk sak om finansiering av terrororganisasjoner, jf. Danmarks straffelov § 114b. De tiltalte hadde solgt t-skjorter for å finansiere radioapparater til FARC (Colombias revolusjonære væpnede styrker) og trykkpresser til PFLP (Folkefronten for Palestinas frigjøring) gjennom selskapet «Fighters+Lovers». Førsteinstans frifant de tiltalte fordi retten ikke fant at organisasjonene var terrororganisasjoner. Ankesdomstolen og Danmarks høyesterett fant dem derimot skyldig, bl.a. på grunn av FARC's angrep mot, drap og kidnapping av sivile samt PFLP's angrep, bilbomber og selvmordsbomber rettet mot sivile. De tiltalte fikk ikke medhold i at Israels og Colombias krenkelser av demokrati- og rettsstatsprinsipper, herunder menneskerettighetsbrudd, gjorde at organisasjonene ikke var terrororganisasjoner. Én av ankesdomstolsdommerne stemte for frifinnelse fordi vedkommende mente FARC og PFLP var henholdsvis opprørs- og motstandsbevegelser.⁸⁰

En nært beslektet kontroversiell problemstilling er terrorlovgivningens anvendelse i væpnede konflikter. I en væpnet konflikt, vil internasjonal humanitærrett, ikke nasjonal lovgivning, regulere situasjonen for lovlig stridende (typisk statlige militærstyrker). Terrorlovgivningen vil imidlertid gjelde *andre* stridende. Etter humanitærretten nyter lovlig stridende immunitet fra straffefølgelse for lovlige kamphandlinger.⁸¹ Immuniteten medfører at straffansvaret bortfaller etter straffeloven § 2, jf. EUs rammebeslutnings fortale punkt 11. I internasjonale væpnede konflikter vil unntaksvis FN-støttede frigjøringsbevegelser som bekjemper kolonimakter, fremmede okkupasjonsmakter og rasistiske regimer på nærmere vilkår, være lovlig stridende, som bare kan straffes for krigsforbrytelser. Videre vil humanitærrettens regler om ikke-internasjonale væpnede konflikter gjelde enkelte opprørsbevegelser slik reglene anvendes i Norge.⁸² Disse opprørsbevegelsene vil dermed ikke kunne straffes terrorhandlinger etter § 131, når de aktuelle handlingene ikke samtidig bryter humanitærretten.⁸³ For å bryte humanitærretten og terrorlovgivningen samtidig, må det primært gjelde bevisst bruk av vold og trusler mot sivile

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Vestergaard (2012) s. 178-179, jf. sak 399/2008 (Dansk høyesterett).

⁸¹ Forsvaret (2013) s. 46-47.

⁸² Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 163-164 med videre henvisninger og presiseringer.

⁸³ Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 164.

for å terrorisere sivilbefolkningen,⁸⁴ sml. Rt. 2003.462 som berører spørsmålet når kjæremålsutvalget ikke så på «trusler om væpnet motstand – herunder [...] selvmordsaksjoner – mot militære styrker som invaderer [siktetes] land» som terrortrusler når truslene «ikke går ut på å angripe sivile mål utenfor en krigssone, men truslene er knyttet til sanksjoner av militær art».

Dommen TOSLO-2009-200483 gjaldt bl.a. terrorfinansiering, og illustrerer med sine 37 sider vanskene spørsmålene her kan by på. Terrorgruppen Al-Shabaab ble grundig vurdert og ansett som en opprørsgruppe i en nasjonal væpnet konflikt som kom innunder humanitærretten i tiltaleperiode. Gruppen hadde imidlertid rettet *minst* tre angrep mot sivile i terrorøyemed, og brøt dermed terrorlovgivningen og humanitærretten samtidig. Hvorvidt dette var nok til å klassifisere Al-Shabaab som en terrororganisasjon, får vi ikke vite fordi retten frifant på grunnlag av at Al-Shabaab ikke var på FNs terrorliste på tiltaletidspunktet. På grunn av disse spørsmålenes kompleksitet og omfang, avgrenser jeg mot å behandle dem videre.⁸⁵

2.3 Organisasjonskravet

2.3.1 Innledning

Spørsmålet er så hva som ligger i organisasjonskomponenten til begrepet «terrororganisasjon». Her gir også ordlyden lite, og forarbeidsdefinisjonen veksler mellom «organisert gruppe» og «organisasjon».⁸⁶ De internasjonale forbildene i EUs rammebeslutning og Palermokonvensjonen bygger opp definisjonen litt annerledes, og stiller krav til medlemstall, varighet og strukturell oppbygging av gruppen. Av pedagogiske og strukturelle hensyn strukturerer jeg diskusjonen nedenfor etter de tre hovedelementene i de internasjonale kildenes definisjoner.

⁸⁴ Tilleggsprotokoll I artikkel 51.2 og Tilleggsprotokoll II artikkel 13.2 til Genèvekonvensjonen (1977). Disse reglene anses som folkerettslig sedvanerett, jf. International Committee of the Red Cross (ICRC) (2005) s. 8-10.

⁸⁵ Husabø og Bruce (2009) kapittel 11 behandler spørsmålene.

⁸⁶ Prop.131 L (2012-2013) s. 36 og 86.

2.3.2 Medlemstall

Verken ordlyden eller forarbeidsdefinisjonen presiserer om det kreves et minimum antall medlemmer. Imidlertid er det språklig unaturlig å betrakte kun to personer som en organisasjon. Også sammenhengen til terrorforbudsforbudet (som kun krever to personer) i § 133 og legaldefinisjonen til «organisert kriminell gruppe» i § 79 c), som betinger «tre eller flere personer», tilsier at tre personer er et minstekrav, jf. også EUs rammebeslutning artikkel 2.1 og Palermokonvensjonen artikkel 2 a).

I tillegg heter det i definisjonen av «terroristgruppe» i EUs rammebeslutning artikkel 2.1 at eksistensen av en slik enhet ikke betinges av en «sammensætning [som er] fast» (på engelsk «continuity of its membership»), jf. Palermokonvensjonen artikkel 2 a). Dette tilsier at medlemmene kan skiftes ut uten at det påvirker hvorvidt den er en organisasjon. Dette bekreftes av forarbeidene til «organisert gruppe» i straffeloven 1902 § 162 c, hvor det fremgår at avgjørende er at minstekravet til tre personer til enhver tid innfris.⁸⁷

2.3.3 Varighetskravet

Grunnleggende er det at gruppen har en varighet. Ordlyden stiller ikke et direkte varighetskrav, men organisasjoner har som kjennetegn lengre levetid enn andre samarbeid. Dette resonnementet presiseres i forarbeidene, hvoretter en terrororganisasjon betinges av «en viss struktur og *varighet*».⁸⁸ Spørsmålet om hvor varig gruppen må være for å oppfylle kriteriet, kan neppe besvares allment. Varighetskravet fremstår som vagt og skjønsmessig, selv om ordet «viss» kan tale for at det ikke kreves mye. Imidlertid må dette holdes opp mot lovens ordlyd *organisasjon*, som viser at kravene ikke kan stilles for lavt, verken for varighet eller struktur, se 2.3.4 flg. om struktur.

Ifølge EUs rammebeslutning artikkel 2.1 og Palermokonvensjonen artikkel 2 a) må gruppen være «af en vis varighed» (på engelsk: «established over a period of time»), men dette vilkåret sier ikke noe mer om hvor lenge. Forarbeidene til straffeloven 1902 § 162 c, hvor det før 2013 ble stilt et identisk krav om «en viss struktur og varighet» for «organisert gruppe», utdyper at «[j]o lengre en gruppe har eksistert, desto lettere vil det foreligge en

⁸⁷ Prop.131 L (2012-2013) s. 69.

⁸⁸ Prop.131 L (2012-2013) s. 41.

organisert gruppe». Samtidig sies det at tidsaspektet vil ha «mindre å si desto mer gruppen er organisert».⁸⁹ Særlig sistnevnte uttalelse synes fornuftig. Det er ikke gruppens levetid som gjør den farlig, men dens *organisering* mot terrorhandlinger. Dersom gruppen fra starten er robust organisert, taler effektivitetshensyn for at deltakelse i organisasjonen kort tid etter dens grunnleggelse kan straffes. Dette er forenlig med ordlyden, idet det bærende element er om terrorgruppen er organisert, ikke dens levetid.

Likevel må ikke varighetskravet underkommuniseres. Uten at gruppen har vært stabil over en viss tid, er det vanskelig å avgjøre om det foreligger en så «nær tilknytning mellom gruppemedlemmene at de naturlig utgjør en organisert gruppe», som er et krav, jf. 2.3.4.3.2.

Ifølge EUs rammebeslutning artikkel 2.1, jf. Palermokonvensjonen artikkel 2 a), må gruppen ikke være «vilkårlig dannet med henblik på *umiddelbart* at *begå en straffbar handling*». Dette avgrenser terrororganisasjonen hensiktsmessig mot straffbare forbund og andre straffbare samvirker, her terrorforbund, jf. straffeloven § 133. I strafferettslig terminologi er et forbund en avtale mellom to eller flere om å begå en eller flere forbrytelser. Avtalen kan være muntlig, underforstått og trenger ikke å være detaljert, men må være endelig, bestemt og alvorlig ment.⁹⁰ Poenget med å ta opp grensen mot forbund her er at forbund er samarbeider som opphører etter at forbrytelsen(e) er begått, mens organisasjoner typisk har et formål og liv utover og etter enkeltaksjonen(e). Dette er et viktig varighetsmoment i vurderingen av om gruppen er et terrorforbund eller en terrororganisasjon.

2.3.4 Strukturkravet

2.3.4.1 Innledning

Det mest opplagte, men også mest tvilsomme, vilkåret er at gruppen etter språkbruken må være organisert, eller, ifølge forarbeidene, ha en «viss struktur».⁹¹ Uten organisering, eller gruppestruktur, finnes ingen organisasjon. Spørsmålet er først hvilke momenter som er relevant å vektlegge i vurderingen av om det foreligger tilstrekkelig (organisasjons)struktur.

⁸⁹ Prop.131 L (2012-2013) s. 69.

⁹⁰ Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 317, jf. Rt. 2013.789 og LB-2012-40854.

⁹¹ Prop.131 L (2012-2013) s. 41.

2.3.4.2 Momenter i vurderingen

Et naturlig startpunkt er hvilke strukturkomponenter man i dagligtalen typisk assosierer med ordet organisasjon, ettersom disse språklig er det borgeren lettest vil kunne forstå med begrepsbruken. Typisk for organisasjoner er at deltakerne har avgrensede roller og oppgaver seg imellom, og at disse er rettet mot et felles formål. Det er også vanlig at noen leder (eller koordinerer) gruppen og har ansvar for å delegere oppgaver, altså et hierarki. Organisasjoner har også ofte formelle eller uformelle regler og normer og et autoritetsbasert sanksjonssystem, som skal sikre at deltakernes gjør sine oppgaver lojalt og at formålet blir effektivt nådd. Endelig er regelmessig møtevirksomhet eller kontakt mellom deltakerne et vanlig kjennetegn.⁹²

At disse organisasjonsstrukturelle trekkene utgjør vurderingens hovedpunkt, bekreftes av forarbeidene til straffeloven 1902 §§ 60 a og 162 c før 2013. Forarbeidene utdyper vilkåret «organisert gruppe», herunder det identiske kravet om «en viss struktur», slik at det er

«av betydning om det er etablert en viss organisatorisk eller hierarkisk struktur, om gruppen har internasjonale forgreninger, om det er avtalt en bestemt arbeidsfordeling mellom medlemmene, om gruppen har tilknytning til bestemte lokaler, om deltakerne møtes jevnlig mv.»⁹³

Strukturvurderingen beror altså på et sammensatt skjønn. Samtlige vurderingstemaer kreves ikke oppfylt og de er ikke uttømmende, jf. ordene «av betydning» og «mv.» i forarbeidsutsagnet. Skal vi gjøre momentene mer abstrakte, kan det sies at felles for dem er at de skaper en indre orden i gruppen som bidrar til å *effektivisere* deltakernes arbeid og *stabilisere* gruppen. Øvrige momenter som effektiviserer gruppen vil dermed selvsagt være relevante, især om de øker gruppens evne til å begå terrorhandlinger. Tross alt er et kjennetegn at organisasjoner er *bygd opp for* å nå sitt formål, jf. Store norske leksikons definisjon.⁹⁴ Dette markeres også av at lovtekstens vilkår, «terrororganisasjon», binder terror og organisasjon sammen.

⁹² Til illustrasjon se Crenshaw (2011) s. 69.

⁹³ Prop.131 L (2012-2013) s. 69.

⁹⁴ <https://snl.no/organisasjon>.

Foruten effektiv organisering må terrororganisasjoner prioritere hemmelighold sterkt for å holde sin virksomhet skjult fra myndighetenes antiterrorarbeid.⁹⁵ Et eksempel er hvordan terrororganisasjonen «Front de libération nationale» under den algeriske borgerkrigen organiserte seg i cellestrukturer hvor hver deltaker kun kjente sin rekrutterer og den han selv rekrutterte.⁹⁶ Hvis gruppen bevisst har ordnet sin kommunikasjon på hemmelig vis, bør dette kunne inngå i strukturvurderingen. Dette illustreres av underrettspraksis rundt «organisert kriminell gruppe», jf. eksempelvis TNHER-2012-167142 og TOSLO-2011-93236, som vektla kodespråk mv. innad i gruppen.

2.3.4.3 Hvor mye struktur kreves?

2.3.4.3.1 Problemet

Spørsmålet er så hvor *mye* struktur som kreves. Verken ordlyden eller forarbeidene gir svar, og spørsmålet kan neppe besvares nøyaktig, særlig da et skjønn basert på momentene i 2.3.4.2 skal foretas. Igjen kan forarbeidene her indikere ut ifra ordet «viss» at det ikke kreves så mye. Forarbeidsutsagnet må imidlertid vurderes mot lovtekstens formulering *terrororganisasjon*, som språklig betegner en etablert, identifiserbar og stabil ramme rundt gruppen. Det er likevel ikke særlig tilfredsstillende at straffansvar baseres på en såpass skjønsmessig og uklar vurdering. Siden Høyesterett har uttalt at man må ha grunnprinsippene (om klarhet) bak Grunnloven § 96 for øye når uklare straffebud tolkes, jf. 1.2, er spørsmålet om det eksisterer visse *grunnkrav* til strukturen/organiseringen som vil klargjøre vilkåret.

Problemene med den konkrete grensedragningen er praktisk viktig. Det ble i 2008-2013 planlagt og forsøkt en rekke terrorhandlinger av islamistiske grupper i Europa som var svært varierende sammensatt.⁹⁷ Mye tyder på at særlig islamistiske terrorgrupper kjennetegnes av flytende og ustrukturerte nettverk.⁹⁸ Overgangen mellom grupper eller nettverk og organisasjoner byr dermed på utfordringer for rettsanvendelsen, når det ikke stilles klare krav.

⁹⁵ Kilberg (2012) s. 811-812.

⁹⁶ Ibid. s. 810.

⁹⁷ Nesser (2014).

⁹⁸ Sageman (2008) s. 140-143.

EUs rammebeslutning artikkel 2.1 og Palermokonvensjonen artikkel 2 c), jf. artikkel 2 a) illustrerer det rettslige problemet. Her heter det samtidig at terrorgruppen må være en «struktureret sammenslutning» hvis «medlemmers roller ikke nødvendigvis er formelt definert, hvis sammensætning ikke nødvendigvis er fast⁹⁹ og *hvis struktur ikke nødvendigvis er nærmere fastlagt*». Definisjonen synes å ha selvmotsigende krav om struktur og ikke-struktur, som har blitt kritisert av teoretikere.¹⁰⁰ Tilsvarende het det i forarbeidene til straffeloven 1902 § 162 c om «organisert gruppe» bl.a. at det ikke kreves at gruppen er organisert på en *bestemt måte*.¹⁰¹

At det ikke kreves at medlemmenes «roller ikke nødvendigvis er formelt definert», er etter språkbruken myntet på at strukturen ikke avhenger av å gi deltakerne formelt fastsatte roller (som leder, økonomiansvarlig, rekrutteringsansvarlig mv.). Problemene oppstår når gruppens struktur ikke trenger å være «nærmere fastlagt» (eventuelt «utarbeidet» eller «developed» på svensk og engelsk). Dette kan tolkes som at strukturkravet oppfylles med lite struktur eller at gruppen ikke trenger en spesifikk form for struktur. En *spesifikk* form for struktur bør uansett ikke kreves, da det ville medført omgåelsesproblemer. Hensikten bak presiseringen er trolig at «terroristgruppe»-vilkåret skal være fleksibelt nok til å kunne dekke løsere forbindelser som karakteriserer mange terrororganisasjoner.¹⁰² Dette underbygges av at EU-parlamentets forslag for å bekjempe terror fra 2001, jf. rammebeslutningens fortale punkt 4, viste til «networks operating at international level».¹⁰³

Når det samtidig kreves struktur som ikke behøver nøye strukturering, etterlates det tvil om hva strukturvilkåret betyr. Fordi vi ikke kan stille spesifikke organiseringskrav, står vi igjen med en ubestemmelig gråsoner. Dette er problematisk både på bakgrunn av legalitetsprinsippet og fordi det blir utfordrende å skille mellom ulovlige terrororganisasjoner og uorganiserte lovlige grupper med radikale individer med de samme terroraspirasjonene og –sympatiene. Hvor mye slik organisering som må eller bør kreves etter norsk rett, er temaet videre.

⁹⁹ Se 2.3.2.

¹⁰⁰ Eksempelvis Korošec og Zgaga (2009) s. 251.

¹⁰¹ Prop.131 L (2012-2013) s. 69.

¹⁰² Slik argumenterer Husabø og Bruce (2009) s. 202.

¹⁰³ Se <http://goo.gl/K4PZe7>, jf. Murphy (2012) s. 62.

2.3.4.3.2 En gruppe som ikke er vilkårlig dannet og tilstrekkelig nært tilknyttet

Det sies ikke direkte i lovteksten eller forarbeidsdefinisjonen av terrororganisasjon, men en grunnleggende betingelse må være at gruppen ikke er «*vilkårlig dannet* med henblik på umiddelbart at begå en strafbar handling», jf. EUs rammebeslutning artikkel 2.1 og Palermokonvensjonen artikkel 2 a). Gruppen kan altså ikke helt tilfeldig og spontant ha oppstått for å begå en eller flere bestemte terrorhandlinger. Også sammenhengen til terrorforbundet etter straffeloven § 133, som kan oppstå tilfeldig, viser dette tydelig. Et slikt forbund kan være godt organisert uten å være en terrororganisasjon. Høyesterett understreker dette i Rt. 2007.744 der spørsmålet var om en godt organisert operasjon som hadde skjedd på en natt, var en «organisert kriminell gruppe». Førstvoterende påpeker at «man [må] ha for øye at straffeloven opererer med andre former for samarbeid, [herunder forbund], som innebærer lavere grad av organisering enn det som kreves etter straffeloven [1902] § 60 a». Godt organiserte enkeltterroraksjoner er dermed ikke terrororganisasjoner. Terrorceller som skal begå én terrorhandling er terrorforbund, snarere enn terrororganisasjoner, noe Rt. 2013.789 viser. Her ble to personer dømt etter terrorforbudsforbudet for å avtale å bombe danske Jyllands-posten. Samtidig kan nok terrorceller utvikle seg til å bli terrororganisasjoner.

For sammenhengens skyld nevnes det at radikale grupper kan bestå av flere enkeltterrorforbund medlemmene seg imellom. Støtte til disse terrorforbundene vil kunne regnes som medvirkning eller forsøk på medvirkning til terrorhandlinger, som straffes etter straffeloven § 131, jf. §§ 15 og 16. Imidlertid fastslo Høyesterett at medvirkeren må ha terrorforsett for å straffes for å avtale å medvirke til en terrorhandling, jf. Rt. 2013.789 avsnitt (48). I dag må dette antakelig innebære et krav om at medvirkeren har terrorhensikt, jf. straffeloven § 131, selv om Høyesterett ikke uttalte seg om dette direkte. Dette skiller seg fra § 136 a hvor meningen er at det ikke skal kreves terrorhensikt, se 2.4 om forsett.

I en beslektet bemerkning i forarbeidene til straffeloven 1902 § 162 c om «organisert gruppe» presiserer lovgiver at utenfor vilkåret faller grupper som ikke har «*så nær tilknytning* mellom medlemmene at de *naturlig* utgjør en organisert gruppe». Utsagnet er primært ment å skille organiserte grupper fra samarbeid hvor flere opptrer i samvirke eller

medvirker til en straffbar (terror)handling.¹⁰⁴ Utsagnet signaliserer likevel et krav om et visst fellesskap som holder gruppen sammen.

Hva tilknytningen mellom medlemmene må bestå i, er uklart. Forarbeidsuttalelsen viser til at mafialignende organisasjoner og profesjonelle forbrytternettverk klart faller innenfor.¹⁰⁵ En spesiell lojalitet eller tillit innad i gruppen er et kjennetegn for eksempelvis mafiaen, og dette kunne være en måte å forstå utsagnet. Imidlertid er lojalitet og tillit subjektive fenomener, som kan skape bevisproblemer. Et felles ideologisk formål kunne også vært et fellesskap, men det kan nok ikke stilles krav om, jf. 2.2.5. Spørsmålet er tvilsomt, og kan som følge av manglende holdepunkter ikke besvares klart. Imidlertid må det nok fremdeles kreves en form for fellesskap i gruppen i lys av utsagnet. Bindeleddene mellom deltakerne er jo det som sannsynliggjør terrorhandlinger.¹⁰⁶

2.3.4.3.3 «Hierarkisk eller organisatorisk struktur» - krav om roller og oppgaver?

Strukturkravet er etter dette fremdeles ikke blitt særlig mer presist. Rettspraksis rundt begrepet «organisert gruppe» etter straffeloven 1902 § 60 a gir her veiledning. For ordens skyld bemerkes det at rettspraksis til § 136 a er sparsom, og dommene TOSLO-2015-47166 og TOSLO-2015-175034 handlet om terrororganisasjoner som ikke ble problematisert (ISIS og al-Nusrafronten). Siden organisasjonskravet skal svare til rettstilstanden for vilkåret «organisert gruppe» før 2013, jf. 1.2, er det naturlig å vektlegge rettspraksis rundt vilkåret.

Domstolene tolket «organisert gruppe» strengt før 2013. Rettspraksisen medførte at lovgiver endret «organisert gruppe» til det løsere «samarbeid» i 2013,¹⁰⁷ men denne endringen skal ikke vektlegges for forståelsen av terrororganisasjonsvilkåret.¹⁰⁸ I Rt. 2007.744 bemerker førstvoterende at «kravene om struktur og varighet ikke må settes for lavt» for forståelsen av «organisert gruppe» (avsnitt 16). Visse grunnkrav til strukturen må altså stilles.

Før 2013 ble det lagt stor, ofte avgjørende, vekt på om gruppen hadde en organisatorisk eller hierarkisk struktur, se forutsetningsvis Rt. 2006.111 avsnitt (33). Underrettspraksis viser at kravet til organisatorisk eller hierarkisk struktur ble tolket strengt,

¹⁰⁴ Prop.131 L (2012-2013) s. 68.

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ Husabø (1999) s. 371 i lik retning om organisert kriminalitet.

¹⁰⁷ Prop.131 L (2012-2013) s. 76-77.

¹⁰⁸ Prop.131 L (2012-2013) s. 41.

se eksempelvis lagmannsrettsdommene LG-2010-76578, som Høyesterett opprettholdt uendret i Rt. 2011.765, RG-2011-1629, LB-2007-87084, LG-2006-96527, LB-2011-108913, LB-2008-20980 og LH-2007-56019, som alle er restriktive på dette punkt.¹⁰⁹ Rettspraksis har imidlertid et kasuistisk preg. Det er vanskelig å se en overførbar rød tråd utover det strenge kravet til organisatorisk struktur. Da organiserte (typisk) vinningskriminelle grupper også ventelig vil være annerledes strukturert enn terrororganisasjoner, vil en inngående gjennomgang av underrettspraksis neppe være så fruktbart her.

Fra rettspraksis kan det altså utledes et noe stramt krav til en «organisatorisk struktur». Spørsmålet er hva organisatorisk struktur innebærer. Rettspraksis klargjør ikke hvordan kravet skal forstås. I bunnen for en organisatorisk struktur ligger likevel etter min forståelse at gruppen fordeler noen roller og oppgaver på deltakerne etter et noenlunde stabilt mønster seg imellom. Det kan riktignok ikke kreves en rigid organisering. Oppgavene og rollene kan variere og sammenblandes. I tråd med EUs rammebeslutning trenger de ikke å være formelt og fast definerte. Roller og oppgaver er likevel essensielt for å si at de er *organiserte*. Uten å stille dette minstekravet blir det lite igjen av organisasjonskravet.

Når terrorgrupper som eksempelvis Al-Qaida er blitt løsere organisert med tiden,¹¹⁰ kan det spørres om det er for strengt å kreve en viss rolle- og oppgavefordeling. Hensynet til effektiv terrorbekjempelse taler mot disse minstekravene, slik at diffuse terrornettverk rammes. Uten å kreve en viss slik organisering svikter imidlertid bestemmelsens legislative begrunnelse; det er tross alt selve organiseringen som utgjør samfunnsrisikoen.¹¹¹ Også ordlyden *organisasjon* tilsier språklig sett at gruppen har visse faste rammer og et noenlunde stabilt mønster, selv om strukturen, deltakernes oppgaver og hvem som deltar kan flyte noe og variere over tid. Dessuten nevnes Rt. 2007.744 avsnitt (25) som, når lagmannsretten så «klare konturer av et nettverk», uttaler at «[u]trykket «nettverk» er upresist, og brukes ikke sjelden om forhold som klart ikke oppfyller de krav til struktur som må kreves for at det skal foreligge en organisert gruppe». Rettskildene yter, sammen med hensynene bak legalitetsprinsippet, jf. 1.2, motstand mot å la nettverksstrukturer være omfattet. Et minstekrav om en viss oppgave- og rollefordeling skaper et praktikabelt og forutberegnelig grunnskille mellom nettverket og organisasjonen.

¹⁰⁹ Prop.131 L (2012-2013) s. 76 peker på samme tendens i rettspraksis.

¹¹⁰ Meld. St. 21 (2012-2013) s. 24.

¹¹¹ Prop.131 L (2012-2013) s. 41, jf. s. 69 hvor det påpekes at det «samfunnsskadelige» er at gruppen overhodet «er organisert».

Et eksempel fra nederlandsk rettspraksis illustrerer problemene ved ikke å kreve oppgave- og rollefordeling. Nederlands straffelovbok artikkel 140a rammer «deelneming» (deltakelse) i en «organisatie» med «terroristische» formål. Saken gjaldt «Hofstadgruppen», en islamistisk gruppe på ca. 38 nederlandsk-marokkanere som regelmessig møtte hovedsakelig i et medlems leilighet to ganger i uken fra 2002-2005 for å diskutere religion og politikk. Gruppen hadde ingen påviste forbindelser til internasjonale terrororganisasjoner, og var dermed en «homegrown» gruppe. I møtene underviste tidvis en radikalislamistisk predikant. Gruppemedlemmene ble utdelt radikalislamistisk litteratur som bl.a. beskrev terrortrening, de så på videoer som viste halshugging og massakre og var aktive i en MSN-gruppe «MuwahiddinDeWareMuslims» (Mujahedin – de sanne muslimene). En av gruppedeltakerne ble senere dømt for drapet på den islamkritiske filmskaperen Theo van Gogh, men det er ikke påvist at gruppen koordinerte drapet. Deretter ble mange av gruppemedlemmene arrestert i en politiaksjon hvor to av medlemmene kastet en håndgranat mot politiet.¹¹²

I førsteinstans ble de en rekke medlemmer dømt for deltakelse i en terrororganisasjon. Om strukturkravet uttaler bl.a. domstolen at gruppen ikke var tilfeldig sammensatt, at de møtte regelmessig, på samme sted, med samme vert og med stort sett de samme medlemmene. Dommen ble anket og opphevet av ankedomstolen. Ankedomstolen fant at Hofstadgruppen ikke var en terrororganisasjon, bl.a. fordi gruppen ikke var tilstrekkelig strukturert. Gruppen manglet ifølge ankedomstolen stabilitet, felles formål og felles regler som medlemmene var underlagt et visst press om å følge.¹¹³ Ankedomstolsdommen ble opphevet av Nederlands høyesterett fordi ankedomstolen hadde stilt for strenge organisasjonskrav.¹¹⁴ Da saken ble behandlet på ny, ble gruppen igjen regnet som en terrororganisasjon.¹¹⁵ Saken er fremdeles kontroversiell i Nederland.¹¹⁶

I Hofstadgruppen synes det eneste egentlige organiseringselementet å ha vært regelmessige gruppemøter på samme sted. Å kalle gruppen en terrororganisasjon gjør det nesten umulig å skille terrororganisasjoner fra ekstreme religiøse studiegrupper, som ikke er ulovlige. Uten et krav til en viss oppgave- og rollefordeling, vil slike grupper lett ugrunnet mistenkeliggjøres som terrororganisasjoner. Hensynet til fritt å møtes i foreninger, ytre

¹¹² Gruppens historie oppsummeres i Schuurman, Eijkman og Bakker (2014a).

¹¹³ Pelsler (2008) s. 72, jf. LJN:AV5108 og LJN:BC2576 (domsreferanser).

¹¹⁴ LJN:BK5196.

¹¹⁵ LJN:BO7690, jf. LJN:BW5136.

¹¹⁶ Se særlig Schuurman, Eijkman og Bakker (2014b).

politiske meninger og praktisere religion, jf. EMK artikkel 9-11, taler sterkt mot at slike grupper omfattes, selv om de er terrorympatisører. Imidlertid rammes muligens terrormaterialdistribusjon av § 136 bokstav c og d.

Jeg skyter inn at bedømmelsen uansett i dag ikke bør baseres tungt på fysisk møtevirksomhet, da internett har blitt et vel så naturlig «møtested» for radikale. Kravene om en viss oppgave- og rollefordeling er mer «teknologinøytralt».

Noen av Hofstadgruppens deltakere forsøkte å dra til Tsjetsjenia og Pakistan som fremmedkrigere, men lite tyder på at dette var mer enn individuelle påfunn.¹¹⁷ Hvis Hofstadgruppen hadde dirigert disse medlemmene, kunne man muligens tale om en oppgave- og rollestruktur. Likeså kunne det vært om medlemmet som drepte Theo van Gogh var tildelt oppgaven. I så fall *kunne* terskelen vært lavere for å kalle sammenslutningen en organisasjon.

Piranha-saken, som gjaldt en gruppe som oppsto i 2005 etter Hofstadsgruppens oppløsning, viser samtidig at en terrororganisasjon fort kan oppstå. Her hadde to individer fra Hofstadgruppens kjerne begynt å utøve betydelig kontroll over de andre deltakerne ved bl.a. å tvinge dem til å donere penger og å leie leilighet i Belgia for å holde møter. Det var klare tegn til oppgavefordeling, som ledet til tre terrorplott som ble stanset.¹¹⁸ Her ble de tiltalte først frifunnet for tiltalepunktet om deltakelse i en terrororganisasjon fordi gruppemøtene var for uregelmessige og tilknytningen mellom medlemmene var for svak.¹¹⁹ I ankesaken ble de imidlertid dømt på dette punktet.¹²⁰ Saken viser at en reell og konkret terrorrisiko fra en gruppe oppstår primært når organiseringen skjer.

Jeg nevner ovenfor at Al-Qaida har fått en løsere organisering. Det kan bemerkes at forutberegnelighetsproblemet, som er bakgrunnen for diskusjonen ovenfor, ikke oppstår for slike spesielle internasjonalt organiserte terrorgrupper. Al-Qaida er et omfattende nettverk av grupper og et velkjent symbol på internasjonal terror med stor ideologisk makt.¹²¹ Det er mindre grunn til å stille minstekrav for slike spesielle tilfeller enn for «homegrown» grupper.

Det kan spørres om det også bør kreves at rolle- og oppgavefordelingen retter seg mot terror. Mye kan tyde på det. Man har lovtekstens sammenkobling «terrororganisasjon».

¹¹⁷ Schuurman, Eijkman og Bakker (2014b) s. 15.

¹¹⁸ Ibid. s. 13-16.

¹¹⁹ LJN:AZ3589.

¹²⁰ LJN:BF3987, jf. Pelsler (2008) s. 72-73.

¹²¹ Meld.St. 21 (2012-2013) s. 24.

Videre tolkes formålsrealiseringskravet nedenfor som at gruppens lovbrudd må vise «vilje og evne» til å begå terrorhandlinger, jf. 4.1. Uten slik organisering kan sammenslutningen neppe ha *evne* til å begå terrorhandlinger. Også i Rt. 1997.894, som gjaldt en siktelse etter straffeloven 1902 § 104 a en mot en nynazistgruppe, fremholdt lagmannsretten at en organisasjon som «åpenbart ikke er i stand til å gjennomføre de ulovligheter som er angitt som formål» falt utenfor bestemmelsen, noe Høyesterett opprettholdt. Dette tyder også, siden § 104 a videreføres delvis av § 129, på at en viss organisering mot (terror)formålet er nødvendig.

2.4 Litt om forsett

Etter forarbeidene trenger deltakeren ikke å ha «terrorforsett», nå terrorhensikt, jf. straffeloven § 131. Når kvalifisert støtte til en terrororganisasjon ble regnet som straffverdig, ble terrorforsett/hensikt kalt «overflødig».¹²² Utsagnet er oppsiktsvekkende, da Høyesterett i Rt. 2013.789 ikke fant det rimelig å dømme den som hadde avtalt å medvirke til en terrorhandling uten å kreve terrorforsett, jf. avsnitt 48. Problemstillingen har en parallell til å delta i en terrororganisasjon, noe som kunne talt for å behandle spørsmålet likt.

Selv om gjerningspersonen ikke trenger terrorhensikt, må vedkommende ha forsett om at det foreligger en terrororganisasjon. Det innebærer både forsett om gruppens struktur og varighet og at organisasjonen har til hovedformål eller som vesentlig del av sin virksomhet å begå terrorhandlinger. Sistnevnte må innebære at organisasjonen har et selvstendig terrorformål, jf. 2.2.5. Etter dekningsprinsippet må gjerningspersonens forsett dekke også terrorformålet, selv om han mangler terrorhensikt. Imidlertid kan gjerningspersonen straffes med eventualitetsforsett om han holder det for mulig at gruppen er en terrororganisasjon, med tilhørende terrorformål, og velger å delta, rekruttere til eller støtte organisasjonen økonomisk/materielt selv om organisasjonen (sikkert) skulle være en terrororganisasjon, jf. straffeloven § 22 c).

¹²² Prop.131 L (2012-2013) s. 42.

3 Handlingsalternativene

3.1 Innledning

Spørsmålet er så hvilke handlingsalternativer som utløser straffansvaret, herunder hva det vil si at gjerningspersonen «danner, deltar i, rekrutterer medlemmer eller yter økonomisk eller annen materiell støtte til» en terrororganisasjon. På lik linje med terrororganisasjonsbegrepet var handlingsalternativene omdiskutert i høringsrunden fordi de ikke var avgrenset til konkrete handlinger.¹²³

Felles for handlingsalternativene er at de er aktive handlinger. Paragraf 136 a rammer etter forarbeidene allment «*kvalifisert* deltakelse i en terrororganisasjon ved ulike former for *aktiv* støtte». ¹²⁴ Straffansvaret gjelder altså aktive bidrag av en viss betydning. Departementet ville ikke kriminalisere «mer passiv deltakelse i terrororganisasjoner». ¹²⁵

Et annet fellestrekk er at handlingsalternativene jevnt over sammenfaller med det man ellers ville karakterisert som medvirkningshandling. Det er altså naturlig at medvirkningslæren får betydning for å tolke handlingsalternativene. I tillegg må handlingsalternativenes *rekkevidde* tolkes i lys av at medvirkning til de enkelte handlingsalternativene ikke straffes etter § 136 a andre ledd. Både innholdet til og grensene for handlingsalternativene utfylles derfor med medvirkningslæren. Oppsummert fastsetter medvirkningslæren straffansvar for fysisk eller psykisk, herunder passiv, medvirkning til en forbrytelse med forsett både om at medvirkningsbidraget støtter hovedmannens forbrytelse og at forbrytelsen fullbyrdes, jf. straffeloven §§ 15 og 22.¹²⁶

Handlingsalternativene skal etter forarbeidene tolkes likt med handlingsalternativene i § 129.¹²⁷ Siden § 128 inneholder identiske handlingsalternativer, tilsier hensynet til konsekvens at rettsstilstanden for disse er relevant i tolkningen, jf. 1.2.

¹²³ Prop.131 L (2012-2013) s. 40.

¹²⁴ Prop.131 L (2012-2013) s. 5 og Innst.442 (2012-2013) s. 8.

¹²⁵ Prop.131 L (2012-2013) s. 10.

¹²⁶ Medvirkning behandles i Gröning, Husabø og Jacobsen (2015) kapittel 12.

¹²⁷ Prop.131 L (2012-2013) s. 86.

3.2 Dannelsesalternativet

Problemstillingen er hva som skal til for at gjerningspersonen «danner» en terrororganisasjon.

Etter vanlig språkbruk vil det å danne noe være å grunnlegge en virksomhet, men formuleringen krever ikke at grunnleggeren fortsetter å delta for å bli straffet. Det er også rimelig at straff kan pålegges uten fortsatt deltakelse, av hensyn til å gjøre alternativet effektivt. Imidlertid må organisasjonen språklig sett være oppe og går før straff for fullbyrdet forbrytelse er aktuelt. Hvis ikke blir kun straff for forsøk aktuelt, jf. straffeloven § 16.

Mange kan ha hatt en rolle i å opprette terrororganisasjonen. Spørsmålet er hvor avgjørende gjerningspersonen må ha vært i å grunnlegge organisasjonen for å bli rammet av alternativet «danner». Språkbruken indikerer at gjerningspersonen må ha vært en vesentlig årsak til gruppens opprettelse. Etter ordlyden «danner» er det neppe tilstrekkelig at gjerningspersonen bare har gitt et bidrag som har virket med i årsaksrekkefølgen frem mot å opprette organisasjonen, som i medvirkningslæren.¹²⁸ Forarbeidene nevner riktignok at bestemmelsen er «myntet på dem som på ulikt vis *bidrar* til å danne» terrororganisasjonen.¹²⁹ Å danne er språklig sett ikke likt som å bidra til å danne, noe som også understrekes av at å medvirke til at hovedmennene danner terrororganisasjonen ikke er straffbart. Lovtekstens årsaksbegrep må her gå foran forarbeidsuttalelsen.¹³⁰

Her oppstår imidlertid mange tvilsspørsmål for hvilke bidrag som er og ikke er straffbare. Begrepet «danner» og hensynet til et forutberegnelig skille mellom lovlige og ulovlige handlinger gjør det naturlig å kreve at det må ha vært usannsynlig at organisasjonen ville oppstått uten bidraget, uten at organisasjonens tilblivelse dermed blir utenkelig. Det vil derfor være de drivende faktorer for at organisasjonen ble opprettet, som straffes. Eksempler på for fjerne bidrag er trolig å inspirere noen til å danne en terrororganisasjon uten selv å ville opprette den eller å bidra fysisk uten særlig betydning for gruppens tilblivelse. Selv om det må avgrenses mot fjernere, medvirkende årsaker, kan disse bli aktuelle å straffe etter de andre handlingsalternativene.

¹²⁸ Gröning, Husabø og Jacobsen (2015) s. 410-415.

¹²⁹ Prop.131 L (2012-2013) s. 41.

¹³⁰ Mæland (2012) s. 97.

Et spørsmål er om en kan straffes for å danne en terrororganisasjon når en legitim organisasjon blir gjort om til en terrororganisasjon. Ordlyden og effektivitetshensyn taler klart for dette. Selv om dannelsesbegrepet hentyder gruppens opprinnelse, er det først når organisasjonen oppfyller terrorkravet at den er blitt en «terrororganisasjon». De som leder en endring i organisasjonen som gjør den til en terrororganisasjon, er ansvarlig for at organisasjonen rettslig sett er blitt (om)dannet til en terrororganisasjon.¹³¹ Men straffansvaret gjelder ikke de som laget den legitime organisasjonen i utgangspunktet, om de ikke hadde forsett om at gruppen skulle bli en terrororganisasjon senere og tok disse skrittene til å omdanne den selv, noe også hensynet til fritt å etablere foreninger etter EMK artikkel 11 tilsier.

3.3 Rekrutteringsalternativet

Spørsmålet er så hva som ligger i at gjerningspersonen «rekrutterer medlemmer til» en terrororganisasjon. Naturlig språkbruk tilsier at man aktivt prøver å gjøre mennesker til medlemmer. Å gjøre noen til støttespillere eller deltakere uten at de blir medlemmer, vil språklig falle utenfor. Det kreves likevel ikke språklig sett *formelt* medlemskap, og det bør ikke kreves av effektivitetshensyn. Tilstrekkelig bør det være at rekrutten er blitt del av organisasjonen, altså at hans deltakelse i art og omfang naturlig ville blitt karakterisert som medlemskap.¹³²

Etter forarbeidene omfatter rekrutteringsalternativet «typisk vervevirksomhet».¹³³ Når det er *virksomheten* som straffes, tilsier det at det er nok for fullbyrdet overtredelse å *bestrebe* seg på å rekruttere. Terrorrekrutteringsbestemmelsen i straffeloven § 136 bokstav b), som tilsvarende gjelder når noen «rekrutterer noen til en terrorgruppe for å bidra til at gruppen utfører terrorhandlinger», overtres imidlertid «i det personen har *latt seg overtale* til å utføre eller medvirke til en terror- eller terrorrelatert handling».¹³⁴ Hensynet til regelsammenheng kan her tilsi at en følge også kreves i § 136 a. Når det likevel sies at virksomheten er det relevante og rekruttering også etter ordlyden rammer bestrebelse,

¹³¹ Sml. Husbåo og Bruce (2009) s. 218 om tysk rett.

¹³² Sml. Husbåo og Bruce (2009) s. 217 om medlemskap i nederlandsk rett.

¹³³ Prop.131 L (2012-2013) s. 87.

¹³⁴ Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 320.

kreves trolig ingen «konsekvensenelement». ¹³⁵ Spørsmålet har mindre betydning, ettersom forsøk straffes etter straffeloven § 16. Det kan likevel komme på spissen hvor gjerningspersonen er på vei til å rekruttere, men blir stanset. Siden forsøk avgrenses mot i denne oppgaven, blir dette ikke behandlet videre.

Også det å tvinge eller forlede noen til å bli medlemmer, gjennom eksempelvis kidnapping eller svik, bør omfattes. Det er ikke klart fra ordlyden og forarbeidene, men slik tvangsrekruttering er mer rettsstridig enn vanlig rekruttering og medfører samme konsekvens. De nevnte handlingene vil likevel uansett være «materieell støtte» til organisasjonen, siden bidrag med menneskelige ressurser må regnes som bistand med fysiske midler, jf. 3.5.

Å omtale organisasjonen positivt er lovlig verbal støtte, jf. 3.5. Verken å oppmuntre eller oppfordre noen til å delta i organisasjonen vil omfattes som rekruttering, ettersom medvirkning til deltakelse ikke straffes. Også i forarbeidene til straffeloven 1902 § 104 a, forløperen til straffeloven § 129, sies det at å oppfordre noen til å slutte seg til foreningen regnes som straffri psykisk medvirkning. ¹³⁶

Et annet spørsmål er om den rekrutterende må opptre på vegne av organisasjonen. Ordlyden krever ikke dette. I forarbeidene til straffeloven § 128, som også rammer rekruttering, heter det at «[h]vis den som tilskynder ikke *opptrer i forståelse* med organisasjonen, er det vanskelig å karakterisere virksomheten som «rekruttering», men det er psykisk medvirkning». ¹³⁷ Konsekvent lovtolkning tilsier at slik solorekruttering ikke straffes.

Et problem gjelder rekrutteringsprosesser over tid. Dette er ikke «typisk vervevirksomhet». Rekruttering til en terrororganisasjon kan fordre en lang radikaliseringsprosess. I forarbeidene til terrorrekrutteringsbestemmelsen i § 136 bokstav b) heter det at en «rekrutteringsprosess kan foregå over lang tid, og indoktrinering vil i særlige tilfeller kunne anses som rekruttering til terrorhandlinger». ¹³⁸ Hensynet til straffebudets effektivitet kan tilsi samme løsning for § 136 a. Samtidig vil da § 136 a strekke til en slags «terrororganisasjonsgrooming», som er mer vidtgående enn hva ordlyden og forarbeidene dekker. Når aktivitetene etter omstendighetene dekkes av terrorrekrutteringsbestemmelsen,

¹³⁵ Gröning, Husabø og Jacobsen (2015) s. 177.

¹³⁶ Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 142.

¹³⁷ Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 145.

¹³⁸ Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 204.

jf. ovenfor, og tilhørende medvirkningsansvar, tilsier det at handlingene ikke kommer innunder § 136 a.

I forarbeidene heter det at rekrutteringsansvaret må «avgrenses mot humanitær støtte til sivile i terrorkontrollerte områder» med en mulig reservasjon mot virksomhet som «drives i rekrutteringsøyemed».¹³⁹ Dette synet samsvarer med humanitærretten, som anser upartisk helsehjelp i væpnet konflikt som nøytralt, noe straffansvaret må avgrenses mot, jf. straffeloven § 2. Utsagnet inneholder ingen begrensninger om en væpnet konflikt, og vil gjelde utover krigssituasjoner. Hvis helsehjelpen betinges av å slutte seg til organisasjonen, er den ikke upartisk, og da er det rimelig å straffe aktiviteten. Humanitær virksomhet i væpnet konflikt behandles nærmere i 3.4.

3.4 Deltakelsesalternativet

Spørsmålet er hva som ligger i at gjerningspersonen «deltar i» terrororganisasjonen. Vilkåret er vidt, noe lovgiver ifølge forarbeidene har tilsiktet ettersom departementet omtaler alternativet som «meget vidtfavnende».¹⁴⁰ Tanken er imidlertid å kriminalisere «kvalifisert» deltakelse, jf. 3.1, og alternativet kan følgelig ikke være grenseløst. Alternativet er ikke presist, ettersom det ikke krever konkrete handlinger, som forberedelsesstraffebud ellers, se 1.1. Tolkningen må altså gjøres forsiktig og suppleres med rettsstridslæren, selv om lovgivers intensjon om et «meget vidtfavnende» alternativ tilsier at rettsstridslæren bare unntaksvis kan være aktuell.

Som et startpunkt sikter språkbruken «deltar», alternativt tar del i, til aktive handlinger. Passivt medlemskap faller utenfor, både språklig og etter forarbeidene,¹⁴¹ jf. 3.1. Formelt medlemskap er heller ingen betingelse etter ordlyden. Hvis et medlem først deltar i møteaktivitet mv., skal det nok likevel lite til før det regnes som straffbar deltakelse. Betydning av at en deltaker *blir* passiv, kommenteres i dommen TOSLO-2015-47166, hvor det antas at «en klar utmeldelse eller total passivitet og unnlattelse av å ha kontakt med organisasjonen over tid» kan medføre at straffbar deltakelse opphører. Det faller imidlertid

¹³⁹ Prop.131 L (2012-2013) s. 87.

¹⁴⁰ Ibid.

¹⁴¹ Innst.442 (2012-2013) s. 8.

utenfor oppgavens rammer å behandle spørsmål om når deltakelsen *opphører* og fortsatt forbrytelse nærmere.

Videre signaliserer ordet «i» at deltakelsen må være innenfor og del av organisasjonens virksomhet. Dette er tydeligere formulert i EUs rammebeslutning artikkel 2.2 (b) som pålegger å kriminalisere «deltagelse i en terroristgruppes aktiviteter». Alle handlinger utenfor organisasjonens regi rammes ikke av deltakelsesalternativet, men etter omstendighetene av støttealternativene, jf. 3.5. Hvis handlingene skjer i forståelse med organisasjonen, bør det altså være irrelevant at deltakelsen er geografisk løst fra organisasjonens tilholdssted. Dette forutsettes også både i TOSLO-2015-47166 og TOSLO-2015-175034, som mente at deltakelsen i ISIS fortsatte etter hjemkomsten.

Spørsmålet er så om det må påvises noen sammenheng mellom deltakelsen og organisasjonens terrorhandlinger eller øvrige forbrytelser. Ordlyden taler bestemt mot det. Forarbeidene presiserer derimot at deltakelsesalternativet bl.a. vil gjelde «den som skaffer våpen, datamateriell, kjemikalier eller annet utstyr til å *begå en terrorhandling* uten å være så knyttet til saken at vedkommende kan straffes for medvirkning til den aktuelle terrorhandlingen». Videre sies det at «å oppfordre til terrorhandlinger og inspirere til aksjoner kan etter omstendighetene rammes».¹⁴² Ut ifra eksemplene er det innsats som skaper risiko for terrorhandlinger, som primært straffes. Meningen synes å være at gjerningspersonen kan straffes for sitt bidrag til en terrorhandling uten å kreve det nødvendige forsett for å dømme vedkommende for medvirkning til terrorhandling.¹⁴³ I tillegg vil fullbyrdet deltakelse her etter utsagnet muligens gjelde for handlinger som ellers bare ville vært forsøk på medvirkning til terrorhandling. Videre vil oppfordring til terrorhandling vanligvis rammes av medvirkningsreglene, eventuelt etter straffeloven § 136 bokstav a) ved «offentlig» oppfordring. Hvilke omstendigheter som skal til for at oppfordring til terrorhandlinger *her* skal være straffbart, presiseres ikke, men utsagnet klargjør at visse ytringer innenfor organisasjonen kan straffes, i motsetning til etter støttealternativene, jf. 3.5.

EUs rammebeslutning krever at deltakelsen skjer med forsett om at handlingen «bidrager til terroristgruppens kriminelle aktiviteter». Dette taler for at det kreves en sammenheng mellom deltakelsen og *forbrytelsene*. Når lovgiver kriminaliserer den som

¹⁴² Prop.131 L (2012-2013) s. 87.

¹⁴³ Om medvirkningsforsett, se Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 316.

«deltar» i organisasjonen og regelen er «myntet på» bl.a. dem som bidrar til å «oppretholde en terrororganisasjon»,¹⁴⁴ går nok likevel det norske straffebudet lengre. I TOSLO-2015-175034 var spørsmålet om de to tiltalte kunne straffes for å delta i ISIS med humanitær og logistisk virksomhet. Retten uttalte at «innsats i en slik organisasjon i form av logistisk og humanitært arbeid bidrar til at flere ressurser kan frigjøres til bruk i kjernevirksomheten», herunder å etablere ISIS-kalifatet. Innsats som bidrar til terrororganisasjonens videre eksistens, er altså deltakelsesalternativets tyngdepunkt.

Diskusjonen ovenfor gir klart inntrykk av at et minstekrav må være at deltakeren gir et *bidrag* til organisasjonen. Lovteksten stiller ikke kravet uttrykkelig, men både de siterte forarbeidsuttalelsene og at «[u]like former for bidrag til organisasjonen rammes»,¹⁴⁵ gjør dette klart. Språklig sett gir en slik tolkning også mening. Hvis vi hadde diskutert om noen «deltar» i en hvilken som helst annen forbrytelse, ville et bidragskrav vært naturlig å stille, noe som illustreres av at medvirkning tidligere ble kalt «delaktighet».¹⁴⁶ Også hensynet til samsvar med paragrafens øvrige handlingsalternativer, som alle bygger på bidragsbegreper, og dessuten medvirkningslæren, tilsier løsningen. Slik er også «deltagelse» (på engelsk «participating») i EUs rammebeslutning forstått.¹⁴⁷ Å innfortolke et bidragsbegrep gir også et forutberegnelig skille mellom straffansvar og handlefriheten.

Bidragskravet forutsetter at deltakerens handlinger har virket inn på organisasjonen, altså et årsakskrav. Siden deltakelse i § 136 a innebærer å bidra til en gruppe menneskers kriminelle virksomhet, er det naturlig å fastlegge årsakskravets innhold etter samme mønster som medvirkningslæren, altså at handlingen har *virket med* til organisasjonens virksomhet.¹⁴⁸ Siden vilkåret likevel skal være «meget vidtfavnende», kan det ikke stilles et strengt årsaksvilkår. Derimot tilsier tolkningen at det avgrenses mot helt ubetydelig deltakelse som ikke kan ha virket inn på organisasjonen, psykisk eller fysisk, eksempelvis for den som nysgjerrig bare deltar på ett gruppemøte.

Retten synes i TOSLO-2015-175034 å mene at humanitær virksomhet i en terrororganisasjon vil være deltakelse, men dette kan ikke *ubetinget* være riktig. Upartisk og nødvendig helsehjelp i internasjonale og ikke-internasjonale væpnede konflikter til syke og sårede (inkludert terrorister) er etter Tilleggsprotokoll I og II til Genève-konvensjonen

¹⁴⁴ Prop.131 L (2012-2013) s. 41.

¹⁴⁵ Prop.131 L (2012-2013) s. 87.

¹⁴⁶ Gröning, Husabø og Jacobsen (2015) s. 399-401.

¹⁴⁷ Husabø og Bruce (2009) s. 211.

¹⁴⁸ Gröning, Husabø og Jacobsen (2015) s. 410-415.

nøytralt, og skal ikke straffes.¹⁴⁹ Norge har ratifisert begge tilleggsprotokollene.¹⁵⁰ Forpliktelsene favner bredt, og gjelder «any person» som utfører «medical activities compatible with medical ethics».¹⁵¹ Denne typen helsehjelp må etter straffeloven § 2 (og rettsstridslæren) være straffritt.

3.5 Støttealternativene

Spørsmålet blir dermed hva som regnes for å «yte økonomisk eller materiell støtte» til organisasjonen.

Økonomisk støtte, som språklig omfatter alle aktiva, til organisasjonen er dekket, nærmest identisk, ved terrorfinansieringsregelen i straffeloven § 135 første ledd bokstav b). Terrorfinansieringsregelen forbyr bl.a. å yte «penger eller andre formuesgoder» med «viten» om at «midlene helt eller delvis skal brukes» av en «gruppe» som har til «formål» å overtre §§ 131 (terrorhandlinger), 134 eller 137-144, når «gruppen har tatt skritt for å realisere formålet med ulovlige midler». Utover at terrorgruppen i terrorfinansieringsbestemmelsen defineres noe annerledes, er det ingen forskjell mellom bestemmelsene. Når terrorfinansieringsforbudet rammer «formuesgoder», herunder lett omsettelig/verdifullt løsøre, som kan være «materiell støtte», blir grensen mellom bestemmelsene vanskelig å trekke. Å redegjøre for «økonomisk støtte»-alternativet synes uansett overflødig, særlig når det bredere «materiell» støtte er kriminalisert. Likevel nevnes det at terrorfinansiering anses som særlig skadelig, noe EUs rammebeslutning artikkel 2.2 b) stadfester ved å forby «enhver form for finansiering» av terrorgruppers aktiviteter. Det vises til forarbeidene til § 135, som beskriver rettstilstanden for terrorfinansiering.¹⁵²

Det er bare å «yte», altså aktivt å gi, støtte som straffes. Dette inkluderer språklig å handle med organisasjonen. Straffansvaret må etter språkbruken «yte» avgrenses mot å motta, samle inn eller fremskaffe aktiva og materialer til organisasjonen. Derimot omfattes disse handlingene av ordlyden i terrorfinansieringsbestemmelsen, forutsatt at midlene er «formuesgoder». Å sende støtten via mellommenn omfattes naturlig av ordlyden «yte», noe

¹⁴⁹ Tilleggsprotokoll I artikkel 16.1 og Tilleggsprotokoll II artikkel 10.1 til Genèvekonvensjonen (1977).

¹⁵⁰ <http://goo.gl/HoVyt3> og <http://goo.gl/BfTx9F>.

¹⁵¹ ICRC (2005) s. 86-87, se Lewis, Modirzadeh og Blum (2015) om helsehjelp til terrorister.

¹⁵² Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 197-199 og 317-319.

som ble resultatet i TOSLO-2015-175034, hvor to brødre brukte en bekjent for å sende en eske med klær og utstyr til sin bror som kjempet for ISIS. Denne tolkningen støttes av effektivitetshensyn. Noe annet er om den som hjelper til ved å fungere som mellommann ved å hjelpe yteren å overføre midler til organisasjonen, er omfattet. Å være mellommann er mer nærliggende å betrakte som medvirkning til å yte støtte, noe som også forutsettes i forarbeidene til § 135.¹⁵³ Dette vil dermed ikke kunne straffes etter § 136 a.

For støttealternativene er det naturlig å forstå et årsakssammenhengskrav, særlig på grunn av ordet «til» som tilsier at støtten må tilfalle organisasjonen direkte. Dommen i TOSLO-2015-175034 aktualiserer om støtten må ha kommet frem til organisasjonen for å ha fullbyrdet overtredelsen. I dommen ble det å gi materialene til tredjemann som skulle sende det videre, regnet som straffbart forsøk på støtte. Selv om brødrene hadde tilbakekalt støtten da de ble informert om brorens død, var ikke dette straffriende tilbaketreden. Å yte forutsetter en virkning, men sier ikke om organisasjonen må ha fått midlene. En ytelse vil man vanligvis si at er gjort når yteren har stilt midlene til mottakerens rådighet. Derfor bør dette utgjøre skjæringstidspunktet mellom overtredelse og forsøk.

Ordlyden «materieell støtte» tilsier at primært bistand med fysiske midler omfattes, altså fysiske medvirkningshandlinger.¹⁵⁴ Før straffeloven 1902 § 104 a ble gjort om til nåværende straffelovs §§ 128 og 129, ble formuleringen «støtte» brukt, som språklig omfattet verbal støtte, herunder forherligelse, men dette ville lovgiver avkriminalisere.¹⁵⁵ Verbal støtte til og meningsytringer om organisasjonen er følgelig ikke straffbart. I forarbeidene til § 136 a uttales det også at «[d]eltakelse mv. i fredelige samlinger til støtte for en terrororganisasjon» er «etter omstendighetene» beskyttet av forsamlingsfriheten i EMK artikkel 11, jf. Grunnloven § 101.¹⁵⁶ Trolig vil slike forsamlinger uansett måtte beskyttes, ettersom deres karakter er lik verbal støtte.

En rettsak om den danske straffeloven § 114e, som kriminaliserer den som «fremmer», herunder profesjonell og annen rådgivning til, terrorgrupper viser at også verbal støtte kan bli vanskelig. Tiltalte hadde produsert og distribuert material som oppfordret til og forherliget militant jihad, viste terrorister og hyllet selvmordsbombing. Domstolen regnet handlingene som profesjonelle og generelle råd til grupper tilknyttet Al-Qaida og at

¹⁵³ Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 318.

¹⁵⁴ Om fysiske medvirkningshandlinger, se Gröning, Husabø og Jacobsen (2015) s. 415-420.

¹⁵⁵ Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 314.

¹⁵⁶ Prop.131 L (2012-2013) s. 38.

materialet kunne brukes til å rekruttere medlemmer til slike grupper.¹⁵⁷ Siden verbal støtte ikke skal rammes av § 136 a, antar jeg at det ville blitt et annet resultat i Norge, men at dette kunne være offentlig oppfordring til terrorhandlinger, jf. straffeloven § 136 bokstav a. Samtidig er det tvilsomt om rådgivning straffes som «materieell støtte», jf. nedenfor.

En annen kontroversiell dansk tvilssak gjaldt ROJ TV, en TV-kanal som ble brukt som propagandaplattform for Kurdistan Arbeiderparti (PKK), bl.a. ved å intervju PKK-ledere og sympatisører, ved å dekke kamper mellom kurdere og tyrkere og rapportere fra PKK-treningsleirer. Kanalen ble dømt for brudd på straffeloven § 114e for å ha «fremme[t]» en terrorgruppe. Virksomheten ble ansett som et ensidig, partisk og ukritisk talerør for PKK, som ikke fremsto som vanlig journalistikk. Dommen og den vide danske straffebestemmelsen er blitt kritisert.¹⁵⁸ Selv om verbal støtte ikke straffes etter norsk rett, kan dette synes som materieell støtte da kanalen ga PKK en propagandaplattform, som er sammenlignbart med medvirkning tilknyttet stedet for forbrytelsen.¹⁵⁹ Samtidig kan straffansvar støte mot ytringsfriheten etter Grunnloven § 100, og den tryggeste løsningen er å bekjempe slik virksomhet uten straffeforfølgelse.¹⁶⁰

«[O]pplæring» nevnes som materieell støtte i forarbeidene til straffeloven § 128.¹⁶¹ Opplæring i «metoder og teknikker som er særlig egnet til å utføre eller bidra til utførelsen av» terrorhandlinger, herunder «fremstilling eller bruk av eksplosiver og skytevåpen», rammes imidlertid av § 136 bokstav c.¹⁶² Det er dermed lite praktisk å ramme opplæring etter § 136 a, selv om en forskjell er at gjerningspersonen må ha forsett om at metodene skal brukes til en terror- eller terrorrelatert handling etter terroropplæringsbestemmelsen.¹⁶³ Det kan spørres om «materieell støtte» gjelder *all* form for opplæring og utdanning, eksempelvis ideologisk, religiøs eller sivil utdanning. Her kan en rettsstridsbegrensning være aktuell, såfremt opplæringen ikke medfører risiko for terrorhandlinger eller «opprettholde[r]» organisasjonen, se 3.4.

I lys av ordlyden «materieell» kan det spørres hvordan det stiller seg med informasjon og råd. Alminneligvis beskyttes informasjonsfriheten av Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10. Etter EUs rammebeslutning artikkel 2.2 bokstav b) er bl.a. å gi «informationer» relevant

¹⁵⁷ Vestergaard (2012) s. 182-183.

¹⁵⁸ Vestergaard (2014) s. 1-5 .

¹⁵⁹ Gröning, Husabø og Jacobsen (2015) s. 417-418.

¹⁶⁰ Ibid. s. 253-254, jf. Aall (2011) s. 270-272 om balansegangen.

¹⁶¹ Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 314.

¹⁶² Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 320.

¹⁶³ Ibid.

deltakelse, dersom informanten vet at informasjonen brukes i kriminelle aktiviteter. I alle fall informasjon som brukes til forbrytelser er nok «materieell støtte». Det samme gjelder nok konkret informasjon som bistår å «opprettholde» terrororganisasjonen, jf. 3.4. I forarbeidene til straffeloven § 128, hvor medvirkning diskuteres, blir imidlertid «opplysninger om hvordan man med minst mulig oppdagelsesrisiko kan underslå eller stjele våpen fra det ordinære forsvaret og få dem overlevert til en ulovlig militær organisasjon» ble regnet som medvirkning til materieell støtte.¹⁶⁴ Enkelte råd og vurderinger regnes altså som medvirkning til å støtte terrororganisasjonen materieelt, noe som ikke er straffbart etter § 136 a.

Et spørsmål er om (profesjonell) rådgivning går utenfor alternativet. Rådgivning innad i organisasjonen vil naturlig være deltakelse. Kunnskap kan være «materieell». Med unntak av opplæring, sikter «materieell støtte» imidlertid primært på bistand med fysiske midler, noe som gjør spørsmålet tvilsomt. Forarbeidene nevner ikke rådgivning. For straffansvar taler det at rådgivning kan «opprettholde» terrororganisasjonen. Mye rådgivningsvirksomhet er likevel vanligvis legitim, eksempelvis legerådgivning og rettsrådgivning. Uavhengig opplysningsvirksomhet om gjeldende rett er som prinsipp straffritt, men spørsmålet kan bli tvilsomt hvis rettsrådgivningen involverer seg i organisasjonens anliggender.¹⁶⁵ Siden straffansvar ville rammet vanligvis legitim rådgivning og ordlyden er tvilsom, konkluderer jeg med at vanlig rådgivning ikke er straffbart. Finansrådgivning vil derimot kunne omfattes av forbudet mot å tilby terrorgruppen «finansielle tjenester» i straffeloven § 135 siste ledd.

Videre er en problemstilling om det går en nedre grense for hva som er straffbar «materieell støtte». Spørsmålet kommenteres ikke i forarbeidene, men bestemmelsen er myntet på å «hindre terrorhandlinger» og den som bistår å «opprettholde en terrororganisasjon».¹⁶⁶ Dette tilsier at det bør innfortolkes en viss grense mot uvesentlige bidrag, som ikke realistisk kan bidra til terrorhandlinger eller påvirke organisasjonens overlevelse. I den nevnte *Fighters+lovers*-saken ble en av de tiltalte, som ble siktet for å fremme terrorgrupper for å ha hatt en plakat som reklamerte for de aktuelle t-skjortene på sin pølsebod, frifunnet fordi hans bidrag ble regnet som utilstrekkelig.¹⁶⁷ Selv om handlingen ikke faller innenfor virkeområdet til § 136 a, men kunne vært medvirkning til terrorfinansiering(!), illustrerer eksempelet at noen handlinger neppe fortjener straff.

¹⁶⁴ Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 145.

¹⁶⁵ Husabø (1999) s. 151-154.

¹⁶⁶ Prop.131 L (2012-2013) s. 41.

¹⁶⁷ Vestergaard (2012) s. 179.

Spørsmålet om en nedre grense berøres i TOSLO-175034. Esken brødrene hadde forsøkt å sende sin bror inneholdt bl.a. kamuflasjemønstrede klær, våpenmagasinholdere og våpenreimer. Dette var straffbar «materiell støtte». Utstyret ble betraktet som «viktig for den enkelte kriger, og sett i et større perspektiv for organisasjonen som sådan» fordi støtten avlastet organisasjonen og frigjorde midler for å drive terrorvirksomhet. Samtidig uttaler retten at den ikke ser bort fra at det må oppstilles «en nedre grense for støttens art og omfang». En oppmuntrende bok eller et par sokker ble nevnt som eksempler. *Rent* personlige og ubetydelige gjenstander til den enkelte deltaker (som også språklig faller utenfor bestemmelsen) kan være et annet eksempel. Å trekke grensen etter om støttens art og omfang realistisk kan medvirke til terrorhandlinger eller at organisasjonen opprettholdes, synes rimelig. Bagatellmessige materialer bør falle utenfor strafferegelelen i tråd med rettsstridslæren.

4 Formålsrealiseringsvilkåret

4.1 Innledning

Den siste problemstillingen er hva organisasjonen må gjøre for å ha «tatt skritt for å realisere formålet med ulovlige midler». Formålsrealiseringsvilkåret har fått en noe uheldig utforming, som gjør det utilgjengelig ved første øyekast. Hva er «skritt», «formålet» og «ulovlige midler»? Bestemmelsen er utformet slik for å tilsvare det likelydende vilkåret i straffeloven § 129 (og straffeloven 1902 § 104 a), som skal tolkes likt,¹⁶⁸ jf. 1.2.

Noen komitemedlemmer i lovinnstillingen betonet vilkårets betydning, på grunn av avgrensingsproblematikken rundt terrororganisasjoner.¹⁶⁹ Jeg deler oppfatningen om at vilkåret er sentralt. Betingelsen kom inn etter Lund-kommisjonens kritikk mot straffeloven 1902 § 104 a andre ledd, hvoretter organisasjonens formål tidligere som sådant etter ordlyden var avgjørende for å pålegge organisasjonsdeltakerne straffansvar. Hensikten bak formålsrealiseringsvilkåret er å verne organisasjons- og ytringsfriheten. Når en organisasjon

¹⁶⁸ Prop.131 L (2012-2013) s. 87.

¹⁶⁹ Innst.442 (2012-2013) s. 8.

ikke har tatt skritt for å realisere formålet sitt med ulovlige midler og «nøyer seg med å hevde sine meninger», er det betenkelig å straffe dens medlemmer.¹⁷⁰

Uten vilkåret ville myndighetene lett kunne straffe upopulære eller uønskede organisasjoner som er kritiske til samfunnsordenen. Vilkaåret hindrer også at politimyndighetene spekulerer i å gripe inn mot eller overvåke organisasjoner som forventes å begå forbrytelser, noe som ville være vanskelig forenlig med en demokratisk rettsstat. Slik sett er selv en terrororganisasjon lovlig, såfremt den ikke har overtrådt vilkåret. Formålsrealiseringsvilkåret fyller en annen viktig funksjon. For den enkelte deltaker gir den et signal om skjæringstidspunktet for når det blir straffbart å delta i eller støtte organisasjonen. Vilkaåret er en viktig mekanisme for å hindre straff mot den enkelte deltaker uten at noe ulovlig er skjedd.

4.2 Et lovbrudd rettet mot terror

Etter ordlyden «ulovlige midler» må organisasjonen ha gjort noe rettsstridig eller ulovlig, men det kreves ikke en terrorrelatert handling.¹⁷¹ Det fremgår av forarbeidene at terrororganisasjonen må ha «demonstrert sin vilje og evne til å begå en terrorhandling ved å begå et lovbrudd».¹⁷² Ordlyden «ulovlige midler» viser altså til et objektivt konstaterbart lovbrudd. Samtidig er det ikke klart om det er tilstrekkelig med forsøk, ettersom forsøk også er straffbart. Eksempelet som brukes, å «bryte seg inn i et våpenlager for å stjele våpen», tilsier likevel at det kreves fullbyrdet lovbrudd.¹⁷³ Det samme gjelder eksempelet i forarbeidene til § 129 om skadeverk.¹⁷⁴ Hva slags lovbrudd det må være spesifiseres ikke. I prinsippet kan det kombineres med alle terrorforberedelsesreglene i straffeloven kapittel 18. Det kan eksempelvis gruppens finansiering av sin egen terrorhandling, jf. § 135, eventuelt forsøksregelen i § 131 tredje ledd, selv om sistnevnte neppe er tilstrekkelig når regelens siktemål er å ramme soloterrorisme. Vilkaåret er ikke uproblematisk, når slike forberedelseshandlinger *kan* være tilstrekkelig for overtredelse. Eksempler på andre lovbrudd som kan være relevante er forberedelsesstraffebudene i §§ 188-191b.

¹⁷⁰ Dokument nr. 15 (1995-1996) s. 82, jf. Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) s. 78-79.

¹⁷¹ Jf. Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 318 om straffeloven § 135 bokstav b for samme vilkår.

¹⁷² Prop.131 L (2012-2013) s. 87.

¹⁷³ Ibid.

¹⁷⁴ Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 314.

Ordlyden «formålet» tilsier videre som nevnt et terrorformål, noe forarbeidene bekrefter når lovbruddet må vise «vilje og evne» til å begå en «terrorhandling» (alternativt «sitt mål»¹⁷⁵ og «terrorformål», se nedenfor). Et hvilket som helst lovbrudd er altså ikke nok, da det må peke mot en terrorhandling. Lovgiver kvalifiserer likevel ikke hvilke lovbrudd som må begås, noe som ifølge forarbeidene til § 129 var tilsiktet for å kunne gripe inn tidlig i ekstremistiske miljøer.¹⁷⁶ Det er altså utfordrende å avgjøre hvor sterkt lovbruddet må indikere en kommende terrorhandling.

På grunn av språkbruken «*tatt skritt* for å realisere formålet» virker det nærliggende å analysere forutsetningen om en sammenheng til den konkrete terrorhandlingen i lys av forsøksregelen straffeloven § 131 tredje ledd, som straffer den som «foretar handlinger som legger til rette for og peker mot gjennomføringen» av en terrorhandling. Ordlyden her gjelder handlinger som ligger fysisk nært opp til terrorhandlingen. Etter forarbeidene til forsøksregelen forstås vilkårene som at gjerningspersonen må «ha foretatt reelle og alvorlige forberedelser med sikte på å gjennomføre en terrorhandling». Det sentrale for forståelsen av vilkåret er at handlingene har et ytre kjennetegn som peker i retning av en terrorhandling.¹⁷⁷ Selv om «*tatt skritt*» språklig er fjernere terrorhandlingen enn forsøksregelen, er det hensiktsmessige å bruke disse momentene for å undersøke om det aktuelle lovbruddet etter § 136 a viser at organisasjonen har tatt tilstrekkelig nødvendige skritt til å være relevant. Hensynet til sammenheng i terrorlovverket tilsier at momentene vektlegges, selv om § 131 tredje ledd ikke er direkte rettskildefaktor her.

Et spørsmål er om terrororganisasjonens «vilje og evne» til å begå en terrorhandling er et selvstendig vilkår. Rettspraksis til § 104 a andre ledd, som først innfortolket lovbruddkravet, tilsier dette. I Rt. 1997.894, som gjaldt en nynazistgruppe, heter det, at organisasjoner som med sin formålsangivelse bare har til formål å «vekke oppmerksomhet» eller «interesse» og som «åpenbart ikke er i stand til å gjennomføre de ulovligheter som er angitt som formål» ikke ville rammes av bestemmelsen. Selv om rettspraksis tilsier at dette er krav, dekkes forutsetningene imidlertid av terrorformålsvilkåret og strukturkravet, jf. 2.2.5 og 2.3.4.3.3.

Et annet spørsmål er *hvem* som må ha begått lovbruddene. Etter ordlyden må «organisasjonen» ha begått lovbruddene. Dette tilsier at det er gruppen som sådan, som må

¹⁷⁵ Prop.131 L (2012-2013) s. 41.

¹⁷⁶ Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 147.

¹⁷⁷ Prop.131 L (2012-2013) s. 85

ha stått bak lovbruddene. I forarbeidene til § 129 presiseres at «[f]oreningen eller personer som opptrer på vegne av den» må ha tatt skrittene. Det er «ikke tilstrekkelig at enkeltpersoner med tilknytning til foreningen har tatt slike skritt hvis det ikke skjer i forståelse med ledelsen i foreningen».¹⁷⁸ I forarbeidene til straffeloven 1902 § 104 a andre ledd heter det at skrittene må være «tatt av noen som kan representere organisasjonen».¹⁷⁹ Selv om forarbeidene formulerer seg forskjellig, virker det klart at lovbruddet må skje med sentrale skikkelser i organisasjonens viten og aksept, sml. 2.2.4.

I forarbeidene tas det opp om det bør «gjelde en tidsmessig grense for hvor langt tilbake i tid et tidligere lovbrudd som peker mot et terrorformål, må ligge for at dette vilkåret fortsatt skal anses oppfylt». Bestemmelsen bør ikke lede til at organisasjoner som «tidligere oppfylte kriteriene, alltid skal anses for å være en terrororganisasjon»; bare de organisasjonene som «til enhver tid oppfyller vilkårene» kan straffes.¹⁸⁰ Dette synes opplagt, men er viktig å si, da foreldede oppfatninger selvsagt ikke bør avgjøre vurderingen, noe «MEK»-sakene i 2.1 viser risikoen for. Avgjørelsen beror på en «konkret vurdering», basert bl.a. på «hvilken holdning organisasjonen har til tidligere handlinger og standpunkter».¹⁸¹ Å ta avstand fra lovbruddene synes dermed relevant. Et eksempel kan være når en terrororganisasjon endrer sin profil til å bli et politisk parti.

5 Avsluttende betraktninger om fremtiden

Straffeloven § 136 a skaper som nevnt i 1.1 utfordringer ved at den ikke begrenser straffansvaret til konkret angitte handlinger. Særlig deltakelses- og støttealternativene er vidt formulerte, og inkluderer nesten all bistand. Selv om handlingsalternativene har visse grenser, som bl.a. et minstekrav om et visst bidrag til organisasjonen og at verbal støtte ikke straffes, er de ikke mange. Dette virker også tilsiktet, siden deltakelsesalternativet skal være «meget vidtfavnende». Straffansvarets reelle grenser ligger altså i terrororganisasjons- og formålsrealiseringsvilkåret. Jeg skal her knytte noen bemerkninger til disse sistnevnte vilkårene, siden de avgjør straffansvarets utstrekning i fremtiden.

¹⁷⁸ Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 142.

¹⁷⁹ Ot.prp. nr. 64 (1998-1999) s. 142.

¹⁸⁰ Prop.131 L (2012-2013) s. 41-42.

¹⁸¹ Ibid.

Et tilbakevendende problem er hvordan terrororganisasjonsvilkåret skal klarlegges slik at det blir forutberegnelig i tråd med legalitetsprinsippet. Vilkåret beror på sammensatte vurderinger, som verken lett kan konstateres eller forutses. Rettsanvenderen må fastslå om gruppen oppfyller terrorkravet, som beror på det fremtidsrettede hovedformålsalternativet eller det skjønnsmessige vesentlighetsalternativet. Terrorkravet forutsetter også etter min forståelse en grundig bedømmelse av om gruppen har et terrorformål. Også organisasjonsvilkåret er komplisert, og her oppstår særlig problemer når rettskildefaktorene er uklare om hvor grensen går. Etter mitt syn må det derfor særlig stilles visse minstevilkår om en viss oppgave- og rollefordeling for å hindre at organisasjonskravet blir innholdsløst. For å avhjelpe utfordringene er et forslag å definere vilkåret tydeligere i lovteksten, slik vi har gjort for «organisert kriminell gruppe», muligens etter EUs rammebeslutnings modell. Imidlertid bør en legaldefinisjon unngå uklarhetene i rammebeslutningen rundt strukturkravet.

Formålsrealiseringsvilkåret er sentralt i å begrense straffansvaret slik at bestemmelsen i dag blir noenlunde forutberegnelig. Betingelsen gir et rimelig klart vilkår om at lovbrudd i retning av terror må være begått. Vilkåret gir et rettsstridssignal til deltakere som er i tvil om å delta videre. Det er samtidig utfordrende for rettsanvendelsen at vilkåret verken kvalifiserer hvilken type lovbrudd som må begås og hvor sterkt det må peke mot en forestående terrorhandling. Det er slik sett viktig at vilkåret strammes inn og ikke uthules i fremtiden.

Til slutt: Terrorlovgivningen er blitt vidtrekkende, og utformingen av § 136 a viser at balansegangen mellom rettssikkerhet og effektivitet er blitt mer utfordrende med tiden. Når organiserte terrorangrep rammer nært, slik det nylig gjorde i Paris, kan det friste å fire på rettssikkerheten til fordel for effektivitet, eksempelvis ved å fjerne et vilkår eller å myke opp et annet, med den merkriminaliseringen av handlefriheten dette innebærer. Imidlertid minner jeg om *denne* lovbestemmelsens bakgrunn, nemlig at det er terror kombinert med et organisasjonsapparat som utgjør samfunnsfaren. Kravene jeg utleder, reflekterer at hensynet bak regelen er å bekjempe organisert terror. Tolkningene jeg foreslår, innebærer å sikte straffansvaret inn *mot* det farlige ved terrororganisasjoner, kombinert med nødvendige krav til forutberegnelighet.

Litteraturliste

Lover

Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven).

Lov 22. mai 1902 nr. 10 Almindelig borgerlig Straffelov (straffeloven 1902).

Lov 7. juni 1968 nr. 4 om gjennomføring av bindende vedtak av De forente nasjoners sikkerhetsråd (Lov om vedtak i FNs sikkerhetsråd).

Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven).

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

Forskrifter

Forskrift 22. desember 1999 nr. 1374 om sanksjoner mot Al-Qaida.

Forskrift 8. november 2013 nr. 1294 om sanksjoner mot Taliban.

Forarbeider

Ot.prp. nr. 64 (1998-1999) Om lov om endringer i straffeprosessloven og straffeloven mv. (etterforskningsmetoder mv.).

Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot terrorisme – gjennomføring av FN-konvensjonen 9. desember 1999 om bekjempelse av finansiering av terrorisme og FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1373 28. september 2001).

Ot.prp. nr. 62 (2002-2003) Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot organisert kriminalitet og menneskehandel, gjengangerstraff mv.).

NOU 2003:18 Rikets sikkerhet: Straffelovkomisjonens delutredning VIII.

Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets sikkerhet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet).

Prop.131 L (2012-2013) Endringer i straffeloven 1902 og straffeloven 2005 (forberedelse av terror m.m.).

Innst.442 L (2012-2013) Innstilling fra justiskomiteen om endringer i straffeloven 1902 og straffeloven 2005 mv. (forberedelse av terror m.m.).

Rettspraksis

Høyesterett

Rt. 1997.894

Rt. 1997.1341

Rt. 2003.462

Rt. 2005.1628

Rt. 2006.111

Rt. 2007.744

Rt. 2010.466

Rt. 2011.765

Rt. 2013.789

Rt. 2014.238

HR-2015-02308-A

Lagmannsrettene

LG-2006-96527

LH-2007-56019

LB-2007-87084

LB-2008-20980

LG-2010-76578

LB-2011-108913

RG-2011-1629

LB-2012-40854

Tingrettene

TOSLO-2009-200483

TOSLO-2011-93236

TNHER-2012-167142

TOSLO-2015-47166

TOSLO-2015-175034

Saker fra EU-domstolene

Forent sak C-402/05 og C-415/05, *Kadi og Al-Barakaat International Foundation mot Rådet og Kommisjonen*.

Sak T-228/02, *Organisation des Mojahedines du peuple d'Iran mot Den europeiske unions råd* (Første sak om Folkets Mujahedin i Iran).

Sak T-256/07, *People's Mojahedin Organization of Iran mot Den europeiske unions råd* (Andre sak om Folkets Mujahedin i Iran).

Sak T-284/08, *People's Mojahedin Organization Organization of Iran mot Den europeiske unions råd* (Tredje sak om Folkets Mujahedin i Iran).

Sak C-27/09, *Frankrike mot People's Mojahedin Organization of Iran (PMOI)* (EU-domstolsaken om den tredje saken om Folkets Mujahedin i Iran).

Sak T-229/02, *Osman Ocalan på vegne av Kurdistans Arbeiderparti (PKK) mot Den europeiske unions råd*.

Utenlandsk rettspraksis

Nederland

LJN:AV5108, førsteinstansavgjørelse i «Hofstadgruppen»-saken: Rechtbank Rotterdam, 10. mars 2006. Tilgjengelig på nederlandsk her: <http://goo.gl/l6xHbZ>

LJN:BC2576, ankeavgjørelse i «Hofstadgruppen»-saken, Gerechtshof 's-Gravenhage (Den Haag), 23. januar 2008. Tilgjengelig på nederlandsk her: <http://goo.gl/CfNW5R>

LJN:BK5196, avgjørelse i «Hofstadgruppen»-saken i de Hoge Raad, (Nederlands høyesterett), 2. februar 2010. Tilgjengelig på nederlandsk her: <http://goo.gl/Tov2f2>

LJN:BO7690, andregangsbehandling i «Hofstadgruppen»-saken, Gerechtshof Amsterdam, 17. desember 2010, Tilgjengelig på nederlandsk her: <http://goo.gl/5yQiMo>

LJN:BW5136, andregangsbehandling i «Hofstadgruppen»-saken, de Hoge Raad, (Nederlands høyesterett), 3. juli 2012. Tilgjengelig på nederlandsk her: <http://goo.gl/Sxyhy5>

LJN:AZ3589, førsteinstansavgjørelse i «Piranha»-saken, Rechtbank Rotterdam, 1. desember 2006. Tilgjengelig på nederlandsk her: <http://goo.gl/oGMTtn>

LJN:BF3987, ankeavgjørelse i «Piranha»-saken, Gerecchtshof 's-Gravenhage (Den Haag), 2. oktober 2008. Tilgjengelig på nederlandsk her: <http://goo.gl/VeodoS>

Danmark

Sak nr. 399/2008, Danmarks høyesterett, «Fighters+Lovers»-saken, 25. mars 2009.

Pressemelding tilgjengelig her: <http://goo.gl/V3mXdO>

Internasjonale kilder

Tilleggsprotokoll I til Genèvekonvensjonen hva angår beskyttelse av ofre for internasjonale væpnede konflikter, 8. juni 1977: <https://goo.gl/AFjOJ5>. Utenriksdepartementets traktatregister: <http://goo.gl/HoVyt3>

Tilleggsprotokoll II til Genèvekonvensjonen hva angår beskyttelse av ofre for ikke-internasjonale væpnede konflikter, 8. juni 1977: <https://goo.gl/yM2AWO>.

Utenriksdepartementets traktatregister: <http://goo.gl/BfTx9F>

EU-parlamentets forslag for å bekjempe terror, 5. september 2001: <http://goo.gl/K4PZe7>

FNs konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet (Palermokonvensjonen), 15. november 2000. Norsk utgave: <https://goo.gl/pcPTzM>

EUs rammebeslutning om bekjempelse av terrorisme (2002/476/JHA), 13. juni 2002, Engelsk: <http://goo.gl/INWSZL> og dansk: <http://goo.gl/NQKIqd>

EUs Rådserklæring 109/02, 22. august 2002, på s. 29. Engelsk: <http://goo.gl/m5MSPm>

FNs sikkerhetsrådsresolusjon 2178, 24. september 2014: <http://goo.gl/kUA1gu>

Tilleggsprotokoll om fremmedkrigere med terrorhensikt til Europarådets konvensjon om forebygging av terrorisme, 19. mai 2015, Engelsk: <https://goo.gl/UIxb9n>

Offentlige dokumenter

Dokument nr. 15 (1995-1996) Rapport til Stortinget fra kommisjonen som ble oppnevnt av Stortinget for å granske påstander om ulovlig overvåkning av norske borgere (Lund-rapporten)

Meld. St. 21 (2012-2013) Terrorberedskap – Oppfølging av NOU 2012: 14 Rapport fra 22. julkommisjonen

Litteratur

Bøker

Cassese, Antonio, *International Criminal Law* 3. utgave (Oxford, 2008).

Crenshaw, Martha, *Explaining Terrorism: Causes, Processes and Consequences* (London/New York, 2011).

Eskeland, Ståle, *De mest alvorlige forbrytelser* 1. utgave (Trondheim, 2011).

Forsvaret, *Manual i krigens folkerett* (Oslo, 2013).

Grønning, Linda, Erling Johannes Husabø og Jørn RT Jacobsen, *Frihet, forbrytelse og straff – en systematisk framstilling av norsk strafferett. Foreløpig versjon av del I og II* (Bergen, 2015).

Husabø, Erling Johannes, *Straffansvarets periferi* (Bergen, 1999)

Husabø, Erling Johannes og Ingvild Bruce, *Fighting Terrorism through Multilevel Criminal Legislation. Security Council Resolution 1373, the EU Framework Decision on Combating Terrorism and their Implementation in Nordic, Dutch and German Criminal Law*. Martinus (Leiden/Boston, 2009).

International Committee of the Red Cross (ICRC), *Customary International Humanitarian Law* (New York, 2005).

Jacobsen, Jørn RT, *Fragment til forståing av den rettsstatlege strafferetten* (Bergen, 2009).

Korošec, Damjan og Sabina Zgaga, "Anti-Terrorism Related Criminal Law Reforms and Human Rights in Slovenia" i *A War on Terror? The European Stance on a New Threat, Changing Laws and Human Rights Implications*, Marianne Wade og Almir Maljevic (red.) (New York, 2009) s. 245-261.

Murphy, Cian C, *EU Counter-Terrorism Law, Pre-Emption and the Rule of Law* (Oxford, 2012).

Mæland, Henry John, *Norsk alminnelig strafferett* (Bergen, 2012).

Nygaard, Nils, *Rettsgrunnlag og standpunkt*, 2. utgave (Bergen, 2004).

Sageman, Marc, *Leaderless Jihad: Terror Networks in the Twenty First Century* (Philadelphia, 2008).

Vestergaard, Jørn, "Denmark: criminal law as an anchorage point for proactive anti-terrorism legislation" i *EU counter-terrorism offences: What impact on national legislation and case-law?*, Anne Weyembergh og Francesca Galli (red.) (Brussel, 2012) s. 167-194.

Aall, Jørgen, *Rettsstat og menneskerettigheter* 3. utgave (Bergen, 2011).

Artikler

Beck, Colin J. og Emily Miner, *Who gets designated a terrorist and why?*, *Social Forces*, vol. 91, nr. 3 (2013). Tilgjengelig her (via oria): <http://goo.gl/ewPHcW> (nedlastet 24. oktober 2015).

Bruce, Ingvild, *Leder: EUs terrorlovgivning og nasjonal strafferett: en illustrerende kollisjon med store konsekvenser*, *Kritisk juss*, 2009 s. 225-229.

Husabø, Erling Johannes, "Pre-aktiv strafferett", *Tidsskrift for strafferett*, 2003 s. 97-106.

Husabø, Erling Johannes, "Strafferetten og kampen mot terrorismen", *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskap*, 2004 s. 180-192.

Husabø, Erling Johannes, *Notat til 22. julikommisjonen. Grenser for kriminalisering av førebuingshandlinger og bruk av skjulte tvangsmidler mot terrorisme i ein demokratisk rettsstat*, 2012 s. 1-23 Tilgjengelig her: <https://goo.gl/QSj0uS> (nedlastet 15. september 2015)

Jacobsen, Jørn "Grunnriss av ei strafferettsleg ansvarslære", *Tidsskrift for Strafferett*, 2012 s. 5-25.

Lewis, Dustin A, Naz K. Modirzadeh og Gabriella Blum "Medical Care in Armed Conflict: International Humanitarian Law and State Responses to Terrorism", *Harvard Law School Program on International Law and Armed Conflicts* 2015. Tilgjengelig her: <https://goo.gl/gwvgWD> (nedlastet 4. november 2015).

Nesser, Petter, "Towards an Increasingly Heterogenous Threat: A Chronology of Jihadist Terrorism in Europe 2008-2013", *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 37 nr. 5, 2014 s. 440-456. Tilgjengelig via oria: <http://goo.gl/1xjS4v> (nedlastet 26. oktober 2015).

Kilberg, Joshua, "A Basic Model Explaining Terrorist Group Organizational Structures" *Studies in Conflict & Terrorism*, Vol. 35 nr. 11, 2012 s. 810-830. Tilgjengelig via oria: <http://goo.gl/WM76E7> (sist lest 2. desember 2015).

Pelser, Caroline M. (2008) "Preparations to commit a crime – The Dutch approach to inchoate offences", *Utrecht Law Review*, Vol. 4, No. 3, 2008 s. 57-80. Tilgjengelig via oria: <http://goo.gl/iLnO77> (nedlastet 15. november 2015).

Schuurman, Bart, Quirine Eijkman og Edwin Bakker "A History of the Hofstadgroup", *Perspectives on Terrorism*, Vol. 8 nr. 4, 2014a s. 65-81. Tilgjengelig her: <http://goo.gl/Zc6F1U> (nedlastet 29. oktober 2015).

Schuurman, Bart, Quirine Eijkman og Edwin Bakker, "The Hofstadgroup Revisited: Questioning its status as a 'Quintessential' Homegrown Jihadist Network", *Terrorism and Political Violence*, Volum 27, nr. 5, 2014b s. 1-23. Tilgjengelig via oria: <https://goo.gl/PYptGY> (nedlastet 29. oktober 2015).

Vestergaard, Jørn ”Terrorfremme, bødestraf, rettighetstab, legalitet og ytringsfrihed”, *Tidsskrift for Kriminalret*, 2014 s. 1-5.

Wählisch, Martin, ”EU Terrorist Listing. An Overview About Listing and Delisting Procedures”, *Berghof Peace Report*, 2010 s. 1-23, <http://goo.gl/J84y1Z> (sist lest 1. desember 2015).

Andre kilder:

Store Norske leksikon, *leksikonartikkel om «organisasjon»*, Tilgjengelig her: <https://snl.no/organisasjon> (sist lest 9. desember 2015).

Council of Europe (Europarådet), *Foreign terrorist fighters – Eighteen signatories open the way by signing new Additional Protocol to Convention on Preventing Terrorism*, 22. oktober 2015. Tilgjengelig her: <http://goo.gl/IVSh0n> (sist lest 9. desember 2015).