



Erling Johannes Husabø

Terrorisme i norsk strafferett

Ein analyse av straffelova kapittel 18



FAGBOKFORLAGET

Terrorisme i norsk strafferett

Erling Johannes Husabø

Terrorisme i norsk strafferett

Ein analyse av straffelova kapittel 18



FAGBOKFORLAGET

Copyright © 2019 by
Vigmostad & Bjørke AS
All Rights Reserved

1. utgåva / 1. opplaget 2018

ISBN: 978-82-450-3251-2
ISBN (trykt): 978-82-450-2437-1

Tilrettelagt for e-bok: John Grieg, Bergen

Framsidedesign ved forlaget
Framsidedelete: Grete Waltoft/ KRIPOS/ Scanpix

Spørsmål om denne boka kan rettast til:
Fagbokforlaget
Kanalveien 51
5068 Bergen
Tlf.: 55 38 88 00 Faks: 55 38 88 01
E-post: fagbokforlaget@fagbokforlaget.no
www.fagbokforlaget.no

Materialet er verna etter åndsverklova.
Utan uttrykkjeleg samtykke er eksemplarframstilling
berre tillate når det er heimla i lov eller avtale med
Kopinor.

Forord

Interessa for terrorlovgivinga har følgt meg sidan hausten 2001, då Sikkerheitsrådet i FN engasjerte seg som ein «verdslovgivar» på dette området og det første norske lovforslaget vart sett fram. Medan eg arbeidde med boka *Fighting Terrorism through Multilevel Criminal Legislation* (utgitt i 2009), stilte ein nederlandsk professor i rettssosiologi spørsmål ved dette engasjementet: «Kan strafferetten gjera noko med terrorismen?» Svaret mitt var at sjølv om strafferetten kanskje ikkje kan gjera så mykje med terrorismen, kan terrorismen gjera mykje med strafferetten. Det er hovudgrunnen til at eg har halde oppe interessa for tematikken.

I den nemnde boka stod FN og EU si regulering i fokus, og vi såg på gjennomføringa av desse reglane i seks ulike land. Med eit slikt breitt fokus er det avgrensa kor langt ein kan gå i analysen av kvart lands rett. Dessutan har dei norske straffereglane utvikla seg mykje sidan den gong, mellom anna som ein respons på dei grufulle terrorhandlingane 22. juli 2011 og dei siste års tilstrøyming av «framandkrigarar» til Syria og Irak. Vi har også fått ein viss rettspraksis, og fleire saker er på veg. Difor fann eg tida moden for ein breiare rettsvitenskapleg analyse av terrorreglane i *norsk* strafferett. Ut frå emnet sin karakter var det samtidig klart at eit internasjonalt og komparativt perspektiv også denne gongen ville vera nødvendig.

Ein avgjerande grunn til at arbeidet lét seg gjennomføra, var at Universitetet i Bergen gav meg eitt års forskingstermin frå august 2017. Dessutan fekk eg stipend frå L. Meltzers Høyskolefond til å leggja delar av terminen til utlandet. Det gjorde det mogeleg med eit opphald på til saman fem månader som gjesteforskar ved Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht i Freiburg, Tyskland. Instituttet stilte nødvendig infrastruktur til disposisjon og gav rom både for konsentrasjon, litteraturstudiar og viktige faglege samtalar. Eit reisestipend frå Det faglitterære fond gjorde det mogeleg å supplera med studieturar til Berlin og København. Takk til kvar av desse instansane!

Ei varm takk også til kollegaene i forskargruppa for strafferett i Bergen, professor Jørn Vestergaard i København og andre fagfeller som velvillig har drøfta ulike spørsmål som arbeidet har reist. Ei særleg takk til professor Jørn Jacobsen og stipendiat Ingvild Bruce, som også har kommentert visse tekststykke, og til

vitskapleg assistent Ingrid Marie Myklebust for nøyaktig og god hjelp med tekst og kjelder.

Sist, men ikkje minst, ei takk til mi kjære Sol, som har følgt meg også gjennom arbeidet med denne boka. Din entusiasme gjorde at opphaldet i Freiburg også vart ei unik reise i den spennande naturen og kulturen midt i Europa.

Boka er søkt ajourført pr. 1. juni 2018.

Bergen, 6. august 2018

Erling Johannes Husabø

Innhald

Kapittel 1

Emne og opplegg.....	15
1.1 Introduksjon.....	15
1.2 Kva er terrorisme?.....	16
1.3 Kor stort er problemet?	18
1.4 Ulike typar mottiltak.....	19
1.5 Strafferettens reaktive og pre-aktive funksjon	22
1.6 Samspelet med skjulte tvangsmiddel.....	24
1.7 Grunnkrav til ei rettsstatleg straffelovgivning.....	26
1.8 Nokre metodiske utgangspunkt	28
1.9 Boka sin struktur.....	30

Kapittel 2

Nasjonale og internasjonale utviklingstrekk.....	35
2.1 Introduksjon.....	35
2.2 Perioden 1970–2000.....	35
2.3 Perioden 2001–2010.....	36
2.4 Perioden 2011–2018.....	39

Kapittel 3

Terrorhandlingar (§§ 131 og 132)	43
3.1 Introduksjon.....	44
3.2 Grunnstraffebod	46
3.2.1 Introduksjon.....	46
3.2.2 Valdsbrottsverk.....	47
3.2.3 Fridomskrenkingar	48
3.2.4 Allmennfarlege brotsverk.....	49

3.3	Terrorhensikt	52
3.3.1	Introduksjon	52
3.3.2	Forstyrre vesentlege samfunnsfunksjonar	54
3.3.3	Skapa alvorleg frykt i ei befolkning	56
3.3.4	Tvinga styresmaktene	57
3.4	Medverkingsansvar	58
3.4.1	Introduksjon	58
3.4.2	Grunnkravet om ein «overtredelse»	58
3.4.3	Ulike former for medverking	60
3.4.4	Forsettskravet, særleg om terrorhensikt	61
3.5	Utvida forsøksansvar	64
3.5.1	Introduksjon	64
3.5.2	Krav om fullføringsforsett	65
3.5.3	Den nedre grensa: Generelle utgangspunkt	66
3.5.4	Førebuing åleine	71
3.5.5	Førebuing saman med andre	74
3.5.6	Særleg om avtalar og rekruttering	76
3.6	Innskrenkande tolking	77
3.6.1	Generelt	77
3.6.2	Handlingar av væpna styrkar i væpna konflikt	78
3.6.3	Liknande handlingar utanfor væpna konflikt	83
3.7	Strafferamma	84
3.7.1	Terrorhandlingar (§ 131 første og andre ledd)	84
3.7.2	Grove terrorhandlingar (§ 132)	85
3.7.3	Det utvida forsøksansvaret (§ 131 tredje ledd)	88
3.8	Individualisering av terrorhandlingar	90
3.9	Samløp med andre typar brotsverk	91

Kapittel 4

Spesialiserte terrorstraffebod (§§ 138–144)..... 95

4.1	Introduksjon	95
4.2	Terrorbombing (§ 138)	96
4.2.1	Introduksjon	96
4.2.2	Verna stader og objekt	97
4.2.3	Bruk av livsfarleg middel	98
4.2.4	Forsettskravet	98
4.3	Kapring (§ 139)	99
4.3.1	Introduksjon	99
4.3.2	Verna objekt	100
4.3.3	Tvinga til seg kontroll	101
4.3.4	Gripa inn i flyging eller seglas	103
4.4	Driftsforstyrring (§ 140)	103
4.4.1	Introduksjon	103
4.4.2	Verna objekt	104

4.4.3	Forstyrning av sikker drift	105
4.4.4	Farekravet	106
4.5	Andre farlege handlingar knytte til skip mv. (§ 141).....	106
4.5.1	Introduksjon.....	106
4.5.2	Skip som angrepsmiddel.....	107
4.5.3	Bruk av farleg materiale eller våpen mot skip eller plattform....	108
4.5.4	Farleg utslepp frå skip eller plattform	108
4.5.5	Felles farekrav	109
4.6	Ulovleg omgang med farleg materiale mv. (§ 142).....	109
4.6.1	Introduksjon.....	110
4.6.2	Ulike typar farleg materiale mv.	112
4.6.3	Bruk, skade eller driftsforstyrring	114
4.6.4	Anna «befatning»	116
4.6.5	Forsøk på besittelse.....	117
4.6.6	Grensepassering.....	117
4.6.7	Fellesvilkåret «ulovlig»	118
4.7	Gisseltaking (§ 143).....	119
4.7.1	Introduksjon.....	119
4.7.2	Fridomskrenking.....	120
4.7.3	Trussel	120
4.7.4	Forsettskravet.....	121
4.8	Angrep på internasjonalt verna person (§ 144)	122
4.8.1	Introduksjon.....	122
4.8.2	Verna personar	123
4.8.3	Forbodne handlemåtar.....	124
4.9	Medverkingsansvar	124
4.10	Forsøksansvar.....	126
4.11	Innskrenkande tolking.....	128
4.12	Strafferammer	129
4.13	Individualisering av spesialiserte terrorbrotsverk.....	131
4.14	Samløp med andre typar brotsverk.....	132

Kapittel 5

Terrortruslar (§ 134).....	137
----------------------------	-----

5.1	Introduksjon.....	137
5.2	Trussel	138
5.3	Om eit terrorbrotsverk.....	139
5.3.1	Introduksjon.....	139
5.3.2	Trussel om eit spesialisert terrorbrotsverk.....	140
5.3.3	Trussel om ei terrorhandling (§ 131).....	141
5.3.4	Trussel om å medverka til straffeunndraging.....	143
5.4	Medverkingsansvar	143
5.5	Forsøksansvar.....	144
5.6	Strafferammer	145

5.7	Individualisering av terrortruslar	146
5.8	Samløp med andre typar brotsverk	147

Kapittel 6

Etterfølgjande medverking til straffeunndraging (§ 137)		149
6.1	Introduksjon	149
6.2	Føresetnad: Nokon har «begått» eit terrorbrottsverk	150
6.3	Medverking til unndraging frå straffeforfølgning	150
6.4	Medverking til unndraging frå idømt straff	151
6.5	Unntak for hjelp til sine «nærmeste»	152
6.6	Medverkingsansvar	153
6.7	Forsøksansvar	153
6.8	Strafferamma	154
6.9	Individualisering av brot på § 137	154
6.10	Samløp med andre typar brotsverk	154

Kapittel 7

Terrorforbund (§ 133)		155
7.1	Introduksjon	155
7.2	Forbund	156
7.3	Om eit terrorbrottsverk	159
7.4	Medverkingsansvar	162
7.5	Forsøksansvar	163
7.6	Strafferammer	164
7.7	Individualisering av terrorforbund	165
7.8	Samløp med andre typar brotsverk	166

Kapittel 8

Terrorfinansiering (§ 135)		169
8.1	Introduksjon	169
8.2	Forbodne former for finansiering	172
8.3	Finansiering av terrorbrottsverk	174
8.3.1	Brottsverk som det er forbode å finansiera	174
8.3.2	Kravet om «hensikt eller viten»	176
8.4	Finansiering av personar og grupper med terrorformål	180
8.4.1	Personar, grupper og føretak som det er forbode å finansiera	180
8.4.2	Kravet om «hensikt eller viten»	184
8.5	Finansielle tenester	185
8.5.1	Introduksjon	185
8.5.2	Forbodne former for tenesteytingar	186
8.5.3	Personar, grupper og føretak som det er forbode å yta tenester .	187
8.5.4	Forsettskravet	187

8.6	Medverkingsansvar	188
8.7	Forsøksansvar	189
8.8	Innskrenkande tolking	190
8.9	Strafferammer	192
8.10	Individualisering av brot på § 135	193
8.11	Samløp med andre typar brotsverk	194

Kapittel 9

Oppfordring, rekruttering og opplæring til terrorbrottsverk (§ 136) .. 197

9.1	Introduksjon	197
9.2	Offentleg oppfordring	200
9.2.1	Introduksjon	200
9.2.2	Oppfordring	201
9.2.3	Offentleg	201
9.2.4	Til å «iverksette» eit terrorbrottsverk	203
9.2.5	Forsettskravet	205
9.2.6	Grensa mot ytringsfridomen	206
9.3	Rekruttering	212
9.3.1	Introduksjon	212
9.3.2	Kravet til rekruttering	213
9.3.3	Kva det er forbode å rekruttera til	215
9.3.4	Forsettskravet	216
9.3.5	Grensa mot ytringsfridomen mv.	217
9.4	Opplæring	217
9.4.1	Introduksjon	217
9.4.2	Kva er «opplæring»?	219
9.4.3	Kva slag opplæring er det forbode å gi eller ta imot?	221
9.4.4	Forsettskravet til læraren	225
9.4.5	Forsettskravet til eleven	226
9.4.6	Grensa mot ytringsfridomen	227
9.5	Medverkingsansvar	229
9.6	Forsøksansvar	231
9.7	Strafferamma	233
9.8	Individualisering av brot på § 136	233
9.9	Samløp med andre typar brotsverk	235

Kapittel 10

Deltaking mv. i terrororganisasjon (§ 136 a)..... 237

10.1	Introduksjon	237
10.2	Terrororganisasjon	239
10.2.1	Introduksjon	239
10.2.2	Krav til organisering	241
10.2.3	Terrorhandlingar som hovudformål	243

10.2.4	Krav om ulovlege skritt for å realisera formålet	245
10.2.5	Terrorhandlingar som vesentleg aktivitet	246
10.2.6	Særleg om grupper i væpna konflikt eller motstandskamp	248
10.2.7	Nærare om kva forsettet må dekkja	252
10.3	Forbodne former for deltaking mv.	253
10.3.1	Introduksjon	253
10.3.2	«Danner»	254
10.3.3	«Deltar i»	254
10.3.4	«Rekrutterer medlemmer»	256
10.3.5	«Yter økonomisk eller annen materiell støtte»	258
10.4	Unntak frå medverkingsansvar	259
10.5	Forsøksansvar	260
10.6	Innskrenkande tolking	261
10.7	Strafferamma	262
10.8	Individualisering av brot på § 136 a	264
10.9	Samløp med andre typar brotsverk	268

Kapittel 11

Deltaking mv. i utanlandsk væpna konflikt (§§ 145 og 146)..... 273

11.1	Introduksjon	273
11.2	Væpna konflikt i utlandet	275
11.3	Deltaking i militær verksemd	275
11.4	Unntak for statleg styrke	276
11.5	Rettsstridsreservasjonen	277
11.6	Medverking	279
11.7	Utvida forsøksansvar	279
11.8	Rekruttering	281
11.9	Strafferammer	282
11.10	Individualisering av brot på §§ 145 og 146	283
11.11	Samløp med andre typar brotsverk	283

Kapittel 12

Jurisdiksjon og påtale 285 |

12.1	Introduksjon	285
12.2	Straffeboda si geografiske rekkevidde	285
12.3	Lokalisering av terrorbrottsverk	288
12.3.1	Introduksjon	288
12.3.2	Primær gjerningsstad	288
12.3.3	Faktisk verknadsstad	289
12.3.4	Tilsikta verknadsstad	290
12.4	Særlege påtalereglar i «utanlandske» saker	291

Kapittel 13

Oppsummering og evaluering	295
13.1 Introduksjon.....	295
13.2 Gjennomføringa av internasjonale reglar	296
13.3 Grunngivinga for hovudstraffeboda	297
13.4 Grunngivinga for førebuingreglane.....	298
13.4.1 Introduksjon.....	298
13.4.2 Behovet for å nytta skjulte tvangsmiddel og fengsling.....	299
13.4.3 Skadefølgjeprinsippet	302
13.4.4 Tilhøvet til menneskerettane.....	307
13.5 Grunngivinga for §§ 145 og 146.....	308
13.6 Den generelle utforminga av kapittel 18.....	312
13.6.1 Introduksjon.....	312
13.6.2 Den overordna lovstrukturen	313
13.6.3 Innbyrdes overlapping mellom ulike straffebod	316
13.6.4 Strafferammer og proporsjonalitet	319
13.7 Særleg problematiske reglar	322
13.7.1 Introduksjon.....	322
13.7.2 Utvida forsøk på terrorhandlingar	323
13.7.3 Reguleringa av «framandkrigarar».....	325
13.8 Avslutning.....	328
 Forkortingar.....	 331
Litteratur	339
Dommar.....	347
Stikkordregister	351

Kapittel 1

Emne og opplegg

1.1 Introduksjon

Enkelte hendingar set seg på minnet for alltid. Terrorangrepet i New York 11. september 2001 er ei slik hending. Vi såg sterke fjernsynsbilete av fly som krasja inn i to skyskraparar, som like etter rasa saman. Vettskremde folk sprang ut av infernoet, og modige redningsfolk sprang inn. Etter kvart kom også reportasjane om dei mange som hadde mista sine kjære. Nærare 3000 døydde i alt.

Den 22. juli 2011 kom sjokket til vårt land. Det vart meldt om eit bombeangrep mot Regjeringskvartalet i Oslo, og vi såg bilete av knuste fasadar og blødande offer. Endå verre vart det då meldingane byrja å koma om skytinga på Utøya den same kvelden. At unge, uskuldige menneske skulle bli drepne og lemlesta i hopetal, overgjekk våre verste fantasiar. Sørgjetoget eit par dagar seinare gjorde også eit sterkt inntrykk. Vi gjekk i solidaritet med offera. Skilnader som alder, nasjonalitet og politisk ståstad var viska bort. Ikkje mange ord vart sagt. Det var alvor.

Etter kvart har vi likevel blitt meir «vande» med slike meldingar. Også andre land i Europa har blitt hardt råka, som Spania, Storbritannia, Frankrike og Tyskland. I enkelte land i Asia og Afrika er det nærast dagleg terroraksjonar der liv går tapt. Dei menneskelege lidingane er dei same uansett kvar det skjer.

I kjølvatnet av sorga og redsla har det også vakse fram ein sterk vilje til å ta opp kampen mot alle former for terrorisme. Både nasjonalt og internasjonalt har det vorte utvikla ei lang rekkje tiltak mot terrorhandlingar. Store samfunnsressursar har blitt sette inn på å styrkja tryggleiken vår, og vi venner oss gradvis til nye restriksjonar på fridomen.¹ Vi lever i antiterrorrens tidsalder.

Denne utviklinga har også sett sitt preg på *strafferetten*. Frå vi fekk dei første særreglane mot terrorisme i 2001, har regelutviklinga gått slag i slag. Det overordna målet har vore å markera det særlege alvoret ved terrorbrotsverk og å gjera politiet og rettsvesenet i stand til å motverka slike ugjerningar. Reglane er no samla i straffelova kapittel 18 (§§ 131–146).

I denne boka skal vi sjå nærare på desse terrorstraffeboda. Siktemålet er først og fremst å gi ei systematisk, rettsdogmatisk framstilling av reglane. Dei reiser

1 Sjå t.d. *Hammerlin 2011*.

mange ulike tolkingsspørsmål som har vore lite drøfta tidlegare, og som treng ei nærare avklaring. Ei breiare målsetjing er å bidra til meir kunnskap om reglane sin bakgrunn og funksjon, og å sjå dei i eit internasjonalt perspektiv. Slik kan analysen også medverka til ein meir opplyst rettspolitisk diskusjon om rekkevidda av og utforminga av terrorreglane.

1.2 Kva er terrorisme?

Når vi høyrer om hendingar som dei nemnde, fell det naturleg å kalla dei terrorisme. Prøver vi å definera fenomenet, møter vi likevel ei rekkje vanskar.² I daglegtalen brukar vi nemleg ord som «terrorisme» og «terror» i mange ulike samanhengar. Vi seier til dømes at ein person «terroriserer» familien sin, at ei folkegruppe utfører «terroraksjonar» mot ei anna gruppe, eller at ein statsleiar driv «terror» mot sitt eige folk. Utan at vi presiserer kva vi siktar til, blir det uråd å føra ein fornuftig diskusjon om fenomenet og aktuelle mottiltak.

Ei hovudutfordring er at omgrepet er så moralsk ladd. Når vi kallar noko for terrorisme, stemplar vi handlinga som sterkt klanderverdig. Det er sjeldan nokon talar om ei «legitim terrorhandling». Då hevdar ein heller at handlinga på grunn av det gode formålet *ikkje* var ei terrorhandling. Difor vert det ofte sagt at «one man's terrorist is another man's freedom fighter».

I samfunnsvitskapen forsøker ein å definera omgrepet terrorisme på ein meir nøytral måte som er eigna for studiar av fenomenet og aktuelle mottiltak. Det er nyttig også i vår samheng. Her skal vi ta utgangspunkt i ein definisjon gitt av Ronald Crelinsten, som i kortform lyder slik:³

Terrorism is a specific form of violence, one that is characterized by its communicative function.

Crelinsten stiller ikkje nærare krav til valdens karakter eller alvor, og inkluderer også truslar om vald. Handlingane sin kommunikative funksjon inneber at offera blir brukte som symbol i ein propagandakrig. Nokre gonger er offera personar i bestemte stillingar eller roller, andre gonger representerer dei ei gruppe som terroristen vil signalisera avstand eller fiendskap til. Det kan vera ei bestemt religiøs eller politisk gruppe, eller til dømes representantar for ein liberal, «vestleg» livsstil. I alle tilfelle speglar utvalet av offer eit ønske om å framkalla frykt, lojalitet eller bestemte handlingar hjå andre.

Til samanlikning femner definisjonen av «terrorhandlingar» i straffelova § 131 om utvalde typar brotsverk som vert gjort med såkalla terrorhensikt. Kjerneområdet er alvorlege brotsverk retta mot liv, helse eller fridom, men også

2 *Schmid 2011*, s. 39–98, gir ei god oversikt over definisjonar og definisjonsproblem.

3 Jf. *Crelinsten 2009*, s. 1, og meir utførleg s. 6. Norske forfattarar som nyttar liknande definisjonar, er *Engene 2004*, s. 5–20, og *Bjørge 2015*, s. 207–208.

enkelte brotsverk mot naturmiljøet og samfunnets infrastruktur vert omfatta. At handlingane vert gjorde med terrorhensikt, vil kort sagt seia at målet anten er å skapa frykt i ei befolkning, tvinga styresmaktene til noko bestemt, eller forstyrre vesentlege samfunnsfunksjonar. Dette vilkåret fangar inn terrorismens kommunikative funksjon. Kapittel 18 inneheld i tillegg ein del straffebod som utan å krevja terrorhensikt rettar seg mot handlemåtar som typisk er involverte i terrorisme (§§ 138–144). Desse vil i boka bli omtala som «spesialiserte terrorstraffebod».⁴

Enkelte avgrensar omgrepet terrorisme til valdsbruk som råkar sivile.⁵ Ein grunn kan vera at det vert rekna som endå meir moralsk forkasteleg å la ein politisk kamp gå ut over sivile enn å angripa det statlege maktapparatet. Langt dei fleste vil vera einige om å fordøma terror mot sivile i «fredstid» liksom i krig (krigsbrotsverk).⁶ Ei slik avgrensing på offersida blir likevel lett tilfeldig. Åtak mot ein statsleiar eller ein militærbase (t.d. Pentagon) kan ha ein tilsvarande kommunikativ funksjon som aksjonar retta mot sivile, og mange grupper vekslar mellom å råka sivile og offentlege mål. I strafferetten vernar dei vanlege valdsstraffeboda alle menneske. Som vi skal sjå, fell dei fleste handlingar i væpna konflikhtar likevel utanfor terrorstraffeboda si rekkevidde.

Andre avgrensar omgrepet terrorisme på aktørsida, ved å utelata handlingar av militæret eller andre styresmakter. Ei innvending er at det kan gi definisjonen ei politisk slagside.⁷ Enkelte statar nyttar valdshandlingar mot sivile for å spreia frykt eller skapa lydnad i befolkninga, og slik «statsterrorisme» kan vera grunnen til at opprørsgrupper tyr til liknande metodar. På den andre sida er det viktige skilnader mellom terrorisme som ledd i opprør mot styresmaktene og «terror» som ledd i styresmaktene sitt forsøk på å halda på makta.⁸ Både i folkeretten og i nasjonal rett er det uansett vanleg med eigne reglar for militære styrkar. Som vi skal sjå, tek terrorstraffeboda primært sikte på handlingar utførte av ikkje-statlege aktørar.

Eit anna omdiskutert spørsmål er om ein bør krevja ein politisk motivasjon hjå aktørane.⁹ Det typiske er at terrorhandlingar blir brukte som middel i ein politisk kamp, til dømes av høgreekstreme, anarkistar eller separatistar. Også religiøst motiverte terroraksjonar har ofte ein politisk dimensjon, noko visjonen om eit «kalifat» illustrerer. Andre gonger er den politiske motivasjonen mindre tydeleg. Særleg når det gjeld personar som aksjonerer åleine, kan det enkelte gonger vera uklart om det er ei politisk overttyding som ligg bak, eller til dømes

4 I overskrifta til kapittel 18 går desse under nemninga «terrorrelaterte handlingar», men dette uttrykket femner også om alle andre straffebod i kapittelet unnateke §§ 131 og 132.

5 Slik t.d. *Nordenhaug/Engene* 2008, s. 15.

6 Sjø t.d. *Ganor, Lowe/Turk/Das* 2014, s. 3–24.

7 Sjø t.d. *Margariti* 2017, s. 167–168.

8 Sjø *Hegemann/Kahl* 2018, s. 19–20.

9 Sjø t.d. *Shanahan, Jackson* 2016, s. 108, og *Hegemann/Kahl* 2018, s. 22–25.

eit ønske om å bli berømt. Det talar for å definera terrorisme utan krav til den bakanforliggjande motivasjonen. Dette kjenneteiknar også straffelova sine reglar på området.

1.3 Kor stort er problemet?

Dei fleste er samde om at terrorisme er eit stort samfunnsproblem. Kor stort problemet er, kjem likevel an på kva land ein bur i, kva sider ved fenomenet ein fokuserer på, og kva målestokk som vert nytta.

Både offentlege organ og uavhengige forskingsinstitusjonar publiserer jamleg oversikter over *talet på terrorangrep* i ulike land.¹⁰ Slike statistikkar må lesast med eit kritisk blikk.¹¹ Særleg definisjonen av terrorisme vil ha mykje å seia for utfallet. Dersom statistikken også nyanserer etter kva type gruppe eller ideologi som ligg bak, kjem mykje an på korleis ein utformar kriteria, og kva krav til bevis ein stiller på dette punktet. For å få eit breiare bilete av omfanget må vi også telja med dei terrorangrepa som har blitt *avverja* gjennom innsats frå politiet eller andre instansar. Her er vi heilt avhengige av rapportar frå styresmaktene.

Eit anna mål på problemet er *kor store skadar* terrorangrepa medfører. Etter ein terroraksjon blir det raskt meldt kor mange som har blitt drepne og/eller skadde. Angrepa mot Regjeringskvartalet og på Utøya 22. juli 2011 medførte til dømes 77 døde og over 700 skadde. Lidingane for pårørende og skadde er det likevel vanskeleg å måla. Dei materielle skadane på bygningar og infrastruktur må også reknast med. I Oslo vart tre regjeringsbygningar så skadde at dei måtte rivast eller totalrenoverast. Om vi samanliknar personskadar og materielle skadar ved terroraksjonar med til dømes trafikkulukker, ser vi likevel at trafikkskadane over tid er eit langt større problem i Norge.

For å måla dei negative konsekvensane av ei terrorhandling må vi også ta med *effektane på «publikumet»* som terroristen tok sikte på å påverka. Kor mykje auka frykt i befolkninga ei terrorhandling har skapt, er ikkje lett å måla. Ein viss peikepinn kan vi likevel få ved å samanlikna spørjeundersøkingar før og etter ein større terroraksjon. Eit like vanskeleg spørsmål er i kva grad terroraksjonar tvingar styresmaktene til å handla på ein måte som dei elles ikkje ville ha gjort. At terroraksjonar har politiske konsekvensar, er det likevel ingen tvil om. Dei mange mottiltaka, også innan strafferetten, er i seg sjølv eit prov på det.

Når vi drøftar terrorisme som samfunnsproblem, kan vi heller ikkje nøya oss med å analysa kva som *har* skjedd. Det eigentlege problemet er at det kan gjenta seg. Spørsmålet er difor kva risiko det er for terroraksjonar i framtida, så vel nasjonalt som globalt. Slike *trusselvurderingar* blir utarbeidde både av styresmakter og forskingsmiljø. I Norge spelar Politiets sikkerhetstjeneste (PST) sine årlege,

10 Sjå *Bowie/Schmid, Schmid 2011*, s. 294–340, som gir ein god oversikt over ulike databasar.

11 Sjå t.d. *Dugan/Distler, LaFree/Freilich 2017*, s. 189–205.

nasjonale trusselvurderingar ei sentral rolle.¹² Der ser dei på kor stor risiko det er for nye terroraksjonar både på kortare og lengre sikt. Eit sentralt spørsmål er også kva type terroraksjonar ein kan forventa, og kor store skadar dei kan føra til.

Erfaringa viser likevel at terroraksjonar kan koma frå uventa hald og få dimensjonar som det var vanskeleg å sjå føre seg. Eit viktig aspekt er difor også den rolla som *frykta* for terrorhandlingar spelar i folket sitt medvit.¹³ I fleire land er terrorhandlingar no det som folk flest er mest redde for. Dette er noko politikarar, som er avhengige av folkets tillit, må ta på alvor, sjølv om frykta er overdriven. Samtidig bør kampen mot terrorismen mest mogeleg vera fundert på ei rasjonell vurdering både av problemet og kva mottiltak som kan ha effekt.¹⁴

1.4 Ulike typar mottiltak

Sidan terrorisme er eit komplekst problem både med omsyn til årsaker, motivasjon og gjennomføringsmåtar, er det naivt å tru at eitt enkelt verkemiddel kan «løysa» problemet. Det beste vi kan håpa på, er at ei rekkje ulike typar tiltak til saman kan redusera problemet vesentleg. Før vi ser nærare på kva rolle straffetretten kan spela, vert det difor gitt ei kort oversikt over andre typar mottiltak.¹⁵

Etter terroraksjonen i 2001 reagerte USA med å erklæra *krig* mot terrorismen. Invasjonen i Afghanistan nokre månader seinare vart legitimert med retten til sjølvforsvar, sidan Taliban-styret hadde gitt al-Qaida rom til å trenast og organisera medlemene sine.¹⁶ Også krigføringa mot ISIL i Syria og Irak vart lansert som ein krig mot terrorisme, som Norge har medverka til ved å trenast irakiske soldatar.¹⁷ Ein del av den amerikanske strategien har også vore å drepa framståande terroristleiarar.¹⁸

Eit av mange problem med «krigen» mot terrorisme er at den ikkje lèt seg avgrensa til bestemte landområde. Dei internasjonale terrororganisasjonane kan slå til nærast kvar som helst i verda. Dessutan er det i mange land eit stadig tilslag av nye personar med vilje og evne til å gjennomføra terrorhandlingar. Nokon vanleg krig er kampen mot den globale terrorismen difor ikkje.

12 Sjå PST, Trusselvurdering 2018, <https://www.pst.no/trusselvurdering-2018/>

13 Sjå *Baker-Beall 2016*, s. 57: «It is the imagined and illusory threat of the future terrorist attack, which may potentially lead to major casualties, that fosters the creation of an extensive counter-terrorism and security apparatus in the present.»

14 Sjå *Bush, Clemet/Egeland 2010*, s. 110: «Men frykten for terror alene er en farlig følgesvenn, og bør ikke få prege de lovgivningsmessige tiltak.»

15 *Bjørge 2013* og *Bjørge 2015*, s. 207–255, skil mellom ni ulike strategiar for å motverka terrorisme. Sjå elles t.d. *Crelinsten 2009* og *Hegemann/Kahl 2018*, kap. 6 og 7.

16 Også Sikkerheitsrådet viste til statane sin rett til sjølvforsvar, jf. resolusjon 1368 (2001).

17 ISIL står for Den islamske staten i Irak og Levanten. Organisasjonen går også under namnet ISIS (Den islamske staten i Irak og Syria). Kortforma IS har også vorte nytta. I det følgjande talar vi om ISIL.

18 Sjå m.a. *Henriksen, JCSL 2014*, s. 211–250.