

Terrorhandlinger og interne væpnede konflikter

En drøftelse av terrorhandlinger og handlinger begått i interne væpnede konflikter. Hvorfor kan eller bør enkelte handlinger som omfattes av ordlyden i straffelovens § 147a, være lovlige?

Kandidatnummer: 402

Veileder: Arne Willy Dahl

Leveringsfrist: 25 november 2005

Til sammen 16420 ord

24.11.2005

Innholdsfortegnelse

1 Innledning	2
1.1 Tema og problemstilling	2
1.2 Oversikt over oppgaven	3
1.3 Rettskilder	4
2 FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373	5
2.1 Tolkning av resolusjonen	6
2.1.1 Planlegging	6
2.1.2 Kravet om å stille gjerningsmannen for retten	8
2.1.3 Alvorlige straffbare handlinger	10
2.1.4 Straffen må behørig gjenspeile hvor alvorlige slike handlinger er	12
3 Saksbehandlingen som fulgte i Norge etter resolusjonen	15
4 Tolkning av straffelovens § 147a	18
4.1 Generelt om forbrytelsen	18
4.2 Det objektive gjerningsinnhold	18
4.3 Straffrihetsgrunner	20
4.4 Skyldkrav	22
4.5 Straffen	26
4.6 Planleggings. Og forberedelseshandlinger	28
4.6.1 Straffbar planlegging	28
4.6.2 Forsøk	31
4.7 Medvirkning	32
4.8 Straffelovens § 147a, 2. ledd	33
5 Interne væpnede konflikter	36
5.1 Definisjon	36
5.2 Hvilke regler gjelder i en intern væpnet konflikt?	36
5.2.1 Intern rett	37
5.2.2 Folkerett	38
5.3 Forbudt, men rett?	41
5.3.1 Lovlig stridende?	45
6 Når kan man si at det foreligger en terrorhandling?	46
6.1 Klare tilfeller av terrorhandlinger	46
6.2 Handlinger i en intern væpnet konflikt	46
6.2.1 Angrep mot sivilbefolkningen	46
6.2.2 Angrep mot myndighetene	47
7 Oppsummering og konklusjoner	51
8 Litteraturliste	55

1 Innledning

1.1 Tema og problemstilling.

To stikkord for denne oppgaven er terrorisme og interne væpnede konflikter. De fleste har en oppfatning av hva terrorisme er og i media fremstilles de opplagte terrorhandlingene under store overskrifter. For medias formål trenger man heller ingen nøyaktig definisjon av terrorisme. Den 11 mars 2004 sprengte flere bomber på tog og stasjoner i Madrid i en samkjørt aksjon, 191 personer omkom og 1900 ble skadet. Det kan trygt kalles for terrorisme uten noen nærmere forklaring; alle er enige om det. Men i straffeloven finner man ikke ordet terrorisme noe sted. Allikevel er det selvsagt straffbart. Interne væpnede konflikter er ikke noe begrep som treffer oss på samme måte som terrorisme. Et ord som borgerkrig er derimot velkjent for de fleste.

Tema i denne oppgaven må snevres inn i forhold til disse to begrepene:

I straffeloven har vi fått inn begrepet terrorhandling som blir utgangspunktet for drøftelsene. Terrorhandling er altså et juridisk begrep i norsk rett, mens terrorisme ikke er det. Det kan skape problemer hvis man bruker ”terrorisme”, uten en felles forståelse av begrepet.¹ Et eksempel er konflikten mellom Russland og Tsjetsjenia der Russland har trukket inn terrorismebegrepet.² Dette skaper behov for klarhet i spørsmålet om når en handling kan regnes som terrorisme.

Når det gjelder interne væpnede konflikter kan det omfatte mange ulike situasjoner og denne oppgaven har ikke som mål å redegjøre for interne væpnede konflikter som sådan. Derimot kan man tenke seg at det utføres handlinger i en intern væpnet konflikt som f.eks. en bombeaksjon. Det fører til spørsmål om konsekvensene for slike handlinger. Myndighetene som rammes vil kanskje kalle det en terrorhandling og tone ned eller se bort ifra at det foregår en konflikt. De som utfører handlingen vil kanskje se den som rettmessig og dersom de lever under et brutalt regime kan det også hende de har støtte

¹ Nou 1993:3 side 43, St.prp. nr. 24 (1999-2000) side 33.

² St.meld. nr. 40 (1999-2000) kapittel 5.12.4.

for sitt syn i andre land. Denne oppgaven vil også ta for seg spørsmål om når det må anses rettmessig å starte en intern væpnet konflikt, Jus ad bellum. En forståelse av dette vil i sin tur gjøre det lettere å skille mellom terrorhandlinger og handlinger som ikke fortjener merkelappen terrorisme.

De siste årene har terrorhandlinger ført til ny lovgivning i mange land, også i Norge. Man kan si at terrorangrepet mot USA den 11. september 2001 satte fart i arbeidet mot terrorisme: Allerede 28. september 2001 kom FNs Sikkerhetsråd med resolusjon 1373³. Resolusjonen har hjemmel i FN-pakten kapittel VII og stiller flere krav til statene om tiltak for å bekjempe terrorisme. Norge implementerte resolusjon 1373 ved provisorisk anordning den 5. oktober 2001 og den 28. juni 2002 fikk vi paragrafene 147a og 147b i straffeloven.

1.2 Oversikt over oppgaven

I fortsettelsen vil resolusjonen bety resolusjon 1373. Straffeloven, lov av 22 mai 1902 nr. 10, forkortes til strl. Henvisninger til strl. § 147a skrives bare som § 147a, og Straffprosessloven, lov av 22 mai 1981 nr. 25 forkortes til strprl.

Kapittel 2 handler om hvilke krav resolusjonen stiller til statene. I denne oppgaven er det resolusjonens punkt 2, bokstav e, som er utgangspunkt for drøftelsene. Det er ikke meningen å redegjøre for alle kravene som følger av resolusjonen.

Kapittel 3 omhandler norsk saksbehandling etter resolusjonen og forholdet mellom resolusjonen og norsk rett.

Kapittel 4 omhandler tolkningen av § 147a i intern rett. Målet med drøftelsen er å gi en beskrivelse av rettstilstanden i norsk rett.

Kapittel 5 drøfter interne væpnede konflikter. Det er ikke meningen å holde en intern væpnet konflikt opp mot en terrorhandling. Spørsmålet er hvordan man bedømmer den

³ Resolusjonen finnes blant annet som vedlegg til Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) Tilgang: <http://www.odin.dep.no>

enkelte handling. Rammen rundt en terrorhandling kan godt være en intern væpnet konflikt.

Kapittel 6 drøfter grensen mellom terrorhandlinger og andre situasjoner.

Kapittel 7 gir en kort oppsummering av oppgaven og konklusjon.

1.3 Rettskilder

§ 147a er et viktig utgangspunkt for mange av drøftelsene. Det finnes lite rettspraksis om terrorhandlinger. Det skyldes mangelen på saker om terrorhandlinger etter norsk rett. I tillegg til juridisk litteratur er det først og fremst forarbeidene som gir bakgrunn for drøftelsene. I den forbindelse har spesielt ot.prp. nr 61 (2001-2002) gitt mye informasjon. Av andre rettskilder er det naturlig å nevne Sikkerhetsrådets resolusjon 1373.

2 FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373

Kort tid etter terrorangrepet mot USA den 11. september 2001, kom altså resolusjonen fra FNs Sikkerhetsråd. Man kan si at den kom som et resultat av terrorhandlingene og spørre seg om det bør være slik at man lager regler i en krisesituasjon eller rett etterpå. Regler som blir til på den måten vil kunne bære preg av forhastede vedtak som er påvirket av en konkret situasjon og sette viktige prinsipper om rettsikkerhet i bakgrunnen. Samtidig ser man at Sikkerhetsrådet har som praksis å utgi en resolusjon hver gang en større terrorhandling ryster verden og den 11. september 2001 må man trygt kunne si at terrorismen nådde nye høyder. Da var det heller ikke rart at Sikkerhetsrådet fulgte opp med forpliktelser for statene. Det skal også sies at det allerede hadde skjedd et omfattende arbeid for regler mot terrorisme før denne resolusjonen. Blant annet konvensjonen om finansiering av terrorisme fra 9. desember 1999, som trådte i kraft 10. april 2002. Konvensjonens artikkel 2 definerer terrorhandlinger ved å vise til andre straffbare handlinger, samtidig gir den ingen endelig definisjon av terrorisme, til det var uenigheten for stor.⁴

Det som forøvrig har preget det internasjonale arbeidet mot terrorisme i tiden før resolusjonen er flere spesialkonvensjoner som omhandler begrensede områder. Et eksempel er konvensjonen om merking av plastiske eksplosiver for identifikasjon. Den ble undertegnet 1. mars 1991 og trådte i kraft 21. juni 1998. Ofte vil det være lettere å enes om et begrenset område og på den måten kan man bygge ut et internasjonalt regelverk mot terrorhandlinger. Slik kan man oppnå mye uten å løse vanskelige problemer som f.eks. en definisjon av terrorisme. Norge er part i alle terrorismerelaterte konvensjoner.

Det er en viktig forskjell mellom konvensjoner og resolusjonen. Mens konvensjoner normalt inviterer til samarbeid og lar det være opp til statene om man skal ratifisere, er denne resolusjonen et bindende pålegg til alle FNs medlemsstater. Det er altså ikke opp til

⁴ St.prp. nr 56 (2001-2002) kapittel 3, 3 avsnitt.

den enkelte stat om man skal ratifisere, men et pålegg om å utforme intern rett i samsvar med resolusjonen.

2.1 Tolkning av resolusjonen

Resolusjonen handler om ulike tiltak for å bekjempe terrorisme som kan deles inn i forpliktelser og anbefalinger. Forpliktelsene kan deles i to hoveddeler, i punkt én pålegges statene å bekjempe terrorhandlinger med ulike økonomiske virkemidler og i punkt to pålegges statene andre tiltak. I denne oppgaven skal det spesielt legges vekt på punkt 2 litra e, og det skal drøftes hvilke krav som følger av resolusjonen på dette punktet.

2.1.1 Planlegging

”sikre at enhver person som deltar i finansieringen av, planlegging av, forberedelser til eller utøvelse av terrorhandlinger, eller som støtter terrorhandlinger, stilles for retten..”

Det første man ser er at også planlegging og forberedelser til terrorhandlinger rammes av resolusjonen. Det understreker alvoret når Sikkerhetsrådet pålegger statene å gjøre planlegging straffbart. Om man forsøker å sprengte en buss vil man ha utvist forsett, men forskjellen mellom å planlegge en slik handling og faktisk ”skride til verks” er stor. På den annen side har de siste års store terrorhandlinger åpenbart vært godt planlagte og det er et argument for å sette straff for planlegging. Man kan se på terrorhandlingene mot USA den 11. september 2001, som eksempel. I tillegg til at straff for planlegging vil være et signal om at man tar terrorhandlinger på alvor, gir det adgang til å innlede straffeforfølgning på et tidligere tidspunkt. Da øker man også sjansen for å forhindre terroraksjoner, og det vil kunne være langt viktigere enn å få dømt personer for selve handlingen. I USA kostet terrorhandlingene 2700 personer livet, straff for eventuelle overlevende gjerningsmenn blir av liten betydning i en slik sammenheng.

Ofte har terroraksjoner blitt utført som selvmordsaksjoner der ekstreme grupper har rekruttert ”soldater” til å utføre selve aksjonen. Det heter i ot.prp. nr 61 (2001-2002) innledningsvis i kapittel 1:

”Handlingene begås i dag ofte av internasjonale nettverk med baser i flere land. Nettverkene er gjerne organisert slik at terrorens bakmenn kan befinne seg langt unna stedet der terrorhandlingen begås”.

Dette illustrerer en annen side problemet og styrker argumentet om å gjøre planlegging straffbart. Man kan tenke seg at bakmenn har planlagt en terrorhandling ned til minste detalj før andre medlemmer av nettverket får i oppdrag å utføre handlingen.

Straff for planlegging samsvarer også med det øvrige arbeidet mot internasjonal terrorisme. Et eksempel er konvensjonen om bekjempelse av finansiering av terrorisme. Her er nettopp poenget å ramme nettverket rundt den som utfører handlingen. Siden økonomisk støtte er helt avgjørende for å få gjennomført terrorhandlinger er også mye av arbeidet rettet mot å stanse finansieringen⁵. Det samme argumentet kan brukes om planlegging. Dersom også planlegging gjøres straffbart øker muligheten for å ramme bakmennene. Både fordi de ikke nødvendigvis er med på selve terrorhandlingen og fordi de dermed bryter loven på et tidligere tidspunkt.

Når resolusjonen krever at planlegging er straffbart blir det et spørsmål om hvor grensen går for hva som kan kalles planlegging. Språklig sett er det naturlig å lese resolusjonen til å omfatte all planlegging. Et problem vil da fort bli at straffansvaret går for langt fordi planlegging i prinsippet kan omfatte svært mye. I praksis må det finnes noen grenser for hva som kan kalles planlegging i resolusjonens forstand.

For det første kan vi finne grenser i resolusjonen selv. Det fremgår av resolusjonens innledning at det er de internasjonale terrorhandlingene som er tema, altså handlinger som utgjør en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet. For det andre kan

⁵ St.prp. nr. 56 (2001-2002) Kapittel 2 (2 og 3 avsnitt)

Sikkerhetsrådets øvrige praksis tilsa at det kun er de større terrorhandlingene som sikkerhetsrådet befatter seg med. Når man i tillegg vet at Sikkerhetsrådets oppgave etter folkeretten er å ivareta internasjonal fred og sikkerhet⁶, må man kunne slutte at resolusjonens krav om straff for planlegging henviser til planlegging av internasjonale terrorhandlinger. Altså skulle det være rom for å utforme regler i den interne rett som balanserer hensynet til å følge resolusjonen på dette punktet mot andre viktige hensyn. Den drøftelsen følger nedenfor i kapittel 4.6.1.

2.1.2 Kravet om å stille gjerningsmannen for retten

(Det følger av drøftelsen over at også planlegging av terrorhandlinger skal gjøres straffbart. For enkelthets skyld skriver jeg i dette avsnittet at gjerningsmannen har utført en terrorhandling.)

Før man innleder en rettssak må politiet etterforske saken. Det heter i strprl. § 224 at etterforskning innledes når det er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger et straffbart forhold. Slik paragrafen er tolket er det opp til politiet å avgjøre spørsmålet om etterforskning skal innledes⁷. Med resolusjonens krav til å stille gjerningsmenn for retten kan det tenkes at politiet ikke står like fritt i sin avgjørelse, men må sies å være forpliktet til å etterforske. Samtidig har Riksadvokaten gjennom rundskriv gitt politiet direktiver om etterforskning og hva som skal prioriteres. Her kan resolusjonen dermed legge føringer på Riksadvokatens prioritering.

Siden resolusjonen bestemmer at den som utøver terrorhandlinger skal stilles for retten blir det et spørsmål om dette innebærer en instruks til påtalemyndigheten om at straffeforfølgning skal innledes. Her må man i så fall lese resolusjonen som om det sto at ”den som beviselig har utført en terrorhandling skal stilles for retten”. For kravene til bevis er selvsagt de samme som ellers i strafferetten.⁸

⁶ FN-pakten, 26 juni 1945, artikkel 24 (1).

⁷ Hov, rettergang II, side 44-45

⁸ FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (23 mars 1966) artikkel 14 (2)

Dersom påtalemyndigheten vurderer bevisene til at det er sannsynlighetsovervekt, men heller ikke mer, for at en person har utført en terrorhandling kan spørsmålet om å henlegge på grunn av ”bevisets stilling” dukke opp⁹. Man kan godt tenke seg at påtalemyndigheten (med begrensede økonomiske og personelle ressurser) ikke ønsker å føre en sak hvis de selv tviler på at bevisene holder til straffedom, altså bevis utover enhver rimelig og fornuftig tvil.

Utgangspunktet for straff er nettopp strenge krav til bevis. Konsekvensen er at noen skyldige går fri, men det er bred enighet om å bevare denne garantien for å ikke dømme uskyldige til straff.

Samtidig er det også bred enighet om at kravet til bevis i andre sammenhenger er sannsynlighetsovervekt. Slik er det f.eks. for erstatning. Man kan dermed spørre seg om det er grunn til å tolke resolusjonen utelukkende som et pålegg om å straffedømme der bevisene holder til det. Man ser at resolusjonen stiller mange ulike krav til statene som har til felles at statene skal bekjempe terrorhandlinger med alle midler (ethvert annet tiltak). Et spørsmål på denne bakgrunn kan dermed være om man kan tolke resolusjonen slik at rettsforfølging skal innledes dersom man kan bevise sannsynlighetsovervekt. Da kan resultatet i tilfelle bli et erstatningskrav. Dette forutsetter at det finnes et erstatningskrav, men siden terrorhandlinger vanligvis også innebærer materielle skader vil det normalt være mulig å fremme et slikt krav i forbindelse med straffesaken.

Her er meningen å illustrere at resolusjonen går ganske langt i å pålegge statene tiltak og dersom kravet til å stille gjerningsmannen for retten skal oppfylles fullt ut kan det tale for å bruke de mulighetene man har. Spørsmålet om erstatning er inspirert av Rt. 1999 side 1363, ”Karmøy-dommen”.¹⁰ Man kan dermed tenke seg en gjerningsmann som frikjennes for straff, men dømmes til å betale erstatning for terrorhandlinger.

⁹ Hov, rettergang II, side 100

¹⁰ Tiltalte ble frikjent for drap, men dømt til å betale erstatning til de etterlatte, da retten fant sannsynlighetsovervekt for at han var drapsmannen.

I forbindelse med spørsmålet om erstatning skal man dog huske på Sikkerhetsrådets oppgave som i utgangspunktet er å sikre internasjonal fred og sikkerhet. Som vi kommer tilbake til i kapittel 4.6 nedenfor har utformingen av reglene i intern rett blitt snevret inn i forhold til en naturlig språklig forståelse av resolusjonens ordlyd. Her skal det også vises til kapittel 2.1.3 nedenfor.

I denne drøftelsen har fokus vært rettet mot resolusjonens krav til intern rett. Resolusjonen kan imidlertid også leses som et krav om handling, uavhengig av interne reglers nærmere utforming. Afghanistan under Taliban, var i søkelyset som en fristat for terrorister nærmere bestemt Al Qaida nettverket. Dersom et lands myndigheter vet at terrorister oppholder seg i landet og ikke griper inn, vil det i seg selv kunne stride mot kravet om å stille den som begår terrorhandlinger for retten.

2.1.3 Alvorlige straffbare handlinger

Her reises spørsmålet om hva som er en terrorhandling.

Sikkerhetsrådets utgivelser av resolusjoner etter alvorlige terrorhandlinger gir oss en rekke praktiske eksempler på hva Sikkerhetsrådet forstår med "terrorisme". Det er de store terrorhandlingene som blir fordømt av Sikkerhetsrådet med en egen resolusjon og dermed gjenstår det vanskelige spørsmålet om "den nedre grensen" for hva som kan regnes som en terrorhandling. Eksempler på resolusjoner i forbindelse med terrorhandlinger er dessverre mange og de har til felles at Sikkerhetsrådet fordømmer handlingen, kondolerer overfor de pårørende og landets myndigheter og fastslår at handlingen "fortsatt skal stå på dagsordenen".

(Noen eksempler på at Sikkerhetsrådet fordømmer terrorhandlinger: Resolusjon 1368, 12 september 2001, om terrorangrepet mot USA. Resolusjon 1438, 14 oktober 2002, om terrorangrepet på Bali. Resolusjon 1440, 24 oktober 2002, om gisseltakingen i Moskva (teater). Resolusjon 1450, 13 desember 2002, om terroraksjonene i Kenya. (rettet mot Israelske turister)

I tillegg til et omfattende folkerettslig arbeid som langt på vei definerer terrorhandlinger,¹¹ vil ”terrorisme” som regel uansett bestå av andre straffbare handlinger. Det kan være drap, legemsbeskadigelse, eller som tilfellet i Moskva¹², også frihetsberøvelse. Dermed vil det ikke være mangel på straffebed, og kanskje kan man si at innsatsen bør konsentreres om andre oppgaver enn å jobbe med en endelig definisjon. På den annen side: hvis man blir enige om en definisjon vil det innebære klare fordeler i anvendelsen og utviklingen av konvensjoner på området. Et eksempel på det er arbeidet med utkast til vedtekter for Den internasjonale straffedomstolen. Det sies på side 33 i st.prp. nr. 24 (1999-2000) :

”Terrorismeforbrytelser var inkludert i Folkerettskommisjonens utkast til domstolsvedtekter, og en rekke stater støttet dette forslaget. Andre stater, herunder de fleste vestlige, avviste dette under henvisning til at det ikke foreligger en alminnelig akseptert juridisk definisjon av begrepet terrorisme.”

Dette til tross, det er et krav etter resolusjonen å fastsette at terrorhandlinger er alvorlige straffbare handlinger. Dermed blir det et spørsmål om hva som er en terrorhandling (”terrorist act”). Noe krav til å definere ”terrorisme”, derimot, følger ikke av resolusjonen. Sikkerhetsrådet innleder resolusjonen blant annet med følgende setning: ”som videre bekrefter på ny at slike handlinger, i likhet med enhver internasjonal terrorhandling, utgjør en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet.”

Dette kan ha betydning for utformingen av lovteksten i den interne rett. Med tanke på Sikkerhetsrådets oppgave skulle det ikke være behov for en lovbestemmelse som fanger opp ethvert tilfelle av terrorisme. Derimot kan Sikkerhetsrådets egen praksis, med vekt på å fordømme de åpenbare terrorhandlingene, tilsi at kravet etter resolusjonen er oppfylt så lenge disse handlingene er straffbare. Ordningen i norsk strafferett er generelle straffebed som fanger opp de fleste tilfeller innenfor sin kategori. Kombinert med vide strafferammer gir dette dommeren anledning til å finne et egnet straffebed og å utmåle

¹¹ Konvensjon av 9 desember 1999, om forbud mot finansiering av terrorisme, artikkel 2

¹² 23 oktober 2002. Fordømt i sikkerhetsrådets resolusjon 1440 av 24 oktober.

en straff på bakgrunn av straffverdigheten. Skulle man ta for seg terroraksjoner som f.eks. London, 7. juli 2005, der bomber ble utløst på buss og t-bane, ville gjerningsmennene overtrådt flere norske straffebud, f.eks. strl. § 233, 2. ledd, om overlagt drap. Et terrorforsett kunne være et straffskjerpene moment og man måtte kunne si at norsk rett var i overensstemmelse med resolusjonen. Nå når norsk rett også har fått et eget straffebud om terrorhandlinger er det ingen tvil om at norsk rett tilfredsstiller kravene etter resolusjonen på dette punktet.

2.1.4 Straffen må behørig gjenspeile hvor alvorlig slike handlinger er

På dette punktet stiller resolusjonen for det første et krav om straff, fordi det heter ”straffen”. I norsk rett må vi da gå til straffelovens kapittel 2, og det er først og fremst fengselsstraff eller forvaring som er aktuelle alternativer. Det ser man ved å sammenlikne med andre grove forbrytelser som f.eks. drap. (Som nevnt over må man selvsagt kunne bevise skyld. Hvis ikke blir resultatet frifinnelse. Er det sannsynlighetsovervekt kan spørsmålet om erstatning komme opp, men erstatning er ikke nevnt i straffelovens kapittel 2 og defineres dermed ikke som straff.)

For det andre stilles det krav om en straff som gjenspeiler alvorret. Siden dette er en resolusjon som henvender seg til alle FNs medlemmer vil straffen variere fra land til land akkurat som straffenivået ellers varierer. I Norge er holdningen at straff ikke skal brukes i større utstrekning enn nødvendig¹³. I andre land kan synet på bruk av straff og straffens lengde være annerledes og forbrytere kan risikere livstid i fengsel eller dødsstraff. Dermed må resolusjonen leses på denne bakgrunn. Det er ingen grunn til å tro at Sikkerhetsrådet har noen tanke om å blande seg inn i det enkelte lands straffenivå. Meningen er nok heller at straffenivået behørig gjenspeiler nivået i det enkelte land. I Norge er dette klart oppfylt siden brudd på § 147a åpner for lovens strengeste straff. Når dette er sagt skal det allikevel ikke utelukkes at statene etter hvert samkjører straffenivået for internasjonale forbrytelser. Men, det vil kanskje heller komme som følge av traktat enn etter pålegg fra FNs Sikkerhetsråd. Dessuten bør man kunne tolke resolusjonen på

¹³ Nødvendighetsprinsippet. Se nou 2003:18, kapittel 2.3.2 Se også Slettan/Øie side 86.

dette punktet dit hen at statene er forpliktet til å reagere med et minimum av straff for å overholde kravet om at straffen behørig gjenspeiler alvoret i terrorhandlingen.

Dersom et land er svært tilbakeholden med bruk av straff kan det forsvares internt, ved at straffen for terrorhandlinger gjenspeiler alvoret i forhold til nivået i intern rett. I forhold til resolusjonen derimot, vil man på et tidspunkt kanskje straffe så mildt at man i realiteten opptrer som ”fristat”.¹⁴ Med en minstestraft for drap i Norge på 6 års fengsel, kunne kanskje spørsmålet om å reagere med streng nok straff komme opp, men straffenivået er høyere enn det i praksis. Gjennomsnittlig utmålt straff for drap i Norge var i 2003 rett over 14 års fengsel.¹⁵ Drap skiller seg klart ut i statistikken som den forbrytelsen med strengest reaksjon. For en terrorhandling som omfatter drap er det derfor naturlig at straffereaksjonen blir minst like streng, altså mer enn 14 års fengsel. Samtidig er det vanlig med løslatelse på prøve før endt tid dersom den innsatte skikker seg vel. Det følger av straffegjennomføringslovens (lov av 18 mai. 2001 Nr. 21) § 41. En gjennomsnittlig soningstid for drap blir dermed kortere, faktisk rundt ti års fengsel dersom man legger til grunn at de fleste blir løslatt etter to tredjedels tid. Hvorvidt en terrorhandling som inkluderer drap vil straffes strengere enn 14 års fengsel gjenstår å se. Men det er grunn til å tro at resolusjonens krav vil utgjøre ett av mange premisser i straffutmålingen. Et annet premiss er likhetsprinsippet som går ut på at like tilfeller skal straffes likt. Man kan dermed ikke forvente at terrorhandlinger straffes spesielt mye strengere enn andre handlinger med samme grad av straffverdighet. Når dette er sagt har vi mange eksempler på saker som har resultert i strenge straffer. En sak som objektivt sett kunne minne om en terrorhandling var bomben som ble sprengt i Bandidos´ hovedkvarter i Drammen i 1997. Hovedmannen bak denne bombeaksjonen, som også var president i Hells Angels, ble dømt¹⁶ til 16 års fengsel for brudd på straffelovens §

¹⁴ Stortingets justiskomiteé har pålagt justis- og politidepartementet å komme med forslag om å utvide strafferammen til 30 års fengsel for at ikke Norge skal fremstå som ”fristat”. Se Inst.o nr. 72 (2004-2005) Kapittel 10.6.2

¹⁵ Tall fra statistisk sentralbyrå, statistikkområder, kriminalitet og rettsvesen, kriminalstatistikk, tabell 38. Tilgang: <http://www.ssb.no>

¹⁶ Borgarting lagmannsrett Dom av 24 mars 2003. Stadfestet i Rt. 2003 s 1269.

148, 1. ledd, den såkalte mordbrannparagrafen. Det er en av de forbrytelsene som etter § 147a kan utgjøre en terrorhandling.

Et annet straffebud som etter § 147a kan utgjøre en terrorhandling er strl. § 151a. Dette straffebudet handler om å tiltvinge seg kontrollen over et skip eller luftfartøy og har en meget vid strafferamme. Her ser man at minstestrafen for en terrorhandling kan ende på to års fengsel og under særdeles formildende omstendigheter kan straffen settes til under to år.

På et vis kan man si at resolusjonen har likhetstrekk med norsk strafferett. Det stilles ikke konkrete krav i resolusjonen, kravet er at straffen skal gjenspeile alvoret i handlingen. Det er det samme som kreves i norsk strafferett ofte uttrykt som forskjellig grad av straffverdighet. Det store skillet i straffeloven går mellom forbrytelser og forseelser¹⁷, men også innenfor den enkelte kategori finnes grader av straffverdighet eller sagt med resolusjonens ord ”at straffen behørig gjenspeiler hvor alvorlig slike (terror)handlinger er”. Et eksempel er tyveri som kan deles inn i naskeri (strl. § 391a), tyveri (strl. § 257) og grovt tyveri (strl. § 258).

Om en terrorhandling kommer opp for norsk rett må det utmåles en straff innenfor vide strafferammer. Da må straffen behørig gjenspeile alvoret i handlingen og det er en oppgave norske dommere er vel skikket til, siden det er det de gjør i alle straffesaker.

¹⁷ Skillet er vedtatt opphevet. Se inst.o nr. 72 (2004-2005) kapittel 3.2

3. Saksbehandlingen som fulgte i Norge etter resolusjon 1373

Etter resolusjonen var man i Norge raskt ute med å etterleve de krav den stilte. Allerede den 5. oktober 2001 implementerte Norge resolusjonen ved provisorisk anordning. Den 28. juni 2002 fikk vi i strl. § 147a og § 147b, regler som retter seg mot terrorhandlinger og finansiering av slike.

I denne drøftelsen er temaet saksbehandlingen som ledet til nye bestemmelser i straffeloven. Det går et skille mellom terrorhandlinger og finansieringen av terrorhandlinger. Det var enighet blant høringsinstansene om at vi måtte innføre regler for å etterleve resolusjonens krav om straff for finansiering av terrorhandlinger. Når det gjaldt innføringen av en egen bestemmelse mot terrorhandlinger var det i departementets opprinnelige utkast forslag¹⁸ om et straffebud mot terrorisme. Her var det mange høringsinstanser som hadde innvendinger: Riksadvokaten, Advokatforeningen, Amnesty, statsadvokatene i Oslo, KROM, RV og rettspolitisk forening var blant dem. Argumentene var blant annet at det ikke var intern-rettslig behov for en egen bestemmelse om terrorisme for å oppfylle internasjonale forpliktelser (Riksadvokaten og KROM var blant de som mente det). Noen mente at det ville være symbolpolitikk å innføre et eget straffebud mot terrorisme (rettspolitisk forening og muligens statsadvokatene i Oslo som er inne på politiske hensyn, Amnesty snakker om signaleffekt). I tillegg til innvendinger mot en egen lovbestemmelse mot terrorisme mente både Riksadvokaten og statsadvokatene i Oslo at bestemmelsen i realiteten ville være en straffeskjerpelsesbestemmelse. Riksadvokaten tvilte også på om det var behov for å skjerpe straffen for terrorisme.

Instanser som støttet det opprinnelige forslaget var Utenriksdepartementet, Forsvarsdepartementet, Politidirektoratet, Politiets sikkerhetstjeneste, ØKOKRIM, professor Husabø, Generaladvokaten, Trondheim tingrett, Politiembdsmennenes landsforening og politiets fellesforbund. Deres syn var i korthet at det ville være

¹⁸ ot.prp. nr 61 (2001-2002) innledningsvis i kapittel 7.6

vanskelig å lage regler mot finansiering av terrorhandlinger uten at man samtidig definerer terrorhandlinger i loven. Videre at en egen bestemmelse om terrorhandlinger gir forutsigbarhet. På den måten sikrer man rettsikkerhet og menneskerettigheter. En egen bestemmelse om terrorhandlinger vil også være med å markere at terrorhandlinger anses som en trussel mot vesentlige samfunnsinteresser. En egen bestemmelse etter mønster av annet nordisk og europeisk lovgivning vil lette det praktiske justissamarbeidet mellom Norge og andre land i kampen mot terrorisme.

Man ser at det er tunge argumenter som står mot hverandre i spørsmålet om å innføre en egen bestemmelse. Det kan sies om argumentene til de som støttet det opprinnelige forslaget at felles lovgivning om terrorisme er viktig av flere grunner. Det er ingen grunn til å behandle terrorister ulikt etter hvilket land de tilfeldigvis blir pågrepet i. Man har sett de siste årene at terrorister opererer på tvers av landegrensene. Dette gjør det vanskeligere å rettsforfølge dem både på grunn av spørsmål om utlevering og fordi etterforskning vil være mer tungvint dersom forbrytelsen har skjedd i et annet land. Dermed vil et samarbeid være nødvendig for å oppnå resultater og en felles lovgivning vil lette et slikt samarbeid.

På den annen side behandles lovbrøttere ulikt i forskjellige land. Straffenivået for forskjellige forbrytelser varierer fra land til land. Konsekvensen av det vil fort bli at det utvikler seg forskjellig straffenivå for terrorhandlinger. Derfor kan det være en fordel om man enes om en definisjon av terrorisme slik at forbrytelsen også kan behandles¹⁹ av ICC (se kapittel 2.1.2, andre avsnitt). Dette forutsetter imidlertid at man velger å inkludere terrorhandlinger i domstolens mandat på et senere tidspunkt.²⁰ Skulle man i fremtiden få til dette vil praksis fra ICC, kunne utgjøre en god støtte for behandling av saker i nasjonale domstoler.

¹⁹ Roma-vedtektene om Den internasjonale straffedomstol (i kraft 1 juli 2002) artikkel 1 og 17.

²⁰ Roma-vedtektene artikkel 123 (1)

I den forbindelse kan man si at terrorisme tross alt ikke er noe stort problem i Norge (I den forstand at påtalemyndighet og domstoler må bruke ressurser på enkeltsaker. Frykten for terrorhandlinger f.eks. mot ambassader i Oslo er noe annet, men ikke tema her). Dersom en terrorhandling i fremtiden skal opp for en norsk domstol vil det dermed være lite rettspraksis å støtte seg på noe som gjør det vanskeligere å anvende bestemmelsene. En rettskildefaktor kan da være rettspraksis fra andre land (eller ICC) som kanskje har hatt liknende saker til behandling.

Men det var som sagt også innvendinger mot departementets opprinnelige forslag. En av innvendingene var ganske enkelt at terrorhandlinger allerede var straffbart etter norsk rett. Og det er et godt argument. Det avgjørende for om man oppfyller resolusjonen må være om terrorhandlinger blir straffet. Med vår generelle lovgivningsteknikk vil de fleste terrorhandlinger vært straffbare etter forskjellige bestemmelser i straffloven før innføringen av § 147a. Dermed reises spørsmålet om man er i jussen eller politikken. Å innføre bestemmelser som ”symbolpolitikk” er ikke ukjent. I Grunnloven har vi flere symbolbestemmelser som ikke er direkte rettslig bindende. Et eksempel er Grunnlovens § 110 b, 1. ledd, som gjelder retten til et sunt miljø. En forskjell i dette tilfellet er at straffebud medfører rettsvirkninger for den som bryter det. Da er det et spørsmål om det er heldig å innføre et straffebud på bakgrunn av symbolpolitikk. Det må allikevel sies at dette argumentet er svakt i forhold til mange andre argumenter i høringsrunden fordi debatten i større grad har handlet om utformingen av § 147a. Begge sider har gode argumenter og resultatet ble da også at justis- og politidepartementet utformet et nytt forslag som tok hensyn til motforestillingene. Bestemmelsen i § 147a ble gjort så snever at det skal svært mye til før andre handlinger enn terrorhandlinger faller inn under § 147a. Det straffbare området ble ikke utvidet siden det objektive gjerningsinnholdet er knyttet til andre straffebud. Man gikk vekk fra ordet ”terrorisme” og brukte i stedet ”terrorhandling”.

Man kan nesten si at løsningen tilfredsstilte begge parter: § 147a utvider ikke det straffbare området i særlig stor grad, samtidig som vi nå har fått en egen bestemmelse om terrorhandlinger.

4 Tolkning av straffelovens § 147a

4.1 Generelt om forbrytelsen

Forbrytelsen i § 147a er terrorhandlinger. I dagligtale kan det godt kalles for terrorisme, men det har vist seg å være vanskelig med en klar definisjon for juridiske formål – altså å knytte rettsvirkninger til begrepet terrorisme. Spørsmålet om å definere terrorisme er ikke så viktig med tanke på å oppfylle kravene etter resolusjonen, som er bakgrunnen for bestemmelsen. For heller ikke Sikkerhetsrådet har noen definisjon å vise til. Faktisk bruker sikkerhetsrådet ”terrorhandlinger” selv i sine resolusjoner. Samtidig har man for praktiske formål kommet langt i arbeidet med å definere terrorisme. Et folkerettslig utgangspunkt er den internasjonale konvensjonen om bekjempelse av finansiering av terrorisme fra 1999, artikkel 2, mens vårt nasjonale utgangspunkt nå etter resolusjonen er § 147a. Det avgjørende er at § 147a oppfyller kravene etter resolusjonen; det må være det viktigste siden terrorhandlingene allerede før innføringen av § 147a kunne straffes etter andre straffebud.

4.2 Det objektive gjerningsinnhold

Det objektive gjerningsinnholdet finner man i andre angitte straffebud som hver for seg kan utgjøre terrorhandlinger hvis handlingen er utført med ”terrorforsett”. De aktuelle straffebudene er listet opp i § 147a, første ledd. Et av straffebudene er drap etter strl. § 233. Drap kan dermed være en terrorhandling hvis forsettet dekker et av alternativene i første ledd a, b eller c.

Listen over hva som objektivt sett er å anse som terrorhandlinger må sies å være uttømmende,

det følger av diskusjonen i ot.prp. nr. 61 (2001-2002) kapittel 7.8.2 og 7.8.3. Der drøftes det både hva som kan gjøres for at straffebudet ikke skal ramme for vidt og det drøftes ulike bestemmelser som ikke bør være med. Dessuten heter det i ot.prp. nr 61 (2001-

2002) kapittel 15 i merknader til § 147a, at flere straffebud er tatt ut av listen for å gjøre definisjonen snevrere.

Samtidig er det heller ikke noe i veien for å straffe mulige terrorhandlinger etter andre straffebud. Da vil terrorforsett kunne komme inn som et straffskjerpene moment²¹. Derfor er det ikke nødvendig å utvide listen over aktuelle terrorhandlinger hvis man da risikerer at begrepet terrorhandling vil omfatte for mye. Egentlig er det jo hovedordningen i norsk rett å bruke generelle straffebud. Så når det sies i ot.prp. nr 61 (2001-2002), kapittel 15, at andre straffbare handlinger ikke kan utgjøre en terrorhandling, er meningen at andre straffbare handlinger ikke kan utgjøre terrorhandlinger etter den bestemte regelen i § 147a, altså som en del av skyldspørsmålet. For etter vanlig strafferettslig praksis skal dommeren legge vekt på straffskjerpene omstendigheter i straffutmålingen og om dommeren kaller handlingen (som dekkes av et annet straffebud enn § 147a), en terrorhandling, eller terrorisme, og skjerper straffen av den grunn, er fremgangsmåten i tråd med norsk rett.

Altså kan ikke andre grove forbrytelser være terrorhandlinger etter § 147a, selv om de er utført med terrorforsett. Et eksempel på det er grovt skadeverk som er regulert i strl. § 292. Her er det allikevel ingen grunn til kritikk av utformingen, for selv om enkelte handlinger som kan tenkes utført av terrorister ikke er medregnet, har hensynet til å ikke utvide begrepet for mye vært avgjørende. Om man tok med strl § 292 på listen over terrorhandlinger ville det kunne føre til at f.eks. gatedemonstrasjoner²² falt inn under § 147a.

Videre vil man, som med alle andre straffebud, havne i grensespørsmål om rekkevidden av § 147a. Et eksempel er strl. §§ 148 og 292. Grovt skadeverk er ikke nok til å kalles en terrorhandling, mens f.eks. sprengning som forårsaker ”utstrakt ødelæggelse av fremmed eiendom” kan være en terrorhandling. Begge disse straffebud viser til

²¹ Både Riksadvokaten og statsadvokatene i Oslo mente forøvrig at § 147a i realiteten er en straffskjerpelsesbestemmelse, se kapittel 3, 3 avsnitt.

²² I november 2005 har Frankrike vært preget av gatedemonstrasjoner. Det er allikevel ikke fremstilt som terrorhandlinger.

skadeverk, men etter § 148 er skadeverket kvalifisert. For at § 148 skal være rett subsumsjon må for det første forsettet dekke en av de nærmere bestemte handlingene og for det andre må tap av menneskeliv eller utstrakt ødeleggelse lett kunne forårsakes. Vinklingen i sistnevnte tilfelle er altså skadeverk som allmennfarlig forbrytelse²³, mens det etter § 292 ikke er noe slikt krav. Dermed kan man si at grensen for terrorhandlinger i dette tilfellet går mellom grovt skadeverk og grovt skadeverk som allmennfarlig forbrytelse.

4.3 Straffrihetsgrunner

Alle straffebud skal leses med forbehold for situasjoner de ikke er ment å ramme. Slik er det også med § 147a. Et spørsmål som dukker opp i denne forbindelsen er nødverge. Det er ikke lett å se for seg nødverge slik utviklingen med terrorhandlinger er, men samtidig er § 147a gjeldende for utlendinger i utlandet, jf. strl. § 12 nr 4. I en stat hvor det foregår en intern væpnet konflikt kan det være større rom for slike betraktninger, sett med norske øyne, enn det er i Norge. Vi vet at stater kan utføre grove overgrep mot egne borgere og det vil igjen kunne føre til nødvergehandlinger. Kurderne i Nord-Irak ble f.eks. utsatt for grove overgrep av Saddam Husseins soldater. Blant annet brukte de gass som drepte flere tusen sivile²⁴. Det skjedde den 17 mars 1988 i den kurdiske byen Halabja. I en slik situasjon kan det være rom for nødvergehandlinger som også kan falle inn under § 147a. Man kan tenke seg at kurdere som kjente til Irakiske planer angrep infrastruktur som veier og kommunikasjonsutstyr. Det må da vurderes om handlingene fyller kravene til forsett og dersom man fant at det var tilfelle kunne det være rom for nødverge dersom handlingene ble utført for å hindre et irakisk gassangrep mot kurdiske sivile. For ordens skyld skal det sies at alle vilkårene i strl. § 48, 2. ledd må være tilstede dersom en handling skal lede til straffrihet: det må foreligge et rettstridig, altså ulovlig, angrep mot Kurderne i dette tilfellet. Kurdernes forsvarshandling må være avvergende, ikke gå lenger enn nødvendig og ikke være ubetinget utilbørlig.

²³ Andenæs, Formuesforbrytelser, side 200.

²⁴ NOU 2000:24 kapittel 14.1

Ved siden av nødverge må man her som ellers ta hensyn til den alminnelige rettsstridsreservasjon. Ethvert straffebud må leses med forbehold for unntakssituasjoner som det ikke har vært meningen å ramme med straff²⁵. Et interessant spørsmål i forhold til § 147a blir om det er mindre behov for rettsstridsreservasjonen her enn ellers i straffeloven. Riktignok er rettstridsreservasjonen nevnt som en mulighet i ot.prp. nr. 61 (2001-2002) kapittel 15, men samtidig faller noe av grunnlaget bort i § 147a. Grunnen til å ha en rettstridsreservasjon er måten vi utformer våre straffebud på. Med generelle straffebud tar man sikte på å ramme et ubestemt antall situasjoner som kan oppstå i fremtiden. Dermed kan det også være fare for at det oppstår situasjoner som det ikke var meningen å ramme med straff. Så kan man spørre seg om § 147a er et generelt straffebud eller en kasuistisk bestemmelse. Med tanke på oppregningen av nærmere bestemte handlinger som kan utgjøre en terrorhandling må svaret bli det siste. Det går også frem av forarbeidene at man bryter praksisen med generelle straffebud i dette tilfellet. Se ot.prp. nr. 61 (2001-2002) kapittel 7.8.1. Dermed kan man diskutere om begrunnelsen for en alminnelig rettsstridsreservasjon er tilstede i § 147a. På denne bakgrunn kan det virke som om nødverge, kanskje spesielt i andre land, er en mer aktuell straffrihetsgrunn enn at § 147a skal ramme situasjoner man ikke hadde tenkt på. En stor del av forarbeidet til § 147a er nettopp viet spørsmålet om hvordan bestemmelsen ikke skal ramme for vidt.²⁶

I tillegg til straffrihetsgrunner kan ulike hensyn tilsi en innskrenkende fortolkning av straffebud. Slik må det også være for § 147a og et forhold som kan tilsi en innskrenkende fortolkning er strl. § 1, 2. ledd. Der heter det at strl. gjelder med de begrensninger som følger av folkeretten. Gjennom denne regelen vil straffebud måtte fortolkes innskrenkende på bakgrunn av folkerettslige regler²⁷. Hvis man i fremtiden blir enige om folkerettslige regler som definerer interne væpnede konflikter, vil det medføre at handlinger som i dag reguleres gjennom nasjonal rett kan ses på som lovlige stridshandlinger etter folkeretten.

²⁵ Slettan/Øie, side 75.

²⁶ Se f.eks. ot.prp. nr 61 (2001-2002) kapittel 7.7.2, 7.8.2, 7.8.3

²⁷ ot.prp. nr. 42 1995-1996 side 12.

4.4 Skyldkrav

Utgangspunktet i norsk strafferett er at gjerningsmannen må ha utvist forsett. Det følger av hovedregelen i strl. § 40, 1. ledd, og er en betingelse for straffbarhet. I tillegg kan det forekomme egne skyldkrav i det enkelte straffebud. I § 147a er kravene til forsettet spesifisert i 1. ledd bokstav a, b og c. Det er ikke nok at handlingen er utført med forsett, da vil det enkelte straffebudet som er overtrådt være rett subsumsjon, handlingen må være utført med forsett som beskrevet i § 147a. Dette spesifiserer forsettet men det er ikke dermed noe krav om at resultatet blir slik, altså at hensikten oppnås. Dette kalles subjektivt overskudd²⁸. Dersom følgen også inntreffer vil det være et straffskjerpene moment.

I § 147a, bokstav a, er forsettet beskrevet som ”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”

Det første man ser i bokstav a er ”forstyrre alvorlig”. Allerede her vises det at det skal mye til før forsettet er oppfylt. ”Alvorlig” stiller store krav til handlingen, og det følger av ot.prp. nr 61 (2001-2002) kapittel 15 at man tenker på funksjoner i samfunnet av grunnleggende betydning. Momenter i vurderingen av om man har forstyrret en funksjon alvorlig, er hvor stort område som blir berørt, hvor mange mennesker som blir berørt, om det får store økonomiske konsekvenser og hvor lenge forstyrrelsen varer. Videre skal funksjonen som forstyrres være av grunnleggende betydning for samfunnet og paragrafen nevner blant annet de sentrale maktorganene. Dermed kan man tenke seg at Høyesterett ble rammet av en terrorhandling og spørre seg hvor mye som skal til før handlingen ville falle inn under § 147a, altså slik at funksjonen er forstyrret alvorlig. (Her vil jeg for ordens skyld repetere at det er vurderingen av forsett og ikke et krav om at handlingen rent faktisk inntreffer. Om handlingen også inntreffer vil det være et straffskjerpene moment.) Man kan tenke seg at en bombe sprenges i Høyesteretts

²⁸ Slettan/Øie, side 189 og Eskeland, side 296.

bygning. Hvorvidt det er egnet til å forstyrre Høyesteretts funksjon alvorlig vil variere. Dette viser at kravet til forsett kan være oppfylt uten at handlingen inntreffer. Dersom ingen dommere blir skadet, kan man tenke seg at Høyesterett kan flytte midlertidig til Oslo tinghus og utøve sin dømmende funksjon der. Dermed kan man si at kravet til forsett kan være oppfylt, men at virkningen ikke inntraff. Videre vil også virkningen inntreffe dersom Høyesteretts dommere rammes av bomben. F.eks. hvis den sprenges når Høyesterett er samlet i plenum. Da vil også den dømmende funksjonen være rammet og det vil være grunn til å si at funksjonen også i praksis er forstyrret alvorlig.

I tillegg til den dømmende funksjonen er det nevnt mange eksempler på funksjoner av grunnleggende betydning i samfunnet. Her må vurderingen være om en funksjon er av grunnleggende betydning i praksis og oppregningen er ikke uttømmende, jf. ”for eksempel”.

En gjennomgang av flere viktige funksjoner i samfunnet finner man i st.meld. nr. 17 (2001-2002), ”Sårbarhetsutvalget”. I kapittel 3.2 tas det utgangspunkt i: ”forhold som har betydning for samfunnet og som truer grunnleggende samfunnsverdier”, for å velge ut områder der beredskapen har betydning for samfunnssikkerheten. Et tema på listen var transport av mennesker. I den forbindelsen kan det godt tenkes at et angrep på flytrafikken kan sies å utgjøre en funksjon av grunnleggende betydning. Et angrep rettet direkte mot f.eks. Gardermoen vil kanskje heller passe under bokstav b. Men, om terrorister angrep flykontrollsentralen på Røyken, med det formål å ramme bakkekontakten med fly i vårt luftrom, kunne man kanskje si at forsettet var oppfylt etter bokstav a. Man må jo anta at det finnes beredskap for terrorhandlinger i den sektoren, men det forandrer ikke forsettsvurderingen.

Etter bokstav b, er forsettskravet oppfylt hvis det dekker det å ”skape alvorlig frykt i en befolkning”. Og hvis alvorlig frykt inntreffer vil det være et straffskjerpene moment. Dette punktet har så vidt vært oppe i rettspraksis. Borgarting lagmannsretts kjennelse av 2. april 2003 er inne på spørsmålet om hva som kan være alvorlig frykt i en befolkning. Lagmannsretten sier i tredje siste avsnitt: ”At en selvmordsaksjon skaper alvorlig frykt i en befolkning, jf. Straffeloven § 147a første ledd bokstav b, er åpenbart”. Det er ikke

sikkert at alternativ b er ferdig tolket med dette, men til støtte for at selvmordsaksjoner omfattes av bokstav b heter det i forarbeidene²⁹ at: ”vilkåret kan være oppfylt selv om det ikke dreier seg om hele befolkningen i et land, men bare befolkningen i en bestemt region”. På den annen side heter det samme sted at: ” det skal mye til før vilkårene i bokstav b er oppfylt, jf. særlig uttrykket ”alvorlig frykt”.”

Dermed kan det være grunn til å drøfte mer spesifikt hva som må kreves før det foreligger alvorlig frykt. Det er ikke nødvendigvis slik at alle selvmordsaksjoner skaper alvorlig frykt i en befolkning. Det heter i forarbeidene at det blant annet vil ha betydning om handlingene skjer på ett eller flere steder samtidig (eksempel: USA 11. september 2001, eller Madrid 11. mars 2004), videre hvor alvorlige konsekvenser de fikk eller kunne fått og hva slags objekter handlingene retter seg mot. En av de siste tids aksjoner skjedde i Amman i Jordan den 9. november 2005, da selvmordsbombere aksjonerte på i alt tre hoteller. Blant annet rammet de en bryllupsfest og 57 personer omkom i de tre aksjonene. Her er det naturlig å ta utgangspunkt i bokstav b, fordi handlingen verken kan sies å forstyrre funksjoner av grunnleggende betydning i samfunnet eller rette seg mot myndigheter eller organisasjoner. Altså står man igjen med spørsmålet om forsettet dekker det å ha skapt alvorlig frykt i en befolkning og når man går inn for å drepe så mange som mulig er det nærliggende å tro at forsettet dekker det. På den annen side må man kunne si at angrepet må være av et visst omfang før det er egnet til å skape alvorlig frykt. Dette må vurderes i hvert enkelt tilfelle, men når man som i dette tilfellet samkjørte aksjonene og rammet flere steder samtidig kan det tale for at forsettet om å skape alvorlig frykt er oppfylt.

Etter bokstav c, handler forsettet om å urettmessig tvinge offentlige myndigheter eller en mellomstatlig organisasjon til å gjøre, tåle eller unnlate noe av vesentlig betydning for landet eller organisasjonen. Det første man ser i bokstav c er altså en rettstridsreservasjon og man kan da spørre seg om det finnes situasjoner der det er rettmessig å tvinge en stat til å gjøre, tåle eller unnlate noe ved å oppfylle gjerningsinnholdet i en av bestemmelsene

²⁹ Ot.prp. nr 61 (2001-2002) kapittel 15. Merknader til § 147a.

som det vises til i første ledd. I kapittel 4.3 drøftes situasjoner som kan tilsi at en handling kan være rettmessig. Jeg viser også til kapittel 5.3 om dette spørsmålet.

Når det gjelder organisasjon etter bokstav c, er det begrenset til organisasjoner med stater som medlemmer. Det betyr at en organisasjon som FN er vernet etter bokstav c, mens f.eks. den humanitære organisasjonen Leger uten grenser faller utenfor. Dette til tross for at sistnevnte i mange sammenhenger opererer i konfliktfylte og farlige områder. Det fremgår av høringsnotatet av 20. desember 2001³⁰, at meningen har vært å begrense vernet av organisasjoner til de som har legitimt behov for vern. I det opprinnelige forslaget til § 147a het det bare ”internasjonale organisasjoner”. Man var også inne på alternativet ”humanitære, sikkerhetspolitiske og overnasjonale organisasjoner”, men falt ned på løsningen til utenriksdepartementet i spørsmålet om hvilke organisasjoner som skulle vernes etter bokstav c.³¹ Begrunnelsen var for det første at det er organisasjonene med stater som medlemmer som har behov for vern på linje med stater. Videre var det hensiktsmessig, ut fra retts tekniske hensyn, å begrense vernet til disse organisasjonene.

Her kan man spørre seg hvorfor man ikke valgte en noe videre definisjon som også kunne inkludere andre organisasjoner med et legitimt behov for vern. I mange land, f.eks. Afghanistan, er ofte landets egen helsetjeneste meget svakt utbygget og befolkningen mottar helsetjenester fra internasjonale organisasjoner. Her kan man altså tenke seg at en organisasjon som Leger uten grenser blir tvunget til å trekke seg ut av et land. Spørsmålet om det er av vesentlig betydning for organisasjonen selv blir allikevel vanskelig, siden de jobber på frivillig basis. Og dermed kan man ane noe av grunnen til å begrense definisjonen til organisasjoner med stater som medlemmer. Samtidig skal man huske på den rettslige statusen til slike organisasjoner. Det er normalt bare stater og organisasjoner med stater som medlemmer som er folkerettssubjekter med traktatkompetanse. Dersom man tvinger en privatperson til å gjøre, tåle eller unnlate noe, vil det ikke kunne sies å utgjøre en terrorhandling, slikt rammes heller av strl. § 222. Overgrep mot private personer eller organisasjoner kan oppleves på samme måte som

³⁰ Ot.prp.nr 61 (2001-2002) kapittel 7.6

³¹ Ot.prp.nr 61 (2001-2002) kapittel 7.7.2

terrorhandlinger, men her er det grunn til å minne om resolusjonen og utgangspunktet som var og er arbeidet mot internasjonale terrorhandlinger. Handlinger som retter seg mot private vil kunne utgjøre en terrorhandling hvis det skapes alvorlig frykt i en befolkning, men også der ser man at forsettet strekker seg lengre enn til å ramme den enkelte. Derfor må angrep mot private i denne sammenhengen behandles etter alminnelige straffebud.

”Tvang” dekkes av ordlyden i bokstav c. Her er det altså en likhet med strl. § 222, men man ser at kravet er strengere i bokstav c, fordi det er et vilkår at staten eller organisasjonen må gjøre, tåle eller unnlate noe av vesentlig betydning. Det heter om dette i ot.prp.nr 61 (2001-2002) kapittel 15 at:

”hvorvidt det tvangen gjelder faktisk er av ”vesentlig betydning”, må domstolene avgjøre etter en konkret bevisvurdering, der blant annet landets eller organisasjonens egen oppfatning av spørsmålet må tillegges vekt.”

Hvis f.eks. terrorister i Irak angriper amerikanske mål for å tvinge dem ut av landet, vil det kunne være et spørsmål om å unnlate noe av vesentlig betydning for USA, som har et meget stort antall soldater i landet. Det ville innebære en forandring i arbeidet med å sikre den nye politiske strukturen i Irak, og det ville få konsekvenser for landets anseelse overfor andre land. USAs ”krig mot terror” ville vært tapt kan man nesten si. Det følger videre av bokstav c at vesentlig betydning ikke behøver å gjelde det landet som tvinges. I dette eksempelet kan man altså tenke seg at USA tvinges ut av Irak og at det øker faren for borgerkrig. Det vil i så fall føre til at Irak må tåle noe av vesentlig betydning.

4.5 Straffen

Straffen for terrorhandlinger vil være fengsel eller forvaring. Når det gjelder forvaring må vilkårene i strl. § 39 c være oppfylt. Grunntanken bak forvaring finner vi i 1. ledd, og den går ut på at en tidsbestemt straff ikke er tilstrekkelig til å verne samfunnet.

Utgangspunktet er dermed at straffen for terrorhandlinger er fengsel, hvis ikke det er

”nærliggende fare for at lovbrøteren på nytt vil begå en slik forbrytelse” som det heter i strl. § 39 c, 1 alternativ. I tillegg må lovbrøteren ha begått eller forsøkt å begå en alvorlig forbrytelse. Her nevner bestemmelsen flere alternativer som kan være aktuelle terrorhandlinger. For det første kan forvaring idømmes for en alvorlig voldsforbrytelse. Dette finner vi igjen i § 147a, 1. ledd, som nevner § 231 jf § 232. Videre kan forvaring idømmes for frihetsberøvelse som vi finner igjen i § 147a, 1. ledd, med henvisning til § 223, 2. ledd. Ildspåsettelse er nevnt i strl. § 148. Dessuten viser forvaring til andre alvorlige forbrytelser som krenker andres liv, helse eller frihet. Denne siste oppregningen viser i tillegg til § 148 også til strl. kapittel 19, 21 og 22. Altså er det mange mulige terrorhandlinger som kan ende med forvaring for gjerningsmannen dersom vilkårene er tilstede.

En interessant betraktning om strl. § 39 c nr 1, er at det ikke er noe krav om at slike handlinger må være begått tidligere. Etter vilkårene i nr 2 er det et krav at forvaring bare kan idømmes når samme type handling er begått eller forsøkt begått tidligere.

Opprinnelig var dette også et vilkår etter nr 1, men ble fjernet etter en lovendring 15. juni 2001 nr 64. Det heter i ot.prp. nr 46 (2000-2001) på side 31 at det ikke kan:

”utelukkes at enkelte tilregnelige lovbrøtere allerede etter å ha begått én alvorlig forbrytelse som krenket andres liv, helse eller frihet, har vist en så farlig atferd at det av hensyn til beskyttelsen av samfunnet må kunne reageres med forvaring dersom tidsbestemt straff ikke anses for å være tilstrekkelig”

Ståle Eskeland sier følgende på side 383/384 i sin bok Strafferett:

”Forvaring er fengselsstraff på ubestemt tid for tilregnelige gjerningspersoner, som trer i stedet for tidsbestemt fengselsstraff”

Med all den fokus som har vært på internasjonale terrorhandlinger kan man tenke seg muligheten for at kravet om strengere straffer dukker opp. I dette tilfellet kan man også finne støtte i forarbeidene for å idømme forvaring i tilfeller som inntil lovendringen 15.

juni 2001 nr 64, ikke var mulig. Her er det allikevel viktig å understreke at grunntanken bak forvaring er at annen straff ikke er tilstrekkelig for å verne samfunnet.

Når det så gjelder fengselsstraff, som må sies å være det naturlige utgangspunktet for reaksjonen på en terrorhandling er adgangen åpen for lovens strengeste straff. Her har det også vært drøftet om man bør øke strafferammen til 30 års fengsel. I forbindelse med arbeidet med ny straffelov har Stortingets justiskomiteé bedt departementet om å utrede et forslag til ny og utvidet strafferamme for enkelte svært grove forbrytelser, blant dem grove terrorhandlinger³². Stortingets arbeidsmåte, med komiteer som er sammensatt av representanter for de ulike partiene, har gode muligheter for å komme frem til løsninger som kan aksepteres av et flertall på Stortinget. Derfor er det grunn til å tro at det vil kunne bli flertall for en slik lovendring. Konsekvensen på sikt kan dermed se ut til å bli en strafferamme for grove terrorhandlinger på 30 år. Om årsaken til å utvide strafferammen begrunner komiteen dette med at Norge må ha et straffenivå på linje med andre land for å ikke fremstå som en fristat.

4.6 Planleggings- og forberedelseshandlinger

4.6.1 Straffbar planlegging

Planlegging er også omtalt ovenfor i kapittel 2.1.1. Der var spørsmålet hva resolusjonen krever. Her er fokuset tolkning av § 147a.

Etter § 147a, 3 ledd, rammes planlegging ved å inngå forbund. Å inngå forbund vil si å avtale. Det straffbare etter § 147a, 3 ledd, er dermed å avtale at man skal utføre en terrorhandling.

Tradisjonelt begrunner man straff for forberedelseshandlingene med at selve forberedelsen har et skade- eller farepotensial. På denne bakgrunn er spørsmålet om dette hensynet er tilstede for disse handlingene. Man kan anta at de som planlegger en

³² Inst.o nr 72 (2004-2005) kapittel 10.6.2

terrorhandling også vil skaffe seg sprengstoff eller andre våpen. Er det da noen grunn til å snevre inn §147a, 3 ledd, til å bare gjelde det å inngå forbund når resolusjonen krever straff for forberedelser?³³ Her kan det synes som om potensielt samfunnskadelige handlinger ikke er gjort straffbare. På den annen side vil allerede mye kunne straffes etter strl. § 161, dermed er det mindre grunn til å sette straff for forberedelser på generelt grunnlag.

Det kan være gode grunner til å ikke innføre en generell bestemmelse om at planlegging av terrorhandlinger er straffbart. Institutt for menneskerettigheter, som var en av høringsinstansene, uttalte³⁴ følgende:

”Den foreslåtte regel er relativt vag i forhold til hva planlegging og forberedelse innebærer. Er det for eksempel nok å ta kjøretimer for å kjøre tankbil med gass som en del av en terrorhandling?”

Dette illustrerer at en generell regel om straff for planlegging av terrorhandlinger vil gå for langt. På den annen side kan man ikke se bort fra resolusjonens krav. Dersom den skal følges på dette punktet må lovgivningen ta hensyn til kravet om straff for forberedelseshandlinger. Siden så mange terroraksjoner utføres av flere, vil alternativet å inngå forbund ramme mange tilfeller, heter det i departementets vurderinger.³⁵ Dette er utvilsomt riktig, i praksis må man kunne si at alle store terrorhandlinger de siste årene er nødt til å være utført av flere i fellesskap. Dermed har man ved å sette straff for én spesiell forberedelseshandling langt på vei gjort forberedelser til terrorhandlinger straffbart etter norsk rett, uten å havne i vanskelige grensedragninger om hva som kan tenkes å være forberedelse til terrorhandlinger.

Samtidig er det åpenbart et mål etter resolusjonen å ramme bakmennene. Hvorvidt ledere for terrornettverk planlegger en handling alene eller sammen med andre kan man bare ha

³³ ot.prp. nr 61 (2001-2002) kapittel 8.2

³⁴ ot.prp. nr 61 (2001-2002) kapittel 8.4

³⁵ ot.prp. nr 61 (2001-2002) kapittel 8.5

formeninger om. Men det kan allikevel være nærliggende å tro at nettopp ledere for terrornettverk planlegger terrorhandlinger. Det som deretter kan skje er at beskjeden går ut til en ”sovende celle” som utfører aksjonen. Denne fordelingen er beskrevet slik i st.meld. nr. 17 (2001-2002), kapittel 5.2.2:

”Bak enhver terrorhandling eller –kampanje finnes tre ledd: Det støttende (som bidrar med ressurser), det planleggende og det utførende. Terroranslagene i USA 11. september 2001 viste at terrorhandlinger kan ha utgangspunkt i terrornettverk organisert på tvers av landegrensene.”

Her har man altså sett for seg et skille mellom planlegging og utføring av terrorhandlinger, der det ene leddet planlegger og det andre utfører. Dermed kan man spørre seg om straffen for forberedelseshandlinger bør omfatte mer enn bare det å inngå forbund (dersom andre planlegger). Samtidig må man kunne si at dersom en leder av en terrororganisasjon gir en celle ordre om å utføre en terrorhandling, vil det fort kunne kalles psykisk medvirkning. (mer om dette nedenfor i kapittel 4.4) Samlet sett bør medvirkeransvaret og forbudet mot å inngå forbund lede til at de aller fleste som planlegger en terrorhandling vil kunne rammes av § 147a på et tidlig tidspunkt.

Over er planlegging drøftet ut fra en forestilling om at det bør være straffbart. Men adgangen til å sette straff for planlegging har også andre funksjoner. Muligheten til å avverge terrorhandlinger øker ettersom politiets virkemidler gjør det. Ved å sette straff for planlegging, i form av å inngå forbund, gis politiet mulighet til å starte etterforskning allerede før terrorhandlingen har skjedd og har dermed en mulighet til å stanse det hele. Om man ikke satte straff for planlegging ville heller ikke politiet ha hjemmel for etterforskning. Dermed måtte man vente til en terrorhandling hadde funnet sted. Politiets sikkerhetstjeneste uttalte følgende i ot.prp. nr. 61 (2001-2002) kapittel 8.4:

”Fokus har etter PSTs oppfatning i for stor grad vært rettet mot muligheten for å domfelle noen for overtredelse og ikke på samfunnets behov for å kriminalisere visse handlinger for derigjennom å gi politiet en 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.”

Ved å gjøre forberedelser i form av å inngå forbund straffbart, gir man adgang til bruk av etterforskningsmetoder mot personer som ennå ikke har utført terrorhandlinger. Det kan være positivt med tanke på muligheten til å avverge terrorhandlinger. Samtidig vil det kunne bety inngrep for den enkelte. Eksempler finnes i strprl. fjerde del om tvangsmidler. Et eksempel er § 202d som gir anledning til å båndlegge formuesgoder ved skjellig grunn til mistanke om overtredelse eller forsøk på overtredelse av § 147a. Ved at også det å inngå forbund er straffbart, vil politiet kunne forhindre terrorhandlinger ved å båndlegge midler som ellers kunne brukes til finansieringen av terrorhandlinger. Et annet eksempel er strprl. § 216a, bokstav a, som gir anledning til kommunikasjonsavlytting. For å kunne iverksette dette tiltaket er det krav om strafferamme på ti års fengsel. Ettersom § 147a, 3 ledd, har en strafferamme på 12 års fengsel vil man kunne iverksette tiltak etter strprl. § 216a, bokstav a. Man kan spørre seg om det er straffverdigheten som tilsier 12 års fengsel for en forberedende handling. Riktignok skal man ta resolusjonen på alvor, men det er vanskelig å tenke seg at straffen for å inngå forbund etter § 147a, 3 ledd i praksis vil bli spesielt streng. Samtidig viser adgangen til å iverksette tiltak etter strprl. at høye strafferammer også har andre virkninger.

Advokatforeningen mente i ot.prp. nr 61 (2001-2002) kapittel 8.4, at: ”forslaget om å kriminalisere forberedelseshandlinger har likhetstrekk med straffelovens § 161 i den forstand at bestemmelsen i liten grad leder til domfellelser, men kan få stor prosessuell betydning fordi påtalemyndighetens mistanke kan gi grunnlag for å foreta utradisjonelle etterforskningskritt og hemmelige tvangstiltak.”

4.6.2 Forsøk

Om ikke alle planleggingshandlinger generelt er straffbare etter § 147a, er forsøk straffbart. Det følger av den alminnelige regelen i strl. § 49, 1. ledd. Her kan det ikke sies

å være spesielle hensyn som tilsier at det må bedømmes annerledes enn ellers i strafferetten.

I den anledning kan det vises til Andenæs: ”Gjerningsmannens opptreden må vise at nå er forberedelsen og overveielsernes tid forbi, nå skrider han til verket”³⁶. Generelt kan man si om forsøk at de subjektive vilkårene for straff er oppfylt, mens de objektive vilkårene er forsøkt oppfylt.

Det reiser spørsmål om forsettet må tilfredsstille det kravet til subjektivt overskudd som følger av § 147a, 1. ledd, eller om det er tilstrekkelig med vanlig forsett. Som hovedregel er det ikke krav om annet enn forsett for forsøk.³⁷ I tråd med strl. § 49, 1. ledd, ”tilsigtedes”, kreves det fullbyrdesforsett, altså at man har bestemt seg for å utføre den straffbare handlingen. Man kan si at regelen er i tråd med hovedskyldkravet i strafferetten. For terrorhandlinger må det kreves mer: grunnen til det er at § 147a består av andre straffebud som beskriver den objektive handlingen. Hvis det ikke foreligger terrorforsett allerede på forsøksstadiet, må konsekvensen bli et forsøk på en av de straffebudene som er listet opp i § 147a og ikke et forsøk på en terrorhandling. Dette gjenspeiler også bakgrunnen for at forsøk er straffbart, nemlig at man straffer den ”onde vilje”. En annen sak er at § 147a lett vil kunne lede til ”kvalifiserte forsøk”, altså at gjerningsmannen overtrer andre straffebud i forsøket på å begå en terrorhandling. Et eksempel kan være at gjerningsmannen bryter seg inn i en bygning som han akter å sprengte i luften.

4.7 Medvirkning

Alle de straffebudene det vises til i § 147a, 1. ledd, har et eget medvirkertillegg. Derfor er ikke medvirkning nevnt i § 147a, 1. ledd. Etter norsk rettspraksis skal det lite til for å konstatere straffbar psykisk medvirkning. Eksemplet her er Rt. 1945 side 13. I dommen fant flertallet at passivt medlemskap i NS under krigen var å yte ”bistand til fienden i råd eller dåd”. Psykisk medvirkning kan være meget aktuelt i saker om terrorhandlinger.

³⁶ Andenæs, alminnelig strafferett, side 316.

³⁷ Eskeland, side 203. Og ot.prp. nr 90 (2003-2004) kapittel 8.3.2

Ofte utføres terrorhandlinger av ”soldater” som selvmordsaksjoner. I slike tilfeller har trolig bakmenn medvirket psykisk ved å oppfordre til aksjonen. Kjente ledere for terrornettverk taler gjerne om jihad, hellig krig, mot vestlige interesser og USA. Det er grunn til å tro at den støtten en enkelt selvmordsbomber får før han eller hun utfører oppdraget enten kan kalles påvirkning, som faller inn under psykisk medvirkning, eller også fysisk medvirkning som f.eks. å skaffe sprengstoff. Her må man vurdere grensen mellom hva som kan kalles medvirkning og hva som faller inn under forberedelser, og i denne sammenhengen vil mange forberedelser kunne rammes av strl. § 161.

Selv om medvirkning er nevnt i de enkelte straffebud som kan utgjøre en terrorhandling, må utgangspunktet være at også medvirkeren må utvise terrorforsett. Hvis ikke må konsekvensen heller bli medvirkning til den enkelte handling, f.eks. drap. Det følger av at medvirkning er et selvstendig straffansvar som kan defineres som at de subjektive vilkårene for straff er tilstede, mens de objektive ikke er det. Et eksempel på det finner man i Rt. 1995 s 1228, saken om Souhaila Andrawes. Hun ble siktet for medvirkning til drap på en flykaptein, nettopp fordi retten kom til at hun hadde utvist drapsforsett. Skulle de objektive vilkårene også være oppfylt taler man ikke lenger om medvirkning, da har man selv oppfylt alle vilkår for straff og må bedømmes deretter.

4.8 Straffelovens § 147a, 2. ledd

Etter § 147a, 2. ledd, rammes den som kommer med trusler om å utføre en terrorhandling som nevnt i første ledd. Her er det viktig å merke seg at forsettet er det samme som i første ledd. Hvis det foreligger vanlig forsett, må rett subsumsjon bli strl. § 227. Det er gode grunner til å sette straff også for trusler. Selv om vi har en mer generell bestemmelse i § 227, kan man ved å innta en egen regel i § 147a, 2. ledd, operere med en høyere strafferamme. Det åpner som kjent for bruk av flere etterforskningsmetoder. Videre kan man argumentere for at trusler om slike handlinger er forskjellige fra andre trusler fordi trusler etter § 147a trolig vil ha som mål å nå ut til så mange som mulig.

Man kan tenke seg at Al Qaida truer med å sprengne en atombombe i New York og hvilke følger det hadde fått, f.eks. med tanke på evakuering.

Trusselen må være egnet til å fremkalle alvorlig frykt. I dette ligger det en reservasjon mot åpenbart grunnløse trusler. Altså at truslene settes frem på skrømt. I forarbeidene³⁸ nevnes trusler fra fulle folk som eksempel. Her må det være avgjørende hvordan trusselen oppfattes. Dersom man setter frem en trussel på skrømt, som blir alvorlig oppfattet, leder ikke det til straffrihet. Her som ellers er regelen at selvforskyldt rus ikke fritar for straff. (strl. § 40, 1. ledd)

§ 147a, 2. ledd, har et medvirkningstillegg. Hva slags medvirkning det er snakk om kommer an på hvordan trusselen fremføres, men det er lett å tenke seg situasjoner der medvirkning er aktuelt. Vi har f.eks. sett tv-opptak av ledere for Al Qaida som kommer med truende uttalelser. Hvorvidt disse opptakene er straffbare etter § 147a, 2. ledd, må selvsagt vurderes i hvert enkelt tilfelle, men hvis trusselen omfattes av § 147a, 2. ledd, kan man tenke seg at den som filmer har medvirket i § 147a, 2. ledd. Så kan man spørre seg om dette rekker enda lenger og kan omfatte nyhetsformidlere. Utgangspunktet i norsk rett er et vidt medvirkeransvar. F.eks. fant man straffbar medvirkning i de såkalte hasjseiler-sakene.³⁹ Der hadde de tiltalte (for medvirkning) vært med på tur uten å vite om hasj-smuglingen. Andenæs har uttalt om medvirkning at ”Hvor straffebudet uttrykkelig nevner medvirkning ... rammer det ikke bare den som går inn under den prinsipale gjerningsbeskrivelse, men også alle dem som på en eller annen måte har medvirket. Om medvirkningen er av psykisk eller fysisk art eller om den er skjedd før eller samtidig med hovedmannens handling er likegyldig”⁴⁰ Grunnen til å ta opp dette er saken mot Mullah Krekar.⁴¹ Her hadde det nederlandske tv-selskapet Netwerk intervjuet Krekar. Spørsmålet i rettssaken var om Krekar kunne mistenkes for brudd på § 147a, noe som kunne være grunnlag for varetekstfengsling. Saken viser at media i realiteten kan brukes til å kringkaste en trussel, og når de selv står for opptaket kan det sies at de

³⁸ ot.prp. nr 61 (2001-2002) kapittel 15.

³⁹ Rt. 1982 side 1315 og Rt. 1989 side 1004

⁴⁰ Andenæs, alminnelig strafferett, side 297-298

⁴¹ Rt. 2003 side 462

medvirker til handlingen. Det er imidlertid et grunnkrav for straffbar medvirkning etter § 147a, 2. ledd, at også medvirkeren har utvist forsett som nevnt i §147a, 1. ledd.

5 Interne væpnede konflikter

5.1 Definisjon

Interne væpnede konflikter kjennetegnes ved at de foregår innad i et land, i motsetning til internasjonale konflikter. Det ligger i navnet at konflikten føres med våpen. I tillegg kan man se for seg ulike alternativer med tanke på hvem som er i konflikt. For det første kan det være en konflikt mellom myndighetene og borgere. For det andre kan det være en konflikt mellom borgere. Men det naturlige utgangspunktet er vel at den ene parten i en intern væpnet konflikt er internasjonalt akseptert som landets lovlige styresmakt. Dermed er det ikke sagt at de lovlige styresmakter er ”godt likt”. I denne oppgaven forutsettes det at den ene parten er landets myndigheter.

5.2 Hvilke regler gjelder i en intern væpnet konflikt?

I utgangspunktet vil det være interne regler som gjelder for en gruppe som aksjonerer mot landets lovlige styre. Utgangspunktet i folkeretten er at den først og fremst regulerer forholdet mellom stater. Etter hvert har også individer blitt anerkjente som subjekter i folkeretten, men det dreier seg i hovedsak om menneskerettigheter⁴². Statene er suverene og har enerett på bruk av makt i sitt territorium⁴³. Det har også den konsekvens at staten kan inngå de avtaler den vil med eventuelle motstandsgrupper. Det vil uansett være et internt anliggende. Løsningen på en konflikt kan være mekling mellom staten på den ene siden og representanter for motstandsgruppen på den andre siden. Et eksempel på slik mekling er konflikten mellom Sri Lanka og de tamilske tigrene, der blant andre Erik Solheim⁴⁴ har bidratt som fredsmekler. Konflikten dreier seg om retten til en uavhengig tamilsk stat nord på Sri Lanka. Dermed kan man si at hvis det er vilje til å løse interne væpnede konflikter finnes det ingen hindringer. Problemet kan sies å være

⁴² Fleischer, folkerett, side 27.

⁴³ Fleischer, folkerett, side 83.

⁴⁴ Erik Solheim (SV) er utviklingsminister.

styrkeforholdet i en slik konflikt. Mens staten har lovgivningsmyndighet og monopol på bruk av makt, står opprørsgrupper i fare for å bryte intern rett og mangler anerkjennelse som krigførende part i forhold til krigens regler som i det vesentlige altså regulerer forholdet mellom stater.

5.2.1 Intern rett

Det følger av suverenitetsprinsippet⁴⁵ at statene er suverene og bare underkastet egne interne regler. I denne suvereniteten ligger også adgangen til å forandre interne regler (statsrett). Begrensninger i dette utgangspunktet følger av avtaler statene inngår med andre stater eller organisasjoner, og folkerettslig sedvane. Et eksempel på begrensning i Norges suverenitet, som følge av avtale, er nettopp resolusjonen. Norge har sluttet seg til FN paktens av 26. juni 1945 og resolusjonen har hjemmel i paktens kapittel VII. Etter resolusjonen er altså Norge forpliktet til å gjennomføre tiltak i intern rett. Et eksempel på folkerettslig sedvane kan være prinsippet om straffrihet for lovlige krigshandlinger i en internasjonal væpnet konflikt.⁴⁶

Bindingen i forhold til andre stater er altså folkerettslig, ikke statsrettslig. Et annet forhold som er viktig i praksis er også det faktum at statene vil være forsiktige med å blande seg i andre staters interne forhold. Forhold som kan begrunne inngrep er derimot internasjonale konflikter der folkerettslige avtaler tilsier nettopp ”innblanding”. F.eks. vil Norge få støtte fra sine allierte i NATO (traktat av 4. april 1949) dersom vi blir angrepet av en annen stat. Det følger av artikkel 5 at et væpnet angrep mot Norge skal anses som et væpnet angrep på alle NATOs medlemmer.

Så lenge interne væpnede konflikter ikke reguleres gjennom folkerettslige avtaler må man slutte at interne væpnede konflikter reguleres gjennom intern rett, ettersom statene er selvstendige. Dermed vil en deltaker i en slik konflikt kunne pådra seg straffansvar.

⁴⁵ Fleischer, folkerett, side 50.

⁴⁶ Fleischer, folkerett, side 177.

Straffelovens regler blir da det naturlige utgangspunkt her i landet. Man kan tenke seg at en opprørsgruppe angriper politi eller militære styrker med det resultat at politimenn eller soldater dør. Da vil konsekvensen bli tiltale, f.eks. for drap etter strl. § 233, eller andre bestemmelser i straffeloven. Slike handlinger er altså ikke tillatte selv om konflikten minner om en krig, eller om konflikten utvikler seg til en borgerkrig. En annen sak er hva som blir konsekvensene dersom myndighetene starter forhandlinger med opprørsgruppen. Det er selvsagt mulig å forhandle frem en våpenhvile og komme til enighet uten at opprørere stilles strafferettslig til ansvar, men i prinsippet kan de gjøre seg skyldige i brudd på intern rett. Hvis de ikke stilles til ansvar må det være fordi myndighetene enten ikke har bevis eller velger å ikke forfølge saken (de kan f.eks. gi amnesti som del av en fredsavtale).

Et lands straffelovgivning vil beskytte sivile i en konflikt ved å sette straff for typiske voldshandlinger som kan forekomme i en intern væpnet konflikt. Allikevel kan en slik konflikt i praksis utvikle seg til borgerkrig og da vil det som i andre konflikter gå ut over sivilbefolkningen. Det kan tale for at andre regler enn de interne bør virke som supplement til intern rett og bringer oss over i neste punkt.

5.2.2 Folkerett

Et utgangspunkt i spørsmålet om hva som moralsk sett kan forsvare interne væpnede konflikter kan man finne i FNs verdenserklæring om menneskerettigheter av 10. desember 1948. Erklæringen var i utgangspunktet en felles målsetting og har inspirert til videre arbeid med menneskerettigheter. Noen mener den er blitt folkerettslig sedvane, mens andre (et flertall) mener det er å gå for langt.⁴⁷ Allikevel kan det tenkes at enkelte av artiklene i verdenserklæringen må sies å være folkerettslig sedvane. F.eks. artikkel 3, om retten til liv, frihet og personlig sikkerhet.

⁴⁷Møse, Menneskerettigheter, side 38

Genève-konvensjonene av 12. august 1949 utgjør fire konvensjoner der alle fire har en likelydende artikkel 3. Den stiller krav til partene i en intern væpnet konflikt i et land som er bundet av konvensjonen.

I en intern væpnet konflikt som finner sted på en avtaleparts territorium, skal det gjelde visse minimumskrav til begge sidene i konflikten. Personer som ikke er med i kampene, altså sivilbefolkningen, skal under alle omstendigheter behandles humant. I praksis er det et krav om å holde sivile utenfor konflikten, som også er regelen for annen krigføring. Hele Genève-konvensjonen handler da også om å beskytte sivilbefolkningen i krig. Artikkel 3 krever dessuten at man behandler konfliktens deltakere humant når de har overgitt seg, er sårede eller av andre grunner ikke lenger deltar i kampene. Videre lister den opp enkelte handlinger som er absolutt forbudt som drap, vold og tortur, gisseltaking, nedverdiggende behandling og rettergang uten vanlige judicielle garantier.

Slike regler er et folkerettslig pålegg til partene om å ivareta hensyn til menneskeverdet, selv i en hard konflikt. Men her støter man på et problem, nemlig at en opprørsgruppe ikke har kompetanse til å inngå folkerettslige avtaler.⁴⁸ Det er allikevel ikke til hinder for at partene i en intern væpnet konflikt erklærer at de vil følge reglene i artikkel 3, og som det heter videre i samme artikkel oppfordres partene til å inngå avtaler om å følge de øvrige reglene i Genève-konvensjonene (det er heller ingen ting i veien for en fredsavtale mellom staten og opprørsgruppen, men det blir ingen folkerettslig avtale).

En annen innfallsvinkel her er at hvis staten som er i konflikt har undertegnet Genève-avtalen, må konsekvensen være at artikkel 3 gjelder for staten som har undertegnet men også for opprørsgruppen, fordi den må forholde seg til de rettsreglene som gjelder på statens område. Riktignok har opprørsgrupper i praksis vist at de ikke følger intern rett ved å være i konflikt med landets myndigheter, men det behøver ikke å bety at de også ser bort fra reglene i Genève-konvensjonene. Dersom en opprørsgruppe selv mener at den fører en legitim frigjøringskamp, f.eks. fordi staten er et brutalt diktatur som ikke

⁴⁸ Traktater inngås mellom stater. Se f.eks. Wien-konvensjonen av 23 mai 1969 artikkel 1.

tillater politisk opposisjon, vil mye tale for at opprørsgruppen ønsker internasjonal støtte for sin kamp. Da må det være i gruppens interesse å følge internasjonale spilleregler. Man skulle også tro at en slik gruppe ønsker støtte i befolkningen og av den grunn utelukkende retter sine angrep mot myndighetene.

Dermed ser man at det er minst to regelsett å ta hensyn til i en intern væpnet konflikt når den aktuelle staten er part i Genève-konvensjonene. Hvis staten ikke er part, kan man stille spørsmål om regler som artikkel 3 kan sies å være folkerettslig sedvane.

Et argument for å kalle slike regler for folkerettslig sedvane er at de beskytter grunnleggende krav til menneskeverd som må gjelde uansett konflikttype. Men dette argumentet er av moralsk karakter. En juridisk tilnærming vil være om kravene for sedvanerettsdannelse er tilstede. Altså er det et grunnspørsmål om det foreligger fast praksis over lang tid. Man vet at det ofte skjer brudd på humanitære prinsipper i væpnede konflikter, så vel interne som internasjonale, og dermed ville det være optimistisk å si at grunnleggende regler om beskyttelse av sivile er folkerettslig sedvane. På den annen side kan man velge en annen innfallsvinkel og heller se det som et problem at humanitære prinsipper brytes i væpnede konflikter, til tross for regler både i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter og Genève-konvensjonen der verdens mektigste stater er parter. Den folkerettslige utviklingen for å beskytte sivile har altså god støtte i konvensjoner. I tillegg har utviklingen gått i retning av større muligheter for å domfelle den som bryter humanitær rett gjennom opprettelsen av Den internasjonale straffedomstol. Den har sine begrensinger både i stedlig og saklig virkeområde, men representerer allikevel et viktig skritt i retning av større muligheter til å strafforfølge enkeltindivider for grove brudd på humanitær rett.⁴⁹

En annen folkerettslig traktat som får betydning også for interne væpnede konflikter er den valgfrie protokoll om barn i væpnet konflikt til konvensjonen om barnets rettigheter.⁵⁰ I artikkel 4 (1) heter det at væpnede grupper utenfor en stats væpnede

⁴⁹ Ot.prp. nr. 95 (2000-2001) innledningsvis i kapittel 3.

⁵⁰ I kraft 12 februar 2002, i kraft i Norge 23 oktober 2003.

styrker ikke under noen omstendighet bør rekruttere eller bruke i fiendtligheter personer som er under 18 år. Etter denne har man altså et argument for å skille ut en konflikter som ikke er rettmessige. I artikkel 4 (2) pålegges statene å kriminalisere bruk av barnesoldater i interne væpnede konflikter. Dermed kan man si at folkeretten stiller krav også i interne væpnede konflikter, og hvis en gruppe skal argumentere for at de fører en rettmessig kamp, må de altså også ta slike hensyn og beskytte barn mot deltakelse.

Det som hittil er sagt i kapittel 5.2 er ment å utgjøre bakgrunn for spørsmålet i kapittel 5.3 om når handlinger i en intern væpnet konflikt bør anses som rettmessige (jus ad bellum).

5.3 Forbudt, men rett?

Dersom opprørsstyrker tar hensyn til sivilbefolkningen, og forøvrig handler i tråd med folkeretten, reises spørsmålet om det er grunn til å skille mellom internasjonale og nasjonale konflikter hva angår lovligheten av handlinger som rammes av intern strafferett. Vi har sett at de regler som omhandler interne væpnede konflikter i folkeretten tar utgangspunkt i å beskytte sivilbefolkningen og andre som ikke lenger deltar i kampene, mens intern rett setter straff for den som gjør opprør. Også i en internasjonal konflikt skal sivile beskyttes, men de som er lovlig stridende er vernet mot straffeforfølgning for handlinger som normalt er straffbare. Det er ingen tvil om at det er lov å drepe fiendtlige soldater i en internasjonal konflikt, men det må skje innenfor visse rammer.⁵¹

I kapittel 4.4 ovenfor drøftes § 147a bokstav c, og det sies at rettstridsreservasjonen må antas å være en følge av at det kan foreligge situasjoner hvor motstand mot en stat vil være legitimt. I ot.prp. nr 61 (2001-2002) kapittel 7.8.2 uttaler departementet i den forbindelse:

⁵¹ Fleischer, folkerett, side 183.

”departementet er enig med bl.a. Amnesty i at definisjonen av terrorhandlinger ikke må ramme rettmessige aksjoner som gjennomføres for å frigjøre et folk fra undertrykkende eller udemokratiske regimer”.

Altså kan man tenke seg muligheten for at aksjoner i interne væpnede konflikter kan ha et rettmessig grunnlag – sett fra et norsk ståsted. Samtidig vil det være urettmessig i forhold til intern rett i det landet hvor konflikten pågår, nettopp fordi slike aksjoner vil ramme sentrale forbud i straffelovgivningen. Ingen myndigheter vil tillate væpnede aksjoner mot seg selv. Av den grunn vil det være uenighet om når en handling kan tillates, fordi statenes interesser varierer. Allikevel står man igjen med spørsmålet om når en handling dypest sett bør anses rettmessig.

Det følger av FN-pakten artikkel 2, punkt 4, og Briand-Kellogg-pakten av 27. august 1928 at krig eller væpnet makt er forbudt. Sammenholdt med FN-paktens artikkel 51 som tillater selvforsvar og Nürnbergdommen som bygger på at angrepskrig er forbudt, er utgangspunktet at angrepskrig er forbudt etter folkeretten, mens selvforsvar er tillatt. Tilsvarende regler finnes ikke for interne væpnede konflikter. Utgangspunktet der må være at intern rett forbyr opprør mot staten og dermed må man kunne si at ”angrepskrig” i en intern væpnet konflikt også er forbudt. Man finner jo heller ingen støtte i folkerettslige regler for å tillate det.

Man ser at det går et skille i folkeretten mellom rettmessig og urettmessig krig. Et eksempel kan være Iraks invasjon av Kuwait den 2. august 1990. Dette må anses som angrepskrig etter folkeretten og dermed forbudt. Kuwait på sin side, måtte ha folkerettslig hjemmel til å forsvare seg. Tilsvarende kan man tenke seg i en intern væpnet konflikt, som et utgangspunkt i spørsmålet om når handlinger i en intern væpnet konflikt kan tenkes tillatt. Dersom staten undertrykker befolkningen, vil forsvar da kunne være rettmessig på samme måte som når en stat forsvare seg mot urettmessige angrep?

Det interessante må da være spørsmålet om når en stat opptrer urettmessig overfor egne innbyggere. Et utgangspunkt i den vurderingen kan være om staten bryter grunnleggende

menneskerettigheter, f.eks. ved å fengsle og torturere motstandere av regimet. Det er urettmessige handlinger som ikke kan forsvares selv om den aktuelle statens interne rett tillater det.

Et problem i stater som undertrykker sine borgere vil være at situasjonen ikke nødvendigvis blir bedre uten at noen griper inn. Det faktum at det fortsatt finnes mange diktaturstater i verden, hvor det skjer overgrep, viser at statene er forsiktige med å gripe inn i andre staters interne forhold. Hvis innbyggere i et diktatur ønsker seg demokrati, er kanskje den eneste muligheten opprør som vil kunne utvikle seg til en intern væpnet konflikt.

Spørsmålet er så når det er legitimt å angripe egne myndigheter. I denne oppgaven skal det ikke redegjøres for rettsfilosofi, men et sitat av Alf Ros kan illustrere kjernen i problemstillingen:

”Dette betød dog ikke, at man har lov til at nægte lydighet mod enhver uretfærdig lov, fx en skattelov der ikke fordeler byrder retfærdigt. Naturretten byder nemlig i så fald at sætte hensynet til fred og orden over hensynet til egen ret. Men skulle den positive ret påbyde eller tillade noget der er direkte i strid med visse af naturrettens fundamentale bud (således som disse læres og fortolkes af kirken) da har enhver ret og pligt til at gøre modstand mot kongen og myndighederne, for da er loven ikke længere ret, og kongen ikke længere konge, men tyran.”⁵²

Meningen her er ikke å lage rettsregler av et sitat, men å illustrere at man kan havne i situasjoner som ikke er regulert og som heller ikke lett lar seg regulere. Samtidig kan en situasjon der befolkningen blir utsatt for overgrep tilsi at man har rett til å starte en intern væpnet konflikt uten at man vil kunne vise til konkrete regler. I slike tilfeller kan det sies at man har en moralsk rett til intern væpnet konflikt, men mangler hjemmel. Og det kan tenkes at det nettopp er et moralsk utgangspunkt som begrunner rettstridsreservasjonen i § 147a bokstav c, og uttalelsen i ot.prp. nr 61 (2001-2002) som er sitert over.

⁵² Ros, Ret og retfærdighed, side 325.

Selv om konvensjoner som f.eks. FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter setter grenser for hva stater kan tillate seg, gir den ingen rett til opprør mot staten. Samtidig er folkeretten per i dag mangelfull som reguleringsmetode fordi stater neppe vil gi fra seg sitt monopol på makt gjennom traktat i slike tilfeller. På denne bakgrunn kan det være fristende å hevde at stater har rett til å forsvare seg fordi det kan bli enighet om dette gjennom traktat. Andre får ikke denne retten (unntak for nødverge) siden de ikke har mulighet til å inngå folkerettslige avtaler. Man ser at forholdet mellom stat og egne borgere reguleres gjennom intern rett og den er ikke egnet til å regulere konflikten mellom disse to størrelsene.

Denne ”mangelen på rettferdighet” har funnet sine løsninger i praksis. For det første gjennom eksempler som vist over ved at man inntar rettstridsreservasjoner. For det andre at stater kan innvilge asyl for folk på flukt fra myndigheten i sitt hjemland. Disse to kan høre sammen.

En tredje mulighet er at staten bøyer av og går i forhandlinger med og eventuelt inngår fredsavtale med opprørsgruppen.⁵³ Problemet er altså ikke ukjent, men vanskelig å løse så lenge folkeretten ikke har noen sentral lovgivningsmyndighet og tvangsmakt som regulerer statenes interne forhold.

Konsekvensen av at det ikke finnes noen internasjonal standard for interne konflikter blir at tilnærmingen til konflikten avhenger av myndighetene i det enkelte land. Etter terrorhandlingene mot USA den 11. september 2001, har økt fokus på terrorisme hatt en annen virkning enn det arbeidet som foregår internasjonalt. Stater som er preget av interne konflikter har brukt begrepet terrorisme når de beskriver sine motstandere. Dette er en uheldig utvikling fordi det undergraver det folkerettslige arbeidet med en egen definisjon av terrorisme. Når stater bruker merkelappen terrorisme på handlinger som foregår i en intern væpnet konflikt på eget territorium, kan det være egnet til å dekke

⁵³ I august 2005 ble det inngått fredsavtale mellom Acehs frigjøringsbevegelse (GAM – Gerakan Aceh Merdeka)) og Indonesia. Tidligere geriljasoldater har fått amnesti og GAM får delta i politikken.

over realitetene som kan være rettmessige aksjoner i land som nekter sine borgere grunnleggende rettigheter. Da blir det også vanskeligere å enes om en definisjon fordi statene legger forskjellig mening i begrepet. En klarhet i spørsmålet om når man har rett til opprør mot egen stat, vil dermed kunne bidra til å fullføre jobben med en definisjon av terrorisme.

Siden man alt har et regelverk som regulerer internasjonale konflikter, må oppgaven være å få disse reglene til å gjelde også i interne konflikter. Utfordringen ligger da i å få statene til å akseptere en traktat som vil innskrenke deres suverenitet den dagen de eventuelt måtte få en intern væpnet konflikt på eget territorium.

5.3.1 lovlig stridende?

Som nevnt over kan soldater i internasjonale konflikter utføre lovlige krigshandlinger uten å stilles personlig til ansvar. De er lovlig stridende, eller kombattanter.⁵⁴

Vilkårene for å være lovlig stridende er å ha en ansvarlig leder, uniform eller annen merking, bære våpen synlig og respektere krigens folkerett. Man ser at det i prinsippet ikke er noe i veien for at også deltakere i en intern væpnet konflikt fyller disse vilkårene. Derimot er det et grunnvilkår at man som stridende tilhører en stats væpnede styrker. Derfor kan ikke opprørssoldater være lovlig stridende uten at man forandrer grunnlaget for hva som kan være en lovlig styrke. Dette viser at veien frem til kombattantstatus for deltakere i interne væpnede konflikter må gå gjennom et folkerettslig arbeid som klargjør i hvilke tilfeller en styrke kan anerkjennes folkerettslig. Samtidig henger dette spørsmålet sammen med det forrige. Hvis man anerkjenner at det finnes en rett til intern væpnet konflikt, bør det følge som en konsekvens av det at man også vil være lovlig stridende. Men det er viktig å understreke at det i denne sammenhengen kan være forskjell på hva som er rettfærdig i den enkelte konflikt og hva som er gjeldende rett.

⁵⁴ Genève-konvensjonen av 12 august 1949 om forbedring av såredes og sykes kår i de væpnede styrker i felten artikkel 13 (2).

6 Når kan man si at det foreligger en terrorhandling?

6.1 Klare tilfeller av terrorhandlinger

Klare tilfeller av terrorhandlinger er vist til i kapittel 2.1.3. Det er omfattende internasjonale terrorhandlinger som gjerne kalles for terrorisme. Slike terrorhandlinger kjennetegnes ved at sivilbefolkningen rammes uten forvarsel, som tilfellet var i USA 11. september 2001 eller i Madrid 11. mars 2004. Metodene som brukes er ofte bomber. Det har den fordelen for terroristene at de selv kan være langt unna når det smeller og det er stort skadepotensial. Det er trolig også enklere å lage bomber enn f.eks. bakteriologiske våpen. Også selvmordsaksjoner gjennomføres; den mest kjente er angrepet 11. september 2001, men den typiske selvmordsaksjonen er å feste bomber til kroppen og sprengte seg selv i en menneskemengde. Det bør ikke by på problemer å skille ut de store terrorhandlingene etter norsk rett. Se kapittel 4. Her er spørsmålet om andre omstendigheter kan tilsi at en handling som i seg selv kan utgjøre en terrorhandling, allikevel ikke får den betegnelsen.

6.2 Handlinger i en intern væpnet konflikt

Handlinger som utføres i interne væpnede konflikter vil selvsagt variere. Man kan tenke seg skuddveksling mellom opprørere og soldater, bombeangrep og sabotasjeaksjoner for å nevne noen muligheter. Det kan være grunn til å skille mellom handlinger som rammer sivilbefolkningen og handlinger rettet mot myndighetene.

6.2.1 Angrep mot sivilbefolkningen

Dersom en gruppe som tar del i en intern væpnet konflikt gjennomfører en aksjon med det resultat at sivile rammes, vil spørsmålet om det er en terrorhandling kunne oppstå. Etter § 147a, 1. ledd, vil handlingen objektivt sett kunne betraktes som en terrorhandling,

f.eks. fordi handlingen oppfyller strl. § 233. Om ingen omkommer kan det også være en terrorhandling, f.eks. etter strl. § 148, 1. ledd. Spørsmålet blir om kravet til forsett er oppfylt. Selv om staten bryter internasjonale eller interne regler kan ikke det være noe argument for at en opprørsgruppe har adgang til å ramme sivilbefolkningen.

Utgangspunktet er derfor at det alltid vil være straffbart å ramme sivilbefolkningen, det vil stride mot Genève-konvensjonene, og intern rett. Og man kan heller ikke si at det foreligger noen moralsk rett, som beskrevet i kapittel 5.3. Hvis en handling i en intern væpnet konflikt er rettet mot sivilbefolkningen og den oppfyller vilkårene etter § 147a må konklusjonen altså bli at det er en terrorhandling. Det spiller ingen rolle om ”rammen rundt” er en intern væpnet konflikt.

Problemstillingen kan dermed snevres inn til de tilfellene hvor opprørsgrupper angriper myndighetene og myndighetene kaller det for terrorhandlinger.

6.2.2 Angrep mot myndighetene

Hvis det foregår en intern væpnet konflikt og målet med aksjonen er å ramme landets myndigheter, kan man finne alternativer i § 147a, 1. ledd. Eksempel er bokstav a om å forstyrre en funksjon av grunnleggende betydning i samfunnet alvorlig eller bokstav c om urettmessig å tvinge landets myndigheter til å gjøre, tåle eller unnlate noe av vesentlig betydning for landet. Her vil myndighetene kunne gå langt i å definere en handling som kriminell, mens motstandsgruppen vil anse handlingen som rettmessig (dersom motstandsgruppen selv anser handlingen som kriminell vil det være vanskelig å kalle det for annet enn kriminalitet, eventuelt en terrorhandling).

Nødverge er nevnt i kapittel 4.3 over, og vil i kraft av å være en generell straffrihetsgrunn også kunne påberopes i en intern væpnet konflikt. Men hvis begge parter anerkjenner at de er i konflikt kan man spørre seg om nødverge er det riktige utgangspunktet. Da er det kanskje riktigere å definere eventuelle handlinger som krigshandlinger, selv om myndighetene neppe vil gi slipp på intern strafferett av den

grunn. Neste spørsmål er derfor på hvilken måte folkeretten kan være et moment i vurderingen av om en handling som oppfyller vilkårene for en terrorhandling allikevel ikke er straffbar.

Lovlige krigshandlinger vil kunne oppfylle det objektive gjerningsinnhold i § 147a, men man straffer likevel ikke soldaten, fordi krigens folkerett i stor utstrekning setter sivil strafferett tilside. Opp gjennom historien finnes mange eksempler på krigshandlinger som utvilsomt oppfyller vilkårene etter § 147a. F.eks. bombeangrep fra fly som har til formål å sette motparten ut av spill. Da vil forsettet kunne innebære å forstyrre alvorlig, funksjoner av grunnleggende betydning i samfunnet. Det er imidlertid klart at slike handlinger ikke anses som terrorhandlinger ut fra sammenhengen de er begått i.

Man har juridisk tradisjon for å tolke regler analogisk for å behandle like tilfeller likt. Et eksempel hentet fra intern rett kan være å anvende gjeldsbrevlovens (lov av 17. februar nr 1. 1939) § 29 (2) på muntlige krav. Altså at loven gis anvendelse på andre forhold enn den regulerer fordi tilfellet likner på det som er regulert i loven. Man kan si at realiteten får være avgjørende. I tilfellet som drøftes her blir spørsmålet om man kan anvende folkerettslige regler analogisk på interne væpnede konflikter og det oppstår straks hindringer siden statene er suverene. Utgangspunktet etter gjeldende rett må være at statene ikke har andre forpliktelser enn det de binder seg til gjennom traktat. Det er også en viktig forskjell mellom analogier i samme rettsystem og analogier mellom rettssystemer.

Når dette er sagt kan man spørre seg om det er noen god grunn til å la interne væpnede konflikter foregå rundt om i verden uten andre regler enn grunnleggende krav til å beskytte sivilbefolkningen. Det vil nødvendigvis føre til en kriminalisering av handlinger som i mange tilfeller kanskje bør likestilles med lovlige krigshandlinger. For hvis man tenker seg en stat som ikke tillater grunnleggende folkerettslige rettigheter kan det forklare hvorfor en intern væpnet konflikt oppstår. Et eksempel på at en stat ikke tillot sine borgere grunnleggende rettigheter kan hentes fra Afghanistan og dreier seg om religionsfrihet. Rettigheten er blant annet nedfelt i FNs konvensjon om sivile og politiske

rettigheter⁵⁵, artikkel 18. I Afghanistan⁵⁶ brøt det tidligere Taliban-styret denne rettigheten ganske åpenbart. Et eget ”religionspoliti” sørget f.eks. for at folk levde i tråd med Talibans tolkning av Islam. Hvorvidt dette i seg selv er nok til å innlede væpnet konflikt med myndighetene kan man selvsagt diskutere, poenget her er at innbyggere i et slikt tilfelle kan finne støtte i internasjonal rett, for å handle i strid med nasjonal rett. Hvis den nasjonale retten setter tilside grunnleggende rettigheter etter folkeretten blir det en spenning mellom folkerett og intern rett og dersom intern rett er i utakt med grunnleggende internasjonale rettigheter er det grunn til å tro at borgere i staten vil kjempe for forandring. Slipper de ikke til på demokratisk vis bør man kunne si at de har en legitim grunn til å starte en intern væpnet konflikt.

Samtidig som verdenssamfunnet forutsetter at grunnleggende rettigheter er universelle, altså at de gjelder for alle uavhengig av interne regler, griper man ikke nødvendigvis inn overfor den enkelte stat som krenker rettighetene. Statenes suverenitet er i den sammenheng et utslag av det folkerettslige regelverket og prinsippet om ikke-innblanding. Dette er på mange måter svake argumenter siden resultatet er at mange stater kan undertrykke befolkningen. Vi har sett at FNs Sikkerhetsråd har gitt bindende pålegg til statene, som griper inn i den interne rett. Dette skjedde blant annet som et resultat av terroraksjonen mot USA som krevde omtrent 2700 menneskeliv. Samtidig kan en intern væpnet konflikt pågå i årevis og forårsake langt flere sivile dødsfall. Det er dermed et behov for regler mens konflikten pågår.

Dersom interne væpnede konflikter ble regulert av krigens folkerett ville det kunne føre til fordeler. En stat som var i intern konflikt måtte tenke seg om to ganger før opprørsgrupper ble stemplet som terrorister, fordi handlinger som i dag kan klassifiseres som terrorhandlinger allikevel ikke fikk den betegnelsen, men falt inn under lovlige krigshandlinger.

Videre ville det være en fordel med tanke på arbeidet med en internasjonal definisjon av terrorisme. Som tidligere nevnt legger stater i dag forskjellig innhold i begrepet, noe som gjør det vanskelig å enes om en definisjon. Dette kan skyldes at stater som er i konflikt

⁵⁵ Konvensjon av 16 desember 1966.

⁵⁶ Afghanistan er traktatpart i den konvensjonen.

med egne borgere velger å kalle sine motstandere for terrorister vel vitende om at det ikke får noen konsekvenser annet enn eventuelt kritikk.

7 oppsummering og konklusjoner

Ideelt sett burde alle land innrømme sine borgere elementære rettigheter og legge til rette for frie valg og rettferdig fordeling. Det ville trolig fjernet mye av grunnlaget for så vel terrorisme som interne væpnede konflikter.

Vi har sett at Sikkerhetsrådet, gjennom resolusjon 1373, stiller krav til statene om å bekjempe terrorhandlinger, både ved å gjøre terrorhandlinger straffbart og ved å arbeide for å forhindre terrorisme. Norge har fulgt opp dette arbeidet lojalt gjennom folkerettslig samarbeid og regler i straffeloven.

Tolkningen av § 147a viser at det skal mye til før bestemmelsen er overtrådt. Det følger av forarbeidene at mye arbeid er lagt ned i bestemmelsen for at den ikke skal ramme for vidt. Det stilles blant annet krav til subjektivt overskudd i form av et eget terrorforsett. En viktig funksjon er adgangen til å innlede etterforskning på et tidlig tidspunkt. På den måten kan regler i straffeloven også gjøre det mulig å forhindre terrorhandlinger.

Når det gjelder interne væpnede konflikter har fokus vært rettet på de tilfellene hvor slike konflikter må anses rettmessige. Allikevel skal man huske på at det ikke er fritt frem for aksjoner mot egen stat. Hovedregelen er at handlinger i en intern væpnet konflikt kan straffes etter intern rett i den grad man bryter denne. I den forbindelse kommer man også inn på et grunnleggende problem og det er spørsmålet om når en slik konflikt er rettmessig.

Diskusjonen om hva som er en rettmessig konflikt er trolig like vanskelig som diskusjonen om hva som er terrorisme. En fruktbar arbeidsmetode kan dermed være å lage begrensede konvensjoner på ulike områder. På den måten snevrer man inn problemet, og man kan utvide den rettslige reguleringen av interne væpnede konflikter gradvis, akkurat som man har gjort når det gjelder terrorisme.

Et eksempel som er nevnt tidligere i oppgaven er den folkerettslige avtalen om merking av eksplosiver.⁵⁷ Det viser hvordan man kan motvirke terrorhandlinger uten å løse grunnleggende problemer. Det heter blant annet i fortalen: ”Anser at merking av slikt sprengstoff for oppdagelsesformål ville være et betydelig bidrag for å forhindre slike ulovlige handlinger”.

Når det gjelder interne væpnede konflikter er det optimistisk å tro at stater vil avstå suverenitet, noe som ville være konsekvensen av å la krigens folkerett få anvendelse i en intern konflikt. På den annen side er heller ikke stater tjent med intern uro, derfor kan det tenkes at gradvis utbygging av regler er en god løsning også her. Et eksempel i denne forbindelse er arbeidet med tillegg til barnekonvensjonen. (se kapittel 5.2.2)

Som denne oppgaven har vært inne på, må en opprørsgruppe som ønsker internasjonal anerkjennelse for sin kamp forholde seg til internasjonale regler om krigføring. Hvis ikke er det straks mer nærliggende å anse gruppen som kriminell. Ved å utvide regelverket gradvis kan man oppnå mye: statene vil lettere akseptere konvensjoner når de slipper å avstå suverenitet. Antallet regler som regulerer en intern væpnet konflikt øker og da vil man samtidig snevre inn området for handlinger i slike konflikter som kan aksepteres.

Fortsatt er mye uregulert når det gjelder interne væpnede konflikter og dermed finner man andre løsninger i praksis. Et eksempel er konflikten mellom Indonesiske myndigheter og GAM. (se note 52). I den konflikten har man kommet frem til en fredsavtale etter mange års intern konflikt. For å komme dit er det nødvendig at landets myndigheter erkjenner at intern rett alene ikke er nok til å løse konflikten.

Det er ikke enkelt å finne løsninger som kan aksepteres av stater med ulikt syn og det finnes ikke enkle løsninger på spørsmål som nødvendigvis setter det etablerte systemet på prøve. Samtidig er folkeretten i utvikling. Et eksempel er de internasjonale

⁵⁷ Konvensjon om merking av plastiske eksplosiver for identifikasjon, i kraft 21 juni 1998.

menneskerettigheter hvor individer har rettigheter direkte etter folkeretten. I prinsippet bør dermed konflikter mellom stater og grupper kunne reguleres i folkeretten.

Kan man så trekke noen konklusjoner av denne oppgaven?

En konsekvens av at arbeidet mot internasjonal terrorisme utvikles gjennom folkerettslig samarbeid, er at statene også straffer terrorhandlinger som rammer andre lands interesser. Dersom en terrorist pågripes i Norge for en terrorhandling i Spania, vil det være uten betydning for straffesaken at ikke norske interesser er krenket. Det internasjonale samarbeidet tilsier at hovedformålet etter resolusjonen er å ramme internasjonal terrorisme fordi det er trussel mot internasjonal fred og sikkerhet.

Når det gjelder interne væpnede konflikter kan dette være helt annerledes. I de tilfellene hvor det foregår en intern væpnet konflikt som kan forsvares fordi staten undertrykker sine borgere, vil man kunne se en ganske annen tilnærming. Her kan tilfellet være at staten kaller sine interne motstandere for terrorister, men uten å oppnå internasjonal støtte. Andre stater kan tvert imot tilby deltakere i konflikten asyl.

For en stat som opplever intern konflikt kan det være fristende å få internasjonal anerkjennelse for å kalle sine motstandere terrorister. Samtidig kan denne bruken av begrepet være med på å gjøre arbeidet med en felles internasjonal forståelse av begrepet vanskeligere.

Klare definisjoner vil bidra til å klassifisere handlinger. Dersom man enes om en terrorismedefinisjon, vil det i sin tur gjøre det vanskeligere å bruke betegnelsen på handlinger i en intern væpnet konflikt. Når det er sagt skal man allikevel ikke glemme at terrorhandlinger kan skje hvor som helst, også i en intern væpnet konflikt.

Når man skal bruke ordet terrorisme må man huske på det rettslige arbeidet som er utført for å skape klarhet i definisjonen. I dag er det ordet terrorhandling som kan gis et rettslig

innhold. Har man ingen rettslig forankring kan man i prinsippet legge mer i ordet enn det er grunnlag for og det kan bidra til å skape uklarhet.

8 litteraturliste

Bøker:

Andenæs, Johs. Alminnelig strafferett. 4. utgave. Oslo 1997.

Andenæs, Johs. Formuesforbrytelsene. 5. utgave, 3. opplag. Oslo 1994.

Eskeland, Ståle. Strafferett. Oslo 2000.

Fleischer, Carl August. Folkerett. 6. utgave, 4. opplag. Oslo 1997.

Hov, Jo. Rettergang II, straffeprosess. Oslo 1999.

Møse, Erik. Menneskerettigheter. Oslo 2002.

Ros, Alf. Om ret og retfærdighed. 3. utgave. København 1966

Slettan, Svein og Øye, Toril Marie. Forbrytelse og straff. Oslo 1997.

Forarbeider:

Inst.o nr 72. (2004-2005)

Nou 1993: 3. Strafferettslige regler i terroristbekjempelsen

Nou 2000:24. Et sårbart samfunn

Nou 2003: 18. Rikets sikkerhet.

Ot.prp. nr. 42 (1995-1996)

Ot.prp. nr. 95 (2000-2001) Om lov om gjennomføring av Roma-vedtektene i norsk rett

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

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

St.meld. nr. 40 (1999-2000) om samarbeid i OSSE.

St.prp. nr. 24 (1999-2000) Roma-vedtektene

St.prp. nr. 56 (2001-2002) Om samtykke til ratifikasjon av den internasjonale konvensjon av 9 desember 1999 om bekjempelse av finansiering av terrorisme.

