

TERRORISERTE VERDIER?

Spørsmålet om kriminalisering av forberedelse av
terrorhandlinger i et rettskulturelt perspektiv

Kandidatnummer: 186132

Til sammen 14880 ord

Veileder: Jørn Øyrehagen Sunde

9. desember 2011

Innholdsfortegnelse

1 Innledning.....	4
1.1 Oppgavens tema.....	4
1.2 Aktualiteten av oppgavens tema	5
1.3 Metode og kildebruk.....	7
1.4 Oppgavens struktur.....	9
2 Kriminalisering av forberedelse av terrorhandlinger - historisk tilbakeblikk og gjeldende rett	10
2.1 Forberedelseshandlinger i norsk strafferettstradisjon	10
2.2 Norges holdning til egne terrorbestemmelser	12
2.3 Straffeloven § 147a - bakgrunn og ordlyd.....	13
2.4 Vurderinger ved utformingen av strl. § 147 a tredje ledd.....	16
3 Diskusjonens argumenter og vurderinger.....	18
3.1 Nærmere om Husabøs argumenter	18
3.1.1 Subjektivisering av straffeansvaret	18
3.1.2 Utvidelse av politiets fullmakter	19
3.1.3 Legalitetsprinsippet.....	19
3.2 Vurderinger i lovgivningsprosessene.....	20
4 En kort oppsummering	23
5 Rettens ulike nivåer.....	24
5.1 Innledning.....	24
5.2 Hensyn til rettens overflate- og mellomnivå.....	24
5.3 Hensynet til rettens dypstruktur.....	26
6 Endringer til tross for rettskulturelle hindringer?.....	28
7 Sentrale påvirkningsfaktorer for rettens utvikling.....	29
7.1 Internasjonaliseringen av retten	29
7.2 Opinionsperspektivet - Samfunnet påvirker retten	33
7.3 Politisering av strafferetten	36
7.4 Den pre-aktive strafferetten.....	38
8 Avslutning.....	41
8.1 Rettskulturelle endringer?	41
8.2 Rettskulturens rolle i endringsprosesser	42

9 Kilder.....	46
9.1 Litteratur.....	46
9.2 Lover.....	48
9.2.1 Norske lover.....	48
9.2.2 Lover fra andre land.....	48
9.3 Offentlige dokument.....	48
9.3.1 Norges offentlige utredninger.....	48
9.3.2 Odelsproposisjoner.....	49
9.3.3 Annet.....	49
9.4 Internasjonale kilder.....	50
9.4.1 Konvensjoner og resolusjoner.....	50
9.4.2 Annet.....	50
9.5 Rapporter.....	50

1 Innledning

1.1 Oppgavens tema

”Kampen mot terror” har det siste tiåret medført en rekke endringer i lovgivningen i land verden over, også i Norge. I kjølvannet av terroranslaget mot USA 11. september 2001 ble det raskt vedtatt bestemmelser som rettet seg mot terrorhandlinger.¹ Straffeloven § 147 a tredje ledd er blant disse, og den rammer de som planlegger og forbereder terrorhandlinger i forbund med noen.

I oppgaven vil jeg undersøke endringer av retten i Norge på et snevert område, nemlig kriminalisering av forberedelse til terrorhandlinger. Denne regelen er interessant å studere nærmere av flere grunner. For det første er den et resultat av en hendelse som skjedde utenfor Norges grenser og som således ikke berørte oss direkte. Videre har en generell kriminalisering av forberedelseshandlinger, og da særlig referert til terrorhandlinger, gjentatte ganger vært oppe til vurdering etter at strl. § 147 a ble vedtatt og spørsmålet er i dag fortsatt høyst aktuelt.²

Temaet for oppgaven er denne pågående diskusjonen om kriminalisering av forberedelse av terrorhandlinger. Jeg vil i den sammenheng studere potensiell endring av strl. § 147 a tredje ledd.

Det er hensiktsmessig å se dette i et rettskulturelt perspektiv ettersom diskusjonen om en endring har vært preget av en verdidebatt. Dette er ikke noe unikt i seg selv, men i denne diskusjonen har verdidebatten vært særlig fremtredende. Å se dette i en rettskulturell sammenheng vil være mer fyllestgjørende enn en rettsdogmatisk diskusjon. Med et slikt perspektiv vil samspillet mellom *regel og verdi, tradisjon og internasjonal påvirkning* komme bedre frem.

¹ Jf kgl. res. 5. okt. 2001, avløst av lov 28. juni 2002 nr. 54.

² Vurderingene er knyttet til spørsmål om et generelt straffebud rettet mot forberedelser av straffbare handlinger, en generell bestemmelse rettet mot visse typer forberedelseshandlinger samt generelt straffansvar for forberedelseshandlinger konkret rettet mot terrorhandlinger. En “generell kriminalisering” vil innebære at den som forbereder terrorhandlinger alene også vil kunne rammes, uten å ha inngått forbund med noen.

Men for oppgavens videre forståelse er det vesentlig å først klargjøre hva som er gjeldende rett. Det er derfor formålstjenlig å ta utgangspunkt i en rettsdogmatisk tilnærming, for så å se på regelen i det større perspektiv. Oppgaven består derfor av to deler, en rettsdogmatisk og rettskulturell del.³ Oppgaven avgrenses mot andre forberedende handlinger til terrorhandlinger som finansiering av terrorhandlinger jf strl. § 147 b og oppfordring, rekruttering og opplæring til terrorhandlinger jf strl. § 147 c.

1.2 *Aktualiteten av oppgavens tema*

Kriminalisering av forberedelse av terrorhandlinger har siden terrorlovgivningen ble vedtatt i 2002,⁴ vært et tema som stadig er gjenstand for diskusjon. Enkeltsaker og enkelthendelser har medvirket til at det er blitt satt fokus på at det ikke er straffbart å planlegge terrorhandlinger alene i Norge.

Etter Bhatti-saken⁵ og fengslingsaken fra i fjor sommer, hvor tre personer ble siktet for å ha inngått forbund om å ha planlagt terrorhandlinger,⁶ ble det et søkelys på vanskelighetene med å bevise at noen har inngått "forbund" om å planlegge eller forberede en terrorhandling. Politikere fra ulike hold gav uttrykk for at det kan være behov for oppdatering av lovverket, slik at det blir enklere å straffe noen for forberedelser av terrorhandlinger. Det er blitt hevdet at mangelen på terrordømmer skyldes en for snill terrorlovgivning i Norge, og det er blitt etterlyst en skjerping av lovgivningen.⁷

³ Fordi oppgavens to deler henger sammen, har jeg bevisst valgt å ikke gjøre en eksplisitt inndeling i oppgaven.

⁴ Jf lov 28. juni 2002 nr. 54

⁵ Jf TOSLO-2007-167415-2 (Oslo tingrett); To personer (herunder Afran Bhatti) ble frikjent i Oslo tingrett for tiltalen etter strl. § 147 a tredje ledd om å ha avtalt terroranslag mot den amerikanske og den israelske ambassade og det Mosaiske trossamfunns synagoge i Oslo. Retten mente det ikke var tilstrekkelig bevist at det forelå en endelig og alvorlig ment avtale mellom Bhatti og hans medtiltalte om å begå terroranslag.

⁶ Tre personer, Mikael Davud, Shawan Sadek Saeed Bujak og David Jakobsen, pågrepet sommer 2010 og tiltalt september 2011 for å ha inngått forbund om å planlegge terroranslag mot Jylland posten og skyte karikaturtegneren Knut Westegaard. Rettssaken startet i Oslo tingrett 15.11.11.

⁷ Se bl.a. artikkelen "Snill terrorlov i Norge" i Aftenposten 04.10.10

(<http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Snill-terrorlov-i-Norge-5347817.html>) og innslaget "Høyre og Frp vil ha skjerpet terrorlovgivning" i NRK nyheter 22.12.10, tilgjengelig på http://www.nrk.no/video/hoyre_og_frp_vil_ha_skjerpet_terrorlovgivning/8C63D484AF91445D/

Terrorlovgivningen ble utarbeidet med tanke på at terrorhandlinger blir utført gjennom et samarbeid mellom flere personer. I Ot.prp. nr 61 (2001-2002) ble dette uttalt;

”Riktignok vil en slik bestemmelse ikke ramme de tilfeller hvor én person alene planlegger og forbereder terrorhandlinger. Men dette er trolig lite praktisk; terrorhandlinger utføres vanligvis av grupper av personer”.⁸

Dette utsagnet er ikke i tråd med hva dagens sikkerhetsmyndigheter gir uttrykk for. I april 2011 gikk PST-sjefen, Janne Kristiansen, ut i media og etterlyste en lovgivning som gjør det lettere å straffeforfølge personer som planlegger terrorhandlinger alene. Dette på grunnlag av at PST mener terroristene har endret strategi fra å opptre i grupper, til i større grad å operer alene, såkalt ”soloterrorisme”.⁹ Det danske politiets etterretningstjeneste (PET) har gitt uttrykk for det samme etter en analyse av terrortrusselen mot Danmark.¹⁰ Analysen viste at terrorangrep utført av enkeltpersoner ikke er noe nytt fenomen, men at det i de siste årene har vært en tendens til at flere angrep i de vestlige landene foretas av enkeltindivider. Norden var i 2010 utsatt for tre tilfeller av ”soloterrorisme”. I Danmark fant det sted to terrorhandlinger, eller forsøk på det, utført av enkeltpersoner¹¹ og Stockholm ble rammet av Nordens første selvmordsbomber.¹²

Etter at Norge ble rammet av terrorhandlinger på Utøya og i Regjeringskvartalet 22. juli 2011, har denne diskusjonen fått en ny dimensjon. Terroranslagene ble utført av en gjerningsmann som mest sannsynlig har operert alene. I etterkant av de tragiske hendelsene har det vært et stort fokus i media om handlingen kunne vært avverget. I den forbindelse har spørsmålet om strl. § 147 a tredje ledd bør endres til også å omfatte enkeltpersoners forberedelseshandlinger vært omtalt.¹³ PST mener at 22. juli hendelsene har styrket behovet til å foreta lovendringer for å bedre PSTs antiterror

⁸ Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) s. 51

⁹ Se innslag i NRK nyheter 18.04.11, ”PST vil straffe soloterrorister” (<http://www.nrk.no/nyheter/norge/1.7600409>)

¹⁰ Foretatt av PETs senter for Terroranalyse (CTA) 5.april 2011.

¹¹ Karikaturtegneren Knut Westergaard ble angrepet 1. januar av en person i sitt hjem og 10. September ble en bombe sprengt ved et uhell på Hotel Jørgensen, tiltenkt å ramme Jyllandsposten.

¹² En selvmordsbomber sprengte seg selv i lufta i en av Stockholms mest travle handlegater 11. desember 2010. Kun han selv ble drept.

¹³ Se bl.a. artikkel i VG 11.08.11, ”PST: Ikke lov å overvåke ytringer i Norge” (<http://www.vg.no/nyheter/innenriks/oslobomben/artikkel.php?artid=10097709>) og Dagbladet 27.07.11, ”Terroren kan føre til økt overvåkning” (<http://www.dagbladet.no/2011/07/27/nyheter/terror/utoya/innenriks/17456952/>)

virksomhet. I et brev til Justisdepartementet ber PST blant annet om kriminalisering av spesielle forberedelseshandlinger til terror samt at det innføres en generell bestemmelse som rammer forberedelser til terrorhandlinger generelt, uten at det kreves forbund.¹⁴ Tidligere justisminister Knut Storberget har i kjølvannet av terroranslaget gitt uttrykk for en mulig utvidelse av strl. § 147 a tredje ledd.¹⁵ Regjeringen arbeider i disse dager med et høringsnotat som tar opp spørsmålet hvorvidt eksisterende lovgivning i tilstrekkelig grad rammer forberedelseshandlinger når det bare er en gjerningsperson inne i bildet.¹⁶

1.3 *Metode og kildebruk*

Da oppgavens tema blir behandlet med to ulike innfallsvinkler, gir dette seg også utslag for metodebruken i oppgaven. Den første delen av oppgaven, som tar for seg det rettsdogmatiske perspektivet, vil behandles med utgangspunkt i rettskildene lov, forarbeider, juridisk litteratur og traktater.¹⁷ Det er Straffeloven av 1902 § 147 a tredje ledd, som er kjernen for analysen. For å forstå innholdet i og bakgrunnen for regelen er lovens forarbeider, i form av offentlige utredninger og proposisjoner, av vesentlig betydning. Dokumentene som er utarbeidet i forberedelsene til den nye straffeloven av 2005 er også sentrale. Dette fordi oppgavens tema er å studere en endring av en regel, og dette synliggjøres i arbeidet med den nye straffeloven. Tidligere forarbeider, nærmere bestemt NOU 1993:3 og Ot.prp. nr. 64 (1998-1999), er også relevant for oppgaven da disse utredet for første gang spørsmålet om egne straffebestemmelser i bekjempelse av terrorisme.

Selv om den juridiske litteraturen er noe begrenset og bærer preg av relativt få bidragsytere, er det i den senere tiden skrevet flere artikler og noen bøker som omhandler temaet for oppgaven. Professor dr. juris Erling Johannes Husabøs arbeid, inngår både som en del i lovens forarbeider og som selvstendige bidrag.

¹⁴ Brev fra PST til Justisdepartementet datert 1. november 2011, tilgjengelig på <http://www.pst.politiet.no/> (lest 08.12.2011)

¹⁵ Innlag i NRK kveldsnytt 11.08.11 (<http://www.nrk.no/nett-tv/klipp/775720/>)

¹⁶ Se Prop. 1 S (2011-2012) s. 28

¹⁷ Basert på Eckhoffs rettskildelære, jf Eckhoff v/Helgesen:2001

Terrorlovgivningen ble til som følge av internasjonale instrumenter, slik at internasjonale konvensjoner og forpliktelser er av stor betydning for oppgaven. For å illustrere noen poeng som er av betydning for oppgavens tema, vises det til enkelte andre lands lovgivning. Straffeloven § 147 a tredje ledd har ikke vært oppe til Høyesterett, og rettspraksis er derfor ikke en rettskilde for oppgaven.¹⁸

For å få en større forståelse av den kontekstuelle sammenhengen for temaet i oppgaven vil det som tidligere nevnt ikke være tilstrekkelig med en rettsdogmatisk innfallsvinkel. Siden verdigrunnet blir utfordret av behov utenfor landets grenser, er rettskultur et egnet instrument til å analysere dette.

Rettskultur er en teori for å forstå retten, men har et uklart innhold og krever derfor en nærmere presisering. Sunde forklarer begrepet ved å si at *"...rettskultur er eit spørsmål om å forstå retten som noko meir enn materielle rettsreglar og institusjonar, men og som førestillingar om og forventningar til retten..."*¹⁹ Videre forklarer han at det er et samspill mellom individenes og de kollektive forestillingene og forventningene til retten, og mellom praksis og idé. Rettskulturen, som en del av vår generelle kultur, er alltid i endring i forhold til de alminnelige holdningene og verdiene i samfunnet generelt.

For å forstå innholdet i rettskultur vil oppgaven bygge på en idé om "den lagdelte retten". Kaarlo Tuori har utarbeidet en teori, "kritisk rettspositivisme", hvor han systematiserer retten til å bestå av ulike nivåer.²⁰ Sunde har latt seg inspirere av Tuoris teori i sin måte å forstå retten på, og denne forståelsen legges også til grunn for den andre delen av oppgaven.

Den lagdelte retten består av et overflatenivå, hvor man finner rettsregler som skal gi svar på gjeldende rett som for eksempel lover, forarbeider og rettspraksis. Under rettens overflate er rettens mellomnivå, som består av ulike rettslige prinsipper og idealer som ytringsfrihet. Dette er prinsipper som gir uttrykk for verdier som er viktige på et samfunnsmessig plan generelt og de ligger til grunn for reglene på overflatenivået.

¹⁸ "Bhatti-saken" jf TOSLO-2007-167415-2, var første gang bestemmelsen ble ført for retten, men spørsmålet som berørte strl. § 147 a har ikke vært oppe i Høyesterett.

¹⁹ Sunde:2005 s. 15 (min kursivering)

²⁰ Tuori:1999 s. 5-18

Under mellomnivået finnes de fundamentale grunnleggende tankene om retten. Her er de store ideene, som likhet for loven og forutberegnelighet som rettssikkerhetsverdi. Disse er gjerne så innarbeidet at de sjeldent blir omtalt i juridiske resonnementer.²¹

Endringene kan skje på alle de ulike nivåene i retten og det er et samspill mellom disse. Rettens overflatenivå er i konstant endring på grunn av produksjonen av nye bestemmelser, rettsavgjørelser og rettsvitenskapelige litteratur.²² Rettens mellomnivå er mer stabilt og endrer seg langsommere enn overflatenivået. Endringer av de rettslige prinsipper som ligger til grunn for rettsreglene, medfører derimot mer omfattende endringer av vår rettskultur. Under mellomnivået forekommer endringer mer sjeldent, og de skjer langsommere. De finner sted fordi de rettskulturelle forestillinger om og forventingene til retten gradvis blir endret. Når slike endringer først skjer får det store konsekvenser for nivåene over.²³

1.4 *Oppgavens struktur*

For å kunne analysere en endring av retten er det vesentlig å først se på innholdet i regelen, med et historisk tilbakeblikk og en redegjørelse for regelens bakgrunn. Videre vil det i oppgaven fokuseres på hvorfor det i Norge ikke straffbart å planlegge og forberede terrorhandlinger alene. Dette er interessant siden vi som det eneste landet i Norden ikke har gjort dette straffbart, og flere andre europeiske land har straffeansvar for enkeltpersoners forberedelseshandlinger.²⁴ Det blir i den sammenheng først redegjort for hvilke vurderinger som ble gjort i utarbeidelsen av strl. § 147 a, for deretter se nærmere på hvilke argumenter som er blitt ført i denne diskusjonen. For å fremheve at det er en verdidebatt, blir disse momentene sett i forhold til hvilke hensyn det tas til de ulike nivåene i retten. På denne måten vil oppgavens tema bevege seg fra en snever kontekst til en større sammenheng.

Det vil bli sett på ulike faktorer som påvirker utviklingen av retten. Fordi retten ikke eksisterer som et uavhengig isolert samfunnsfenomen, men den "...eksisterer i samfunnet, på

²¹ Sunde:2005

²² Tuori:1999 s. 17 og Sunde:2005 s. 27

²³ Sunde:2005 s. 31

²⁴ Se mer om dette i punkt 2.3

grunn av samfunnet og den eksisterer for samfunnet..."²⁵ er den i konstant utvikling. Oppgaven vil derfor vise til trekk som kan bidra til å forklare hvordan samfunnet påvirker retten. Det er i juridisk litteratur blitt pekt på noen tendenser til endringer av dagens strafferett, som kan relateres til spørsmålet om kriminalisering av forberedelse av terrorhandlinger. I oppgaven vil internasjonaliseringen og politisering av retten samt den pre-aktive dreiningen av strafferetten bli omtalt.

Avslutningsvis vil oppgavens tema knyttes til rettskultur i et videre perspektiv, da drøftelsen belyser flere dimensjoner ved rettskultur som fenomen. Hensikten med oppgaven er ikke å gi noen konklusjon, for klare svar finnes ikke i denne problematikken. Det synes dermed mer hensiktsmessig å fremheve noen spørsmål som tematikken i oppgaven byr på.

2 Kriminalisering av forberedelse av terrorhandlinger - historisk tilbakeblikk og gjeldende rett

2.1 Forberedelseshandlinger i norsk strafferettstradisjon

En naturlig forståelse av "forberedelseshandlinger" har en vid betydning, da det kan regnes som alle handlinger som har til formål å legge til rette for utøvelsen av en straffbar handling. Den strafferettslige forståelsen er imidlertid snevrere, da den skiller mellom handlinger som regnes som forsøk og forberedelse. Husabø har følgende definisjon av forberedelseshandling;

"... ei handling som er gjort med forsett om anten åleine, saman med andre eller ved hjelp av andre å fullføre eit brotsverk, men utan at handlemåten har kome langt nok til at det utgjer eit straffbart forsøk for denne deltakaren sin del".²⁶

Hovedregelen i norsk rett er at forberedelser til straffbare handlinger ikke er straffbart. Begrunnelsen for dette er at når en handling er på forberedelsesstadiet, er avstanden til den fullbyrdede handling så stor, at den anses som mindre straffverdig. Den

²⁵ Sunde:2005 s. 32

²⁶ Jf Husabø:1999 s. 307

forbryterske vilje har ikke manifestert seg så sterkt på dette stadiet. Den forberedende handling gir ikke "...et tilstrekkelig pålitelig uttrykk for en fast forbrytersk vilje".²⁷

Lovgiver har markert når en handling skal regnes som rettsstridig gjennom strl. § 49 første ledd, som sier at en handling først er straffbar når det foreligger et forsøk.²⁸ Dette innebærer at rene forberedelseshandlinger er straffrie. Det er allikevel en del unntak fra hovedregelen. Visse forberedelseshandlinger er gjort til særskilte straffebud som for eksempel strl. § 161 som rammer anskaffelse av skytevåpen, våpendeler, ammunisjon eller sprengstoff til å begå en forbrytelse. I norsk rett er det også en tradisjon for å kriminalisere inngåelse av avtaler, såkalt "forbund", om å utføre visse alvorlige forbrytelser, som for eksempel drap jf strl. § 233a og ran jf strl. § 269 nr. 1.

Spørsmålet om kriminalisering av forberedelseshandlinger har gjennom tidene vært oppe til vurdering flere ganger. Ved utarbeidelsen av straffeloven ble det av Straffelovkommisjonen av 1885 uttalt at det ikke var ønskelig med en generell kriminalisering av forberedelseshandlinger. Det ble sett på som mer hensiktsmessig å gjøre visse forberedelseshandlinger straffbare som selvstendige overtredelser.²⁹ I arbeidet med den nye straffeloven utredet Husabø, etter oppdrag fra Straffelovkommisjonen, om det var behov for en endring av rettsstillingen på dette området. Husabø konkluderte med at det ikke var grunn til en generell kriminalisering av forberedelseshandlinger, men at den kasuistiske tilnærmingen med å kriminalisere enkelte forberedelseshandlinger fortsatt burde være gjeldende.³⁰ Lovgiver sluttet seg også til denne konklusjonen, slik at utgangspunktet i norsk rett vil fortsatt være at forberedelseshandlinger er straffrie.³¹

Spørsmålet om kriminalisering av forberedelseshandlinger er altså ikke et nytt fenomen i norsk strafferett. Men det er gjerne forberedelseshandlinger som anses å være av en særlig samfunnsskadelig eller farlig karakter som er satt i en særstilling i loven ved å være et unntak fra hovedregelen. Det må kunne påvises et samfunnsmessig behov for å

²⁷ Se bl.a. Andenæs:2004 s. 347

²⁸ Jf strl. § 49, 1. ledd; "Strafbart Forsøg foreligger, naar en Forbrydelse ei er fuldbyrdet, men der er foretaget Handling, hvorved dens Udførelse tilsigtedes paabegyndt".

²⁹ Husabø:1999 s. 305

³⁰ Utredningen fra 3. juli 1998 er gjengitt i sin helhet i Husabø:1999 del 3

³¹ Se NOU 2002:4 s. 98 og Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) s. 104

legitimere en kriminalisering av den enkelte forberedelseshandling og dette behovet må veie tyngre enn de uheldige følgene av en kriminalisering.³²

Det har i de siste årene vært en tendens til en utvidende kriminalisering av forberedelseshandlinger. Blant annet ble det i 1999 straffbart å inngå avtaler om drap og grov legemsbeskadigelse jf strl. § 233 a, og strl. § 223 ble utvidet til å ramme inngåelse av alvorlig frihetsberøvelse.³³ Videre ble strl. § 161 om innkjøp av våpen om å utføre alvorlige forbrytelser utvidet i 2002,³⁴ og i 2003 kom et nytt straffebed som rammer de som inngår forbund om å begå kriminelle handlinger som ledd i virksomheten til en organisert kriminalitet jf strl. § 162 c.³⁵ Straffelovens § 147 a tredje ledd, som er den sentrale bestemmelsen for oppgavens tema, er nok et eksempel på de siste årenes utvidelse av forberedelsesansvaret.³⁶

2.2 *Norges holdning til egne terrorbestemmelser*

Før terrorangrepet mot USA 11. september 2001 ble det ikke ansett som nødvendig med egen terrorlovgivning i norsk rett. Sikkerhetsutvalget vurderte i NOU 1993:3 behovet for egne bestemmelser om terrorhandlinger.³⁷ Utvalget kom til at det ikke burde innføres egne bestemmelser om terrorisme da straffeloven var vid nok til å fange opp om en forbrytelse er begått som terrorisme. Terroristhandlinger skulle behandles under den ordinære strafferetten av de tradisjonelle straffebedene, og ikke av særskilte strafferettslige bestemmelser. Det ble blant annet uttalt at straffebedigheten av en handling burde vurderes ut fra handlingen i seg selv, " ...ikke hvorvidt merkelappen "terrorisme" kan knyttes til virksomheten". Videre begrunnet utvalget sin beslutning med at egne bestemmelser om terrorisme kan " ...føre til en øket, uønsket fokusering på terrorisme som fenomen".³⁸

³² Husabø:1999 s. 368

³³ Jf lov 3. des. 1999 nr. 82

³⁴ Jf lov 28. juni 2002 nr. 53

³⁵ Jf lov 4. juli 2003 nr. 78

³⁶ Jf lov 28. juni 2002 nr. 54

³⁷ NOU 1993:3 s. 43-44

³⁸ NOU 1993:3 s. 43

Utvalgets konklusjon om at det ikke burde innføres egne bestemmelser for terrorisme ble støttet i Ot.prp. nr. 64 (1998-1999). Det ble blant annet sagt at "det virker lite naturlig bare å innføre særbestemmelser om terrorisme" og at det "trolig vil ha liten eller ingen betydning for straffbarheten eller for straffutmålingen å innføre en særbestemmelse om terrorisme".³⁹

Etter 11. september 2001 ble det en radikal endring i lovgivers syn på dette. Bekjempelse av terrorisme ble sett som en utfordring for hele verdenssamfunnet som måtte bekjempes med et internasjonalt samarbeid. Det ble et fokus på terrorismens internasjonale karakter og at kampen mot terrorisme må skje på tvers av nasjonale grenser. Det måtte derfor "...etableres lovhjemler som gjør det mulig å ramme terrornettverkernes bakmenn og støttespillere der de befinner seg". Det understrekes at formålet med strl. § 147a er å "...markere klart i loven at slike handlinger anses som svært samfunnsskadelig, og at de skal straffes strengt".⁴⁰ Fra å se det som uheldig og uønsket i 1993 og 1998 å ha fokus på terrorisme som fenomen, er det nettopp dette som er lovgivers motiv etter 11. september 2001. Hvor Sikkerhetsutvalget i 1993 påpekte at terrorisme skulle behandles på lik linje med annen form for kriminalitet, ble det nå viktig med egne straffebestemmelser for å markere at terrorisme blir sett på som svært alvorlig og ødeleggende for samfunnet. Denne innstillingen blir enda mer tydelig ved at den nye straffeloven får et eget kapittel om "Terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger" i lovens kapittel 18.⁴¹ Bakgrunnen for dette er blant annet å gjøre terrorproblematikken mer synlig og at det er terrorisme som anses som den fremste trussel mot rikets sikkerhet.⁴² Det er tilsynelatende den symbolske effekten som er motivasjonen for endringene.⁴³

2.3 *Straffeloven § 147a - bakgrunn og ordlyd*

Dagen etter terroranslaget mot USA 11. september 2001 gikk FNs sikkerhetsråd sammen og vedtok resolusjon 1368, som konstaterte at anslaget var en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet. Resolusjonen viser til retten til individuelt og kollektivt selvforsvar i FN-pakten.⁴⁴ Sikkerhetsrådet fulgte opp denne resolusjonen med

³⁹ Ot.prp. nr. 64 (1998-1999) s. 129

⁴⁰ Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) s. 2

⁴¹ Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff

⁴² Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 14

⁴³ Mer om dette i Nordenhaug og Engene:2008

⁴⁴ FNs sikkerhetsråds resolusjon 1368 12. september 2001.

resolusjon 1373 vedtatt 28. september 2001, som er hjemlet i FN-pakten kap. VII.⁴⁵ Den inneholder flere ulike tiltak for bekjempelse av terrorisme. Deler av resolusjonen er folkerettslig bindende for medlemsstatene, og setter dermed krav til medlemsstatene om gjennomføring av resolusjonen gjennom nasjonal lovgivning. Resolusjonens punkt 2 bokstav e er blant disse og den pålegger statene å:

”Ensure that any person who participates in the financing, planning, preparation or perpetration of terrorist acts or in supporting terrorist acts is brought to justice and ensure that, in addition to any other measures against them, such terrorist acts are established as serious criminal offences in domestic laws and regulations and that the punishment duly reflects the seriousness of such terrorist acts”.

Straffeloven § 147 a er et resultat av Norges folkerettslig forpliktelse til å oppfylle resolusjonens punkt 2 bokstav e. Den ble vedtatt gjennom lov 28. juni 2002 nr. 54 og lyder som følgende;

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

- a) å forstyrre alvorlig en funksjon av grunnleggende betydning i samfunnet, som for eksempel lovgivende, utøvende eller dømmende myndighet, energiforsyning, sikker forsyning av mat eller vann, bank- og pengevesen eller helseberedskap og smittevern,
- b) å skape alvorlig frykt i en befolkning, eller
- c) urettmessig å tvinge offentlige myndigheter eller en mellomstatlig organisasjon til å gjøre, tåle eller unnlate noe av vesentlig betydning for landet eller organisasjonen, eller for et annet land eller en annen mellomstatlig organisasjon.

Straffen kan ikke settes under minstestrafen som er bestemt i straffebudene som er nevnt i første punktum.

Med fengsel inntil 12 år straffes den som med slikt forsett som nevnt i første ledd, truer med å begå en straffbar handling som nevnt i første ledd, under slike omstendigheter at trusselen er egnet til å fremkalle alvorlig frykt. Får trusselen en følge som nevnt i første ledd bokstavene a, b eller c, kan fengsel inntil 21 år idømmes. Medvirkning straffes på samme måte.

*Med fengsel inntil 12 år straffes den som planlegger eller forbereder en terrorhandling som nevnt i første ledd, ved å inngå forbund med noen om å begå en slik handling”.*⁴⁶

⁴⁵ FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 av 28. september 2001. Det er denne resolusjonen det henvises til videre i teksten når bare ”resolusjonen” omtales.

⁴⁶ Min kursivering

Det ble etter denne bestemmelsens tredje ledd straffbart å forberede og planlegge terrorhandlinger ved å inngå *forbund* med noen. Dette innebærer at det ikke er straffbart å planlegge terrorhandlinger *alene*, men å inngå en *avtale* med en annen om å begå en terrorhandling som nevnt i første ledd.⁴⁷

Det blir i forarbeidene uttalt at uttrykkene "planlegger" og "forbereder" er tatt med i lovteksten for å synliggjøre at bestemmelsen bidrar til å gjennomføre forpliktelsene etter Sikkerhetsrådets resolusjon 1373 punkt 2 bokstav e.⁴⁸ Resolusjonen forstås med andre ord som et pålegg om å kriminalisere forberedelse og planlegging av terrorhandlinger. Det er imidlertid uenigheter om hvordan punkt 2 e i resolusjon 1373 skal forstås, og ikke alle mener at resolusjonen stiller konkrete krav om kriminalisering av forberedelseshandlinger.⁴⁹ Husabø mener at resolusjonen skal tolkes annerledes enn andre tradisjonelle folkerettslige avtaler og uttaler at det grunn til å tolke den; "...meir som eit politisk dokument, som gi rom for tilpassing til nasjonal rett og rettstradisjon".⁵⁰ Det faller ikke inn under oppgavens tema med en inngående drøftelse av resolusjonens innhold, men dette belyser hvordan internasjonale forpliktelser kan tolkes og oppfattes forskjellig hvilket medfører at de får ulikt innhold ved gjennomføringen i nasjonal lovgivning. De fleste europeiske landene har en eller annen form for kriminalisering av forberedelse til terrorhandlinger. Storbritannia er et land med en svært vid terrorlovgivning,⁵¹ som "Terrorism Act 2006" chapter 5 (1) er et eksempel på. Den rammer generelle forberedelseshandlinger og lyder som følgende;

"(1) A person commits an offence if, with the intention of—

(a) committing acts of terrorism, or

(b) assisting another to commit such acts, he engages in any conduct in preparation for giving effect to his intention".⁵²

⁴⁷ "Forbund" skal forstås på samme måte som ellers i strafferetten; "Å inngå forbund vil si at to eller flere personer avtaler at de skal begå en bestemt forbrytelse, i dette tilfellet en terrorhandling som nevnt i første ledd. På den måten er det gjort straffbart å begå visse forberedelseshandlinger som vanligvis ville ha vært lovlige." jf Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) s. 137.

⁴⁸ Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) s. 137

⁴⁹ Se blant annet Nystuen:2002 s. 10, som mener det ikke er grunnlag for å lese resolusjonen slik dersom artikkelen tolkes i lys av resolusjonen for øvrig.

⁵⁰ Husabø:2002 s. 2 (Høringsuttalelse)

⁵¹ Terrorlovgivningen i Storbritannia er blitt prøvd flere ganger for EMD, hvor Storbritannia har tapt. Se for eksempel EMDs dom 12. jan. 2010 "*Gillian and Quinton vs. The United Kingdom*" A 4158/05 .

⁵² Terrorism Act 2006 5(1)

Både Danmark, Sverige og Finland har gjort det straffbart å planlegge og forberede terrorhandlinger alene, som følge av gjennomføringen av resolusjon 1373.⁵³

Eksempelene ovenfor indikerer at det er en "mildere" terrorlovgivning i Norge på dette området enn i flere europeiske land. Siden terrorlovgivningen i Norge og landene henvist til ovenfor springer ut av den samme resolusjonen, er det interessant å se nærmere på hvilke vurderinger som ble foretatt ved gjennomføringen av resolusjon 1373 i norsk lovgivning, og begrunnelsen for at det ikke er straffbart å planlegge og forberede terrorhandlinger alene i dette landet.

2.4 Vurderinger ved utformingen av strl. § 147 a tredje ledd

I høringsnotatets forslag av 20. desember 2001 foreslo Justisdepartementet en generell bestemmelse i strl. § 147 a tredje ledd om å gjøre det straffbart å planlegge eller forberede terrorhandling for å oppfylle forpliktelsene etter FNs resolusjon 1373 punkt 2 e. Et slikt straffebud ville også ramme den som forbereder terrorhandlinger alene. Hensikten med bestemmelsen var å sørge for å unngå at straffeverdige planlegging eller forberedelse av terrorhandlinger skulle falle utenfor loven.⁵⁴ Høringsforslaget ble utsatt for en del kritikk, og etter at forslaget hadde vært på høring ble det moderert til kun å omfatte straffeansvar for forberedelse og planlegging av terrorhandlinger ved å inngå forbund med noen.⁵⁵

En del høringsinstanser var skeptiske til en generell kriminalisering av forberedelseshandlinger. Flere påpekte at en slik utforming av en straffebestemmelse, ville bryte for mye med norsk strafferettslig tenkning. Rettspolitisk forening fremhevet den tradisjonelle grensen i norsk rett mellom straffri forberedelse og straffbart forsøk som en fornuftig grense for når en handling skal anses som straffbar. Det ble av flere instanser også vist til den norske strafferettslige tradisjonen, om å gi egne straffebestemmelser rettet mot dem som inngår "forbund" om å utøve særlig

⁵³ Jf Den danske straffeloven § 114 e, den svenske Lag om straff for terroristbrott (2003:148) § 4 og den finske straffelagen kap. 34 a § 2.

⁵⁴ Ot.prp. nr 61 (2001-2002) s. 40

⁵⁵ Dette er også videreført i § 133 i den nye straffeloven 2005.

samfunnsskadelig virksomhet, som en bedre løsning.⁵⁶ Husabø mente i sin høringsuttalelse at forslaget utforming var for vid og vag, og at det var et sterkt behov for å presisere hvilke typer forberedelseshandlinger som skal være straffbare. Han påpekte at den norske lovgivningstradisjonen tilsa en større grad av konkretisering av de straffbare forberedelseshandlingene enn det som var foreslått.⁵⁷

Kritikken av departementets opprinnelige lovforslag var i stor grad begrunnet ut fra rettssikkerhetsprinsipper. Dommerforeningen var en av instansene som understreket at en slik generell bestemmelse ville gå veldig langt etter norsk tradisjonell rettsoppfatning, og mente forslaget kunne oppfattes som at "...alle former for overveielser, enhver kontakt med andre og enhver handling uansett fjernhet til det endelige mål skal straffes når formålet er å begå en terrorhandling".⁵⁸ Av andre instanser ble det blant annet uttalt at på grunn av forslaget upresise regel ville det bli vanskelig å forutberegne sin rettsstilling, og flere så det som problematisk at bestemmelsen ville gi politiet adgang til å benytte utradisjonelle etterforskningsmetoder.

Departementet tok noen av uttalelsene til etterretning og sa seg enig i at punkt 2 e i resolusjonen kunne gjennomføres på en annen måte. De fulgte opp den norske straffelovgivningstradisjonen med forbundsbestemmelse, slik at den til en viss grad var bedre i tråd med norsk straffeansvar for forberedelseshandlinger. Departementet la særlig vekt på kritikken som hadde sin begrunnelse i legalitetsprinsippet, og at det av den grunn var behov for mer presise og klare regler. Departementet ønsket heller ikke et straffebud som uttrykkelig angir hvilke former for fysiske forberedelser som er straffbare, da "...det meste av dagliglivets handel og vandel..." ville omfattes av den objektive gjerningsbeskrivelsen ved en slik straffebestemmelse. Det ble også av rettssikkerhetsgrunner sett på som problematisk med en vidtgående kriminalisering av potensielle forberedelseshandlinger, at avgjørelsen av skyldspørsmålet ville i for stor grad bero på bevisvurderingen av den tiltaltes sinnelag.⁵⁹

⁵⁶ Se utdrag fra høringsinstansenes syn i Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) s. 50-53.

⁵⁷ Husabø:2002 (Høringsuttalelse)

⁵⁸ Ot.prp. nr. 61. (2001-2002) s. 52

⁵⁹ Ot.prp. nr 61 (2001-2002) s. 55

3 Diskusjonens argumenter og vurderinger

3.1 Nærmere om Husabøs argumenter

Husabø er en av dem som har vært fremtredende i diskusjonen om kriminalisering av forberedelseshandlinger og påpeker flere problemer med en kriminalisering av planlegging og forberedelse av terrorhandlinger. I høringsuttalelsen nevnt ovenfor, gir han uttrykk for at en innføring av særskilt straffebud om terrorisme kan sees som en naturlig og nødvendig utvikling i forhold til den generelle globaliseringen og terrortrusselen, men at det er flere rettssikkerhetsproblemer ved en slik kriminalisering.⁶⁰ Blant annet viser han til en tendens av en uheldig subjektivisering av straffeansvaret, at politiet indirekte får utvidet sine fullmakter til å bruke utradisjonelle etterforskningsmetoder og det kan være problematisk i forhold til legalitetsprinsippet.

3.1.1 Subjektivisering av straffeansvaret

En "større subjektivisering" av straffeansvar innebærer at personen sin subjektive innstilling, i form av forsett, hensikt eller motiv, får en mer dominerende rolle i vurderingen av om en handling er å regne som en lovovertrædelse. Tradisjonelt kommer de subjektive vilkårene i tillegg dersom de objektive vilkårene for straff er oppfylt. Ved en omfattende kriminalisering av forberedelseshandlinger, som i det ytre har en helt hverdagslig karakter, blir det en større vektlegging av det subjektive elementet ved handlingen. Det blir mer fokus på hva personen har tenkt å gjøre fremfor hva personen har gjort, siden det blir forsettet eller motivet bak handlingen som avgjør om handlingen er straffbar eller ikke. Dette fører igjen til en fare for uriktige domfellelser, som setter press på uskyldpresumsjonen.⁶¹ Når saken i større grad står og faller på bevisføringen for tiltaltes tanker, blir det en mer usikker bevisføring. Det er problematisk å bevise de subjektive motivene for en handling, da dette ikke kan utledes ut fra handlingens karakter og omstendighetene rundt. Bevisføringen vil da lett basere seg på indisier og det kan være vanskelig for en mistenkt å bevise sin uskyld.⁶²

⁶⁰ Husabø:2002 s. 3 (Høringsuttalelse)

⁶¹ Uskyldpresumsjonen ("in dubio pro reo") er et grunnleggende rettsstatsprinsipp, blant annet uttrykt i EMK art 6 (2), om at man skal regnes som uskyldig til det motsatte er bevist eller at "enhver hver rimelig tvil skal komme tiltalte til gode". Se Strandbakken:2003 s. 27

⁶² Bl.a. Husabø:1999 del 3, særlig kap. 3.2 og 3.3 samt Husabø:2004 s. 184-185

3.1.2 Utvidelse av politiets fullmakter

Husabø viser også til at et forberedelsesansvar gjør at området for politiets adgang til bruk av tvangsmidler utvides. Mulighet til bruk av tvangsmidler blir flyttet frem på et tidligere stadium, når det er skjellig grunn til mistanke av en forberedelseshandling. Dette kan medføre en mer effektiv etterforskning, men det vil også føre til et større inngrep i privatlivets fred. På mistankestadiet er det uklart hvem som er skyldig og uskyldig. Siden det stilles lavere krav til ytre handling ved straffebestemmelser på forberedelsesstadiet, vil det trolig også være enklere å få igjennom kravet til at "skjellig grunn til mistanke" er oppfylt hos domstolene. Dette gjør at det blir større fare for at tvangsmidlene rammer uskyldige.⁶³ Bruk av tvangsmidler er inngripende i seg selv, og ønsket om bruk av tvangsmidler kan ikke alene begrunne en kriminalisering av forberedelseshandlinger. Det kreves en selvstendig legitimering, som er knyttet til mistanken om et straffbart forhold. Dersom en kriminalisering begrunnes med behovet for tvangsmidler blir det et sirkelresonnement.⁶⁴

3.1.3 Legalitetsprinsippet

Legalitetsprinsippet trekker Husabø frem som et sentralt problem ved en kriminalisering av forberedelseshandlinger. Legalitetsprinsippet er det grunnleggende rettsstatsprinsippet som skal sikre borgerne fra overgrep og vilkårlighet, samt gjøre borgerne i stand til å forutberegne sin rettsstilling.⁶⁵ Det strafferettslige legalitetsprinsipp kommer hovedsakelig til uttrykk i Grl. § 96, som krever lovhjemmel for at noen kan straffedømmes.⁶⁶ Lovskravet innebærer også et presisjonskrav, som en viktig rettesnor for lovgiver i utformingen av lovbestemmelsen. Den må være tilstrekkelig klar og tydelig.⁶⁷ Det er i forhold til dette Husabø mener det er problematisk

⁶³ Husabø:1999 kap. 3.4 og 2003 s. 100

⁶⁴ Husabø:1999 del 3, se spesielt kap. 2.4 og 3.4

⁶⁵ Se for eksempel NOU 2009:15 s. 64. For en inngående drøftelse av legalitetsprinsippet se Jacobsen:2009 kap. 5.

⁶⁶ "Dømmes" i Grl. skal leses som "straffedømmes". Legalitetsprinsippet fremkommer også av EMK art. 7, men etter den bestemmelsen er det ikke krav om formell lov slik det er etter Grl. § 96. Se Aall:2007 s. 95

⁶⁷ Se bl.a. Husabø:1999 s. 370-371 og Strandbakken:2004 s. 195. Presisjonskravet følger også av EMDs dom 26. april 1979 "*Sunday Times vs. Storbritannia*" A 30 (1979). Hva som ligger i presisjonskravet er imidlertid noe uklart, se mer om dette i Jacobsen:2009 kap. 5.

med kriminalisering av forberedelseshandlinger. Delvis skyldes dette problemene med definisjonen av terrorisme, som lett blir for vid og vag.⁶⁸ Men også fordi forberedelser til terrorhandlinger gjerne er av dagligdags karakter, som ikke skiller seg fra helt legitime gjøremål. Det å leie en bil, kjøpe et kart eller en kikkert kan alle være aktiviteter i forberedelsen av en terrorhandling. Dette gjør at slike straffebestemmelser kan bli uklare og lite konkretisert. En generell kriminalisering av forberedelseshandlinger kan få den konsekvens at det blir uklart hvor skillet mellom rett og urett går. Ved å oppstille ekstraordinære subjektive krav som kompensasjon for den svake objektive gjerningsbeskrivelsen, i form av "terrorforsett" (som et subjektivt overskudd), vil i følge Husabø ikke avhjelpe det som er problematisk i forhold til legalitetsprinsippet. "Folk bør kunne føresjå kva handelmåtar som er straffbare, ikkje berre kva motiv det er ulovleg å ha når ein handlar".⁶⁹ Husabø mener med andre ord at presisjonskravet i legalitetsprinsippet gjelder for den objektive gjerningsbeskrivelsen og kan ikke ivaretas ved kvalifiserte subjektive vilkår.⁷⁰

3.2 *Vurderinger i lovgivningsprosessene*

Justisdepartementet har etter at de gikk bort fra det opprinnelige lovforslaget om en generell kriminalisering av forberedelse av terrorhandlinger, gitt uttrykk for at det ikke er aktuelt å utvide forberedelsesansvaret for terrorhandlinger ytterligere.⁷¹ Spørsmålet har vært oppe til vurdering ved flere anledninger i forbindelse med arbeidet med den nye straffelovgivningen. Argumentene for ikke å innføre en generell kriminalisering av forberedelseshandlinger, er i stor grad i samsvar med og bygger på de innvendingene som Husabø har fremsatt.

Straffelovskommisjonen vurderte i NOU 2002:4 en generell kriminalisering av forberedelseshandlinger i den alminnelige delen i den nye straffeloven. Det vises hovedsakelig til Husabø sin utredning om forberedelseshandlinger som ble avgitt 3. juli

⁶⁸ Terrorismen defineres i strl. § 147 a, men lovgiver erkjenner vanskelighetene med en definisjon jf Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) s. 42-46. For øvrig finnes det ingen internasjonal enighet om dette, men EU-definisjonen har vært retningsgivende for land også utenfor EU, jf Husabø:2004 s. 182. Se også Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 158-159.

⁶⁹ Husabø:2004 s. 188

⁷⁰ Se mer om Husabøs forståelse av legalitetsprinsippet drøftet av Jacobsen:2009 s. 327

⁷¹ Se blant annet Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) s. 55 og i Ot.prp. nr. 60 (2004-2005) s. 124.

1998, og hans betenkeligheter som det er referert til ovenfor.⁷² Kommisjonen støttet Husabø sitt syn om at det ikke er grunn til å innføre et generelt forberedelsesansvar for alvorlige straffbare handlinger og at den kasuistiske tilnærmingen, som å kriminalisere avtaler for visse typer alvorlige overtredelser, bør følges.⁷³

I 2003 avga Lundutvalget en utredning som blant annet hadde som mandat å vurdere behov for endring av reglene om etterforskningsmetoder for saker om terror. Strafflovkommisjonens generelle synspunkt om kriminalisering av forberedeshandlinger ble lagt til grunn, men utvalget gav uttrykk for en skepsis til den retningen lovgivningsvirksomheten har tatt etter 11. september 2001. Lundutvalget mener at angrepet 11. september 2001 førte til en forskyvning av balansepunktet mellom hensynet til samfunnsvern og individets rettssikkerhet.⁷⁴ Straffeloven § 147 a er etter utvalgets syn et eksempel på dette, og utvalget påpeker at;

”Det som preger denne lovgivningen, der balansepunktet mellom samfunnsvern og rettssikkerhet nærmest må sies å være under stadig forskyvning, er at hvert tiltak ses for seg uavhengig av det som burde være et overordnet perspektiv: Hva betyr den pågående utvikling, der hvert enkelt tiltak inngår som ett element, for den verdi som ligger i bevaringen av den norske strafferettslige tradisjon med sitt lave inngrepsnivå? Hva betyr det for de tradisjonelle norske holdninger til forholdet mellom stat og individ, holdninger som har vært bestemmende for tilliten og tryggheten i det norske samfunn og derved også av betydning for kriminalitetsutviklingen?”⁷⁵

Utvalget fremhever hvordan straffelovgivningen er et resultat av en avveining mellom hensynet til samfunnsvern og rettssikkerhetshensyn, og at ”Balanseforholdet mellom disse hensynene, som begge tilsikter vern av grunnleggende behov for frihet og trygghet, vil variere i tid og rom, i utviklingens medfør, under varierende trusselbilder og under innflytelse av forskjeller i kultur og rettstradisjoner”.⁷⁶ Det presiseres at Norge tradisjonelt har et lavt inngrepsnivå i forhold til andre land, som er et ”...meget verdifullt element i det norske samfunn”.⁷⁷ Videre understrekes det at rettsstatens prinsipielle holdning må være at det stilles et krav om nødvendighet i forhold til hvilke handlinger som skal straffelegges eller gi grunnlag for

⁷² Utredningen gjengitt i Husabø:1999 del 3

⁷³ NOU 2002:4 kap. 4.5.4

⁷⁴ Se NOU 2003:18 bl.a. s. 63

⁷⁵ Jf NOU 2003:18 s. 135

⁷⁶ NOU 2003:18 s. 61

⁷⁷ NOU 2003:18 s. 16, se også s. 61-62

straffeprosessuelle tvangsmidler. Dette med utgangspunkt i skadefølgeprinsippet⁷⁸ og en avveining ”...av hensynet til samfunnsvern og hensynet til rettssikkerhet i vid forstand, der også den norske strafferettslige tradisjon vil være av betydning”.⁷⁹

I Ot.prp. nr. 90 (2003-2004), om forslag til den nye straffelovens alminnelige del, slutter departementet seg til Straffelovkommisjonen og Husabø sitt syn . Blant annet trekker departementet frem at et vidtgående forberedelsesansvar er lite heldig da svært mange forberedelses handlinger i det ytre ikke kan skilles fra dagligdagse lovlige gjøremål, og at det dermed er personens sinnelag som blir det avgjørende for om en handling er å anse som straffbar eller ikke. Dette kan føre til en risiko for uriktige domfellelser. Andre momenter som vektlegges er at forberedelseshandlinger ligger fjernt fra hovedhandlingen som forberedes og er dermed mindre straffeverdig, samt at slik kriminalisering vil redusere handlefriheten og føre til et svekket personvern. Departementet kom derfor frem til at det ikke er ønskelig med en generell kriminalisering. Det ble uttalt at kriminaliseringen av forberedelseshandlinger burde rette seg mot ”...det som i det ytre bærer bud om å være nettopp det”, som inngåelser av forbund er eksempel på. Forutsetning for et slikt straffeansvar er at det gjelder lovovertrædelser av særlig samfunnsskadelige karakter.⁸⁰

Da departementet gjorde en vurdering av politiets behov for metoder i forebyggende øyemed i Ot.prp. nr. 60 (2004-2005), ble det vist til de samme hensynene som i Ot.prp. nr. 90 (2003-2004). Departementet ønsket ikke å utvide politiets tilgang til metoder ved en økt kriminalisering av forberedelseshandlinger, da dette ville gå for langt i forhold til hensynet til personvernet og rettssikkerheten. Dilemmaene lovgiver står overfor ble fremhevet, om behovet for samfunnsvern samtidig som enkeltes personvern og rettssikkerhet skal ivaretas. Det ble vist til en utvikling i samfunnet som tilsier et økt behov for politiets mulighet til å gripe inn og avverge terrorhandlinger. Det understrekes at det er viktigere å avverge en terrorhandling enn å oppklare den i ettertid. Men dette fører til et sterkere press på personvernet og rettssikkerhetsidealer,

⁷⁸ Skadefølgeprinsippet er et prinsipp som Straffelovkommisjonen tar utgangspunkt og innebærer at ”Bruk av straff kan bare forsvares overfor atferd som medfører skade eller fare for skade på interesser som må vernes av samfunnet, og som ikke kan vernes på annen måte”, jf NOU 2003:18 s. 64. Mer om dette se Ot.prp. nr. 90 (2002-2003) s. 83-85.

⁷⁹ NOU 2003:18 s. 17

⁸⁰ Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) s. 105

og uskyldige personer vil i større grad kunne bli utsatt for inngripende etterforskningsmetoder. Departementet gikk ikke inn for å gå lengre i kriminalisering av forberedelseshandlinger for å utvide politiets metoder, da dette ville sette personvernet og rettsikkerheten til side på en uakseptabel måte. "Behovet for å bruke tvangsmidler kan ikke alene begrunne en kriminalisering, men krever en selvstendig begrunnelse".⁸¹

Ønsket om at utgangspunktet i norsk rett fortsatt skal være at forberedelseshandlinger er straffefrie, kom igjen til uttrykk i departementets forslag til endringer i den nye straffeloven i Ot.prp. nr. 8 (2007-2008).⁸² I proposisjonen er det en gjennomgang av de internasjonale instrumentenes betydning for den norske straffelovningen, som i stor grad setter premisser for utformingen av lovgivning. Den norske strafferettslige tradisjonen fremheves i de ulike vurderingstemaene som behandles. Blant annet vises det til at departementet har vektlagt å gjennomføre de internasjonale forpliktelsene "...på en måte som best mulig lar seg forene med den norske lovgivningstradisjonen...".⁸³ For å unngå at det ved en gjennomføring av forpliktelsene fører til en "... unødig kriminalisering av handlinger som etter sin art tradisjonelt er straffrie i norsk rett, som for eksempel forberedelseshandlinger..." forslo departementet å gjennomføre dem med egne særskilte straffebestemmelser.⁸⁴ Dette representerer også en endring av den tradisjonelle måten å oppfylle forpliktelser på, fra en passiv tilnærming med henvisning til generelle straffebud, til en aktiv oppfølging med særskilte straffebud.

4 En kort oppsummering

Straffelovens § 147 a tredje ledd er et unntak fra hovedregelen i norsk rett om at forberedelser til straffbare handlinger er straffrie. Regelen ble til som en konsekvens av FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373, som også medførte et endring i den norske lovgivningstradisjonen ved at Norge nå fikk egne bestemmelser direkte rettet mot terrorhandlinger. Det er ikke straffbart å forberede og planlegge terrorhandlinger alene etter strl. § 147 a tredje ledd. Etter at denne bestemmelsen ble vedtatt har lovgiver i

⁸¹ Jf Ot.prp. nr. 60 (2004-2005) s. 124. Derimot foreslo departementet bl.a. en utvidelse av etterforskningsmetoder som romavlytting jf strpl. §222 d samt utvidelse av politiloven for å gi PST nye metoder i forebygging av bl.a. terrorhandlinger jf politil. § 17 d, se Ot.prp. nr 60 (2004-2005) kap. 1.

⁸² Se bl.a. Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 155

⁸³ Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 154

⁸⁴ Ot.prp. nr 8 (2007-2008) s. 107 og 154-155

sine vurderinger avvist en utvidelse av straffeansvaret for forberedelseshandlinger. I diskusjonen om dette spørsmålet er det blitt påpekt flere uheldige sider ved en slik kriminalisering. Lovgiver har valgt å ta hensyn til disse, og har derfor konkludert med at det ikke er ønskelig med en straffebestemmelse som også omfatter enkeltpersoners forberedelse av terrorhandlinger.

5 Rettens ulike nivåer

5.1 *Innledning*

Rettens ulike nivåer består av et overflatenivå med lover og rettsregler, et mellomnivå med rettslige prinsipper og et enda dypere nivå hvor vi finner de grunnleggende forestillingene om retten. I det følgende vil diskusjonen om et forberedelsesansvar for terrorhandlinger bli knyttet til disse rettslige nivåene.

5.2 *Hensyn til rettens overflate- og mellomnivå*

Diskusjonen om kriminalisering av forberedelseshandlinger har hovedsakelig foregått på et overflate- og mellomnivå i retten. Hensynene som ligger bak strl. § 147 a, er først og fremst motivert ut fra ønsket om å lojalt følge opp våre folkerettslige forpliktelser i bekjempelsen av terrorhandlinger. Det har vært viktig å uttrykke støtte til landene som er rammet av terrorisme, og bidra til et internasjonalt samarbeid samtidig som dette ikke strider for mye med grunnleggende rettsstatsprinsipper.

Vurderingen som ble foretatt var i første omgang på rettens overflatenivå. Nye folkerettslige forpliktelser gjorde at det ble sett på om det var behov for endringer i straffeloven for å oppfylle disse forpliktelsene, eller om straffebestemmelsene allerede oppfylte konvensjonen. Resolusjon 1373 ble tolket slik at det var nødvendig med endringer i loven.⁸⁵ I vurderingen om utformingen av bestemmelsen som skulle ramme forberedelseshandlinger, ble det tatt hensyn til hvordan dette ville harmonisere med den norske lovgivingstradisjonen. Dette talte i mot en generell kriminalisering, da den

⁸⁵ Se Ot.prp. nr. 61 (2001-2002)

norske straffelovgivningstradisjonen på dette området er å gi særskilte straffebestemmelser rettet mot å inngå forbund om å begå en kriminell handling.

Siden spørsmålet om kriminaliseringen har sin bakgrunn i forhold utenfor landets grenser, har den norske strafferettslige tradisjon vært fremtredende i argumentasjonen. I diskusjonen vises det til hvilke konsekvenser en endring på rettens overflatenivå, altså en kriminalisering av forberedelse av terrorhandlinger, vil ha for grunnleggende rettsstatlige prinsipper. Disse virker som generelle utgangspunkter i produksjonen av regler på rettens overflatenivå og diskusjonen har derfor vært preget av en verdidebatt. Skepsisen som har blitt rettet mot en generell kriminalisering av forberedelseshandlinger har fortrinnsvis vært begrunnet ut fra rettssikkerhetsprinsipper, særlig legalitetsprinsippet og hensynet til subjektiviseringen av straffeansvaret og uskyldpresumsjonen. Dette er hensyn som befinner seg på et mellomnivå i retten, som ligger til grunn for reglene på overflatenivået og er gjeldende på flere rettsområder. Lovgiver har gitt uttrykk for at det ikke er ønskelig å gå lenger i kriminalisering av forberedelseshandlinger fordi dette ikke vil harmonisere med grunnleggende prinsipper som befinner seg på rettens mellomnivå.

Diskusjonen har med andre ord ikke i noen utpreget grad vært rettet mot det dypere nivået i retten. Dette er kanskje naturlig, siden det er de fundamentale tankene om retten som befinner seg på dette nivået. Disse er gjerne så selvsagte for vår rettskultur, at de sjeldent blir diskutert. Jacobsen er en som har savnet dette perspektivet i denne diskusjonen. Han mener at både legalitetsprinsippet og uskyldpresumsjonen er fundamentale rettsstatsprinsipper, som er sentrale i diskusjonen om en vidtgående kriminalisering av forberedelseshandlinger. Men han mener at disse prinsippene allikevel ikke er det som setter begrensningen for en vidtgående kriminalisering av forberedelseshandlinger.⁸⁶

En generell kriminalisering av forberedelseshandlinger strider i følge Jacobsen verken med presisjonskravet i legalitetsprinsippet eller med de andre elementene i dette prinsippet. Han avviser blant annet at problemet med en generell kriminalisering i

⁸⁶ Jacobsen:2009 s. 110

relasjon til legalitetsprinsippet er at motivet for handlingen tillegges større vekt.⁸⁷ Presisjonskravet i legalitetsprinsippet er i følge Jacobsen oppfylt selv om det er intensjonen ved handlingen som er det avgjørende. Videre begrunner han det med at legalitetsprinsippet ikke oppstiller et absolutt presisjonskrav, og at en gjerningsbeskrivelse ikke nødvendigvis er vag selv om det er intensjonen ved handlingen som beskriver det straffbare. Hensynet bak legalitetsprinsippet, at en skal kunne forutberegne sin rettsstilling, er likefullt oppfylt da man selv er klar over hvilke motiv en har når en handler.⁸⁸ Selv om en generell kriminalisering av forberedelseshandlinger vil kunne sette press på uskyldpresumsjonen, vil heller ikke dette være det prinsipielt avgjørende for et slikt straffeansvar. Innvendingene til kriminaliseringen relatert til dette prinsippet er av en mer ekstern karakter, og vil kunne avhjelpes med andre bestemmelser til å håndtere disse følgeproblemene slik at kravet til bevis sikres bedre.⁸⁹

Jacobsen mener med andre ord at begrunnelsen for problemet med en generell kriminalisering av forberedelse av terrorhandlinger ikke befinner seg på rettens mellomnivå. En slik kriminalisering vil være uheldig relatert til prinsippene på dette nivået, men setter ikke skranken for kriminaliseringen. Det er først på et dypere nivå i strafferetten problemet aktualiseres, og etter hans oppfatning har ikke diskusjonen i tilfredsstillende grad har berørt dette. Ved å se det som ligger til grunn for disse prinsippene, ser man at det er her de mest essensielle problemene med et vidtgående forberedelsesansvar gjør seg gjeldende og vil være rettsstatlig problematisk.⁹⁰

5.3 *Hensynet til rettens dypstruktur*

I diskusjonen om et vidtgående straffeansvar er frihet et argument som blir anvendt, ofte omtalt som "den alminnelige handlefriheten".⁹¹ Dette fordi når strafferettens område utvides til å omfatte forberedelseshandlinger, vil handlefriheten innskrenkes tilsvarende. Blant annet har Husabø brukt dette argumentet i en artikkel hvor han tar

⁸⁷ Omtales av Husabø som "subjektivering av straffeansvaret", se punkt 3.1.1.

⁸⁸ Se Jacobsen:2009 kap. 5.4

⁸⁹ Jacobsen:2009 kap. 6.2, se også s. 400

⁹⁰ Jacobsen:2009 s. 110

⁹¹ "Den alminnelige handlefrihet" blir styrt av omfanget av kriminaliserte handlinger, se Jacobsen:2009 s. 421-422

for seg lovgivers utfordringer i lovgivningsprosessen med hensynet til effektivt samfunnsvern og rettssikkerhet. Han viser til at det grunnleggende formålet for rettsstaten er å "...gi rom for fridom og livsutfoldelse...".⁹² Dette blir også fremhevet av Straffelovskommisjonen i forbindelse med uttalelser om generelle utgangspunkter for straffelovgivningen. Det understrekes at prinsippet om at "...individet i størst mulig grad bør kunne handle fritt, og at straff bare bør kunne anvendes når tungtveiende grunner taler for det".⁹³ Jacobsen hevder imidlertid at hva "frihetsargumentet" mer konkret innebærer sjeldent blir klargjort for, og at det er et behov for en dypere redegjørelse av dette. Han vil nærmere bestemt grave seg lenger ned i den lagdelte retten, til rettens dypstruktur.

Jacobsen peker på at frihet regnes som en rettsstatlig grunnverdi, men argumenterer med at frihetskravet er noe mer enn den "alminnelige handlefrihet" ved at den har sitt utspring i et grunnpremiss om autonomi.⁹⁴ Videre viser han til at det er enkeltindividets autonomi som er kjernepunktet i rettsstaten. Den grunnleggende hensikten med strafferetten er å sikre enkeltindividets autonomi ved å gi individet vern mot omfattende inngrep fra statsmakten og fra andre individer som krenker den enkeltes autonomi. For at individet skal kunne utøve og realisere denne grunnpremissen forutsetter det at staten legger til rette for dette, blant annet i form av kriminalisering av enkelte handlinger. Ved sikringen av samfunnsmedlemmenes autonomi, må det i strafferetten foretas en balansering av individenes ulike autonomikrav, som også gjør seg gjeldende i forhold til kriminalisering av forberedelseshandlinger. Det å handle med en intensjon om å begå terrorhandlinger kan sies å være moralsk forkastelig, men det gjør det allikevel ikke nødvendigvis til gjenstand for strafferetten. Dette fordi det er til "...moralen sitt domene dei primært høyrer til".⁹⁵ Individene må ha rom for moralske refleksjoner som grunnlag for sine handlinger. Problemet med et vidtgående forberedelsesansvar er at det trenger for langt inn i sfæren av moralsk autonomi for den handlende. Det er først når den enkelte ved sin handling skaper en fare for krenkelse av andres autonomi, at en handlingen kan kriminaliseres. En kriminalisering av forberedelseshandlinger lar seg dermed ikke forene med det grunnleggende

⁹² Husabø:2003b s. 219

⁹³ NOU 2002:4 s. 79

⁹⁴ Jacobsen ser blant annet til Kants erkjennelse av individet sin status som moralsk autonomt, som innebærer en evne og rett til moralsk selvstyre. Se mer om det rettsstatlige frihetskravet og autonomipremissene i Jacobsen:2009 kap. 7 og 8.

⁹⁵ Jacobsen:2009 s. 619

verdimessige utgangspunktet i rettsstaten; *respekten for individets sin moralske autonomi*.⁹⁶

6 Endringer til tross for rettskulturelle hindringer?

Diskusjonen om et forberedelsesansvar for terrorhandlinger er blitt ført mot alle nivåene i retten, og handler om forestillinger og forventninger til strafferetten, altså vår *rettskultur*. Begrunnelsen for hvorfor det ikke er straffbart å planlegge og forberede terrorhandlinger alene i Norge, er at et vidtgående forberedelsesansvar ikke vil være i samsvar med vår rettskultur. Diskusjonen viser at det kan være problematisk med en slik kriminaliseringen i forhold til alle nivåene i den lagdelte retten, men at det er først i forhold til rettens dypstruktur, det ideologiske grunnlaget for retten, at et vidtgående forberedelsesansvar ikke lar seg forene.

Etter gjennomgangen ovenfor om lovgivers vurderinger, kan man registrere at det i løpet av en relativ kort periode har vært en endring av holdninger til bruk av strafferetten i terrorproblematikken. Før 11. september 2001 ble det ikke ansett som nødvendig med egne bestemmelser som direkte rettet seg mot terrorisme, mens det i løpet av det siste tiåret har det vært en betydelig utvikling av straffebestemmelser som rammer terrorhandlinger.⁹⁷ Denne tendensen gjør seg særlig synlig ved at den nye straffeloven 2005 får et eget kapittel om terrorhandlinger. I lovgivningsprosessen er det som påpekt, en rekke ganger tatt standpunkt til at det ikke er aktuelt med en videre kriminalisering av forberedelseshandlinger. Til tross for dette gis det nå uttrykk for at det kan være aktuelt å utvide forberedelsesansvaret til også å omfatte enkeltpersoners forberedelse av terrorhandlinger.⁹⁸

Det kan altså konstateres at det foregår en endring av synet på strafferettens rolle i bekjempelse av terrorisme. I diskusjonen om kriminalisering av forberedelseshandlinger er det flere som viser bekymring for at en utvidelse av

⁹⁶ Jacobsen:2009. kap. 7 og 8 (Min kursivering)

⁹⁷ For eksempel strl. § 147 a, § 147 b og § 147 c.

⁹⁸ Jf bl.a. tidligere justisminister Knut Storbergets uttalelser i NRK 1 kveldsnytt 11. aug. 2011(<http://www.nrk.no/nett-tv/klipp/775720/>) og St.prp. 1S (2011-2012) s. 16 hvor regjeringen signaliserer at det arbeides med et høringsnotat om dette.

forberedelsesansvaret fører til en ekspansjon av straffelovgivningen og mener at dette er en del av en større endring av strafferetten som sådan. Lundutvalget rettet som tidligere nevnt, blant annet kritikk til den utviklingen lovgivningen har tatt i forhold til hvordan lovbestemmelser som kommer til i et raskt tempo ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til hva dette gjør med den norske rettstradisjonen.⁹⁹ Utvalget uttrykker med andre ord en bekymring for hvilken betydning dette har for vår *rettskultur*, og at det som skjer på rettens overflatenivå i form av nye lovbestemmelser ikke sees i forhold til de underliggende nivåene i retten. Husabø og Jacobsen er blant flere i strafferettsteorien som hevder at kriminaliseringen av forberedelseshandlinger representerer en mer generell endring i synet på strafferetten.¹⁰⁰ Denne generelle endringen må sees i sammenheng med noen markerte tendenser ved dagens strafferett som driver denne utviklingen av retten. Disse kan bidra til å forklare hvorfor oppfatningen om terrorlovgivning har endret seg så markant og hva som gjør at selv om det anses å stride for mye med den norske rettskulturen med et vidtrekkende forberedelsesansvar, er det ikke usannsynlig at det allikevel kan gå i den retningen.

7 Sentrale påvirkningsfaktorer for rettens utvikling

7.1 Internasjonaliseringen av retten

En internasjonalisering av retten er hvordan en rettskultur påvirkes av andre rettskulturer.¹⁰¹ Dette er ikke noe nytt fenomen.¹⁰² Norge har alltid vært åpen for internasjonalisering, som skjer på alle nivåene i retten. Internasjonaliseringen har imidlertid variert gjennom tidene i omfang hvordan den har utartet seg. Tradisjonelt har det vært en oppfatning om at strafferetten er et nasjonalt anliggende. Dette selv om også den i stor grad er påvirket av ideer og tanker utenifra, og hvor det internasjonale samarbeidet blant annet gjennom den Europeiske menneskerettighetskonvensjonen har satt premisser og krav til utformingen av straffebestemmelser, særlig

⁹⁹ Se NOU 2003:18 bl.a. s. 135. Se forøvrig punkt 3.2 i oppgaven.

¹⁰⁰ Kommer blant annet til uttrykk i Husabø:2004 og Husabø:2003a, og Jacobsen:2009 s. 617

¹⁰¹Innebærer også hvordan en rettskultur influerer retten i andre rettskulturer, altså en gjensidig utveksling av rettslige forestillinger. Men her er det fokus på hvordan den norske retten blir påvirket.

¹⁰² Se Sunde:2007s. 292, hvor han viser blant annet til at så lenge det har foregått handel mellom mennesker, må det ha funnet sted en utveksling av rettslige forestillinger, og dette helt tilbake til steinalderen.

straffeprosessuelle regler. Til tross for dette har strafferetten allikevel vært sett på som kjernen i statenes suverenitet, da den gir uttrykk for nasjonale tradisjoner og verdier.¹⁰³

Som en konsekvens av globaliseringen er det nødvendig med en økende grad av internasjonalt samarbeid for å bekjempe kriminalitet som er av felles interesse for statene. Dette har medført store mengder av internasjonale instrumenter på strafferettens område, særlig de siste 10 årene.¹⁰⁴ Strafferetten påvirkes og formes av et internasjonalt press, og blir utviklet etter en internasjonal mal.¹⁰⁵ Internasjonale konvensjoner krever at Norge kriminaliserer bestemte handlinger som kanskje ikke ellers ville være belagt med straff. Samtidig er det etablert internasjonale kontroll- og håndhevingsorganer for å sørge for at dette etterleves. Det som skiller dagens internasjonalisering fra tidligere, er at det internasjonale samarbeidet nå er et politisk og rettslig bindende samarbeid.¹⁰⁶ Dette gjør at det i dag ofte blir snakket om en internasjonalisert strafferett.¹⁰⁷

På grunn av terrorismes globale karakter, er det helt sentralt med et internasjonalt samarbeid for effektivt kunne bekjempe terrorhandlinger. I Ot.prp. nr 8 (2007-2008) påpekes hvilken betydning de internasjonale forpliktelsene har for den nasjonale strafferetten, ved at de setter premisser for utformingen av straffebestemmelser. Dette gjør at de norske lovgiverne i arbeidet med ny straffelov "...ikke utelukkende kan bygge på nasjonale rettspolitiske vurderinger av hvilke handlinger som er straffeverdige". Videre uttales det at "På enkelte områder gjør de internasjonale forpliktelsene nå seg så sterkt gjeldende at det kun er mindre valg som er overlatt til de nasjonale lovgiverne".¹⁰⁸ Det er spesielt FN, Europarådet og EU som har en sentral betydning i denne sammenhengen.

Straffeloven § 147 a er som nevnt, et resultat av Norges folkerettslig forpliktelse til å oppfylle FN sikkerhetsråds resolusjon 1373, og illustrerer hvordan retten endres på overflatenivået som en direkte konsekvens av internasjonaliseringen av retten.

¹⁰³ Se bl.a. Husabø og Bruce(ass.):2009 s. 9 og Jacobsen:2009 s. 54-55

¹⁰⁴ Jf Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 27

¹⁰⁵ Sunde:2007 s. 297

¹⁰⁶ Se Sunde:2007 s. 297, også Jacobsen:2009 s. 55

¹⁰⁷ Se bl.a. Jacobsen:2009 s. 54

¹⁰⁸ Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 27

”Kampen mot terror” er sentral i FN, som har satt terrorismen på dagsorden og dette har igjen medført en rekke konvensjoner i bekjempelsen av terror.¹⁰⁹

For Europarådet har også bekjempelse av terrorisme en dominerende rolle. Etter terroranslaget mot USA 11. september 2001, kom Ministerkomiteen med en deklarasjon om kampen mot internasjonal terrorisme, som gav uttrykk for at innsatsen mot terrorisme skulle intensiveres.¹¹⁰ 16. mai 2005 ble Europarådets konvensjon om forebygging av terrorisme vedtatt,¹¹¹ og i forbindelse med samtykket til ratifikasjon av konvensjonen ble det uttalt at ”Når terrorismen er internasjonal, må den forebygges gjennom internasjonalt samarbeid. Formålet med konvensjon er å styrke dette samarbeidet, og det er viktig at Norge sammen med flest mulig stater slutter seg til konvensjonen”.¹¹² Dette illustrerer myndighetenes holdning til viktigheten av det internasjonale samarbeidet.

EU har en helt sentral rolle i utviklingen av det strafferettslige samarbeidet i Europa. Etter anslaget mot USA 11. september 2001 ble arbeidet om harmonisering av straffelovgivningen i medlemsstatene intensivert. EU utarbeidet en handlingsplan mot terrorisme 21. september 2001, og ”Kampen mot terror” har siden hatt et sentralt fokus i EU. Rammeavgjørelsen mot terrorisme av 13. juni 2002, skulle følge opp og samordne EU-statene sin gjennomføring av Sikkerhetsrådets resolusjon 1373.¹¹³ Rammebeslutningen pålegger statene blant annet å kriminalisere enkelte forberedelser til terrorhandlinger.¹¹⁴

Rammebeslutningene har direkte rettslig betydning for medlemsstatene, men denne delen av EU faller ikke inn under Schengen-samarbeidet eller EØS, og Norge er dermed ikke bundet av disse.¹¹⁵ Det som skjer innenfor EU-samarbeidet er imidlertid av stor betydning for Norge. I St.meld. nr. 23 (2005-2006) om gjennomføringen av europapolitikken uttales det at ”Norge må aktivt og på et tidlig tidspunkt forholde seg til videreutviklingen av det justis- og innenrikspolitiske samarbeidet i Europa, med sikte på bred deltakelse i

¹⁰⁹ Som for eksempel FN-konvensjon om terrorfinansiering 9. april 1999 og FN-konvensjonen 15. desember 1997 om bekjempelse av terroristbombing.

¹¹⁰ Jf Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) s. 25

¹¹¹ Europarådets konvensjon om forebygging av terrorisme, Warszawa, 16. mai 2005

¹¹² St.prp. nr. 50 (2008-2009) s. 3

¹¹³ Jf Council Framework Decision of 13 June 2002 on combating terrorism, OJ 2002 L 164/3.

¹¹⁴ Jf art. 2 (”Offences relating to a terrorist group”) og art 3. (”Offences linked to terrorist activities”)

¹¹⁵ Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) s. 158

dette samarbeidet".¹¹⁶ Norge har vist stor vilje til å følge rettsutviklingen i Europa generelt, slik at det som skjer innenfor EU-samarbeidet vil også ha innvirkning på den norske lovgivningen.¹¹⁷

I arbeidet med den norske straffelovgivningen er det ansett som naturlig å legge vekt på det som skjer i EU-samarbeidet, blant annet EUs rammebeslutningen mot terrorisme.¹¹⁸ Hensynet til EUs initiativer i lovgivningsarbeidet begrunnes blant annet med terrorismens globale karakter, som gjør at ny norsk straffelovgivning bør harmonisere med lovgivningen i andre land. Dette kommer til uttrykk blant annet i Ot.prp. nr 61 (2001-2002); "Det vil kunne gi uheldige signaler dersom norsk lovgivning i større grad enn lovgivningen i EU-landene tillater terrorvirksomhet. I prinsippet kan det oppstå fare for at terrorister vil bruke Norge som base for sine ulovlige aktiviteter, og mildere lovgivning enn i EU-land kan på sikt vanskeliggjøre norsk deltakelse i ulike former for strafferettslig og straffeprosessuelt samarbeid".¹¹⁹

Etter dette ser man at internasjonaliseringen av retten har en sentral rolle i strafferettens utvikling, og særlig på terrorproblematikkens området. Dette blant annet i form av hvordan bekjempelse av terrorhandlinger blir satt på dagsorden i de internasjonale fora, som resulterer i folkerettslige forpliktelser som igjen legger føringer for utformingen av vår strafferett og medfører endringer i retten.

For myndighetene har det vært viktig å slutte opp under de internasjonale forpliktelsene for å synliggjøre at Norge lojalt bidrar til å bekjempe den internasjonale terrorismen og for å signalisere solidaritet med andre land som rammes av terrorisme. Dette kommer til uttrykk i forbindelse med ulike lovforslag og ratifisering av konvensjoner, blant annet ble det i Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) uttalt at; "Forslagene bidrar til mer effektiv bekjempelse av internasjonal terrorisme, legger til rette for et bedre internasjonalt samarbeid og uttrykker solidaritet med nærstående land som trenger hjelp for å bekjempe terrorisme".¹²⁰

For å oppfylle internasjonale forpliktelser og harmonisere med lovgivningen med resten av Europa i kampen mot terror, medfører det straffelegging av handlinger som ellers

¹¹⁶ St.meld. nr. 23 (2005-2006) s. 25

¹¹⁷ Jf Mathisen:2003 s. 295-297

¹¹⁸ Fremkommer bl.a. i Ot.prp. nr 8 (2007-2008) s. 158.

¹¹⁹ Jf Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) s. 24

¹²⁰ Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) s. 2, se også St.prp. nr. 50 (2008-2009) om ratifikasjon av Europarådets konvensjon om forebygging av terrorisme s. 3.

ikke har vært straffbart i Norge. Selv om hovedregelen etter norsk rett er at det ikke er straffbart å forberede straffbare handlinger, har internasjonaliseringen bidratt til at vi får et videre forberedelsesansvar. Lund peker på at dette er eksempel på hvordan grunnleggende verdisyn i vår rettskultur, som det prinsipielle utgangspunktet om straffri forberedelse, endres etter påvirkning fra mer repressive rettskulturer. Dette gjør at vi både importerer normer og verdier fra rettskulturer som er fjernt for den norske rettskulturen og truer den humane norske rettskultur.¹²¹

Husabø viser også til hvordan internasjonaliseringen har påvirket mer enn rettens overflatenivå. FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 representerte noe nytt og banebrytende, ved at den skiller seg fra tidligere tiltak fra FN. Dette var første gangen Sikkerhetsrådet benyttet de særskilte fullmaktene etter FN-paktens kap. VII til å pålegge medlemsstatene generelle og permanente lovgivningstiltak mot en bestemt type kriminalitet.¹²² Husabø peker på at " Dette kan gi inntrykk av at Sikkerhetsrådet er i ferd med å etablere seg som ein overnasjonal lovgivar på dette området, så lenge faren for terrorhandlingar står ved lag".¹²³ Nasjonalstatenes handlefrihet blir på denne måten begrenset, og er kritisert av Husabø som mener dette bidrar til å sette press på maktfordelingsprinsippet.¹²⁴

7.2 *Opinionsperspektivet - Samfunnet påvirker retten*

Det er ulike måter å se på hvordan samfunnet påvirker retten. Et perspektiv som kan belyse dette er et rettssosiologisk perspektiv, som Thomas Mathiesen kaller for "opinionsperspektivet". Etter dette perspektivet påvirker samfunnsmedlemmenes subjektive opplevelse av eller bevissthet om samfunnet og verden rettens utvikling.¹²⁵

"Opinionsklimaet" er en kollektiv eller felles måte å forstå verden på, som karakteriserer hele eller deler av befolkningen og som gjerne har sitt utgangspunkt i en kollektiv fornemmelse av en faktisk og stor, kanskje truende endring i samfunnsforhold eller omgivelser. Opinionsklimaet kan dermed endre seg brått. Mathiesen viser til at "...historisk har store ulykker og naturkatastrofer, krig, pest, sult og annen nød rett..." endret

¹²¹ Lund:2010 se s. 58 og s. 73 , se også Jacobsen:2009 kap. 1.5.

¹²² Husabø:2002 s. 1-2 (Høringsuttalelse)

¹²³ Husabø:2002 s. 2 (Høringsuttalelse)

¹²⁴ Se Husabø:2004 s. 191 samt Husabø og Bruce(ass.):2009 s. 3

¹²⁵ Mathiesen:2011 s. 104

opinionsklimaet i samfunnet dramatisk og plutselig. Det skapes en omfattende angst, en "moralsk panikk", i samfunnet og dette opinionsklimaet har så innvirkning på fengsels- og straffelovgivningen. På grunn av fokuset på enkelthendelser kan det gi oss inntrykk i at problemet er større enn det faktisk er.¹²⁶

Terroranslaget 11. september 2001 førte til at USA ledet an "Krigen mot terror" som store deler av det internasjonale samfunnet sluttet seg til i form av ulike tiltak. Terrorisme var ikke noe nytt for verden, men anslaget mot USA skilte seg fra tidligere terrorhandlinger i skadeomfang og måten det ble utført på. Fire amerikanske passasjerfly ble kapret, hvor to av dem styrtet inn i World Trade Centers to tvillingtårn i New York og et i Pentagon-bygningen i Washington D.C. Da flyene traff bygningene og da tvillingtårnene kollapset, var det med hele verden som tilskuere. Hendelsene førte til store menneskelige tap hvor nesten 3000 personer omkom samt store materielle skader. Terroranslaget gjorde et sterkt inntrykk og førte til at terrorisme fikk en helt ny dimensjon i verdenssamfunnet. Det ble etter dette et stort fokus på terror i media og terrorisme fikk en dominerende plass i den internasjonale og nasjonale politikken. Det oppstod en "moralsk panikk lignende" situasjon, som medførte et stort behov for å vise handlekraft. Dette resulterte blant annet i FN sikkerhetsråds resolusjon 1373 og EUs rammebeslutning om bekjempelse av terrorisme.

Etter terroranslaget mot Madrid i 11. mars 2004 og London 7. juli 2005 ble det igjen en økt aktivitet i utarbeidningen av tiltak i bekjempelse av terror, både på nasjonale og internasjonale plan. I Madrid ble 191 personer drept og ca. 1800 skadet etter at flere bomber plasser på fire tog eksploderte, og terroranslaget mot London tok livet av over 50 personer og skadet 700 da en rekke bomber rammet kollektivtransporten. Disse alvorlige hendelsene medførte for eksempel en økt fokus på rednings- og kriseberedskap nasjonalt og internasjonalt,¹²⁷ EU vedtok ny handlingsplan mot terror og meddelte at kampen mot terror ville intensiveres.¹²⁸ Videre er EUs datalagringsdirektiv, som også skal gjennomføres i norsk rett, et resultat av disse hendelsene.¹²⁹

¹²⁶ Mathiesen:2011 s. 105

¹²⁷ Se DSBs (direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap) rapport fra desember 2004, "Erfaringene etter terrorangrepet i Madrid" .

¹²⁸ Jf "Declaration on combating terrorism", 25. mars 2004 (<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/DECL-25.3.pdf>) og (note fortsetter neste side)

Det er for tidlig å si hvilke konsekvenser hendelsene i Oslo og på Utøya 22. juli 2011 får for det norske samfunn, men regjeringen har satt i gang flere tiltak i etterkant av tragedien.¹³⁰ Hendelsene, som til sammen krevde 77 menneskeliv og 158 skadde, har selvsagt gjort et voldsomt inntrykk på det norske folk, og dekningen i media har vært omfattende. I tillegg til fokuset på om hendelsene kunne vært avverget, sees det nå også på mulige initiativ for å hindre eventuelle nye terroranslag, herunder om noe bør gjøres med lovverket.

Tiltakene som har kommet i kjølvannet terroranslagene det siste tiåret er blitt akseptert uten større protester. Dette kan forklares med at tiltakene er i tråd med opinionsklimaet da terrorisme oppleves som en stor og truende endring i samfunnet. Selv om terrorisme ikke er et ukjent fenomen i den europeiske historie, har terrorhandlingene det siste tiåret ført til at terror betraktes som vår tids største trussel. I Norge har dette bidratt til at terrorisme endret seg fra å bli sett på som en potensiell til en reell trussel.¹³¹ Når USA som verdens eneste supermakt ikke klarte å avverge et slikt angrep gir det inntrykk av at hvem som helst kan bli utsatt.¹³² Videre blir dette trusselbildet opprettholdt når Europa ble rammet av terror med så stor tyngde som i Madrid og London, og nå som også de Nordiske landene har opplevd terror på eget territorium.

Selv om PST ikke har vurdert terrortrusselen som stor i Norge,¹³³ er terror noe befolkningen forholder seg til daglig på grunn av ulike sikkerhetstiltak som er satt i verk i bekjempelsen av terror, at det settes på den politiske agenda og at media daglig har oppslag med terrorrelaterte saker. Dette gjør at frykten for terror holdes ved like ved at fokuset på terror opprettholdes. Det er i terrorismens natur å skape frykt, og samfunnet trenger således ikke å oppleve terrorhandlinger ofte for at samfunnet føler en utrygghet. Hendelsene har vist at terror kan ramme når som helst og hvor som helst, og

EU Kommisjonens meddelelse, "Stepping up the fight against terrorism" COM(2007) 649, 6. november 2007 (<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0649:FIN:EN:PDF>)

¹²⁹ Jf EUs direktiv 2006/24/EF. Skal tre i kraft i norsk lovgivning 1. juli 2012 jf Prop.49 L (2010-2011)

¹³⁰ For eksempel "22. juli kommisjonen" og økt bevilgning til PST jf St.prp. 1 S (20-11-2012).

¹³¹ Se bl.a. Nordenhaug og Engene:2008 s. 73-74

¹³² Nordenhaug og Engene:2008 s. 52

¹³³ I følge PSTs "Åpne trusselvurdering 2011" 28. februar 2011 er ikke terrortrusselen mot Norge høy, men bl.a. pga. økende grad av radikaliserings kan det bidra til en skjerping av trusselbildet. Dette har ikke endret seg etter terroraksjonene 22. juli 2011 jf PSTs "Trusselvurdering" 29. juli 2011.

konsekvensene kan være fatale. Terrorismens alvorlighet gjør at sannsynligheten for at en slik handling skal inntreffe ikke trenger å være like høy som for andre straffbare handlinger for å legitimere et behov for inngripende tiltak.¹³⁴

Når samfunnet oppleves som utrygt er det gjerne en større tilbøyelighet til å akseptere tiltak som har konsekvenser for grunnleggende rettsstatlige prinsipper og som fører til innskrenkninger i egen frihet.¹³⁵ I USA ble "The Patriot Act" vedtatt i kjølvannet av terroranslaget 11. september 2001. Denne lovgivningen gir myndighetene en økt mulighet for å overvåke og innhente personopplysninger om borgerne.¹³⁶ Loven ble vedtatt uten særlig motstand. Dette var trolig fordi den amerikanske befolkning opplevde å bli angrepet i eget land, og frykten de følte gjorde at det fremstod som mer viktig å hindre et nytt terroranslag enn å verne om den personlige frihet. Tidligere justisminister John Ashcroft sin uttalelse om at; "There is no freedom without security", illustrerer hvordan trygghet har blitt den primære verdien i USA.¹³⁷

Om handlingene 22. juli vil ha den samme effekten i Norge er mer usikkert, men en spørreundersøkelse fra 2006 gjort etter terrorangrepet mot Madrid og London, konkluderte med at det norske folk var positive til mer overvåkning så lenge motivet for tiltaket var å sikre samfunnet mot terror.¹³⁸ Det er derfor ikke utenkelig at dersom myndighetene ønsker å utvide den norske terrorlovgivningen, vil dette lettere aksepteres av befolkningen nå som Norge også er blitt rammet av terrorhandlinger.

7.3 *Politisering av strafferetten*

Terroranslagene kan skape en økt frykt for fremtidige terrorangrep og mediernes fokus på dette forsterker befolkningens angstfølelse. Dette kan bidra til at redselen for terror blir større enn en eventuell trussel kanskje skulle tilsi. Opinionsklimaet påvirker videre politikken, da det er en forventning om at styrende myndigheter viser evne til å foreta seg noe når samfunnet er utsatt for en slik alvorlig trussel. Samtidig vil politikernes fokus på

¹³⁴ Se for eksempel NOU 2004:6 s.177

¹³⁵ Nordenhaug og Engene:2008 s. 151-152, se også NOU 2003:18 s. 64

¹³⁶ Jf USA PATRIOT Act vedtatt 26. oktober 2001.

¹³⁷ Uttalt av John Ashcroft da han besøkte Høyesterett jf Lund:2010 s. 75.

¹³⁸ NSDs (Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste) undersøkelse fra 2006, publ. NSDnytt 4/08.

terrorbekjempende tiltak, ha en innvirkning på klimaet i samfunnet. Disse faktorene virker altså sammen og på den måten er de alle aktører i rettens utvikling.

Det er selvsagt naturlig og nødvendig at politikere påvirker retten, men politikerne har fått en større rolle for utviklingen av strafferetten enn før. Tidligere var utformingen av strafferetten i større grad overlatt til strafferettsekspertene.¹³⁹ Men i dag er det en tendens til at politikerne i stadig større grad entrer strafferetten aktivt som et politisk virkemiddel, en såkalt "politisering" av strafferetten.¹⁴⁰ I etterkant av de store terroranslagene er det en særlig økt politisk interesse. Media har også en betydning i den sammenhengen, da massemedia tvinger politikerne til å respondere umiddelbart. Strafferetten er et virkemiddel som er lett å gripe til, er velegnet for å vise handlekraft og som i første omgang er mindre ressurskrevende enn andre tiltak. "Det krev berre eit ord eller eit pennestrøk", skriver Jacobsen.¹⁴¹ Strafferetten brukes gjerne som et populistisk virkemiddel, da slike tiltak ofte vil oppfattes som populære spesielt etter et terroranslag. Myndighetene får demonstrert sin handlekraft og signalisert at de tar trusselen på alvor da de gjør noe aktivt for å beskytte samfunnet mot terrortrusselen.

Dersom strafferetten brukes som et sosialpolitisk virkemiddel motivert av populisme, kan det medføre at prinsipper og verdier kommer i bakgrunnen i vurderingen av strafferettslige tiltak. Dermed kan dette sette press på grunnleggende verdier og rettskulturen.

Terrorproblematikken er gjenstand for mye politisk oppmerksomhet, men det er relativt liten politisk uenighet om dette. En av forklaringene kan være det ikke er ønskelig å fremstå som den som ikke tar en så ondsinnet handling som terrorisme på alvor.¹⁴² Terror har kanskje tatt over for narkotika som "den gode fiende". Dette begrepet ble lansert av Christie og Bruun i 1985 om hvordan narkotika ble en allmenn respektert fiende som vi alle kunne enes om, og som tok fokuset bort fra andre grunnleggende samfunnsproblemer.¹⁴³ "Kampen mot terror" er noe som politiske partiene og ulike nasjoner kan samle seg om som en felles ytre fiende. FNs

¹³⁹ På 1800- og 1900 tallet var strafferetten hovedsakelig betrodd til ekspertene. Se mer om dette i Jacobsen:2009 kap. 1.4.2

¹⁴⁰ Jacobsen:2009 s. 52, påpekes også av Lund:2010 s. 70-72

¹⁴¹ Jacobsen:2009 s. 52

¹⁴² Se mer om dette i Lund:2010 s.70

¹⁴³ Christie og Bruun:2003

spesialrapportør prof. Martin Scheinin er en som hevder dette. Han påpeker at det som mislikes i samfunnet lett klassifiseres som terrorisme og at lovgiver gledelig gir politiet mer makt straks terror nevnes, som fører til at retten til privatliv stadig uthules. Videre viser han at til at overvåknings og etterretnings metoder som før bare var tillat når en forbrytelse var overtrådt, nå tas i bruk i kriminalitetsforebygging. Konsekvensen er at man trenger inn i alles private liv for vi er alle potensielle terrorister.¹⁴⁴ Dette bringer oss over til et annet utviklingstrekk ved nåtidens strafferett, *den preaktive strafferetten*.

7.4 Den pre-aktive strafferetten

Det er en tendens til at synet på strafferetten endres fra den tradisjonelle re-aktive strafferetten, hvor den først ble aktualisert når en forbrytelse hadde skjedd, til at den i dag brukes som redskap til å kunne avverge alvorlige hendelser før de inntreffer.¹⁴⁵ Kampen mot terror har bidratt til denne endringen av strafferettens karakter. Fordi terrorhandlinger er av en så alvorlig karakter legitimerer det et behov for å gripe inn på et tidligere tidspunkt i den forbryterske virksomhet.¹⁴⁶ Således er den pre-aktive tankegangen en konsekvens av den økte frykten for terror, da frykten har medført et økt fokus på å forhindre terroren. Det blir viktigere å komme terrorhandlingene i forkjøpet, fremfor å straffeforfølge terrorister etter at et terrorangrep har skjedd. Dette har blant annet har gitt seg utslag i en videre kriminalisering av ulike typer forberedelseshandlinger hvilket strl. § 147 a tredje ledd er et eksempel på.

Begrunnelsen for kriminaliseringen av forberedelseshandlinger er gjerne ikke å straffe noen, da etterforskningen av forberedelseskriminalitet ofte ikke fører til noen domfellelse. Dette har sammenheng med at de subjektive motivene for handlingen tillegges større vekt, noe som gjør det vanskeligere å oppfylle beviskravet for domfellelse.¹⁴⁷ Derimot synes motivet bak en slik kriminalisering å være at det åpnes for

¹⁴⁴ Uttalt av professor Martin Sheinin i seminar om "Menneskerettigheter og kampen mot terrorisme" v/Universitetet i Oslo 10. februar 2011, hentet fra opptak av seminaret tilgjengelig på NRK nett-tv, Kunnskapskanalen, <http://www.nrk.no/nett-tv/klipp/779878/> (sist besøkt 8.12.2012)

¹⁴⁵ Husabø:2003a s. 98

¹⁴⁶ Husabø:2004 s.183-184

¹⁴⁷ Uskyldpresumsjonen krever at det er bevist utover enhver rimelig tvil, se mer om subjektiviseringen i punkt 3.1.1.

bruk av inngripende etterforskningsmetoder på et tidligere stadium i den forbryterske virksomheten.¹⁴⁸

I forarbeidene er det flere eksempler på en slik preaktiv tankegang. PST støttet lovforslaget i 2001 om en generell kriminalisering av planlegging og forberedelse av terrorhandlinger begrunnet med politiets forebyggende arbeid og uttalte følgende;

”Fokuset har etter PSTs oppfatning i for stor grad vært rettet mot muligheten for å domfelle noen for overtredelser og ikke på samfunnets behov for å kriminalisere visse handlinger for derigjennom å gi politiet mulighet til å hindre at mer alvorlige og svært skadegjørende handlinger finner sted. Det forebyggende aspektet ved politiets arbeid har i juridiske miljøer vært viet forbausende liten oppmerksomhet”.¹⁴⁹ I forbindelse med forslag om å utvide politiets etterforskningsmetoder understreket departementet viktigheten av å kunne gripe inn før en terrorhandling finner sted og at elimineringen av trusselen er viktigere enn å søke etter bevis.¹⁵⁰

Selv om forebygging alltid har vært en sentral del av politiets oppgaver, er det nå en forskyvning i vektlegging og synet på denne oppgaven. Tidligere var formålet med kriminalisering å få domfelt lovbrøyteren for å oppnå en allmennpreventiv virkning. I dag er det snarere å få en utvidet adgang til å kontrollere for så å gripe inn og stanse handlinger som ellers kan ende med for eksempel en terrorhandling.¹⁵¹

Den pre-aktive kriminaliseringen kommer gjerne i kombinasjon med nye og mer inngripende etterforskningsmetoder. Blant annet er hjemmelen for telefonavlytting utvidet for alle typer saker med strafferamme på minst 10 år jf strpl. § 216 a,¹⁵² romavlytting er innført som etterforskningsmetode i visse typer saker jf strpl. § 216 m og strpl. § 222 d åpner for bruk av tvangsmidler, bl.a. hemmelig ransaking og romavlytting, ”som ledd i etterforskning” for å avverge alvorlig kriminalitet.¹⁵³ Ved endringen i politiloven i 2005 ble PST gitt hjemler til bruk av tvangsmidler, herunder romavlytting, i sin forebyggende virksomhet jf politil. § 17 d.¹⁵⁴ Etter denne bestemmelsen er det tilstrekkelig at det er ”grunn til å undersøke”, altså ikke et krav om

¹⁴⁸ Mer om dette se punkt 3.1.2, forøvrig se Husabø:2004 s.185 og Jacobsen:2009 kap.2.2

¹⁴⁹ Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) s. 50

¹⁵⁰ Ot.prp. nr 60 (2004-2005) s. 123

¹⁵¹ Jacobsen:2009 s. 99

¹⁵² Vedtatt gjennom endringslov 3.des. 1999 nr. 82.

¹⁵³ Strpl. §§216m og 222d ble tilføyd ved endringslov 17. juni 2005 nr. 87.

¹⁵⁴ Jf endringslov 17. juni 2005 nr 87.

mistanke, om noen forbereder en handling som blant annet rammes av strl. § 147a. Dette betyr at siden strl. § 147a tredje ledd rammer forberedelse av terrorhandlinger utløses PSTs rett til overvåkning når det er grunn til å tro at noen *forbereder forberedelser til en terrorhandling*.¹⁵⁵ Disse endringene illustrer den pre-aktive tankegangen, hvor fokuset er å avdekke fremtidig kriminalitet fremfor å oppklare fullbyrdede straffbare handlinger.

En annen side ved den pre-aktive strafferetten er flere nye tiltak som ikke er å regne som straff, men kan ha de samme virkningene.¹⁵⁶ Frysing av økonomiske verdier til personer som er mistenkt for å finansiere terrorhandlinger er et eksempel på et slikt kvasi-rettslig virkemiddel jf strpl. § 202d.¹⁵⁷

Den pre-aktive dreiningen er en generell internasjonal tendens og Storbritannia blir sett på som foregangslandet.¹⁵⁸ Storbritannia har lang historikk med terroranslag, som har medført at landet lenge har hatt egen terrorlovgivning.¹⁵⁹ Den utvikles stadig i den pre-aktive retningen. Eksempel på dette er bestemmelsen om "control orders", hvor personer mistenkt for å være involvert i terrorvirksomhet får ulike restriksjoner som anses som nødvendig for å forebygge eller begrense terrorrelaterte aktiviteter.¹⁶⁰ Dette kan for eksempel være forbud om å oppholde seg på ulike plasser, meldeplikt hos politiet eller restriksjoner for bruk av mobiltelefon og Internet. Dette medfører vide kontrollfullmakter for myndighetene over personer som anses som potensielle terrorister.¹⁶¹

Den pre-aktive dreining av strafferetten er preget av et ønske om større grad av formell sosial kontroll, hvor tanken er at mer kontroll skaper et tryggere samfunn å leve i. Den oppmerksomheten avvergede terrorhandlinger får er med på å legitimere de preaktive

¹⁵⁵ Denne vide fullmakten er blitt utsatt for en del kritikk og Metodekontrollutvalget har senere konkludert med at bestemmelsen er i strid med Grunnlovens §102; "Hus-Inkvisitioner maa ikke finde Sted, uden i kriminelle Tilfælde", jf NOU 2009:15.

¹⁵⁶ Husabø:2003a s. 100

¹⁵⁷ Tilføyd ved endringslov av 28. juni 2002 nr. 54 i forbindelse med gjennomføring av Terrorfinansieringskonvensjonen 9. des. 1999 og FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1373 28. september 2001

¹⁵⁸ Se Jacobsen:2009 s. 104.

¹⁵⁹ Siden 1989 har landet hatt terrorlovgivning, jf "Prevention of Terrorism Act 1989", jf Ot.prp. nr 61 (2001-2002) s. 19

¹⁶⁰ Prevention of Terrorism Act 2005 chapter 3

¹⁶¹ Se mer om dette i Jacobsen:2009 s. 104-105 samt Husabø og Aall:2005 s. 524-527

tiltakene.¹⁶² Jacobsen konstaterer at den pre-aktive tankegangen om strafferetten er i ferd med å etablere seg som en utvikling av en ny kontrollinstitusjon i samfunnet, og ser dette i sammenheng med mer allmenne sosiale utviklingstrekk blant annet knyttet til et økt sosialt kontrollbehov og et økt kontrollpotensial i form av teknologiseringen.¹⁶³ Ved å se internasjonaliseringen, politiseringen og den pre-aktive dreiningen av strafferetten i sammenheng, ser man at disse tendensene påvirker og forsterker hverandre. Internasjonaliseringen har en stor innflytelse på rettens utvikling og siden den pre-aktive tankegangen er sterkt internasjonalt forankret, fungerer den om en pådriver for den pre-aktive strafferetten. Samtidig er strafferetten gjenstand for myndighetene som et sosialpolitisk virkemiddel og kan være motivert av politiske fordeler med massemedia som medvirker. Dette resulterer gjerne i pre-aktive tiltak. De ulike tendensene gir grunnlag for å si at strafferetten er i ferd med å endre seg fundamentalt. Den tradisjonelle strafferetten er under press, og resultatet kan bli "...ein annan og meir intervensjonsstyrt..." strafferett.¹⁶⁴

8 Avslutning

8.1 *Rettskulturelle endringer?*

Spørsmålet om kriminalisering av forberedelseshandlinger er altså en del av en større endring av strafferettens karakter. Disse endringen sees på med bekymring i rettsvitenskapen, fordi de er relatert til dypstrukturen i retten. Endringer på dette rettslige nivået kan utfordre fundamentale trekk ved rettskulturen og rettsstaten. Blant annet er det uttalt at balansepunktet mellom samfunnsvern og individvern forskyves, hvor hensynet til samfunnsvernet tillegges større vekt enn vernet om individet.¹⁶⁵ Videre hevdes det at utviklingstrekkene gjør at samfunnsmedlemmene sees på som risikoelement fremfor moralsk autonome individer i stand til å gjøre selvstendige moralske vurderinger.¹⁶⁶ Dette kan gi en straffelovgivning med fokus på eliminering av farer, som fører til en umyndiggjøring av samfunnsmedlemmene da de ikke gis

¹⁶² Se Nordenhaug og Engene:2008 s. 148, se også hvordan avveggede terrorhandlinger blir fremhevet i for eksempel "EU Terrorism Situation and Trend Report 2011".

¹⁶³ Jacobsen:2009 s. 103

¹⁶⁴ Jacobsen:2009 s. 61

¹⁶⁵ For eksempel Lund:2010 s. 78, også NOU 2003:18 s.135.

¹⁶⁶ Jacobsen:2009 kap. 8, se også Lund:2010 s. 58 om dette.

spillerom til selv å vurdere hva som er rett og galt.¹⁶⁷ Det er også påpekt at denne utviklingen gjør at vi beveger oss mot et mer repressivt kontrollsamfunn.¹⁶⁸

Det er helt naturlig og nødvendig at rettskulturelle endringer skjer. Dette fordi rettskulturen blant annet består av samfunnets forventninger og forestillinger til retten, hvilket gjør den dynamisk og at den endres over tid. For at strafferetten skal ha sin legitimitet, må den gjenspeile de verdier og prinsipper som gjør seg gjeldene i samfunnet og hvor høyt disse verdsettes.¹⁶⁹ Dette forutsetter at loven endres i takt med samfunnsutviklingen, herunder kriminalitetsutviklingen. Derav det passende uttrykket "hver tid har sin straffelov".¹⁷⁰ Men selv om det er et påtrykk for endringer av strafferetten, som blant annet innebærer en utvidelse av strl. § 147 a tredje ledd, viser det seg at endringene møter en motstand. Denne motsandskraften synes å ha sammenheng med vår rettskultur.

8.2 *Rettskulturens rolle i endringsprosesser*

Opgavens tema er blitt drøftet med en rettskulturell innfallsvinkel for å se endringer av retten i et større perspektiv. En slik dimensjon bidrar til en dypere forståelse for faktorer og samspillet mellom disse i rettens endringsprosesser. I fremstillingen har forholdet mellom *snever* og *vid rettskultur* gradvis kommet sterkere frem. Dette er hittil ikke eksplisitt blitt drøftet, men for å gjøre oppgaven mer helhetlig vil jeg avslutningsvis hente dette frem, også fordi dette forholdet er egnet til å markere noen spørsmål som oppgaven reiser.

Det *snevre rettskultur*begrepet forstås som den juridiske kulturen omfattet av juridisk litteratur, rettspraksis, lover og juristenes tanker og handlinger.¹⁷¹ Den *vide rettskulturen* er ikke like håndgripelig som den snevre, og utgjør rettssubjektenes generelle forestillinger og forventninger til retten.¹⁷² Det er et samspill mellom den vide

¹⁶⁷ Se mer utdypende om dette i Jacobsen:2009 kap. 8, spesielt kap. 8.3.1

¹⁶⁸ Se bl.a. Wessel-Aas:2010 s. 394-406, også Lund:2010 s. 58 og Greve:2010 s. 79-100

¹⁶⁹ Se bl.a. Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) s. 17

¹⁷⁰ Hegel sitert i Jacobsen:2009 s. 571.

¹⁷¹ jf Sunde:2005 s. 17

¹⁷² jf Sunde:2005 s. 18

og den snevre rettskulturen. Dette ved at den snevre preger hvilke forestillinger og forventninger samfunnet generelt kan ha til retten, og den vide påvirker den snevre ved at den utvikles etter den rådende oppfatningen om retten i samfunnet generelt.

Selv om det skjer større endringer ved samfunnet og det skjer dramatiske hendelser som genererer behov for endringer av retten, medfører ikke dette i seg selv at rettskulturen forsvinner. Etter terroranslaget mot USA i 2001 befant verdenssamfunnet seg nærmest i en sjokktilstand, som gav et stort behov for myndighetene til å gjøre noe for å gjenvinne kontrollen. I iveren etter å vise handlekraft kan det rettskulturelle perspektivet være glemt fordi fokuset i stor grad er rettet mot det som har skjedd. Dette kan resultere i mindre gjennomtenkte løsninger. Det opprinnelige lovforslaget om en generell kriminalisering av forberedelse av terrorhandlinger som kom kort tid etter hendelsen, kan illustrere nettopp dette. Lovforslaget representerte en stor endring i den norske lovgivningen. Forslaget ble som kjent endret til å passe bedre med den norske lovgivingstradisjonen i form av en forbundsbestemmelse.

Kritikken forslaget møtte i ulike juridiske miljøer viser hvordan den rettskulturelle motstanden kommer til uttrykk. I etterkant av oppsiktsvekkende hendelser som terroranslaget mot USA 2001, Madrid i 2004 og London 2005 skjer det visse endringer i opinionen, det er en stor media oppmerksomhet og det resulterer i politiske reaksjoner. Dette har medført lovendringer, men som diskusjonen om kriminalisering av forberedelseshandlinger viser, synes det rettskulturelle båndet like fullt å være til stede.

Den snevre rettskulturen som rettsvitenskapen er en del av, holder fast ved de grunnleggende prinsippene og verdiene ved rettskulturen. Derimot er ikke dette like synlig i den vide rettskulturen, som opinionsklimaet representerer.

Opinionsklimaet ser ut til å være mer omskiftelig og påvirkelig i forhold til ytre faktorer, og således er det en avstand mellom den snevre og den vide rettskulturen. Betyr dette at den rettskulturelle motstanden etter hvert vil overvinnes?

Gode grunner taler for at så enkelt er det kanskje ikke. De dypere strukturene i retten er et resultat av en utvikling over lengre tid, og som naturlig nok ikke endres like lett. Selv om det skjer visse endringer på grunn av samfunnsutviklingen og enkelthendelser, er

dette ikke nødvendigvis avgjørende for endringer av prinsippene og verdiene i retten. Disse kan like fullt være gjeldende i den vide rettskulturen. Trolig har ikke samfunnsdeltakerne generelt de samme refleksjonen i forhold til de dypere strukturene i retten. Bevisstheten er kanskje i større grad knyttet til det som skjer på et overflatenivå i retten. For den alminnelige borger kan det virke urimelig at det ikke er straffbart å planlegge og forberede så alvorlige handlinger som terrorisme, men er gjerne ikke klar over hvilken betydning en endring på rettens overflate kan få for de underliggende nivåene i retten. Det er den snevre rettskulturen som formidler disse rettskulturelle strukturene.

Hvilken betydning har dette? Kan det tenkes at rettskulturen har den effekten at når samfunnet har opplevd uroligheter og gjenvinner stabiliteten, kommer den tilbake slik at den vide rettskulturen i større grad korresponderer med den snevre? Eller vil sikkerhetshensyn alltid veie tyngre når samfunnsdeltakerne opplever en utrygghet? Siden den snevre rettskulturens oppgave er å påvise de rettskulturelle konsekvensene, vil dette kanskje ha den virkningen at lovbestemmelsene på rettens overflate nivå tolkes annerledes enn de opprinnelig var tiltenkt, slik at de bedre harmoniserer med de grunnleggende verdiene og prinsippene? Denne tanken kan også knyttes til hvordan de nasjonale rettskulturene utfordres ved internasjonaliseringen av retten. Når reglene som er blitt til på et overnasjonalt plan skal virke i ulike rettskulturer, kan det stride mot den eksisterende rettskulturen som kan løses ved en "reharmonisering" av den positive retten.

Det er for tidlig å trekke slutninger for hvilke følger 22. juli hendelsene vil få for den norske straffeloven og hvilken rolle rettskulturen vil ha i de etterfølgende tiltakene. Men det som kan påvises er at rettskulturen eksisterte før de brutale hendelsene og det gjør den fortsatt, slik det var tilfelle da USA ble rammet av terror 11. september 2001. Reaksjonene etter terroranslagene mot Regjerningskvartalet og AUF leieren på Utøya har vært mange. Med tiltak som "rosetoget" og Statsministerens formaning om "mer åpenhet og mer demokrati" som tilsynelatende hele det politiske Norge stiller seg bak, viser kanskje en refleksjon blant samfunnsdeltakerne med et fokus på å ikke å ta forhastede beslutninger. Kan disse reaksjonen forklares med en "rettskulturell gjenvinning"? Har den voldsomme oppmerksomheten rundt terrorhandlingene bidratt

til en økt bevissthet om de grunnleggende prinsippene og verdien ved vår rettskultur, *også i den vide rettskulturen?* Samtidig kan en stille spørsmålet om disse reaksjonene ville vært de samme dersom vi ikke først hadde opplevd terroranslaget mot USA i 2001. Siden 11. september 2001 har terrorisme jevnlig vært på agendaen. Dette har kanskje bidratt til at det norske folk har tatt innover seg muligheten for at et terrorangrepet kan skje og således påvirket vår adferd. Men hvordan vil det norske samfunn handle dersom vi igjen skulle bli rammet av terror?

Enkelthendelser har utvilsomt en betydning for utviklingen av retten, men er det slik at enkelthendelser endrer rettskulturen eller har rettskulturen betydning for hvordan vi forstår disse hendelsene? Oppgaven viser at enkelthendelser får konsekvenser for vår rettskultur, men hvilke kan vi på forhånd ikke si. Dette fordi tidselementet, hvordan ulike hendelser virker sammen og at det er så mange usikre faktorer i den vide rettskulturen, gjør dette til en kompleks prosess. Det vi kan si er at dette skaper et potensial for endringer, men ikke hva endringene til slutt vil være. Rettskultur er et verktøy til å analysere endringer i retten, men kan ikke spå fremtiden.

9 Kilder

9.1 Litteratur

- Andenæs:2004 Andenæs, Johs., *Alminnelig strafferett*, 5. utgave v/ Magnus Matningsdal og Georg Fredrik Rieber Mohn (Oslo, 2004)
- Christie og Bruun:2003 Christie, Nils og Bruun, Kertil, *Den gode fiende – narkotikapolitikken i Norden*, 3. utgave (Oslo 2003)
- Eckhoff v/Helgesen:2001 Eckhoff, Torstein *Rettskildelære*, 5. utgave ved Helgesen, Jan E., (Oslo 2001)
- Greve:2010 Greve, Vagn "Fra rettsstat til politistat? Om strømninger i kriminalpolitikken", i *Til forsvar for personvernet*, Kristin Clemet og John O. Egeland (red.) (Oslo 2010) s. 79 - 100
- Husabø:2004 Husabø, Erling Johannes, "Strafferetten og kampen mot terrorisme", trykt i *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab (TfK)*, 2004 s. 180-193
- Husabø:2003a Husabø, Erling Johannes, "Pre-aktiv strafferett", trykt i *Tidsskrift for strafferett (TfS)*, 2003 s. 97-106
- Husabø:2003b Husabø, Erling Johannes, "Verdival og lovtekniske utfordringer ved revisjon av straffelova kap. 8 og 9", trykt i *Tidsskrift for strafferett (TfS)*, 2003 s. 217-238
- Husabø:2002 Husabø, Erling Johannes, Høringsuttalelse; "Strafferettslege tiltak mot terrorisme", avgitt 14. februar 2002.
(https://www.uib.no/filearchive/filetopic_hoyringsfrasegn-terror-ejh.pdf)
- Husabø:1999 Husabø, Erling Johannes, *Straffeansvarets periferi – medverkning, forsøk, førebuing* (Bergen 1999)
- Husabø og Bruce (ass.):2009 Husabø, Erling Johannes og Bruce, Ingvild (ass): *Fighting terrorism through multilevel criminal legislation : Security Council Resolution 1373, the EU framework decision on combating terrorism and their implementation in Nordic, Dutch and German criminal law* (Leiden/Boston 2009)

- Husabø og Aall:2005 Husabø, Erling Johannes og Aall, Jørgen, "Bekjempelse av terrorisme og forsvar for rettsstaten - et britisk eksempel", trykt i *Lov og Rett (LoR)*, 2005 s. 515-530
- Jacoben:2009 Jacobsen, Jørn RT, *Fragment til forståing av den rettsstatlege strafferetten*, (Bergen 2009)
- Lund:2010 Lund, Kjetil, "Nedbyggingen av den liberale rettsstat" i *Til forsvar for personvernet*, Kristin Clemet og John O. Egeland (red.) (Oslo 2010) s. 53-78
- Mathiesen:2011 Mathiesen, Thomas, *Retten i samfunnet - en innføring i rettsosiologi*, 6. utgave (Oslo 2011)
- Mathisen:2003 Mathisen, Gjermund, "EUs tredje søyle (politisamarbeid og rettslig samarbeid i straffesaker) og innvirkningen på norsk lovgivning", trykt i *Tidsskrift for strafferett (TfS)* 2003 s. 277-99.
- Nordenhaug og Engene:2008 Nordenhaug, Iselin og Engene, Jan Oskar, *Norge i kamp mot terrorisme*, (Oslo 2008)
- Nystuen:2002 Nystuen, Gro, "Terrorbekjempelse og folkerettslige normkonflikter", trykt i *Mennesker og rettigheter*, 2002 s. 3-32
- Strandbakken:2003 Strandbakken, Asbjørn, *Uskyldspresumsjonen "in dubio pro reo"*, (Bergen 2003)
- Sunde:2007 Sunde, Jørn Øyrehagen, "Kommentar: Internasjonaliseringa av norsk strafferett i eit historisk perspektiv", trykt i *Tidsskrift for strafferett (TfS)*, 2007 s. 292-298
- Sunde:2005 Sunde, Jørn Øyrehagen, *Speculum legale - rettspegelen*, (Bergen, 2005)
- Tuori:1999 Tuori, Kaarlo, "Från idelologikritikk til kritisk positivisme", trykt i *Retfærd*, nr. 85 1999 s. 5-18
- Wessel-Aas:2010 Wessel-Aas, Jon "Kan ideen om den liberale, demokratiske rettsstat overleve hvis samfunnsvern blir politikkenes overordnede mål?" trykt i *Tidsskrift for strafferett (TfS)*, 2010 s. 395-407
- Aall:2007 Aall, Jørgen, *Rettsstat og menneskerettigheter*, 2. utgave (Bergen 2007)

9.2 *Lover*

9.2.1 Norske lover

Grunnloven	Kongeriget Norges Grundlov 17. mai 1814
Politoloven	Lov om politiet 4. august 1995 nr. 53
Straffeloven	Almindelig borgelig Straffelov 22. mai 1902 nr. 10
Straffeloven 2005	Lov om straff 20. mai 2005 nr. 28
Straffeprosessloven	Lov om rettergangsmåten i straffesaker 22. mai 1981 nr. 25

9.2.2 Lover fra andre land

Danmark:	Straffeloven af 15. april 1930 nr. 126 med senere ændringer
Finland:	Strafflag 19. desember 1889 no. 39 (Lag 17/2003 om om ändring av strafflagen)
Storbritannia:	Terrorism Act 2006 Prevention of Terrorism Act 2005
Sverige:	Svensk författningssamling (SFS), Lag om straff för terroristbrott (2003:148)
USA	USA PATRIOT Act 26. oktober 2001

9.3 *Offentlige dokument*

9.3.1 Norges offentlige utredninger

NOU 2009:15	<i>Skjult informasjon – åpen kontroll</i> Metodekontrollutvalgets evaluering av lovgivningen om politiets bruk av skjulte tvangsmidler og behandling av informasjon i straffesaker
NOU 2003:18	<i>Rikets sikkerhet</i> Straffelovkomisjonens delutredning VIII

NOU 2002:4 *Ny straffelov*
Straffelovkommisjonens delutredning VII

NOU 1993:3 *Strafferettslige regler i terroristbekjempelsen*

9.3.2 Odelsproposisjoner

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

Ot.prp. nr. 60 (2004-2005) Om lov om endringer i straffeprosessloven og politiloven (romavlytting og bruk av tvangsmidler for å forhindre alvorlig kriminalitet)

Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) Om lov om straff (straffeloven)

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

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

9.3.3 Annet

St.prp. 1 S (2011-2012) Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

Prop. 49 L (2010-2011) Endringer i ekomloven og straffeprosessloven mv. (gjennomføring av EUs datalagringsdirektiv i norsk rett)

St.prp. nr. 50 (2008-2009) Om samtykke til ratifikasjon av Europarådets konvensjon av 16. mai 2005 om forebygging av terrorisme

St.meld. nr. 23 (2005-2006) Om gjennomføring av europapolitikken

9.4 Internasjonale kilder

9.4.1 Konvensjoner og resolusjoner

Europarådets konvensjon om forebygging av terrorisme, Warszawa, 16. mai 2005

FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 28. september 2001

FNs sikkerhetsråds resolusjon 1368 12. september 2001

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

FN-konvensjonen 15. desember 1997 om bekjempelse av terroristbombing

Den europeiske menneskerettskonvensjonen, Roma, 4. november 1950

9.4.2 Annet

“Stepping up the fight against terrorism” COM(2007) 649 final, Meddelelse fra Kommisjonen til Europaparlamentet og Rådet, 6. November 2007.

Europaparlaments- og rådsdirektiv 2006/24/EF av 15. mars 2006

”Declaration on combating terrorism”, Brussel European Council, 25. mars 2004

”Council Framework Decision of 13 June 2002 on combating terrorism”, OJ 2002 L 164/3

9.5 Rapporter

”Trusselvurdering – Ekstremisme i Norge etter terroraksjonene 22. juli 2011”

PST 29. juli 2011

<http://www.pst.politiet.no>

”Åpne trusselvurdering 2011”

PST 28. februar 2011

<http://www.pst.politiet.no>

”EU Terrorism Situation and Trend Report 2011”

(TET-SAT 2011) Europol, 19. april 2011

<https://www.europol.europa.eu>

”Truslen fra soloterrorisme og ”lone wolf”-terrorisme”

PETs Center for Terroranalyse (CTA) 5. april 2011

<http://www.pet.dk>

"Ja til strengere tiltak mot terror"

The International Social Survey Programme (ISSP) i 2006

Publisert i NSDnytt 4/08, <http://www.nsd.uib.no>

"Erfaringene etter terrorangrepet i Madrid"

DSB - rapport desember 2004

<http://www.dsb.no>