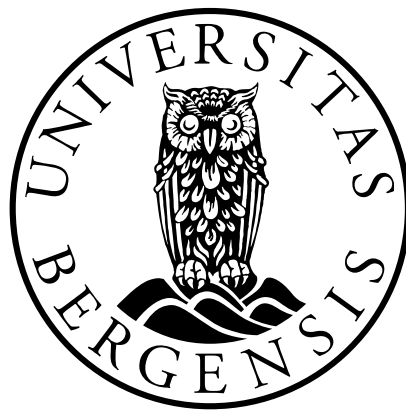


Terrorhensikt

*Hva skal til for at en ellers straffbar handling
anses som en terrorhandling?*

Kandidatnummer: 139

Antall ord: 14 906



JUS399 Masteroppgave
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

28.05.2016

Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse	1
1 Innledning	3
1.1 Tema og problemstilling	3
1.2 Avgrensninger	3
1.3 Metodiske grep og videre fremstilling	4
2 Generelle utgangspunkt for forståelsen av strl. § 131.....	6
2.1 Introduksjon	6
2.2 Den internasjonale bakgrunnen til terrorbestemmelsen	6
2.2.1 FNs resolusjoner.....	6
2.2.2 EUs rammeavgjørelse om bekjempelse av terrorisme	7
2.3 Hvilke straffbare handlinger kan være terrorhandlinger?	8
2.4 Innledende om skyldkravet i strl. § 131	10
2.4.1 Utgangspunkt	10
2.4.2 Fra terrorforsett	11
2.4.3 Til terrorhensikt.....	12
3 Ødeleggelsesalternativet	14
3.1 Introduksjon	14
3.2 “funksjon av grunnleggende betydning i samfunnet”	14
3.3 “forstyrre alvorlig”	16
3.4 Samlet vurdering	18
4 Fryktalternativet	20
4.1 Introduksjon	20
4.2 ”en befolkning”	20
4.3 ”skape alvorlig frykt”	23
4.4 Samlet vurdering	25
5 Utpressingsalternativet	29
5.1 Introduksjon	29
5.2 “offentlige myndigheter eller en mellomstatlig organisasjon”	29
5.3 “å tvinge”.....	30
5.4 “gjøre, tåle eller unnlate noe av vesentlig betydning for (...)”	31
5.5 “urettmessig”	33

5.6	Samlet vurdering	34
6	Er det behov for å endre utformingen av strl. § 131 andre ledd?.....	38
6.1	Introduksjon	38
6.2	Generelt om lovskravet	38
6.3	Strl. § 131 andre ledd bokstav a).....	39
6.4	Strl. § 131 andre ledd bokstav b).....	40
6.5	Strl. § 131 andre ledd bokstav c).....	41
6.6	Bevisutfordringer	42
6.6.1	Introduksjon	42
6.6.2	Beviskravet og dets innvirkning på skyldkravet	43
6.6.3	Bevis for terrorhensikt.....	44
7	Avslutning	47
	Kilderegister	48

1 Innledning

1.1 Tema og problemstilling

Temaet for oppgaven er straffeloven 2005 § 131.¹ Bestemmelsen definerer hva som skal anses som en terrorhandling etter straffeloven, og er derfor grunnleggende i norsk lovgivning om terrorisme.

Den overordnede problemstillingen er spørsmålet om hva skal til for at en ellers straffbar handling anses som en terrorhandling.

Straffeloven § 131 er konstruert slik at den i første ledd lister opp noen bestemte straffebud.² Dersom et av de der nevnte straffbare handlinger begås med ”terrorhensikt”, skal det anses som en terrorhandling.

Beskrivelsen av ”terrorhensikt” i § 131 andre ledd bokstav a-c er relativt utførlig. Det kan på den ene siden tilsi at lovteksten gir god veiledning, og at anvendelse av bestemmelsen derfor ikke byr på store utfordringer. Når bestemmelsen samtidig gjør bruk av til dels skjønnsmessige uttrykk, antydes imidlertid en potensielt krevende grensedragning. Kjernen i oppgaven er derfor å analysere innholdet i de alternative formene for terrorhensikt som fremgår av § 131 andre ledd bokstav a-c. Som en naturlig forlengelse av dette drøftes også spørsmålet om strl. § 131 burde utformes på en annen måte.

1.2 Avgrensninger

For å kunne fokusere tilstrekkelig på oppgavens sentrale problemstilling har det vært nødvendig å avgrense mot flere tilgrensede spørsmål. Blant det som ikke blir behandlet er krav til medvirkerens forsett,³ forsøk på terrorhandling, jf. strl. § 131 tredje ledd, og den strafferettslige virkningen av at det foreligger en terrorhandling. Heller ikke øvrige bestemmelser i straffeloven om terrorrelaterte handlinger vil bli behandlet, herunder det som

¹ Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff (straffeloven), heretter forkortet ”strl.”. Straffeloven § 131 omtales heretter tidvis som ”terrorbestemmelsen”.

² De opplistede straffebudene i strl. § 131 første ledd omtales heretter som ”grunnstraffebud”.

³ Se Rt. 2013 s. 789 avsnitt 47 om medvirkerens forsett.

gjelder grove terrorhandlinger, jf. § 132, terrorforbund, jf. § 133 og terrortrusler, jf. § 134, m.fl.

Et spørsmål som ikke sjeldent oppstår er hvorvidt handlinger begått av militære styrker og såkalte frigjøringsbevegelser kan anses som terrorhandlinger. Populært er det blitt sagt at den enes terrorist er den andres frihetskjemper. Hvordan spørsmålet stiller seg i relasjon til strl. § 131 er ikke gjenstand for behandling i denne oppgaven.⁴

Tidvis vil noen av de nevnte spørsmålene likevel trekkes inn for å tilføye oppgaven perspektiv, eller for å eksemplifisere forståelsen av hva som skal til for at en ellers straffbar handling anses som en terrorhandling.

1.3 Metodiske grep og videre fremstilling

Oppgaven er dels rettsdogmatisk, og dels rettspolitisk. Jeg har derfor funnet det hensiktsmessig å trekke et klart skille mellom de ulike kapitlene i oppgaven.

I kapittel 2 trekkes det frem noen generelle utgangspunkt for forståelsen av strl. § 131. Formålet er å danne et fundament som vil gjøre den senere analysen av de alternative formene for terrorhensikt enklere og mer forståelig. Blant annet vil det ses nærmere på terrorbestemmelsens internasjonale bakgrunn. Ettersom utformingen av § 131 er sterkt influert av lovgivningsinitiativ i EU, har bestemmelsen store likheter med tilsvarende lovgivning i blant annet Danmark og Sverige, som begge er medlemmer av EU. Der dansk og svensk rett avviker fra vår egen eller kan bidra til forståelse av den norske bestemmelsen, vil det fortløpende trekkes inn i oppgaven.

Kapittel 3 til 5 er i all hovedsak rettsdogmatisk. De tre alternative formene for terrorhensikt i strl. § 131 andre ledd bokstav a-c vil analyseres med sikte på å gjøre rede for gjeldende rett. Analysen utgjør det viktigste bidraget for å kunne besvare spørsmålet om hva skal til for at en ellers straffbar handling anses som en terrorhandling. Den sentrale kilde og utgangspunkt for analysen er lovteksten i strl. § 131. Det foreligger ingen rettspraksis om bestemmelsen. Fordi bestemmelsen er en videreføring av straffeloven 1902 § 147 a,⁵ er det relevant å se til

⁴ Om dette se b.la. Husabø og Bruce s. 363 flg.

⁵ Almindelig borgerlig Straffelov 22. mai 1902 nr. 10 (Straffeloven), heretter forkortet ”strl. 1902”.

rettspraksis om den eldre bestemmelsen. Selv når dette gjøres er omfanget av rettspraksis om terrorhandlinger svært lite. En spesielt viktig rettskilde vil derfor være forarbeidene til loven.

Oppgavens kapittel 6 er en rettspolitisk fremstilling som bygger videre på analysen i de tre foregående kapitlene. Formålet er å drøfte om strl. § 131 burde utformes på en annen måte. I den forbindelse vil terrorbestemmelsen blant annet vurderes opp mot det strafferettslige lovskravet.

2 Generelle utgangspunkt for forståelsen av strl. § 131

2.1 Introduksjon

I pkt. 2.2 redegjøres det for deler av den internasjonale bakgrunnen til terrorbestemmelsen. Fremstillingen er bevisst gjort noe overordnet og generell. Senere i oppgaven kan vi dermed enkelt trekke frem de internasjonale initiativene, og drøfte innvirkningen disse har hatt på utformingen av strl. § 131 andre ledd spesielt.

Det fremgår av strl. § 131 første ledd at det kun er noen bestemte straffbare handlinger som anses som terrorhandlinger dersom de begås med terrorhensikt. I pkt. 2.3 belyses hvilke straffebud dette gjelder, og hvorfor akkurat disse er valgt ut.

I pkt. 2.4 gis noen innledende betraktninger om skyldkravet i terrorbestemmelsen. I tillegg rettes oppmerksomhet til begrunnelsen for endringen av skyldkravet i forbindelse med ikrafttreddelsen av strl. 2005.

2.2 Den internasjonale bakgrunnen til terrorbestemmelsen

2.2.1 FNs resolusjoner

Den 12. september 2001 trådte FNs Sikkerhetsråd sammen og vedtok resolusjon 1368 som en umiddelbar reaksjon på terrorangrepet mot USA dagen før. I resolusjonen uttrykte Sikkerhetsrådet blant annet at de anså angrepet som ”*a threat to international peace and security*”.⁶ En slik konstatering medfører etter FN-pakten kapittel VII art. 39 jf. art. 25, at Sikkerhetsrådet kan treffe vedtak som er bindende for medlemsstatene.⁷

⁶ Sikkerhetsrådets resolusjon 1368 (2001).

⁷ Ruud og Ulfstein s. 214.

Noen dager senere, 28. September 2001, vedtok Sikkerhetsrådet resolusjon 1373.⁸ Artikkel 1 og 2 i resolusjonen var hjemlet i FN-paktens kapittel VII. Som FN-medlem ble Norge derfor folkerettslig forpliktet til å gjennomføre kravene som fulgte av de artikler. Blant annet ble medlemsstatene etter resolusjonens art. 1 bokstav b forpliktet til å kriminalisere finansiering av terrorhandlinger. Et langt mer omstendelig krav fremgår av resolusjonens art. 2 bokstav e om at medlemsstatene må sikre at ”*any person who participates in the financing, planning, preparation or perpetration of terrorist acts (...) is brought to justice*”. Resolusjonen innebar altså en omfattende plikt til å kriminalisere blant annet utførelse av terrorhandlinger. Til tross for dette gav ikke resolusjonen selv noen definisjon av terrorhandlinger.

For Norges vedkommende ble det i utgangspunktet ansett som tilstrekkelig at terrorhandlinger ble regulert av generelle straffebud,⁹ og at det derfor ikke var behov for en egen bestemmelse som rettet seg mot terrorhandlinger spesielt. For å kunne sikre fullgod kriminalisering av finansiering av terrorhandlinger, fant imidlertid norske myndigheter det nødvendig å samtidig gi en legaldefinisjon av terrorhandlinger.¹⁰ Det ble opprinnelig gjort ved vedtakelsen av en provisorisk anordning.¹¹ Denne ble siden fulgt opp med forslag til permanent lovgivning som igjen ledet til strl. 1902 § 147 a, forgjengeren til strl. 2005 § 131.

2.2.2 EUs rammeavgjørelse om bekjempelse av terrorisme

Den 19. september 2001 la EU-kommisjonen frem forslag til rammeavgjørelse om bekjempelse av terrorisme.¹² I denne defineres terrorhandlinger som overtredelser av nærmere bestemte straffbare handlinger begått med et bestemt ”*forsæt*”, jf. artikkel 3. Forslaget fra EU-kommisjonen ble i hovedsak videreført da Rådet for den europeiske union la frem sitt utkast til rammeavgjørelse.¹³

Initiativet fra EU var ikke omfattet av EØS-avtalen eller Schengen-samarbeidet, og således ikke ansett bindende for Norge.¹⁴ Da Norge skulle formulere permanent lovgivning for å erstatte den nevnte provisoriske anordningen, fant imidlertid Justisdepartementet det fornuftig

⁸ Sikkerhetsrådets resolusjon 1373 (2001).

⁹ Spørsmålet ble drøftet bl.a. av Sikkerhetsutvalget i NOU 1993:3 Strafferettslige regler i terroristbekjempelsen.

¹⁰ Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) s. 24.

¹¹ Provisorisk anordning 5. oktober 2001 om forbud mot finansiering av terrorisme m.m.

¹² Se KOM/2001/521. Dansk oversettelse er delvis gjengitt i Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) s. 26.

¹³ For den endelige versjonen av EUs rammeavgjørelse om bekjempelse mot terror vedtatt av Rådet, se 2002/475/RIA. Terrorhandlinger defineres i art. 1.

¹⁴ Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) s. 22.

å legge seg tett opptil det som var daværende forslag til rammeavgjørelse fra Rådet. Som begrunnelse ble det blant annet vist til at terrorismens globale karakter tilsa at den norske lovgivningen burde harmoniseres med nabolandenes.¹⁵

Det er altså FNs Sikkerhetsråds resolusjon 1373 som gjør Norge folkerettslig forpliktet til å kriminalisere terrorhandlinger. Det var imidlertid forslag til EUs rammeavgjørelse, og den danske implementeringen av denne, som var inspirasjonskilden til utforming av den norske bestemmelsen.¹⁶ Etterfølgende praksis i Danmark og øvrige EU-land kan derfor være til nytte som illustrasjon, og som argument for at den norske bestemmelsen bør forstås på samme måte som i øvrige land.¹⁷ Dette selv om den norske bestemmelsen hviler på et selvstendig rettskildemessig grunnlag.

2.3 Hvilke straffbare handlinger kan være terrorhandlinger?

Det er i hovedsak to grupper av straffbare handlinger som listes opp i § 131 første ledd, og som dermed kan anses som terrorhandling hvis de er begått med terrorhensikt.

Først er det listet opp noen straffbare handlinger som inngår i straffelovens kapittel om terrorhandlinger: § 138 (terrorbombing), § 139 (kapring av luftfartøy og skip), § 140 (forstyrrelse av den sikre drift av luftfartøy og skip), § 141 (utslipp av farlig stoff fra skip), § 142 første ledd (ulovlig befatning med farlig materiale), § 143 (gisseltaking i terrorøyemed), og § 144 (angrep på en internasjonalt beskyttet person). Felles for denne gruppen straffebud er at de typisk er inntatt i straffeloven for å gjennomføre ulike internasjonale forpliktelser.

Den andre gruppen av straffebud er alminnelige bestemmelser vi kjenner fra andre kapitler i straffeloven: § 192 (anslag mot infrastrukturen), § 239 (allmennfarlig forgiftning), § 240 (alvorlig miljøkriminalitet), § 255 (grov frihetsberøvelse), § 257 (menneskehandel), § 274 (grov kroppsskade), § 275 (drap), og § 355 (fremkalling av fare for allmennheten). Disse handlinger kan man straffes for uavhengig av om gjerningspersonen handlet med terrorhensikt. Begås de med terrorhensikt, blir de imidlertid ansett som terrorhandling.

¹⁵ Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) s. 22.

¹⁶ Samme sted s. 29.

¹⁷ Eckhoff s. 284.

Fellesnevneren blant de opplistede straffebudene er at de representerer en samling grove straffbare handlinger. Handlingens grovhet er tilsynelatende noe også departementet begrunner sin utvelgelse med, idet de straffbare handlingene omtales som de ”*alvorlige straffbare handlingene*”.¹⁸

Når det likevel er slik at vi ved gjennomgang av straffeloven kan peke på flere alvorlige straffbare handlinger som ikke nevnes i § 131 første ledd, skyldes det at utvelgelsen av disse ikke alene er basert på handlingens alvorlighetsgrad. Eksempelvis er § 293 (grov voldtekt) utelatt fra oppstillingen i § 131 første ledd. Eskeland mener denne utelatelsen virker ”*noe tilfeldig*”, og viser til at voldtekt kan brukes for å terrorisere befolkningen.¹⁹ At voldtekt også kan benyttes i terrorøyemed erkjennes av departementet. Utelatelsen ble likevel begrunnet i at det ikke forelå ”*opplysninger som tilsier at det er noe behov for å ta med voldtekt i definisjonen av terrorhandlinger nå*”.²⁰ Begrunnelsen må ses i lys av det generelle utgangspunktet om at terrorbestemmelsen ikke bør ramme handlinger ”*det er unaturlig å regne som terrorhandlinger*”.²¹ Departementets begrunnelse tatt i betraktning er det etter min mening ikke grunnlag for å omtale utelatelsen av voldtekt som tilfeldig.

Et mer praktisk eksempel på et straffebud som er utelatt fra oppstillingen av § 131 første ledd, er § 352 (grovt skadeverk). Departementet begrunnet utelatelsen blant annet ved å vise til at opptøyer i forbindelse med demonstrasjoner lett kan lede til grovt skadeverk, ”*uten at det er naturlig å karakterisere handlingene som terrorisme*”.²² Betydningen av denne utelatelsen behandles nærmere i oppgavens pkt. 5.6.

Utvelgelsen av straffebudene som er listet opp i § 131 første ledd baserer seg følgelig dels på en oppfatning av hva vi tradisjonelt har regnet som naturlig å omtale som terrorhandlinger, og dels på handlingens alvorlighetsgrad. Kombinasjonen innebærer at det kan oppstå situasjoner der en gjerningsperson begår en alvorlig straffbar handling med terrorhensikt, uten at det anses som en terrorhandling etter § 131. Vedkommende kan da straffes for å ha overtrådt grunnstraffebudet, og i så henseende vil det ikke være problematisk. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om en slik inkonsekvens er hensiktsmessig. Særlig sett i lys av at det som

¹⁸ Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 315.

¹⁹ Eskeland s. 207.

²⁰ Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 178.

²¹ Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) s. 38.

²² Samme sted s. 37.

særpreger terrorbestemmelsen først og fremst er de spesifikke kravene til gjerningspersonens skyld, jf. § 131 andre ledd bokstav a-c.

2.4 Innledende om skyldkravet i strl. § 131

2.4.1 Utgangspunkt

Et grunnleggende vilkår for å anvende straff er at gjerningspersonen har utvist subjektiv skyld.²³ Vilkåret omtales i det følgende som *skyldkravet*.

Det alminnelige skyldkravet etter straffeloven er forsett, jf. strl. § 21. Etter strl. § 22 opereres det med tre ulike former for forsett: hensiktsforsett, sannsynlighetsforsett og eventuelt forsett. For de fleste straffebud i straffeloven er alle disse i utgangspunktet anvendbare. Selv om § 22 er ny etter strl. 2005, er det ikke tvilsomt at den viderefører gjeldende rett.²⁴

For terrorbestemmelsen innebærer dette at grunnstraffebudene i strl. § 131 første ledd må være begått av en som handlet med et av de tre formene for forsett, jf. § 22. Det grunnleggende dekningsprinsippet medfører at gjerningspersonens forsett må dekke hele den objektive gjerningsbeskrivelsen i det aktuelle straffebudet.²⁵ Sagt med andre ord krever dekningsprinsippet at *”gjerningspersonen har forsett om at vedkommendes handling har det sett av karakteristika som gjør at den kan beskrives ved hjelp av gjerningsbeskrivelsen i straffebudet”*.²⁶

Det som karakteriserer terrorbestemmelsen er imidlertid det påfølgende kravet om at gjerningspersonen i tillegg begikk den straffbare handlingen med *”terrorhensikt”*, jf. § 131 første ledd. Den nærmere beskrivelsen av *”terrorhensikt”* i strl. § 131 andre ledd forteller at det stilles et mer kvalifisert krav til gjerningspersonens subjektive skyld. Fenomenet er generelt omtalt som et forlenget forsettskrav, det vil si et ytterligere krav om at gjerningspersonen handlet med et bestemt formål.²⁷

Nøyaktig hva det bestemte formålet må gjelde etter strl. § 131 andre ledd, drøftes i oppgavens kapittel 3 til 5. Allerede nå kan vi likevel slå fast at en alminnelig ordlydsforståelse av

²³ Mæland s. 169.

²⁴ Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) s. 424.

²⁵ Samme sted s. 231.

²⁶ Gröning, Husabø og Jacobsen s. 303.

²⁷ Samme sted s. 307-308.

uttrykket ”terrorhensikt” tilsier at kun ett av de tre formene for forsett er aktuelle; hensiktsforsett, jf. § 22 bokstav a). En handling begås med hensikt når ”lovbryteren ønsker å handle slik at gjerningsbeskrivelsen i straffebudet blir oppfylt; handlingen er tilsiktet”.²⁸ Følgelig kan man si at en som ”anstrenger seg for å nå et bestemt mål som man ser for seg at man skal klare å realisere”, handler med hensikt.²⁹ For terrorbestemmelsen innebærer det at gjerningspersonen må ha handlet med hensikt om å fremkalle et av de beskrevne følger i strl. § 131 andre ledd bokstav a-c. Vi kan dermed tale om et forlenget hensiktskrav.

Behandlingen i de følgende kapitlene vil tidvis trekke frem både virkelige og hypotetiske eksempler på terrorhandlinger. Enkelte av eksemplene som trekkes frem gjelder ikke fullbyrdede terrorhandlinger, men forsøk på slike. I den forbindelse presiseres det at det avgjørende ved vurderingen av om det foreligger terrorhensikt, er ”hvilke følger gjerningspersonen har til hensikt å fremkalle, det kreves ikke at følgen faktisk har inntrådt”.³⁰

Der strl. § 131 andre ledd oppstiller krav om ”terrorhensikt”, aksepterte forgjengeren både hensiktsforsett, sannsynlighetsforsett og eventuelt forsett, jf. strl. 1902 § 147 a første ledd.³¹ I det følgende ser vi nærmere på begrunnelsen for endringen.

2.4.2 Fra terrorforsett

Et av momentene som begrunnet valget av forsett som skyldkrav i strl. 1902 § 147 a første ledd, var at et krav om hensikt kunne skape til dels store bevisvansker.³² Det avgjørende for departementets valg var imidlertid at forsett ble ansett som et ”riktig skyldkrav i forbindelse med terror”.³³ Hva som menes med en slik konstatering er ikke umiddelbart forståelig. Departementet eksemplifiserte med at ”det ikke [er] urimelig at den som begår objektivt sett typiske terrorhandlinger med viten om at handlingene vil skape alvorlig frykt i befolkningen, eller som holder dette for overveiende sannsynlig ved utførelsen av handlingene, straffes for terrorisme”.³⁴ Det gis altså ingen utfyllende begrunnelse for hvorfor et hensiktskrav ble avvist, til tross for at departementet samme sted uttrykker at spørsmålet ble vurdert nøye.

²⁸ Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) s. 424.

²⁹ Gröning, Husabø og Jacobsen s. 290.

³⁰ Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 315.

³¹ Skyldkravet i strl. 1902 § 147 a første ledd omtales heretter tidvis som ”terrorforsett”.

³² Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) s. 37.

³³ Samme sted.

³⁴ Samme sted.

En mulig årsak til det endelige valget kan være at den danske gjennomføringen av EUs rammeavtale om bekjempelse av terror lå til grunn som inspirasjonskilde. Den danske straffeloven § 114 oppstiller nemlig et krav om ”forsæt”.³⁵

Det kan i tillegg tenkes at departementet lot seg påvirke av Straffelovkommisjonens forslag om å endre flere av straffelovens bestemmelser som oppstilte forlenget hensiktskrav, til forlenget forsettskrav.³⁶ Det er likevel kun en antagelse fra min side.

2.4.3 Til terrorhensikt

I forarbeidene til strl. 2005 § 131 fremgår det at begrunnelsen for endringen fra terrorforsett til terrorhensikt i hovedsak var todelt.

For det første ønsket departementet å snevre inn definisjonen av terrorhandlinger for å gi den et særpreg som i større grad sammenfaller med den tradisjonelle oppfatningen om hva en terrorhandling er. Som fremhevet i forarbeidene er det ”*særlig motivasjonen, ønsket om å oppnå et nærmere bestemt mål, som gjør at man kan skille terrorhandlinger fra andre handlinger som i sitt ytre er identiske*”.³⁷ Henvisningen til gjerningspersonens motivasjon kan indikere at den bakenforliggende hensikten, for eksempel en religiøs motivasjon, er av betydning for om det foreligger terrorhensikt. Det er imidlertid en feilslutning. Som påpekt i forarbeidene vil det ”*umiddelbare målet for handlingen, og ikke det bakenforliggende formålet*” være avgjørende for terrorhensikten.³⁸

For det andre ble endringen begrunnet i et ønske om å komme mer på linje med rettstilstanden i Europa for øvrig.³⁹ Selv om dstrl. § 114 fremdeles stiller krav om ”forsæt”, oppstiller eksempelvis den svenske loven om straff för terroristbrott § 2 et krav om hensikt (”*avsikten*”).⁴⁰

Departementet la også vekt på at ”*definisjonen av terrorhandlinger ikke trekker grensen mellom hva som skal være straffbart eller straffritt, men grensen mellom hva som skal anses som terrorhandlinger eller annen alvorlige kriminalitet*”.⁴¹ Det gir mening når det gjelder strl.

³⁵ Straffeloven af 15. april 1930 nr. 126 med senere ændringer, heretter forkortet ”dstrl.”.

³⁶ Se NOU 2002: 4 Ny straffelov s. 170-173.

³⁷ Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) avsnitt 8.6.4.2

³⁸ Samme sted.

³⁹ Samme sted.

⁴⁰ Lag (2003:148) om straff för terroristbrott, heretter forkortet ”LST.”.

⁴¹ Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) avsnitt 8.6.4.2.

§ 131 isolert sett. Departementet synes imidlertid å ha oversett at den samme definisjonen er av betydning for grensen mellom hva som er straffbart eller straffritt i relasjon til terrorforbund, jf. strl. § 133.

3 Ødeleggelsesalternativet

3.1 Introduksjon

Straffeloven § 131 andre ledd bokstav a) stiller krav om at gjerningspersonen har hatt til hensikt

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

Gjerningspersonens tilsiktede konsekvens er å *”forstyrre alvorlig”*. Uttrykket *”funksjon av grunnleggende betydning i samfunnet”* med tilhørende eksempler, utgjør det vi kan omtale som gjerningsobjektet. Det vil si objektet som vernes av alternativet.⁴² Disse to deler vil i det følgende behandles isolert, før de drøftes under ett i sin sammenheng.

3.2 “funksjon av grunnleggende betydning i samfunnet”

Uttrykket *”funksjon”* er isolert sett så vagt at det ikke setter noen språklige rammer overhodet. Skal vi kunne utlede noe fra ordlyden må uttrykket ses i sammenheng med den påfølgende beskrivelsen; at den aktuelle funksjonen må være av *”grunnleggende betydning i samfunnet”*.

Kravet til at funksjonen er av *”grunnleggende betydning i samfunnet”* tilsier etter sin ordlyd at funksjonen må være så vesentlig at samfunnet ikke kan fungere normalt uten. Vi må altså ha å gjøre med en funksjon som er med på å ivareta de primære behov borgerne i et samfunn har. Funksjonens betydning blir følgelig definert ut fra samfunnets behov for den.

Opplistingen av ulike funksjoner av grunnleggende betydning fungerer som illustrasjon og bidrar til å gi en bedre forståelse av gjerningsobjektet. Uttrykket *”for eksempel”* bekrefter at listen ikke er ment å være uttømmende.

Ved nærmere øyesyn later det til at de opplistede eksemplene kan deles i to grupper.

⁴² Gröning, Husabø og Jacobsen s. 185.

For det første har vi de tre statsmakter. Uttrykket ”*lovgivende, utøvende og dømmende myndighet*” tilsier at alle bestanddeler av de tre nevnte statsmakter er å anse som funksjoner av grunnleggende betydning.

For det andre har vi en gruppe av funksjoner som ivaretar ulike grunnleggende behov i samfunnet, men som like gjerne kan utføres av andre enn statsmaktene, jf. ”*energiforsyning, sikker forsyning av mat eller vann, bank- og pengevesen eller helseberedskap og smittevern*”.

Med en slik todelt inndeling av eksempler synes de tre statsmakter å gis en særlig prioritet. En eventuelt funksjons posisjon som en del av statsmaktene ser ut til å innebære en presumsjon for at den er av ”*grunnleggende betydning i samfunnet*”. Dette i motsetning til funksjoner som ikke er blant de tre statsmakter. For disse må det gjennomføres en konkret vurdering av funksjonens betydning for samfunnet.

Denne rangsforskjellen kan illustreres med et eksempel. Ettersom Kulturdepartementet er en del av den utøvende myndighet, er det presumsjon for at det anses å være en ”*funksjon av grunnleggende betydning i samfunnet*”. Uavhengig av samfunnets faktiske behov for departementets eksistens. Hvorvidt en oljeplattform når opp til den samme betegnelse, vil derimot etter ordlyden i § 131 andre ledd bokstav a) bero på en konkret vurdering av om den er å anse som så vesentlig at samfunnet ikke kan klare seg normalt uten.

Dette er imidlertid kun et utgangspunkt som ikke kan trekkes for langt. Også innenfor de ulike statsmaktene finner vi funksjoner som er mer grunnleggende enn andre. Det vil eksempelvis være å gå for langt å si at Lotteritilsynet, som er et direktorat underlagt Kulturdepartementet, er en funksjon av grunnleggende betydning i samfunnet. Går vi utenfor de viktigste organene i statsmaktene, dvs. Stortinget, departementene, og domstolene, må det derfor gjøres en konkret vurdering i det enkelte tilfellet.

I forarbeidene til loven gis det ytterligere eksempler på hva som kan regnes som funksjon av grunnleggende betydning. Det vises blant annet til at telekommunikasjon og IKT kan være nødvendig i driften av f.eks sykehus eller nødtjenester.⁴³ Alvorlig forstyrrelse av den type infrastruktur kan således anses som en forstyrrelse av en ”*funksjon av grunnleggende betydning i samfunnet*”.

⁴³ Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 315. Samme sted vises det til at ytterligere eksempler av funksjoner av grunnleggende betydning er gitt i St.meld. nr. 17 (2001-2002) Samfunnssikkerhet kapittel 6.

Verken EUs rammeavgjørelse om bekjempelse av terrorisme, dstrl. § 114 eller LST § 2 pkt. 3 inneholder en tilsvarende liste over funksjoner av grunnleggende betydning. Disse har til gjengjeld en noe mer beskrivende definisjon av gjerningsobjektet. I stedet for ”*funksjon av grunnleggende betydning i samfunnet*” heter det eksempelvis i dstrl. § 114 ”*et lands eller international organisations grundlæggende politiske, forfatningsmæssige, økonomiske eller samfundsmæssige strukturer*”. Leser man den norske bestemmelsen i lys av eksemplene som er listet opp, synes den likevel å være sammenfallende med den danske bestemmelsen. Med ett unntak. Der dstrl. § 114 omfatter både et lands og en ”*international organisations*” strukturer,⁴⁴ retter strl. § 131 andre ledd bokstav a) seg utelukkende til en funksjon i ”*samfunnet*”. Denne forskjellen kan indikere at den norske bestemmelsen må forstås slik at internasjonale organisasjoner ikke omfattes av uttrykket ”*samfunnet*”. Det er derimot ikke noe i forarbeidene som tilsier at en slik ekskludering var tilsiktet.⁴⁵

At funksjonen må være av ”*grunnleggende betydning i samfunnet*” medfører etter det overstående en svært høy terskel for å kunne nyte vern etter strl. § 131 andre ledd bokstav a). Det er ikke tilstrekkelig at vedkommende funksjon fyller et behov i samfunnet; det må dreie seg om en kritisk samfunnsfunksjon. Terskelen innebærer eksempelvis at en kulturinstitusjon som Nationaltheatret i Oslo ikke er vernet av alternativet. Det til tross for at bygningen kan sies å representere et nasjonalt symbol, og at aktiviteten i den er av stor betydning for kulturlivet. Skal et angrep på Nationaltheatret anses som en terrorhandling, må det eventuelt vurderes etter strl. § 131 andre ledd bokstav b) eller bokstav c).

3.3 “forstyrre alvorlig”

Kravet om at gjerningspersonen må ha til hensikt å ”*forstyrre alvorlig*” hever terskelen for at en handling skal anses som terrorhandling etter strl. § 131 andre ledd bokstav a) ytterligere.

En alminnelig språklig forståelse av uttrykket ”*forstyrre*” tilsier at den aktuelle samfunnsfunksjonen på en eller annen måte bringes ut av balanse. Adverbet ”*alvorlig*” sier noe om hvilken grad av forstyrrelse som kreves, slik at ikke en hvilken som helst forstyrrelse omfattes av alternativet. Språklig sett indikerer ”*alvorlig*” at alternativet er forbeholdt kritiske forstyrrelser, i den forstand at den aktuelle funksjonen ikke lenger er fungerende.

⁴⁴ Se for øvrig LST § 2 pkt. 3 som også inkluderer ”en mellomstatlig organisation”.

⁴⁵ Husabø og Bruce s. 150.

I LST § 2 pkt. 3 brukes uttrykket ”*allvarligt destabilisera eller förstöra*”.⁴⁶ Til tross for en annen ordbruk, er det vanskelig å utlede noen forskjell mellom de to utover den rent pedagogiske.

I forarbeidene til strl. § 131 andre ledd bokstav a) heter det at alvorlighetskriteriet stiller ”*strengt krav både til varigheten, omfanget og virkningen av forstyrrelsene*”.⁴⁷ Fordi det stilles strenge krav til hver enkelt av disse omstendighetene, kan ikke fraværet av den ene kompenseres med omfattende innvirkning på de øvrige. Det vil eksempelvis ikke være tilstrekkelig med en langvarig forstyrrelse dersom omfanget er lite.

Av momenter som må trekkes inn i vurderingen, peker forarbeidene på ”*hvor stort område som rammes av forstyrrelsen, hvor mange mennesker som blir berørt, hvor store økonomiske konsekvenser handlingen har, hvor varige virkningene er, og hvor vital den grunnleggende funksjonen som forstyrres er*”.⁴⁸ Alle disse momentene er relative størrelser. Det er derfor ikke mulig å påvise en generell nedre grense for hva det vil si å ha til hensikt å ”*forstyrre alvorlig*”. Det beror på en sammensatt vurdering av de nevnte momenter, konkret for det enkelte tilfellet.

Det er likevel ikke tvil om at terskelen er høy, noe forarbeidene også eksemplifiserer: ”*selv en omfattende blokade av samferdselsårer [vil] ikke oppfylle lovens krav, dersom blokaden relativt raskt lar seg fjerne. Heller ikke aksjoner mot enkeltleverandører vil rammes av bestemmelsen, dersom andre leverandører kan dekke samfunnsbehovet slik at funksjonen det er tale om, samlet sett ikke blir forstyrret alvorlig. Å sette ut av spill selv et stort antall matvarebutikker eller bensinstasjoner blir derfor ikke rammet av bestemmelsen så lenge behovet kan dekkes av de gjenværende tilbyderne*”.⁴⁹ Utfra disse eksemplene kan vi utlede at en vurdering av om gjerningspersonens hensikt omfatter det å ”*alvorlig forstyrre*” ikke alene beror på en sammenligning av funksjonens tilstand isolert sett før og etter forstyrrelsen. Det må i tillegg b.la. ses hen til de beredskapsressurser som eventuelt kan iverksettes og dermed utligne eller redusere virkningen av forstyrrelsen.

⁴⁶ Den danske straffeloven § 114 stiller derimot ikke krav til graden av destabilisering. Dette skyldes trolig at forslag til den danske loven ble utformet før kravet til graden av destabilisering (”seriously” på engelsk) ble lagt til EUs rammeavgjørelse. Se Husabø og Bruce s. 149.

⁴⁷ Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 315.

⁴⁸ Samme sted.

⁴⁹ Samme sted.

I et tenkt tilfelle kan vi forutsette at landets kornlagre er ansett som en ”*funksjon av grunnleggende betydning i samfunnet*”, jf. ”*sikker forsyning av mat*” som blir nevnt som et eksempel i § 131 andre ledd bokstav a). Videre kan vi tenke oss en gjerningsperson som har til hensikt å sette samtlige av landets kornlagre ut av spill. Utfra de momentene som er trukket frem i avsnittet over, er det ikke uten videre gitt at en slik hensikt er tilstrekkelig for å fastslå terrorhensikt etter strl. § 131 andre ledd bokstav a). Dette fordi Norge relativt enkelt kan dekke inn behovet for korn ved økt import i en periode.

Eksempelet med kornlagre kan gi inntrykk av at mange tenkelige angrep som i dagligtalen ville blitt omtalt som terrorhandling, ikke vil være det i juridisk forstand. De samme handlinger kan imidlertid potensielt omfattes av strl. § 131 andre ledd bokstav b) eller bokstav c).

3.4 Samlet vurdering

Kjernen i strl. § 131 andre ledd bokstav a) er å ramme tilfeller der gjerningspersonens hensikt omfatter det å ødelegge grunnleggende samfunnsfunksjoner. Noe enkelt kan vi derfor omtale det som ødeleggelsesalternativet.

Samlet sett medfører kombinasjonen av vilkårene ”*forstyrre alvorlig*” og ”*funksjon av grunnleggende betydning i samfunnet*” at det skal mye til for at en gjerningspersons hensikt når opp til terskelen som ligger i strl. § 131 andre ledd bokstav a). Både ordlyden i vilkårene og det som fremheves i forarbeidene tilsier at en rekke ulike omstendigheter vil være avgjørende for å konstatere terrorhensikt etter alternativet.

Straffeloven § 131 andre ledd bokstav a) har foreløpig ikke ledet til noen domfellelse. For bombeeksplosjonen i regjeringskvartalet 22. juli 2011 ble imidlertid Anders Behring Breivik dømt etter bestemmelsens forgjenger, straffeloven 1902 § 147 a første ledd bokstav a) (og bokstav b), jf. TOSLO-2011-188627-24. I dommen vises det til at Breivik selv forklarte at formålet med angrepet var å ramme statsforvaltningen og de som arbeidet der. På den bakgrunn fant domstolen det ikke tvilsomt at han detonerte bomben ”*for å skape alvorlige forstyrrelser i den utøvende myndighets funksjon*”.⁵⁰

⁵⁰ Dommens side 68.

Et annet kjent eksempel på en aksjon der gjerningspersonenes hensikt trolig ville blitt omfattet av strl. § 131 andre ledd bokstav a), er kapringen av flyet som styrtet inn i det amerikanske forsvarsdepartementet (Pentagon) 11. september 2001.

Det er ikke vanskelig å tenke seg at en ”*funksjon av grunnleggende betydning i samfunnet*” utgjør attraktive mål for potensielle terrorister. At vi til tross for dette ikke har mange kjente eksempler på gjennomførte aksjoner mot slike mål de senere år, skyldes trolig at disse samfunnsfunksjoner ofte er strengt bevoktet og derfor vanskelig tilgjengelig. Det kan imidlertid endre seg med tiden. For eksempel blir samfunnet vårt stadig mer avhengig av digitale løsninger, noe som naturligvis også innebærer at den digitale sårbarheten øker.⁵¹ Dersom digitale løsninger ikke følges opp med ulike sikkerhetstiltak, kan vi dermed risikere en oppblomstring av straffbare handlinger der gjerningspersonens hensikt er å ramme grunnleggende samfunnsfunksjoner.

Eksempelvis er myndighetenes datasystem for styring av lufttrafikken helt avgjørende for sikker avvikling av trafikk i luften, og kan derfor anses som en funksjon av grunnleggende betydning i samfunnet. Dersom noen går inn for å ødelegge dette datasystemet, f.eks ved å gjennomføre målrettede dataangrep, vil det raskt kunne anses som en terrorhandling etter strl. § 131 andre ledd bokstav a). Definisjonen av terrorhensikt i strl. § 131 andre ledd, herunder bokstav a), har således en utforming som gjør at samfunnets utvikling ikke vil kunne løpe fra dens relevans, forutsatt at listen over straffbare handlinger i strl. § 131 første ledd holdes oppdatert.

⁵¹ For generelle betraktninger om denne utviklingen se NOU 2015: 13 Digital sårbarhet – sikkert samfunn.

4 Fryktalternativet

4.1 Introduksjon

Straffeloven § 131 andre ledd bokstav b) stiller krav om at gjerningspersonen har hatt til hensikt

”å skape alvorlig frykt i en befolkning”.

Alternativet i bokstav b) er kortfattet og skjønnsmessig utformet. Den tilsiktede konsekvensen av gjerningspersonens hensikt er *”å skape alvorlig frykt”*. Uttrykket *”en befolkning”* angir hvem frykten søkes skapt hos. I det følgende analyseres de to uttrykkene separat, før de blir gjenstand for en samlet vurdering.

4.2 ”en befolkning”

En alminnelig ordlydsforståelse av uttrykket *”en befolkning”* tilsier at vi kan tale om en gruppering av mennesker med felles geografisk eller etnisk tilhørighet.

Utfra ordlyden kan det ikke oppstilles noen presis grense for antall mennesker som er tilstrekkelig før vi kan tale om *”en befolkning”* i geografisk forstand. På den annen side er det i dagligtalen mer vanlig å bruke ordet *innbyggere* om beboere på et mindre tettsted. Det er imidlertid ikke slik at bruken av det ene ordet utelukker det andre. I forarbeidene til loven presiseres det uttrykkelig at vilkåret kan være oppfylt til tross for at det *”ikke dreier seg om hele befolkningen i et land, men bare befolkningen i en bestemt region”*.⁵² Den aktuelle forarbeidsuttalelsen er gitt i en kontekst som tyder på at befolkningen i en region utgjør den nedre grensen for når vi kan tale om *”en befolkning”* i geografisk forstand.

Når det tales om *”en befolkning”* i etnisk forstand, tilsier en naturlig ordlydsforståelse at grupperingen defineres utfra kulturelle og sosiale fellestrekk som for eksempel språk eller religion. Utfra dette kan både nasjonale minoriteter, innvandrergupper og urfolk regnes som *”en befolkning”* etter terrorbestemmelsen. Lovens forarbeider eksemplifiserer dette med at en *”etnisk minoritet kan utgjøre ”en befolkning” i et land eller på tvers av landegrensler, slik*

⁵² Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 315

som for eksempel den samiske befolkningen”.⁵³ Andre etniske minoriteter som utfra denne forståelsen oppfyller vilkåret ”befolkning” i strl. § 131 andre ledd bokstav b) er den jødiske eller muslimske befolkningen i Norge.

Uavhengig av om vi har å gjøre med en befolkning i geografisk eller etnisk forstand, gir ikke forarbeidene veiledning om hvorvidt det kan stilles krav til antall mennesker som kreves for å oppfylle befolkningsvilkåret. Et sted må det imidlertid settes en grense før man befinner seg utenfor en naturlig forståelse av ordlyden. Sett i lys av at det i Norge bare bor omlag 1400 jøder,⁵⁴ må grensen antas å være forholdsvis lav.⁵⁵

Den danske straffeloven § 114 benytter også uttrykket ”befolkning”. I svenske LST § 2 pkt. 1 heter det ”befolkning eller en befolkningsgruppe”. Den svenske bestemmelsen kan med det siste påhenget synes å innebære et lite avvik fra den norske bestemmelsen. Tatt i betraktning den naturlige forståelsen av ordlyden og de nevnte forarbeidsuttalelsene til den norske bestemmelsen, synes de to likevel å være sammenfallende.

Forståelsen av vilkåret ”en befolkning” i strl. § 131 andre ledd bokstav b) er behandlet av Høyesterett i Rt. 2013 s. 798. Dommen gjaldt i det vesentlige inngåelse av terrorforbund etter strl. 1902 § 147 a tredje ledd som hjemlet straff for den som ”planlegger eller forbereder en terrorhandling som nevnt i første ledd, ved å inngå forbund med noen om å begå en slik handling”. Faktum dreide seg om to menn som avtalte å sprengte en bombe rettet mot ett av den danske avisen Jyllandspostens to lokaler. Den planlagte aksjonen var ment som en reaksjon på at Jyllandsposten i 2005 og 2008 publiserte karikaturtegninger av den muslimske profeten Muhammed. I saken som stod for Høyesterett måtte domstolen blant annet ta stilling til forståelsen av det aktuelle alternativet for gjerningspersonenes terrorforsett, som i denne saken var strl. 1902 § 147 a første ledd bokstav b) om ”å skape alvorlig frykt i en befolkning”. Foruten om bestemmelsens krav om terrorforsett, ikke terrorhensikt, er alternativet er identisk med strl. 2005 § 131 andre ledd bokstav b).

Førstvoterende henter veiledning i lovens forarbeider, og uttaler deretter om befolkningsvilkåret at det er ”klart at det på den ene siden ikke kreves at det må være tale om

⁵³ Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 315.

⁵⁴ <https://snl.no/jøder> (mai 2016).

⁵⁵ Forekomst av fast befolkning er for øvrig ansett som et av fire kriterier for å kunne betegnes som stat i folkerettslig forstand. Heller ikke i den sammenheng stilles det strenge krav til befolkningens størrelse. Se Ruud og Ulfstein s. 115.

*hele befolkningen i et land, men på den andre siden at det kreves mer enn en mindre by eller bygd. Utover dette er det vanskelig å si noe mer eksakt om hvor grensen går. Jeg er imidlertid enig med lagmannsretten i at det er tilstrekkelig med en region eller større by, som Oslo eller København – eller for den saks skyld Aarhus (...)”.*⁵⁶ Den danske byen Aarhus trekkes ikke frem som et tilfeldig eksempel, men fordi Jyllandsposten hadde ett av sine lokaler der. Det kan derfor ikke tas til inntekt for at Aarhus representerer et eksempel på en nedre grense for uttrykket ”*befolkning*”. For sammenligningens skyld kan det likevel nevnes at Aarhus kommune har et noe høyere folketall enn Bergen kommune.⁵⁷

Etter det som kan utledes fra Høyesteretts behandling av vilkåret, er det ikke mulig å trekke en eksakt nedre grense for hva som kan utgjøre ”*en befolkning*”, utover at det i geografisk forstand kreves mer enn en mindre by eller bygd. Befolkningsvilkåret er således vagt, men likevel presist nok til å legge til grunn noen åpenbare tilfeller.

Selv om det hersker en viss usikkerhet om den nedre grensen i befolkningsvilkåret, medfører det overstående at alternativet ikke rammer den som har til hensikt å skape alvorlig frykt i andre grupper av mennesker enn de som defineres ut fra geografisk eller etnisk tilhørighet. Det innebærer at eksempelvis en bestemt yrkesgruppe som journalister eller drivere av pelsdyrfarmer ikke anses som ”*en befolkning*”, jf. strl. § 131 andre ledd bokstav b). Følgelig vil en gjerningsperson som begår et av grunnstraffebudene i strl. 131 første ledd med hensikt om å skape alvorlig frykt blant slike grupper, ikke kunne straffes for terrorhandling.

En situasjon som denne ble vurdert av Høyesterett i allerede nevnte Rt. 2013 s. 789. De domfelte anførte nemlig at deres plan var å gjennomføre en hevnaksjon mot en avisredaksjon, og at forsettet deres derfor ikke omfattet det å skape alvorlig frykt i ”*en befolkning*”.

Om dette uttaler førstvoterende ”*Det erkjennes at aksjonen nok også hadde et element av avskrekking, men da bare overfor en mindre krets av personer, slik som forfattere og journalister. Noe annet var den heller ikke egnet til, hevdes det. Jeg kan ikke slutte meg til dette synet. Det avgjørende er ikke nødvendigvis om de domfelte hadde til hensikt å skape frykt, men om de anså det for overveiende sannsynlig at handlingene ville skape alvorlig frykt i en befolkning, eventuelt om vilkårene for dolus eventualis var oppfylt*”.⁵⁸

⁵⁶ Dommens avsnitt 45.

⁵⁷ https://snl.no/Aarhus_kommune og <https://snl.no/Bergen> (mai 2016)

⁵⁸ Dommens avsnitt 43.

Fordi de domfelte var tiltalt etter strl. 1902 § 147 a med dens forsettskrav, behøvde ikke Høyesterett ta stilling til hvorvidt en hensikt om å ramme en avisredaksjon eller en bestemt yrkesgruppe, oppfyller vilkåret om ”*en befolkning*”. Høyesterett kunne nøye seg med å konstatere at en aksjon som den foreliggende var *egnet* til å skape frykt i en befolkning, og at det var tilstrekkelig for domfellelse for terrorhandling at gjerningspersonene anså det for overveiende sannsynlig at handlingene deres ville gjøre så.

Etter strl. 2005 § 131 andre ledd er situasjonen en annen. Fordi § 131 andre ledd stiller krav om hensikt, vil det avgjørende nettopp være om de domfelte hadde til hensikt å skape frykt i ”*en befolkning*”. Som saken fra Høyesterett i 2013 illustrerer, er det ikke utenkelig at gjerningspersonene i et tenkt tilfelle anfører at deres hensikt var å skremme en mindre eller annen gruppe personer enn det som kreves for at vilkåret ”*en befolkning*” er oppfylt. Hvis påtalemyndigheten likevel krever domfellelse for terrorhandling etter strl. § 131, må de fremlegge bevis for at hensikten i realiteten var mer omfattende enn det som ble innrømmet. Dersom domstolen ikke finner det bevist utover enhver rimelig tvil at gjerningspersonene handlet med hensikt om å skape alvorlig frykt i ”*en befolkning*”, må den vurdere hensikten etter strl. § 131 andre ledd bokstav a) eller c), eventuelt dømme for overtredelse av det aktuelle grunnstraffebudet. Saken i Rt. 2013 s. 789 er således eksempel på et tilfelle som kunne ha fått et annet utfall dersom gjerningspersonene var tiltalt etter strl. § 131 andre ledd bokstav b). Denne erkjennelsen kommenteres ikke i forarbeidene til loven. Det gjør det nærliggende å vurdere om befolkningsvilkåret burde formuleres annerledes, noe som vil bli gjort i oppgavens pkt. 6.4.

4.3 ”skape alvorlig frykt”

En naturlig ordlydsforståelse av å ”*skape alvorlig frykt*” tilsier at det må ha vært gjerningsmannens hensikt å fremkalle en negativ psykisk reaksjon i befolkningen. At frykten må være ”*alvorlig*” markerer at ikke en hvilken som helst form for frykt kan oppfylle vilkåret. Etter sin ordlyd stiller alvorlighetskriteriet kvalifiserte krav til den aktuelle fryktens virkning og omfang.

Ordlyden sett i sammenheng med hvilke straffbare handlinger som kan utgjøre en terrorhandling, tilsier at kjernen i strl. § 131 andre ledd bokstav b) gjelder alvorlig frykt for liv og helse i befolkningen. Det gjelder imidlertid ikke uten unntak. Strl. § 131 første ledd viser

eksempelvis til at strl. § 192 (anslag mot infrastrukturen) anses som terrorhandling hvis den er begått med terrorhensikt. En formålsrettet tolkning tilsier derfor at hva frykten kan gjelde, må avpasses etter hvilken interesse det overtrådte grunnstraffebudet verner om.

I tidligere nevnte Rt. 2013 s. 789 var ikke fryktvilkåret gjenstand for særlig behandling, utover at det ble vist til uttalelser i lovens forarbeider. I lagmannsrettens behandling av den samme saken, uttalte imidlertid retten at *”Forsettet må være å fremkalle ”frykt”. Andre reaksjoner faller utenfor. Forsett om å skape oppmerksomhet, vekke harme eller fremkalle avsky er ikke terrorforsett i lovens forstand”*, jf. LB-2012-40854.⁵⁹ En slik forståelse som lagmannsretten gav uttrykk for baserer seg på slutninger fra en alminnelig språklig forståelse av vilkåret, og samsvarer med det som er sagt om denne ovenfor.

I Sverige og Danmark heter det henholdsvis *”injaga allvarlig fruktan”*, jf. LST § 2 pkt. 1, og *”skræmme en befolkning i alvorlig grad”*, jf. dstrl. § 114. Ordlyden av disse indikerer ikke noen meningsforskjell fra den norske bestemmelsen.

Som påpekt i pkt. 2.4.1 vil det avgjørende for å fastslå om gjerningspersonen har terrorhensikt, være hvilke følger han har til hensikt å fremkalle, ikke at følgene faktisk inntreer. For å kunne vurdere hvorvidt gjerningspersonens hensikt var å *”skape alvorlig frykt”*, jf. strl. § 131 andre ledd bokstav b), må vi imidlertid ha en forståelse av hva det innebærer å ha slik frykt. Forarbeidene til loven er tause om spørsmålet. Heller ikke foreliggende rettspraksis har viet særlig oppmerksomhet til dette. I for eksempel dommen mot Behring Breivik nøyter tingretten seg med å konstatere at *”[d]et er ikke tvilsomt at tiltaltes forsett med terrorangrepet på regjeringskvartalet og på AUFs sommerleir på Utøya også var å skape alvorlig frykt i befolkningen”*, jf. TOSLO-2011-188627-24.⁶⁰ Det var muligens tilstrekkelig når strl. 1902 § 147 a stilte krav om terrorforsett. Kravet om terrorhensikt i strl. 2005 § 131 andre ledd, fordrer etter min mening større bevissthet rundt hva det vil si å ha alvorlig frykt.

Tingrettsdommen som siden ledet frem til Rt. 2013 s. 789 behandler dette spørsmålet i større grad. Tingretten uttaler at den finner uttrykket *”alvorlig frykt”* i strl. 1902 § 147 a andre ledd bokstav b) ment som en karakteristikk av en *”psykisk reaksjon på ei hending som har skjedd, i form av så sterk uro eller utryggheit, at hendinga kan karakteriserst som oppskakande”* jf. TOSLO-2011-47559. Etter min mening er det en god beskrivelse. Vi kan derfor forsøke å

⁵⁹ Dommens punkt. 2.1.

⁶⁰ Dommens side 68.

trekke noen videre slutninger fra det tingretten her beskrev. Hva som skal til for å skape alvorlig frykt, og hvordan denne manifesterer seg, kan variere fra person til person. Selv om essensen i fryktbegrepet er at det er en psykisk reaksjon, kan vi likevel si at et ytre kjennetegn, eller noe som ofte særpreger en med alvorlig frykt, er at man finner det nødvendig å avvike fra sitt normale handlingsmønster og opptreden. På individuelt plan unngår man for eksempel å bevege seg nær store folkeansamlinger, bruker sykkelen i stedet for kollektivtransport, eller er spesielt årvåken for mistenksom adferd hos andre, etc.

I en vurdering av om vilkåret i strl. § 131 andre ledd bokstav b) er oppfylt, må imidlertid det som her er sagt om manifestasjon av frykt, avpasses med den høye terskelen i bestemmelsen. I lovens forarbeider understreker departementet at særlig uttrykket ”*alvorlig frykt*” innebærer at det skal mye til før vilkårene i strl. § 131 andre ledd bokstav b) er oppfylt.⁶¹

Et konkret på eksempel på at frykten ikke ble ansett ”*alvorlig*” finner vi i Bhatti-saken, jf. TOSLO-2007-167415-2. Dommen gjaldt en rekke tiltalepunkter, hvorav flere ble anket til videre behandling. Det relevante i denne omgang er tiltalepunktet som gjaldt trussel om å begå terrorhandling under slike omstendigheter at trusselen var egnet til å fremkalle alvorlig frykt i en befolkning, jf. strl. 1902 § 147 a tredje ledd, jf. første ledd bokstav b). Den aktuelle trusselen kom til uttrykk gjennom avfiring av minst 13 skudd mot det mosaiske trossamfunns synagoge i Oslo. Spørsmålet som stod for retten var altså om skuddene mot synagogen kunne karakteriseres som en trussel om en fremtidig terrorhandling.

I domspremissene slo retten fast at det var naturlig at mange jøder i Norge oppfattet skuddene som et varsel om en fremtidig alvorlig handling. Senere trekker imidlertid retten frem forarbeidenes uttalelser om at det skal mye til før fryktvilkåret i bestemmelsens bokstav b) er oppfylt. Retten uttaler deretter: ”*[s]elv om skuddene naturlig nok oppleves som skremmende, finner retten at terskelen for terrortrussel her ikke er overskredet*”. Vedkommende ble derfor frikjent for det aktuelle tiltalepunktet.

4.4 Samlet vurdering

Til vurderingen av om vilkårene ”*alvorlig frykt i en befolkning*” i strl. § 131 andre ledd bokstav b) er oppfylt, heter det i forarbeidene at det ”*blant annet vil ha betydning om*

⁶¹ Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 316.

handlingene skjer på ett eller flere steder, hvor alvorlige konsekvenser de har eller kunne ha fått og hva slags objekter handlingene retter seg mot".⁶² Det følger av uttrykket "blant annet" at momentene ikke er ment uttømmende. Forarbeidene gir etter dette anvisning til en konkret vurdering av gjerningspersonens handlinger der de ulike momentene kan få innvirkning på både fryktvilkåret og befolkningsvilkåret. Dersom handlingene skjer på flere steder vil det eksempelvis kunne innvirke både på graden av frykt som oppstår, men også på omfanget av denne.

Forarbeidene fremhever deretter at "*[a]nslag mot et lands øverste myndigheter, eller mot nasjonale symboler, kan føre til at vilkåret om alvorlig frykt i en befolkning oppfylles selv om handlingene er begrenset til et mindre geografisk område*". Utsagnet må etter min mening forstås som et eksempel på det foregående momentet som blir trukket frem i forarbeidene; at hva slags objekter handlingene retter seg mot vil kunne ha betydning for om vilkåret er oppfylt. Rett nok har objekter som et lands øverste myndigheter og nasjonale symboler tradisjonelt vært attraktive mål for terrorister. Anslag mot disse vil ofte ha den effekt at frykten som oppstår rammer i stort omfang. Men også anslag mot andre mål enn slike objekter kan ha den samme effekten. Eksempelvis kan et spesielt brutalt anslag, eller anslag mot et objekt man i utgangspunktet ikke vurderte som et terrormål, oppnå tilsvarende effekt. I alle tilfeller må det gjøres en konkret vurdering av de ulike momentenes samlede virkning.

Det erkjennes altså i forarbeidene at frykt ikke nødvendigvis bare vil oppstå blant dem som befinner seg i umiddelbar nærhet til objektet for handlingen, og disse alene. Frykten kan etter omstendighetene like gjerne ramme befolkningen i et helt land. Denne innsikten kan på den ene siden fremstå selvfølgelig. På den andre siden danner den grunnlag for å drøfte hvor langt resonnementet kan trekkes. Kan eksempelvis drap på én person utgjøre en handling som "*skaper alvorlig frykt i en befolkning*", og dermed straffes som terrorhandling etter strl. § 131 andre ledd bokstav b) forutsatt at det er gjerningspersonens hensikt? Ordlyden står ikke i veien for en slik slutning. Spørsmålet er om det overhodet kan tenkes praktiske eksempler som er egnet til å illustrere dette.

I 2012 gikk det en sak for dansk Højesteret som gjaldt en person som hadde forsøkt å drepe en person som i 2005 tegnet en karikatur av den islamske profeten Muhammed, jf. U 2012.2562 H. Gjerningspersonen var bevæpnet med øks og kniv i det han kom seg inn hjemme hos

⁶² Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 316.

tegneren. Drapsforsøket mislyktes, fordi tegneren kom seg inn i et sikret rom og tilkalte politiet. For handlingene ble gjerningspersonen domfelt blant annet for forsøk på terrorisme etter dstrl. § 114. Det minnes her om at den danske bestemmelsen oppstiller krav om ”forsæt”, dvs. ikke hensikt slik som den norske strl. § 131. Den danske bestemmelsen inneholder også et generelt farekrav om at ”handlingen i kraft av sin karakter eller den sammenheng, hvori den begås, kan tilføje et land eller en international organisation alvorlig skade”.⁶³ Dette altså som et tillegg til de ulike definisjonene av terrorforsettet, herunder det å ”skræmme en befolkning i alvorlig grad”, tilsvarende den norske strl. § 131 andre ledd bokstav b).

Høyesteret sin behandling av spørsmålet er ikke utførlig når det kommer til detaljer rundt forståelsen av terrorforsettet. Retten uttaler imidlertid at ”drab på A for at have tegnet en af Muhammed-tegningerne i den situation, som forelå, tillige anses for et forsøg på at begrænse ytringsfriheden og hindre den offentlige debat”.⁶⁴ Høyesteret bifaller også byrettens utsagn om at forsøk på drap av en person fordi offeret har tegnet Muhammed-tegninger og siden forsvart sin rett, må ”betragtes som et forsøg på at skræmme befolkningen i alvorlig grad og at destabilisere eller ødelægge et lands grundlæggende politiske, forfatningsmæssige, økonomiske eller samfundsmæssige strukturer, og at handlingen i kraft av sin karakter og den sammenheng, hvori den blev begået, var egnet til å tilføje Danmark alvorlig skade”.⁶⁵

Det er ut fra domspremissene ikke klart hvorfor drapsforsøk på en karikaturtegner kan ses på som et forsøk på å skape alvorlig frykt i befolkningen, uten å kjenne til den nærmere konteksten. Tegningene som lå til grunn for gjerningspersonens motivasjon skapte omfattende reaksjoner over hele verden. Fordi den aktuelle karikaturtegneren ble ansett som en kjent representant for ytringsfriheten i Danmark, fant domstolen at et angrep på ham var egnet til å skremme andre fra å anvende sin ytringsfrihet på tilsvarende måte.

I dansk juridisk litteratur er det sagt at dommen må ses i sin særlig konkrete kontekst.⁶⁶ Saken kan likevel tjene som et eksempel på at også mindre omfattende aksjoner, f.eks drap på én person, kan ”skape alvorlig frykt i en befolkning”, og dermed straffes som terrorhandling etter strl. § 131 andre ledd bokstav b). Selvsagt såfremt domstolen finner det bevist at det var gjerningspersonens hensikt.

⁶³ Se oppgavens pkt. 5.4 for mer om dette farekravet.

⁶⁴ Dommens side 2572.

⁶⁵ Dommens side 2564.

⁶⁶ Røn s. 279.

Sommeren 2014 ble vi kjent med et annet eksempel på at et anslag ikke behøver å være omfattende for å kunne oppfylle vilkårene i strl. § 131 andre ledd bokstav b) om å ”*skape alvorlig frykt i en befolkning*”. I juli 2014 varslet regjeringen offentligheten om at myndighetene satt på opplysninger som tilsa at vi stod overfor en forestående aksjon fra medlemmer av jihadistgruppen ISIL/IS.⁶⁷ I følge spekulasjoner i media hadde disse planer om å gå til angrep på tilfeldige personer med knivredskaper.⁶⁸ Utvelgelsen av tilfeldige ofre og den potensielle brutaliteten ved knivangrepene er momenter som kan tilsi at aksjonsformen er egnet til å skape alvorlig frykt i en befolkning. Trusselen ble som kjent ikke realisert, og spekulasjonene om metode har ikke blitt bekreftet fra offisielt hold. Hendelsen illustrerer likevel at en aksjon ikke behøver å være omfattende for at vilkåret om å ”*skape alvorlig frykt i en befolkning*” anses oppfylt.

For å belyse kjernen i anvendelse av alternativet i bokstav b), trekker forarbeidene frem som eksempel at ”*angrepene mot USA 11. september 2001 neppe [oppfylte] vilkårene i bokstav a eller c, men det er ingen tvil om at de skapte alvorlig frykt i den amerikanske befolkningen, og at det av den grunn er naturlig å karakterisere dem som terrorhandlinger*”.⁶⁹ Oppsummert bærer vilkåret i strl. § 131 andre ledd bokstav b) preg av å være en slags samlebestemmelse for tilfeller som ikke passer i bokstav a) eller c), men som det i et historisk perspektiv er noe vi tradisjonelt har oppfattet som terrorhandlinger.

⁶⁷ [https://snl.no/Den_islamske_stat_\(IS\)](https://snl.no/Den_islamske_stat_(IS)) (mai 2016).

⁶⁸ Se bl.a. <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/terrortrussel-mot-norge/fryktet-is-terrorister-skulle-angripe-nordmenn-med-kniv/a/23283646/> (mai 2016).

⁶⁹ Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 315. Etter min mening kunne imidlertid delen av angrepet som gjaldt flyet som styrtet i Pentagon trolig oppfylt vilkårene i strl. § 131 andre ledd bokstav a). Se oppgavens pkt. 3.4.

5 Utpressingsalternativet

5.1 Introduksjon

Straffeloven § 131 andre ledd bokstav c) stiller krav om at gjerningspersonen har begått den straffbare handlingen i den hensikt å

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

Uttrykket ”*offentlige myndigheter eller en mellomstatlig organisasjon*” angir gjerningsobjektet i alternativet. Det ”å tvinge” gjerningsobjektene til å ”*gjøre, tåle eller unnlate noe av vesentlig betydning (...)*” utgjør den tilsiktede konsekvensen av gjerningspersonens handlinger. Urettmessighetsvilkåret signaliserer at slik tvang kan være rettmessig. Disse ulike delene av alternativet analyseres først separat, før det foretas en samlet vurdering.

5.2 “offentlige myndigheter eller en mellomstatlig organisasjon”

Språklig sett indikerer uttrykket ”*offentlige myndigheter*” at det må dreie seg om organer som handler på vegne av stat eller kommune med grunnlag i lov. Mange av beslutningene som formelt fattes av en offentlig myndighet, blir i praksis gjort av enkeltstående tjenestemenn. En formålsbasert tolkning tilsier derfor at enkeltstående tjenestemenn i sitt virke må identifiseres med den offentlige myndighet vedkommende er ansatt i. Ordlyden taler for at alle lands offentlige myndigheter omfattes av alternativet. Uttrykket ”*offentlige myndigheter*” er ikke gjenstand for nærmere behandling i lovens forarbeider.

En naturlig språklig forståelse av uttrykket ”*mellomstatlig organisasjon*” tilsier at vi må ha å gjøre med en formalisert sammenslutning bestående av to eller flere stater. En slik forståelse bekreftes i forarbeidene som presiserer at uttrykket omfatter ”*internasjonale organisasjoner med stater som medlemmer*”.⁷⁰ Samme sted heter det at vurderingen av om en organisasjon er

⁷⁰ Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 316.

mellomstatlig skal ta utgangspunkt i den folkerettslige forståelsen av begrepet.

Utgangspunktet må da være at organisasjonen er skapt av stater og har stater som medlemmer, slik at deres status som folkerettssubjekter er avledet fra statene.⁷¹ Eksempler på slike mellomstatlige organisasjoner er FN, NATO eller Nordisk Råd.

Det overstående innebærer at frivillige organisasjoner faller utenfor alternativet, selv om også slike kan ha behov for strafferettslig vern. En aksjon der gjerningspersonen har til hensikt å tvinge en frivillig organisasjon kan altså ikke straffes som terrorhandling etter strl. § 131 andre ledd bokstav c), og må eventuelt straffes etter de alminnelige bestemmelsene i straffeloven.

At alternativet verner mellomstatlige organisasjoner, er et avvik fra Rådets utkast til rammeavtale om bekjempelse av terrorisme, som benytter uttrykket ”*international organisation*”.⁷² Tilsvarende også i dstrl. § 114. Den svenske LST § 2 pkt. 3 verner i likhet med den norske bestemmelsen en ”*mellanstatlig organisation*”. Det fremgår av forarbeidene til strl. 1902 § 147 a at det opprinnelige utkastet til lovgivning i Norge benyttet uttrykket ”*internasjonal organisasjon*”, men at dette ble endret siden.⁷³ Begrunnelsen var at ”*mellomstatlig organisasjon*” var en lovteknisk mer presis angivelse. Resultatet er imidlertid en substansiell forskjell som innebærer at internasjonale organisasjoner som Røde Kors og Amnesty International er vernet av terrorbestemmelsen i blant annet Danmark, men ikke i Norge. Se oppgavens pkt. 6.5 for ytterligere behandling av dette.

5.3 “å tvinge”

En alminnelig språklig forståelse av uttrykket ”å tvinge”, indikerer at vi må stå overfor en situasjon der gjerningsobjektene finner det nødvendig å agere mot sin egen vilje, eller uten hensyn til egen autonomi. Forarbeidene til loven gir ingen nærmere forklaring på hvordan tvangsvilkåret skal forstås. Det foreligger heller ikke rettspraksis om strl. § 131 eller strl. 1902 § 147 a i relasjon til dette vilkåret. På den annen side er det flere andre bestemmelser i straffeloven som inneholder et tilsvarende tvangsvilkår. Harmoniseringshensyn taler derfor for at vi ved vurderingen av vilkåret ”å tvinge” i strl. § 131 andre ledd bokstav c), ser hen til hvordan vilkåret er praktisert i andre straffebed.

⁷¹ Ruud og Ulfstein s. 101.

⁷² Se dansk oversettelse gjengitt i Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) s. 26.

⁷³ Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) s. 33 og s. 36.

Spørsmålet om når tvang foreligger er drøftet i blant annet Rt. 2011 s. 1317. Dommen gjaldt en person som lurte en far til en datter med narkotikagjeld til å tro at de begge ville bli drept hvis gjelden ikke ble betalt. Vedkommende ble dømt til straff for utpressing etter strl. 1902 § 266. Førstvoterende gav i den forbindelse uttrykk for at *”tvang foreligger der gjerningspersonen ved rettsstridig adferd skaper et press på fornærmede som er bestemmende for vedkommendes handlingsvalg. Tvang vil kunne foreligge selv om fornærmede rent faktisk har mulighet til å trosse presset, men opplever at konsekvensene av dette gjør det påkrevd å la være”*.⁷⁴ Førstvoterendes definisjon er generell og kan følgelig være relevant også for andre vilkår om tvang i straffeloven.

Etter det overstående kan vi om uttrykket *”å tvinge”* i strl. § 131 andre ledd bokstav c) si at det må dreie seg om en situasjon der gjerningspersonen har til hensikt å skape et press på *”offentlige myndigheter eller en mellomstatlig organisasjon”* som er bestemmende for handlingsvalgene deres. Tvang kan også sies å foreligge der myndighetene eller organisasjonen har mulighet til å trosse presset, men opplever at konsekvensene av dette gjør det nødvendig å la være.

5.4 “gjøre, tåle eller unnlate noe av vesentlig betydning for (...)”

At strl. § 131 andre ledd bokstav c) omfatter både det å *”gjøre, tåle eller unnlate”* innebærer etter sin ordlyd at alle tenkelige tvangssituasjoner omfattes av bestemmelsen, så fremt de gjelder noe som er av *”vesentlig betydning”*. Vilkårenes funksjon er følgelig ikke å avgrense anvendelsesområdet, men å presisere at det ikke er av betydning hvordan tvangssituasjonen manifesterer seg.

Bestemmelsens utforming er tydelig inspirert av det alminnelige straffebudet om tvang i strl. § 251 første ledd, som truer med straff for den som *”tvinger noen til å gjøre, tåle eller unnlate noe”*. Denne likheten taler for at det ved analysen av § 131 andre ledd bokstav c) bør ses hen til inspirasjonskilden og hvordan denne er blitt praktisert.

I forarbeidene til strl. § 251 heter det at *”[u]ttrykkene ”gjøre” og ”unnlate” henviser til henholdsvis aktive handlinger og passivitet. Alternativet ”tåle” tar sikte på tilfellene hvor det*

⁷⁴ Dommens avsnitt 17.

virker unaturlig å benytte seg av disse uttryksmåtene".⁷⁵ Det som her er sagt er i realiteten bare en beskrivelse av det som allerede fremgår av ordlyden; at alle mulige tvangssituasjoner omfattes. Av større betydning for anvendelse av strl. § 131 andre ledd bokstav c) er imidlertid kravet om at tvangssituasjonen må gjelde noe som er av *"vesentlig betydning"*.

Kravet om at tvangen gjelder noe av *"vesentlig betydning"* tilsier etter en naturlig språklig forståelse at det må omhandle myndighetenes eller organisasjonens grunnleggende formål eller kjerneoppgaver. Tvangssituasjoner som ikke er av slik viktighet, faller utenfor alternativets anvendelse. Ordlyden indikerer at det også må stilles krav til omfanget av det som søkes fremtvunget. En som dreper en ansatt på det lokale NAV-kontoret i den hensikt å fremtvinge et jobbtillbud vil eksempelvis neppe nå opp til terskelen som ligger i at forholdet må gjelde noe av vesentlig betydning.

I forarbeidene heter det at spørsmålet om hvorvidt tvangen gjelder noe av *"vesentlig betydning"* beror på *"en konkret vurdering, der blant annet statens eller organisasjonens egen oppfatning av spørsmålet må tillegges vekt"*.⁷⁶ Hva som er av vesentlig betydning avhenger i alle tilfeller av en skjønnsmessig vurdering. Det som er av vesentlig betydning for noen, kan teoretisk sett være uvesentlig for andre. Graden av betydning kan også være situasjonsbetinget. Vilåret gir dermed i seg selv opphav til en potensielt uforutsigbar situasjon. Når forarbeidene i tillegg viser til at gjerningsobjektene egen oppfatning må tillegges vekt i vurderingen, går det ytterligere utover borgernes forutberegnelighet. Det er derfor gode grunner som taler mot at domstolen uforbeholdent og alene legger statens eller organisasjonens egen oppfatning til grunn. Det må gjennomføres en konkret vurdering for hvert enkelt tilfelle, hvor en også tar i betraktning den generelt strenge terskelen for anvendelse av § 131, og de hensyn grunnstraffebudet søker å beskytte.

Verken dstrl. § 114 eller LST § 2 pkt. 3 krever at tvangen gjelder noe av *"vesentlig betydning"*. Som tidligere nevnt oppstiller imidlertid disse et generelt farekrav, jf. eksempelvis dstrl. § 114 der det stilles krav om at *"handlingen (...) kan tilføje et land eller en international organisation alvorlig skade"*. Det generelle farekravet ligner på kravet i den norske bestemmelsen om *"vesentlig betydning"*. At den norske bestemmelsen ikke inneholder et generelt farekrav medfører derfor trolig ikke noen realitetsforskjell mellom de nordiske

⁷⁵ Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) s. 420.

⁷⁶ Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 316.

landene.⁷⁷ Hvorvidt også den norske bestemmelsen burde inneholde et slikt generelt farekrav, ble for øvrig avvist i forarbeidene til strl. § 131.⁷⁸

5.5 “urettmessig”

Uttrykket ”*urettmessig*” indikerer at tvangen i visse tilfeller kan være rettmessig, slik at ikke en hvilken som helst form for tvang vil omfattes av strl. § 131 andre ledd bokstav c). Vi står følgelig overfor en rettsstridsreservasjon som gir signal om at det kan være grunn til innskrenkende tolkning.

Forarbeidene til strl. § 131 gir ikke noen ytterligere veiledning eller eksempler på hvordan rettsstridsreservasjonen skal forstås i terrorbestemmelsen. Det gis likevel en generell kommentar om at bruken av ”*urettmessig*” i straffeloven kan forstås som en henvisning både til andre straffebud og til andre normer enn rettsregler. Reservasjonen ”*urettmessig*” må således forstås som en bredere henvisning enn det som følger av ordet ”*ulovlig*”.⁷⁹

Betydningen av rettsstridsreservasjonen i bokstav c) var i større grad gjenstand for drøftelser i forarbeidene til strl. 1902 § 147 a, som også er relevant i relasjon til strl. 2005 § 131. I tilknytning til en uttalelse om at definisjonen av terrorhandlinger i straffeloven ikke er ment å ramme rettmessige aksjoner for å frigjøre et folk fra undertrykkende regimer, stilte departementet spørsmål om det burde markeres i lovteksten ved å ta inn en uttrykkelig rettsstridsreservasjon. Det ble i all hovedsak avvist. Departementet fant det mer hensiktsmessig å heller gjøre oppregningen av forbrytelser som kan utgjøre terrorhandling mindre omfattende, samt minne om ”*den alminnelige rettsstridsreservasjonen, som må tolkes inn i alle straffebud*”.⁸⁰ For strl. 1902 § 147 a andre ledd bokstav c), fant imidlertid departementet det ”*velbegrunnet å ta inn en uttrykkelig rettsstridsreservasjon i lovteksten*”.⁸¹

Begrunnelsen for hvorfor det ble oppstilt en uttrykkelig rettsstridsreservasjon i bokstav c) synes derfor å være at utformingen av dette alternativet i særdeleshet innebar en risiko for at handlinger som lovgiver ikke ville straffe som terrorhandling, likevel kunne bli omfattet av

⁷⁷ Slik også Husabø og Bruce s. 147.

⁷⁸ Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 179.

⁷⁹ Samme sted s. 22.

⁸⁰ Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) s. 36.

⁸¹ Samme sted.

ordlyden. Rettsstridsreservasjonen utgjør følgelig en eksplisitt markering av at alternativet må avgrenses mot former for politisk press som er akseptabelt i et demokrati.

Rettsstridsreservasjonen i bokstav c) innebærer altså ikke noe mer enn det som allerede følger av den alminnelige rettsstridsreservasjonen. Hadde reservasjonen i bokstav c) manglet, ville en tilsvarende begrensning blitt innfortolket.⁸² Dens funksjon synes derfor å være en påminnelse om denne. I så måte kan det hevdes at reservasjonen i bokstav c) er noe overflødig.

Betydningen av den alminnelige rettsstridsreservasjonen i relasjon til terrorbestemmelsen blir utdypet senere i forarbeidene til strl. 1902 § 147 a. Det blir der uttalt om bestemmelsen at den *”må som alle andre straffebestemmelser leses med forbehold for unntakssituasjoner som det ikke har vært meningen å ramme med straff”*. Som eksempel viser forarbeidene til at *”partisanhandlinger av den typen som ble begått under 2. verdenskrig for å bevare eller gjenskape demokratiske verdier, ikke er å anse som terrorhandlinger”*. Og endelig at *”handlinger eller virksomhet som skjer innenfor rammene av fagforeningsarbeid eller anti-globaliseringsbevegelsen, ikke skal kunne bekjempes av myndighetene som terrorisme”*.⁸³ Dette er altså eksempler på handlinger som ikke skal straffes som terrorhandlinger etter strl. § 131, til tross for at de kan omfattes av ordlyden. For bokstav a) og b) kan det hjemles i den alminnelige rettsstridsreservasjonen. Som vist kan det for bokstav c) også hjemles i den spesifikke rettsstridsreservasjonen. Den ene innebærer ikke noe substansielt annet enn den andre. Det kan derimot tenkes at den særlige reservasjonen gjør det lettere å statuere slike begrensninger enn dersom ordlyden var absolutt.⁸⁴

5.6 Samlet vurdering

Gjennomgangen av strl. § 131 andre ledd bokstav c) illustrerer at kjernen i alternativet er situasjoner der offentlige myndigheter eller mellomstatlige organisasjoner blir utsatt for betydelig utpressing. Alternativet har således en viss parallell til det alminnelige straffebudet om utpressing i strl. § 330.

⁸² Andenæs s. 155.

⁸³ Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) s. 94.

⁸⁴ Andenæs s. 155.

Det foreligger ingen rettspraksis om strl. § 131 andre ledd bokstav c). For å belyse alternativets anvendelsesområde kan vi derfor drøfte det opp mot noen tenkte eksempler.

Vinteren 2015/2016 opplevde vi flere tilfeller av ildspåsettelse av eksisterende eller planlagte asylmottak i Norge. Eksempelvis ble hotellet Lune Huler i Lindås kommune i Hordaland påtent bare få uker før det skulle tas i bruk som asylmottak.⁸⁵ Enkelte lokalpolitikere gav uttrykk for at slike handlinger må anses som terrorhandling (uten henblikk til straffelovens definisjon).⁸⁶ Det gjør det nærliggende å drøfte hvorvidt en person som setter fyr på et planlagt asylmottak i den hensikt å hindre myndighetenes planer, kan straffes som terrorhandling etter strl. § 131 andre ledd bokstav c).

Det fremgår av strl. § 131 første ledd at grovt skadeverk etter strl. § 352 ikke er blant de straffbare handlinger som kan utgjøre en terrorhandling. Det eneste aktuelle straffebudet er derfor strl. § 355 (fremkalling av fare for allmennheten). Strl. § 355 truer med straff for den som ”forårsaker brann” som ”lett kan medføre tap av menneskeliv”. Vilkåret ”lett kan medføre” er blant annet behandlet i Rt. 2009 s. 368, som gjaldt en person som hadde tent på to søppelsekker ved inngangspartiet til en barneskole.⁸⁷ Om vilkåret ble det i dommen uttalt som tilstrekkelig ”at det konstateres en nærliggende mulighet for skader av et betydelig omfang. Sannsynlighetsovervekt kreves ikke”.⁸⁸ Det er således uomtvistet at det å sette fyr på en bygning der det oppholder seg sovende mennesker ”lett kan medføre tap av menneskeliv”, jf. § 355. På den annen side er det neppe tvilsomt at vilkåret ikke er oppfylt der det settes fyr på en øde og tom bygning. En første forutsetning for at ildspåsettelse av en bygning som er planlagt brukt som asylmottak skal kunne straffes som terrorhandling etter § 131, er derfor at det oppholder seg mennesker i bygningen, eller at det foreligger andre omstendigheter som innebærer at det ”lett kan medføre tap av menneskeliv”, jf. § 355.

Den følgende drøftelsen begrenses til å gjelde strl. § 131 andre ledd bokstav c). Spørsmålet blir da om en som har satt ild på et planlagt asylmottak med den hensikt å hindre myndighetenes planer, kan straffes for å ”urettmessig...tvinge offentlige myndigheter” til å ”gjøre, tåle eller unnlate” noe av ”vesentlig betydning” for landet.

⁸⁵ <http://www.bt.no/nyheter/lokalt/Mann-fengslet-for-asylmottak-brann-i-Lindas-3501876.html> (mai 2016).

⁸⁶ <http://www.nrk.no/sognogfjordane/utoya-overlevande--asylbrannane-er-terrorisme-1.12693517> (mai 2016).

⁸⁷ Tiltalen gjaldt strl. 1902 § 148 hvor vilkåret var ”lett kan forårsakes”. Det fremgår av forarbeidene til strl. § 355 at vilkåret skal forstås på samme måte som ”lett kan medføre”, jf. Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) s. 460.

⁸⁸ Dommens avsnitt 12.

Det er offentlige myndigheter som har beslutningskompetanse for plassering av asylmottak. Hvis den planlagte bygningen brenner ned, må myndighetene utsette planene om drift av asylmottak i påvente av gjenoppbygging, finne et annet sted å opprette mottaket, eller unnlate å opprette mottaket. Uansett hva man ender opp med, er det blitt skapt et press på myndighetene som er bestemmende for deres handlingsvalg. Det foreligger således tvang overfor offentlige myndigheter til å ”gjøre, tåle eller unnlate” noe.

Det avgjørende spørsmålet er derfor om tvangshandlingen er av ”*vesentlig betydning for landet*”, jf. § 131 andre ledd bokstav c). Som vist over indikerer ordlyden i vilkåret at tvangen må omhandle myndighetenes grunnleggende formål eller kjerneoppgaver. Forarbeidene gir anvisning på en konkret vurdering, der blant annet myndighetenes egen oppfatning av spørsmålet skal vektlegges.

Det kan hevdes at resultatet av ildspåsettelse av denne konkrete bygningen, på dette stedet og til dette tidspunktet, ikke er av ”*vesentlig betydning for landet*”, men noe myndighetene relativt enkelt kan finne andre fullgode løsninger for. På den annen side er det utvilsomt blant myndighetenes kjerneoppgaver å sikre en god og humanitær håndtering av tilstrømmingen av asylsøkere til landet. Drift av asylmottak er et helt sentralt virkemiddel for å oppnå dette. Ildspåsettelse av et asylmottak med den følge at myndighetene i beste fall blir tvunget til utsette driften, kan således være av ”*vesentlig betydning for landet*”. Mer allment illustrerer dette at hvorvidt noe anses å være av vesentlig betydning kommer an på hvor generelt man formulerer det styresmaktene ble tvunget til.

Forutsatt at en slik hensikt lar seg bevise hos gjerningspersonen, vil derfor ildspåsettelse av asylmottak kunne straffes som terrorhandling, jf. strl. § 131 andre ledd bokstav c). Uten at det skal drøftes her, kan det også tenkes at alternativet i bokstav b) kan føre til samme resultat.

Utformingen av terrorhensikten i strl. § 131 andre ledd bokstav c) gir en viss assosiasjon til det vi kjenner som sivil ulydighet, det vil si aksjoner der lovbrudd begås for å markere motstand mot en bestemt sak. Aksjonene mot utbyggingen av Alta-vassdraget på 1970 og 80-tallet er et eksempel på tilfeller av sivil ulydighet i Norge.⁸⁹ De straffbare handlingene som begås ved slike aksjoner er som regel ikke-voldelige, og sjeldent av en slik karakter som de alvorlige straffbare handlinger som kan kvalifisere til terrorhandling etter strl. § 131 første ledd. Det kan likevel ikke utelukkes at det begås alvorlige straffbare handlinger i forbindelse

⁸⁹ <https://snl.no/Alta-saken> (mai 2016).

med sivile ulydighetsaksjoner. I forarbeidene til strl. 1902 § 147 a erkjennes denne muligheten, og det pekes særlig på at det kan forekomme grovt skadeverk. Men fordi det ikke er naturlig å karakterisere slike ulydighetsaksjoner som terrorhandlinger, drøftet departementet om det enten burde inntas en generell avgrensning i loven, eller om man burde unnlate straffelovens bestemmelser om grovt skadeverk fra opplistingen i terrorbestemmelsen.⁹⁰ Som kjent landet man på den sistnevnte løsningen. Til støtte for denne ble det også vektlagt at *”det skal mye til før terrorforsettet er oppfylt ved demonstrasjoner – selv om demonstrasjonen vil ha som formål å påvirke en beslutningsprosess, vil sjelden den straffbare handlingen begås med dette forsettet”*.⁹¹ Dersom en av de i strl. § 131 første ledd opplistede straffbare handlinger blir gjennomført som ledd i en sivil ulydighetsaksjon, vil imidlertid gjerningspersonens hensikt måtte drøftes konkret, og kan i teorien straffes som terrorhandling.

Et annet eksempel som kan falle inn under anvendelsesområdet til strl. § 131 andre ledd bokstav c) er tradisjonelle gisselsituasjoner. For eksempel der noen tar et gissel for å tvinge myndighetene til å utlevere en av sine egne. Slik handling rammes for øvrig særskilt av strl. § 143.

⁹⁰ Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) s. 37.

⁹¹ Samme sted s. 36.

6 Er det behov for å endre utformingen av strl. § 131 andre ledd?

6.1 Introduksjon

I dette kapittelet drøftes om strl. § 131 andre ledd burde utformes på en annen måte. Drøftelsen bygger dels på en vurdering av bestemmelsen opp mot det strafferettslige lovskravet, og dels på en oppfatning om at analysen i kapittel 3 til 5 belyser et behov for enkelte lovendringer. Videre er det slik at endringen fra terrorforsett til terrorhensikt ved ikrafttreddelsen av strl. 2005 aktualiserer enkelte bevisutfordringer. I pkt. 6.6 drøfter jeg om disse utfordringene tilsier at man bør gå tilbake til et krav om terrorforsett.

6.2 Generelt om lovskravet

Det er et grunnleggende krav på strafferettens område at ”*Ingen kan dømmes uten etter lov*”, jf. Grunnloven § 96.⁹² Det tilsvarende kommer til uttrykk i straffeloven § 14 der det heter at straff ”*kan bare ilegges med hjemmel i lov*”. Kravet omtales som det strafferettslige lovskravet.⁹³

Det er i hovedsak tre delkrav som kan utledes fra det strafferettslige lovskravet.⁹⁴ For det første at straffansvar betinger hjemmel i lov, noe som følger direkte av ordlyden i Grl. § 96 og strl. § 14. For det andre innebærer lovskravet et forbud mot analogi og sterkt utvidende tolkning. For det tredje kan det utledes et krav om at det enkelte straffebudet må være tilstrekkelig klart og presist. Det er det sistnevnte presisjonskravet som er temaet i det følgende.

I Rt. 2014 s. 238 (hønsenhauk) er presisjonskravet formulert som et krav om ”*klarhet i angivelse av det straffbare forholdet*”.⁹⁵ Høyesteretts formulering kan forstås både som en erkjennelse av at språkets nøyaktighet varierer, og som en påminnelse om at lovgiver må etterstrebe presist formulerte straffebud. Det er hensynet til borgernes forutberegnelighet som

⁹² Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven), heretter forkortet ”Grl.”.

⁹³ Slik også Grønning, Husabø og Jacobsen s. 90.

⁹⁴ Det opereres med slik tredeling b.la. i Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) s. 195.

⁹⁵ Dommens avsnitt 18.

begrunner presisjonskravet. Jo mer konkret straffebudene utformes, desto mer sikres forutberegneligheten.⁹⁶

Lovgiver er likevel ikke helt avskåret fra å benytte skjønnsmessige uttrykk. I forarbeidene til straffeloven heter det om presisjonskravet at ”*det straffbare forhold ikke kan være for løst beskrevet (...) Prinsippet er derimot ikke til hinder for at loven bruker vage og skjønnsmessige uttrykk*”.⁹⁷ Det er blant annet hensynet til å unngå at lovgivningen blir omfattende og uoversiktlig, og at straffebudene bør være ordnet slik at de holder tritt med samfunnsendringene, som kan begrunne bruken av skjønnsmessige uttrykk.⁹⁸

Et straffebud har aldri tidligere vært satt til side av norske domstoler på grunn av upresis utforming. Det er derfor sagt om presisjonskravet at dets betydning først og fremst er å utfordre til ”*en løpende diskusjon om hvordan straffelovgivningen kan gjøres klarere og mer forståelig for folk flest*”.⁹⁹ Som gjennomgangen foran viser, er flere av vilkårene i strl. § 131 andre ledd bokstav a-c til dels vage og skjønnsmessige. Det er derfor en nyttig øvelse å drøfte om disse vilkårene kan formuleres mer presist.

I juridisk teori fremholdes at det er vist noe større aksept for bruk av skjønnsmessige formuleringer når ”*lovgiver fastsetter kriteriene for en straffeskjerpelse*”.¹⁰⁰ Ettersom strl. § 131 i utgangspunktet ikke utgjør noen grense mellom straffri og straffbar handling, men blant annet har den virkning at den utløser strengere strafferamme, bør det utvises noe større aksept for skjønnsmessige formuleringer i terrorbestemmelsen.¹⁰¹

6.3 Strl. § 131 andre ledd bokstav a)

Uttrykket ”*funksjon av grunnleggende betydning i samfunnet*” i strl. § 131 andre ledd bokstav a) er både vagt og skjønnsmessig utformet, noe som gjør det utfordrende å fastslå innholdet. Den uklare ordlyden kompenseres imidlertid ved at straffebudet lister opp konkrete eksempler på slike funksjoner. Listen over funksjoner har således en virkning utover det å bare være

⁹⁶ Mæland s. 85.

⁹⁷ Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) s. 195.

⁹⁸ Se Mæland s. 86 med videre henvisning til avgjørelser i Den europeiske menneskerettighetsdomstol.

⁹⁹ Gröning, Husabø og Jacobsen s. 95-96.

¹⁰⁰ Gröning, Husabø og Jacobsen s. 97-98. Det presiseres imidlertid der at også slike vilkår bør formuleres mest mulig presist.

¹⁰¹ De samme hensyn gjør seg gjeldende selv om terrorbestemmelsen har en egen straffeskjerpelsesregel i strl. § 132.

eksempler; den er med på å skape en kontekst og felles forståelse for hvordan de ellers vage uttrykkene skal tolkes.

Uttrykket ”forstyrre alvorlig” kan som vist i pkt. 3.3 sies å være mindre vagt ettersom en naturlig ordlydsforståelse ikke etterlater tvil om at det må dreie seg om en form for kritisk destabilisering. Det taler for at formuleringen av terrorhensikt i strl. § 131 andre ledd bokstav a) samlet sett oppfyller presisjonskravet. Hvis vi imidlertid oppstiller spørsmålet om en allerede presis formulering kan gjøres mer forståelig, er det etter min mening grunn til å se hen til LST § 2 pkt. 3 som taler om å ”*allvarligt destabilisera eller förstöra*”. Ordlyden i den svenske bestemmelsen innebærer som vist i oppgavens pkt. 3.3 ingen meningsforskjell fra den norske. Uttrykket er likevel mer utbredt i dagligtalen enn å ”forstyrre alvorlig”, og vil således være å foretrekke av pedagogiske hensyn.

6.4 Strl. § 131 andre ledd bokstav b)

Når bestemmelsens bokstav b) taler om ”*en befolkning*”, er det et uttrykk som etter sin ordlyd ikke oppstiller noen skarp nedre grense. Som allerede fremhevet fant heller ikke Høyesterett det mulig å si eksakt hvor denne grensen går.¹⁰² På den annen side bidrar lovens forarbeider og Høyesteretts behandling til en forståelse av uttrykket som gjør det mulig å fastslå noen klare tilfeller. Ved antatte grensetilfeller er domstolene overlatt relativt stor grad av skjønn, men det synes å være innenfor det som må aksepteres.

Det er likevel verdt å nevne at vi med endringen fra å kreve forsett i strl. 1902 § 147 a, til å kreve hensikt i strl. § 131 tilsynelatende har havnet i en utilsiktet situasjon. Riktignok gis det generelle betraktninger i forarbeidene om at det fremste argumentet for et hensiktskrav er et ønske om ikke å la definisjonen av terrorhandlinger favne unødige vidt.¹⁰³ På den annen side er det uklart hvorvidt lovgiver var bevisst det faktum at et hensiktskrav innebærer at den som har til hensikt å skremme alvorlig en annen gruppe mennesker enn det som kan regnes som ”*en befolkning*” ikke omfattes av strl. § 131 andre ledd bokstav b). Jeg skal ikke spekulere ytterligere i om lovgiver var bevisst dette eller ikke. Etter min mening er det imidlertid uheldig om den som begår en alvorlig straffbar handling med hensikt om å skremme alvorlig en gruppe mennesker, for eksempel en bestemt avisredaksjon, ikke skal kunne straffes for terrorhandling etter strl. § 131 andre ledd bokstav b). Mitt standpunkt tilsier at bestemmelsen

¹⁰² Om Rt. 2013 s. 789 se oppgavens pkt. 4.2.

¹⁰³ Ot.prp.nr. 8 (2007-2008) s. 177.

bør endres, for eksempel slik at den rammer tilfeller der gjerningspersonen har hatt til hensikt å skremme alvorlig ”en befolkning eller en større gruppe mennesker”, eller lignende. Heller ikke uttrykket ”større” er særlig presist, men det kan eksempelvis ses hen til hvordan det forstås i relasjon til strl. § 10.¹⁰⁴

Uttrykket ”alvorlig frykt” i strl. § 131 andre ledd bokstav b) er både vidtfavnende og skjønsmessig. På den bakgrunn kan det hevdes at formuleringen isolert sett ikke er egnet til å frembringe klarhet om det straffbare forholdet. Som vist i pkt. 4.3 bidrar imidlertid blant annet oppstillingen av aktuelle straffbare handlinger i strl. § 131 første ledd til en forståelse om at vilkåret først og fremst gjelder ”alvorlig frykt” for liv eller helse. En slik presisering i lovteksten ville etter min mening gjort straffebudet mer tilgjengelig og intuitivt, men behøver ikke være nødvendig.

Sett i lys av at det å skape alvorlig frykt utgjør den leksikalske betydningen av *terror* eller *terrorisere*,¹⁰⁵ kan det være grunn til å stille spørsmål ved om rekkefølgen på § 131 andre ledd a-c burde vært annerledes. Det har ingen betydning juridisk sett. Pedagogiske hensyn tilsier derimot en rekkefølge der § 131 andre ledd bokstav b) om å skape alvorlig frykt i en befolkning kom først.

6.5 Strl. § 131 andre ledd bokstav c)

Som vist i oppgavens kapittel 5 må strl. § 131 andre ledd bokstav c) i all hovedsak sies å være presist utformet, i den forstand at den ikke etterlater særlig språklig tvil om forståelsen. Det gjelder derimot med unntak for uttrykket ”vesentlig betydning”, som innebærer at domstolen må gjennomføre en skjønsmessig vurdering i det konkrete tilfellet. Hva som er av ”vesentlig betydning” vil kunne variere etter hvilket øye som ser, noe som etterlater borgerne en lite forutsigbar situasjon. Det kan derfor hevdes at vilkåret ikke er i tråd med de ideal som utledes av presisjonskravet. Spørsmålet er imidlertid om det lar seg formulere mer presist.

En måte å gjøre det på kunne vært å trekke inn eksempler på hva som er å anse som ”vesentlig betydning” i bestemmelsen. På den annen side er det ikke sikkert at det ville ha bidratt til forståelsen, tatt i betraktning alle de tvangsmuligheter som kan tenkes. Det er også vanskelig å se hvordan det eventuelt kunne formuleres mer presist uten å samtidig gjøre kraftig innhogg i

¹⁰⁴ Se også forarbeidene om strl. § 10, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) s. 409.

¹⁰⁵ <https://snl.no/terror> (mai 2016).

rammene av uttrykket. Samlet sett synes uttrykket derfor å være et eksempel på at vi noen ganger må akseptere at loven benytter seg av skjønnsmessige uttrykk.

Det kan stilles spørsmål ved om uttrykket ”*mellomstatlig organisasjon*” er den mest hensiktsmessige løsningen. Uttrykket etterlater riktignok liten tvil om hvilke organisasjoner som er vernet etter strl. § 131 andre ledd bokstav c). På den annen side er det heller ikke tvil om at en internasjonal organisasjon som eksempelvis Røde Kors har en slik posisjon at beslutninger fattet av denne kan få vidtrekkende betydning. Det taler for at også slike organisasjoner burde nyte vern mot dem som har til hensikt å utnytte den maktposisjonen i terrorøymed. Det kunne vært gjort ved å endre loven slik at den for eksempel benytter uttrykket ”*internasjonal organisasjon*”. På den annen side ville strl. § 131 andre ledd bokstav c) da blitt svært upresist, og inkludert et stort antall organisasjoner.

En annen mulighet er å gjøre som i Finland.¹⁰⁶ I den finske straffeloven kapittel 34 a § 6 nr. 4) benyttes uttrykket ”*internationell organisation*”.¹⁰⁷ I samme paragraf presiseres imidlertid at uttrykket ”*internationell organisation avses en mellanstatlig organisation eller en organisation som på grund av sin betydelse och internationellt erkända ställning kan jämsställas med en sådan.*” En slik ytterligere definisjon ville vært et tydelig brudd med strukturen i den norske terrorbestemmelsen slik den foreligger i dag. På den annen side ville det ivaretatt de nevnte formål som taler for at enkelte internasjonale organisasjoner også burde omfattes, uten å bli upresist. Det sistnevnte er avgjørende for mitt syn om at vi bør la oss inspirere av den finske løsningen.

6.6 Bevisutfordringer

6.6.1 Introduksjon

Da departementet foreslo å endre skyldkravet i terrorbestemmelsen til et krav om terrorhensikt, hevdet enkelte at det ville bli vanskeligere å anvende bestemmelsen i praksis. Det var blant annet en av årsakene til at PST uttalte seg negative til endringen.¹⁰⁸

¹⁰⁶ Se Husabø og Bruce s. 146 som bemerker at den finske løsningen avviker fra EUs rammeavgjørelse.

¹⁰⁷ Strafflag 19.12.1889/39 (svensk versjon).

¹⁰⁸ Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 176.

Temaet i det følgende er om kravet til terrorhensikt aktualiserer bevisutfordringer som tilsier at man bør gå tilbake til et krav om terrorforsett. Innledningsvis gis noen generelle betraktninger om beviskravets innvirkning på skyldkravet. Deretter drøftes enkelte utfordringer knyttet til det å fastslå en gjerningspersons terrorhensikt, jf. strl. § 131 andre ledd bokstav a-c.

6.6.2 Beviskravet og dets innvirkning på skyldkravet

Beviskravet i straffesaker kommer ikke direkte til uttrykk i straffeloven, men følger av sikker sedvanerett.¹⁰⁹ Beviskravet kan formuleres som et krav om at tiltaltes skyld skal være ”*bevist utover enhver rimelig tvil*”.¹¹⁰ Til grunn hviler en oppfatning om at beviskravet bidrar til å forhindre feilaktige domfellelser. At det undertiden medfører at skyldige går fri, trumfes av hensynet til at ”*konsekvensene av en uriktig fellende dom er mye større enn en uriktig frifinnelse*”, jf. Rt. 1998 s. 1945.¹¹¹

Hva som menes med uttrykket ”*enhver rimelig tvil*” er ikke uten videre klart, og kan i seg selv være gjenstand for problematisering. På den annen side er det bred enighet om at selv om det ikke kreves absolutt sikkerhet, må retten for å avsi fellende dom ”*føle seg trygg og overbevist om at det faktum som ligger til grunn for dommen er riktig*”.¹¹²

Beviskravet har først og fremst betydning ved spørsmålet om vedkommende faktisk har begått de handlingene han er tiltalt for, spørsmålet om det foreligger en straffrihetsgrunn, og ved spørsmålet om tiltalte har begått handlingen med forsett.¹¹³ Det har vært hevdet at det er mer utfordrende å bevise en persons forsett, enn det er å bevise handlingene han har utført.¹¹⁴ Denne usikkerheten har ført til diskusjon om det er grunnlag for å anvende et noe mildere beviskrav ved spørsmålet om tiltalte oppfyller skyldkravet.¹¹⁵ Oppgaven gir ikke rom for å drøfte dette ytterligere. Det trekkes likevel frem her for å belyse at det kan være en viss distinksjon. Det presiseres at den følgende drøftelsen om bevis for terrorhensikt gjennomføres uten hensyn til den eventuelle nyanseforskjellen.

¹⁰⁹ Se b.la. Andenæs s. 102.

¹¹⁰ Kolflaath s. 136. I artikkelen drøftes ulike formuleringer av beviskravet.

¹¹¹ Kjennelsens side 1947.

¹¹² Strandbakken s. 366.

¹¹³ Mæland s. 224.

¹¹⁴ Se Grønning, Husabø og Jacobsen s. 301-302 som viser til at det er en utbredt holdning, men som til dels avfeier påstanden.

¹¹⁵ I Rt. 1998 s. 1945 gir Høyesterett forsiktig støtte til at beviskravet kan variere. Førstvoterende understreker imidlertid at det dreier seg om nyanser, jf. kjennelsens side 1947.

6.6.3 Bevis for terrorhensikt

Årsaken til at det er hevdet å være særlig utfordrende å bevise tiltaltes forsett, skyldes at det går ut på å kartlegge en persons indre tanker. Andenæs beskriver utfordringen med at det dreier seg om *”bevissthetsprosesser som ikke er gjenstand for direkte iakttagelse”*.¹¹⁶ Denne utfordringen blir ikke mindre der straffebudet oppstiller et forlenget hensiktskrav, slik som i strl. § 131 andre ledd. På den annen side kan det stilles spørsmål ved om utfordringen egentlig blir så mye større.

I litteraturen er det trukket et skille mellom to kilder til kunnskap om en persons hensikt; *”kunnskapen den handlande har om intensjonen, og kunnskapen andre kan ha om kva intensjon ei handling er utført med”*.¹¹⁷ For å kunne anvende den første kilden, må tiltalte på en eller annen måte formidle til dommeren hva som var hensikten med handlingene han er tiltalt for. Vi står da typisk overfor en tilståelse. Tilståelser anses generelt å ha høy bevisverdi, særlig i kombinasjon med den andre kilden til kunnskap om tiltaltes hensikt.

Noe mer utfordrende blir det der tiltaltes tilståelse ikke er troverdig, der han hevder hensikten ikke er sammenfallende med den som kreves for straff, eller der tiltalte av ulike grunner forholder seg taus om sin hensikt. Et eksempel på en slik situasjon fikk vi i Rt. 2013 s. 789.¹¹⁸ De tiltalte anførte at deres forsett ikke samsvarte med kravet i strl. 1902 § 147 a andre ledd bokstav b). I den saken ble det løst ved å konstatere sannsynlighetsforsett. Med dagens hensiktskrav i straffeloven § 131 andre ledd, vil dommeren i en slik situasjon stå igjen med bare én av de to mulige kilder til kunnskap om tiltaltes hensikt.

I forarbeidene til straffeloven er situasjonen beskrevet slik: *”[s]ærlig når lovbryteren ikke tilstår, vil forsettsvurderingen ofte måtte skje på grunnlag av ytre omstendigheter, vitneprov og alminnelige erfaringssetninger. Men rimelig tvil må her som ellers komme lovbryteren til gode”*.¹¹⁹ Forarbeidsuttalelsen må forstås slik at dersom de ytre omstendighetene som det bygges på er av en slik karakter at de like gjerne kan være uttrykk for en annen hensikt, vil beviskravet ikke være oppfylt. I forlengelsen av dette kan vi legge til grunn at de omstendigheter det sluttes fra må være av et visst omfang før gjerningspersonens hensikt kan fastslås uten rimelig tvil. Et eksempel på at omfanget av ulike omstendigheter dermed kan bli

¹¹⁶ Andenæs s. 240.

¹¹⁷ Jacobsen s. 305.

¹¹⁸ For presentasjon av dommen se oppgavens pkt. 4.2.

¹¹⁹ Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) s. 426.

stort, så vi i Bhatti-saken, jf. TOSLO-2007-167415-2.¹²⁰ Til tross for manglende tilståelse fra tiltalte, fant domstolen at tiltalte hadde vært en medvirkende årsak til aksjonen. Dette kunne domstolen slå fast ut over enhver rimelig tvil basert på det totale bevisbildet som besto av blant annet vitneobservasjoner, elektroniske spor, m.m. Domstolen kunne dermed knytte tiltalte til hendelsen hva gjaldt både motiv, sted og tid.

At slutninger fra ytre omstendigheter og anvendelse av alminnelige erfaringssetninger brukes som kilde for å konstatere en annens hensikt, er i følge Løvlie avledet av en ”*oppfatning om at mennesker belyser hvem de er, og hvilken plass og rolle de har i verden, gjennom sin ytre adferd*”.¹²¹ Andre mennesker kan derfor ut fra egne erfaringer si noe om hvilke bevissthetstilstander de observerte har. Tilsvarende hos Jacobsen som uttaler at ”*ein ser eit menneske utføre ei handling som ein forstår meininga med når ein ser den*”.¹²²

Ettersom det i skrivende stund ikke er avsagt noen dommer etter strl. § 131, gjenstår det å se hvordan skyldkravet terrorhensikt vil bli behandlet i domstolene. Den korte gjennomgangen over utelukker ikke at det blir vanskeligere å anvende terrorbestemmelsen i praksis sammenlignet med da bestemmelsen stilte krav om terrorforsett. På den annen side belyser gjennomgangen at det ikke nødvendigvis trenger å bli det, i alle fall når vi har å gjøre med fullbyrdede forbrytelser. Kombinasjonen av eventuelle tilståelser, elektroniske spor, vitneobservasjoner, omstendigheter ved den straffbare handlingen m.m. vil ofte kunne gi et samlet bevisbilde som er tilstrekkelig for å fastslå gjerningspersonens hensikt uten rimelig tvil. Dersom vi har å gjøre med straffeforfølgning av tilfeller av forsøk på terrorhandlinger, jf. strl. § 131 tredje ledd og terrorforbund, jf. § 133, kan det tenkes at det skjerpede skyldkravet får større innvirkning. For dersom den straffbare handlingen av ulike grunner ikke fullbyrdes, vil det potensielt være færre omstendigheter å slutte fra, og en tilståelse vil være mindre nærliggende. Dette er imidlertid ikke en tvingende konsekvens, bare en mulighet.

På et overordnet plan kan man se for seg noen mulige tendenser for fremtiden. Én mulighet er at domstolene vil kvie seg fra å konstatere terrorhensikt, og heller velge å straffe for overtredelse av grunnstraffebudet. En annen mulighet er at vi får se mer av det som er blitt omtalt som en ”*beviskontekstuell utglidningstendens*”,¹²³ det vil si en situasjon der kontekstuelle bevis som eksempelvis ”*omgangskrins, etnisk og religiøs tilhørslse, tidlegare*

¹²⁰ Om dommen se oppgavens pkt. 4.3.

¹²¹ Løvlie s. 171.

¹²² Jacobsen s. 307.

¹²³ Jacobsen s. 390.

kriminalitet og så vidare kan kome til å dominere bevisbilete i mangelen på meir adekvate bevis".¹²⁴ Svaret får vi først etter behandling i domstolene.

Etter det overstående kan det på nåværende tidspunkt ikke gis et endelig svar på om man bør gå tilbake til et krav om terrorforsett. Etter min mening vil det derfor være mest hensiktsmessig å avvete en eventuell endring i påvente av rettsutviklingen.

¹²⁴ Jacobsen s. 391. Den mulige utviklingen Jacobsen her peker på kan igjen aktualisere andre utfordringer som det ikke er rom for å ta opp her. Se Jacobsen pkt. 6.2.

7 Avslutning

For at en ellers straffbar handling skal anses som en terrorhandling, må gjerningspersonen ha begått en av de i strl. § 131 første ledd opplistede straffbare handlinger med terrorhensikt, jf. strl. § 131 andre ledd bokstav a-c. Det korte svaret på oppgavens problemstilling er altså like enkelt som strl. § 131 er intuitiv.

Analysen av de ulike formene for terrorhensikt i oppgavens kapittel 3 til 5 har imidlertid belyst at bak det korte svaret ligger mer omfattende vurderinger. Hvert av de tre alternative formene for terrorhensikt inneholder vilkår som kan være gjenstand for tvil. Kombinasjonen av å stille spesifikke krav til gjerningspersonens hensikt og til hvilken straffbar handling som er begått, bidrar til en streng terskel for at en ellers straffbar handling anses som terrorhandling etter straffeloven.

Den rettspolitiske drøftelsen i oppgavens kapittel 6 viser at strl. § 131 andre ledd i utgangspunktet oppfyller kravene til presis utforming, men at det er rom for å utforme de alternative formene for terrorhensikt på en bedre måte. Drøftelsen i samme kapittel tilsier også at vi foreløpig ikke bør endre skyldkravet i terrorbestemmelsen tilbake til et krav om terrorforsett.

Kilderegister

Litteratur

Forkortelse i teksten

Fullstendig henvisning

Andenæs	Andenæs, Johs. <i>Alminnelig strafferett</i> , 5. utgave, ved Magnus Matningsdal og Georg Fredrik Rieber-Mohn (Oslo 2004).
Eckhoff	Eckhoff, Torstein, <i>Rettskildelære</i> , 5. utgave, ved Jan E. Helgesen (Oslo 2001).
Eskeland	Eskeland, Ståle, <i>De mest alvorlige forbrytelser</i> (Oslo 2011).
Gröning, Husabø og Jacobsen	Gröning, Linda, Erling Johannes Husabø og Jørn Jacobsen, <i>Frihet, forbrytelse og straff</i> (Bergen 2015).
Husabø og Bruce	Husabø, Erling Johannes, og Ingvild Bruce (ass.), <i>Fighting Terrorism through Multilevel Criminal Legislation</i> (Leiden/Boston 2009).
Jacobsen	Jacobsen, Jørn RT, <i>Fragment til forståing av den rettsstatlege strafferetten</i> (Bergen 2009).
Kolflaath	Kolflaath, Eivind, "Bevist utover enhver rimelig tvil", <i>Tidsskrift for Rettsvitenskap</i> , nr. 2 2011 s. 135-196.
Løvlie	Løvlie, Anders, <i>Rettslige faktabegreper</i> (Oslo 2014).
Mæland	Mæland, Henry John, <i>Norsk alminnelig strafferett</i> (Bergen 2012).

Ruud og Ulfstein	Ruud, Morten og Geir Ulfstein, <i>Innføring i folkerett</i> , 4. utgave (Oslo 2011).
Røn	Røn, Jens ”Terror mod én person – Høyesteretsdom om drabsforsøget på en af Muhammed-tegnerne”, <i>Juristen</i> nr. 6 2012 s. 274-280.
Strandbakken	Strandbakken, Asbjørn, <i>Uskyldspresumsjonen</i> (Bergen 2003).

Norske lover

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

Almindelig borgerlig Straffelov 22. mai 1902 nr. 10 (Straffeloven).

Provisorisk anordning 5. oktober 2001 om forbud mot finansiering av terrorisme m.m.

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

Norske forarbeider

NOU 1993: 3	Strafferettslige regler i terroristbekjempelsen.
St.meld. nr. 17 (2001-2002)	Samfunnssikkerhet – veien til et mindre sårbart samfunn.
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 sikkerhetsråds resolusjon 1373 28. september 2001).
NOU 2002: 4	Ny straffelov – Straffelovkommisjonens delutredning VII.
Ot.prp. nr. 90 (2003-2004)	Om lov om straff (straffeloven).

Ot.prp. nr. 8 (2007-2008)	Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv. (skjerpene og formildende omstendigheter, folkemord, rikets selvstendighet, terrorhandlinger, ro, orden og sikkerhet, og offentlig myndighet).
Ot.prp. nr. 22 (2008-2009)	Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 (siste delproposisjon – slutføring av spesiell del og tilpasning av annen lovgivning).
NOU 2015: 13	Digital sårbarhet – sikkert samfunn – Beskytte enkeltmennesker og samfunn i en digitalisert verden.

Norsk rettspraksis

Rt. 1998 s. 1945

Rt. 2009 s. 368

Rt. 2013 s. 789

Rt. 2014 s. 238 (Høsehauk)

LB-2012-40854 (Se Rt. 2013 s. 789)

TOSLO-2007-167415-2 (Bhatti-saken)

TOSLO-2011-188627-24 (22. juli-saken)

TOSLO-2011-47559 (Se Rt. 2013 s. 789)

Utenlandske og internasjonale rettskilder

Straffeloven af 15. april 1930 nr. 126 med senere ændringer (Danmark).

Lag (2003:148) om straff för terroristbrott (Sverige).

Strafflag 19.12.1889/39 (Finland).

FNs Sikkerhetsråds Resolusjon 1368 (2001).

FNs Sikkerhetsråds Resolusjon 1373 (2001).

EU-kommisjonens forslag til rammeavgjørelse om bekjempelse av terrorisme
KOM/2001/521.

Endelig versjon av EUs rammeavgjørelse om bekjempelse mot terror vedtatt av Rådet
2002/475/RIA

U 2012.2562 H (Dom i dansk Højesteret).

Internettlenker

<https://snl.no/jøder>

https://snl.no/Aarhus_kommune

<https://snl.no/Bergen>

[https://snl.no/Den_islamske_stat_\(IS\)](https://snl.no/Den_islamske_stat_(IS))

<https://snl.no/Alta-saken>

<https://snl.no/terror>

<http://www.vg.no/nyheter/innenriks/terrortrussel-mot-norge/fryktet-is-terrorister-skulle-angripe-nordmenn-med-kniv/a/23283646/>

<http://www.bt.no/nyheter/lokalt/Mann-fengslet-for-asylmottak-brann-i-Lindas-3501876.html>

http://www.nrk.no/sognogfjordane/utoya-overlevande_-_asylbrannane-er-terrorisme-1.12693517