

Høringsnotat

Lovavdelingen april 2007

Snr. 2007/00674 ES

Høring – forslag til et kapittel i ny straffelov med straffebud mot terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger og spørsmålet om ratifikasjon av Europarådets konvensjon om forebygging av terrorisme

1. HOVEDINNHOLDET I HØRINGSNOTATET	6
2. BAKGRUNN	10
2.1 HOVEDTREKKENE I GJELDENDE RETT	10
2.2 UTVIKLINGEN AV INTERNASJONALE TILTAK MOT TERRORISME.....	12
2.3 EUS RAMMEBESLUTNING OM BEKJEMPELSE AV TERRORISME	16
2.4 RETTSTILSTANDEN I DE ANDRE NORDISKE LANDENE	17
2.4.1 Svensk rett.....	17
2.4.2 Dansk rett.....	18
2.4.3 Finsk rett.....	19
3. FORHOLDET TIL ANDRE REGELSETT.....	20
3.1 MENNESKERETTIGHETENE	20
3.2 FORHOLDET MELLOM TERRORISMEBESTEMMELSER OG ANDRE INTERNASJONALE FORBRYTELSE	25
3.2.1 Innledning	25
3.2.2 Terrorismekonvensjonenes rekkevidde i væpnet konflikt.....	26
3.2.2.1 Generelt.....	26
3.2.2.2 Når foreligger en væpnet konflikt?	28
3.2.2.3 Hvem er væpnede styrker?	28
3.2.3 Terrorhandling i væpnet konflikt - konkurrens.....	30
3.3 DEN ALMINNELIGE DELEN I STRAFFELOVEN 2005.....	30
3.3.1 Medvirkning og forsøk – straffeloven 2005 §§ 15 og 16	30
3.3.2 Kravet til skyld – straffeloven 2005 § 22	34
3.3.3 Jurisdiksjon – straffeloven 2005 §§ 4-6.....	36
4. VALG AV LOVSTRUKTUR	37
5. FORHOLDET MELLOM NASJONALE OG INTERNASJONALE TERRORHANDLINGER.....	39

6.	HOVEDBESTEMMELSEN OM TERRORHANDLINGER.....	39
6.1	INNLEDNING	39
6.2	ER DET BEHOV FOR EN DEFINISJON?.....	39
6.3	TERRORFORSETT ELLER -HENSIKT?.....	42
6.4	NÆRMERE OM DEFINISJONEN AV TERRORHANDLINGER.....	44
6.5	FORHØYD MAKSIMUMSSTRAFF FOR GROVE TERRORHANDLINGER.....	46
6.6	FORHØYD MAKSIMUMSSTRAFF VED KONKURRENS?.....	47
6.7	UTKAST TIL LOVTEKST	48
7.	GENERELT OM STRAFFERAMMENE.....	49
8.	SÆRSKILTE STRAFFEBUD SOM GJENNOMFØRER MER SPESIALISERTE INTERNASJONALE INSTRUMENTER OM TERRORBEKJEMPELSE.....	50
8.1	TERRORHANDLINGER MOT, PÅ ELLER FRA SKIP OG PLATTFORMER.....	50
8.1.1	<i>SUA-konvensjonen 1988 og 2005 og plattformprotokollen 1988 og 2005.....</i>	<i>50</i>
8.1.1.1	Generelt om konvensjonen og protokollen.....	50
8.1.1.2	Kriminaliseringsforpliktelsene.....	51
8.1.1.3	Unntak og begrensninger i konvensjonens og protokollens virkeområde 51	
8.1.1.4	Gjennomføringen i norsk rett i dag.....	52
8.1.1.5	Departementets forslag	52
8.1.1.6	Særlig om det subjektive overskuddet	55
8.1.1.7	Strafferammen	55
8.1.1.8	Utkast til lovtekst.....	56
8.2	TERRORHANDLINGER MOT LUFTFARTEN.....	57
8.2.1	<i>Haagkonvensjonen om bekjempelse av ulovlig bemektigelse av luftfartøyer..</i>	<i>57</i>
8.2.1.1	Generelt om konvensjonen	57
8.2.1.2	Kriminaliseringsforpliktelsene.....	57
8.2.1.3	Unntak og begrensninger i konvensjonens virkeområde.....	57
8.2.1.4	Gjennomføringen i norsk rett i dag.....	57
8.2.1.5	Departementets forslag	58
8.2.1.6	Strafferammen	60
8.2.2	<i>Montrealkonvensjonen til bekjempelse av ulovlige handlinger mot sikkerheten i sivil luftfart og Montrealprotokollen til bekjempelse av ulovlige voldshandlinger ved flyplasser som betjener internasjonal sivil luftfart</i>	<i>60</i>
8.2.2.1	Generelt om konvensjonen	60
8.2.2.2	Kriminaliseringsforpliktelsene.....	61
8.2.2.3	Unntak og begrensninger i konvensjonens virkeområde.....	61
8.2.2.4	Gjennomføringen i norsk rett i dag.....	61
8.2.2.5	Departementets forslag	61
8.2.2.6	Strafferammen	62
8.3	TERRORHANDLINGER MED SÆRLIG FARLIG MATERIALE.....	63
8.3.1	<i>Wienkonvensjonen om fysisk beskyttelse av nukleært materiale og nukleære anlegg</i>	<i>63</i>

8.3.1.1	Generelt om konvensjonen	63
8.3.1.2	Kriminaliseringsforpliktelsene.....	63
8.3.1.3	Unntak og begrensninger i konvensjonens virkeområde.....	63
8.3.1.4	Gjennomføringen i norsk rett i dag.....	63
8.3.1.5	Departementets forslag	64
8.3.1.6	Strafferammen	67
8.3.1.7	Utkast til lovtekst.....	67
8.3.2	<i>Konvensjonen om kjernefysisk terrorisme</i>	67
8.3.2.1	Generelt om konvensjonen	67
8.3.2.2	Kriminaliseringsforpliktelsene.....	67
8.3.2.3	Gjennomføringen i norsk rett i dag.....	68
8.3.2.4	Departementets forslag	68
8.3.2.5	Særlig om det subjektive overskuddet	68
8.3.2.6	Strafferammen	69
8.3.3	<i>Terroristbombekonvensjonen.....</i>	69
8.3.3.1	Generelt om konvensjonen	69
8.3.3.2	Kriminaliseringsforpliktelsene.....	69
8.3.3.3	Unntak og begrensninger i konvensjonens virkeområde.....	69
8.3.3.4	Gjennomføringen i norsk rett i dag.....	70
8.3.3.5	Departementets forslag	70
8.3.3.6	Særlig om det subjektive overskuddet	70
8.3.3.7	Strafferammen	70
8.3.3.8	Utkast til lovtekst.....	70
8.4	SÆRSKILTE TERRORHANDLINGER MOT PERSONER.....	71
8.4.1	<i>FN-konvensjonen om forbrytelser mot internasjonalt beskyttede personer</i>	71
8.4.1.1	Generelt om konvensjonen	71
8.4.1.2	Kriminaliseringsforpliktelsene.....	71
8.4.1.3	Gjennomføringen i norsk rett i dag.....	71
8.4.1.4	Departementets forslag	71
8.4.1.5	Strafferammen	72
8.4.1.6	Utkast til lovtekst.....	72
8.4.2	<i>FN-konvensjonen mot gisseltaking</i>	72
8.4.2.1	Generelt om konvensjonen	72
8.4.2.2	Kriminaliseringsforpliktelsene.....	72
8.4.2.3	Gjennomføringen i norsk rett i dag.....	72
8.4.2.4	Departementets forslag	72
8.4.2.5	Særlig om det subjektive overskuddet	73
8.4.2.6	Strafferammen	73
8.4.2.7	Utkast til lovtekst.....	73
9.	FORBEREDELSESHANDLINGER	73
9.1	TRUSLER.....	73
9.1.1	<i>Plikten til å kriminalisere trusler om terrorhandlinger mv.</i>	73
9.1.2	<i>Utkast til lovbestemmelse.....</i>	74
9.2	DELTAKELSE I TERRORGRUPPER	74

9.2.1	<i>Kriminaliseringsplikten i EUs rammebeslutning.....</i>	74
9.2.2	<i>Gjennomføringen av EUs rammebeslutning artikkel 2 i de øvrige nordiske landene.....</i>	75
9.2.3	<i>Departementets forslag.....</i>	75
9.3	TERRORFINANSIERING	79
9.3.1	<i>Generelt om konvensjonen, resolusjonen og rekommandasjonene</i>	79
9.3.2	<i>Kriminaliseringsforpliktelsene.....</i>	79
9.3.3	<i>Unntak og begrensninger i konvensjonens virkeområde.....</i>	81
9.3.4	<i>Gjennomføringen i norsk rett i dag.....</i>	81
9.3.5	<i>Departementets forslag.....</i>	81
9.3.6	<i>Særlig om det subjektive overskuddet.....</i>	83
9.3.7	<i>Strafferammen.....</i>	84
9.3.8	<i>Utkast til lovtekst</i>	84
9.4	FORBUND.....	84
9.5	EUOPARÅDSKONVENSJONEN OM FOREBYGGING AV TERRORISME	85
9.5.1	<i>Generelt om konvensjonen.....</i>	85
9.5.2	<i>Kriminaliseringsforpliktelsene.....</i>	85
9.5.3	<i>Gjennomføringen i norsk rett i dag.....</i>	86
9.5.4	<i>Departementets forslag.....</i>	87
9.5.4.1	<i>Generelt.....</i>	87
9.5.4.2	<i>Nærmere om artikkel 5</i>	88
9.5.4.3	<i>Nærmere om artikkel 6</i>	90
9.5.4.4	<i>Nærmere om artikkel 7</i>	91
9.5.5	<i>Særlig om det subjektive overskuddet.....</i>	92
9.5.6	<i>Særlig om forsøk.....</i>	92
9.5.7	<i>Strafferammen.....</i>	92
9.5.8	<i>Utkast til lovtekst</i>	92
10.	ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER	93
11.	SAMLET LOVFORSLAG.....	93
12.	VEDLEGG: UTDRAK FRA DE RETTSLIGE INSTRUMENTENE (ENGELSK)	97
12.1	EUs RAMMEBESLUTNING OM BEKJEMPELSE AV TERRORISME	97
12.2	SUA-KONVENSJONEN	99
12.3	PLATTFORMPROTOKOLLEN	103
12.4	HAAGKONVENSJONEN OM BEKJEMPELSE AV ULOVLIG BEMEKTIGELSE AV LUFTFARTØYER.....	104
12.5	MONTREALKONVENSJONEN TIL BEKJEMPELSE AV ULOVLIGE HANDLINGER MOT SIKKERHETEN I SIVIL LUFTFART OG MONTREALPROTOKOLLEN TIL BEKJEMPELSE AV ULOVLIGE VOLDSHANDLINGER VED FLYPLASSER SOM BETJENER INTERNASJONAL SIVIL LUFTFART	104
12.6	WIENKONVENSJONEN OM FYSISK BESKYTTELSE AV NUKLEÆRT MATERIALE OG NUKLEÆRE ANLEGG	105
12.7	KONVENSJONEN OM KJERNEFYSISK TERRORISME	107

12.8	TERRORISTBOMBEBEKNENSJONEN	108
12.9	FN-KONVENSJONEN OM FORBRYTELSE MOT INTERNASJONALT BESKYTTEDE PERSONER	110
12.10	FN-KONVENSJONEN OM GISSELTAKING	110
12.11	TERRORFINANSIERINGSKONVENSJONEN	111
12.12	FNs SIKKERHETSRAADS RESOLUSJON 1373 (2001).....	113
12.13	FATFs SPECIAL RECOMMENDATIONS	113
12.14	EUROPARÅDETS KONVENSJON OM FOREBYGGING AV TERRORISME.....	116
13.	VEDLEGG: UTDRAK FRA DE RETTSLIGE INSTRUMENTENE (NORSK/DANSK)	118
13.1	EUS RAMMEBESLUTNING OM BEKJEMPELSE AV TERRORISME	118
13.2	SUA-KONVENSJONEN	120
13.3	PLATTFORMPROTOKOLLEN	124
13.4	HAAGKONVENSJONEN OM BEKJEMPELSE AV ULOVLIG BEMEKTIGELSE AV LUFTFARTØYER.....	126
13.5	MONTREALKONVENSJONEN TIL BEKJEMPELSE AV ULOVLIGE HANDLINGER MOT SIKKERHETEN I SIVIL LUFTFART OG MONTREALPROTOKOLLEN TIL BEKJEMPELSE AV ULOVLIGE VOLDSHANDLINGER VED FLYPLASSER SOM BETJENER INTERNASJONAL SIVIL LUFTFART	126
13.6	WIENKONVENSJONEN OM FYSISK BESKYTTELSE AV NUKLEÆRT MATERIALE OG NUKLEÆRE ANLEGG	127
13.7	KONVENSJONEN OM KJERNEFYSISK TERRORISME	128
13.8	TERRORISTBOMBEBEKNENSJONEN	130
13.9	FN-KONVENSJONEN OM FORBRYTELSE MOT INTERNASJONALT BESKYTTEDE PERSONER	131
13.10	FN-KONVENSJONEN OM GISSELTAKING	132
13.11	TERRORFINANSIERINGSKONVENSJONEN	132
13.12	FNs SIKKERHETSRAADS RESOLUSJON 1373 (2001).....	134
13.13	FATFs SPESIELLE REKOMMANDASJONER	134
13.14	EUROPARÅDETS KONVENSJON OM FOREBYGGING AV TERRORISME.....	134
14.	VEDLEGG: KONKLUSJONER FRA EUROJUST-KONFERANSEN (ENGELSK)	136

1. HOVEDINNHALDET I HØRINGSNOTATET

Justisdepartementet legger i høringsnotatet her frem forslag til et eget kapittel i straffeloven 2005 om straffebud som rammer terrorhandlinger. Å vie et eget kapittel til disse bestemmelsene gjenspeiler at faren for terrorhandlinger har kommet i forgrunnen for de mer tradisjonelle truslene mot rikets indre og ytre sikkerhet i form av fare for krig og okkupasjon. De internasjonale forpliktelsene på dette området er dessuten så omfattende og komplekse at det er hensiktsmessig å gjennomføre dem i et eget kapittel. Det er derfor naturlig å supplere et kapittel med bestemmelser som verner Norges selvstendighet og fred mv., med et kapittel med straffebud som retter seg mot terrorhandlinger.

Også straffeloven 1902 inneholder bestemmelser som retter seg mot terrorhandlinger, se særlig §§ 147 a og 147 b, men departementet foreslår flere endringer som gjør det ønskelig å sende forslagene på høring. Det er særlig behov for lovendringer for å gjennomføre enkelte nye internasjonale forpliktelser som påhviler Norge som ledd i det internasjonale samarbeidet for å bekjempe terrorisme.

Forslagene om realitetsendringer knytter seg blant annet til gjennomføringen av Europarådets konvensjon om forebygging av terrorisme (2005). Norge har ennå ikke undertegnet konvensjonen. Dette skyldes et ønske om å foreta en grundig utredning av hvilke forpliktelser konvensjonen pålegger oss, og i hvilken grad det ville være nødvendig å innføre nye lovbestemmelser for å oppfylle disse forpliktelsene. Departementet har foretatt de nødvendige utredninger, og det tas sikte på å undertegne konvensjonen i løpet av kort tid. I dette høringsnotatet ønsker departementet høringsinstansenes syn på spørsmålet om ratifikasjon. Kriminaliseringsforpliktelsene etter konvensjonen er nærmere behandlet i punkt 9.5.

Lovforslaget er moderat, og bygger videre på norske og felleseuropeiske rettsprinsipper. Departementet vil særlig understreke at terrorisme er en form for alvorlig kriminalitet, som må bekjempes på rettstatens grunn, med rettstatens midler og innenfor de rammene som menneskerettighetene og grunnleggende rettssikkerhetsgarantier trekker opp. Dette er i tråd med konklusjonene fra den niende Eurojust-konferansen som fant sted i Oslo 27.- 29. september 2006 med deltakelse fra den øverste påtalemyndigheten i mange europeiske land (se vedlegget punkt 14).

Departementet foreslår ikke at det skal kunne tas i bruk flere inngripende etterforskningsmetoder for å bekjempe terrorisme, og heller ikke å senke terskelen for bruk av metodene som finnes i dag. Derimot vil departementet oppnevne et eget lovutvalg som skal få i oppgave å evaluere de gjeldende reglene om metodebruk, blant annet for å vurdere om de i tilstrekkelig grad varetar rettssikkerheten og personvernet.

Departementet vil videre understreke at terrorisme er en utpreget global kriminalitet, og en effektiv bekjempelse av den krever et godt utviklet og velfungerende internasjonalt samarbeid. Prisen for å delta i et slikt samarbeid er blant annet at spørsmålet om hva som skal være straffbart ikke utelukkende kan avgjøres ut fra nasjonale kriminalpolitiske vurderinger, men i betydelig grad vil være bestemt i konvensjoner og andre folkerettslige instrumenter, der andre stater som er mer utsatt for terrorisme kan få gjennomslag for sitt syn og sine behov. Dette kan lede til at Norge kan bli forpliktet til å oppstille straff i større grad enn det en nasjonal trusselvurdering isolert sett ville tilsi, og at straffebudene lett får en noe mer detaljert og kasuistisk utforming enn bestemmelser som i mindre grad springer ut at internasjonale forpliktelser. Departementet ser det imidlertid ikke som noe alternativ ikke å delta i det internasjonale samarbeidet på dette området. I stedet er det lagt vekt på dels å påvirke utformingen av de internasjonale forpliktelsene gjennom forhandlinger i ulike fora, og dels ved å gjennomføre dem i norsk rett på en måte som best mulig lar seg forene med den norske lovgivningstradisjonen.

Det internasjonale samarbeidet for å bekjempe terrorisme tar mange former: politisk, økonomisk, diplomatisk og juridisk. Det juridiske samarbeidet har resultert i en rekke folkerettslige instrumenter. For eksempel er det nå vedtatt til sammen 16 konvensjoner og protokoller om endringer av konvensjonene i FN-regi, som anses som relevante i det internasjonale samfunns felles bekjempelse av terrorisme. 14 av disse inneholder forpliktelser til å kriminalisere terrorrelaterte handlinger og forberedelse til slike handlinger. Dette inkluderer instrumenter som også er rettet mot spredning av masseødelegglesesvapen mv. Dessuten er flere av FNs sikkerhetsråds resolusjoner av vesentlig betydning, særlig 1373 (2001). Under Europarådet har det blitt fremforhandlet flere rettslig bindende instrumenter om bekjempelse av terrorisme. Blant disse kan nevnes konvensjonen om bekjempelse av terrorisme (1977 med protokoll fra 2003), konvensjonen om forebygging av terrorisme (2005) og konvensjonen om hvitvasking, ransaking, beslag og inndragning av utbytte fra straffbare handlinger og om finansiering av terrorisme (2005). Av Europarådets konvensjoner vil bare konvensjonen om forebygging av terrorisme bli behandlet i høringsnotatet her: Den førstnevnte konvensjonen inneholder ikke kriminaliseringsforpliktelser, og kriminaliseringsforpliktelsene i den sistnevnte konvensjonen følges opp i arbeidet med nye bestemmelser om hvitvasking. I tillegg til de rettslig bindende instrumentene kommer andre former for forpliktelser, slik som FATFs (the Financial Action Task Force) ni særskilte rekommandasjoner om bekjempelse av finansiering av terrorisme.

Tilfanget av folkerettslige og andre internasjonale instrumenter på området har blitt så omfattende at departementet ser det som hensiktsmessig med en samlet gjennomgåelse av disse under forberedelsen av den spesielle delen i straffeloven 2005. Departementets forslag må ses på bakgrunn av at Norge er forpliktet til å innføre straffebestemmelser for å oppfylle våre folkerettslige forpliktelser. Statspartene har imidlertid en viss valgfrihet ved gjennomføringen av de relevante konvensjonene. Departementet ønsker gjennom dette høringsnotatet å drøfte, og å

fremme debatt om, hvordan Norges internasjonale forpliktelser på dette området best kan gjennomføres i den nye straffeloven.

Forslaget om å endre dagens lovgivning om terrorhandlinger er særlig begrunnet i ønsket om å oppfylle Norges folkerettslige forpliktelser. Trusselbildet tilsier ikke i seg selv noe større behov for å endre lovgivningen. PSTs periodiske trusselvurderinger er tilgjengelige på internett (www.pst.politiet.no). For en redegjørelse for trusselsituasjonen vises det også til Brynjar Lia (2000): Er sivil infrastruktur sannsynlige mål for terrorgrupper i fredstid? (utredning gjort for Sårbarhetsutvalget) og til notat fra Nasjonal Sikkerhetsmyndighet (ved rådgiver Bjørnar Davidsen og seniorrådgiver Bjørn Nilsen), sistnevnte inntatt i NOU 2006:6. For en analyse av mulige fremtidige utviklingstrekk vises det til Brynjar Lia og Annika S. Hansen (2000): Globalisation and the future of terrorism – patterns and predictions.

Departementet foreslår en annen lovstruktur enn i dag. Det foreslås et eget kapittel om terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger. Etter departementets forslag vil visse særlig alvorlige straffbare handlinger være å anse som terrorhandlinger dersom de er begått med en særlig hensikt, såkalt terrorhensikt. De terrorrelaterte handlingene er av to typer. Den første typen er svært alvorlige straffbare handlinger som gjennomfører forpliktelsene etter de folkerettslige instrumentene på området. Det som skiller disse handlingene fra enkelte av terrorhandlingene, er at det ikke stilles krav om terrorhensikt. Om en straffbar handling skal anses som en terrorhandling eller terrorrelatert handling, avhenger altså av om handlingen er tatt med i oppregningen av bestemmelser i utkastet til § 1 og om det foreligger terrorhensikt. Den andre typen terrorrelaterte handlinger er handlinger som har en nær tilknytning til terrorhandlinger, men som ikke kan karakteriseres som terrorhandlinger i seg selv. Eksempler på dette er finansiering av terrorisme, trusler, forbund og visse former for forberedelseshandlinger. Det siste omfatter ikke bare oppfordring, verving og opplæring til terrorhandlinger, men også ulovlig befatning med svært farlige stoffer som er særlig egnet til å bli anvendt i terrorhandlinger, som for eksempel kjernefysisk og radioaktivt materiale. Slike terrorrelaterte handlinger står i en sammenheng med terrorhandlingene som gjør at det er hensiktsmessig å regulere dem i ett og samme kapittel. Dette gjenspeiler at de folkerettslige forpliktelsene som ligger bak de enkelte terrorrelaterte straffebudene gjør denne koblingen.

I kapitlet går departementet inn for at internasjonale instrumenter i større grad enn i dag skal gjennomføres i norsk rett ved egne straffebestemmelser, i stedet for den tradisjonelle passive transformasjonen ved henvisning til generelle straffebud. En slik tilnærming gjør det blant annet lettere å gjennomføre forpliktelsene på en klar og lojal måte, samtidig som det ikke oppstilles unødige generelle straffetrusler mot for eksempel forberedelseshandlinger som ellers i stor grad er og fortsatt bør være straffrie etter norsk rett.

Departementet går inn for å videreføre definisjonen av terrorhandlinger i straffeloven 1902 § 147 a, men snevre inn definisjonen på ett punkt: Departementet foreslår at det skal stilles krav om en kvalifisert form for terrorforsett, dvs. terrorhensikt. Vilkåret bringer oss nærmere EUs rammebeslutning om bekjempelse av terrorisme og videre på linje med de fleste andre europeiske statene som har en slik definisjon. I motsetning til EUs rammebeslutning går departementet fortsatt inn for at grovt skadeverk ikke skal kunne bedømmes som en terrorhandling.

Etter departementets forslag skal maksimumsstraffen for en straffbar handling som utgjør en terrorhandling være fengsel inntil 21 år. Grove terrorhandlinger, dvs. terrorhandlinger som for eksempel har skadet en stat eller en mellomstatlig organisasjon alvorlig og ført til tap av menneskeliv, skal kunne straffes med fengsel inntil 30 år. Straff av fengsel inntil 30 år skal også kunne brukes ved folkemord, krigsforbrytelser og forbrytelser mot menneskeheten, som vil bli regulert i et eget kapittel i den nye straffeloven.

De andre forslagene om realitetsendringer knytter seg i hovedsak til gjennomføringen av Europarådets konvensjon om forebygging av terrorisme. Departementet foreslår et eget straffebud som oppfyller forpliktelsene etter konvensjonen, jf. utkastet til § 14. Departementet bemerker imidlertid at det ikke er tale om en utstrakt grad av nykriminalisering. Handlingene som rammes av forslaget til ny straffebestemmelse vil i dag i stor grad kunne rammes som straffbar medvirkning.

Etter departementets forslag skal det være straffbart offentlig å oppfordre til å iverksette en straffbar handling som omfattes av FNs konvensjoner om terrorisme. Straffeloven 1902 §§ 140 og 160 har et lignende innhold i dag. Oppfordring til å begå en straffbar handling kan etter omstendighetene også utgjøre straffbar psykisk medvirkning. Forslaget utvider imidlertid neppe straffansvaret som i dag følger av straffeloven § 140, slik denne bestemmelsen må tolkes i lys av ytringsfriheten.

Departementet foreslår videre å gjøre det straffbart å rekruttere noen til å begå eller ta del i utførelsen av de straffbare handlingene som omfattes av FN-konvensjonene om terrorisme. Videre vil bestemmelsen ramme det å rekruttere noen til en sammenslutning eller gruppe for å bidra til at gruppen eller sammenslutningen utfører slike handlinger. Selv om straffeloven 1902 § 104 a og medvirkningsansvaret vil kunne anvendes på de fleste tilfeller av rekruttering, innebærer forslaget en viss nykriminalisering. Det samme gjelder forslaget om å oppstille straff for den som gir opplæring i å lage eller bruke eksplosiver, våpen eller farlige stoffer eller andre særlig egnede metoder eller teknikker for å utføre eller bidra til utførelsen av handlinger som omfattes av FNs konvensjoner om terrorisme. For å rammes av straffebudet kreves det at gjerningspersonen har forsett om at ferdighetene skal brukes til å utføre eller bidra til å utføre slike handlinger. Forslaget innebærer et noe utvidet straffansvar sammenlignet med straffeloven 1902 § 160 og medvirkningsansvaret.

Forpliktelsene i FNs terrorfinansieringskonvensjon ble gjennomført ved straffeloven 1902 § 147 b jf. § 147 a om straff for finansiering av visse alvorlige straffbare handlinger som er begått med terrorforsett. Videre er det straffbart å stille til rådighet midler til personer og foretak som begår eller forsøker å begå slike lovbrudd. Departementet foreslår at reglene om terrorfinansiering også knyttes opp mot handlingene som omfattes av FNs øvrige terrorkonvensjoner, ettersom dette samsvarer med våre folkerettslige forpliktelser. Forslaget innebærer en viss utvidelse i forhold til de gjeldende reglene om straff for terrorfinansiering.

Bestemmelsene om forbund i straffeloven 1902 § 147 a tredje ledd er knyttet opp mot handlingene som er nevnt i § 147 a første ledd. Dette innebærer at det bare er straffbart å inngå forbund om å utføre visse handlinger med terrorforsett. Etter departementets forslag vil reglene om forbund også knyttes opp mot handlingene i FNs antiterrorkonvensjoner. Dette samsvarer bedre med våre folkerettslige forpliktelser. Ettersom det etter disse konvensjonene ikke uten videre kreves noe terrorforsett etter mønster av straffeloven § 147 a første ledd, vil forbundsbestemmelsen få et noe videre anvendelsesområde enn den gjeldende forbundsbestemmelsen i straffeloven § 147 a tredje ledd.

De folkerettslige instrumentene på området krever at statspartene oppstiller straff for handlinger som kan stå i et noe fjernt og avledet forhold til den umiddelbart samfunnsskadelige terrorhandlingen. Det innebærer at Norge blir forpliktet til å kriminalisere handlinger som etter gjeldende rett ligger i grenseland mellom straffbar medvirkning og straffrie forberedelseshandlinger. Det gjelder for eksempel visse former for opplæring til, oppfordring til eller verving til terrorisme. Det har i arbeidet med høringsnotatet vært en prioritert oppgave for departementet å sørge for at våre folkerettslige forpliktelser blir gjennomført på en lojal og klar måte, samtidig som straffansvaret ikke gis et for vidt omfang. Disse målsettingene har ført til at utkastet til lovregulering er blitt noe mer komplekst og fragmentarisk i dette kapitlet enn i de fleste andre kapitlene i den nye straffeloven. At man har gått langt i å foreslå mer kasuistiske bestemmelser skiller seg fra de øvrige kapitlene i den nye straffeloven, og må ses i sammenheng med at de ulike konvensjonsforpliktelsene er mange, komplekse og nært knyttet til men i liten grad harmonisert med hverandre.

2. BAKGRUNN

2.1 Hovedtrekkene i gjeldende rett

I det følgende redegjøres det kortfattet for gjeldende straffebestemmelser som retter seg mot terrorhandlinger. En redegjørelse for bestemmelsene om båndlegging og inndragning av midler som har tilknytning til terrorvirksomhet finnes i Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (s. 52 flg.) En fremstilling av politiets metoder i terrorbekjempelsen følger av Ot.prp. nr. 60 (2004-2005) Om lov om endringer i straffeprosessloven og politiloven.

Frem til nå har norske myndigheter i stor grad gjennomført internasjonale kriminaliseringsforpliktelser på dette området ved passiv transformasjon, dvs. at norsk rett har blitt ansett for å oppfylle konvensjonens krav. Et eksempel på dette er gjennomføringen av den internasjonale konvensjon 15. desember 1997 om bekjempelse av terroristbombing (terroristbombekonvensjonen) artikkel 2, som i norsk rett ble ansett gjennomført ved at handlingene allerede var straffbare etter "ulike føresegner i straffelova og andre lover", jf. St.prp. nr. 85 (1998-99) punkt 3 side 6-7. Det ble særlig vist til straffeloven 1902 §§ 148, 152 a, 152 b, 153, 153 a, 161 og 330, men også til kapittel 22 (forbrytelser mot liv, legeme og helbred) og 28 (skadeverk) i sin helhet, til straffebestemmelsene i lov 12. mai 1972 nr. 28 om atomenergi (atomenergiloven) og til lov 6. mai 1994 nr. 10 om gjennomføring av konvensjonen om forbod mot utvikling, produksjon og bruk av kjemiske våpen samt øydelegging av dei.

Det finnes imidlertid også eksempler på at det er innført egne straffebud som følge av folkerettslige forpliktelser. Her kan det blant annet vises til innføringen av § 151 a i straffeloven ved lov 18. juni 1971 nr. 81. Bestemmelsen gjennomførte konvensjonen 16. desember 1970 om bekjempelse av ulovlig bemektigelse av luftfartøyer (Haagkonvensjonen). Selv om flykapringshandlinger allerede kunne straffes etter andre bestemmelser i straffeloven, jf. Ot.prp. nr. 52 (1970-71) punkt E side 24 flg. (særlig side 32), fant lovgiverne det hensiktsmessig å innta en særskilt bestemmelse om dette.

Ved lov 28. juni 2002 nr. 54 ble det innført egne bestemmelser om terrorhandlinger i straffeloven 1902, jf. §§ 147 a og 147 b. Bestemmelsene ble tatt inn for å oppfylle Norges forpliktelser etter FN-konvensjonen 9. desember 1999 om bekjempelse av finansiering av terrorisme og FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 (2001). Etter § 147 a første ledd anses bestemte særlig grove straffbare handlinger som terrorhandlinger dersom de utføres med et særlig forsett. For eksempel regnes flykapring, bombeattentater og drap som terrorhandlinger dersom gjerningspersonen har forsett om å tvinge myndighetene til å handle mot sin vilje i viktige saker. Det samme gjelder der slike handlinger utføres med forsett om å skape alvorlig frykt i befolkningen, eller å sette funksjoner av grunnleggende betydning i samfunnet – som for eksempel den lovgivende myndighet – ut av spill. Det stilles ikke noe krav om at handlingen må ha hatt et politisk formål i tillegg til terrorforsettet. Bestemmelsen vil derfor også kunne anvendes på andre handlinger som har til formål å skape alminnelig uro, økonomisk kaos eller lignende. Terrorhandlinger som nevnt i første ledd kan straffes med fengsel inntil 21 år. Bestemmelsen inneholder dermed en straffskjerpelsesregel for så vidt gjelder enkelte av de opplistede handlingene.

Paragraf 147 a annet ledd oppstiller straffansvar for den som truer med å begå handlinger som nevnt i første ledd dersom visse nærmere bestemte vilkår er oppfylt: Trusselen må være fremsatt under slike omstendigheter at den er egnet til å fremkalle alvorlig frykt, og videre må det foreligge forsett som nevnt i første ledd.

Strafferammen for trusler er fengsel inntil 12 år. Får trusselen den følge at terrorforsettet realiseres, kan imidlertid fengsel inntil 21 år idømmes.

Etter tredje ledd er det straffbart å forberede eller planlegge en terrorhandling ved å inngå forbund med noen om å begå en slik handling. Straffen er her fengsel inntil 12 år.

Terrorfinansiering reguleres av straffeloven 1902 § 147 b. Første ledd oppstiller straff for den som fremskaffer eller samler inn penger eller andre formuesgoder når vedkommende har forsett om at formuesgodene skal finansiere handlinger som nevnt i § 147 a. Bestemmelsen gjennomfører Norges folkerettslige forpliktelser etter terrorfinansieringskonvensjonen artikkel 2 og FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 (2001) operativ paragraf (heretter "OP") 1 bokstav b. Annet ledd oppstiller straff også for den som stiller formuesgoder eller finansielle tjenester til rådighet for en person eller foretak som begår eller forsøker å begå handlinger som nevnt i § 147 a, for foretak som eies eller kontrolleres av slike personer, eller for noen som handler på vegne av eller på instruks fra disse. Den som oppfyller vilkårene vil kunne straffes for overtredelse av § 147 b annet ledd uavhengig av hva formuesgodene eller tjenestene faktisk blir brukt til. Annet ledd gjennomfører FNs sikkerhetsrådet resolusjon 1373 (2001) OP 1 bokstav d.

Dagens rettstilstand er drøftet mer inngående i punkt 8 og 9 i tilknytning til de enkelte lovforslagene.

2.2 Utviklingen av internasjonale tiltak mot terrorisme

I tiden etter terroranslagene i USA 11. september 2001 har internasjonal terrorisme og spredning av masseødeleggelsesvåpen fremstått som de fremste truslene mot internasjonal sikkerhet. Terrorhandlingene har også rammet uskyldige sivile både i Moskva og Madrid, på Bali og i Bagdad, i London, Mumbai og Amman. Terrorismen har utviklet seg til en global trussel som må bekjempes globalt.

FN, NATO, EU og andre internasjonale organisasjoner har derfor gitt bekjempelsen av internasjonal terrorisme høyeste prioritet. Trusselen omfatter alle mennesker og samfunn og det påhviler alle land å bidra til å bekjempe internasjonal terrorisme i tråd med FNs vedtak.

Den internasjonale innsatsen etter 11. september 2001 har vist at det ikke finnes enkle løsninger for å bekjempe internasjonal terrorisme. Det må tas i bruk et bredt spekter av virkemidler, herunder politiske, rettslige, økonomiske, humanitære og diplomatiske.

Det er også viktig å ha for øye at de aller fleste terrorhandlingene er av lokal og regional karakter, og at fenomenet terrorisme objektivt sett må betraktes som et virkemiddel knyttet til en konfliktsituasjon som gjør seg gjeldende i alle typer samfunn. Denne type konfliktsituasjon kan oppstå på ulike nivåer i forholdet mellom

individer, grupper og stater. Som oftest benyttes imidlertid terrorisme som virkemiddel av relativt svakere parter i konflikt, fordi terrorhandlinger kan utføres med begrensede ressurser samtidig som man kan oppnå en dramatisk effekt.

Terrorisme er heller ikke et nytt fenomen, men trusselbildet avtegner seg særlig alvorlig i dag. Motivene bak terrorhandlinger har endret seg gjennom historien og har omfattet både etniske og rasemessige motsetninger og politisk ekstremisme. Lovtiltak mot terrorisme er imidlertid relevante uavhengig av hvilket konkret trusselbilde som gjør dem aktuelle ved vedtakelsen. Hvor morgendagens trusler kommer fra, kan vi ikke vite sikkert. Strafferettslig vern mot virkningene av terrorhandlinger er uansett relevante tiltak også for å bekjempe fremtidige terrorangrep.

Vi har så langt vært forskånet fra alvorlige terrorhandlinger på norsk jord. Imidlertid er også Norge og norske interesser truet av internasjonal terrorisme. Norge vil fortsatt ta ansvar i nært samarbeid med andre for derved best mulig ivareta norske interesser og vår egen sikkerhet. En overordnet målsetting for denne innsatsen er at Norge skal yte et effektivt og relevant bidrag til kampen mot internasjonal terrorisme. Det vil bidra til å redusere trusselen mot Norge. Det er derfor avgjørende at vår lovgivning, og ikke minst straffeloven, er tilpasset Norges folkerettslige forpliktelser og rammevilkår for en felles innsats mot internasjonal terrorisme.

I en historisk sammenheng har terrorhandlinger blitt ansett for å berøre forholdet mellom maktapparatet i en stat eller et okkupert område og personer og grupper som søker å endre maktforholdene ved voldelige midler, for eksempel gjennom attentater mot statsoverhoder eller andre beskyttede personer. Slike forbrytelser har vært regnet som anslag mot statens konstitusjon, sikkerhet og samfunnsorden. Sett under andre staters synsvinkel har slike handlinger tradisjonelt vært regnet som såkalt politiske forbrytelser. Virkningene av dette har vært at terrorister har kunnet skaffe seg fristed i andre stater fordi det ikke har vært grunnlag for straffeforfølgning av forbrytelsene der, og det heller ikke har vært mulig å utlevere lovbyggere på grunnlag av politiske forbrytelser. Illustrerende i så måte er lov om utlevering av lovbyggere av 13. juni 1975 nr. 39, som i § 5 oppstiller den hovedregel at utlevering fra Norge ikke kan skje for et politisk lovbrudd. Tanken om at noens terrorist er andres frihetsskjemper, var lenge utbredt. Allerede i 1960-årene forsøkte FN å nå fram til enighet om en felles definisjon av terrorisme, men dette viste seg vanskelig å oppnå.

I nyere tid har terrorhandlinger i økende grad rammet uskyldige sivile, for eksempel ved bombeattentater og gisseltaking. Terrorismen har også satt sivil luftfart og skipsfart i fare. Verdenssamfunnets svar på disse utfordringene har vært å inngå avtaler (i form av konvensjoner og protokoller til disse) om å forby og straffe utførelsen av visse typer handlinger, uavhengig av motivasjonen bak handlingen og hvem som står bak. Det viktigste siktemålet med å inngå slike avtaler er å oppnå enighet om at slike særlig skadelige handlinger ikke lenger skal kunne anses som

politiske forbrytelser. Statspartene pålegges derfor enten å straffedømme de skyldige selv eller utlevere dem til en annen stat for strafforfølgning der. Avtalene innebærer på denne måten at partene skal samarbeide om strafforfølgning av terrorister for nasjonale domstoler.

De internasjonale avtalene er bygd på konsensus og angir minstestandarder for medlemsstatenes lovgivning. Ut over disse standardene har statene et vidt handlingsrom for å vedta nasjonale strafferegler og tilpasse avtalenes innhold til nasjonal lovgivning.

Terrorhandlinger er i avtalenes forstand beskrevet som internasjonale forbrytelser. I samsvar med FN-paktens prinsipp om ikke-innblanding i andre staters indre anliggender, er statspartene derfor bare avtalemessig forpliktet til å samarbeide om strafforfølgning der forbrytelsen har tilknytning til mer enn én stat. Det vil regelmessig være tilfelle dersom forbrytelsen er foretatt i mer enn én stat, gjerningspersonene eller ofrene befinner seg i flere stater eller skadevirkningene av forbrytelsen inntreffer i flere stater. Utleveringsloven ble endret i 1999 som følge av norsk tilslutning til Schengen-samarbeidet, slik at det kan inngås avtale om at bestemte typer lovbrudd ikke skal anses som politiske forbrytelser. Terrorismekonvensjonene må anses for å utgjøre slike avtaler. Når statspartene pålegges å kriminalisere bestemte handlinger, motvirkes også muligheten for at gjerningspersoner finner trygt tilholdssted i andre land.

Etter 11. september 2001 ble samarbeidet om bekjempelse av internasjonal terrorisme ytterligere styrket. Flere nye avtaler er fremforhandlet, ikke minst i FNs regi. Enkelte av disse kriminaliserer ulike former for medvirkning til terrorhandlinger, bl.a. finansiering av terrorisme. Arbeidet med å skape en felles forståelse av hva terrorisme er, er også videreført.

FNs generalsekretær utnevnte i 2003 et bredt sammensatt høynivåpanel som skulle rapportere om de trusler, utfordringer og forandringer verdenssamfunnet står overfor. Gro Harlem Brundtland var Norges representant i dette arbeidet. Høynivåpanelet identifiserte fem grunnleggende trusler mot den kollektive sikkerhet for det 21. århundre: Økonomiske og sosiale faktorer – som fattigdom, sykdom og miljøforringelse – krig, interne konflikter, terrorisme og grenseoverskridende kriminalitet. Terrortrusselen i vår tid kjennetegnes dels ved at terrornettverk opererer på tvers av nasjonale grenser, slik at ingen stat på egen hånd kan verge seg mot slike trusler, og dels ved at enkelte terrorgrupper har en uttalt målsetting om å anbringe skade av et hittil ukjent omfang, inkludert ved bruk av masseødelegglesesvåpen.¹ Som allerede påpekt i St.prp. nr. 56 (2001-2002), opererer terrornettverk på tvers av nasjonale grenser og utnytter de moderne samfunns sårbarhet og de begrensninger som følger av nasjonal jurisdiksjon. Bekjempelsen av terrorisme er derfor et naturlig innsatsområde for internasjonalt samarbeid.

¹ Se dok A/59/565

Høynivåpanelet konstaterte at når ingen stat kan ta opp denne kampen alene, er kollektive strategier, rammer og en oppfatning av å ha et felles ansvar nødvendig (*"in the twenty-first century, more than ever before, no State can stand wholly alone. Collective strategies, collective institutions and a sense of collective responsibility are indispensable"*). Rapporten tok til orde for at FN skulle vedta en helhetlig strategi for å bekjempe internasjonal terrorisme. Blant virkemidlene i en slik strategi burde inngå mer effektive internasjonale avtaler om å bekjempe terrorisme innenfor rettsstatens prinsipper, tiltak for å hindre rekruttering til terrorisme og bedre beskytte farlig materiale som kan anvendes til terrorformål.

På bakgrunn av disse tilrådingene la FNs generalsekretær fram rapporten "Under større frihet"² (*"In larger freedom"*) i mars 2005. Rapporten konstaterer at terrorisme er en global sikkerhetstrussel som har potensial til å ramme alle medlemsstater, og peker særlig på at enkelte terrorgrupper søker å tilegne seg masseødelegglesesvapen for derved å anrette enorme lidelser. Rapporten minner om at ett enkelt terrorangrep med slike midler og de ringvirkninger dette kunne utløse, ville forandre vår verden for all fremtid.

FNs Generalforsamling bestående av medlemsstatenes stats- og regjeringsledere bekreftet i FNs toppmøteerklæring fra 2005 at terrorisme i dag er en av de alvorligste trusler mot verdensfreden.³ Resolusjonen fordømmer terrorisme uavhengig av hvilke midler som benyttes, hvem som begår handlingene, og hvilket formål slike handlinger skal tjene.

I FNs helhetlige strategi mot terrorisme, som ble vedtatt av Generalforsamlingen 8. september 2006,⁴ vektlegges særlig det internasjonale strafferettslige samarbeid om å stille de som begår eller medvirker til terrorhandlinger til ansvar (*"to cooperate fully in the fight against terrorism, in accordance with our obligations under international law, in order to find, deny safe haven and bring to justice, on the basis of the principle of extradite or prosecute, any person who supports, facilitates, participates or attempts to participate in the financing, planning, preparation or perpetration of terrorist acts or provides safe havens"*).

I tillegg til å svare på hjemlige sikkerhetstrusler er nasjonale strafferegler mot terrorhandlinger dermed en viktig del av Norges bidrag i det internasjonale samarbeidet om å bekjempe terrorisme. Harmonisering av nasjonale strafferettslige normer er en avgjørende betingelse for å legge til rette for et effektivt grenseoverskridende politisamarbeid, for gjensidig bistand i straffesaker, for å kunne utlevere og kreve utlevert gjerningspersoner til Norge, og for pådømmelse av internasjonale forbrytelser for norske domstoler.

² Se dok. A/59/2005

³ Se dok A/RES/60/1

⁴ Se <http://www.un.org/terrorism/strategy-counter-terrorism.html>

2.3 EUs rammebeslutning om bekjempelse av terrorisme

EUs rammebeslutning 13. juni 2002 om bekjempelse av terrorisme er ikke Schengen-relevant, og dermed ikke bindende for Norge. Det er likevel naturlig å legge vekt på den ved utformingen av norske straffebestemmelser som retter seg mot terrorhandlinger. Definisjonen av terrorhandlinger i rammebeslutningen svarer til definisjonen som fremgår av Rådets felles holdning 931. Departementet uttaler i Ot.prp. nr. 61 ((2001-2001) på s. 27 at "Norge (...) ikke [er] rettslig bundet av EUs initiativer, men det er naturlig å følge opp en politikk Norge har sluttet opp om, jf. den felles holdningen." Dette skyldes dels at det er ønskelig å unngå at Norge har mindre strenge regler på området og av den grunn kan oppfattes som et "fristed" for den som har begått eller planlegger å begå en terrorhandling i Norge eller i et annet land. Videre skyldes det at EUs definisjon av terrorhandlinger brukes aktivt i folkerettslige instrumenter om gjensidig bistand i straffesaker, og at Norge er og ønsker å være part i enkelte av disse.

Rammebeslutningen er gjennomført i medlemslandene i EU, og gir derfor en oversikt over hovedtrekkene i disse statenes lovgivning. Rettstilstanden i Danmark, Finland og Sverige er ytterligere utdypet i punkt 2.5.

Ifølge rammebeslutningen artikkel 1(1) skal visse nærmere opplistede handlinger anses som terrorhandlinger dersom de er begått forsettlig og ytterligere to vilkår er oppfylt: Handlingen må etter sin art eller sammenheng kunne skade en stat eller en mellomstatlig organisasjon alvorlig, og den må være begått med terrorhensikt. I kravet om terrorhensikt ligger det at handlingen må være begått "med det formål alvorligt at intimidere en befolkning, eller uretmæssigt at tvinge offentlige myndigheder eller en international organisation til at foretage eller til at undlate at foretage en handling, eller alvorligt at destabilisere eller ødelægge et lands eller en international organisations grundlæggende politiske, forfatningsmæssige, økonomiske eller samfundsmæssige strukturer."

Handlingene som anses som terrorhandlinger under de nevnte omstendigheter er:

- “(a) legemsangreb, der kan have døden til følge
- (b) alvorlige overgreb mod en persons fysiske integritet
- (c) bortførelse eller gidseltaking
- (d) massive ødelæggelser af et regeringsanlæg eller et offentligt anlæg, et transportsystem, en infrastruktur, herunder et edb-system, en fast platform på kontinentalsoklen, et offentlig sted eller en privat ejendom, der kan bringe menneskeliv i fare eller forårsage betydelig økonomiske tab
- (e) kapring af luftfartøjer, skibe eller andre kollektive transportmidler eller godstransportmidler
- (f) fremstilling, besiddelse, erhvervelse, transport eller levering eller brug af skydevåben, sprængstoffer, kernevåben, biologiske og kemiske våben, forskning og udvikling
- (g) spredning af farlige stoffer, brandstiftelse, fremkaldelse af oversvømmelser eller eksplosioner med den følgerkning, at menneskeliv bringes i fare

- (h) forstyrrelse eller afbrydelse af vand- eller elforsyninger eller forsyninger med andre grunnlæggende naturressourcer med den følgerkning, at menneskeliv bringes i fare
- (i) fremsættelse af trusler om at ville begå en af de i litra a) til h) nævnte handlinger.

Rammebeslutningen pålegger ikke bare statene å kriminalisere handlingene som listes opp i artikkel 1, men krever også at disse "shall be deemed to be terrorist offences", dvs. at de uttrykkelig må betegnes som terrorhandlinger i den nasjonale lovgivning. En slik plikt til å sette en merkelapp på et lovbrudd er ikke vanlig i folkeretten.

Videre pålegger rammebeslutningen artikkel 2(2) medlemsstatene å kriminalisere det å lede en terrorgruppe (bokstav a) og det å delta i aktivitetene til en terrorgruppe, med kunnskap om at deltakelsen vil bidra til gruppens kriminelle handlinger (bokstav b). Begrepet "terrorgruppe" er nærmere definert i artikkel 2(1). For en nærmere behandling vises det til punkt 9.2.

Artikkel 3 i rammebeslutningen pålegger medlemsstatene å sikre at visse handlinger betraktes som forbrytelser "med forbindelse til terroraktivitet", jf. artikkel 3. Bestemmelsen gjelder særlig grove tyverier, utpressing og fremstilling av falske offentlige dokumenter, for så vidt disse forbrytelsene forøves med sikte på å begå terrorhandlinger.

Rammebeslutningen artikkel 4 inneholder bestemmelser om tilskyndelse, medvirkning og forsøk.

Etter artikkel 5(1) skal medlemsstatene sørge for at handlingene straffes med effektive, proporsjonale og avskrekkende sanksjoner. Videre pålegger artikkel 5(2) medlemsstatene å sørge for at handlingene nevnt i artikkel 1(1) og artikkel 4 kan straffes med strengere straffer enn det som etter nasjonal rett er fastsatt for de samme handlingene når disse er begått uten terrorhensikt. For så vidt gjelder ledelse og deltakelse i terrorgrupper, går rammebeslutningen langt i retning av å harmonisere strafferammene: Medlemsstatene pålegges som et minimum å innføre øvre strafferammer på henholdsvis 15 og 8 års fengsel. Et unntak gjelder imidlertid for den som leder en gruppe som bare begår terrortrusler. Her skal den øvre strafferammen være minimum 8 års fengsel.

2.4 Rettstilstanden i de andre nordiske landene

2.4.1 Svensk rett

I Sverige er EUs rammebeslutning gjennomført ved en egen lov, lagen (2003:148) om straff för terroristbrott. Loven trådte i kraft 1. juli 2003. Etter 2 §, jf. 3 § skal visse handlinger som er straffbelagt etter straffeloven eller annen lovgivning anses om terrorhandlinger dersom handlingen er begått med terrorhensikt og den har et særlig skadepotensial. Vilåårene om terrorhensikt og skade svarer til vilåårene etter EUs rammebeslutning. Handlingene som under disse omstendighetene kan anses

som terrorhandlinger, er i det vesentlige sammenfallende med handlingene listet opp i EUs rammebeslutning artikkel 1(1). Også forsøk på og forberedelse til terrorhandlinger samt inngåelse av forbund (stämpling) og unnlatelse av å avsløre slike handlinger, er straffbart.

Det finnes i tillegg en egen lov om straff for finansiering av særlig alvorlige lovbrudd: lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall m.m. Loven oppfyller forpliktelsene etter FNs terrorfinansieringskonvensjon, men er subsidiær i forhold til i forhold til lagen (2003:148) om straff för terroristbrott og visse andre alvorlige straffebud i den alminnelige straffeloven, jf. 5 §. Den straffbare handling beskrives i 3 §, jf. 2 § som det å samle inn, (tillhandahålla) eller ta imot penger eller andre midler (tillgångar) i den hensikt eller med kunnskap om at disse skal benyttes til å begå nærmere opplistede alvorlige forbrytelser. Listen over lovbrudd svarer langt på vei til listen inntatt i regelen om terrorlovbrudd, likevel slik at terrorlovbrudd også inngår i oppregningen. Også forsøk på finansiering som nevnt er straffbart.

2.4.2 Dansk rett

De danske reglene om terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger er blitt inntatt i straffeloven i to omganger – henholdsvis i mai 2002 (jf. lov nr. 378 6. juni 2002) og juni 2006 (jf. lov nr. 542 8. juni 2006). Førstnevnte lov gjennomførte blant annet FNs terrorfinansieringskonvensjon, FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373(2001) og EUs rammebeslutning om bekjempelse av terrorisme. Sistnevnte lov gjennomførte Europarådskonvensjonen om forebygging av terrorisme og FNs konvensjon om kjernefysisk terrorisme.

Etter den danske straffeloven § 114 anses visse allerede straffbare handlinger som terrorhandlinger dersom de er begått med et særlig terrorforsett og de er egnet til å tilføye et land eller en mellomstatlig organisasjon alvorlig skade. Handlingene som under disse omstendigheter anses som terrorhandlinger svarer i det vesentlige til oppstillingen i EUs rammebeslutning artikkel 1(1). Kravet til terrorforsett avviker fra EUs rammebeslutning, idet alle forsettsgrader er omfattet (inkludert eventuelt forsett). Terrorforsettets innhold for øvrig er imidlertid sammenfallende i dansk rett og i rammebeslutningen.

I tillegg til bestemmelsen om terrorhandlinger inneholder den danske straffeloven § 114 a en straffskjerpelsesregel for handlinger som etter Europarådskonvensjonen skal anses som terrorhandlinger, men som ikke er omfattet av § 114. Bestemmelsen skiller seg fra § 114 ved at den ikke rubriserer disse handlingene som terrorhandlinger.

Paragraf 114 b rammer den som finansierer terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger, jf. §§ 114 og 114 a. Dansk straffelov inneholder videre egne bestemmelser rettet mot den som verver en person til å begå terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger (jf. §§ 114 og 114 a) og den som lærer opp en person til å

begå eller fremme slike handlinger, jf. henholdsvis §§ 114 c og d. Danmark går imidlertid videre enn det som er påkrevd etter Europarådskonvensjonen, ved at det også settes straff for den som lar seg verve eller lære opp, jf. bestemmelsenes tredje ledd.

I tillegg til de nevnte bestemmelser rammer § 114 e den som fremmer virksomheten for en person, gruppe eller virksomhet som begår handlinger som nevnt i §§ 114-114 d. Det er her tale om en utvidet medvirkningsregel. Videre inneholder loven enkelte bestemmelser som ble inntatt før §§ 114-114 e, jf. blant annet § 114 g om deltakelse i en ulovlig militær organisasjon eller gruppe.

Også forsøk på og medvirkning til handlingene i §§ 114 flg. kan straffes.

2.4.3 Finsk rett

Den finske straffeloven ble endret i 2003 (jf. lov 17/2003), slik at terrorhandlinger ble regulert i et eget kapittel (kapittel 34 a) i loven. Etter 1 § skal strafferammen for visse forbrytelseskategorier forhøyes dersom handlingen har et særlig skadepotensial og er begått med terrorhensikt ("brott som begått i terroristisk syfte"). Begrepet "terroristisk syfte" er definert i 6 §. Kravet til skade og terrorhensikt svarer i det vesentlige til vilkårene nedfelt i EUs rammebeslutning. Videre er forbrytelseskategoriene som omfattes av straffskjerpelsesregelen i det alt vesentlige samsvarende med handlingene listet opp i EUs rammebeslutning.

Etter 2 § skal visse handlinger anses som "förberedelse til brott som begås i terroristisk syfte". Handlingene omfatter blant annet det å inngå forbund, å tilvirke eller transportere eksplosiver og å fremskaffe kjernefysiske våpen, kjemiske eller biologiske våpen.

Også det å lede en terrorgruppe eller å fremme en terrorgruppes virksomhet er straffbart etter 3 og 4 §§. Begrepet "terroristgrupp" er definert i 6 § annet ledd. Kapitlets 3 og 4 §§ gjennomfører artikkel 2 i rammebeslutningen og skal forstås slik at gruppen må ha begått en handling som nevnt i 1 eller 2 §§. Etter kapitlets 3 § skal den som leder en terrorgruppe som nevnt, også dømmes for en terrorhandling som personen selv har begått eller som under personens ledelse har blitt begått av terrorgruppen. Etter 4 § må gjerningspersonen ha begått visse nærmere oppregnede bistandshandlinger for å kunne anses å ha fremmet gruppens virksomhet. Blant handlingene som listes opp er verving, fremskaffing av eksplosiver mv., fremskaffing av informasjon og hjelpemidler, juridisk og økonomisk rådgivning mv.

Finansiering av terrorisme er straffbart etter 5 §.

Det er videre straffbart å medvirke til å begå de ovennevnte handlingene. Også forsøk på å begå dem er straffbart, med unntak av forsøk på handling som nevnt i 2 og 3 §§ og enkelte av handlingene i 4 §.

3. FORHOLDET TIL ANDRE REGELSETT

3.1 Menneskerettighetene

Ved utformingen av materielle straffebestemmelser i terrorbekjempelsen må staten holde seg innenfor de grenser som trekkes opp av internasjonale menneskerettskonvensjoner. Etter departementets syn ligger lovforslagene som nå sendes på høring, godt innenfor de rammene menneskerettskonvensjonene setter for utformingen av nasjonale lovtiltak mot terrorisme. Nedenfor gis det en oversikt over de mest sentrale forpliktelsene på området.

Flere menneskerettskonvensjoner har regler som kan være av betydning for bestemmelsene i kapitlet her. De mest sentrale konvensjonene er den europeiske menneskerettskonvensjon 4. november 1950 (EMK) og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter 16. desember 1966 (SP), som begge ble gjennomført i norsk rett ved lov 21. mai 1999 nr. 30, jf. § 2.

Menneskerettighetene er ikke bare en begrensning, men pålegger også statene å ta nødvendige skritt for å beskytte borgerne mot terrorisme. At statene har en slik positiv plikt, følger av en tolking av EMK artikkel 2 nr. 1 og SP artikkel 6 nr. 1, som fastslår retten til liv. Menneskerettskonvensjonene gir statene et forholdsvis vidt spillerom ved fastleggelsen av nasjonale strategier.

Spørsmål om forholdet til menneskerettighetene er særlig aktuelle på det straffeprosessuelle området. For en behandling av disse problemstillingene vises det til Ot.prp.nr.60 (2004-2005) Om lov om endringer i straffeprosessloven og politiloven, særlig s. 22 flg. I det følgende drøftes menneskerettighetenes betydning for de materielle bestemmelsene i utkastet nedenfor.

Staten kan ikke kriminalisere utøvelsen av de menneskerettighetene som er nedfelt i konvensjonene. De fleste av disse rettighetene er imidlertid ikke absolutte: Bestemmelsene åpner for avgrensninger og innskrenkninger i særlige tilfeller. Spørsmålet om det foreligger en krenkelse av menneskerettighetene beror derfor på en toleddet vurdering: Først må en ta stilling til om handlemåter faller innenfor anvendelsesområdet til en menneskerettighet; deretter må en undersøke om en kriminalisering kan hjemles i unntaksbestemmelsen.

Lovskravet nedfelt i EMK artikkel 7 og SP artikkel 15 står særlig sterkt som grense for statens myndighetsutøvelse på strafferettens område. Sentralt i denne sammenheng er kravet om størst mulig presisjon ved utformingen av straffebud. EMD har slått fast i saken Kokkinakis v. Hellas (dom 25. mai 1993) at det avgjørende er om borgeren ut fra ordlyden og om nødvendig med støtte i rettspraksis kan vite hvilke handlinger som er straffbare. Synspunktene er fulgt opp i senere rettspraksis.

Lovskravet kan reise særlige spørsmål ved kriminalisering av forberedelseshandlinger. Mange av handlingene som inngår i forberedelsen av terrorvirksomhet er dagligdagse handlinger som ikke skiller seg klart fra rettmessige handlinger. Oppmerksomheten må derfor i noen grad flyttes fra gjerningsmannens objektive handling til hans sinnelag. Dette innebærer at borgerne ikke får et like klart signal om hvilke handlinger som er straffbare. Departementet har tatt hensyn til denne problemstillingen både i vurderingen av hvilke forberedelseshandlinger som bør være straffbare og ved utformingen av forberedelsesdeliktene. Bestemmelsene i utkastet et etter departementets syn fullt ut i overensstemmelse med EMK artikkel 7 og SP artikkel 15.

Bestemmelsene som gjennomfører Europarådskonvensjonen om forebygging av terrorisme kan reise særlige spørsmål i forhold til menneskerettighetene. Under forhandlingene arbeidet Norge aktivt for å få belyst rekkevidden av kriminaliseringsforpliktelsene og forholdet til menneskerettighetene. Konvensjonen pålegger statene å kriminalisere offentlig oppfordring til terrorhandlinger, verving til terrorisme og opplæring til terrorisme. Artikkel 12(1) pålegger statene å sikre at etableringen, gjennomføringen og anvendelsen av kriminaliseringsforpliktelsene i konvensjonen utføres på en måte som respekterer menneskerettighetene, særlig ytringsfriheten, foreningsfriheten og religionsfriheten.

Gjennomføringen av Europarådskonvensjonen artikkel 5 og artikkel 7 om henholdsvis oppfordring til og opplæring til terrorisme som krever en vurdering i forhold til ytringsfriheten. Retten til ytringsfrihet fremgår blant annet av EMK artikkel 10 og SP artikkel 19, og omfatter frihet til å ha meninger og til å motta og meddele opplysninger og ideer uten inngrep fra offentlige myndigheter. Bestemmelsene har et svært vidt virkefelt, og departementet legger til grunn at straffebestemmelser mot oppfordring til og opplæring til terrorhandlinger i utgangspunktet griper inn i en rettighet som er beskyttet etter artikkel EMK 10(1) og SP artikkel 19(2). En mulig begrensning kan imidlertid finnes i EMK artikkel 17 og SP artikkel 5(1) som forbyr misbruk av konvensjonsrettighetene.

Ytringsfriheten er ikke absolutt, jf. EMK artikkel 10(2) og SP artikkel 19(3). Bestemmelsene hjemler begrensninger i ytringsfriheten i den grad disse er foreskrevet ved lov, har et særlig formål og videre at de er nødvendige. Begrepet "lov" stiller her, som ellers i konvensjonene, krav til tilgjengelighet, presisjon og forutberegnelighet. Blant formålene som listes opp i EMK artikkel 10 (2) er hensynet til å forebygge uorden eller kriminalitet. Dette hensynet fremgår ikke uttrykkelig av SP artikkel 19(3), men uttrykket "ordre public" er vidt nok til å dekke også kriminalitetsforebyggelse. Hensynet til en effektiv terrorbekjempelse er klart å anse som et lovlig formål etter konvensjonenes unntaksbestemmelser. Statspartenes adgang til å vedta straffebestemmelser som griper inn i ytringsfriheten avhenger derfor av inngrepets nødvendighet.

Det finnes rikholdig praksis fra EMD om begrepet ”nødvendig i et demokratisk samfunn”. I Ceylan v. Tyrkia (dom 8. juli 1999) uttalte domstolen seg om hva som ligger i begrepet: Det må foreligge et overhengende samfunnsmessig behov (”a pressing social need”). I vurderingen av om det foreligger et slikt behov, har statspartene en viss skjønnsmargin, men denne marginen eksisterer side om side med en europeisk overvåking, som omfatter både lovgivningen og anvendelsen av denne. EMD presiserte videre hvilke momenter domstolen tar i betraktning ved utøvelsen av sin overvåkende funksjon: Inngrepet må ses i lys av saken som et hele, innbefattet uttalelsens innhold og konteksten den ble fremsatt i. Inngrepet må videre være proporsjonalt i forhold til det legitime formålet som ble fulgt, og begrunnelsen som anføres av de nasjonale myndighetene for å rettferdiggjøre inngrepet må være ”relevante og tilstrekkelige”.

Ved vurderingen finner departementet det naturlig å ta utgangspunkt i at slike offentlige oppfordringer i seg selv har et stort skadepotensial, og derfor utgjør et betydelig samfunnsproblem. Utviklingen har gått i retning av en økende radikaliserings, blant annet gjennom offentlige kommunikasjonskanaler.

Domstolen uttalte i Ceylan v. Tyrkia avsnitt 34 at:

”[I]t certainly remains open to the competent State authorities to adopt, in their capacity as guarantors of public order, measures, even of a criminal-law nature, intended to react appropriately and without excess to such remarks (...). Finally, where such remarks incite to violence against an individual, a public official or a sector of the population, the State authorities enjoy a wider margin of appreciation when examining the need for an interference with freedom of expression.”

SP artikkel 20 nr. 1 pålegger statene å forby ved lov enhver krigspropaganda. Etter nr. 2 skal enhver form for fremme av nasjonalistisk hat, rasehat eller religiøst hat som innebærer tilskyndelse til diskriminering, fiendskap eller vold, forbys ved lov. FNs menneskerettskomité har avgitt en egen generell rekommandasjon om tolkningen av bestemmelsen. (kommentar nr. 11, 29. juli 1983). Her uttaler komiteen at forpliktelsene etter artikkel 20 fullt ut er i overensstemmelse med ytringsfriheten, slik denne er nedfelt i SP artikkel 19. Komiteen uttaler at artikkel 20 nr. 1 omfatter alle former for propaganda som truer med eller resulterer i en aggresjonshandling eller brudd på freden, i strid med FN-pakten. Nr. 2 retter seg mot enhver støtte til nasjonalistisk, raserelatert eller religiøst hat som utgjør oppfordring til diskriminering, fiendtlighet eller vold. Komiteen uttaler videre at for at artikkel 20 skal bli fullt ut effektiv, bør det være en lov som gjør det klart at slik propaganda og støtte er i strid med offentlig politikk og som tilbyr en passende sanksjon ved brudd. SP artikkel 20 har klare likhetstrekk med forpliktelsen til å kriminalisere oppfordring til terrorhandlinger. Komiteens synspunkter trekker derfor klart i retning at en gjennomføringsbestemmelse holder seg innenfor de skranker som oppstilles i SP artikkel 19.

Kriminaliseringsforpliktelsene i Europarådskonvensjonen om forebygging av terrorisme artikkel 5 og 7 gjennomføres med en egen bestemmelse i straffeloven 2005, jf. utkastet til § 14. Slik utkastet til gjennomføringsbestemmelsen er utformet, er denne etter departementets syn ikke i strid med EMK artikkel 10 og SP artikkel 19. Departementet bemerker likevel at bestemmelsen må tolkes og anvendes i lys av menneskerettighetene.

Departementet går ikke inn for å forby deltakelse i terrorgrupper, men ber om høringsinstansenes syn, jf. nærmere punkt 9.2. Det gjør det påkrevd med en drøftelse av forholdet til foreningsfriheten, jf. EMK artikkel 11 og SP artikkel 22. Bestemmelsene må ses i lys av og tolkes i samsvar med bestemmelsene om ytringsfrihet og tanke- og religionsfrihet. For så vidt gjelder bestemmelsene i EMK, har EMD ved flere anledninger pekt på viktigheten av å se disse bestemmelsene i sammenheng.

Retten til foreningsfrihet omfatter ikke bare det å danne en forening, men også det å slutte seg til og delta i en forening. Hva som utgjør en "forening" i konvensjonenes forstand, beror på en sammensatt vurdering. Det kan legges til grunn at begrepet etter EMK omfatter «any voluntary association by several natural and/or legal persons for a certain period of time with an institutional structure and for common purposes», jf P. van Dijk. G.J.H. van Hoof: *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights* (Antwerpen 2006) s.826. Selv om en forening arbeider eller har som formål å arbeide mot fundamentale verdier i samfunnet, er den likevel i utgangspunktet vernet etter artikkel 11 nr. 1. I dommen *United Communist Party of Turkey and others v. Tyrkia* (dom 30. januar 1998) heter det i avsnitt 27:

"The Court notes on the other hand that an association, including a political party, is not excluded from the protection afforded by the Convention simply because its activities are regarded by the national authorities as undermining the constitutional structures of the State and calling for the imposition of restrictions."

Selv om en er vernet etter EMK artikkel 11 nr. 1 og SP artikkel 22 er retten til frihet til forening ikke absolutt. Artikkel 11 nr. 2 åpner for at offentlige myndigheter på nærmere vilkår kan gripe inn i foreningsfriheten: Inngrepet være foreskrevet ved lov, tjene bestemte formål og være nødvendig. Blant formålene som er nevnt i EMK artikkel 11 nr. 2 er hensynet til « å forebygge uorden og kriminalitet. Som nevnt ovenfor, må uttrykket "ordre public" i SP artikkel 22 nr. 2 antas å dekke også kriminalitetsbekjempelse. Det kan neppe være tvilsomt at et straffebud som kriminaliserer deltakelse i organiserte kriminelle grupper, oppfyller formålsskravet. Spørsmålet er om straffebudet er «nødvendig» i konvensjonenes forstand. EMD har ved flere anledninger utdypet hva som ligger i begrepet "nødvendig i et demokratisk samfunn". I *Gorzelik & others v. Poland* (dom 20. desember 2001) avsnitt 57 og 58 sammenfattes rettstilstanden slik:

"The term 'necessary' in Article 11 does not have the flexibility of expressions such as "useful" or "desirable". In addition, pluralism, tolerance and broadmindedness are hallmarks of a "democratic society". Although individual interests must on occasion be subordinated to those of a group, democracy does not simply mean that the views of a majority must always prevail: a balance must be achieved which ensures the fair and proper treatment of minorities and avoids any abuse of a dominant position (...) Consequently, the exceptions set out in Article 11 are to be construed strictly; only convincing and compelling reasons can justify restrictions on the freedom of association. Thus, in determining whether a necessity within the meaning of Article 11 § 2 exists, States have only a limited margin of appreciation, which goes hand in hand with rigorous supervision by the Court.[...]"

I flere saker er det dessuten slått fast at inngrepet må tjene "a pressing social need". Ved vurderingen av om inngrepet er lovlig, må det derfor foretas en proporsjonalitetsvurdering, der borgerens forventning om å kunne danne, delta og rekruttere personer til en organisasjon på den ene side, må avveies mot samfunnets behov for å kriminalisere deltakelse i organiserte kriminelle grupper for å bekjempe alvorlig kriminalitet på den annen. Ved vurderingen er det naturlig å ta utgangspunkt i at grupper som begår organisert kriminalitet, i seg selv utgjør et betydelig samfunnsproblem, og at de gjennom sin virksomhet kan krenke andre borgeres rettigheter. Jo mer alvorlig kriminalitet det er tale om, desto lengre kan statene gå i å kriminalisere deltakelse i slike grupper. Etter departementets syn er det derfor ikke tvilsomt at et straffebud som rammer deltakelse i grupper som har til formål å begå terrorhandlinger, eller hvor en vesentlig del av virksomheten består i å begå slike handlinger, i utgangspunktet står seg i forhold til EMK artikkel 11 og SP artikkel 22. Det må imidlertid trekkes en grense mot gruppens mer perifere deltakere.

Til støtte for denne konklusjonen for så vidt gjelder forholdet til EMK artikkel 11, viser departementet til saken *Refah Partisi (the Welfare Party) and others v. Tyrkia* (dom 13. februar 2003). Her går det frem at man må skille mellom det å arbeide for endringer i samfunnet med lovlige midler, og det å begå alvorlige straffbare handlinger for å nå slike mål, jf avsnitt 98:

"[T]he Court considers that a political party may promote a change in the law or the legal and constitutional structures of the State on two conditions: firstly, the means used to that end must be legal and democratic; secondly, the change proposed must itself be compatible with fundamental democratic principles. It necessarily follows that a political party whose leaders incite violence or put forward a policy which fails to respect democracy or which is aimed at the destruction of democracy and the flouting of the rights and freedoms recognised in a democracy cannot lay claim to the Convention's protection against penalties imposed on those grounds (...) In view of the very clear link between the Convention and democracy (see paragraphs 86-89 above), no one must be authorised to rely on the Convention's provisions in order to weaken or destroy the ideals and values of a democratic society."

Departementet påpeker at SP artikkel 20, som er behandlet ovenfor, også er relevant i forhold til foreningsfriheten. Bestemmelsen krever at statene skal forby foreninger som bedriver virksomhet som nevnt i bestemmelsen.

På denne bakgrunn antar departementet at våre menneskerettighetsforpliktelser ikke vil være til hinder for et straffebud mot deltakelse i terrorgrupper. Departementet går likevel ikke inn for en slik bestemmelse, jf. punkt 9.2.

3.2 Forholdet mellom terrorismebestemmelser og andre internasjonale forbrytelser

3.2.1 Innledning

Ved gjennomføring og håndheving av terrorismebestemmelser i norsk rett, må det ut fra en tolkning av de aktuelle konvensjonsbestemmelser tas stilling til anvendelsesområdet for disse bestemmelsene, det vil si i hvilke situasjoner og overfor hvem straffebudene gjelder. Stilt overfor de aller groveste internasjonale forbrytelser kan det også tenkes at det straffbare forholdet faller sammen med gjerningsbeskrivelsen både i terrorismebestemmelsen i § 1 og i andre bestemmelser om internasjonale forbrytelser, særlig forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser. Rettsanvendere kan da bli stilt overfor spørsmålet om terrorismebestemmelsene i så fall kan anvendes og, i tilfelle flere ulike straffebud ville være anvendelige, hvorvidt en av disse bestemmelsene konsumerer den andre eller om begge kan anvendes på samme straffbare forhold i konkurrans.

I denne vurderingen er det særlig tre hensyn som gjør seg gjeldende. Konvensjonsforpliktelsene skal gjennomføres i norsk rett på en lojal måte, så langt de rekker. Subsumsjonen av en straffbar handling under terrorismebestemmelsene utløser en rekke særlige rettsvirkninger nedfelt i konvensjonsbestemmelser, som pålegger forpliktelser til å samarbeide internasjonalt om etterforskning og straffeforfølgning av de skyldige. Flere konvensjonsbestemmelser må tolkes slik at det ikke bare foreligger en plikt til å etablere egnede straffebud for å bekjempe en terrorhandling, men også en plikt til å straffe det særlige terrorforsett (den subjektive skyld) som kjennetegner slike handlinger (se også Rwanda-domstolens avgjørelse i *Bagaragaza*, sak ICTR-05-86-AR11bis, som gjaldt folkemord).

Roma-vedtektene for Den internasjonale straffedomstol (ICC) inneholder tre kategorier av forbrytelser som faller inn under domstolens jurisdiksjon: folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser. Folkemord og forbrytelser mot menneskeheten anses særlig alvorlige fordi de kjennetegnes ved at de inngår i et utbredt eller systematisk angrep mot en sivilbefolkning. Med krigsforbrytelser forstås en rekke grove, straffbare handlinger som er begått som ledd i en væpnet konflikt. Krigsforbrytelsene i Roma-vedtektene har sitt grunnlag i den internasjonale humanitærretten (i første rekke de fire Genève-konvensjonene med tilleggsprotokoller), som regulerer partenes opptreden i væpnet konflikt (krig, borgerkrig og okkupasjon). Grove overtredelser av humanitærretten

(krigsforbrytelser) medfører i likhet med folkemord og forbrytelser mot menneskeheten et individuelt straffeansvar. De tre forbrytelseskategoriene inkludert i Roma-vedtektene er til dels overlappende. Eksempelvis kan forbrytelser mot menneskeheten også karakteriseres som folkemord dersom de særlige vilkårene om å handle i den hensikt å ødelegge helt, eller delvis, en nasjonal, etnisk, rasemessig eller religiøs gruppe som sådan er oppfylt. Begge kategoriene dekker handlinger som rammer sivilbefolkningen, enten i krig eller fred. Foretas ugjerningen som ledd i en væpnet konflikt, enten av internasjonal eller intern karakter, kan det også være en viss overlapping i forhold til krigsforbrytelsene.

Under forhandlingene om Roma-vedtektene i 1998 ble det foreslått, men ikke oppnådd enighet om å innta en bestemmelse om terrorforbrytelser, under henvisning til gjeldende terrorismekonvensjoner. En terrorhandling kan derfor bare pådømmes av Den internasjonale straffedomstolen i den grad handlingen oppfyller vilkårene for folkemord, forbrytelse mot menneskeheten eller krigsforbrytelse. Typisk vil en terrorhandling som rammer sivile i en situasjon av væpnet konflikt, omfattes av en eller flere av bestemmelsene om krigsforbrytelse i samsvar med Roma-vedtektene. Både straffebudet mot *forsettlig å rette angrep mot sivilbefolkningen som sådan eller mot enkelte sivilpersoner som ikke direkte tar del i fiendtlighetene*, og forbudet mot vilkårlige angrep (dvs. *forsettlig å iverksette et angrep med kunnskap om at et slikt angrep vil forårsake tilfeldig tap av sivilpersoners liv, skade på sivilpersoner, skade på sivile gjenstander eller omfattende, langvarige og alvorlige skader på naturmiljøet, som klart ville være for omfattende i forhold til den forventede konkrete og umiddelbare samlede militære fordel*), vil kunne ramme handlinger som samtidig oppfyller gjerningsbeskrivelsen i en bestemmelse om terrorhandling (se nærmere Roma-vedtektenes artikkel 8 nr. 2 (b) (i) og (iii) og (e) (i)).

Forholdet mellom terrorismekonvensjonene og Roma-vedtektene reiser på denne bakgrunn særlige spørsmål i tilknytning til gjennomføring av straffebud rettet mot internasjonale forbrytelser i straffeloven. For det første, hvor langt terrorbestemmelsene gjelder for handlinger utøvd som ledd i en væpnet konflikt, dvs. i hvilken utstrekning bestemmelsene om terrorhandlinger rekker ved bedømmelse av forhold som også faller inn under bestemmelsene om krigsforbrytelser. For det andre, dersom et straffbart forhold oppfyller vilkårene både for å kunne bedømmes som en terrorhandling og en krigsforbrytelse, i hvilken utstrekning de relevante straffebestemmelser kan anvendes i konkurrans.

3.2.2 Terrorismekonvensjonenes rekkevidde i væpnet konflikt

3.2.2.1 Generelt

Terrorismekonvensjonene pålegger statspartene å etablere jurisdiksjon over internasjonale terrorhandling i alle situasjoner der konvensjonen får anvendelse. I dette ligger først og fremst en plikt til enten selv å straffedømme de skyldige for nasjonale domstoler, eller utlevere dem til en annen statspart for straffeforfølgning der – *aut dedere, aut judicare*. I tillegg forplikter konvensjonene til et gjensidig

samarbeid i straffesaker som gjelder slike handlinger. FNs erklæring om terrorisme, vedtatt første gang ved Generalforsamlingens resolusjon 49/60 i 1994, fastslår at enhver terrorhandling, uavhengig av hvor den er begått eller hvem som står bak, er en kriminell handling som ikke kan forsvares ut fra handlingens formål. Under forhandlingene om terrorismekonvensjonene i FN har det likevel vist seg å være uenighet om hvor langt konvensjonene bør rekke i situasjoner av væpnet konflikt. Det skyldes dels at slike situasjoner er regulert av andre folkerettslige regler i den internasjonale humanitærretten. I tillegg er det enkelte som mener at det internasjonale prinsipp om rett til selvbestemmelse må gå foran internasjonale strafferettslige regler om bekjempelse av terrorisme. Dette illustreres ved de reservasjoner som enkelte statsparter har erklært ved tilslutning til bl.a. FNs konvensjon mot terrorbombing av 1997, og de påfølgende protester fra Norge og et stort antall andre stater mot forbeholdene (disse erklæringene er tilgjengelige på FNs nettsider - <http://untreaty.un.org/>).

Den generelle regel om folkerettslige begrensninger i straffeloven § 1 annet ledd (straffeloven 2005 § 2) innebærer enkelte generelle begrensninger i forhold til hvilke spørsmål norske domstoler kan ta stilling til. Terrorismekonvensjonenes rekkevidde er i tillegg særskilt avgrenset mot visse myndighetshandlinger utført av væpnede styrker. Behovet for en konkret avgrensning mot slik maktanvendelse oppstod først i forhandlingene om FNs konvensjonen mot terrorbombing av 1997. Det ble oppnådd enighet om å avgrense konvensjonens rekkevidde mot visse handlinger som reguleres av andre folkerettslige regler (bl.a. om statsansvar og den internasjonale humanitærrett). Tilsvarende avgrensninger følger av artikkel 4 i FNs konvensjonen mot kjernefysisk terrorisme av 2005 og ligger til grunn for de videre forhandlinger i FN om en helhetlig terrorismekonvensjon.

Artikkel 19 nr. 2 annet alternativ sammenholdt med artikkel 1 nr. 4 i FNs konvensjon mot terrorbombing avgrenser mot handlinger som ellers fyller gjerningsbeskrivelsen i konvensjonen, når de er begått av *militære styrker for en stat* i utførelsen av offisielle plikter. Dette unntaket gjelder uavhengig av om myndighetshandlingen er begått som ledd i en væpnet konflikt, men får bare selvstendig betydning i fredstid, se neste avsnitt. Unntaket må også tolkes slik at det omfatter nasjonale militære styrker som stilles til disposisjon for en internasjonal operasjon under FN-mandat. Konvensjonen gir imidlertid ingen immunitet mot straffeforfølgning. Dersom militære styrker i fredstid begår en terrorhandling, kan de selvsagt straffeforfølges i sitt hjemland etter vedkommende lands straffelovgivning. Konvensjonen kan heller ikke tolkes slik at den avskjærer andre staters jurisdiksjon over den straffbare handlingen. Dette beror på en vurdering av de alminnelige jurisdiksjonsregler. Unntaket har derfor ingen betydning for lovgiver ved gjennomføring av konvensjonen, men innebærer at konvensjonspartene i slike tilfeller ikke kan påberope seg konvensjonsforpliktelsene overfor hverandre.

Samme konvensjons artikkel 19 nr. 2 første alternativ unntar handlinger som ellers fyller gjerningsbeskrivelsen i konvensjonen, når de er foretatt av *væpnede styrker i en*

væpnet konflikt, slik disse begrepene er forstått i den internasjonale humanitærretten. Det er verd å merke seg at denne avgrensningen ikke gjelder generelt i situasjoner av væpnet konflikt, men gjelder handlinger som er utført som ledd i en væpnet konflikt (dvs. som reguleres av humanitærretten) og som er begått av *væpnede styrker* slik dette begrepet forstås i humanitærretten.

3.2.2.2 Når foreligger en væpnet konflikt?

Når det er erklært krig eller faktisk foregår en væpnet konflikt mellom to eller flere stater, foreligger en internasjonal væpnet konflikt. Det samme gjelder dersom (deler av) en stats territorium er okkupert (se felles artikkel 2 til Genève-konvensjonene). En ikke-internsjonal væpnet konflikt (borgerkrig eller internt opprør) foreligger når det på én stats territorium finner sted væpnet konfrontasjon som ikke involverer væpnede styrker fra andre stater (se IIHL Manual on the Law of Non-International Armed Conflict s. 2). Intern væpnet konflikt foreligger likevel ikke ved interne uroligheter og spente situasjoner, som for eksempel opptøyer, isolerte og sporadiske voldshandlinger eller handlinger av lignende art (se annen tilleggsprotokoll til Genève-konvensjonene artikkel 1 nr. 2 og Roma-vedtektenes artikkel 8 (2) (d)).

3.2.2.3 Hvem er væpnede styrker?

Normalt vil begrepet *væpnede styrker* omfatte partene i en internasjonal væpnet konflikt. Mer problematisk er det imidlertid å avgjøre hvem som kan anses å utgjøre væpnede styrker i en intern væpnet konflikt. Humanitærretten gir ingen uttømmende beskrivelse av hvem som anses som væpnede styrker og heller ikke hvilke interne væpnede konflikter som kan anses som legitime å utkjempe for en ikke-statlig aktør. Imidlertid viser humanitærretten til andre folkerettslige normer om bruk av makt (*jus ad bellum*) og stiller en rekke krav som partene i en væpnet konflikt må oppfylle for å kunne oppnå status som lovlig stridende. Disse forholdene henger nøye sammen.

Felles artikkel 1 til Genève-konvensjonene pålegger en plikt til å sikre respekt for humanitærretten i alle situasjoner, og omfatter dermed alle parter i en væpnet konflikt. *Væpnede styrker* er imidlertid et snevrere begrep enn *part i en væpnet konflikt*.

Henvisningen til humanitærretten i terrorismekonvensjonene må forstås slik at bare *legitime* væpnede styrker kan unntas fra konvensjonens virkeområde. Forskjellen mellom intern og internasjonal væpnet konflikt har også selvstendig rettslig betydning i humanitærretten, bl.a. fordi partenes plikter i internasjonal væpnet konflikt er mer utviklet enn i intern konflikt. Med mindre en ikke-statlig aktør i en intern konflikt anses å være rene kriminelle elementer, vil slike aktører enten måtte anses å være opprørere (*insurgents*) eller legitime krigførende parter (*belligerents*) med rettigheter og plikter som lovlig stridende i humanitærretten (kombatantstatus). For å kunne anses som opprørere, kreves en organisert væpnet gruppe som under enhetlig kommandoforhold utøver militær kontroll over (deler av)

et territorium over tid, og som er i stand til å gjennomføre humanitærrettens regler for intern væpnet konflikt (se annen tilleggsprotokoll til Genève-konvensjonene artikkel 1 nr. 1). I helt spesielle situasjoner kan en slik intern konflikt endre status og bli en internasjonal væpnet konflikt (se første tilleggsprotokoll til Genève-konvensjonene artikkel 1 nr. 4). Opprørerne kan da under bestemte vilkår oppnå status som lovlig stridende. Regelen er utformet med tanke på folkenes kamp for selvbestemmelse i samsvar med FN-pakten og FNs erklæring om folkerettslige prinsipper fra 1970. Det internasjonale samfunn har i helt spesielle tilfeller ansett at formålet med kampen er legitim. Denne spesielle unntaksbestemmelsen henger sammen med avkolonialiseringen på 1960- og 70-tallet. FNs generalforsamling vedtok da flere resolusjoner om pågående konflikter der det ble erklært at et folks kamp for selvbestemmelse var legitim. Kolonimaktens eller okkupantens maktanvendelse for å nekte folket selvbestemmelse ble da ansett å være folkerettsstridig, og andre staters støtte til frigjøringskampen ble tilsvarende ansett å være legitim. I vår tid er det lite trolig at en slik situasjon skulle oppstå, ettersom antallet ikke selvstyrte områder er blitt kraftig redusert.

I vår tid spiller det også en vesentlig rolle at FNs Sikkerhetsråd gir bindende pålegg i medhold av FN-paktens kapittel VII i situasjoner der internasjonal fred og sikkerhet er truet. Sikkerhetsrådets vedtak skaper nye rettigheter og plikter for partene i pågående konflikter og legger premissene for verdenssamfunnets holdning til konflikten og dens parter. Dette forholdet gjør det langt på vei overflødig å sammenligne terrorismebestemmelsen med for eksempel motstandskampen (partisanvirksomhet) under annen verdenskrig (se Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) punkt 7.8.2 hvor det vises til Rådets erklæring nr. 2 vedtatt i forbindelse med EUs rammeavgjørelse om bekjempelse av terrorisme i 2002 – *“The Council declares that the framework decision on the fight against terrorism covers acts which are considered by all Member States of the European Union as serious infringements of their criminal laws committed by individuals whose objectives constitute a threat to their democratic societies respecting the rule of law and the civilisation upon which these societies are founded. It has to be understood in this sense and cannot be construed so as to argue that the conduct of those who have acted in the interest of preserving or restoring these democratic values, as was notably the case in some Member States during the Second World War, could now be considered as "terrorist" acts. Nor can it be construed so as to incriminate on terrorist grounds persons exercising their legitimate right to manifest their opinions, even if in the course of the exercise of such right they commit offences”*).

For å oppnå kombatantstatus i de situasjoner som er beskrevet ovenfor, må en legitim opprørsbevegelse avgi en særskilt erklæring om at den vil respektere humanitærrettens regler om opptreden i væpnet konflikt (se første tilleggsprotokoll til Genève-konvensjonene artikkel 96 (3). Humanitærrettens regler stiller omfattende krav til styrkenes organisasjon, kommandoforhold, utrustning og opptreden.

I intern væpnet konflikt vil opprørsstyrker og motstandsbevegelser dermed i all hovedsak ikke kunne kvalifiseres som legitime væpnede styrker (lovlig stridende) i

humanitærrettens forstand. En terrorhandling utført av en opprørsbevegelse som ledd i en intern væpnet konflikt, omfattes av konvensjonsbestemmelsene og må derfor straffeforfølges som terrorhandling. I slike tilfeller pålegges konvensjonspartene å samarbeide om å etterforske og straffeforfølge de skyldige.

Ulovlige krigshandlinger utført av *legitime* væpnede styrker, kan på den annen side straffeforfølges som krigsforbrytelser dersom vilkårene er oppfylt. Voldshandlinger eller trusler rettet mot sivilbefolkningen, når det vesentlige formål er å spre frykt blant sivile i en intern væpnet konflikt, er forbudt både for lovlig stridende og opprørere. Dette gjelder uavhengig av formålet med handlingen, herunder muligheten for å oppnå militær gevinst (se annen tilleggsprotokoll til Genève-konvensjonene artikkel 4 (2) (c) og artikkel 13 (2) og IIHL Manual on the Law of Non-International Armed Conflict s. 45.)

3.2.3 Terrorhandling i væpnet konflikt - konkurrans

Ofte vil tiltalte i en straffesak ha overtrådt flere enn ett straffebud. Slike sammenstøt av lovbrudd kan skje enten i flere handlinger (realkonkurrans), eller i en og samme handling (idealkonkurrans). En handling som oppfyller gjerningsinnholdet både i en terrorismebestemmelse og i straffebestemmelse om krigsforbrytelse, kan i visse tilfeller straffedømmes under flere straffebestemmelser i konkurrans. Prinsippene for når straffebud kan anvendes i konkurrans er hovedsakelig de samme både etter norsk og internasjonal strafferett. For at gjerningspersonen skal kunne dømmes for overtredelse av flere bestemmelser som retter seg mot samme forhold, er det et vilkår at hver av bestemmelsene inneholder et unikt element som ikke finnes i de andre bestemmelsene. Dersom for eksempel en opprørsbevegelse utfører en terrorhandling (bombeangrep) rettet mot sivile som ledd i en intern væpnet konflikt, vil en anvendelse av flere straffebestemmelser (terrorhandling og krigsforbrytelse) i konkurrans best ta hensyn til de ulike elementer som gjør forholdet særlig straffverdig. I dette eksemplet vil en anvendelse av terrorismebestemmelsen vise det særlige terrorforsett som er utvist, mens anvendelsen av straffebud rettet mot krigsforbrytelser vil reflektere det særlige strafferettslige vern som omfatter sivile i en væpnet konflikt. Når dette hensyn gjør seg gjeldende, bør de alminnelige bestemmelser om konkurrans i straffeloven § 62 (straffeloven 2005 § 79) anvendes på forholdet. Selv om begge straffebestemmelser i seg selv skulle kvalifisere til lovens strengeste straff, får dette likevel betydning i den konkrete straffutmåling.

3.3 Den alminnelige delen i straffeloven 2005

3.3.1 Medvirkning og forsøk – straffeloven 2005 §§ 15 og 16

De internasjonale instrumentene på området krever i stor utstrekning at forsøk på hovedgjerningen skal være straffbart. I den grad konvensjonene inneholder slike kriminaliseringsforpliktelser, må det forutsettes at det er overlatt til nasjonal rett å trekke opp de nærmere grensene for hva som utgjør straffbart forsøk. I hvert fall kan forpliknelsen til å kriminalisere forsøk neppe strekke seg lenger enn reglene om

forsøk som er nedfelt i Roma-vedtektene for Den internasjonale straffedomstol artikkel 25(3) (f), som lyder slik (norsk oversettelse):

”3. I henhold til disse vedtektene skal en person være strafferettslig ansvarlig og kunne straffes for en forbrytelse som faller inn under Domstolens jurisdiksjon, dersom denne personen

...

(f) forsøker å begå en slik forbrytelse ved å foreta vesentlige skritt i retning av å innlede gjennomføringen av forbrytelsen, men uten at denne forbrytelsen fullbyrdes, som følge av omstendigheter uavhengig av personens hensikt. En person som avstår fra den kriminelle handling eller på annen måte forhindrer at forbrytelsen blir fullbyrdet, skal likevel ikke straffes etter disse vedtekter for forsøk på å begå en slik forbrytelse dersom vedkommende fullstendig og frivillig har gitt avkall på den kriminelle hensikt.

Disse reglene må anses som uttrykk for sedvanerett for hva som må anses som straffbart forsøk på internasjonale forbrytelser, se også Antonio Cassese: *International Criminal Law* (Oxford 2003) side 195-196.

Straffeloven 2005 § 16 må anses minst å dekke de kravene våre folkerettslige forpliktelser stiller på dette punkt. Se om det nærmere innholdet i § 16 i Ot.prp. nr. 90 (2003-2004), særlig side 413-417. Departementet vil derfor gi den alminnelige forsøkslæren anvendelse på de lovbrudd som fremgår av terrorkapitlet.

De internasjonale instrumentene på området pålegger ikke statene å kriminalisere forsøk på overtredelse av alle former for hovedgjerninger. Departementet går likevel inn for at forsøk som den store hovedregel skal være straffbart. I enkelte tilfeller foreslår imidlertid departementet å gjøre unntak ut fra en konkret straffverdighetsvurdering. En innvending mot å kriminalisere forsøk i større utstrekning enn konvensjonene krever, er at dette – på grunn av den valgte lovstrukturen – vil få betydning for omfanget av straffansvaret etter enkelte av reglene om forberedelseshandlinger (finansiering, oppfordring, verving og opplæring, som gjennomfører forpliktelsene etter henholdsvis FNs terrorfinansieringskonvensjon og Europarådskonvensjonen om forebygging av terrorisme). Departementet finner likevel ikke dette argumentet avgjørende. Det må antas å høre med til sjeldenhetene at man oppfordrer til, verver noen til eller lærer opp noen til kun å begå en forsøkshandling. Det vil på samme måte være lite praktisk at noen samler inn eller fremskaffe økonomiske midler med forsett om at midlene utelukkende skal brukes til en forsøkshandling.

Alle de internasjonale instrumentene inneholder bestemmelser som pålegger statene å kriminalisere medvirkningshandlinger. Slik konvensjonene er bygget opp er det tydelig at reguleringen er preget av tanken om et aksessorisk medvirkningsansvar. Dette innebærer at hovedmannen må ha utført en straffbar handling – dvs. at han minst må ha kommet til forsøkstadiet – for at medvirkeren skal kunne straffes. Konvensjonene kriminaliserer både medvirkning til hovedhandlingen og

medvirkning til forsøk. Et unntak gjelder for FN konvensjonen om forbrytelser mot internasjonalt beskyttede personer, jf. artikkel 2(1). Her må hovedgjerningen være fullført for at medvirkningsansvar skal være aktuelt.

Kriminaliseringsforpliktelsene er formulert noe ulikt. Det er tre ulike formuleringer som går igjen i de folkerettslige instrumentene. For det første pålegger de fleste konvensjoner statspartene å straffe den som deltar som "an accomplice". Det gis ingen nærmere forklaring på rekkevidden av begrepet, men det må antas at begrepet favner videre enn bare personer som deltar i selve utførelsen av eller forsøk på hovedhandlingen. Kriminaliseringsforpliktelsen vil etter departementets syn uansett være oppfylt av medvirkningsansvaret i straffeloven 2005 § 15. For det andre inneholder enkelte av konvensjonene, herunder SUA-konvensjonen artikkel 3*quater*(d) og plattformprotokollen artikkel 3*ter*(d), bestemmelser som pålegger statene å innføre straff for den som "organizes or directs others to commit an offence" som nevnt i hovedbestemmelsen. Gjennom en slik kriminalisering rammer konvensjonene også medvirkningshandlinger i tilfeller der hovedmannen ikke kommer så langt som til forsøksstadiet. Også slik anstiftelse dekkes etter departementets syn av medvirkningsansvaret i straffeloven 2005 § 15. Den siste formen for medvirkningsbestemmelse, som blant annet finnes i terroristbombekonvensjonen artikkel 2(3)(c) og SUA-konvensjonen artikkel 3*quater*(e) og plattformprotokollen artikkel 2*ter*(e) er vanskelig tilgjengelig. Den angir et hovedvilkår og to alternative tilleggsvilkår som minstekrav for når nasjonal rett må oppstille straffansvar. Hovedvilkåret er beskrevet slik (teksten er gjengitt i sin helhet i vedlegget, se punkt 12.2):

"Contributes to the commission of one or more offences ... by a group of persons acting with a common purpose; intentionally and either ..."

Når hovedvilkåret er oppfylt, skal straffansvar inntre når ett av de to tilleggsvilkårene er oppfylt, nemlig at bidraget til utførelsen av hovedgjerningen er begått enten "with the aim of furthering the criminal activity or criminal purpose of the group where such activity or purpose involves the commission of an offence set forth in article (...)" eller "in the knowledge of the intention of the group to commit an offence set forth in article (...)". Det kreves altså (etter hovedvilkåret) svært lite på den objektive siden; i utgangspunktet vil enhver form for bidrag til utførelsen av hovedgjerningen kunne oppfylle det objektive kriteriet. Dette balanseres i en viss utstrekning gjennom at straffansvaret etter denne bestemmelsen er aksessorisk, fordi bidraget må være gitt til en gruppes utførelse av hovedgjerningen og gjennom særskilte subjektive vilkår.

Etter departementets syn forutsetter bestemmelsen at en straffbar handling omfattet av konvensjonen faktisk blir begått (fullbyrdet forbrytelse eller forsøk), jf. "contributes to the commission". Etter departementet syn vil alternativet dekke en del former for medvirkningshandlinger som blir utført før selve hovedgjerningen utføres – eller som ikke utgjør deltakelse i selve utførelsen av hovedgjerningen. Det

kan for eksempel være både psykisk medvirkning i form av hjelp og bistand til planlegging mv., og fysisk bistand i form av å fremskaffe våpen eller andre midler til bruk ved selve hovedgjerningen.

En del av gjerningsbeskrivelsen som kan synes å være noe fremmed i norsk rett, er kravet om straffansvar dersom handlingen begås av "a group of persons acting with a common purpose". Noe tilsvarende finner en ikke igjen i tradisjonell norsk medvirkningslære. Bestemmelsen har klare likhetstrekk med EUs rammebeslutning artikkel 2, som rammer deltakelse i terrorgrupper. Hovedforskjellen er at konvensjonene knytter medvirkningen til konkrete forbrytelser, mens rammeavgjørelsen rammer deltakelse i terrorgrupper generelt, forutsatt at gruppen har et terrorformål. Rammebeslutningen artikkel 2 er nærmere behandlet i punkt 9.2.1.

De særskilte subjektive vilkårene i medvirkningsbestemmelsen går ikke entydig frem. For det første heter det at bidraget (eller medvirkningen) skal være "intentional". Statspartene er ikke forpliktet til å oppstille straff for den som i vanvare har bidratt til å utføre hovedgjerningen. Mer usikkert er det om statspartene kan begrense straffansvaret til situasjoner der medvirkeren har et forsett som dekker utførelsen av hovedgjerningen og hovedgjerningspersonens hensikt. I den tilsvarende bestemmelsen i Roma-vedtektene for Den internasjonale straffedomstol er den vanlige forståelsen at det kreves dobbelt forsett, dvs. forsett med hensyn til sammenhengen mellom medvirkerens egen handling (medvirkningen) og hovedgjerningen, samt forsett med hensyn til utførelsen av hovedgjerningen, innbefattet hovedgjerningspersonens hensikt, jf. Albin Eser i Antonio Cassese *et al.* (eds.): *The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary*. Volume I (Oxford 2002) side 803, jf. side 797 og 801 og Kai Ambos i Otto Triffterer (ed.): *Commentary on the Rome Statute* (Baden-Baden 1999), side 484-485.

Tolker en "intentional" som et vilkår om dobbelt forsett, får tilleggsvilkårene om at medvirkeren enten har handlet i den hensikt å fremme gruppens generelle kriminelle virksomhet eller formål, eller med viten om at gruppen har til hensikt å begå den aktuelle overtredelsen, mindre selvstendig betydning. Dette etter departementets oppfatning ikke tillegges avgjørende vekt. De beste grunner taler for at konvensjonen krever dobbelt forsett. Departementet legger derfor til grunn at bestemmelsens krav til medvirkeransvaret oppfylles av straffeloven 2005 § 15.

For en mer inngående behandling av den generelle medvirkningsregelen i straffeloven 2005 § 15, se Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) særlig side 410-413.

Etter norsk rett kan forsøksregelen (jf. straffeloven 2005 § 16) brukes som basis for medvirkerens ansvar i de tilfellene hans handling ikke står i et medvirkende årsaksforhold til hovedgjerningen eller når hovedmannen ikke kommer så langt som til å utføre forbrytelsen. Vi opererer altså med et selvstendig medvirkeransvar: Medvirkeren kan straffes når han har overskredet grensen for straffbart forsøk, selv

om hovedmannen ikke har utført noen straffbar handling. Dette står i motsetning til et aksessorisk medvirkningsansvar, som eksempelvis i Finland og Tyskland. Etter det aksessoriske medvirkningsansvaret må hovedmannen ha utført en straffbar handling. Dette har gitt seg utslag både i plikten til å kriminalisere medvirkning til forsøkshandlinger og forsøk på medvirkningshandlinger.

Etter FN-konvensjonen om forbrytelser mot internasjonalt beskyttede personer artikkel 2(1) må hovedgjerningen være fullført for at medvirkningsansvar skal være aktuelt. Departementet går imidlertid ikke inn for noen slik begrensning hva gjelder medvirkningsansvaret etter gjennomføringsbestemmelsen. Å la hovedmannens handling være avgjørende for medvirkerens straffansvar etter norsk rett, ville innebære at vi adopterte elementer fra den aksessoriske medvirkningslæren. Dette er fremmed i norsk rett, og ville bidra til å komplisere lovbestemmelsene i terrorkapitlet.

I tråd med tanken om en aksessorisk medvirkningslære er ikke forsøk på medvirkning straffbart etter konvensjonene. Det innebærer at vi ikke er folkerettslig forpliktet til å la straffansvaret omfatte forsøk på medvirkning. Departementet har vurdert dette, men ser imidlertid ikke noen avgjørende grunn til å innføre et slikt aksessorisk medvirkningsansvar for så vidt gjelder bestemmelsene i kapitlet her. Som tidligere påpekt er det fremmed i norsk strafferett å la hovedmannens handling være avgjørende for medvirkerens straffansvar. Å innføre et aksessorisk medvirkningsansvar for så vidt gjelder handlingene i terrorkapitlet, vil videre bidra til å gjøre regelverket komplisert og vanskelig tilgjengelig. Departementet ser heller ingen grunn til trekke snevrere rammer for medvirkningsansvaret etter disse bestemmelsene enn etter straffeloven for øvrig. Riktignok kan det hevdes at når forslagene til gjennomføring av terrorfinansieringskonvensjonen og Europarådskonvensjonen om forebygging av terrorisme pålegger statene en så omfattende kriminaliseringsplikt, kan graden av nykriminalisering begrenses ved å snevre inn medvirkningsreglene. Etter departementets syn er dette imidlertid ikke veien å gå.

Departementet går på denne bakgrunn inn for at straffansvaret for medvirkning til handlingene i kapitlet her skal reguleres av straffeloven 2005 § 15.

3.3.2 Kravet til skyld – straffeloven 2005 § 22

Brorparten av kriminaliseringsforpliktelsene inneholder uttrykkelige skyldkrav. Disse kommer eksempelvis til uttrykk ved bruk av formuleringen "the intentional commission of" eller at handlingen er "intentional" eller "wilful". Det er her tale om det alminnelige skyldkravet som må dekke alle elementene i gjerningsbeskrivelsen. Videre inneholder enkelte konvensjoner krav om et subjektivt overskudd. Det kan her reises spørsmål om skyldkravene skal gjennomføres med det meningsinnholdet de har i konvensjonene, eller om reglene om skyld i straffelovens alminnelige del skal komme til anvendelse.

Departementet går inn for den sistnevnte løsningen. En direkte gjennomføring av konvensjonenes subjektive krav ville skape uklarhet og komplisere lovgivningen. Et enda viktigere moment er at det ikke er gitt hvordan disse subjektive vilkårene skal tolkes. Dette henger sammen med at det ikke finnes en alminnelig strafferettslære på det internasjonale plan. Statspartene har svært ulike rettstradisjoner, og ordlyden i de internasjonale kriminaliseringsforpliktelsene representerer et minste felles multiplum. Det har neppe vært meningen å gi de subjektive vilkårene i de rettslige instrumentene et konkret rettslig innhold som krever endringer i reglene om subjektiv skyld i den enkelte medlemsstat. Departementet er derfor av den oppfatning at en ikke kan slutte for mye ut av ordbruken, og at statene er gitt et visst spillerom ved gjennomføringen av forpliktelsene.

Departementet går inn for generelt å la straffelovens alminnelige skyldkrav, jf. straffeloven 2005 § 22, gjelde for handlingene i kapitlet her. Der konvensjonene krever at handlingen er begått "intentionally" eller "wilfully", vil departementet la straffelovens alminnelige forsettskrav komme til anvendelse.

I visse tilfeller stiller konvensjonen krav til en særlig form for skyld for så vidt gjelder enkelte av elementene i gjerningsbeskrivelsen. Eksempelvis krever SUA-konvensjonen artikkel 3bis(1) (b) (ii) om skipstransport av biologiske eller kjemiske våpen eller atomvåpen at gjerningsmannen har kunnskap om at det er tale om slike våpen.

I delutredning VII går Straffelovkommisjonen inn for en standardisering av skyldkravene i straffebudene, jf. utredningens pkt. 7.5. s. 168 flg. Forslaget går blant annet ut på å erstatte krav om hensikt eller kunnskap med krav om forsett. Hovedbegrunnelsen for å erstatte hensiktskravet med et krav om forsett er at dette vil gjøre lovredaksjonen og bevisbedømmelsen ved skyldspørsmålet enklere, samtidig som de aktuelle straffebudene i all hovedsak vil ramme de samme handlingene. Straffelovkommisjonen påpeker likevel at hvert straffebud må undersøkes for seg. Bakgrunnen for forslaget om å gå bort fra krav om særlig kunnskap, er at slike skyldkrav kan by på tolkningsproblemer. Videre viser kommisjonen til at handlingene ofte vil være straffverdige også om de begås med eksempelvis sannsynlighetsforsett.

Departementet går inn for å sløyfe slike kvalifiserte skyldkrav knyttet til enkelte av elementene i gjerningsbeskrivelsen, og foreslår at det generelle forsettskravet skal gjelde også her. Etter en gjennomgåelse av de relevante konvensjonsforpliktelsene har departementet konkludert med at straffverdighetshensyn ikke taler for å skille mellom de ulike forsettsformene.

I tillegg til det alminnelige skyldkravet stiller flere av konvensjonene krav om et subjektivt overskudd, dvs. et subjektivt vilkår for straff som går ut over den objektive gjerningsbeskrivelsen. Konvensjonene avviker noe hva gjelder formuleringen av skyldgraden. Som eksempel krever FNs konvensjon mot gisseltaking artikkel 1 at

handlingen er begått “in order to compel” en tredjepart til å gjøre eller unnlate å gjøre noe, mens FNs konvensjon om kjernefysisk terrorisme artikkel 1 krever at handlingen er begått “with the intent to” forårsake død eller betydelig skade på legeme, eiendom eller livsmiljøet. SUA-konvensjonen artikkel 3(2) formulerer det slik at handlingen må være “aimed at compelling” en fysisk eller juridisk person til å gjøre eller unnlate å gjøre noe.

Andre konvensjonsbestemmelser formulerer det subjektive overskuddet som et kunnskapskrav. Eksempelvis krever SUA-konvensjonen artikkel 3*bis*(1) (b) (i) og (ii) som krever at transporten av særlig farlig materiale har funnet sted med kunnskap om at materialet skal brukes til et særlig formål.

Departementet har vurdert å gjennomføre disse kravene til subjektivt overskudd ved generelt å kreve forsett også her, men har falt ned på at en slik løsning ikke i alle tilfeller vil være treffende. Gjennomføringen av de subjektive overskuddene drøftes i tilknytning til hvert enkelt straffebud.

3.3.3 Jurisdiksjon – straffeloven 2005 §§ 4-6

Alle konvensjonene om bekjempelse av terrorisme stiller minstekrav til rekkevidden av nasjonal strafferettslig jurisdiksjon for så vidt gjelder handlingene som omfattes av kriminaliseringsforpliktelsene. Noen av konvensjonene inneholder videre fakultative grunnlag for slik jurisdiksjon. Et fellestrekk ved konvensjonene er at de går langt i å kreve at medlemsstatene har jurisdiksjon for handlinger begått utenfor statspartens territorium. Et annet gjennomgående trekk er at konvensjonene forplikter statene til å ha jurisdiksjon der en siktet befinner seg på statens territorium og staten ikke utleverer vedkommende til en stat med strafferettslig jurisdiksjon over forholdet (*aut dedere aut judicare*).

Jurisdiksjonsbestemmelsene i straffeloven 2005 §§ 4-6 favner vidt. Etter § 4 har Norge jurisdiksjon over straffbare handlinger som er foretatt i Norge og på områder underlagt norsk jurisdiksjon. Paragraf 5 første ledd oppstiller jurisdiksjon for handlinger begått av nordmenn (norske statsborgere, personer bosatt i Norge) i utlandet på visse nærmere vilkår. Ettersom terrorhandlinger ikke hører til den kategorien forbrytelser som uten videre omfattes av jurisdiksjonsbestemmelsen, må en av de fakultative tilleggsbetingelser være oppfylt: Handlingen må være straffbar også etter loven i landet der den er foretatt (nr. 1), handlingen må være rettet mot den norske stat eller norsk statsmyndighet (nr. 6) eller den må være foretatt utenfor området for noens stats høyhetsrett og kunne straffes med fengsel (nr. 7). Første ledd gjelder også for handlinger foretatt av personer som er eller etter handlingen er blitt statsborger eller bosatt i et annet nordisk land, når vedkommende oppholder seg i Norge. For det tilfelle at betingelsene i nr. 1 eller 6 er oppfylt og handlingen har en lengstestraff på fengsel i mer enn 1 år, gjelder jurisdiksjonsbestemmelsen også for handlinger foretatt av utlendinger når disse befinner seg i Norge, jf. tredje ledd. Tilleggskravet om minstestraff på fengsel i mer enn 1 år vil alltid være oppfylt med de strammerammene departementet foreslår i høringsnotatet.

Straffeloven 2005 §§ 4 og 5 vil oppfylle de fleste av kravene til jurisdiksjon etter de internasjonale konvensjonene på om bekjempelse av terrorisme. For det tilfelle at jurisdiksjon ikke kan forankres i disse bestemmelsene, vil § 6 komme til anvendelse. Bestemmelsen fastsetter at "utenfor virkeområdet etter §§ 4 og 5 gjelder straffelovgivningen også for handlinger som Norge etter overenskomst med fremmede stater eller etter folkeretten for øvrig har rett eller plikt til å strafforfølge."

4. VALG AV LOVSTRUKTUR

Frem til nå har norske myndigheter i stor grad gjennomført internasjonale kriminaliseringsforpliktelser om bekjempelse av terrorisme ved å vise til allerede eksisterende straffebestemmelser. Det finnes imidlertid også eksempler på at det er innført egne straffebud som følge av folkerettslige forpliktelser. Til illustrasjon kan nevnes straffeloven 1902 § 151 a, som gjennomførte konvensjonen 16. desember 1970 om bekjempelse av ulovlig bemektigelse av luftfartøyer (Haagkonvensjonen). En nærmere redegjørelse for gjeldende rett på dette området går frem av punkt 2.1.

Arbeidet med den nye straffeloven gjør det mulig å være mer konsekvent i valget av hvordan slike forpliktelser bør gjennomføres i norsk rett. Departementet foreslår en mer ensartet tilnærming til gjennomføringen av internasjonale forpliktelser om å kriminalisere ulike former for terrorhandlinger. Etter forslaget vil de enkelte artiklene i de internasjonale konvensjonene på området som utgangspunkt bli gjennomført i egne bestemmelser i terrorkapitlet. I den grad flere artikler overlapper hverandre eller i det vesentlige har et felles virkeområde, har departementet foreslått å gjennomføre disse i en felles straffebestemmelse for å unngå en unødig fragmentarisk lovgivning. Departementets utgangspunkt er at gjennomføringsbestemmelsene etter sitt innhold skal svare til de folkerettslige kriminaliseringsforpliktelsene. Denne tilnærmingen må imidlertid suppleres med en generell straffverdighetsvurdering. Som eksempel på at departementet velger å gå lenger enn våre folkerettslige forpliktelser krever, kan nevnes gjennomføringen av SUA-konvensjonen artikkel 3 flg. som rammer ulike former for terrorrelaterte handlinger der skip er involvert. Begrepet "skip" er etter konvensjonen artikkel 2 og 4 begrenset til kun å gjelde sivile skip. Departementet går ikke inn for noen tilsvarende begrensning i gjennomføringsbestemmelsene, ettersom grensedragningen ikke har noen betydning for handlingenes straffverdighet. Gjennomføringsbestemmelsene vil heller ikke svare fullt ut til de underliggende kriminaliseringsforpliktelsene der flere artikler gjennomføres i en felles straffebestemmelse. For å unngå for komplekse straffebud, vil disse bestemmelsene gjennomføre forpliktelsene i en noe forenklet form.

En mer utstrakt bruk av spesialiserte straffebestemmelser vil kunne føre til en noe større overlapping mellom straffebud enn i straffeloven 1902, så vel innbyrdes mellom straffebudene i det nye kapitlet som mellom disse straffebudene og andre straffebestemmelser. Men like fullt kan gode grunner tale for å velge en slik løsning

på dette området, der det finnes mange og vidtgående internasjonale instrumenter som bare i begrenset grad er harmonisert med hverandre.

Hovedbegrunnelsen bak departementets valg av lovstruktur er ønsket om å forhindre en for utstrakt grad av kriminalisering ut over det Norge er folkerettslig forpliktet til. For eksempel kan et krav om å gå svært langt i å kriminalisere handlinger som forbereder andre straffbare handlinger, oppfylles i et særskilt straffebud som rammer forberedelse av en bestemt type lovbrudd, og ikke ved å innføre et generelt straffebud som retter seg mot forberedelseshandlinger. En annen grunn til at det vil være problematisk å benytte syntetisk lovgivning, er at de ulike konvensjonene er knyttet så tett opp mot hverandre. Som eksempel kan nevnes at terrorfinansieringskonvensjonen (se punkt 9.3) definerer terrorfinansiering som finansiering av enhver straffbar handling som omfattes av de 9 FN-konvensjonene listet opp i et eget vedlegg. Senere har også Europarådskonvensjonen om forebygging av terrorisme (se punkt 9.5) tatt i bruk en tilsvarende henvisningsteknikk. Ved å anvende spesialiserte straffebud vil vi oppfylle de kriminaliseringsforpliktelsene som påhviler oss, men ikke å gå lenger enn det handlingens straffverdighet tilsier.

Tilnærmingen får dessuten tydeligere frem at de aktuelle straffebudene må tolkes på bakgrunn av og i samsvar med de underliggende konvensjonsforpliktelsene for så vidt gjelder rekkevidden av straffebudene. Dette kan bidra til å sikre at norsk strafferett tolkes og anvendes i samsvar med Norges folkerettslige forpliktelser. Betydningen av dette argumentet skal imidlertid ikke overdrives, ettersom internasjonale konvensjoner ofte er et resultat av politiske kompromisser som ikke gir mye veiledning om hvor langt konvensjonsforpliktelsene rekker. Fremveksten av organer som kontrollerer hvordan den enkelte stat har gjennomført forpliktelsene vil på den annen side føre til at innholdet i konvensjonene blir presisert i ettertid.

I forlengelsen av dette kan en slik tilnærming lette internasjonalt rettslig samarbeid i straffesaker, både i form av utlevering og annen gjensidig bistand til og fra Norge. At vi lettere kan vise hvordan Norge har gjennomført hver enkelt konvensjonsbestemmelse, gjør det lettere å vurdere om vilkårene for å samarbeide er oppfylt, som for eksempel om handlingen som strafforfølges, er straffbar i begge land. Dette kan bidra til at domstolene og påtalemyndigheten får bedre og raskere bistand fra andre staters myndigheter. En slik tilnærming vil også kunne lette norsk politi og andre rettshåndhevende myndigheters operative samarbeid med deres utenlandske motparter.

Avslutningsvis kan det nevnes at tilnærmingen kan gjøre straffelovgivningen på dette området mer systematisk og oversiktlig, mer pedagogisk og lettere tilgjengelig. Dette er av stor betydning, ettersom feltet er gjenstand for stor oppmerksomhet både rettslig og politisk, nasjonalt og internasjonalt.

5. FORHOLDET MELLOM NASJONALE OG INTERNASJONALE TERRORHANDLINGER

De internasjonale konvensjonene beskriver de relevante terrorhandlingene som internasjonale forbrytelser. I samsvar med FN-paktens prinsipp om ikke-innblanding i andre staters indre anliggender, er statspartene derfor bare avtalemessig forpliktet til å samarbeide om strafforfølgning der forbrytelsen har tilknytning til mer enn én stat. Det vil regelmessig være tilfelle dersom forbrytelsen er foretatt i mer enn én stat, gjerningspersonene eller ofrene befinner seg i flere stater eller skadevirkningene av forbrytelsen inntreffer i flere stater.

Selv om vi etter folkeretten har adgang til å unnta rent nasjonale forhold fra bestemmelsenes virkeområde, mener departementet at en slik løsning vil være vilkårlig. Strafferetten bør normalt ikke ha andre og mildere løsninger for forbrytelser av rent nasjonal karakter enn for slike med internasjonale forgreninger. Om terrorhandlingen har tilknytningspunkter til andre stater har ingen betydning for graden av straffverdighet. Videre kan dette bero på rene tilfeldigheter.

En slik avgrensning ville videre bidra til å komplisere regelverket. Departementet går på denne bakgrunn inn for å gi bestemmelsene i terrorkapitlet anvendelse både på internasjonale og nasjonale lovbrudd.

6. HOVEDBESTEMMELSEN OM TERRORHANDLINGER

6.1 Innledning

Terrorhandling er i dag definert i straffeloven § 147 a, se fremstillingen av gjeldende rett i punkt 2.1. Som ledd i arbeidet med den nye straffeloven er det naturlig å vurdere om definisjonen skal opprettholdes, eller eventuelt endres.

Det nye kapitlet om terrorhandling skal etter forslaget bestå av en bestemmelse som definerer hva en terrorhandling er, og som setter maksimumsstraffen til fengsel inntil 21 år.

6.2 Er det behov for en definisjon?

Det finnes ingen internasjonal omforent legaldefinisjon av terrorisme. Det forhandles i regi av FN om en ny omforent konvensjon om bekjempelse av terrorisme, men forhandlingene har så langt ikke ført frem.

Begrepet terrorhandling er nesten fraværende i de internasjonale konvensjonene om bekjempelse av terrorisme. FNs terrorfinansieringskonvensjon bruker ikke begrepet "terrorist offence", men artikkel 2 inneholder i realiteten en definisjon ved at bestemmelsen viser til hvilke handlinger det er straffbart å finansiere. Konvensjonen opererer med en tosporet definisjon. For det første rammes finansiering av handlinger som er omfattet av de 10 konvensjonene og protokollene oppregnet i vedlegget til konvensjonen. For det andre rammes enhver annen

handling som er begått i den hensikt å drepe sivile eller andre som ikke tar aktivt del i fiendtlighetene i en væpnet konflikt, eller å påføre dem alvorlig legemsskade, når handlingen ut fra sin karakter eller kontekst har som formål å skape frykt i en befolkning, eller å tvinge en regjering eller en internasjonal organisasjon til å utføre eller avstå fra å utføre en handling.

Europarådskonvensjonen om forebygging av terrorisme bruker begrepet "terrorist offence". Etter konvensjonens artikkel 1 brukes begrepet om de handlinger som er omfattet av de 10 konvensjoner og protokoller som er oppregnet i vedlegget til konvensjonen. Det er særegent at Europarådskonvensjonen definerer handlinger i andre konvensjoner som terrorhandlinger, selv om konvensjonene det vises til ikke bruker denne betegnelsen. Det samme kan sies om FNs terrorfinansieringskonvensjon.

Også EUs rammebeslutning har en definisjon av terrorhandlinger. Etter artikkel 1(1) skal visse nærmere opplistede handlinger anses som terrorhandlinger dersom de er begått forsettlig og ytterligere to vilkår er oppfylt: Handlingen må etter sin art eller sammenheng kunne alvorlig skade et land eller en mellomstatlig organisasjon, og den må være begått med terrorhensikt. I kravet om terrorhensikt ligger det at handlingen må være begått "med det formål alvorligt at intimidere en befolkning, eller uretmæssigt at tvinge offentlige myndigheder eller en international organisation til at foretage eller til at undlate at foretage en handling, eller alvorligt at destabilisere eller ødelægge et lands eller en international organisations grundlæggende politiske, forfatningsmæssige, økonomiske eller samfundsmæssige strukturer." Handlingene som anses som terrorhandlinger under de nevnte omstendigheter er blant annet kapring av luftfartøy, skip eller andre kollektive transportmidler eller godstransportmidler, bortføring og gisseltaking, og alvorlige overgrep mot en persons fysiske integritet.

Straffeloven 1902 § 147 a inneholder en norsk definisjon av terrorhandlinger. Bestemmelsen, som ble innført ved lov 28. juni 2002 nr. 54, ble tatt inn i straffeloven for å oppfylle Norges forpliktelser etter FN-konvensjonen 9. desember 1999 om bekjempelse av finansiering av terrorisme og FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 (2001). Etter § 147 a første ledd anses utvalgte grove straffbare handlinger som terrorhandlinger dersom de utføres med et særlig forsett. For eksempel regnes flykapring, bombeattentater og drap som terrorhandlinger dersom gjerningspersonen for eksempel har forsett om å tvinge myndighetene til å handle mot sin vilje i viktige saker. Det samme gjelder der slike handlinger utføres med forsett om å skape alvorlig frykt i befolkningen, eller å sette funksjoner av grunnleggende betydning i samfunnet – som for eksempel den lovgivende myndighet – ut av spill.

Siden det ikke finnes noen entydig internasjonal definisjon av hva som er terrorhandlinger, har departementet vurdert å sløye en legaldefinisjon av begrepet i den nye straffeloven. Det er et alternativ å bruke "terrorhandling" i

kapitteloverskriften og som en stikkordsmessig samlebetegnelse for handlingene i kapitlet, uten å knytte rettsvirkninger til begrepet. Etter departementets syn er vi ikke folkerettslig forpliktet til å innta en slik definisjon i norsk rett: de folkerettslige instrumentene på området pålegger oss å kriminalisere visse *handlinger*, uavhengig av om disse betegnes som terrorhandlinger. EUs rammebeslutning krever på sin side at medlemsstatene rubriserer de relevante handlingene som terrorhandlinger.

Som påpekt av Sikkerhetsutvalget i NOU 1993: 3 s. 43: "Bruk av "terrorisme" som begrep i strafferettslig sammenheng forutsetter at det finnes en entydig definisjon som er såpass klar og konsis at det kan forsvares å knytte særskilte rettsvirkninger til dette. (...) I praksis vil handlinger som i dagligtale betegnes som terrorisme bestå av gjerninger som i seg selv er straffbare etter andre straffebud, men hvor formålet eller motivet for handlingen er av en spesiell art (...)". Denne innvendingen mot en legaldefinisjon gjør seg fortsatt i noen grad gjeldende, selv om den må tillegges atskillig mindre vekt i dag ettersom definisjonen i § 147 a etter hvert er innarbeidet.

Når departementet har kommet til at det fortsatt er hensiktsmessig å opprettholde en legaldefinisjon av hva som skal regnes som en terrorhandling, skyldes det særlig at en slik definisjon er tatt i bruk av stater som står oss nær og som er viktige samarbeidspartnere i kampen mot terrorisme. Departementet viser her særlig til definisjonen av terrorforbrytelser som fremgår av EUs rammebeslutning, og som er gjennomført i EUs medlemsstater. En ensartet lovgivning på dette området vil lette samarbeidet mellom statene, fordi viktige internasjonale instrumenter om gjensidig bistand i straffesaker knytter rettsvirkninger til utvalgte kategorier straffbare handlinger. Et eksempel på dette er EUs rammebeslutning om den europeiske arrestordren (2002/584/JIS), som gjør unntak fra de alminnelige vilkårene for overlevering av personer for strafforfølgning dersom forfølgningen retter seg mot blant annet terrorhandlinger. Norge har sluttet seg til en parallellavtale til arrestordren, og dersom vi ikke har en definisjon av slike handlinger, vil det bli mer komplisert og tidkrevende å dra nytte av det effektiviseringspotensialet som ligger i arrestordreavtalen.

Departementet går på denne bakgrunnen inn for å videreføre definisjonen av terrorhandlinger i straffeloven 1902 § 147 a. Det foreslås imidlertid å snevre inn definisjonen på ett punkt: Det skal kreves en kvalifisert form for terrorforsett, nemlig terrorhensikt (se punkt 6.3), Endringen knytter den norske definisjonen tettere opp til definisjonen i EUs rammebeslutning. I tråd med målet om å gjøre straffeloven 2005 mer tilgjengelig enn dagens straffelov, foreslås det dessuten at henvisningen til de straffbare handlinger som skal kunne utgjøre en terrorhandling om de begås med terrorhensikt, suppleres med en kortfattet karakteristikk av straffebudet det vises til.

Ettersom arbeidet med den spesielle delen i straffeloven 2005 ikke er sluttført, viser utkastet til lovtekst til bestemmelser i straffeloven 1902 som tilsvarer dem som vil bli tatt inn i straffeloven 2005. Straffeloven 2005 er basert på en fortløpende paragrafnummerering. Ettersom det pr i dag ikke er tatt endelig stilling til hvor

kapitlet om terrorhandlinger skal plasseres, brukes nummereringen §§ 1-22 i høringsnotatet.

6.3 Terrorforsett eller -hensikt?

Det som skiller en terrorhandling fra andre alvorlige straffbare handlinger, er at gjerningspersonen hadde en bestemt psykisk innstilling – gjerne omtalt som terrorforsett – da han begikk handlingen. Med terrorforsett siktes det til de spesielle følgene gjerningspersonen hadde forsett om ville bli fremkalt gjennom handlingen, for eksempel å tvinge en stat til å gjøre eller unnlate noe, jf. definisjonen i straffeloven 1902 § 147 a første ledd. Forsettet er oppfylt ved at gjerningspersonen har til hensikt, er klar over eller holder det som mest sannsynlig at følgen vil inntre, jf. definisjonen av forsett i straffeloven 2005 § 22 første ledd. Men det foreligger også forsett dersom gjerningspersonen holdt følgen som mulig, og bestemte seg for å handle selv om den mest sannsynlig ville inntre (eventuelt forsett), se § 22 første ledd bokstav c. Terrorforsettet er et såkalt subjektivt overskudd, dvs. et tilleggsvilkår om subjektiv skyld som ikke gjenspeiles i den objektive gjerningsbeskrivelsen. Det kreves ikke at følgen faktisk har inntrådt.

Straffeloven § 147 a og lov 20. mars 1998 nr. 10 om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven) § 3 nr. 5 bruker forskjellige kriterier for å angi terrorforsettet. Etter § 147 a er det avgjørende om handlingen er begått ”med det forsett 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; å skape alvorlig frykt i en befolkning, eller urettmessig å tvinge offentlige myndigheter eller en mellomstatlig organisasjon til å gjøre, tåle eller unnlate noe av vesentlig betydning for landet eller organisasjonen, eller for et annet land eller en annen mellomstatlig organisasjon.” Bestemmelsen lar det *umiddelbare målet* for handlingen være avgjørende. Sikkerhetsloven § 3 nr. 5 krever derimot at handlingen er foretatt ”i et forsøk på å legge press på landets myndigheter eller befolkning eller samfunnet for øvrig for å oppnå politiske, religiøse eller ideologiske mål.” Denne bestemmelsen lar det *bakenforliggende formålet* med handlingen være avgjørende.

I den grad de internasjonale konvensjonene om bekjempelse av terrorisme og EUs rammebeslutning krever terrorforsett, lar de det umiddelbare målet med handlingen avgjørende for straffbarheten. Selv om handlingene ofte vil være politisk, religiøs eller ideologisk motivert, er dette ikke noen betingelse etter disse instrumentene.

Etter straffeloven 1902 § 147 a er det som nevnt krav om at de nevnte handlingene er begått med et særlig ”forsett”. Det stilles ikke krav om hensikt. Dette er i samsvar med tilnærmingen i Danmark. I Sverige og Finland kreves det derimot at handlingene er utført med en særlig hensikt.

Straffelovkommisjonen går inn for å erstatte straffelovens hensiktskrav med et krav om forsett, jf. delutredning VII (NOU 2002:4) s. 170. Som hovedbegrunnelse oppgir

kommisjonen at lovredaksjonen og bevisbedømmelsen ved skyldspørsmålet vil bli enklere, samt at straffebudene, uavhengig av skyldkravet, i all hovedsak vil ramme de samme handlingene. Straffelovkommisjonen påpeker imidlertid at det i visse tilfeller kan være grunn til å operere med et hensiktskrav.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på om det i definisjonen av terrorhandlinger ikke bare bør kreves forsett, men hensikt for at en straffbar handling skal anses som en terrorhandling. Argumentene for en slik løsning er for det første et ønske om ikke å la definisjonen av terrorhandlinger og dermed reglene om straffskjerpelse og straffbar forberedelse mv. favne unødig vidt. Særlig definisjonen i straffeloven 2005 § 22 av eventuelt forsett gjør at definisjonen av terrorhandlinger favner temmelig vidt og fjerner seg fra den tradisjonelle oppfatningen av terrorisme som et utslag av en spesiell motivasjon eller beveggrunn. Det er særlig motivasjonen, ønsket om å oppnå et nærmere bestemt mål, som gjør at man kan skille terrorhandlinger fra andre handlinger som i sitt ytre er identiske. Ved å inkludere alle former for forsett vil bestemmelsen også omfatte handlinger som det kanskje ikke er naturlig å omtale som terrorhandlinger. For det tilfelle at en petroleumsinstallasjon blir bombet i den hensikt å skade eieren økonomisk, kan det hevdes at det ikke er helt treffende å rubrisere handlingen som en terrorhandling, selv om gjerningspersonen regnet det som sannsynlig at dette ville skape alvorlig frykt i befolkningen. Handlingen vil imidlertid uansett være å anse som et grovt anslag, som kan straffes strengt etter andre bestemmelser i straffeloven. Et krav om terrorhensikt bringer oss dessuten mer på linje med rettstilstanden i de fleste andre europeiske land. Det fremste argumentet for å beholde et vidt definert subjektivt overskudd er trolig at det i noen tilfeller kan være vanskelig å bevise at gjerningsmannen hadde terrorhensikt. Men terrorhensikten har ingen betydning for grensen mellom straffbar og straffri handling. For det tilfelle at terrorhensikten ikke lar seg bevise, vil gjerningspersonen uansett kunne straffes for et annet alvorlig lovbrudd. Ulempene med et strengt subjektivt vilkår kommer klarere frem hvis det er spørsmål om å ta i bruk inngripende metoder, jf. for eksempel straffeprosessloven § 216 om romavlytting. Slik avlytting kan bare tillates for noen få utvalgte straffbare handlinger, blant dem § 147 a første og annet ledd.

For så vidt gjelder terrorforsettets materielle innhold, foreslår departementet i det vesentlige å videreføre elementene fra straffeloven 1902 § 147 a. Etter utkastet må derfor handlingen være begått i den hensikt å 1) 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, 2) å skape alvorlig frykt i en befolkning, eller 3) urettmessig å tvinge offentlige myndigheter eller en mellomstatlig organisasjon til å gjøre, tåle eller unnlate noe av vesentlig betydning for landet eller organisasjonen, eller for et annet land eller en annen mellomstatlig organisasjon. Departementet viser til Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) s. 91 flg. for en nærmere drøftelse av terrorforsettet i straffeloven § 147 a.

6.4 Nærmere om definisjonen av terrorhandlinger

Når det gjelder hvilke straffbare handlinger som skal anses som terrorhandlinger dersom de oppfyller de nevnte vilkårene, foreslår departementet i det vesentlige å videreføre straffeloven 1902 § 147 a i utkastet til § 1. Som det fremgår av punkt 4, har imidlertid departementet valgt en ny lovstruktur. Dette, sammen med at kapitlet skal inngå i den nye straffeloven, innebærer at henvisningene i utkastet til § 1 første ledd ikke fullt ut vil svare til straffebudene som er listet opp i § 147 a første ledd. Til tross for denne omstruktureringen vil de straffbare handlingene som omfattes av de to definisjonene av terrorhandlinger i det store og det hele være sammenfallende.

Bestemmelsene som er inntatt i utkastet til § 1 følger et tosporet system. For det første vises det til enkelte av straffebestemmelsene i terrorkapitlet, jf. første ledd bokstav a. De straffebudene i terrorkapitlet som ikke omfattes av oppregningen i § 1, er de som regulerer forberedelseshandlinger eller på annet vis terrorrelaterte handlinger, og som ikke er naturlig å definere som en terrorhandling i seg selv. For det andre vises det til bestemmelser i øvrige kapitler i straffeloven der lovbruddet naturlig bør anses som en terrorhandling når det er begått med terrorhensikt, jf. første ledd bokstav b, c og d. Den sistnevnte oppstillingen omfatter straffebudene som er nevnt i § 147 a første ledd og som videreføres i den nye straffeloven.

De straffbare handlingene som omfattes av definisjonen i utkastet til § 1 svarer i det vesentlige til EUs rammebeslutning artikkel 1(1). Departementet vil likevel peke på enkelte forskjeller: Etter rammebeslutningen artikkel 1(1) første ledd bokstav d kan omfattende ødeleggelse av et offentlig sted eller privat eiendom utgjøre en terrorhandling dersom dette sannsynligvis vil sette menneskeliv i fare eller resultere i betydelig økonomisk tap. Departementet har vurdert å innta visse former for grovt skadeverk i oppregningen i utkastet til § 1, men går ikke inn for en slik løsning. Grovt skadeverk ble vurdert inntatt i straffeloven 1902 § 147 a, jf. Ot.prp. nr. 60 (2001-2002). Her uttalte departementet følgende:

”Erfaringene fra demonstrasjonene under WTO-toppmøtene i Genova og Gøteborg viser at slike opptøyer lett kan lede til grovt skadeverk, uten at det er naturlig å karakterisere handlingene som terrorisme. Kostbare butikkvinduer blir for eksempel knust, eller en parkert bil ødelagt. Departementet går derfor inn for at overtredelse av straffeloven § 292 om grovt skadeverk ikke bør anses som noen terrorhandling selv om terrorforsettet er oppfylt.”

Departementet er av samme oppfatning i dag. I denne sammenheng bør det nevnes at departementet vil fremme forslag om en egen bestemmelse om momenter som skal tillegges vekt innenfor de alminnelige strafferammer. Terrorhensikt er ett av momentene som vil inngå i oppregningen. Dette innebærer at denne særlig straffverdige hensikten kan tillegges betydning også for straffutmålingen ved andre typer straffbare handlinger enn dem som inngår i oppregningen i utkastet til § 1. Videre viser departementet til at enkelte særlige former for grovt skadeverk er straffbare etter bestemmelsene i terrorkapitlet, og dermed vil omfattes av definisjonen av terrorhandlinger, jf. utkast til § 1 første ledd bokstav a.

En ytterligere forskjell fra EUs rammebeslutning er at den inkluderer trusler om å begå en terrorhandling i definisjonen av terrorhandlinger. Spørsmålet om trusler burde tas inn i oppregningen i § 147 a ble vurdert i Ot.prp. nr. 60 (2001-2002) på s. 37. Departementet konkluderte med at trusler ikke burde omfattes av oppregningen, under henvisning til at slike handlinger oftest er mindre alvorlige enn fullbyrdede terrorhandlinger. Departementet er av samme oppfatning i dag. Videre påpekes det at en bør skille mellom utførte terrorhandlinger og trusler om dette, for klart å markere hva som er hovedhandlingen. Trusler behandles nærmere i høringsnotatet punkt 9.1.

Etter departementets syn vil ikke disse forskjellene mellom norsk straffelov og EUs rammebeslutning medføre problemer av betydning for det rettslige samarbeidet. EUs medlemsstater har gjennomført rammebeslutningen på ulike måter, og det forholdsvis store forskjeller mellom lovgivningen i de enkelte medlemsland på dette området. Dette har sammenheng med at forbrytelseskategoriene i rammeavgjørelsen artikkel 1(1) ikke har direkte paralleller i nasjonal lovgivning. Departementets forslag innebærer neppe større avvik fra EUs rammebeslutning enn det som gjelder ellers i EU-området.

I definisjonen av terrorhandlinger i straffeloven 1902 § 147 a oppstilles det ikke ytterligere objektive vilkår for at en av de utvalgte straffbare handlingene skal anses som en terrorhandling. Det er utelukkende terrorforsettet som skiller en terrorhandling fra en av de straffbare handlingene det vises til i bestemmelsen.

Definisjonen av terrorhandlinger i EUs rammebeslutning om bekjempelse av terrorisme inneholder et vilkår om at handlingene ”i kraft af deres karakter eller den sammenheng, hvori de begås, kan tilføje et land eller en international organisation alvorlig skade”, jf. artikkel 1(1). Definisjonen tolkes slik at det er tilstrekkelig med en abstrakt fare. Vilkåret er tatt opp i lovgivningen blant annet i Danmark og Sverige. Straffeloven 1902 § 147 a inneholder ikke noe krav om at handlingen må ha et slikt særlig skadepotensial.

Departementet har vurdert om dette objektive vilkåret burde tas inn i definisjonen av terrorhandlinger i den nye straffeloven, men går ikke inn for en slik løsning.

Det er ikke umiddelbart gitt hva som ligger i vilkåret om at handlingen alvorlig må kunne skade en stat eller en mellomstatlig organisasjon, og dette vil kunne gi opphav til en rekke tolkingsspørsmål i praksis, samtidig som det ikke er noe stort behov for en slik begrensning i den norske definisjonen, se neste avsnitt.

Vilkåret i rammebeslutningen må ses i sammenheng med at EUs definisjon av terrorlovbrudd favner vidt. Oppregningen i artikkel 1(1) inkluderer omfattende ødeleggelse av et offentlig sted eller privat eiendom og terrortrusler. I fravær av et slikt kvalifikasjonskrav ville det kunne oppstå situasjoner der en gjerningsperson

oppfylte hovedvilkårene i rammebeslutningen artikkel 1(1) uten at handlingen reelt sett burde anses som en terrorhandling. Departementets forslag til definisjon av terrorhandlinger favner ikke like vidt som EUs rammebeslutning artikkel 1(1); omfattende ødeleggelse av et offentlig sted eller privat eiendom og terrortrusler faller utenfor oppregningen. Forbrytelseskategoriene som omfattes av utkastet til § 1 er av en så alvorlig karakter at de bør anses som terrorhandlinger dersom de er utøvd med terrorhensikt. Det er derfor ikke behov for å innta ytterligere et objektive vilkår om handlingens skadepotensial. Videre antar departementet at de opplistede forbrytelseskategoriene regelmessig vil ha et skadepotensial som nevnt, og at et slikt objektive tilleggsvilkår derfor vil ha liten selvstendig betydning.

6.5 Forhøyd maksimumsstraff for grove terrorhandlinger

Departementet foreslo i Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) å heve maksimumsstraffen til 30 år for krigsforbrytelser, forbrytelser mot menneskeheten og folkemord. Departementet holdt det i den proposisjonen åpent om en strafferamme på 30 år også bør settes for de mest graverende formene for terrorhandlinger, jf. proposisjonen side 147. Under behandlingen i Stortinget ba flertallet i justiskomiteen, alle unntatt representanten fra SV, regjeringen om å legge frem et forslag om at de groveste terrorhandlingene skal kunne straffes med fengsel inntil 30 år, jf. Innst. O. nr. 72 (2004-2005) side 34. Verken departementet eller Stortinget gikk nærmere inn på hvilke terrorhandlinger som skal anses som grove, slik at fengsel inntil 30 år skal kunne tas i bruk.

Departementet følger opp dette og foreslår en øvre strafferamme på fengsel inntil 30 år for de aller alvorligste terrorhandlingene. Departementet har vurdert flere måter å definere grove terrorhandlinger på. Én mulighet er å bestemme at terrorhandlingen bare skal anses som grov dersom den har alvorlig skadet en stat eller en mellomstatlig organisasjon, og den har ledet til tap av flere menneskeliv. Fordelen med en slik kategorisk løsning er at den bare åpner for fengsel inntil 30 år ved sammenstøt av lovbrudd som hver for seg ofte vil kunne straffes med fengsel inntil 21 år. Det har imidlertid sine ulemper å ta i bruk absolutte vilkår for når en terrorhandling skal anses som grov, og det bryter med systematikken i den nye loven for øvrig.

En annen mulighet er å innta en ikke-uttømmende liste over momenter som skal tas i betraktning i vurderingen av om en terrorhandling skal anses som grov. Departementet går inn for denne løsningen, og viser til Ot.prp. nr. 90 (2003-2004), hvor departementet anfører at

”i bestemmelsene om henholdsvis liten og grov overtredelse [bør det] angis de sentrale momenter av både objektive og subjektive karakter som er avgjørende for at handlingen graderes ned eller opp. Slik hovedregelen også er i dag, bør imidlertid momentene i oppregningen verken være nødvendig eller tilstrekkelige. I dette ligger først og fremst at også andre momenter enn dem som er nevnt i oppregningen, kan påvirke graderingen. Men det innebærer også at handlingen ikke nødvendigvis graderes ned eller opp i forhold til

vanlig overtredelse selv om en eller flere av de omstendigheter som er nevnt forekommer. Som hovedregel blir derfor de omstendighetene som nevnes, bare sentrale veiledende momenter i en helhetsvurdering.”

Etter departementets syn bør de relevante momentene knytte seg til virkningene av terrorhandlingen – dvs. om handlingen alvorlig har skadet en stat eller en mellomstatlig organisasjon og om den har ledet til tap av flere menneskeliv, midlene som er brukt og gjerningsmannens særlige posisjon. Sistnevnte moment kan eksempelvis komme inn der gjerningspersonen har en betrodd stilling på en flyplass eller i en sentral statlig institusjon.

Departementet har vurdert å ta med enkelte andre momenter, blant annet om handlingen er begått som ledd i organisert virksomhet og om handlingen inngår som en del av et kriminelt mønster. Når departementet likevel har funnet at disse momentene ikke bør inngå i oppregningen, er det fordi disse forholdene regelmessig vil foreligge ved terrorhandlinger. En 30 års strafferamme bør være forbeholdt særlige tilfeller, og det er viktig å sørge for at dette ikke reelt sett blir hovedregelen.

Et særlig spørsmål er om strafferammen bør kunne heves ved grove overtredelser av alle de straffbare handlingene i utkastet til § 1 første ledd. Det kan være en mulig løsning å utforme bestemmelsen om grove terrorhandlinger slik at bare de mest alvorlige lovbruddene som nevnt i § 1 skal kunne anses som grove terrorhandlinger, dvs. bestemmelser som har et særlig stort skadepotensial. I de øvrige tilfellene vil lovens alminnelige strafferamme kunne være tilstrekkelig, som for eksempel utkastet til §§ 14 og 15 om henholdsvis angrep på internasjonalt beskyttede personer og gisseltaking; straffeloven [1902] §§ 223 til 225 om henholdsvis ulovlig frihetsberøvelse, menneskehandel eller slavehandel samt straffeloven [1902] §§ 231 jf. 232 og § 233 om henholdsvis grov legemsbeskadigelse og drap. En slik tilnærming ville imidlertid komplisere lovreguleringen unødig, og departementet går derfor ikke inn for dette. Angivelsen av momenter som skal tas i betraktning i vurderingen av om en terrorhandling skal anses som grov, vil i tilstrekkelig grad snevre inn virkeområdet for fengselsstraff inntil 30 år.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på hvilke terrorhandlinger som bør anses som grove.

6.6 Forhøyd maksimumsstraff ved konkurrens?

Straffeloven 2005 § 79 første ledd bokstav a forhøyer maksimumsstraffen ved konkurrens. Den maksimale strafferammen ved konkurrens er fengsel i 21 år, og bestemmelsen får derfor ingen selvstendig betydning for strafferammen ved terrorhandlinger.

Ved sammenstøt av flere terrorhandlinger vil en raskt ”stange hodet i taket” i den forstand at den øvre strafferammen blir den samme som om gjerningspersonen bare hadde begått én terrorhandling. Problemstillingen er ikke særegen for

terrorhandlinger. Også ved sammenstøt av andre forbrytelser, eksempelvis drap, kan den øvre strafferammen ved konkurrans innebære at strafferammen ikke forhøyes ut over det som allerede følger av ett av straffebudene vedkommende skal dømmes etter. En generell heving av strafferammen til 30 års fengsel ved sammenstøt av særlig alvorlige lovbrudd ble vurdert av departementet i Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) s. 147 flg. Departementet gikk ikke inn for en slik regel, under henvisning til at verken prevensjonshensynet eller rettferdighets- og rimelighetsbetraktninger talte for en slik endring av strafferammen. Slik er det fortsatt. Det kan imidlertid hevdes at terrorhandlinger har en annen karakter enn de fleste andre lovbrudd: I tillegg til å skape frykt og usikkerhet i befolkningen og ofte medføre tap av menneskeliv, utfordrer terrorismen det verdigrunnlaget demokratiske stater er tuftet på. Det kan derfor spørres om det er særlige hensyn som taler for å legge til grunn en annen løsning enn det departementet på generelt grunnlag gikk inn for i Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) for så vidt gjelder sammenstøt av terrorhandlinger.

Etter departementets syn kan ikke prevensjonshensyn tale for å heve strafferammen. Den allmennpreventive virkningen av høye strafferammer må antas å være begrenset ved terrorhandlinger, ettersom den særlige motivasjonen gjør at gjerningspersonen i liten grad styres av rasjonelle avveininger basert på loven. Videre vil den som ikke lar sin atferd styre av en utsikt til 21 års fengsel, neppe gjøre det om straffen blir hevet til fengsel i 30 år. Når det gjelder individualprevensjon, viser departementet til muligheten for å idømme forvaring, jf. straffeloven 2005 § 40, i tilfeller der det er en nærliggende fare for at lovbrøyteren på nytt vil begå et tilsvarende alvorlig lovbrudd. Gjentakelsesfaren vil regelmessig være betydelig for den som har begått en terrorhandling. En eventuell heving av den øvre strafferammen ved sammenstøt av terrorlovbrudd måtte eventuelt begrunnes med rettferdighets- og rimelighetsbetraktninger, både forholdet mellom handlingen og straffen (utvekslingsrettferdighet) og forholdet mellom slike sammenstøtstilfeller og mindre alvorlige tilfeller (fordelingsrettferdighet). Departementet finner ikke disse hensynene tungtveiende nok til å begrunne en særskilt regel om fengselsstraff inntil 30 år ved konkurrans, men ber om høringsinstansenes syn. De hensyn som kan tale for en særskilt konkurransregel er forøvrig et stykke på vei ivare tatt i forslaget til forhøyet straff for grove terrorhandlinger, se forslaget til § 2 annet ledd. Fordelen med en slik løsning er at den åpner for en skjønnsmessig vurdering av om det er hensiktsmessig og rimelig å ta i bruk fengsel inntil 30 år, mens en konkurransregel mer kategorisk vil åpne for en forhøyet maksimumsstraff.

6.7 Utkast til lovtekst

§ 1. Straff for terrorhandlinger

Følgende straffbare handlinger anses som terrorhandlinger og straffes med fengsel inntil 21 år dersom de er begått i terrorhensikt som nevnt i annet ledd

- a) straffbare handlinger som nevnt i §§ 3, 4, 5 første ledd, 7 første ledd bokstav a og c, 8, 9 og 10,

- b) allmennfarlige forbrytelser som nevnt i [straffeloven 1902] §§ 148, 151 a, 151 b første ledd jf. tredje ledd, 152 annet ledd, 152 a annet ledd, 152 b, 153 første til tredje ledd, 153 a og 154,
- c) ulovlig frihetsberøvelse, menneskehandel og slavehandel som nevnt i [straffeloven 1902] §§ 223 annet ledd, 224 eller 225 første og annet ledd, og
- d) grov legemsbeskadigelse og drap som nevnt i [straffeloven 1902] §§ 231 jf. 232 og 233.

Terrorhensikt foreligger dersom en straffbar handling begås for

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

§ 2. Grove terrorhandlinger

Grov overtredelse av § 1 straffes med fengsel inntil 30 år.

I vurderingen av om terrorhandlingen er grov, skal det særlig legges vekt på om den

- a) har hatt særlig alvorlige virkninger for en stat eller en mellomstatlig organisasjon,
- b) har ført til tap av menneskeliv,
- c) er utført med særlig skadelige midler, eller
- d) er utført av en person i en betrodd stilling.

7. GENERELT OM STRAFFERAMMENE

De internasjonale terrorkonvensjonene som inneholder kriminaliseringsforpliktelser, foretar ingen harmonisering av strafferammene. Statspartene pålegges imidlertid å innføre strenge straffer for overtredelser av de aktuelle straffebudene. Som eksempel kan nevnes FNs terrorfinansieringskonvensjon artikkel 4 bokstav b, som krever at handlingene gjøres "punishable by appropriate penalties which take into account the grave nature of the offences." Heller ikke EUs rammebeslutning harmoniserer strafferammene, men nøyter seg med å pålegge statene å fastsette strengere straffer enn det som ville ha vært tilfellet i fravær av terrorhensikt. Et unntak her er bestemmelsen som påbyr kriminalisering av ledelse og deltakelse i terrorgrupper: Her foreskriver rammebeslutningen minstekrav til maksimumsstraffen på henholdsvis 15 og 8 års fengsel.

Norsk straffelovgivning har i dag vide strafferammer for terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger og for medvirkning til eller forsøk på slike handlinger. Reglene om konkurrens, jf. straffeloven 1902 § 62 som er videreført i straffeloven 2005 § 79, vil etter omstendighetene utvide strafferammene ytterligere.

For terrorhandlinger vil det være naturlig å videreføre strafferammen på 21 års fengsel som fremgår av straffeloven § 147 a. I tillegg kommer strafferammen på 30 år for grove overtredelser.

For så vidt gjelder terrorrelaterte handlinger, vil strafferammen måtte avhenge av handlingens karakter. Det vil her være naturlig å se hen til strafferammene i beslektede straffebud i straffeloven 1902. Som et utgangspunkt bør strafferammen for forberedelseshandlinger være lavere enn for hovedhandlingene. Fastsettelsen av strafferammene kompliseres imidlertid ved at enkelte av kriminaliseringsforpliktelsene gjelder handlinger som etter sin art er svært forskjellige. Som eksempel kan nevnes at Wienkonvensjonen om fysisk beskyttelse av nukleært materiale og nukleære anlegg artikkel 7(1) pålegger statene å kriminalisere ulike former for befatning med nukleært materiale. Noen av disse formene for befatning – som mottakelse og besittelse av nukleært materiale – kan best karakteriseres som forberedelseshandlinger.

En nærmere drøftelse av strafferammene følger i tilknytning til de enkelte straffebud.

8. SÆRSKILTE STRAFFEBUD SOM GJENNOMFØRER MER SPESIALISERTE INTERNASJONALE INSTRUMENTER OM TERRORBEKJEMPELSE

8.1 Terrorhandlinger mot, på eller fra skip og plattformer

8.1.1 SUA-konvensjonen 1988 og 2005 og plattformprotokollen 1988 og 2005

8.1.1.1 Generelt om konvensjonen og protokollen

Konvensjonen 10. mars 1988 til bekjempelse av ulovlige handlinger mot sikkerheten ved skipsfart (Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation – heretter SUA-konvensjonen 1988) og protokollen 10. mars 1988 til bekjempelse av ulovlige handlinger mot sikkerheten ved faste plattformer plassert på kontinentalsokkelen (heretter plattformprotokollen 1988) ble ratifisert av Norge 18. april 1991. Begge instrumentene trådte i kraft 1. mars 1992, og regnes blant FNs antiterrorkonvensjoner.

En revisjon av SUA-konvensjonen 1988 og plattformprotokollen 1988 – kalt henholdsvis SUA-konvensjonen 2005 og plattformprotokollen 2005 – ble vedtatt ved to nye protokoller 14. oktober 2005, som ble åpnet for undertegning fra 14. februar 2006. Norge har undertegnet protokollene, men disse har ennå ikke trådt i kraft. Felles for de nye protokollene er at de inneholder et sett straffebestemmelser mot terrorrelaterte handlinger foretatt mot, på eller fra henholdsvis et skip eller en plattform. Protokollen til SUA-konvensjonen vil også ramme bruk av skip som et middel til å utøve en slik handling. Endringene styrker konvensjonen og protokollen

som antiterrorinstrumenter. Henvisninger i det følgende til konvensjonen eller protokollen er til henholdsvis SUA-konvensjonen 2005 og plattformprotokollen 2005, det vil si til de reviderte og konsoliderte instrumentene.

SUA-konvensjonen artikkel 3 og plattformprotokollen artikkel 2 er hovedsakelig inspirert av henholdsvis Montrealkonvensjonen artikkel 1 og Montrealprotokollen artikkel II. Kapringsbestemmelsene er imidlertid inspirert av Haagkonvensjonen artikkel 1. For en nærmere behandling av disse bestemmelsene vises det til henholdsvis punkt 8.2.2. og 8.2.1.

8.1.1.2 Kriminaliseringsforpliktelsene

Konvensjonen rammer fem ulike grupper av handlinger. Artikkel 3 rammer kapring og ulike former for forstyrrelse av den sikre drift av skip og *3bis*(1) (a) retter seg mot bruk og utslipp av særlig farlig stoff, der skip er involvert. Artikkel *3bis*(1) (b), som det gjøres enkelte unntak fra i artikkel *3bis*(2), retter seg mot spredning av ulike former for masseødelegglesesvåpen og relatert materiale, inkludert flerbruksvarer (såkalt "dual-use"), ved transport på skip. Artikkel *3ter* retter seg mot den som ved transport på skip bistår en annen person med å unnsnippe strafforfølgning, der den som bistår, har viten om at den andre personen har begått en forbrytelse som rammes av en av FNs øvrige antiterrorkonvensjoner. Artikkel *3quater* rammer dessuten forsøk og ulike former for medvirkning.

Plattformprotokollen artikkel 2 retter seg mot kapring og ulike former for forstyrrelse av den sikre drift av plattform, mens artikkel *2bis* rammer bruk og utslipp av særlig farlig stoff. Artikkel *2ter* rammer dessuten forsøk og ulike former for medvirkning.

Artiklene i originaltekst er tatt inn i vedlegget til slutt i høringsnotatet, se punkt 12 og 13.

8.1.1.3 Unntak og begrensninger i konvensjonens og protokollens virkeområde

I utkastet til § 5 annet ledd om transport av særlig farlig stoff, er det foreslått en uttrykkelig rettsstridsreservasjon. Denne knytter seg til artikkel *3bis*(2), og innebærer at transport med tilknytning til atomvåpen- eller kjernekraftprogrammer mv. ikke skal rammes av SUA-konvensjonen artikkel *3bis*(1) (b) (iii) eller (iv) dersom transporten skjer til eller fra territoriet til en stat som har sluttet seg til ikke-spredningsavtalen 1. juli 1968 (NPT) eller for øvrig skjer under en slik stats kontroll og transporten dessuten oppfyller to tilleggsvilkår. Overføringen eller mottaket som transporten resulterer i, må ikke stride mot NPT-forpliktelsene til staten(e) som er involvert. I tillegg – dersom transporten gjelder fremføringsmidler for atomvåpen eller flerbruksmateriale som er ment for slike fremføringsmidler – må staten som får overført eller mottar det som transporteres, være en av atomvåpenstatene ifølge NPT (de såkalte P-5: Frankrike, Kina, Russland, Storbritannia og USA). Transport av fremføringsmidler eller flerbruksmateriale som nevnt skal rammes dersom den staten som får overført eller mottar det som transporteres, ikke er part i NPT eller er

part, men uten å ha fått anerkjent noen rett til å ha atomvåpen. For øvrig – for så vidt det gjelder andre ting som er omfattet av artikkel 3*bis*(b) (iii) eller (iv) – er det meningen å ramme enhver transport som skjer helt uten at noen NPT-stat står for eller spiller en styrende rolle i transporten eller står for transporten.

Konvensjonens bestemmelser om transport av masseødeleggelsesvåpen mv., særlig bestemmelsene med tilknytning til atomvåpen, må også ses i sammenheng med artikkel 2*bis*(3), som slår fast at konvensjonen ikke berører reglene som følger av NPT, biologivåpenkonvensjonen 10. april 1972 eller kjemivåpenkonvensjonen 13. januar 1993.

Unntaket som foreslås i § 6 annet ledd, paragrafen som skal gjennomføre konvensjonen artikkel 3*ter*, må baseres på at Norge avgir en erklæring i samsvar med konvensjonen artikkel 21(3). Bestemmelsen åpner for at statene kan erklære at artikkel 3*ter* vil anvendes i overensstemmelse med interne strafferettslige regler om unntak for familiemedlemmer. Ved å avgi en slik erklæring, vil Norge kunne holde på et unntak som tilsvarende straffeloven 1902 § 132 tredje ledd, jf. § 5. Unntaket er videreført i straffeloven 2005 § 9.

8.1.1.4 Gjennomføringen i norsk rett i dag

Kriminaliseringsforpliktelsene i SUA-konvensjonen 1988 og plattformprotokollen 1988, som svarte til SUA-konvensjonen 2005 artikkel 3 sammenholdt med 3*quater* og SUA-konvensjonen 2005 artikkel 2 sammenholdt med 2*ter*, ble i norsk rett ansett som gjennomført ved blant annet straffeloven 1902 §§ 148, 150, 151 a, 161 og 349 samt straffeloven 1902 kapittel 22 og 28, jf. St.prp. nr. 60 (1989-90) punkt 3 side 3, jf. punkt 4 side 5.

8.1.1.5 Departementets forslag

Formuleringen ”betydelig skade på legeme” i utkastet til lovtekst (”serious bodily injury” i konvensjonen) skal forstås som ”betydelig skade på legeme og helse”, slik dette er definert i straffeloven 2005 § 11, men med unntak av psykisk sykdom eller skade.

Begrepet ”ship” er i konvensjonen gitt en meget vid definisjon, jf. artikkel 1(a), og en tilsvarende vid forståelse må legges til grunn for begrepet ”skip” som er brukt i utkastet til lovtekst. Men det er visse begrensninger i konvensjonens virkefelt, jf. artikkel 2 og 4, slik at den bare omfatter sivile skip. Departementet går ikke inn for å begrense gjennomføringsbestemmelsen i tråd med dette, ettersom det ikke har betydning for handlingenes straffverdighet hvorvidt det er tale om et sivilt skip. Denne tilnærmingen sammenfaller med tilnærmingen som her er tatt til gjennomføringen av Haagkonvensjonen, Montrealkonvensjonen og Montrealprotokollen.

Kapringsbestemmelsen i SUA-konvensjonen artikkel 3(1) (a) og plattformprotokollen artikkel 2(1) (a) svarer i det vesentlige til Haagkonvensjonen artikkel 1.

Departementet går derfor inn for at disse forpliktelsene gjennomføres ved et felles straffebud om kapring. Konvensjonene og protokollen krever at kapringen skjer "ved vold eller trusler". Enhver form for vold og trusler omfattes, uansett om det trues med å bruke vold eller ikke. Det skal bare en relativt liten kraftanvendelse til for denne anses som vold. Trusler omfattes som gjerningsmiddel uavhengig av om de fremsettes i ord eller handling. Departementet er imidlertid av den oppfatning at en bør dekke alle ulovlige pressmidler, og foreslår at dette kommer til uttrykk i lovteksten i § 3.

SUA-konvensjonen og plattformprotokollen har bestemmelser som rammer visse handlinger som svekker sikkerheten ved skip og faste plattformer, jf. henholdsvis artikkel 3(1) bokstav b til f og artikkel 2(1) bokstav b til d. Montrealkonvensjonen inneholder lignende bestemmelser for så vidt gjelder sikkerheten i luftfarten og ved flypasser, jf. artikkel 1(1) og (1bis). Selv om bestemmelsene ikke er fullt ut identiske, går departementet – ut fra hensynet til å gjøre regelverket mest mulig oversiktlig – inn for å gjennomføre forpliktelsene i et felles straffebud. Norge har ingen folkerettslig plikt til å ha straffebud som rammer forstyrrelse av den sikre drift av jernbane, men straffeloven 1902 § 150 første ledd bokstav e rammer i dag – i tillegg til sikkerheten ved skip, luftfartøy og innretninger eller anlegg på kontinentalsokkelen – også jernbane. Straffelovkommisjonen foreslår å videreføre denne bestemmelsen, jf. delutredning VII side 301. Etter departementets syn vil det være lite hensiktsmessig å vedta en egen straffebestemmelse om inngrep mot av sikkerheten ved jernbane og eventuelt andre transportmidler i et annet kapittel i straffeloven. Hensynet til et oversiktlig regelverk tilsier en samlet regulering, og departementet går derfor inn for å la bestemmelsen som gjennomfører forpliktelsene etter SUA-konvensjonen, plattformprotokollen og Montrealkonvensjonen også omfatte sikkerheten ved jernbaner. Departementet foreslår videre at virkeområdet utvides til også å omfatte forstyrrelse av den sikre bussdrift. Dette vil innebære en nykriminalisering, men skadefølgeprinsippet – herunder farepotensialet – tilsier en slik løsning, ettersom konsekvensene vil kunne være like omfattende overfor bussdrift som for jernbanedrift.

Gjerningsbeskrivelsen i SUA-konvensjonen artikkel 3(1) (b)-(f), plattformprotokollen artikkel 2(1) (b)-(d) og Montrealkonvensjonen artikkel 1 varierer noe. De ulike handlingsalternativene overlapper hverandre i stor grad, og det vesentlige ved kriminaliseringsforpliktelsene er at handlingen har satt sikkerheten i fare. Departementet går inn for å innta i gjerningsbeskrivelsen i straffebestemmelsen de handlingsalternativer som i det vesentlige er felles for konvensjonsforpliktelsene, men foreslår at listen over alternative handlemåter ikke skal være uttømmende, jf. formuleringen "eller på annen måte".

Kravet til fare formuleres gjennomgående slik at handlingen må være "likely to endanger" sikkerheten. Departementet foreslår å gjennomføre dette ved å kreve at handlingen faktisk har satt sikkerheten i fare. Departementet går videre inn for å konkretisere hva det innebærer at sikkerheten er satt i fare, ved å kreve at

handlingen fremkaller fare for tap av menneskeliv eller betydelig skade på legeme eller eiendom. Fare foreligger når det er en konkret mulighet for at den nevnte følgen vil inntre, og denne muligheten må anses som forholdsvis nærliggende. Det stilles ikke krav om sannsynlighetsovervekt.

Flere av de straffbare handlingene etter SUA-konvensjonen 2005 rammer den som "transporterer ...". Det er i konvensjonen artikkel 1(1) (b) gitt en særskilt definisjon av dette begrepet, som må tas i betraktning ved tolkingen av de norske lovbestemmelsene. Kjernen i definisjonen viser at det er den som står bak transporten og kontrollerer den, som straffebestemmelsene tar sikte på å ramme. Definisjonen ble utformet slik særlig for å gjøre det klart at man ikke tok sikte på å ramme ansatte på skip, i den utstrekning de ansatte ikke har noen innvirkning på eller kontroll over hva skipet transporterer. Imidlertid vil typisk kapteinen på et skip kunne ha reell innvirkning på hvilken last skipet skal ta om bord. Dersom skipet tar om bord masseødelegglesesvåpen, vil det avhenge av kapteinens skyld hvorvidt han kan straffes for dette. I tilfeller av smugling kan en dessuten også tenke seg at ansatte på skipet kan bli strafferettslig ansvarlige uten å ha noen ledende stilling, nemlig der hvor de selv smugler forbudt last om bord. Men i første rekke vil det altså være den som tar initiativet til å sende noe – den som står bak transporten – som vil rammes, og dette vil oftest ikke være ansatte på skipet. For eksempel der en våpenhandler leverer raketter sjøveien til en kunde, vil det i første rekke være våpenhandleren straffebudene tar sikte på å ramme. Han vil som regel oppfylle kravene til skyld, mens alle andre som måtte være involvert i transporten regelmessig ikke vil oppfylle disse subjektive kravene. I en del tilfeller vil andre som er involvert i transporten heller ikke oppfylle den objektive gjerningsbeskrivelsen, fordi de ikke kan innvirke på transporten.

Etter utkastet til § 5 annet ledd bokstav c er det et krav at gjerningspersonen har kunnskap om at materialet, utstyret eller komponentene skal brukes i "ulovlig" kjernefysisk virksomhet". Denne reservasjonen gjenspeiler at transport av materialer, utstyr eller komponenter til bruk i kjernefysisk virksomhet som er underlagt sikkerhetskontroll i medhold av en avtale med IAEA om omfattende sikkerhetskontroll ikke omfattes av kriminaliseringsplikten etter SUA-konvensjonen artikkel 3 *bis*(1) (b) (iii).

Artikkel 3^{ter} rammer den som bistår noen som har begått en terrorhandling eller en terrorrelatert handling med å unndra seg strafforfølgning ved å transportere vedkommende på et skip. Etter straffeloven 1902 § 132 annet ledd kan den som "bevirker eller medvirker til at noen ved flukt eller ved å holdes skjult eller utgis for en annen person søkes unndratt forfølgning eller straff for en straffbar handling" straffes med fengsel inntil 2 år. Straffelovkommisjonen går inn for å videreføre bestemmelsen med visse innskrenkninger: På etterforskningsstadiet skal bestemmelsen bare ramme medvirkning til at noen unndrar seg pågripelse, varetekt eller annen forfølgning, jf. delutredning VII side 292 flg. Straffeloven § 132 annet ledd

vil etter alt å dømme bli videreført i straffeloven 2005, men det er for tidlig å si noe om straffansvarets nærmere utstrekning.

Departementet foreslår at SUA-konvensjonen artikkel 3^{ter} gjennomføres ved en generell bestemmelse om medvirkning til å unndra forfølgning eller straff. Dette innebærer at bestemmelsen ikke bare vil ramme bistand som består i å transportere den umiddelbare gjerningspersonen på skip, men også andre medvirkningshandlinger. Videre vil ikke bare medvirkning til å unndra seg strafforfølgning rammes, men også medvirkning til unndragelse av idømt straff. En slik utvidelse av området for det straffbare vil ha betydning for virkeområdet til bestemmelsene om blant annet finansiering og oppfordring, verving og opplæring, men straffverdigheten er den samme for andre medvirkningshandlinger enn skipstransport. Ved å velge den løsningen departementet går inn for, vil bestemmelsen inntatt i utkastet til § 6 gå foran den generelle bestemmelsen om medvirkning til unndragelse fra strafforfølgning eller straff, og ikke anvendes i konkurrans med denne.

8.1.1.6 Særlig om det subjektive overskuddet

Både konvensjonen og protokollen stiller for en del av de straffbare handlingenes vedkommende, i tillegg til det alminnelige forsettskravet, krav om en særskilt "intention" eller "knowledge". Blant annet krever konvensjonen artikkel 3^{bis}(1) (b) (i) og (iii) om transport av henholdsvis eksplosiver eller radioaktivt materiale og kjernemateriale og spesielt spaltbart materiale mv. at gjerningspersonen har kunnskap om at materialet skal brukes til nærmere bestemte ulovlige formål. Departementet går inn for å erstatte kunnskapskravet med et alminnelig forsettskrav, ut fra en betraktning om at handlingene er straffverdige også når gjerningspersonen har utvist sannsynlighetsforsett eller eventuelt forsett med hensyn til bruken av materialet.

Artikkel 3^{bis}(1) (b) (iv) om transport av flerbruksvarer krever at det er gjerningspersonens "intention" at materialet skal brukes til fremstilling av biologiske eller kjemiske våpen og atomvåpen. Ettersom det er tale om flerbruksvarer, er det utelukkende den tiltenkte bruken som gjør handlingen straffverdig. Det kan imidlertid hevdes at slik transport er straffverdig når gjerningsmannen har forsett om bruken, uansett hvilken forsettsform det er tale om. På denne bakgrunn ber departementet om høringsinstansenes syn på om det også her bør gjelde et alminnelig forsettskrav.

8.1.1.7 Strafferammen

Departementet foreslår en strafferamme på fengsel inntil 21 år for de fleste av straffebudene som gjennomfører SUA-konvensjonen og plattformprotokollen. Det er i stor grad tale om handlinger som også i dag kan gi grunnlag for lovens strengeste straff, jf. eksempelvis straffeloven 1902 §§ 151 a (kapring av skip eller plattform).

Forstyrrelse av den sikre driften av skip, plattformer, jernbane eller luftfartøy vil i dag kunne straffes etter straffeloven 1902 § 150 bokstav e, med en strafferamme på 6 år. Etter annet ledd kan fengsel inntil 12 år idømmes hvis det har inntrådt en særlig skadefølge. Departementet går inn for en strafferamme på 12 år for slike handlinger.

Bestemmelsen om utslipp mv. av farlig stoff fra skip bør etter departementets syn ha en strafferamme på 15 år, på grunn av handlingenes særlige skadepotensial. Det samme bør gjelde for bestemmelsen om rettsstridig skipstransport av særlig farlig stoff. Selv om denne bestemmelsen regulerer medvirknings- eller forberedelseshandlinger, er det tale om såpass graverende handlinger at dette bør gjenspeiles i strafferammene. Også hensynet til prevensjon trekker her i retning av en høy strafferamme.

Når det gjelder bestemmelsen medvirkning til å unnslippe straff, går departementet inn for en 6 års strafferamme. Dette er en handling som står i et fjernere forhold til hovedhandlingen.

8.1.1.8 Utkast til lovtekst

§ 3. Kapring av skip, plattform eller luftfartøy

Den som ved vold, trusler eller på annen måte ulovlig tar eller utøver kontroll over et skip, en fast plattform på kontinentalsokkelen eller et luftfartøy under flyvning straffes med fengsel inntil 21 år.

§ 4. Forstyrrelse av den sikre drift av transportmidler mv.

Med fengsel inntil 12 år straffes den som ved voldsutøvelse, materiell ødeleggelse, meddelelse av feilaktig informasjon eller på annen måte, forstyrrer den sikre drift av skip, luftfartøy, fast plattform, flyplass, jernbane eller buss, og herved volder fare for tap av menneskeliv eller betydelig skade på legeme eller eiendom.

§ 5. Utslipp og transport mv. av farlig stoff fra skip

Med fengsel inntil 15 år straffes den som med hensikt som nevnt i § 1 annet ledd bokstav b eller c bruker et skip på en måte som volder tap av menneskeliv eller betydelig skade på legeme, eiendom eller miljøet, eller volder fare for slike virkninger ved å

- a) bruke mot eller på et skip eller en fast plattform et eksplosivt eller radioaktivt materiale, biologisk eller kjemisk våpen
- b) slippe ut fra et skip eller en fast plattform et eksplosivt eller radioaktivt materiale, biologisk eller kjemisk våpen, olje, flytende naturgass eller annet giftig eller farlig stoff.

På samme måte straffes den som på et skip rettsstridig transporterer

- a) et eksplosivt eller radioaktivt materiale, med forsett om at det skal brukes med hensikt som nevnt i § 1 annet ledd bokstav b eller c til å volde eller true med å volde en virkning som nevnt i første ledd
- b) et biologisk eller kjemisk våpen eller atomvåpen

- c) kjernemateriale eller spesielt spaltbart materiale, eller utstyr eller komponenter spesielt konstruert eller forberedt for fremstilling, bruk eller produksjon av kjernemateriale, med forsett om at det skal brukes i en ulovlig kjernefysisk virksomhet,
- d) utstyr, komponenter eller programvare eller relatert teknologi som vesentlig bidrar til konstruksjon, fremstilling eller fremføring av et biologisk eller kjemisk våpen eller atomvåpen, med forsett om at det skal brukes til slik fremstilling.

§ 6. Medvirkning til unndragelse fra straff

Med fengsel inntil 6 år straffes den som transporterer, skjuler eller på annen måte medvirker til at noen som er dømt for eller gjenstand for strafforfølgning på grunn av en straffbar handling som nevnt i §§ 1, 3-5 og 7-11, unndrar seg strafforfølgningen eller en idømt straff.

På den som har gitt bistand som nevnt i første ledd til en av sine nærmeste, kommer straff ikke til anvendelse.

8.2 Terrorhandlinger mot luftfarten

8.2.1 Haagkonvensjonen om bekjempelse av ulovlig bemektigelse av luftfartøyer

8.2.1.1 Generelt om konvensjonen

Konvensjonen 16. desember 1970 om bekjempelse av ulovlig bemektigelse av luftfartøyer (Haagkonvensjonen), som ble fremforhandlet i regi av Den internasjonale organisasjonen for sivil luftfart (ICAO), ble ratifisert av Norge 23. august 1971. Konvensjonen trådte i kraft 14. oktober samme år og er en av FNs antiterrorkonvensjoner.

8.2.1.2 Kriminaliseringsforpliktelsene

Norge og de andre statspartene er etter konvensjonen artikkel 2 forpliktet til å kriminalisere flykapring, dvs. å ta kontroll over et luftfartøy ved bruk av vold eller trusler mv. eller å medvirke til dette, jf. artikkel 1 i konvensjonen.

8.2.1.3 Unntak og begrensninger i konvensjonens virkeområde

Haagkonvensjonen gjelder ikke i forhold til luftfartøy som brukes i militær-, toll- eller polititjeneste, jf. artikkel 3(2).

Konvensjonen inneholder en uttrykkelig rettsstridsreservasjon, jf. kravet i artikkel 1(a) om at handlingen må være foretatt "unlawfully". Departementet antar at det er opp til den enkelte statspart nærmere å fastlegge innholdet i rettsstridsreservasjonen.

8.2.1.4 Gjennomføringen i norsk rett i dag

Forpliktelsen i konvensjonen artikkel 2 ble gjennomført i norsk rett ved lov 18. juni 1971 nr. 81 som innførte § 151 a i straffeloven 1902, med slik ordlyd:

”Med fengsel fra 2 år inntil på livstid straffes den som om bord i luftfartøy ved vold, trusler eller på annen måte ulovlig tiltvinger seg kontroll over fartøyet eller for øvrig griper inn i flygingen. Under særdeles formildende omstendigheter kan straffen settes under det nevnte lavmål.”

Medvirkning straffes på samme måte.

Forsøk kan straffes like med fullbyrdet forbrytelse.”

Den øvre strafferammen ble endret til fengsel inntil 21 år ved lov 12. juni 1981 nr. 62, som opphevet livstidsstraffen.

Departementet foreslår en ny bestemmelse om flykapring, som skal gjennomføre forpliktelsen etter Haagkonvensjonen artikkel 1, jf. artikkel 2, i den nye straffeloven. Den nye bestemmelsen vil langt på vei tilsvare § 151 a, men straffansvaret er snevret noe inn.

8.2.1.5 Departementets forslag

Departementet foreslår at Haagkonvensjonen artikkel 1, jf. artikkel 2 gjennomføres ved en generell kapringsbestemmelse, som også oppfyller forpliktelsene etter SUA-konvensjonen og plattformprotokollen. Bestemmelsen er inntatt i punkt 8.1.1.8, jf. utkastet til § 3. Bestemmelsen vil, for så vidt gjelder flykapring, langt på vei tilsvare § 151 a, men straffansvaret er snevret noe inn.

Paragraf 151 a inneholder ingen begrensning for luftfartøy som brukes i militær-, toll- eller polititjeneste, slik som etter konvensjonens artikkel 3(2). Om dette heter det i forarbeidene (Ot.prp. nr. 52 (1970-71) s. 38):

”Dette har sin forklaring i at ICAO’s virksomhet bare omfatter den sivile luftfart. Man har ikke funnet grunn til å ta inn en tilsvarende begrensning i den norske lovbestemmelse. Også militære og andre statsfartøyer omfattes av utk. § 151 a. I de tilfelle hvor det av folkerettslige grunner ikke bør reises straffesak her i landet mot den som har kapret et fremmed luftfartøy som brukes til offentligrettslige formål som nevnt, vil dette kunne ordnes ved at påtalemyndigheten nytter sin rett til å unnlate påtale.”

Departementet går ikke inn for å begrense gjennomføringsbestemmelsen til å gjelde sivile luftfartøy, ettersom straffverdigheten er den samme ved kapring av sivile fartøyer som ved kapring av statsfartøyer. Dette faller sammen med tilnærmingen til SUA-konvensjonen.

Begrensningen som – så vel i konvensjonen artikkel 1 som i gjeldende § 151 a – ligger i at gjerningen må være foretatt ”om bord” i flyet, utelukker pirathandlinger fra bestemmelsens virkeområde, jf. Ot.prp. nr. 52 (1970-71) s. 36. Departementet foreslår å videreføre denne begrensningen.

På samme måte som konvensjonen og § 151 a vil utkastet til ny bestemmelse heller ikke ramme tilfeller "hvor piloten av fri vilje fører fly og passasjerer et annet sted enn dit de skal", jf. Ot.prp. nr. 52 (1970-71) s. 37, der det heter videre: "En rekke av de forhold som kjennetegner kapring av luftfartøy, vil ikke foreligge i de tilfelle hvor fartøyet blir bortført av flygeren."

Konvensjonen artikkel 1 rammer bare gjerninger som er foretatt "in flight" (i den norske oversettelsen av konvensjonen omskrevet til "i flukt"), som i artikkel 3(1) er definert slik at det ikke kreves at flyet er i luften, bare at flydørene er lukket etter ombordstigning. Straffeloven 1902 § 151 a går imidlertid enda lenger, idet bestemmelsen verken helt eller delvis har tatt opp i seg noe krav om at luftfartøyet må være "in flight". I Ot.prp. nr. 52 (1970-71) heter det på side 36 at det ville "innebære en unødig innskrenkning i den foreslåtte straffebestemmelsens rekkevidde om man her tok opp et krav om at handlingen skulle være foretatt mens fartøyet er i flukt ["in flight"], selv med det innhold begrepet er gitt i konvensjonen".

Etter departementets oppfatning er det imidlertid god grunn til nå å innskrenke en ny bestemmelse om flykapring i forhold til gjeldende § 151 a – nettopp ved å ta opp i den nye bestemmelsen et krav om at luftfartøyet må være "in flight". Én grunn til dette er at det neppe er noe vesentlig behov for å la gjerningsbeskrivelsen favne videre enn som så. Tilfeller der en kapringsaksjon påbegynnes før flydørene er lukket etter ombordstigning, vil utgjøre forsøk på flykapring dersom siktemålet er at flyet skal lette. Øvrige tilfeller vil være å anse som vanlig grov frihetsberøvelse.

En ytterligere grunn til å ta opp et krav om at luftfartøyet må være "in flight", og som gjør seg mer gjeldende i dag enn tidligere, er at dess videre bestemmelsen om flykapring gjøres, jo videre vil bestemmelsene om for eksempel finansiering av terrorvirksomhet favne. På denne bakgrunnen er en innskrenkning som nevnt ovenfor tatt inn i utkastet til lovtekst. Departementet foreslår å bruke begrepet "under flyvning", som skal forstås slik "in flight" er definert i konvensjonen artikkel 3(1).

Konvensjonen artikkel 1 omfatter flykapring utført ved vold eller trusler eller ved enhver annen form for truende adferd (uansett om det trues med å bruke vold eller ikke). I § 151 a er imidlertid flykapringen beskrevet som det å "ved vold, trusler eller på annen måte ulovlig" tiltvinge seg kontroll over fartøyet eller for øvrig gripe inn i flygningen. Også her går § 151 a dermed noe lenger enn det konvensjonen krever, jf. Ot.prp. nr. 52 (1970-71) s. 37. Begrunnelsen var at en antok "at man i den norske straffebestemmelse bør gå (...) ta med visse andre former for opptreden som kan føre til at piloten føler seg tvunget til å overlate kontrollen til kapreren". En fant det "ønskelig å dekke alle mulige pressmidler i den norske straffebestemmelsen". Departementet går inn for å videreføre flykapring begått med enhver form for pressmiddel, men påpeker at det er vanskelig å forestille seg en flykapring uten verken vold eller trusler. Trusler er omfattet som gjerningsmiddel uansett hvilken form de tar. Det er for eksempel ikke avgjørende om de fremsettes i ord eller i

handling. Videre skal det bare skal en relativt liten kraftanvendelse til før denne må betegnes som vold. Som det heter i Ot.prp. nr. 52 (1970-71) s. 37, er det heller ikke noe krav om at volden eller truslene er rettet direkte mot fartøysjefen eller piloten:

”Disse kan tvinges av kapreren ved at han f.eks. truer en flyvertinne på livet, eller truer med å ødelegge instrument eller liknende som er nødvendig for en sikker gjennomføring av flyvningen.”

Selve gjerningen er i § 151 a fullbyrdet når gjerningspersonen ”tiltvinger seg kontroll over fartøyet eller for øvrig griper inn i ... flygingen”. Etter departementets oppfatning vil konvensjonen kunne gjennomføres mer presist på dette punktet ved å endre gjerningsbeskrivelsen til ”tar eller utøver kontroll over” luftfartøyet.

Departementet foreslår å ikke innta noen uttrykkelig rettsstridsreservasjon i bestemmelsen, men bemerker at straffebestemmelsen må tolkes i lys av den ulovfestede rettsstridsreservasjonen.

8.2.1.6 Strafferammen

Paragraf 151 a har en minstestraff på 2 års fengsel, og strafferammen går opp til fengsel i 21 år.

Den øvre strafferammen på inntil 21 års fengsel foreslås her videreført i utkastet til nytt straffebud mot kapring, jf. utkastet til § 3. Den gjeldende minstestrafen på fengsel i 2 år, jf. nåværende § 151 a, foreslås opphevet, jf. den generelle skepsisen til minstestraff i Ot.prp. nr. 90 (2004-2005) punkt 11.5, særlig side 136-139, jf. Innst. O. nr. 72 (2004-2005) punkt 10.5, særlig side 29-30.

Paragraf 151 a tredje ledd bestemmer at forsøk kan straffes likt med fullbyrdet overtredelse. Denne bestemmelsen må ses i sammenheng med reglene om straff for forsøk i straffeloven 1902 § 51, der utgangspunktet (etter første ledd første alternativ) er at forsøk straffes mildere enn fullbyrdet overtredelse. I den nye straffeloven vil det ikke lenger være behov for en bestemmelse som § 151 a tredje ledd, ettersom regelen om at forsøk i utgangspunktet er å straffe mildere enn fullbyrdet overtredelse ikke er videreført, jf. straffeloven 2005 § 80 første ledd bokstav b.

8.2.2 Montrealkonvensjonen til bekjempelse av ulovlige handlinger mot sikkerheten i sivil luftfart og Montrealprotokollen til bekjempelse av ulovlige voldshandlinger ved flyplasser som betjener internasjonal sivil luftfart

8.2.2.1 Generelt om konvensjonen

Konvensjonen 23. september 1971 til bekjempelse av ulovlige handlinger mot sikkerheten i sivil luftfart (Montrealkonvensjonen) ble tiltrådt av Norge 1. august 1973, og trådte i kraft for Norge 1. september samme år. Protokollen 24. februar 1988 til bekjempelse av ulovlige voldshandlinger ved flyplasser som betjener internasjonal

sivil luftfart (Montrealprotokollen) ble ratifisert av Norge 28. mai 1990, og trådte i kraft for Norge 28. juni samme år.

Konvensjonen og protokollen ble fremforhandlet i regi av Den internasjonale organisasjonen for sivil luftfart (ICAO) og hører til FNs antiterrorkonvensjoner. Protokollen supplerer konvensjonen. I det følgende brukes for enkelthets skyld ”konvensjonen” som betegnelse på konvensjonen slik denne er endret ved protokollen.

8.2.2.2 Kriminaliseringsforpliktelsene

Norge og de andre statspartene er etter artikkel 3, jf. artikkel 1 forpliktet til å kriminalisere visse former forstyrrelse av sikkerheten ved luftfartøy eller flyplasser. Blant handlingene som listes opp kan nevnes voldshandlinger mot personer som befinner seg i luftfartøyet eller på flyplassen og ødeleggelse eller beskadigelse av luftfartøy eller utstyr på flyplassen. Det stilles videre krav om at handlingene kan skape en særlig fare for sikkerheten om bord på flyet eller på flyplassen.

8.2.2.3 Unntak og begrensninger i konvensjonens virkeområde

Konvensjonen gjelder ikke for luftfartøy ”used in military, customs or police services”, jf. artikkel 4(1). Det samme gjelder Haagkonvensjonen, og det vises til drøftelsen av dennes artikkel 3(2) og forholdet til flykapringsbestemmelsen ovenfor.

Konvensjonen inneholder en uttrykkelig rettsstridsreservasjon, jf. kravet i henholdsvis artikkel 1(1) og 1(1 *bis*) om at handlingen må være foretatt ”unlawfully”. Det er opp til den enkelte statspart nærmere å fastlegge innholdet i rettsstridsreservasjonen.

8.2.2.4 Gjennomføringen i norsk rett i dag

Konvensjonen artikkel 1(1) ble forut for Norges tiltredelse i det vesentligste ansett dekket gjennom straffeloven 1902 § 150 første ledd bokstav e, jf. § 148, se Ot.prp. nr. 35 (1972-73) s. 10-11. En støttet seg særlig på alternativet ”forstyrre den sikre drift ... av luftfartøy” i § 150 første ledd bokstav e, som var tilføyd ved lov 18. juni 1971 nr. 81. I tillegg ble det vist til § 292, jf. § 291, om grovt skadeverk og til § 49 om straff for forsøk, nærmere bestemt forsøk på overtredelse av § 292, jf. § 291, av § 148 eller av § 150 første ledd bokstav e.

8.2.2.5 Departementets forslag

I høringsnotatet her foreslår departementet – ut fra hensynet til å gjøre lovgivningen mest mulig oversiktlig – en felles bestemmelse om forstyrrelse av den sikre drift av skip, luftfartøy, fast plattform, flyplass, jernbane eller buss, jf. utkastet til § 4. Bestemmelsen er inntatt i punkt 8.1.1.8. I tillegg til å gjennomføre forpliktelsene etter Montrealkonvensjonen, gjennomfører bestemmelsen også SUA-konvensjonen artikkel 3(1) (b)-(f) og plattformprotokollen artikkel 2(1) (b)-(d).

Montrealkonvensjonen gjelder ikke for luftfartøy "used in military, customs or police services", jf. artikkel 4(1). Departementet går ikke inn for å begrense gjennomføringsbestemmelsen i tråd med dette, men foreslår at alle former for luftfartøy skal omfattes av bestemmelsen. Begrensningen i konvensjonen knytter seg ikke til hvor straffverdige handlingene er, men skyldes at man ikke ønsket å gripe inn i statspartenes selvbestemmelsesrett.

Uttrykket "under flyvning" (som tilsvarer konvensjonens "in flight") skal gis samme betydning som i kapringsbestemmelsen, idet Montrealkonvensjonen artikkel 2(a) definerer "in flight" på samme måte som i Haagkonvensjonen. Det vises til drøftelsene av dette punktet i Haagkonvensjonen og kapringsbestemmelsen ovenfor.

Uttrykket "i drift" ("in service") er definert i konvensjonen artikkel 2(b) slik at luftfartøyet anses å være i drift fra klargjøringen av det for en bestemt flyvning begynner og normalt til 24 timer etter at flyet har landet.

Kravet til fare formuleres gjennomgående slik at handlingen må være "likely to endanger" sikkerheten. Departementet foreslår å gjennomføre dette ved å kreve at handlingen faktisk har satt sikkerheten i fare. Videre går departementet inn for å konkretisere hva det innebærer at sikkerheten er satt i fare, ved å kreve at handlingen fremkaller fare for tap av menneskeliv eller betydelig skade på legeme eller eiendom.

Departementet foreslår å ikke innta noen uttrykkelig rettsstridsreservasjon i utkastet til § 4, men påpeker at den ulovfestede rettsstridsreservasjonen kan komme til anvendelse.

8.2.2.6 Strafferammen

Etter departementets oppfatning bør en legge opp til den samme strafferammen som forstyrrelse av den sikre drift av skip og plattformer. Faren for tap av menneskeliv er minst like overhengende ved anslag mot sikkerheten i luftfarten. Det vises til drøftelsene ovenfor av spørsmålet om strafferammer i forbindelse med SUA-konvensjonen og plattformprotokollen.

8.3 Terrorhandlinger med særlig farlig materiale

8.3.1 Wienkonvensjonen om fysisk beskyttelse av nukleært materiale og nukleære anlegg

8.3.1.1 Generelt om konvensjonen

Konvensjonen 3. mars 1980 om fysisk beskyttelse av nukleært materiale ble ratifisert av Norge 15. august 1985, og konvensjonen trådte i kraft 8. februar 1987. Den er en av FNs antiterrorkonvensjoner.

På en statspartskonferanse ble det 8. juli 2005 i medhold av konvensjonen artikkel 20 vedtatt et "Amendment" til denne konvensjonen. Norge har ennå ikke undertegnet endringen, og denne har ikke trådt i kraft. Etter endringene vil konvensjonen skifte tittel til konvensjonen om fysisk beskyttelse av nukleært materiale og nukleære anlegg. I det følgende vil det bli vist til "Wienkonvensjonen", som betegnelse på konvensjonen etter endringene.

8.3.1.2 Kriminaliseringsforpliktelsene

Norge og de andre statspartene vil etter Wienkonvensjonen artikkel 7(1) være forpliktet til å kriminalisere ulike former for befatning med nukleært materiale, herunder mottakelse, besittelse, overføring, og spredning, når handlingen begås uten lovlig tillatelse. Videre rammer bestemmelsen visse handlinger rettet mot nukleære anlegg.

8.3.1.3 Unntak og begrensninger i konvensjonens virkeområde

Wienkonvensjonen artikkel 7(1) (e) i.f. gjør unntak fra kriminaliseringsforpliktelsen i artikkel 7(1) (e). Det er tale om en uttrykkelig uttalt reservasjon, idet handlingene som regnes opp i bestemmelsen, skal være straffbare med mindre handlingen er foretatt i samsvar med nasjonal rett i den stat det nukleære anlegget er plassert. I rapporten fra statspartkonferansen som fremforhandlet endringene, heter det om denne reservasjonen (se IAEAs dokument GOV/INF/2005/10-GC(49)/INF/6, Attachment, side 12 – tilgjengelig på www.iaea.org) at frasen skulle dekke handlinger utført av autorisert personell, som politi, brannvesen mv, under utførelsen av deres tjenesteplikter.

8.3.1.4 Gjennomføringen i norsk rett i dag

Forpliktelsene etter den opprinnelige konvensjonen fra 1980 ble i norsk rett gjennomført med lov 7. juni 1985 nr. 54. Det ble i forarbeidene ansett nødvendig med lovendringer, og denne loven innførte en ny § 152 a i straffeloven 1902, med slik ordlyd:

"Den som uten lovlig tillatelse mottar, besitter, bruker, overfører, endrer, kvitter seg med eller sprer materiale som består av eller inneholder plutonium eller uran, og derved voldrer

fare for skade på noens legeme, helse, eiendom eller livsmiljø eller medvirker til dette, straffes med bøter eller fengsel inntil 4 år.

Den som volder fare etter første ledd slik at tap av menneskeliv eller utstrakt ødeleggelse av fremmed eiendom lett kan forårsakes, straffes som bestemt i § 148. Medvirkning straffes på samme måte.”

For øvrig ble norsk straffelovgivning ansett for allerede å tilfredsstille kravene etter den opprinnelige konvensjonen artikkel 7, jf. Ot.prp. nr. 58 (1984-85) side 1. Det ble særlig vist til straffeloven 1902 §§ 231 og 232 om grov legemsbeskadigelse, 233 om drap og 292 om grovt skadeverk, til tyveri- og ransbestemmelsene i §§ 257, 258, 267 og 268, underslags- og bedrageribestemmelsene i §§ 255, 256, 270 og 271 samt til §§ 222, 227 og 266 om tvang, trusler og utpresning.

8.3.1.5 Departementets forslag

Straffeloven 1902 § 152 a rammer ulovlig håndtering av ”materiale som består av eller inneholder plutonium eller uran”. Bestemmelser om befatning med biologisk og kjemisk materiale er inntatt i henholdsvis av straffeloven 1902 § 153 a og lov 6. mai 1994 nr. 10 om gjennomføring av konvensjonen om forbod mot utvikling, produksjon, lagring og bruk av kjemiske våpen samt øydelegging av dei. Ut fra sammenhengen mellom bestemmelsene kan være naturlig å la ulovlig befatning med biologisk og kjemisk materiale reguleres av kapitlet her, og ber om høringsinstansenes syn. For det tilfellet at slike bestemmelser tas inn i kapitlet her, står lovgiver fritt til å vurdere om bestemmelsene om finansiering, oppfordring, verving og opplæring også skal gjelde befatning med slikt materiale.

Departementet foreslår en ny bestemmelse til gjennomføring av forpliktelsene etter Wienkonvensjonen artikkel 7. Forslaget gjennomfører både artikkel 7 og forpliktelsene etter FNs konvensjon om kjernefysisk terrorisme artikkel 5, jf. artikkel 2.

Den delen av forslaget som gjennomfører de opprinnelige delene av Wienkonvensjonen artikkel 7 fra 1980 vil ikke utvide området for det straffbare. På enkelte punkter vil departementets forslag snarere innebære en presisering, og til dels en innsnevring, av området for det straffbare – i hvert fall området for det straffbare etter straffeloven 1902, med forbehold for spesiallovgivningen (særlig atomenergiloven).

Paragraf 152 a rammer en del former for ulovlig befatning med nukleært materiale såfremt denne befatningen volder fare for ”skade på legeme, helse [eller] eiendom”. Kravet til skade er ikke kvalifisert slik som i konvensjonen (”death or serious injury to any person or substantial damage to property”), og § 152 a er dermed mer vidtfavnende enn konvensjonen på dette punktet. Dette kommer også til uttrykk i forarbeidene, jf. Ot.prp. nr. 58 (1984-85) side 4.

Departementet foreslår en bestemmelse som dekker kravene i konvensjonen, men som heller ikke går ut over konvensjonens krav på dette punktet. I utkastet til lovtekst er derfor kravet til skade kvalifisert på samme måte som i konvensjonen. Formuleringen ”betydelig skade på legeme” skal i utgangspunktet forstås som ”betydelig skade på legeme og helse”, slik dette er definert i straffeloven 2005 § 11, men med unntak av psykisk sykdom eller skade.

I § 152 a er det også det å volde fare for skade på ”noens ... livsmiljø” et alternativ. Dette gikk ut over hva den opprinnelige konvensjonen krevde, og innføringen av § 152 a var første gang en tok i bruk uttrykket ”livsmiljø” i straffeloven. I § 152 a kom dette alternativet inn i lovteksten etter et forslag fremsatt under høringen forut for odelstingsproposisjonen, jf. Ot.prp. nr. 58 (1984-85) side 4. Imidlertid vil nå også Wienkonvensjonen artikkel 7, etter endringen, inneholde en henvisning til miljøet. I den reviderte artikkel 7(1) (a) er betydelig skade på miljøet likestilt med betydelig skade på eiendom. Departementet foreslår en tilsvarende formulering i utkastet til ny gjennomføringsbestemmelse. Vernet av miljøet foreslås med dette videreført, men med en viss presisering i forhold til § 152 a – gjennom kvalifikasjonen *betydelig* skade.

Også på et tredje punkt foreslår departementet en presisering, eller innsnevring, i forhold til straffeloven 1902 § 152 a. Denne bestemmelsen gjelder ulovlig håndtering av ”materiale som består av eller inneholder plutonium eller uran”, et uttrykk som favner videre enn ”nuclear material” slik dette er definert i konvensjonen. Valget av uttrykk var motivert av lovtekniske betraktninger og av at en tilstrekkelig begrensning av straffansvaret ble ansett å ligge allerede i kravet om forvoldelse av fare. Når departementet nå foreslår en bestemmelse som dekker også de andre straffbare handlingene i Wienkonvensjonen artikkel 7, og som ikke inneholder noe krav om forvoldelse av en særskilt fare, får definisjonen av hva slags materiale som omfattes av bestemmelsen større betydning for bestemmelsens rekkevidde.

I tillegg til Wienkonvensjonen, har FNs konvensjon om kjernefysisk terrorisme bestemmelser som retter seg mot ulike former for befatning med nukleært og radioaktivt materiale og visse handlinger rettet mot nukleære anlegg. Departementet går inn for å oppfylle forpliktelsene etter de to konvensjonene i en felles gjennomføringsbestemmelse. Begrepet ”nuclear material” er definert i Wienkonvensjonen artikkel 1(a), jf. artikkel 1(b). Definisjonen sammenfaller med definisjonen av ”nuclear material” i konvensjonen om kjernefysisk terrorisme artikkel 1(2). Sistnevnte konvensjon artikkel 1(1) inneholder imidlertid også en definisjon av ”radioactive material”. Denne definisjonen favner noe videre enn definisjonen av ”nuclear material” i det den i tillegg til nukleært materiale også omfatter andre radioaktive stoffer som inneholder nukleider og som gjennomgår spontan nedbryting og som på grunn av sine radiologiske eller spaltbare egenskaper kan volde død eller alvorlig skade på legeme, eiendom eller miljøet. Departementet går inn for å bruke begrepet ”radioaktivt materiale” i bestemmelsen som gjennomfører forpliktelsene etter de to konvensjonene. Begrepet skal forstås på

samme måte som i konvensjonen om kjernefysisk terrorisme artikkel 1(1). Dette vil innebære at straffansvaret på enkelte punkter rekker noe videre enn vi er folkerettslig forpliktet til, men både lovtekniske hensyn og hensynet til handlingens straffverdighet taler for en slik løsning.

Begrepet "nuclear facility" er definert både i Wienkonvensjonen artikkel 1(d) og i konvensjonen om kjernefysisk terrorisme artikkel 1(3), men definisjonene er ikke sammenfallende. Departementet går inn for å bruke begrepet "nukleært anlegg", og bemerker at begrepet skal tolkes slik at det dekker definisjonene i begge de ovennevnte konvensjonsbestemmelsene.

Konvensjonen artikkel 7(1) (a) og (e) krever at "the act causes or is likely to cause" død eller betydelig skade på legeme, eiendom eller livsmiljøet. Departementet foreslår å gjennomføre dette ved å kreve at handlingen volder "fare" for en slik følge. Fare foreligger når det er en konkret mulighet for at en slik følge vil inntre, og at muligheten må anses forholdsvis nærliggende. Det er ikke nødvendig at følgen fremtrer som sannsynlig. På dette punkt går gjennomføringsbestemmelsen derfor noe lenger enn konvensjonen krever.

Konvensjonen artikkel 7(1) (f) omfatter det å forlange nukleært materiale ved bruk av trusler eller vold eller enhver annen form for truende adferd. Formuleringen må leses på samme måte som den lignende formuleringen i Haagkonvensjonen om flykapring artikkel 1(a), jf. punkt 8.2.1.5. Departementet foreslår også her en tilsvarende gjennomføring. Lovutkastet rammer med andre ord den som søker å tvinge til seg nukleært materiale når dette skjer ved vold, trusler eller annen ulovlig måte.

Henvisningene i utkastet til § 7 annet ledd bokstav a til tyveri og ran må forstås som henvisninger til straffelovens bestemmelser om dette [straffeloven 1902 §§ 257, 258, 267 og 268]. Tilsvarende må henvisningene underslag og bedrageri forstås som henvisninger til straffelovens bestemmelser om dette [straffeloven 1902 §§ 255, 256, 270 og 271], og henvisningen til trusler må forstås som en henvisning til straffelovens bestemmelse om dette [straffeloven 1902 § 227]. For så vidt er lovutkastet i realiteten en straffskjerpelsesregel for tyveri, ran og underslag osv. når objektet for den straffbare handlingen er nukleært materiale – som har et særlig stort skadepotensial.

Bestemmelsen i utkastet til § 7 annet ledd bokstav a vil være overtrådt i det gjerningspersonen på ulovlig måte forsøker å sette seg i besittelse av radioaktivt materiale, en kjernefysisk eller radioaktiv anordning, eller et nukleært anlegg, jf. formuleringen "søker å".

8.3.1.6 Strafferammen

For de alvorligste overtredelsene foreslår departementet en øvre strafferamme som tilsvarer den øvre strafferammen i nåværende § 152 a annet ledd, som viser til § 148, det vil si fengsel inntil 21 år. Departementet foreslår imidlertid ikke videreført minstestraffene i § 152 a (jf. igjen henvisningen til § 148). For de øvrige overtredelsene foreslår departementet en strafferamme på inntil 10 års fengsel.

8.3.1.7 Utkast til lovtekst

§ 7. Ulovlig befatning med radioaktivt materiale mv.

Med fengsel inntil 21 år straffes den som

- a) uten lovlig tillatelse mottar, besitter, sprer eller på annen måte har befatning med radioaktivt materiale, med forsett om å volde tap av menneskeliv eller betydelig skade på legeme, eiendom eller miljøet, eller der handlingen volder fare for en slik følge, eller med hensikt som nevnt i § 1 annet ledd bokstav c,
- b) lager, besitter eller bruker en kjernefysisk eller radioaktiv anordning med forsett om å forvolde død eller betydelig skade på legeme, eiendom eller miljøet, eller med hensikt som nevnt i § 1 annet ledd bokstav c, eller
- c) uten lovlig tillatelse bruker eller skader et nukleært anlegg på en måte som volder fare for tap av menneskeliv eller betydelig skade på legeme, eiendom eller miljøet gjennom stråling eller utslipp av radioaktivt materiale.

Med fengsel inntil 10 år straffes den som

- a) ved trusler, vold, tyveri, underslag, bedrageri eller annen ulovlig måte søker å sette seg i besittelse av radioaktivt materiale, en kjernefysisk eller radioaktiv anordning, eller et nukleært anlegg, eller
- b) uten lovlig tillatelse bringer, sender eller forflytter radioaktivt materiale inn i eller ut av en stat.

8.3.2 Konvensjonen om kjernefysisk terrorisme

8.3.2.1 Generelt om konvensjonen

Den internasjonale konvensjon 13. april 2005 mot kjernefysisk terrorisme ble undertegnet av Norge 16. september 2005. Norge har ikke ratifisert konvensjonen, og den har ikke trådt i kraft. Konvensjonen er en av FNs antiterrorkonvensjoner.

8.3.2.2 Kriminaliseringsforpliktelsene

Etter konvensjonen artikkel 5 er Norge forpliktet til å kriminalisere handlingene som beskrives i artikkel 2. Bestemmelsen rammer blant annet det å besitte en kjernefysisk eller radioaktiv anordning eller å bruke radioaktivt materiale eller en anordning. Videre rammes det å bruke radioaktivt materiale eller en anordning eller å bruke eller skade et nukleært anlegg på en måte som skaper fare for utslipp av radioaktivt materiale. Konvensjonen stiller krav til subjektivt overskudd, jf. nærmere punkt 8.3.2.6. Bestemmelsen pålegger videre statene å kriminalisere visse former for trusler og krav.

Unntak og begrensninger i konvensjonens virkeområde

En uttrykkelig rettsstridsreservasjon er nedfelt i artikkel 2(1) og 2(2) (b).

Departementet antar at det vil være opp til den enkelte statspart nærmere å fastlegge innholdet i rettsstridsreservasjonen.

8.3.2.3 Gjennomføringen i norsk rett i dag

Forpliktelsene etter artikkel 5, jf. artikkel 2 er langt på vei, men ikke fullt ut, dekket i straffeloven 1902, jf. eksempelvis §§ 151 b, 152, 152 a, 153 og 161. Lovendringer er derfor påkrevd for å kunne ratifisere konvensjonen.

8.3.2.4 Departementets forslag

Som nevnt i punkt 8.3.1.5 går departementet inn for å gjennomføre forpliktelsene etter Wienkonvensjonen og konvensjonen om kjernefysisk terrorisme i en felles straffebestemmelse. Utkastet til § 7 fremgår av punkt 8.3.1.7.

Konvensjonen om kjernefysisk terrorisme artikkel 1(1)-(5) definerer en del av begrepene som brukes i straffebestemmelsene i artikkel 2. Definisjonen av “nuclear material” i konvensjonen om kjernefysisk terrorisme svarer til definisjonen i Wienkonvensjonen, jf. ovenfor punkt 8.3.1.5. Begrepet “radioactive material” favner videre enn “nuclear material”, jf. konvensjonen artikkel 1(1). Det er dette begrepet, oversatt med “radioaktivt materiale” som brukes i gjennomføringsbestemmelsen, jf. utkastet til § 7.

Begrepet “nuclear facility” brukes både i Wienkonvensjonen og i konvensjonen om kjernefysisk terrorisme, men definisjonen er ulik, jf. henholdsvis artikkel 1(d) og artikkel 1(3). I utkastet til lovtekst går departementet inn for å bruke begrepet “nukleært anlegg”, jf. nærmere ovenfor punkt 8.3.1.5.

Begrepet “device” er i utkastet omsatt til “kjernefysisk eller radioaktiv anordning”, som skal forstås på samme måte som definisjonen av “device” i konvensjonen om kjernefysisk terrorisme artikkel 1(4).

Departementet foreslår å ikke innta noen uttrykkelig rettsstridsreservasjon i utkastet til § 7, men bestemmelsen må tolkes i lys av den ulovfestede rettsstridsreservasjonen.

8.3.2.5 Særlig om det subjektive overskuddet

Konvensjonen artikkel 2(1) favner om et bredt spekter av handlinger. Det skal ikke mye til for å oppfylle den objektive gjerningsbeskrivelsen. For å rammes av straffebestemmelsene i artikkel 2(1) kreves det imidlertid et subjektivt overskudd, som presisert i (a) (i)-(ii) og (b) (i)-(iii). Artikkel 2(1) (a) – som rammer den som besitter radioaktivt materiale eller lager kjernefysiske eller radioaktive anordninger – krever at handlingene er begått med “intent” om å forvolde død eller betydelig skade på legeme, eiendom eller livsmiljøet. Artikkel 2(1) (b) – som rammer den som bruker

eller skader et nukleært anlegg eller på annen måte bruker radioaktivt materiale eller en kjernefysisk eller radioaktiv anordning – krever at handlingen er begått med ”intent” som nevnt i bokstav a eller med ”intent” om å tvinge en fysisk eller juridisk person, en mellomstatlig organisasjon eller en stat til å gjøre eller unnlate å gjøre noe.

Når det gjelder handlingene nevnt i bokstav a vil disse være straffverdige også der gjerningspersonen vet eller holder det som sannsynlig at materialet eller anordningen skal brukes for å forvolde død eller skade som nevnt. Det samme gjelder der gjerningspersonen oppfyller kravene til eventuelt forsett. Handlingene nevnt i bokstav b vil også være straffverdige når de er begått med forsett om å forvolde død eller skade som nevnt. På denne bakgrunn går departementet inn for å kreve subjektivt overskudd i form av alminnelig forsett. Når det gjelder vilkåret om å tvinge en fysisk eller juridisk person, en mellomstatlig organisasjon eller en stat til å gjøre eller unnlate å gjøre noe, antar departementet at kravet knytter seg til formålet med handlingen. Departementet går på denne bakgrunn inn for å stille krav om hensikt.

8.3.2.6 Strafferammen

Departementet foreslår å sette strafferammen for ulovlig befatning med radioaktivt materiale til fengsel inntil 21 år. For så vidt gjelder trusler og krav foreslår departementet en øvre strafferamme på fengsel inntil 10 år.

8.3.3 Terroristbombekonvensjonen

8.3.3.1 Generelt om konvensjonen

Den internasjonale konvensjon 15. desember 1997 om bekjempelse av terroristbombing (terroristbombekonvensjonen) ble ratifisert av Norge 20. september 1999, og trådte i kraft 23. mai 2001. Den er en av FNs antiterror-konvensjoner.

8.3.3.2 Kriminaliseringsforpliktelsene

Norge og de andre statspartene er etter konvensjonen forpliktet til å kriminalisere handlingene som defineres i artikkel 2. Artikkel 2(1) rammer den som leverer, plasserer, avfyrrer eller detonerer et sprenglegeme eller en annen dødbringende anordninger på, i eller mot et offentlig sted, et statlig eller offentlig anlegg, et offentlig transportssystem eller et infrastrukturanlegg. Konvensjonen oppstiller krav om subjektivt overskudd, jf. punkt 8.3.3.6.

8.3.3.3 Unntak og begrensninger i konvensjonens virkeområde

Konvensjonen inneholder en uttrykkelig rettsstridsreservasjon, jf. kravet i artikkel 2(1) om at handlingen må være foretatt ”unlawfully”. Departementet antar at vil være opp til den enkelte statspart nærmere å fastlegge innholdet i rettsstridsreservasjonen.

8.3.3.4 Gjennomføringen i norsk rett i dag

Forut for ratifiseringen ble norsk rett ansett for allerede å tilfredsstille kravene i konvensjonen, jf. St.prp. nr. 85 (1998-99) pkt. 3. Det ble blant annet vist til straffeloven 1902 §§ 148, 161, 152 a, 152 b, 153 og 153 a.

8.3.3.5 Departementets forslag

Begrepene "State or government facility", "infrastructure facility", "explosive or other lethal device", "place of public use" og "public transportation system" er definert i konvensjonen artikkel 1(1), (2), (3), (5) og (6).

I utkastet til lovtekst brukes begrepet "et sprenglegeme eller en annen dødbringende anordning". Dette skal forstås på samme måte som "explosive or other lethal device". Tilsvarende gjelder begrepene "offentlig sted" og "place of public use", "statlig eller offentlig anlegg" og "State or government facility", "offentlig transportsystem" og "public transportation system" samt "infrastrukturanlegg" og "infrastructure facility". Det vises til St.prp. nr. 85 (1998-99) side 3 for en nærmere omtale av enkelte punkter i definisjonene.

Departementet foreslår ikke å innta noen uttrykkelig rettsstridsreservasjon i utkast til § 8, men bestemmelsen må tolkes med den alminnelige rettsstridsreservasjon for øyet.

8.3.3.6 Særlig om det subjektive overskuddet

I tillegg til alminnelig forsett krever konvensjonen et subjektivt overskudd, jf. artikkel 2(1) (a) og (b). Leveringen, plasseringen, avfiringen eller detoneringsen av den dødbringende anordningen må ha blitt foretatt med det "intent" å forvolde død eller betydelig skade på legeme eller omfattende ødeleggelse, der slik ødeleggelse fører til eller lett kan føre til økonomisk tap. Etter departementets syn er de nevnte handlinger straffverdige uavhengig av om det subjektive overskuddet består i hensikt eller andre former for forsett. Departementet går derfor inn for å gjennomføre bestemmelsen ved å kreve alminnelig forsett.

8.3.3.7 Strafferammen

Den foreslåtte bestemmelsen om terroristbombing vil være den primære bestemmelsen i de nye straffeloven for tilfeller av store terroraksjoner i form av bombeeksplosjoner mv., slik en har sett eksempler på blant annet på Bali og i Madrid og London de senere årene. Departementet foreslår at strafferammen for overtredelse av bestemmelsen om terroristbombing skal være fengsel inntil 21 år, men inntil 30 år dersom det foreligger terrorhensikt og terrorhandlingen er grov, jf. utkastet til § 2.

8.3.3.8 Utkast til lovtekst

§ 8. Terroristbombing

Med fengsel inntil 21 år straffes den som sender inn, anbringer, avfyrrer eller detonerer et sprenglegeme eller en annen potensielt dødbringende anordning på, i eller mot et offentlig sted, et statlig eller offentlig anlegg, et offentlig transportsystem eller et infrastrukturanlegg, med forsett om å volde tap av menneskeliv eller betydelig skade på legeme eller eiendom.

8.4 Særskilte terrorhandlinger mot personer

8.4.1 FN-konvensjonen om forbrytelser mot internasjonalt beskyttede personer

8.4.1.1 Generelt om konvensjonen

Konvensjonen 14. desember 1973 om forebyggelse av og straff for forbrytelser mot internasjonalt beskyttede personer, herunder diplomatiske representanter ble ratifisert av Norge 28. april 1980, og konvensjonen trådte i kraft for Norge 28. mai 1980. Den er en av FNs antiterrorkonvensjoner.

8.4.1.2 Kriminaliseringsforpliktelsene

Norge og de andre statspartene er etter konvensjonen artikkel 2(1) forpliktet til å kriminalisere visse former for angrep, herunder drap og kidnapping, rettet mot internasjonalt beskyttede personer, deres offisielle tjenestested, private bolig eller transportmiddel – samt trusler om, forsøk på og medvirkning til slike angrep.

8.4.1.3 Gjennomføringen i norsk rett i dag

Forpliktelsene i konvensjonen ble ansett oppfylt i norsk rett forut for ratifikasjonen. Det ble særlig vist til straffeloven 1902 § 151 a, 223, 227, 228, 229, 233 og 291, jf. Ot.prp. nr. 4 (1978-79) s. 4.

8.4.1.4 Departementets forslag

Konvensjonen definerer begrepet internasjonalt beskyttet person (“internationally protected person”) i artikkel 1(1). For å fastslå hvem som faller inn under definisjonen i artikkel 1(1)(b), må det særlig ses hen til Wienkonvensjonen 18. april 1961 om diplomatisk samkvem og Wienkonvensjonen 24. april 1963 om konsulært samkvem. Den personkretsen som nyter beskyttelse etter de to nevnte konvensjonene må også anses som vernet under FN-konvensjonen om forbrytelser mot internasjonalt beskyttede personer. Wienkonvensjonene omhandler blant annet privilegier og immunitet for diplomatiske og konsulære representanter, og kodifiserer den særskilte beskyttelsesplikten som påhviler mottakerstaten, jf. St.prp. nr. 58 (1979-80) side 1 og 3.

For så vidt gjelder de personer som faller inn under definisjonen i artikkel 1(1)(a) – det vil si statsoverhoder, regjeringssjefer og utenriksministere, samt eventuelle medfølgende familiemedlemmer, når disse befinner seg utenfor hjemlandet – har det ingen betydning for statusen som internasjonalt beskyttet person om vedkommende

befinner seg utenlands i privat eller offisielt ærend, jf. St.prp. nr. 58 (1979-80) side 2-3.

8.4.1.5 Strafferammen

Kriminaliseringsforpliktelsene etter konvensjonen omfatter handlinger av ulik karakter. Departementet foreslår likevel å sette den øvre strafferammen til fengsel inntil 21 år for alle handlingene som fremgår av konvensjonen, men påpeker at det vil være naturlig at domstolene ved straffutmålingen ser hen til hvilken form for angrep dreier seg om – og hva strafferammen er for eksempelvis drap, ulovlig frihetsberøvelse, skadeverk eller legemsbeskadigelse.

8.4.1.6 Utkast til lovtekst

§ 9. Angrep på en internasjonalt beskyttet person Med fengsel inntil 21 år straffes den som begår

drap, ulovlig frihetsberøvelse eller annet angrep på et statsoverhode, en regjeringssjef, en utenriksminister eller en annen internasjonalt beskyttet persons liv, legeme eller helbred eller personlige frihet.

På samme måte straffes den som begår et voldelig angrep på en slik persons tjenestested, privatbolig eller transportmiddel, der angrepet sannsynlig vil sette hans liv, legeme eller helbred eller personlige frihet i fare.

8.4.2 FN-konvensjonen mot gisseltaking

8.4.2.1 Generelt om konvensjonen

Den internasjonale konvensjonen 17. desember 1979 mot gisseltaking ble ratifisert av Norge 2. juli 1981, og trådte i kraft 3. juni 1983. Den er en av FNs antiterrorkonvensjoner.

8.4.2.2 Kriminaliseringsforpliktelsene

Norge og de andre statspartene er etter konvensjonen artikkel 2 jf. artikkel 1 forpliktet til å kriminalisere gisseltaking som skjer for å påvirke en tredje part, for eksempel en stat, til å gjøre eller unnlate å gjøre noe.

8.4.2.3 Gjennomføringen i norsk rett i dag

I St.prp. nr. 118 (1980-81) om samtykke til ratifikasjon av konvensjonen ble det uttalt at ”konvensjonen [ikke] antas (...) å nødvendiggjøre endringer i norsk lov”, se side 1. Det ble ikke vist til hvilke bestemmelser som skulle dekke konvensjonsforpliktelsene, men særlig straffeloven 1902 § 223 om ulovlig frihetsberøvelse er relevant.

8.4.2.4 Departementets forslag

Konvensjonens begrep ”international intergovernmental organization” er i utkastet til straffebestemmelse oversatt med ”mellomstatlig organisasjon”. Begrepet skal forstås på samme måte som i utkastet til § 1 annet ledd.

8.4.2.5 Særlig om det subjektive overskuddet

I tillegg til alminnelig forsett, stiller konvensjonen krav om at handlingen er begått "in order to compel" en stat en mellomstatlig organisasjon eller en fysisk eller juridisk person eller en gruppe personer til å gjøre eller avstå fra å gjøre noe som en uttrykkelig eller underforstått forutsetning for å frigi gisselet. Etter departementets syn knytter dette kravet seg til gjerningspersonens formål med handlingen. Departementet går inn for å gjennomføre dette ved å kreve at gisseltakingen er begått med en særlig hensikt.

8.4.2.6 Strafferammen

Strafferammen for frihetsberøvelse er i dag fengsel inntil 5 år, men inntil 15 år hvis den har vart i over en måned eller resultert i "ualmindelige Lidelser eller betydelig skade paa Legeme eller Helbred eller medført nogens Død", jf. straffeloven 1902 § 223 første og annet ledd. Departementet foreslår at strafferammen i et nytt straffebud om gisseltaking settes til fengsel inntil 15 år.

8.4.2.7 Utkast til lovtekst

§ 10. Gisseltaking

Med fengsel inntil 15 år straffes den som berøver noen friheten eller holder noen frihetsberøvet, og som truer med å drepe eller skade gisselet eller med å fortsette å holde gisselet frihetsberøvet, med hensikt som nevnt i § 1 annet ledd bokstav c.

9. FORBEREDELSESHANDLINGER

9.1 Trusler

9.1.1 Plikten til å kriminalisere trusler om terrorhandlinger mv.

Flere av konvensjonene som er behandlet ovenfor pålegger statene å kriminalisere, foruten hovedhandlingene, trusler om å begå slike handlinger.

Straffeloven 1902 § 227 oppstiller straff for den som truer med å begå en straffbar handling, under slike omstendigheter at trusselen er egnet til å fremkalle alvorlig frykt. Bestemmelsen vil bli videreført i straffeloven 2005. Strafferammen for slike trusler er fengsel inntil 6 måneder, og inntil 6 år hvis det foreligger særlig skjerpene omstendigheter. Etter departementets syn er denne strafferammen for lav når det gjelder trusler om å begå terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger. Konvensjonene pålegger statene å innføre strenge straffer, som tar tilbørlig hensyn til handlingens alvorlige karakter.

Etter straffeloven 1902 § 147 a annet ledd straffes den som truer med å begå en handling som nevnt i første ledd med fengsel inntil 12 år. Har trusselen fått den følge at terrorforsettet har blitt realisert, kan fengsel inntil 21 år idømmes. Departementet

foreslår at strafferammen på tolv år videreføres for trusler om å begå terrorhandlinger som nevnt i utkastet til § 1 første ledd og terrorrelaterte handlinger som nevnt i utkastet til §§ 3-10. Den øvre delen av strafferammen bør imidlertid beholdes terrorhandlingene, jf. utkastet til § 1 første ledd. Det foreslås videre at strafferammen på fengsel inntil 21 år videreføres for trusler om terrorhandlinger som leder til en virkning som nevnt i utkastet til § 1 annet ledd bokstav a til d.

Trusler om å begå forberedelseshandlinger som nevnt i utkastet §§ 12-14 vil ikke reguleres av trusselbestemmelsen i kapitlet her. Slike trusler blir derfor fremdeles å bedømme etter den alminnelige bestemmelsen om trusler (jf. straffeloven 1902 § 227).

Et fellestrekk ved konvensjonene på området er at de ikke pålegger statspartene å kriminalisere forsøk på trusler. Departementet har vurdert om forsøk burde belegges med straff, men går ikke inn for en slik løsning. Avgjørende for departementets vurdering er en betraktning om at en slik handling ikke er straffverdig nok til at det bør reguleres av dette særskilte kapitlet. Forsøk på trusler blir i stedet å bedømme etter den alminnelige straffebestemmelsen mot trusler.

9.1.2 Utkast til lovbestemmelse

§ 11. Trussel om terrorhandling mv.

Den som truer med å begå en handling som nevnt i § 1 og §§ 3 til 10 straffes med fengsel inntil 12 år.

Dersom det trues med en handling som nevnt i § 1, og trusselen får en følge som nevnt i § 1 annet ledd bokstav a, b eller c, kan fengsel inntil 21 år idømmes.

Forsøk på overtredelse av første ledd straffes ikke.

9.2 Deltakelse i terrorgrupper

9.2.1 Kriminaliseringsplikten i EUs rammebeslutning

Ingen av konvensjonene som forplikter Norge til å sette straff for terrorhandlinger, omfatter kriminalisering av deltakelse i terrorgrupper. Imidlertid omhandler EUs rammebeslutning artikkel 2 "straffbare handlinger med forbindelse til en terroristgruppe" og artikkel 2(2) lyder som følger:

"Hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at følgende forsætlige handlinger er straffbare:

- a) ledelse af en terrorgruppe
- b) deltagelse i en terroristgruppes aktiviteter, herunder ved tilvejebringelse af informationer eller materielle midler eller gennem enhver form for finansiering af dens aktiviteter, vel vidende, at denne deltagelse bidrager til terroristgruppens kriminelle aktiviteter."

Norge er som nevnt i punkt 2.3. ikke folkerettslig bundet av rammebeslutningen. Det er likevel av flere grunner naturlig å se hen til hvilke løsninger EU har valgt. Etter artikkel 2(2) bokstav a skal medlemsstatene kriminalisere det å lede en terrorgruppe; etter bokstav b skal de sette straff for deltakelse i en terrororganisasjon. Slik den sistnevnte bestemmelsen er formulert, er det ikke uten videre klart om det kreves at vedkommende deltar i gruppens *straffbare* virksomhet.

9.2.2 Gjennomføringen av EUs rammebeslutning artikkel 2 i de øvrige nordiske landene

Etter dansk rett vil ledelse av en terrorgruppe kunne straffes etter den alminnelige terrorismeparagrafen (§ 114) for terrorhandlinger gruppen begår, eventuelt supplert med bestemmelsen om medvirkning. I forarbeidene til lov nr. 378 av 6. juni 2002 ble det presisert at Justisministeriet tolket plikten til å kriminalisere deltakelse i terrorgrupper slik at den bare gjelder forsettlig medvirkning til bestemte terrorhandlinger. Departementet gikk derfor ikke inn for en egen bestemmelse om deltagelse i slike grupper.

Heller ikke i svensk rett finnes det en egen straffebestemmelse som rammer det å lede eller delta i en terrorgruppe. I forarbeidene (prp 2002/03:38) ble det antatt at forpliktelsen var dekket opp av reglene om medvirkning, forsøk, forberedelse og forbund (stämpling).

Den finske straffeloven har imidlertid en egen bestemmelse som rammer den som fremmer en terrorgruppes virksomhet. Bestemmelsen lister opp nærmere bestemte bistandshandlinger, herunder verving av medlemmer, fremskaffing av informasjon og hjelpemidler og juridisk og økonomisk rådgivning.

9.2.3 Departementets forslag

Departementet har vurdert å foreslå en egen bestemmelse som rammer det å delta i en terrorgruppe. Forholdet til foreningsfriheten, jf. EMK artikkel 11 og SP artikkel 22 er drøftet ovenfor i punkt 3.1. Etter departementets syn vil en bestemmelse som rammer deltakelse i terrorgrupper ikke stride mot retten til foreningsfrihet. Departementet går likevel ikke inn for å kriminalisere deltakelse i terrorgrupper, men ber om høringsinstansenes syn.

En egen bestemmelse som rammet deltakelse i terrorgrupper vil innebære at deltakere i gruppen kan straffes selv om de ikke kan knyttes til noen av de straffbare handlingene gruppen har begått eller har til formål å begå. Dermed ville man kunne straffe den som ikke selv har befatning med den kriminelle virksomheten, men som er en aktiv del av den kriminelle gruppen, og som dermed bidrar til gruppens fortsatte eksistens.

Spørsmålet om å kriminalisere deltakelse i organiserte kriminelle grupper generelt var oppe til vurdering ved med gjennomføringen av FNs konvensjon mot

grenseoverskridende organisert kriminalitet, jf. Ot.prp. nr. 62 (2002-2003). Konvensjonen artikkel 5 nr. 1 inneholder en kriminaliseringsforpliktelse som kan oppfylles på to alternative måter: ved en forbundsbestemmelse eller ved et straffebud som rammer den som deltar i en organisert kriminell gruppe. Departementet gikk inn for forbundsalternativet, og viste til at en slik regel ville være mindre skjønnsmessig, og at et slikt straffebud – i motsetning til straff for deltakelse i en gruppe – utelukkende ville knytte seg til en straffbar handling gjerningspersonen selv skal begå eller medvirke til.

Selv om disse argumentene har gyldighet også her, er det særlig terrorgruppens skadepotensial som gjør at de står i en særstilling. I dagens lovgivning finnes det straffebestemmelser som retter seg mot deltakelse i ulike former for kriminelle organisasjoner. Av særlig interesse er straffeloven 1902 § 104 a. Første ledd gjør det straffbart å danne, delta i, rekruttere medlemmer til eller støtte en privat militær organisasjon. Annet ledd rammer det å danne, delta i, rekruttere medlemmer til eller støtte en forening eller sammenslutning som har som formål og har tatt skritt for å forstyrre samfunnsordenen eller oppnå innflytelse i offentlige anliggender ved sabotasje, maktanvendelse eller andre ulovlige midler. Straffelovkommisjonen i delutredning VII og Lund-utvalget i delutredning VIII har gått inn for at § 104 a annet ledd ikke videreføres i straffeloven 2005. Departementet vil komme tilbake til dette spørsmålet i en odelstingsproposisjon. Mye taler imidlertid for at dersom annet ledd skal videreføres, vil det være aktuelt å snevre inn området for det straffbare, og en slik bestemmelse vil ikke dekke behovet for å kriminalisere deltakelse i en terrorgruppe.

En bestemmelse som rammer deltakelse i terrorgrupper vil nødvendigvis måtte bli noe skjønnsmessig og vurderingspreget. Dersom det skal innføres en slik bestemmelse, blir det nødvendig å ta stilling til to sentrale spørsmål: For det første hvilke organisasjoner som skal omfattes av forbudet, for det andre hvilken aktivitet en deltaker må ha utvist for å kunne straffes.

I EUs rammebeslutning artikkel 2(1) er “terroristgruppe” definert som “en strukturert sammenslutning af en vis varighed bestående af mere end to personer, som handler i forening med henblik på at begå terrorhandlinger.” Videre er “strukturert sammenslutning” definert som “en sammenslutning, der ikke er vilkårligt dannet med henblik på umiddelbart at begå en strafbar handling, og hvis medlemmers roller ikke nødvendigvis er formelt definert hvis sammensætning ikke nødvendigvis er fast, og hvis struktur ikke nødvendigvis er nærmere fastlagt.” Denne definisjonen ligger tett opp til definisjonen av “organized criminal group” i FNs konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet, jf. artikkel 2 bokstav a.

Etter departementets oppfatning må et eventuelt straffebud mot deltakelse i terrorgrupper i alle fall omfatte grupper med en fast organisatorisk struktur, som har bestått i en viss tid og som utelukkende har som formål å begå terrorhandlinger. Spørsmålet er hvor den nedre grensen skal trekkes. Jo løsere et nettverk er

organisert, og jo mer blandet formålet med virksomheten er, desto mer tvilsomt er det om selve deltakelsen i organisasjonen bør belegges med straff.

Etter EUs rammebeslutning artikkel 2(1) må gruppen bestå av tre eller flere personer. Et tilsvarende krav fremgår av definisjonen av "organized criminal group" i FNs konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet, jf. artikkel 2 bokstav a. Å la det være tilstrekkelig med to deltakere i en norsk straffebestemmelse vil etter departementets syn føre for langt. Ved å kreve at gruppen består av tre eller flere personer vil definisjonen svare til definisjonen av "organisert kriminell gruppe" i straffeloven 1902 § 60 a annet ledd, som er videreført i straffeloven 2005, jf. § 79 annet ledd.

EUs rammebeslutning artikkel 2(1) knytter definisjonen av en "terroristgruppe" opp mot definisjonen av "terrorhandlinger" i rammebeslutningen artikkel 1(1). Det samme bør etter departementets syn gjelde også i norsk rett: En eventuell straffebestemmelse mot deltakelse i terrorgrupper må være forbeholdt grupper som kan knyttes til terrorhandlinger, slik dette er definert i utkastet til § 1. Å la en slik straffebestemmelse ramme også terrorrelaterte handlinger vil etter departementets syn føre for langt. Det er handlingenes skadevoldende karakter i kombinasjon med terrorhensikten som gjør at slike organiserte kriminelle grupper har et særlig skadepotensial.

Et særlig spørsmål er om det eventuelt skal kreves at gruppen har som formål å begå terrorhandlinger eller at den faktisk begår slike handlinger. Det er også en mulighet å likestille de to alternativene. I straffelovens definisjon av "organisert kriminell gruppe", jf. straffeloven 1902 § 60 a annet ledd og straffeloven 2005 § 79 annet ledd, er det avgjørende om gruppen har "som et hovedformål å begå en handling som kan straffes med fengsel i minst 3 år" eller at "en vesentlig del av virksomheten består i å begå slike handlinger."

Neste spørsmål blir hvilken aktivitet som skal kreves av et medlem av gruppen, for at vedkommende skal kunne straffes etter bestemmelsen. Det kan hevdes at en som deltar aktivt i en terrorgruppe bør kunne straffes selv om vedkommende aldri har deltatt i gruppens kriminelle virksomhet. Selve deltakelsen i gruppen innebærer at vedkommende faktisk og psykologisk støtter opp om gruppens virksomhet, og dermed bidrar til å holde den kriminelle virksomheten i gang. Det må uansett trekkes en grense mot personer i gruppens ytre krets, som har utvist en liten grad av straffverdighet ved sin atferd. Dette vil særlig komme på spissen for terrorgrupper som også driver med helt lovlige aktiviteter. Selv om organisasjonen i seg selv omfattes av forbudet, er det ikke gitt at alle gruppens deltakere bør kunne straffes. En mulighet er å innta en uttrykkelig oppregning av hvilke handlinger deltakeren må ha begått for å kunne straffes. En slik løsning er valgt i den finske straffeloven, jf. punkt 9.2.2. ovenfor. Det er imidlertid vanskelig å oppstille en uttømmende liste over slike bistandshandlinger. En annen mulighet er derfor å kreve at gjerningsmannen gjennom sin deltakelse bidrar til å fremme gruppens kriminelle formål eller

kriminelle aktiviteter. Departementet peker på at kravet om subjektiv skyld uansett vil lede til at en del støttehandlinger ikke kan straffes.

I EUs rammebeslutning sondres det mellom det å lede en terrorgruppe, jf. artikkel 2(2) (a) og det å delta i en slik gruppe, jf. artikkel 2(2) (b). Det er ikke tvilsomt at den som leder en terrorgruppe vil kunne rammes av et eventuelt straffebud som retter seg mot deltakelse i slike grupper. Det kan imidlertid hevdes at det bør oppstilles en egen bestemmelse som rammer ledere, fordi straffverdigheten bør gjenspeiles i en høyere strafferamme. Det kan her nevnes at EUs rammebeslutning pålegger medlemsstatene å innføre en maksimumsstraff på minst 15 års fengsel for den som leder en terrorgruppe og minst 8 års fengsel for den som deltar i en slik gruppe.

Drøftelsene ovenfor har vist at det er vesentlige vanskeligheter forbundet med å innføre et straffebud mot deltakelse i terrorgrupper. Det er ikke gitt hvilke grupper som skal omfattes eller hvilken aktivitet som skal kreves for at et gruppemedlem skal kunne straffes. I de tilfellene et medlem kan knyttes til konkrete terrorhandlinger, er det ikke noe stort behov for en regel om deltakelse i terrorgrupper. I de tilfellene medlemmene har avtalt å begå en terrorhandling, vil de kunne straffes etter bestemmelsen om forbund. Behovet for en særlig regel om deltakelse i terrorgrupper melder seg først når en person ikke kan knyttes til deltakelse i eller planlegging av terrorhandlinger. Det er imidlertid da det er størst prinsipielle betenkeligheter og praktiske håndhevingsproblemer forbundet med et straffansvar.

FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1373 (2001) pålegger FNs medlemsstater å bekjempe terrorfinansiering, blant annet ved å fryse midlene til personer og grupper som begår terrorhandlinger. Resolusjonen overlater til statene å identifisere relevante personer og grupper, og dette har gitt opphav til ulike listeordninger. Blant annet har EU utarbeidet en liste over terrorgrupper og terrororganisasjoner. I tillegg til de nasjonale listene opererer FN med egne lister over organisasjoner med tilknytning til Taliban og al-Qaida. Disse listene fastsettes av den såkalte 1267-komiteen. Det kan være uenighet om terskelen for listeføring og om konsekvensene av at en gruppe er listeført. En eventuell bestemmelse om medlemskap i terrorgrupper ville derfor by på håndhevingsproblemer.

Departementet foreslår å sette straff for finansiering av grupper som begår terrorhandlinger, se nærmere punkt 9.3. Et slikt straffebud vil medføre håndhevingsproblemer på lik linje med et straffebud rettet mot deltakelse i terrorgrupper. Hensynet til sammenhengen i regelverket kunne tilsi at en straffebestemmelse mot finansiering av terrorgrupper burde følges opp med en bestemmelse rettet mot visse former for deltakelse i slike grupper. Når departementet likevel ikke går inn for en slik løsning, skyldes det – i tillegg til avgrensningsproblemene skissert ovenfor – at straffebudet mot terrorfinansiering springer ut av en folkerettslig forpliktelse. Ettersom Norge ikke er forpliktet til å kriminalisere deltakelse i terrorgrupper, har departementet lagt vekt på at straffansvaret samlet sett ikke bør favne for vidt.

På denne bakgrunn går departementet inn for at straffansvaret utelukkende skal knyttes til konkrete terrorhandlinger eller forbund om å begå en terrorhandling.

9.3 Terrorfinansiering

9.3.1 Generelt om konvensjonen, resolusjonen og rekommandasjonene

Den internasjonale konvensjon 9. desember 1999 om bekjempelse av finansiering av terrorisme (terrorfinansieringskonvensjonen) ble ratifisert av Norge 15. juli 2002, og trådte i kraft for Norge 14. august 2002. Konvensjonen er en av FNs antiterror-konvensjoner.

FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 (2001) ble vedtatt i medhold av FN-pakten kapittel VII 28. september 2001, og retter seg mot finansiering og forberedelse av terrorhandlinger.

I FNs sikkerhetsråds resolusjon 1566 (2004) OP 7 anmodes CTC (FNs Counter-Terrorism Committee) om i samarbeid med relevante internasjonale, regionale og sub-regionale organisasjoner og FN-organer å utvikle et sett av retningslinjer for å bistå statene ved gjennomføringen av resolusjon 1373 (2001) vedrørende terrorfinansiering. Komiteen har besluttet at Financial Action Task Force (FATF) sine 9 særskilte rekommandasjoner ("Special Recommendations" eller bare "SR") om bekjempelse av finansiering av terrorisme utgjør slike retningslinjer hva gjelder terrorfinansiering. I FNs sikkerhetsråds resolusjon 1617 (2005) OP 7 oppfordres alle medlemsstatene til å gjennomføre standardene nedfelt i FATFs rekommandasjoner.

9.3.2 Kriminaliseringsforpliktelsene

Etter *terrorfinansieringskonvensjonen* artikkel 4 bokstav a, jf. artikkel 2 er konvensjonspartene forpliktet til å kriminalisere finansiering av nærmere bestemte handlinger som på forskjellig vis har tilknytning til terrorisme. Konvensjonen selv bruker ikke begrepet terrorhandlinger, men definerer handlingene som finansieringsforbudet skal knytte seg til i artikkel 2. Kriminaliseringsplikten følger et tosporet system: I artikkel 2(1) bokstav a vises det til handlinger som fremgår av konvensjonene nevnt i vedlegget, dvs. til FNs øvrige antiterrorkonvensjoner, mens bokstav b rammer enhver annen handling begått i den hensikt å drepe sivile eller andre som ikke tar aktivt del i fiendtlighetene i en væpnet konflikt, eller å påføre dem alvorlig legemsskade. Etter bokstav b stilles det videre krav om at handlingens formål er å skape frykt i en befolkning eller å tvinge en regjering eller en internasjonal organisasjon til å utføre eller å avstå fra å utføre en handling. Sistnevnte bokstav retter seg mot en handlingens virkninger og motivasjon uavhengig av hvilke midler som brukes for å begå den. Det fremheves i artikkel 2(3) at det ikke er avgjørende for straffbarheten hvorvidt midlene brukes til å utføre handlinger som nevnt.

Departementet nevner at konvensjonen artikkel 2(2) (a) bestemmer at statene ved ratifikasjonen skal tilkjenne hvilke av de opplistede konvensjonene vedkommende stat ikke er part i. Disse konvensjonene vil deretter ikke bli regnet som en del av vedlegget for vedkommende stats del.

Handlingene nevnt i terrorfinansieringskonvensjonen artikkel 2 faller ikke sammen med for eksempel EUs definisjon av terrorhandlinger eller den norske definisjonen av terrorhandlinger i straffeloven 1902 § 147 a. Dels favner handlingene i artikkel 2 videre, dels kortere. Dette reiser særskilte utfordringer når terrorfinansieringskonvensjonen skal gjennomføres i norsk rett.

Listen som er inntatt i vedlegget, vil trolig bli revidert med henvisninger også til konvensjonen om kjernefysisk terrorisme, Wienkonvensjonen (etter revisjonen 2005), SUA-konvensjonen 2005 og plattformprotokollen 2005. Utkastet til lovtekst tar høyde for en slik oppdatering.

Konvensjonen artikkel 2(1) retter seg mot det å yte eller skaffe til veie eller økonomiske midler. Første alternativ retter seg mot den enkelte bidragsyteren som gir egne midler i økonomisk støtte til terrorhandlinger, men annet alternativ typisk retter seg mot mellommenn og andre som samler inn eller på annen måte skaffer til veie økonomiske midler.

Et særlig spørsmål er om medlemsstatene etter konvensjonen artikkel 2(1) (a) bare er forpliktet til å kriminalisere finansiering av handlingene nevnt i vedlegget når disse blir begått med et særlig *terrorforsett*. Noe slikt forbehold går ikke frem av bestemmelsens ordlyd, men straffeloven 1902 §§ 147 a og 147 b bygger på en slik forutsetning. Danmark har en bestemmelse som i det vesentlige svarer til de norske. Også der la man til grunn at en slik løsning oppfylte kravene i terrorfinansieringskonvensjonen. Etter finsk og svensk lovgivning er derimot finansieringsstraffebudet ikke begrenset til å gjelde handlinger begått med terrorforsett. I lys av at forpliktelsen i artikkel 2(1) (a) er knyttet til finansiering av nærmere spesifiserte straffbare *handlinger*, kan det synes som om den svenske og den finske løsningen er den sikreste måten å gjennomføre bestemmelsen på. Konvensjonen artikkel 2(1) (b) stiller imidlertid krav om at finansieringen knytter seg til handlinger begått med terrorforsett. For en redegjørelse for gjennomføringen av artikkel 2(1) vises det til punkt 9.3.5 nedenfor.

FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 (2001) OP 1(b) pålegger statene å kriminalisere det å samle inn eller stille midler til rådighet for terrorhandlinger, og svarer i det vesentlige til bestemmelsen i terrorfinansieringskonvensjonen artikkel 2 nr. 1, jf. artikkel 4 bokstav a.

I tillegg kommer OP 1(d) som pålegger statene å forby det å stille til rådighet verdier eller tjenester for den som utfører, forsøker å utføre eller medvirker til terrorhandlinger. Det kan riktignok spørres om bestemmelsen egentlig inneholder

en kriminaliseringsforpliktelse: OP 1(b) bruker betegnelsen "criminalize", mens OP 1(d) bruker begrepet "prohibit". Departementet går ikke nærmere inn på problemstillingen, ettersom et straffansvar etter norsk rett fremtrer som den mest aktuelle form for sanksjon ved overtredelse.

Forpliktelsen etter artikkel OP 1(d) favner videre enn terrorfinansieringskonvensjonen. Bestemmelsen omfatter også det å stille verdier eller tjenester til rådighet for juridiske personer som blir direkte eller indirekte eid eller kontrollert av noen som utfører, forsøker å utføre eller medvirker til terrorhandlinger eller til rådighet for fysiske eller juridiske personer som handler på vegne av eller på instruks fra noen som utfører, forsøker å utføre eller medvirker til terrorhandlinger. Dette må leses i lys av FATF SR II, som pålegger statene å gjøre det straffbart å finansiere terrorhandlinger eller terrororganisasjoner.

9.3.3 Unntak og begrensninger i konvensjonens virkeområde

Terrorfinansieringskonvensjonen inneholder en rettsstridsreservasjon, jf. kravet i artikkel 2 om at finansieringen foregår "unlawfully". Departementet antar at det er opp til den enkelte statspart å fastlegge innholdet i rettsstridsreservasjonen.

9.3.4 Gjennomføringen i norsk rett i dag

Forpliktelsene i terrorfinansieringskonvensjonen og FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 (2001) ble gjennomført i norsk rett ved lov 28. juni 2002 nr. 54, som innførte straffeloven 1902 §§ 147 a og 147 b. Som nevnt i punkt 9.3.2. kan det imidlertid stilles spørsmål ved om straffansvaret bør knyttes til de aktuelle straffbare handlingene, uten krav om at de er begått med terrorforsett.

9.3.5 Departementets forslag

Etter terrorfinansieringskonvensjonen kan det spørres om kriminaliseringsforpliktelsene kan anses som gjennomført ved medvirkningsregler, regler om forbund eller lignende, jf. drøftelsen i Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) om lovtiltak mot terrorisme side 44 flg. Men dersom FATF SR II legges til grunn, er det i dag på det rene at en slik gjennomføring ikke er tilstrekkelig, jf. forklarende note paragraf 4. Rekommandasjonen gjør det påkrevd å ha en særlig straffebestemmelse som retter seg mot finansiering av terrorhandlinger mv. Departementet ville uansett ha valgt denne løsningen, som også ligger til grunn for straffeloven 1902 § 147 b.

Også juridiske personer hjemmehørende i Norge må kunne stilles til ansvar for finansiering av terrorisme, jf. terrorfinansieringskonvensjonen artikkel 5. Departementet antar at konvensjonens krav er oppfylt ved at domstolene har en fakultativ adgang til å ilegge foretaksstraff, jf. straffeloven 2005 §§ 27-28.

Etter terrorfinansieringskonvensjonen artikkel 2(3) skal det ikke være nødvendig at en terrorhandling faktisk blir begått for at straffansvaret for finansiering skal inntre. Utkastet til lovtekst er utformet i samsvar med konvensjonen artikkel 2(3) og må

tolkes som denne. Overtredelsen av bestemmelsen om finansiering av terrorhandlinger mv. vil være fullbyrdet allerede i det øyeblikk de økonomiske midlene er fremskaffet eller innsamlet.

Som nevnt foran knytter ikke forpliktelsene til å forby terrorfinansiering seg til noen definisjon av terrorhandlinger, men til nærmere angitte handlinger i konvensjonen artikkel 2. Lovteknisk sett ville det vært enklest å knytte det norske finansieringsforbudet kun til handlinger som må anses som terrorhandlinger i henhold til utkastet til § 1. Men ettersom terrorfinansieringskonvensjonen og FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 (2001) ikke er bygd på denne definisjonen, vil en slik løsning føre til at forpliktelsene ikke blir oppfylt fullt ut.

Et minstekrav for å gjennomføre konvensjonen og resolusjonen på en tilfredsstillende måte er å la finansieringsforbudet gjelde for handlinger som er nedfelt i utkastet til §§ 3-11, samt for "enhver annen handling i den hensikt å drepe eller påføre sivile eller andre som ikke tar aktivt del i fiendtlighetene i en væpnet konflikt, alvorlig legemsskade, når handlingen ut fra sin karakter eller kontekst har til formål å skape frykt i en befolkning eller å tvinge en regjering eller mellomstatlig organisasjon til å gjøre eller unnlate å gjøre noe." Fordelen med å velge en slik løsning er at den gjennomfører forpliktelsene lojalt, men lar ikke straffansvaret rekke lengre enn konvensjonen krever. Ulempene er for det første at den angir enda en måte å beskrive terrorliknende handlinger på, noe som bidrar til å komplisere lovteksten ytterligere. Men viktigere er at det kan virke kunstig å kriminalisere finansiering av enkelte handlinger som er terrorhandlinger i henhold til utkastet til § 1, men ikke andre. Departementet går på denne bakgrunnen før høringen inn for å knytte finansieringsforbudet til enhver terrorhandling, jf. utkastet til § 1, samt terrorrelaterte handlinger som nevnt i utkastet til §§ 3-11, men ber om høringsinstansenes syn.

Etter FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 (2001) OP 1(d) skal statene også gjøre det straffbart å stille midler til rådighet for den som utfører, forsøker å utføre eller medvirker til terrorhandlinger. Dette er ikke gjenspeilet i terrorfinansieringskonvensjonen. FATF evaluerte i juni 2005 Norges overholdelse av FATFs rekommandasjoner, jf. FATF evalueringsrapport fra 2005-2006, tilgjengelig på hjemmesiden til FATF (www.fatf-gafi.org). I rapporten ble det påpekt at i tillegg til å sette straff for handlingene som fremgår av terrorfinansieringskonvensjonen, er statene pålagt å kriminalisere innsamling av midler med kunnskap om at de skal brukes av en terrororganisasjon (til et hvilket som helst formål) eller av en enkelt terrorist. Norge ble i rapporten kritisert for ikke å ha oppfylt denne forpliktelsen.

Straffeloven 1902 § 147 b annet ledd rammer imidlertid den som "stiller penger eller andre formuesgoder, eller banktjenester eller andre finansielle tjenester til rådighet for a) en person eller et foretak som begår eller forsøker å begå lovbrudd som nevnt i § 147 a, b) et foretak som noen som nevnt i bokstav a eier eller har kontroll over, eller c) et foretak eller en person som handler på vegne av eller på instruks fra noen

som nevnt i bokstavene a eller b.” Det fremgår av Ot.prp. nr. 61 (2001-2002) side 96 at ”[d]en som ellers oppfyller vilkårene vil kunne straffes for overtredelse av § 147 b annet ledd uansett hva midlene eller tjenestene faktisk blir brukt til. I motsetning til første ledd er det ikke den tiltenkte bruken, men hvem mottakeren er som danner grunnlag for straff. Dersom mottakeren av midlene er noen som nevnt i bokstavene a til c, er forholdet straffbart selv om mottakeren ikke skal bruke midlene (eller tjenestene) til terrorhandlinger eller andre straffbare handlinger.” Departementet er derfor av den oppfatning at FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 OP(1) (d) er adekvat gjennomført i gjeldende rett, men går inn for å endre ordlyden slik at den klarere får frem at FATFs annen spesialrekommendasjon er lojalt oppfylt.

Når det gjelder begrepet ”gruppe”, jf. utkastet til § 12 første ledd bokstav c, går departementet inn for å kreve at gruppen består av tre eller flere personer. Slik vil definisjonen svare til definisjonen av ”organisert kriminell gruppe” i straffeloven 1902 § 60 a annet ledd, som er videreført i straffeloven 2005, jf. § 79 annet ledd. Departementet bemerker at det ikke bare er grupper som begår egentlige terrorhandlinger, jf. utkastet til § 1, som omfattes av bestemmelsen, men også grupper som begår terrorrelaterte handlinger, jf. utkastet til §§ 3-11.

Den folkerettslige plikten til å kriminalisere finansiering av terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger favner temmelig vidt. For eksempel kreves det i utgangspunktet at statspartene vedtar straffebestemmelser som retter seg mot den som gir støtte til en organisasjon som i tillegg til å stå bak terrorhandlinger også driver en utstrakt lovlig virksomhet, selv om støtten etter forutsetningene skal gå til den lovlige delen av virksomheten. Departementet er opptatt av at gjennomføringen av terrorfinansieringskonvensjonen og FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 (2001) i norsk rett skjer på en måte som ikke medfører et urimelig vidtfavnende straffansvar. Departementet foreslår å oppnå dette dels ved å innta en uttrykkelig rettsstridsreservasjon i utkastet til § 12, og dels ved å oppstille strenge subjektive tilleggsvilkår for straff, se nedenfor om utformingen av subjektive overskudd. Den nærmere anvendelsen av rettsstridsreservasjonen må skje som ledd i påtalemyndighetens og domstolenes behandling av konkrete straffesaker.

I tillegg til rettsstridsreservasjonen i utkastet til § 12, kan det videre tenkes at også regelen i straffeloven 2005 § 2 – som slår fast at straffelovgivningen gjelder med de begrensninger som følger av folkeretten – kan tilsi en innskrenkende tolkning av bestemmelsen.

9.3.6 Særlig om det subjektive overskuddet

I tillegg til det alminnelige skyldkravet i terrorfinansieringskonvensjonen artikkel 2, stiller konvensjonen krav om et subjektivt overskudd som vilkår for plikt til å oppstille straff – midlene må ha blitt samlet inn eller stilt til rådighet ”with the intention” eller ”in the knowledge” at midlene skal brukes til en handling som listet opp i bokstav a eller b. FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 (2001) OP 1(b) og FATFs SR II inneholder lignende krav til subjektivt overskudd. Som et generelt

utgangspunkt ønsker departementet i minst mulig grad å kreve særskilte skyldformer som skiller seg fra den alminnelige forsettslæren, men på dette punkt er det viktig å avgrense straffansvaret slik at det ikke favner for vidt. På denne bakgrunn går departementet inn for å kreve at midlene må ha blitt stilt til rådighet med hensikt eller viten om at disse skal brukes til handlinger som nevnt eller av personer eller foretak som nevnt. En person som for eksempel samler inn penger til en organisasjon eller gruppe i den tro at den bare utfører lovlig virksomhet kan etter dette ikke straffes.

9.3.7 Strafferammen

Departementet foreslår at strafferammen for finansiering av terrorhandlinger og finansiering av terrorister skal være fengsel inntil 10 år. Dette innebærer en videreføring av strafferammen i straffeloven 1902 § 147 b.

9.3.8 Utkast til lovtekst

§ 12. Finansiering av terrorhandlinger mv.

Med fengsel inntil 10 år straffes den som rettsstridig fremskaffer eller samler inn penger eller andre økonomiske midler med hensikt eller viten om at midlene helt eller delvis skal brukes

- a) til å utføre en handling som rammes av §§ 3 til 11,
- b) til å utføre en handling som rammes av § 1,
- c) av en person eller en gruppe som begår handlinger som nevnt i bokstav a eller b,
- d) et foretak som noen som nevnt i bokstav c eier eller har kontroll over, eller
- e) et foretak eller en person som handler på vegne av eller på instruks fra noen som nevnt i bokstav c eller d.

På samme måte straffes den som stiller banktjenester eller andre økonomiske tjenester til rådighet for personer eller foretak som nevnt i første ledd bokstav c, d eller e.

9.4 Forbund

FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 (2001)OP 2(e) pålegger statene å sikre at personer som deltar i finansieringen, planleggingen, forberedelsen eller utførelsen av terrorhandlinger eller støtter terrorisme stilles til ansvar. Videre skal slike handlinger utgjøre alvorlige straffbare forhold etter nasjonal rett. Å inngå forbund om å begå terrorhandlinger er en særlig form for planlegging og forberedelse.

Straffeloven 1902 har noen egne bestemmelser som gjør det straffbart å inngå forbund om å begå visse alvorlige forbrytelser, jf. særlig § 147 a tredje ledd og § 159. Å inngå avtale om å begå terrorhandlinger er en forberedelseshandling som har en særlig farlig karakter, og dette taler for å videreføre en forbundsbestemmelse i den nye straffeloven. Forslaget om en forbundsbestemmelse følger dessuten opp Justiskomiteens synspunkter under behandlingen av den alminnelige delen i straffeloven 2005, der det ble fremmet et ønske om forbundsbestemmelser for utvalgte former for særlig grov kriminalitet, jf. Innst.O. nr. 72 (2004-2005) s. 19-20.

En forbundsbestemmelse, sammen med medvirkningsreglene i kapitlet og de nye §§ 12 og 14, samt eventuelt straffeloven 1902 § 161 mv., er tilstrekkelig til å anse FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 (2001) OP 2(e) for lojalt gjennomført.

Departementet har vurdert hvorvidt forsøk på og medvirkning til å inngå forbund bør være belagt med straff. Departementet påpeker at forsøk på å inngå forbund er straffbart etter straffeloven 1902 § 147 a tredje ledd. Det som kan tale mot et slikt straffansvar, er at forbund er en særlig form for forberedelseshandling – straffansvaret vil dermed favne forholdsvis vidt. Når departementet likevel går inn for å kriminalisere forsøk og medvirkning, skyldes dette først og fremst to forhold: For det første er det vanskelig å trekke et klart skille mellom medvirkning til og forsøk på å inngå forbund og bestemmelsene om verving og oppfordring. For det andre er departementet av den oppfatning at straffverdighetshensyn taler for en kriminalisering av medvirknings- og forsøkshandlinger som nevnt. På denne bakgrunn går ikke departementet inn for å gjøre unntak fra straffeloven 2005 §§ 15 og 16.

Utkast til lovtekst:

§ 13. Terrorforbund

Med fengsel inntil 10 år straffes den som inngår forbund med noen om å begå en straffbar handling som nevnt i § 1 eller §§ 3 til 10.

9.5 Europarådskonvensjonen om forebygging av terrorisme

9.5.1 Generelt om konvensjonen

Europarådskonvensjonen 16. mai 2005 om forebygging av terrorisme trer i kraft 1. juni 2007. Konvensjonen er ennå ikke undertegnet og ratifisert av Norge.

9.5.2 Kriminaliseringsforpliktelsene

Konvensjonen pålegger statspartene å kriminalisere handlinger med særlig tilknytning til terrorhandlinger. Kriminaliseringspliktene i artikkel 5-7 gjelder henholdsvis offentlig oppfordring til å begå en terroristhandling, verving til terrorisme og opplæring til terrorisme. Det er tale om handlinger som kan føre til at det blir begått terrorhandlinger.

Begrepet “terrorist offence” som brukes i kriminaliseringsbestemmelsene, er definert i konvensjonen artikkel 1, jf. vedlegg til konvensjonen. Handlingene som er listet opp i artikkel 5 til 7, er ikke å anse som terrorhandlinger etter konvensjonens artikkel 1. En terrorhandling i konvensjonens forstand er enhver straffbar handling som fremgår av de ti sektorielle konvensjoner om bekjempelse av terrorisme. Konvensjonen tar sikte på å ramme handlinger som står i nær tilknytning til terrorhandlinger ved at de kan lede til utførelsen av handlinger som nevnt i de ti konvensjonene.

Statene skal ved ratifikasjonen tilkjenne hvilke av de opplistede konvensjonene vedkommende stat ikke er part i, jf. konvensjonen artikkel 1(2). Disse konvensjonene vil deretter ikke regnes som en del av vedlegget for vedkommende stats del.

Listen som er inntatt i vedlegget til Europarådskonvensjonen, vil trolig bli revidert med henvisninger også til konvensjonen om kjernefysisk terrorisme, Wienkonvensjonen (etter revisjonen 2005), SUA-konvensjonen 2005 og plattformprotokollen 2005. Utkastet til lovtekst tar høyde for en slik oppdatering.

Det kan spørres om konvensjonen bare påbyr kriminalisering av tilskyndelse, verving og opplæring til handlingene nevnt i vedlegget når disse er begått med et særlig *terrorforsett*. Det fremgår imidlertid av den forklarende rapporten punkt 46 at det ikke gjelder noen slik begrensning.

Etter konvensjonen er finansiering av terrorisme å anse som en terrorhandling, jf. artikkel 1, jf. vedleggets punkt 10, hvor det vises til FNs terrorfinansieringskonvensjon. Denne konvensjonen står i en noe annen stilling enn de ni andre konvensjonene, fordi den omhandler forberedende handlinger.

9.5.3 Gjennomføringen i norsk rett i dag

Oppfordring til å begå en straffbar handling vil regelmessig kunne anses som straffbar medvirkning eller forsøk på medvirkning. Videre fastsetter straffeloven 1902 § 140 straffansvar for den som offentlig oppfordrer eller tilskynder andre til å begå straffbare handlinger, forherliger slike handlinger eller tilbyr bistand til å utføre dem. Straffeloven 1902 inneholder for øvrig flere spesialbestemmelser om oppfordring til å begå straffbare handlinger, jf. for eksempel § 160 og § 94 annet ledd nr. 1 jf. første ledd.

Rekruttering av mulige fremtidige terrorister vil regelmessig kunne straffes etter medvirkningsansvaret. Videre vil visse former for rekruttering kunne rammes av § 104 a.

Den som lærer bort metoder eller teknikker, vil regelmessig kunne straffes etter medvirkeransvaret, jf. straffeloven 2005 § 15. Videre rammer straffeloven 1902 § 160 "[d]en, som offentlig giver eller tilbyder Veiledning i Brug af Sprængstoffer eller Gift til Forøvelse af Forbrydelser (...) eller som medvirker til nogen saadan Forbrydelse". Bestemmelsen har imidlertid et begrenset virkeområde, ettersom veiledningen må gis "offentlig" og bare omfatter opplæring i bruk av sprengstoff og gift.

Departementet anser det som nødvendig å innføre nye straffebestemmelser for å kunne ratifisere Europarådskonvensjonen.

9.5.4 Departementets forslag

9.5.4.1 Generelt

De straffbare handlingene som omfattes av konvensjonene, er i utstrakt grad medvirknings- og forsøkshandlinger. Av Europarådskonvensjonens forklarende rapport punkt 49 fremgår det at henvisningen i konvensjonens artikkel 1 "covers both principal and ancillary offences", dvs. også forsøk og medvirkning. Dette skal også gjelde for gjennomføringsbestemmelsen, jf. utkastet til § 14.

Kriminaliseringsforpliktelsen i Europarådskonvensjonen er knyttet opp mot handlingene som fremgår av de øvrige antiterrorkonvensjonene. Departementet finner imidlertid grunn til også å innta handlingene som anses som terrorhandlinger etter utkastet til § 1, selv om vi ikke er folkerettslig forpliktet til dette. I fravær av en henvisning til disse terrorhandlingene, ville oppfordring, verving og opplæring måtte bedømmes etter andre bestemmelser med en lavere strafferamme, og det vil etter departementets syn gi dårlig sammenheng i lovgivningen.

Norge er ikke folkerettslig forpliktet til å kriminalisere offentlig oppfordring, rekruttering eller opplæring til handlingene som er nevnt i utkastet til § 12 første ledd bokstav c, d og e og annet ledd – det å stille økonomiske midler og tjenester til rådighet for den som utfører, forsøker å utføre eller medvirker til terrorhandlinger. Det skyldes at disse bestemmelsene ikke oppfyller forpliktelser etter terrorfinansieringskonvensjonen, men etter FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 (2001) OP 1(d). Sistnevnte kriminaliseringsforpliktelse favner svært vidt. Ut fra ønsket om å unngå et for vidtrekkende straffansvar, går departementet inn for at straffebudene mot oppfordring, rekruttering og opplæring bare skal gjelde handlingene nevnt som er nevnt i § 12 første ledd bokstav a og b.

Den straffbare handlingen vil i tid kunne ligge langt forut for, og for øvrig stå i et noe fjernt forhold til en eventuell terrorhandling. Dette vil særlig kunne gjøre seg gjeldende for terrorfinansieringskonvensjonen, ettersom terrorfinansiering langt på vei kan anses som medvirkning til terrorhandlinger. Av den forklarende rapporten punkt 49 fremgår det imidlertid at konvensjonen pålegger statene å sette straff for atferd som potensielt kan lede til terrorlovbrudd. Formålet er ikke å kriminalisere handlinger som bare har en teoretisk sammenheng med slike lovbrudd. Det heter derfor at konvensjonen ikke regulerer hypotetiske årsaksrekker som eksempelvis det å oppfordre til forsøk på å finansiere en trussel. Artikkel 5 til 7 og artikkel 9 må tolkes med denne reservasjonen for øyet.

Grensene for det straffbare må fastlegges i lys av grunnleggende menneskerettigheter. Konvensjonen artikkel 12 omhandler betingelsene for gjennomføringen og anvendelsen av kriminaliseringsforpliktelsene. Etter artikkel 12(1) skal statene sikre at etableringen, gjennomføringen og anvendelsen av kriminaliseringsforpliktelsene i artikkel 5 til 7 og artikkel 9 utføres på en måte som respekterer menneskerettighetene, særlig ytringsfriheten, foreningsfriheten og

religionsfriheten. Etter artikkel 12(2) plikter statene å overholde proporsjonalitetsprinsippet. I dette ligger at de må påse at etableringen, gjennomføringen og anvendelsen av kriminaliseringsforpliktelsene forfølger et legitimt formål, er nødvendig i et demokratisk samfunn og ikke innebærer vilkårlighet eller rasistisk behandling. Forslaget til gjennomføringsbestemmelser overholder konvensjonens krav i så måte.

Konvensjonen krever videre at handlingene begås ”unlawfully”, jf. kravet i artikkel 5(2), 6(2) og 7(2). Det er her tale om en uttrykkelig rettsstridsreservasjon. I den forklarende rapporten til konvensjonen heter det at betydningen av uttrykket avhenger av sammenhengen det brukes i, og at det kan vise til handlinger foretatt uten myndighet eller atferd som ikke dekkes av straffrihetsgrunner eller relevante internrettslige prinsipper.

En handling som i utgangspunktet omfattes av konvensjonen artikkel 5-7 kan med andre ord rettferdiggjøres både ut fra de alminnelige straffrihetsgrunner (nødrett mv.) og ut fra andre prinsipper og interesser. Hva som nærmere bestemt ligger i rettsstridsreservasjonen er overlatt til hver enkelt statspart å fastlegge. Departementet foreslår ikke å innta en uttrykkelig rettsstridsreservasjon i gjennomføringsbestemmelsen, selv om bestemmelsen etter sin ordlyd favner svært vidt. Den alminnelige rettsstridsreservasjonen kommer imidlertid inn også her, og domstolene vil måtte foreta en konkret vurdering av handlingens straffverdighet.

Konvensjonen krever at de handlingene i artikkel 5 til 7 skal belegges med straff uavhengig av om det faktisk blir begått en terrorhandling, jf. artikkel 8. Artikkelen gjør det klart at det er tale om kriminalisering av forberedelseshandlinger. Videre krever konvensjonen at tilskyndelsen, rekrutteringen eller opplæringen gjøres straffbar uavhengig av hvor den aktuelle terrorhandlingen formodentlig ville blitt begått.

9.5.4.2 Nærmere om artikkel 5

Utformingen av artikkel 5 om offentlig oppfordring til terrorisme er for en del basert på artikkel 3 i tilleggsprotokollen til Europarådets cybercrimekonvensjon (ETS nr. 189). Også FNs sikkerhetsråds resolusjon 1624 (2005) OP 1 anmoder statene om å forby oppfordring til terrorhandlinger.

Europarådskonvensjonen artikkel 5 pålegger statene en generell plikt å kriminalisere det å offentlig fremsette eller gjøre tilgjengelig for offentligheten et budskap til støtte for terroristhandlinger. Det fremgår av den forklarende rapporten punkt 102 at begrepet ”distribution” henviser til aktiv spredning av et budskap som støtter terrorisme, mens begrepet ”making available” henviser til det å gjøre et budskap lett tilgjengelig for allmennheten, eksempelvis ved å legge det ut på internett eller ved å etablere hyperlenker for å fremme tilgangen.

Bestemmelsens virkeområde begrenses imidlertid av to tilleggsbetingelser: Uttalelsen må være fremsatt i den hensikt å oppfordre til utøvelsen av en terrorhandling, og den må videre skape en fare for at en eller flere terrorhandlinger vil bli begått. For så vidt gjelder sistnevnte betingelse heter det i den forklarende rapporten punkt 100 at når man vurderer hvorvidt det er skapt en slik fare, må man ta i betraktning gjerningspersonens natur, hvem som er adressat for budskapet og videre hvilken kontekst budskapet er fremsatt i, slik det fremgår av EMDs praksis. Det fremgår videre at en bør ta i betraktning hvor nærliggende denne faren er.

Konvensjonen artikkel 5 reiser spørsmål om forholdet til ytringsfriheten, jf. EMK artikkel 10(2) og Grunnloven § 100 annet ledd annet punktum. Både direkte og indirekte oppfordring til terrorhandlinger skal rammes av straff. En indirekte oppfordring til å begå terrorhandlinger kan blant annet omfatte utbredelse av etnisk og religiøst hat, etterfølgende bifall av et terrorangrep og glorifisering av terrorister og terrororganisasjoner.

Oppfordring til å begå en straffbar handling vil regelmessig kunne anses som straffbar medvirkning eller forsøk på medvirkning. Videre fastsetter straffeloven 1902 § 140 straffansvar for den som offentlig oppfordrer andre til å begå straffbare handlinger, forherliger slike handlinger eller tilbyr bistand til å utføre dem. Straffelovkommisjonen foreslår å videreføre bestemmelsen i straffeloven 2005, men med visse endringer. I kommisjonens delutredning VII uttales følgende om bestemmelsen, se side 305:

”Straffelovkommisjonen mener at det fortsatt er grunn til å ha en straffebestemmelse som § 140 (...) Bestemmelsen er imidlertid bare nødvendig for å ramme ytringer som innebærer en særlig nærliggende fare for at andre kan komme til å begå straffbare handlinger. (...) Forherligelse av straffbare handlinger er det etter kommisjonens oppfatning bare grunn til å ramme i den grad forherligelsen innebærer at andre oppfordres til å begå slike handlinger.”

Mye kan tale for at departementet vil gå inn for å videreføre § 140 i straffeloven 2005 etter de linjer Straffelovkommisjonen foreslår. Etter departementets syn vil bestemmelsen dekke kriminaliseringsforpliktelsen etter Europarådskonvensjonen artikkel 5. Når det likevel foreslås en egen bestemmelse til gjennomføring av konvensjonsforpliktelsen, er dette i første rekke fordi strafferammen bør være en annen. Straffelovkommisjonen går inn for at strafferammen etter § 140 bør senkes til fengsel inntil 3 år, og mye kan tale for at departementet vil følge opp dette. Departementet foreslår imidlertid en strafferamme på 6 år ved oppfordring til terrorhandlinger.

Straffeloven 1902 inneholder for øvrig flere spesialbestemmelser om oppfordring til å begå straffbare handlinger, jf. for eksempel § 160 og § 94 annet ledd nr. 1 jf. første ledd. Førstnevnte straffebud rammer den som offentlig oppmuntrer til å utføre forbrytelser ved hjelp av sprengstoff eller gift, mens sistnevnte rammer offentlig

oppfordring til en rekke forbrytelser mot statens selvstendighet og sikkerhet. Både de nevnte bestemmelser og § 140 må tolkes innskrenkende i lys av ytringsfriheten.

Ytringsfrihetskommisjonen kommenterte straffeloven 1902 § 94 annet ledd nr. 1 i sin utredning NOU 1999: 27, jf. punkt 6.3.2.3.1. s. 146. Her uttales det følgende om bestemmelsen:

”Straffeloven § 94, annet ledd nr. 1 har et direkte forbud mot visse ytringer, nemlig oppfordringer til *iverksettelse* av diverse forbrytelser mot statens selvstendighet og sikkerhet. Bestemmelsen dekker neppe mer enn det som allerede ligger i § 140 - den generelle bestemmelsen mot oppfordring til *iverksettelse* av enhver straffbar handling, jf kapittel 6.3.3.2. Etter begge bestemmelser følger implisitt at oppfordring til straffbar handling er tillatt, mens oppfordring til *iverksettelse* av straffbar handling er ulovlig. Hva ligger - og bør ligge - i denne forskjellen?

I følge forarbeidene er ordet ”iverksettelse” valgt for å vise at bare de oppfordringer (direkte anmodninger) ” som umiddelbart tilsigter at føre til Handling eller tager Sigte paa en bestemt Handling, som søges fremkaldt” skal omfattes. ”Almindelig ophidsende Tale, Udtalelser om Berettigelsen eller Nyttens af revolutionære Handlinger under visse Eventualiteter osv hører da ikke hid.” (jf. Udkast til Almindelig borgerlig Straffelov for Kongeriget Norge, II. Motiver, 1896 (SKM) side 143)”

Av hensyn til ytringsfriheten går departementet inn for å formulere gjennomføringsbestemmelsen slik at den bare rammer oppfordring til *iverksettelsen* av terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger.

Etter artikkel 5 er det et vilkår at ytringen skjer offentlig. Privat kommunikasjon faller derfor utenfor. Straffeloven 2005 § 10 annet ledd vil etter departementets syn også her være dekkende for hva som anses som en offentlig ytring:

”En handling er offentlig når den er foretatt i nærvær av et større antall personer, eller når den lett kunne iakttas og er iakttatt fra et offentlig sted. Består handlingen i fremsettelse av et budskap, er den også offentlig når budskapet er fremsatt på en måte som gjør det egnet til å nå et større antall personer.”

Budskapet kan gjøres tilgjengelig for offentligheten på ulike måter, eksempelvis gjennom trykt skrift og taler eller over internett.

9.5.4.3 Nærmere om artikkel 6

Artikkelen pålegger medlemsstatene å kriminalisere rekrutteringen av mulige fremtidige terrorister. Forpliktelsen dekkes ikke fullt ut av straffeloven 1902 § 104 a. Paragraf § 104 a første ledd rammer den som rekrutterer medlemmer til en ”privat organisasjon av militær karakter”. Uttrykket ”militær karakter” må forstås slik at organisasjonen bruker en form for uniformer og har et kommandosystem, jf. NOU 1993: 3 Strafferettslige regler i terroristbekjempelsen s. 24. Det kreves ikke at organisasjonen er bevæpnet. Paragrafens annet ledd rammer den som rekrutterer

medlemmer til "en forening eller sammenslutning som har til formål ved sabotasje, maktanvendelse eller andre ulovlige midler å forstyrre samfunnsordenen eller å oppnå innflytelse i offentlige anliggender dersom foreningen eller sammenslutningen har tatt skritt for å realisere formålet med ulovlige midler". Annet ledd omfatter bruk av ethvert ulovlig virkemiddel når formålet er å forstyrre samfunnsordenen eller oppnå innflytelse i offentlige anliggender. Selv om annet ledd også rammer terrororganisasjoner som ikke er av militær karakter, ligger det en viss begrensning i at gruppen eller sammenslutningen må ha "tatt skritt for å realisere formålet med ulovlige midler."

Artikkel 6 rammer det å verve en person til å begå eller delta i en terroristhandling, uavhengig av om han eller hun direkte skal begå, eller bare delta i eller medvirke til at en slik handling blir begått. For at handlingen skal være fullbyrdet, kreves det ikke at adressaten faktisk deltar i en terroristhandling eller slutter seg til en gruppe med det for øye å begå en slik handling. Konvensjonen krever imidlertid at personen har latt seg overtale. Der rekrutteringen ikke fullbyrdes fordi personen ikke lar seg overtale eller overtalelsen blir avbrutt, kan gjerningspersonen straffes for forsøkshandlingen. I lys av de krav konvensjonen stiller, foreslår departementet et eget straffebud som gjennomfører forpliktelsen fremfor å utforme en mer generell regel etter mønster av § 104 a annet ledd.

Når det gjelder hva som utgjør en "gruppe" i bestemmelsens forstand, går departementet inn for å kreve at gruppen består av tre eller flere personer. Slik vil definisjonen svare til definisjonen av "organisert kriminell gruppe" i straffeloven 1902 § 60 a annet ledd, som er videreført i straffeloven 2005, jf. § 79 annet ledd. Departementet bemerker at det ikke bare er grupper som begår egentlige terrorhandlinger, jf. utkastet til § 1, som omfattes av bestemmelsen, men også grupper som begår terrorrelaterte handlinger, jf. utkastet til §§ 3-11.

9.5.4.4 Nærmere om artikkel 7

Bestemmelsen rammer det å lære bort teknikker eller metoder for å begå eller medvirke til en terrorhandling. Som eksempler på slike handlinger nevnes særskilt det å gi instruksjon om fremstilling eller bruk av sprengstoff, våpen eller skadelige eller farlige stoffer.

Terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger kan tenkes å innta ulike former. Artikkel 7 inneholder ingen uttømmende oppregning av hvilke metoder det skal være straffbart å lære bort. Departementet bemerker at også metoder og teknikker av annen art enn det som fremgår av eksemplifiseringen i artikkel 7 vil være omfattet av utkastet til § 14 bokstav c. Opplæring i teknologi, prosedyrer, taktikk m.v. vil rammes. Som illustrasjon kan nevnes opplæring i visse former for internett-terrorisme. Det er opplæringen – ikke de metoder som benyttes for å utføre terrorhandlingen – som er det sentrale. På denne bakgrunn går departementet inn for å sløyfe eksemplifiseringen i utkastet til § 14 bokstav c.

Den som lærer bort metoder eller teknikker vil regelmessig kunne straffes etter medvirkeransvaret. Videre rammer straffeloven 1902 § 160 "[d]en, som offentlig giver eller tilbyder Veiledning i Brug af Sprængstoffer eller Gift til Forøvelse af Forbrydelser (...) eller som medvirker til nogen saadan Forbrydelse". Bestemmelsen har imidlertid et begrenset anvendelsesområde, ettersom veiledningen må gis "offentlig" og bare omfatter opplæring i bruk av sprengstoff og gift. Departementet går inn for å gjennomføre forpliktelsen etter konvensjonen i et straffebud i kapitlet om terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger.

9.5.5 Særlig om det subjektive overskuddet

I tillegg til det alminnelige forsettskravet kreves det etter artikkel 5 krav om et subjektivt overskudd, jf. "with the intent to incite the commission of a terrorist offence". Departementet går inn for å gjennomføre dette ved å stille krav om en særlig hensikt. Dette må ses i lys av hensynet til ytringsfriheten. Ved å la bestemmelsen omfatte alle grader av forsett, ville den kunne ramme ytringer som det ikke ville være naturlig å omtale som oppfordringer. Videre er det særlig gjerningspersonens hensikt som gjør handlingen straffverdig.

I tillegg til det alminnelige forsettskravet kreves det etter artikkel 7 at gjerningsmannen har kunnskap om at formålet med opplæringen er å begå eller medvirke til en terroristhandling, jf. "knowing that the skills provided are intended to be used for this purpose". I tråd med det som er sagt om standardisering av skyldkravene i straffebudene i punkt 3.3.2, går departementet inn for å gjennomføre dette subjektive overskuddet ved å kreve forsett. Etter departementets syn vil disse handlingene være straffverdige uansett om gjerningspersonen bare har utvist sannsynlighetsforsett eller eventuelt forsett med hensyn til bruken av kunnskapen.

9.5.6 Særlig om forsøk

Forsøk ("attempt") på handlinger som nevnt i artikkel 6 og 7 skal etter konvensjonen artikkel 9(2) gjøres straffbart. Departementet understreker at kriminaliseringsplikten ikke omfatter forsøk på å sette frem en oppfordring om å begå straffbare handlinger etter artikkel 5. Departementet har vurdert å la forsøk på oppfordring være straffritt. Når departementet likevel går inn for en kriminalisering, skyldes dette først og fremst to forhold: Forsøk på offentlig å tilskynde til en straffbar handling vil kunne straffes etter bestemmelsen som viderefører straffeloven 1902 § 140. Videre kan straffverdigheten i slike tilfeller være like stor som ved en fullbyrdet oppfordring.

9.5.7 Strafferammen

Departementet foreslår en øvre strafferamme på fengsel inntil 6 år, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) s. 132. Departementet ber om høringsinstansenes syn.

9.5.8 Utkast til lovtekst

§ 14. Oppfordring, verving og rekruttering til terrorhandlinger mv.

Med fengsel inntil 6 år straffes den som

- a) offentlig oppfordrer noen til å iverksette en straffbar handling som nevnt i §§ 1, 3 til 11 eller 12 første ledd bokstav a og b, og dette er hensikten med oppfordringen, eller
- b) verver noen til på egen hånd eller sammen med andre å begå en straffbar handling som nevnt i bokstav a, eller å slutte seg til en gruppe for å bidra til dens utførelse av slike handlinger, eller
- c) gir opplæring i metoder eller teknikker som er særlig egnet til å utføre eller bidra til utførelsen av en straffbar handling som nevnt i bokstav a, med forsett om at ferdighetene skal brukes til dette.

10. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Etter departementets syn er det ikke grunn til å forvente at lovforslaget vil medføre nevneverdige økonomiske eller administrative konsekvenser.

Forslaget inneholder en beskjeden grad av nykriminalisering, men det dreier seg om straffbare handlingers om meget sjelden blir begått i Norge eller strafforfulgt her, og det er ikke grunn til å tro at politiet, påtalemyndigheten eller domstolene vil pålegges nevneverdig merarbeid. For kriminalomsorgen vil mottatte dommer, der en utvidet strafferamme legges til grunn, binde opp soningsplasser for en lengre periode enn det som er tilfelle i dag, men også her vil virkningene være marginale fordi det vil dreie seg om få saker. De eventuelle merutgiftene vil dekkes innenfor departementets budsjettammer.

11. SAMLET LOVFORSLAG

§ 1. Straff for terrorhandlinger

Følgende straffbare handlinger anses som terrorhandlinger og straffes med fengsel inntil 21 år dersom de er begått i terrorhensikt som nevnt i annet ledd

- a) straffbare handlinger som nevnt i §§ 3, 4, 5 første ledd, 7 første ledd bokstav a og c, 8, 9 og 10,
- b) allmennfarlige forbrytelser som nevnt i [straffeloven 1902] §§ 148, 151 a, 151 b første ledd jf. tredje ledd, 152 annet ledd, 152 a annet ledd, 152 b, 153 første til tredje ledd, 153 a og 154,
- c) ulovlig frihetsberøvelse, menneskehandel og slavehandel som nevnt i [straffeloven 1902] §§ 223 annet ledd, 224 og 225 første og annet ledd, og
- d) grov legemsbeskadigelse og drap som nevnt i [straffeloven 1902] §§ 231 jf. 232 og 233.

Terrorhensikt foreligger dersom en straffbar handling begås for

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

- b) å skape alvorlig frykt i en befolkning, eller
- c) urettmessig å tvinge offentlige myndigheter eller en mellomstatlig organisasjon til å gjøre, tåle eller unnlate noe av vesentlig betydning for Norge eller organisasjonen, eller for en annen stat eller mellomstatlig organisasjon.

§ 2. Grove terrorhandlinger

Grov overtredelse av § 1 straffes med fengsel inntil 30 år.

I vurderingen av om terrorhandlingen er grov, skal det særlig legges vekt på om den

- a) har hatt særlig alvorlige virkninger for en stat eller en mellomstatlig organisasjon,
- b) har ført til tap av menneskeliv,
- c) er utført med særlig skadelige midler, eller
- d) er utført av en person i en betrodd stilling.

§ 3. Kapring av skip, plattform eller luftfartøy

Den som ved vold, trusler eller på annen måte ulovlig tar eller utøver kontroll over et skip, en fast plattform på kontinentalsokkelen eller et luftfartøy under flyvning straffes med fengsel inntil 21 år.

§ 4. Forstyrrelse av den sikre drift av transportmidler mv.

Med fengsel inntil 12 år straffes den som ved voldsutøvelse, materiell ødeleggelse, meddelelse av feilaktig informasjon eller på annen måte forstyrrer den sikre drift av skip, luftfartøy, fast plattform, flyplass, jernbane eller buss, og herved volder fare for tap av menneskeliv eller betydelig skade på legeme eller eiendom.

§ 5. Utslipp og transport mv. av farlig stoff fra skip

Med fengsel inntil 15 år straffes den som med hensikt som nevnt i § 1 annet ledd bokstav b eller c bruker et skip på en måte som volder tap av menneskeliv eller betydelig skade på legeme, eiendom eller miljøet, eller volder fare for slike virkninger ved å

- a) bruke mot eller på et skip eller en fast plattform et eksplosivt eller radioaktivt materiale, biologisk eller kjemisk våpen
- b) slippe ut fra et skip eller en fast plattform et eksplosivt eller radioaktivt materiale, biologisk eller kjemisk våpen, olje, flytende naturgass eller annet giftig eller farlig stoff.

På samme måte straffes den som på et skip rettsstridig transporterer

- a) et eksplosiv eller radioaktivt materiale, med forsett om at det skal brukes med hensikt som nevnt i § 1 annet ledd bokstav b eller c til å volde eller true med å volde en virkning som nevnt i første ledd
- b) et biologisk eller kjemisk våpen eller atomvåpen
- c) kjernemateriale eller spesielt spaltbart materiale, eller utstyr eller komponenter spesielt konstruert eller forberedt for fremstilling, bruk eller produksjon av kjernemateriale, med forsett om at det skal brukes i en ulovlig kjernefysisk virksomhet,

- d) utstyr, komponenter eller programvare eller relatert teknologi som vesentlig bidrar til konstruksjon, fremstilling eller fremføring av et biologisk eller kjemisk våpen eller atomvåpen, med forsett om at det skal brukes til slik fremstilling.

§ 6. Medvirkning til unndragelse fra straff

Med fengsel inntil 6 år straffes den som transporterer, skjuler eller på annen måte medvirker til at noen som er dømt for eller gjenstand for strafforfølgning på grunn av en straffbar handling som nevnt i §§ 1, 3-5 og 7-11, unndrar seg strafforfølgingen eller en idømt straff.

På den som har gitt bistand som nevnt i første ledd til en av sine nærmeste, kommer straff ikke til anvendelse.

§ 7. Ulovlig befatning med radioaktivt materiale mv.

Med fengsel inntil 21 år straffes den som

- a) uten lovlig tillatelse mottar, besitter, sprer eller på annen måte har befatning med radioaktivt materiale, med forsett om å volde tap av menneskeliv eller betydelig skade på legeme, eiendom eller miljøet, eller der handlingen volder fare for en slik følge, eller med hensikt som nevnt i § 1 annet ledd bokstav c,
- b) lager, besitter eller bruker en kjernefysisk eller radioaktiv anordning med forsett om å forvolde død eller betydelig skade på legeme, eiendom eller miljøet, eller med hensikt som nevnt i § 1 annet ledd bokstav c, eller
- c) uten lovlig tillatelse bruker eller skader et nukleært anlegg på en måte som volder fare for tap av menneskeliv eller betydelig skade på legeme, eiendom eller miljøet gjennom stråling eller utslipp av radioaktivt materiale.

Med fengsel inntil 10 år straffes den som

- a) ved trusler, vold, tyveri, underslag, bedrageri eller annen ulovlig måte søker å sette seg i besittelse av radioaktivt materiale, en kjernefysisk eller radioaktiv anordning, eller et nukleært anlegg, eller
- b) uten lovlig tillatelse bringer, sender eller forflytter radioaktivt materiale inn i eller ut av en stat.

§ 8. Terroristbombing

Med fengsel inntil 21 år straffes den som sender inn, anbringer, avfyrrer eller detonerer et sprenglegeme eller en annen potensielt dødbringende anordning på, i eller mot et offentlig sted, et statlig eller offentlig anlegg, et offentlig transportsystem eller et infrastrukturanlegg, med forsett om å volde tap av menneskeliv eller betydelig skade på legeme eller eiendom.

§ 9. Angrep på en internasjonal beskyttet person Med fengsel inntil 21 år straffes den som begår

drap, ulovlig frihetsberøvelse eller annet angrep på et statsoverhode, en regjeringssjef, en utenriksminister eller en annen internasjonalt beskyttet persons liv, legeme eller helbred eller personlige frihet.

På samme måte straffes den som begår et voldelig angrep på en slik persons tjenestested, privatbolig eller transportmiddel, der angrepet sannsynlig vil sette hans liv, legeme eller helbred eller personlige frihet i fare.

§ 10. Gisseltaking

Med fengsel inntil 15 år straffes den som berøver noen friheten eller holder noen frihetsberøvet, og som truer med å drepe eller skade gisselet eller med å fortsette å holde gisselet frihetsberøvet, med hensikt som nevnt i § 1 annet ledd bokstav c.

§ 11. Trussel om terrorhandling mv.

Den som truer med å begå en handling som nevnt i § 1 og §§ 3 til 10 straffes med fengsel inntil 12 år.

Dersom det trues med en handling som nevnt i § 1, og trusselen får en følge som nevnt i § 1 annet ledd bokstav a, b eller c, kan fengsel inntil 21 år idømmes.

Forsøk på overtredelse av første ledd straffes ikke.

§ 12. Finansiering av terrorhandlinger mv.

Med fengsel inntil 10 år straffes den som rettsstridig fremskaffer eller samler inn penger eller andre økonomiske midler med hensikt eller viten om at midlene helt eller delvis skal brukes

- a) til å utføre en handling som rammes av §§ 3 til 11,
- b) til å utføre en handling som rammes av § 1,
- c) av en person eller en gruppe som begår handlinger som nevnt i bokstav a eller b,
- d) et foretak som noen som nevnt i bokstav c eier eller har kontroll over, eller
- e) et foretak eller en person som handler på vegne av eller på instruks fra noen som nevnt i bokstav c eller d.

På samme måte straffes den som stiller banktjenester eller andre økonomiske tjenester til rådighet for personer eller foretak som nevnt i første ledd bokstav c, d eller e.

§ 13. Terrorforbund

Med fengsel inntil 10 år straffes den som inngår forbund med noen om å begå en straffbar handling som nevnt i § 1 eller §§ 3 til 10.

§ 14. Oppfordring, verving og rekruttering til terrorhandlinger mv.

Med fengsel inntil 6 år straffes den som

- a) offentlig oppfordrer noen til å iverksette en straffbar handling som nevnt i §§ 1, 3 til 11 eller 12 første ledd bokstav a og b, og dette er hensikten med oppfordringen, eller
- b) verver noen til på egen hånd eller sammen med andre å begå en straffbar handling som nevnt i bokstav a, eller å slutte seg til en gruppe for å bidra til dens utførelse av slike handlinger, eller
- c) gir opplæring i metoder eller teknikker som er særlig egnet til å utføre eller bidra til utførelsen av en straffbar handling som nevnt i bokstav a, med forsett om at ferdighetene skal brukes til dette.

12. VEDLEGG: UTDRAK FRA DE RETTSLIGE INSTRUMENTENE (ENGELSK)

12.1 EUs rammebeslutning om bekjempelse av terrorisme

EUs rammebeslutning inneholder følgende kriminaliseringsforpliktelser, jf. artikkel 1-4:

Article 1

Terrorist offences and fundamental rights and principles

1. Each Member State shall take the necessary measures to ensure that the intentional acts referred to below in points (a) to (i), as defined as offences under national law, which, given their nature or context, may seriously damage a country or an international organisation where committed with the aim of:

- seriously intimidating a population, or
 - unduly compelling a Government or international organisation to perform or abstain from performing any act, or
 - seriously destabilising or destroying the fundamental political, constitutional, economic or social structures of a country or an international organisation,
- shall be deemed to be terrorist offences:

- (a) attacks upon a person's life which may cause death;
- (b) attacks upon the physical integrity of a person;
- (c) kidnapping or hostage taking;
- (d) causing extensive destruction to a Government or public facility, a transport system, an infrastructure facility, including an information system, a fixed platform located on the continental shelf, a public place or private property likely to endanger human life or result in major economic loss;
- (e) seizure of aircraft, ships or other means of public or goods transport;
- (f) manufacture, possession, acquisition, transport, supply or use of weapons, explosives or of nuclear, biological or chemical weapons, as well as research into, and development of, biological and chemical weapons;
- (g) release of dangerous substances, or causing fires, floods or explosions the effect of which is to endanger human life;
- (h) interfering with or disrupting the supply of water, power or any other fundamental natural resource the effect of which is to endanger human life;
- (i) threatening to commit any of the acts listed in (a) to (h).

2. This Framework Decision shall not have the effect of altering the obligation to respect fundamental rights and fundamental legal principles as enshrined in Article 6 of the Treaty on European Union.

Article 2

Offences relating to a terrorist group

1. For the purposes of this Framework Decision, "terrorist group" shall mean: a structured group of more than two persons, established over a period of time and acting in concert to commit terrorist offences. "Structured group" shall mean a group that is not randomly formed for the immediate commission of an offence and that does not need to have formally defined roles for its members, continuity of its membership or a developed structure.
2. Each Member State shall take the necessary measures to ensure that the following intentional acts are punishable:
 - (a) directing a terrorist group;
 - (b) participating in the activities of a terrorist group, including by supplying information or material resources, or by funding its activities in any way, with knowledge of the fact that such participation will contribute to the criminal activities of the terrorist group.

Article 3

Offences linked to terrorist activities

Each Member State shall take the necessary measures to ensure that terrorist-linked offences include the following acts:

- (a) aggravated theft with a view to committing one of the acts listed in Article 1(1);
- (b) extortion with a view to the perpetration of one of the acts listed in Article 1(1);
- (c) drawing up false administrative documents with a view to committing one of the acts listed in Article 1(1) (a) to (h) and Article 2(2) (b).

Article 4

Inciting, aiding or abetting, and attempting

1. Each Member State shall take the necessary measures to ensure that inciting or aiding or abetting an offence referred to in Article 1(1), Articles 2 or 3 is made punishable.
2. Each Member State shall take the necessary measures to ensure that attempting to commit an offence referred to in Article 1(1) and Article 3, with the exception of possession as provided for in Article 1(1) (f) and the offence referred to in Article 1(1) (i), is made punishable.

Videre inneholder rammebeslutningen særlige regler om sanksjoner:

Article 5

Penalties

1. Each Member State shall take the necessary measures to ensure that the offences referred to in Articles 1 to 4 are punishable by effective, proportionate and dissuasive criminal penalties, which may entail extradition.
2. Each Member State shall take the necessary measures to ensure that the terrorist offences referred to in Article 1(1) and offences referred to in Article 4, inasmuch as they relate to terrorist offences, are punishable by custodial sentences heavier than those impossible under national law for such offences in the absence of the special intent required pursuant to Article 1(1), save where the sentences impossible are already the maximum possible sentences under national law.
3. Each Member State shall take the necessary measures to ensure that offences listed in Article 2 are punishable by custodial sentences, with a maximum sentence of not less than fifteen years for the offence referred to in Article 2(2) (a), and for the offences listed in Article

2(2) (b) a maximum sentence of not less than eight years. In so far as the offence referred to in Article 2(2) (a) refers only to the act in Article 1(1) (i), the maximum sentence shall not be less than eight years.

12.2 SUA-konvensjonen

Følgende handlinger vil Norge etter SUA- konvensjonen være forpliktet til å kriminalisere, jf. artikkel 3, *3bis*, *3ter* og *3quater* (konsolidert tekst):

Article 3

1 Any person commits an offence within the meaning of this Convention if that person unlawfully and intentionally:

- (a) seizes or exercises control over a ship by force or threat thereof or any form of intimidation; or
- (b) performs an act of violence against a person on board a ship if the act is likely to endanger the safe navigation of that ship; or
- (c) destroys a ship or causes damage to a ship or its cargo which is likely to endanger the safe navigation of that ship; or
- (d) places or causes to be placed on a ship, by any means whatsoever, a device or substance which is likely to destroy that ship, or cause damage to that ship or its cargo which endangers or is likely to endanger the safe navigation of that ship; or
- (e) destroys or seriously damages maritime navigational facilities or seriously interferes with their operation, if any such act is likely to endanger the safe navigation of a ship; or
- (f) communicates information which that person knows to be false, thereby endangering the safe navigation of a ship.

2 Any person also commits an offence if that person threatens, with or without a condition, as is provided for under national law, aimed at compelling a physical or juridical person to do or refrain from doing any act, to commit any of the offences set forth in paragraphs 1 (b), (c), and (e), if that threat is likely to endanger the safe navigation of the ship in question.

Article 3bis

1. Any person commits an offence within the meaning of this Convention if that person unlawfully and intentionally:

- (a) when the purpose of the act, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a government or an international organization to do or to abstain from doing any act:
 - (i) uses against or on a ship or discharges from a ship any explosive, radioactive material or BCN weapon in a manner that causes or is likely to cause death or serious injury or damage; or
 - (ii) discharges, from a ship, oil, liquefied natural gas, or other hazardous or noxious substance, which is not covered by subparagraph (a) (i), in such quantity or concentration that causes or is likely to cause death or serious injury or damage; or
 - (iii) uses a ship in a manner that causes death or serious injury or damage; or
 - (iv) threatens, with or without a condition, as is provided for under national law, to commit an offence set forth in subparagraph (a) (i), (ii) or (iii); or
- (b) transports on board a ship:

(i) any explosive or radioactive material, knowing that it is intended to be used to cause, or in a threat to cause, with or without a condition, as is provided for under national law, death or serious injury or damage for the purpose of intimidating a population, or compelling a government or an international organization to do or to abstain from doing any act; or
(ii) any BCN weapon, knowing it to be a BCN weapon as defined in article 1; or
(iii) any source material, special fissionable material, or equipment or material especially designed or prepared for the processing, use or production of special fissionable material, knowing that it is intended to be used in a nuclear explosive activity or in any other nuclear activity not under safeguards pursuant to an IAEA comprehensive safeguards agreement; or
(iv) any equipment, materials or software or related technology that significantly contributes to the design, manufacture or delivery of a BCN weapon, with the intention that it will be used for such purpose.

2. It shall not be an offence within the meaning of this Convention to transport an item or material covered by paragraph 1(b) (iii) or, insofar as it relates to a nuclear weapon or other nuclear explosive device, paragraph 1(b) (iv), if such item or material is transported to or from the territory of, or is otherwise transported under the control of, a State Party to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons where:

(a) the resulting transfer or receipt, including internal to a State, of the item or material is not contrary to such State Party's obligations under the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons and,

(b) if the item or material is intended for the delivery system of a nuclear weapon or other nuclear explosive device of a State Party to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, the holding of such weapon or device is not contrary to that State Party's obligations under that Treaty.

Article 3ter

Any person commits an offence within the meaning of this Convention if that person unlawfully and intentionally transports another person on board a ship knowing that the person has committed an act that constitutes an offence set forth in article 3, *3bis* or *3quater* or an offence set forth in any treaty listed in the Annex, and intending to assist that person to evade criminal prosecution.

Article 3quater

Any person also commits an offence within the meaning of this Convention if that person:

(a) unlawfully and intentionally injures or kills any person in connection with the commission of any of the offences set forth in article 3, paragraph 1, article *3bis*, or article *3ter*; or

(b) attempts to commit an offence set forth in article 3, paragraph 1, article *3bis*, paragraph 1(a) (i), (ii) or (iii), or subparagraph (a) of this article; or

(c) participates as an accomplice in an offence set forth in article 3, article *3bis*, article *3ter*, or subparagraph (a) or (b) of this article; or

(d) organizes or directs others to commit an offence set forth in article 3, article *3bis*, article *3ter*, or subparagraph (a) or (b) of this article; or

(e) contributes to the commission of one or more offences set forth in article 3, article 3*bis*, article 3*ter* or subparagraph (a) or (b) of this article, by a group of persons acting with a common purpose, intentionally and either:

(i) with the aim of furthering the criminal activity or criminal purpose of the group, where such activity or purpose involves the commission of an offence set forth in article 3, 3*bis* or 3*ter*; or

(ii) in the knowledge of the intention of the group to commit an offence set forth in article 3, 3*bis* or 3*ter*.”

Enkelte definisjoner, som har betydning for rekkevidden av de ovenfor nevnte kriminaliseringsforpliktelsene, er tatt inn i konvensjonen artikkel 1:

Article 1

1. For the purposes of this Convention:

(a) “ship” means a vessel of any type whatsoever not permanently attached to the sea-bed, including dynamically supported craft, submersibles, or any other floating craft.

(b) “transport” means to initiate, arrange or exercise effective control, including decision-making authority, over the movement of a person or item.

(c) “serious injury or damage” means:

(i) serious bodily injury; or

(ii) extensive destruction of a place of public use, State or government facility, infrastructure facility, or public transportation system, resulting in major economic loss; or

(iii) substantial damage to the environment, including air, soil, water, fauna, or flora.

(d) “BCN weapon” means:

(i) “biological weapons”, which are:

(1) microbial or other biological agents, or toxins whatever their origin or method of production, of types and in quantities that have no justification for prophylactic, protective or other peaceful purposes; or

(2) weapons, equipment or means of delivery designed to use such agents or toxins for hostile purposes or in armed conflict.

(ii) “chemical weapons”, which are, together or separately:

(1) toxic chemicals and their precursors, except where intended for:

(A) industrial, agricultural, research, medical, pharmaceutical or other peaceful purposes; or

(B) protective purposes, namely those purposes directly related to protection against toxic chemicals and to protection against chemical weapons; or

(C) military purposes not connected with the use of chemical weapons and not dependent on the use of the toxic properties of chemicals as a method of warfare; or

(D) law enforcement including domestic riot control purposes, as long as the types and quantities are consistent with such purposes;

(2) munitions and devices specifically designed to cause death or other harm through the toxic properties of those toxic chemicals specified in subparagraph (i) (1), which would be released as a result of the employment of such munitions and devices;

(3) any equipment specifically designed for use directly in connection with the employment of munitions and devices specified in subparagraph (i) (2).

(iii) nuclear weapons and other nuclear explosive devices.

(e) “toxic chemical” means any chemical which through its chemical action on life processes can cause death, temporary incapacitation or permanent harm to humans or animals. This includes all such chemicals, regardless of their origin or of their method of production, and regardless of whether they are produced in facilities, in munitions or elsewhere.

(f) “precursor” means any chemical reactant which takes part at any stage in the production by whatever method of a toxic chemical. This includes any key component of a binary or multicomponent chemical system.

...

2. For the purposes of this Convention:

(a) the terms ‘place of public use’, ‘State or government facility’, ‘infrastructure facility’, and ‘public transportation system’ have the same meaning as given to those terms in the International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings, done at New York on 15 December 1997; and

(b) the terms ‘source material’ and ‘special fissionable material’ have the same meaning as given to those terms in the Statute of the International Atomic Energy Agency (IAEA), done at New York on 26 October 1956.”

Vedlegget til konvensjonen (“the Annex”) som det er vist til i artikkel 3^{ter}, lyder slik:

ANNEX

1. Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft, done at The Hague on 16 December 1970 [Haagkonvensjonen].
2. Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation, done at Montreal on 23 September 1971 [Montrealkonvensjonen].
3. Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents, adopted by the General Assembly of the United Nations on 14 December 1973 [FN-konvensjonen om forbrytelser mot internasjonalt beskyttede personer].
4. International Convention against the Taking of Hostages, adopted by the General Assembly of the United Nations on 17 December 1979 [FN-konvensjonen mot gisseltaking].
5. Convention on the Physical Protection of Nuclear Material, done at Vienna on 26 October 1979 [Wienkonvensjonen om fysisk beskyttelse av nukleært materiale, før endringene av 2005].
6. Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation, supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation, done at Montreal on 24 February 1988 [Montreal-protokollen].
7. Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf, done at Rome on 10 March 1988 [plattformprotokollen 1988].
8. International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings, adopted by the General Assembly of the United Nations on 15 December 1997 [terroristbombekonvensjonen].

9. International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, adopted by the General Assembly of the United Nations on 9 December 1999 [terrorfinansieringskonvensjonen].”

Vedlegget vil formentlig etter noen tid bli oppdatert slik at det også lister opp plattformprotokollen 2005, Wienkonvensjonen etter endringene av 2005 og konvensjonen om kjernefysisk terrorisme. Lovutkastet tar opp i seg en slik ventet oppdatering av vedlegget.

12.3 Plattformprotokollen

Protokollen, som inneholder forpliktelser til å kriminalisere enkelte av handlingene som rammes av SUA-konvensjonen – men der en fast plattform er involvert i stedet for et skip – definerer en fast plattform (“fixed platform”) på følgende måte, jf. artikkel 1(3):

”For the purposes of this Protocol, *fixed platform* means an artificial island, installation or structure permanently attached to the sea-bed for the purpose of exploration or exploitation of resources or for other economic purposes.”

For øvrig gjelder definisjonene i konvensjonen artikkel 1 (jf. ovenfor) tilsvarende så langt de aktuelle begrepene er brukt i protokollen. Kriminaliseringsforpliktelsene følger så av protokollen artikkel 2, *2bis* og *2ter*.

Article 2

1. Any person commits an offence if that person unlawfully and intentionally:
 - (a) seizes or exercises control over a fixed by force or threat thereof or any other form of intimidation; or
 - (b) performs an act of violence against a person on board a fixed platform if that act is likely to endanger its safety; or
 - (c) destroys a fixed platform or causes damage to it which is likely to endanger its safety; or
 - (d) places or causes to be placed on a fixed platform, by any means whatsoever, a device or substance which is likely to destroy that fixed platform or likely to endanger its safety.
2. Any person also commits an offence if that person threatens, with or without a condition, as is provided for under national law, aimed at compelling a physical or juridical person to do or refrain from doing any act, to commit any of the offences set forth in paragraphs 1(b) and (c), if that threat is likely to endanger the safety of the fixed platform.

Article 2bis

Any person commits an offence within the meaning of this Protocol if that person unlawfully and intentionally, when the purpose of the act, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a government or an international organization to do or to abstain from doing any act:

- (a) uses against or on a fixed platform or discharges from a fixed platform any explosive, radioactive material or BCN weapon in a manner that causes or is likely to cause death or serious injury or damage; or

(b) discharges, from a fixed platform, oil, liquefied natural gas, or other hazardous or noxious substance, which is not covered by subparagraph (a), in such quantity or concentration that causes or is likely to cause death or serious injury or damage; or
(c) threatens, with or without a condition, as is provided for under national law, to commit an offence set forth in subparagraph (a) or (b).

Article 2^{ter}

Any person also commits an offence within the meaning of this Protocol if that person:

- (a) unlawfully and intentionally injures or kills any person in connection with the commission of any of the offences set forth in article 2, paragraph 1, or article 2^{bis}; or
- (b) attempts to commit an offence set forth in article 2, paragraph 1, article 2^{bis}, subparagraph (a) or (b), or subparagraph (a) of this article; or
- (c) participates as an accomplice in an offence set forth in article 2, article 2^{bis} or subparagraph (a) or (b) of this article; or
- (d) organizes or directs others to commit an offence set forth in article 2, article 2^{bis} or subparagraph (a) or (b) of this article; or
- (e) contributes to the commission of one or more offences set forth in article 2, article 2^{bis} or subparagraph (a) or (b) of this article, by a group of persons acting with a common purpose, intentionally and either:
 - (i) with the aim of furthering the criminal activity or criminal purpose of the group, where such activity or purpose involves the commission of an offence set forth in article 2 or 2^{bis}; or
 - (ii) in the knowledge of the intention of the group to commit an offence set forth in article 2 or 2^{bis}.”

12.4 Haagkonvensjonen om bekjempelse av ulovlig bemektigelse av luftfartøyer

Statspartene er etter konvensjonens artikkel 2 forpliktet til å kriminalisere flykapring, som i artikkel 1 er definert som følger:

”Any person who on board an aircraft in flight:

- (a) unlawfully, by force or threat thereof, or by any other form of intimidation, seizes, or exercises control of, that aircraft, or attempts to perform any such act, or
- (b) is an accomplice of a person who performs or attempts to perform any such act ...”

12.5 Montrealkonvensjonen til bekjempelse av ulovlige handlinger mot sikkerheten i sivil luftfart og Montrealprotokollen til bekjempelse av ulovlige voldshandlinger ved flyplasser som betjener internasjonal sivil luftfart

Statspartene er etter artikkel 3 forpliktet til å kriminalisere visse anslag, slik disse er definert i artikkel 1:

Artikkel 1

1. Any person commits an offence if he unlawfully and intentionally:

- (a) performs an act of violence against a person on board an aircraft in flight if that act is likely to endanger the safety of that aircraft; or
- (b) destroys an aircraft in service or causes damage to such an aircraft which renders it incapable of flight or which is likely to endanger its safety in flight; or
- (c) places or causes to be placed on an aircraft in service, by any means whatsoever, a device or substance which is likely to destroy that aircraft, or to cause damage to it which renders it incapable of flight, or to cause damage to it which is likely to endanger its safety in flight; or
- (d) destroys or damages air navigation facilities or interferes with their operation, if any such act is likely to endanger the safety of aircraft in flight; or
- (e) communicates information which he knows to be false, thereby endangering the safety of aircraft in flight.

1 *bis*. Any person commits an offence if he unlawfully and intentionally, using any device, substance or weapon:

- (a) performs an act of violence against a person at an airport serving international civil aviation which causes or is likely to cause serious injury or death; or
- (b) destroys or seriously damages the facilities of an airport serving international civil aviation or aircraft not in service located thereon or disrupts the services of the airport, if such an act endangers or is likely to endanger safety at that airport.

2. Any person commits an offence if he:

- (a) attempts to commit any of the offences mentioned in paragraph 1 or paragraph 1 *bis* of this Article; or
- (b) is an accomplice of a person who commits or attempts to commit any such offence.

Visse definisjoner av betydning for konvensjonens anvendelsesområde fremgår av artikkel 2:

Article 2

For the purposes of this Convention:

- (a) an aircraft is considered to be in flight at any time from the moment when all its external doors are closed following embarkation until the moment when any such door is opened for disembarkation; in the case of a forced landing, the flight shall be deemed to continue until the competent authorities take over the responsibility for the aircraft and for persons and property on board;
- (b) an aircraft is considered to be in service from the beginning of the preflight preparation of the aircraft by ground personnel or by the crew for a specific flight until twenty-four hours after any landing; the period of service shall, in any event, extend for the entire period during which the aircraft is in flight as defined in paragraph (a) of this Article.

12.6 Wienkonvensjonen om fysisk beskyttelse av nukleært materiale og nukleære anlegg

Norge og de andre statspartene vil etter Wienkonvensjonen artikkel 7(1) være forpliktet til å kriminalisere følgende handlinger (endringene som ikke er i kraft er tatt inn i kursiv):

"The intentional commission of:

- (a) an act without lawful authority which constitutes the receipt, possession, use, transfer, alteration, disposal or dispersal of nuclear material and which causes or is likely to cause death or serious injury to any person or substantial damage to property *or to the environment*;
- (b) a theft or robbery of nuclear material;
- (c) an embezzlement or fraudulent obtaining of nuclear material;
- (d) *an act which constitutes the carrying, sending, or moving of nuclear material into or out of a State without lawful authority*;
- (e) *an act directed against a nuclear facility, or an act interfering with the operation of a nuclear facility, where the offender intentionally causes, or where he knows that the act is likely to cause, death or serious injury to any person or substantial damage to property or to the environment by exposure to radiation or release of radioactive substance, unless the act is undertaken in conformity with the national law of the State Party in the territory of which the nuclear facility is situated*;
- (f) an act constituting a demand for nuclear material by threat or use of force or by any other form of intimidation;
- (g) a threat:
- (i) to use nuclear material to cause death or serious injury to any person or substantial damage to property *or to the environment or to commit the offence described in sub-paragraph (e)*, or
- (ii) to commit an offence described in sub-paragraphs (b) *and (e)* in order to compel a natural or legal person, international organization or State to do or to refrain from doing any act;
- (h) an attempt to commit any offence described in sub-paragraphs (a) *to (e)*;
- (i) an act which constitutes participation in any offence described in sub-paragraphs (a) *to (h)*;
- (j) *an act of any person who organizes or directs others to commit an offence described in sub-paragraphs (a) to (h)*; and
- (k) *an act which contributes to the commission of any offence described in sub-paragraphs (a) to (h) by a group of persons acting with a common purpose; such act shall be intentional and shall either:*
 - (i) *be made with the aim of furthering the criminal activity or criminal purpose of the group, where such activity or purpose involves the commission of an offence described in sub-paragraphs (a) to (g)*, or
 - (ii) *be made in the knowledge of the intention of the group to commit an offence described in sub-paragraphs (a) to (g)*"

Begrepet "nuclear material" er definert i Wienkonvensjonen artikkel 1(a), lest i sammenheng med 1(b), og begrepet "nuclear facility", tatt inn her i kursiv, er definert i den nye artikkel 1(d):

"For the purposes of this Convention:

- (a) 'nuclear material' means plutonium except that with isotopic concentration exceeding 80% in plutonium-238; uranium-233; uranium enriched in the isotopes 235 or 233; uranium

containing the mixture of isotopes as occurring in nature other than in the form of ore or ore-residue; any material containing one or more of the foregoing;

(b) 'uranium enriched in the isotope 235 or 233' means uranium containing the isotopes 235 or 233 or both in an amount such that the abundance ratio of the sum of these isotopes to the isotope 238 is greater than the ratio of the isotope 235 to the isotope 238 occurring in nature;

...

(d) 'nuclear facility' means a facility (including associated buildings and equipment) in which nuclear material is produced, processed, used, handled, stored or disposed of, if damage to or interference with such facility could lead to the release of significant amounts of radiation or radioactive material;"

12.7 Konvensjonen om kjernefysisk terrorisme

Etter konvensjonen artikkel 5 er Norge forpliktet til å kriminalisere handlingene som beskrives i artikkel 2:

Artikkel 2

1. Any person commits an offence within the meaning of this Convention if that person unlawfully and intentionally:

(a) Possesses radioactive material or makes or possesses a device:

(i) With the intent to cause death or serious bodily injury; or

(ii) With the intent to cause substantial damage to property or the environment;

(b) Uses in any way radioactive material or a device, or uses or damages a nuclear facility in a manner which releases or risks the release of radioactive material:

(i) With the intent to cause death or serious bodily injury; or

(ii) With the intent to cause substantial damage to property or the environment;

(iii) With the intent to compel a natural or legal person, an international organization or a State to do or refrain from doing any act.

2. Any person also commits an offence if that person:

(a) Threatens, under circumstances which indicate the credibility of the threat, to commit an offence as set forth in subparagraph 1 (b) of the present article; or

(b) Demands unlawfully and intentionally radioactive material, a device or a nuclear facility by threat, under circumstances which indicate the credibility of the threat, or by use of force.

3. Any person also commits an offence if that person attempts to commit an offence as set forth in paragraph 1 of the present article.

4. Any person also commits an offence if that person:

(a) Participates as an accomplice in an offence as set forth in paragraph 1, 2 or 3 of the present article; or

(b) Organizes or directs others to commit an offence as set forth in paragraph 1, 2 or 3 of the present article; or

(c) In any other way contributes to the commission of one or more offences as set forth in paragraph 1, 2 or 3 of the present article by a group of persons acting with a common purpose; such contribution shall be intentional and either be made with the aim of furthering

the general criminal activity or purpose of the group or be made in the knowledge of the intention of the group to commit the offence or offences concerned.”

Konvensjonen artikkel 1(1)-(5) definerer en del av begrepene som brukes i straffebestemmelsene i artikkel 2 og i jurisdiksjonsbestemmelsene, nærmere bestemt ”radioactive material”, ”nuclear facility”, ”device” og ”State or government facility”:

Artikkel 1

For the purposes of this Convention:

1. 'Radioactive material' means nuclear material and other radioactive substances which contain nuclides which undergo spontaneous disintegration (a process accompanied by emission of one or more types of ionising radiation, such as alpha-, beta-, neutron particles and gamma rays) and which may, owing to their radiological or fissile properties, cause death, serious bodily injury or substantial damage to property or to the environment.
2. 'Nuclear material' means plutonium, except that with isotopic concentration exceeding 80 per cent in plutonium-238; uranium-233; uranium enriched in the isotopes 235 or 233; uranium containing the mixture of isotopes as occurring in nature other than in the form of ore or ore residue; or any material containing one or more of the foregoing;
Whereby 'uranium enriched in the isotope 235 or 233' means uranium containing the isotope 235 or 233 or both in an amount such that the abundance ratio of the sum of these isotopes to the isotope 238 is greater than the ratio of the isotope 235 to the isotope 238 occurring in nature.
3. 'Nuclear facility' means:
 - (a) Any nuclear reactor, including reactors installed on vessels, vehicles, aircraft or space objects or for any other purpose;
 - (b) Any plant or conveyance being used for the production, storage, processing or transport of radioactive material.
4. 'Device' means:
 - (a) Any nuclear explosive device; or
 - (b) Any radioactive material dispersal or radiation-emitting device which may, owing to its radiological properties, cause death, serious bodily injury or substantial damage to property or the environment.
5. 'State or government facility' includes any permanent or temporary facility or conveyance that is used or occupied by representatives of a State, members of Government, the legislature or the judiciary or by officials or employees of a State or any other public authority or entity or by employees or officials of an intergovernmental organization in connection with their official duties.”

12.8 Terroristbombekonvensjonen

Norge og de andre statspartene er etter konvensjonen forpliktet til å kriminalisere de handlingene som defineres i artikkel 2:

”1. Any person commits an offence within the meaning of this Convention if that person unlawfully and intentionally delivers, places, discharges or detonates an explosive or other

lethal device in, into or against a place of public use, a State or government facility, a public transportation system or an infrastructure facility:

(a) With the intent to cause death or serious bodily injury; or

(b) With the intent to cause extensive destruction of such a place, facility or system where such destruction results in or is likely to result in major economic loss.

2. Any person also commits an offence if that person attempts to commit an offence as set forth in paragraph 1 of the present article.

3. Any person also commits an offence if that person:

(a) Participates as an accomplice in an offence as set forth in paragraph 1 or 2 of the present article; or

(b) Organizes or directs others to commit an offence as set forth in paragraph 1 or 2 of the present article; or

(c) In any other way contributes to the commission of one or more offences as set forth in paragraph 1 or 2 of the present article by a group of persons acting with a common purpose; such contribution shall be intentional and either made with the aim of furthering the general criminal activity or purpose of the group or be made in the knowledge of the intention of the group to commit the offence or offences concerned."

Begrepe "State or government facility", "infrastructure facility", "explosive or other lethal device", "place of public use" og "public transportation system" er definert i konvensjonen artikkel 1(1), (2), (3), (5) og (6):

"For the purposes of this Convention:

1. 'State or government facility' includes any permanent or temporary facility or conveyance that is used or occupied by representatives of a State, members of Government, the legislature or the judiciary or by officials or employees of a State or any other public authority or entity or by employees or officials of an intergovernmental organization in connection with their official duties.

2. 'Infrastructure facility' means any public or privately owned facility providing or distributing services for the benefit of the public, such as water, sewage, energy, fuel or communications.

3. 'Explosive or other lethal device' means:

(a) An explosive or incendiary weapon or device that is designed, or has the capability, to cause death, serious bodily injury or substantial material damage; or

(b) A weapon or device that is designed, or has the capability, to cause death, serious bodily injury or substantial material damage through the release, dissemination or impact of toxic chemicals, biological agents or toxins or similar substances or radiation or radioactive material.

...

5. 'Place of public use' means those parts of any building, land, street, waterway or other location that are accessible or open to members of the public, whether continuously, periodically or occasionally, and encompasses any commercial, business, cultural, historical, educational, religious, governmental, entertainment, recreational or similar place that is so accessible to the public.

6. 'Public transportation system' means all facilities, conveyances and instrumentalities, whether publicly or privately owned, that are used in or for publicly available services for the transportation of persons or cargo."

12.9 FN-konvensjonen om forbrytelser mot internasjonalt beskyttede personer

Norge og de andre statspartene er etter konvensjonen artikkel 2(1) forpliktet til å kriminalisere visse former for angrep rettet mot internasjonalt beskyttede personer, deres offisielle tjenestested, (private) bolig eller transportmiddel – samt trusler om, forsøk på og medvirkning til et slikt angrep:

"The intentional commission of:

- (a) a murder, kidnapping or other attack upon the person or liberty of an internationally protected person;
- (b) a violent attack upon the official premises, the private accommodation or the means of transport of an internationally protected person likely to endanger his person or liberty;
- (c) a threat to commit any such attack;
- (d) an attempt to commit any such attack;
- (e) an act constituting participation as an accomplice in any such attack ..."

Konvensjonen definerer begrepet internasjonalt beskyttet person ("internationally protected person") i artikkel 1(1):

- "(a) a Head of State, including any member of a collegial body performing the functions of a Head of State under the constitution of the State concerned, a Head of Government or a Minister for Foreign Affairs, whenever any such person is in a foreign State, as well as members of his family who accompany him;
- (b) any representative or official of a State or any official or other agent of an international organization or of an intergovernmental character who, at the time when and in the place where a crime against him, his official premises, his private accommodation or his means of transport is committed, is entitled pursuant to international law to special protection from any attack on his person, freedom or dignity, as well as members of his family forming part of his household..."

12.10 FN-konvensjonen om gisseltaking

Norge og de andre statspartene er etter konvensjonen artikkel 2 forpliktet til å kriminalisere gisseltaking som skjer for å påvirke en tredje part, for eksempel en stat, til å gjøre eller unnlate å gjøre noe, og i tillegg forsøk og medvirkning, slik dette er definert i artikkel 1:

"1. Any person who seizes or detains and threatens to kill, to injure or to continue to detain another person (hereinafter referred to as the 'hostage') in order to compel a third party, namely, a State, an international intergovernmental organization, a natural or juridical person, or a group of persons, to do or abstain from doing any act as an explicit or implicit

condition for the release of the hostage commits the offence of taking of hostages ('hostage-taking') within the meaning of this Convention.

2. Any person who:

(a) attempts to commit an act of hostage-taking, or

(b) participates as an accomplice of anyone who commits or attempts to commit an act of hostage-taking

likewise commits an offence for the purposes of this Convention."

12.11 Terrorfinansieringskonvensjonen

Etter *terrorfinansieringskonvensjonen* artikkel 4 bokstav a, jf. artikkel 2 er konvensjonspartene forpliktet til å kriminalisere finansiering av nærmere bestemte handlinger som på forskjellig vis har tilknytning til terrorisme:

Artikkel 2

1. Any person commits an offence within the meaning of this Convention if that person by any means, directly or indirectly, unlawfully and wilfully, provides or collects funds with the intention that they should be used or in the knowledge that they are to be used, in full or in part, in order to carry out:

(a) An act which constitutes an offence within the scope of and as defined in one of the treaties listed in the annex; or

(b) Any other act intended to cause death or serious bodily injury to a civilian, or to any other person not taking an active part in the hostilities in a situation of armed conflict, when the purpose of such act, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a government or an international organization to do or to abstain from doing any act.

2. (a) On depositing its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, a State Party which is not a party to a treaty listed in the annex may declare that, in the application of this Convention to the State Party, the treaty shall be deemed not to be included in the annex referred to in paragraph 1, subparagraph (a). The declaration shall cease to have effect as soon as the treaty enters into force for the State Party, which shall notify the depositary of this fact;

(...)

3. For an act to constitute an offence set forth in paragraph 1, it shall not be necessary that the funds were actually used to carry out an offence referred to in paragraph 1, subparagraphs (a) or (b).

4. Any person also commits an offence if that person attempts to commit an offence as set forth in paragraph 1 of this article.

5. Any person also commits an offence if that person:

(a) Participates as an accomplice in an offence as set forth in paragraph 1 or 4 of this article;

(b) Organizes or directs others to commit an offence as set forth in paragraph 1 or 4 of this article;

(c) Contributes to the commission of one or more offences as set forth in paragraphs 1 or 4 of this article by a group of persons acting with a common purpose. Such contribution shall be intentional and shall either:

- (i) Be made with the aim of furthering the criminal activity or criminal purpose of the group, where such activity or purpose involves the commission of an offence as set forth in paragraph 1 of this article; or
- (ii) Be made in the knowledge of the intention of the group to commit an offence as set forth in paragraph 1 of this article.

Vedlegget (“the annex”) som det vises til i artikkel 2(1) (a), lister opp følgende konvensjoner og protokoller:

- ”1. Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft, done at The Hague on 16 December 1970 [Haagkonvensjonen].
2. Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation, done at Montreal on 23 September 1971 [Montrealkonvensjonen].
3. Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents, adopted by the General Assembly of the United Nations on 14 December 1973 [FN-konvensjonen om forbrytelser mot internasjonalt beskyttede personer].
4. International Convention against the Taking of Hostages, adopted by the General Assembly of the United Nations on 17 December 1979 [FN-konvensjonen mot gisseltaking].
5. Convention on the Physical Protection of Nuclear Material, adopted at Vienna on 3 March 1980 [Wienkonvensjonen før revisjonen 2005].
6. Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation, supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation, done at Montreal on 24 February 1988 [Montrealprotokollen].
7. Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation, done at Rome on 10 March 1988 [SUA-konvensjonen 1988].
8. Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms located on the Continental Shelf, done at Rome on 10 March 1988 [plattformprotokollen 1988].
9. International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings, adopted by the General Assembly of the United Nations on 15 December 1997 [terroristbombekonvensjonen].”

Artikkel 5 pålegger statene å innføre straffansvar for juridiske personer:

Artikkel 5

1. Each State Party, in accordance with its domestic legal principles, shall take the necessary measures to enable a legal entity located in its territory or organized under its laws to be held liable when a person responsible for the management or control of that legal entity has, in that capacity, committed an offence as set forth in article 2. Such liability may be criminal, civil or administrative.
2. Such liability is incurred without prejudice to the criminal liability of individuals who have committed the offences.
3. Each State Party shall ensure, in particular, that legal entities liable in accordance with paragraph 1 above are subject to effective, proportionate and dissuasive criminal, civil or administrative sanctions. Such sanctions may include monetary sanctions.

12.12 FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 (2001)

FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 pålegger statene å kriminalisere visse former for terrorfinansiering, jf. operativ paragraf 1 bokstav b og d:

1. *Decides* that all States shall:

b. Criminalize the wilful provision or collection, by any means, directly or indirectly, of funds by their nationals or in their territories with the intention that the funds should be used, or in the knowledge that they are to be used, in order to carry out terrorist acts;

d. Prohibit their nationals or any persons and entities within their territories from making any funds, financial assets or economic resources or financial or other related services available, directly or indirectly, for the benefit of persons who commit or attempt to commit or facilitate or participate in the commission of terrorist acts, of entities owned or controlled, directly or indirectly, by such persons and of persons and entities acting on behalf of or at the direction of such persons;

12.13 FATFs Special Recommendations

FATFs SR II:

Criminalising the financing of terrorism and associated money laundering

Forklarende note til SR.II, som forklarer og utdyper hvordan denne nokså knappe rekommandasjonen er å tolke, inntas her i sin helhet:

"Interpretative Note to Special Recommendation II: Criminalising the financing of terrorism and associated money laundering

Objective

1. Special Recommendation II (SR II) was developed with the objective of ensuring that countries have the legal capacity to prosecute and apply criminal sanctions to persons that finance terrorism. Given the close connection between international terrorism and *inter alia* money laundering, another objective of SR II is to emphasise this link by obligating countries to include terrorist financing offences as predicate offences for money laundering. The basis for criminalising terrorist financing should be the United Nations International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, 1999.

Definitions

2. For the purposes of SR II and this Interpretative Note, the following definitions apply:

a) The term *funds* refers to assets of every kind, whether tangible or intangible, movable or immovable, however acquired, and legal documents or instruments in any form, including electronic or digital, evidencing title to, or interest in, such assets, including, but not limited to, bank credits, travellers cheques, bank cheques, money orders, shares, securities, bonds, drafts, letters of credit.

b) The term *terrorist* refers to any natural person who: (i) commits, or attempts to commit, terrorist acts by any means, directly or indirectly, unlawfully and wilfully; (ii) participates as an accomplice in terrorist acts; (iii) organises or directs others to commit terrorist acts; or (iv) contributes to the commission of terrorist acts by a group of persons acting with a common purpose where the contribution is made intentionally and with the aim of furthering the terrorist act or with the knowledge of the intention of the group to commit a terrorist act.

c) The term *terrorist act* includes:

(i) An act which constitutes an offence within the scope of, and as defined in one of the following treaties: Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft (1970) [Haagkonvensjonen], Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation (1971) [Montrealkonvensjonen], Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents (1973) [FN-konvensjonen om forbrytelser mot internasjonalt beskyttede personer], International Convention against the Taking of Hostages (1979) [FN-konvensjonen mot gisseltaking], Convention on the Physical Protection of Nuclear Material (1980) [Wienkonvensjonen før revisjonen 2005], Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation, supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation (1988) [Montrealprotokollen], Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation (1988) [SUA-konvensjonen 1988], Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms located on the Continental Shelf (1988) [plattformprotokollen 1988], and the International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings (1997) [terroristbombekonvensjonen]; and

(ii) Any other act intended to cause death or serious bodily injury to a civilian, or to any other person not taking an active part in the hostilities in a situation of armed conflict, when the purpose of such act, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a Government or an international organisation to do or to abstain from doing any act.

d) The term *terrorist financing* includes the financing of terrorist acts, and of terrorists and terrorist organisations.

e) The term *terrorist organisation* refers to any group of terrorists that: (i) commits, or attempts to commit, terrorist acts by any means, directly or indirectly, unlawfully and wilfully; (ii) participates as an accomplice in terrorist acts; (iii) organises or directs others to commit terrorist acts; or (iv) contributes to the commission of terrorist acts by a group of persons acting with a common purpose where the contribution is made intentionally and with the aim of furthering the terrorist act or with the knowledge of the intention of the group to commit a terrorist act.

Characteristics of the Terrorist Financing Offence

3. Terrorist financing offences should extend to any person who wilfully provides or collects funds by any means, directly or indirectly, with the unlawful intention that they should be used or in the knowledge that they are to be used, in full or in part: (a) to carry out a terrorist act(s); (b) by a terrorist organisation; or (c) by an individual terrorist.
4. Criminalising terrorist financing solely on the basis of aiding and abetting, attempt, or conspiracy does not comply with this Recommendation.
5. Terrorist financing offences should extend to any funds whether from a legitimate or illegitimate source.
6. Terrorist financing offences should not require that the funds: (a) were actually used to carry out or attempt a terrorist act(s); or (b) be linked to a specific terrorist act(s).
7. It should also be an offence to attempt to commit the offence of terrorist financing.
8. It should also be an offence to engage in any of the following types of conduct:
 - a) Participating as an accomplice in an offence as set forth in paragraphs 3 or 7 of this Interpretative Note;
 - b) Organising or directing others to commit an offence as set forth in paragraphs 3 or 7 of this Interpretative Note;
 - c) Contributing to the commission of one or more offence(s) as set forth in paragraphs 3 or 7 of this Interpretative Note by a group of persons acting with a common purpose. Such contribution shall be intentional and shall either: (i) be made with the aim of furthering the criminal activity or criminal purpose of the group, where such activity or purpose involves the commission of a terrorist financing offence; or (ii) be made in the knowledge of the intention of the group to commit a terrorist financing offence.
9. Terrorist financing offences should be predicate offences for money laundering.
10. Terrorist financing offences should apply, regardless of whether the person alleged to have committed the offence(s) is in the same country or a different country from the one in which the terrorist(s)/terrorist organisation(s) is located or the terrorist act(s) occurred/will occur.
11. The law should permit the intentional element of the terrorist financing offence to be inferred from objective factual circumstances.
12. Criminal liability for terrorist financing should extend to legal persons. Where that is not possible (i.e. due to fundamental principles of domestic law), civil or administrative liability should apply.

13. Making legal persons subject to criminal liability for terrorist financing should not preclude the possibility of parallel criminal, civil or administrative proceedings in countries in which more than one form of liability is available.

14. Natural and legal persons should be subject to effective, proportionate and dissuasive criminal, civil or administrative sanctions for terrorist financing.”

12.14 Europarådets konvensjon om forebygging av terrorisme

Etter Europarådskonvensjonen artikkel 5-7 og artikkel 9 er statspartene pålagt å kriminalisere følgende handlinger:

Article 5 – Public provocation to commit a terrorist offence

1. For the purposes of this Convention, "public provocation to commit a terrorist offence" means the distribution, or otherwise making available, of a message to the public, with the intent to incite the commission of a terrorist offence, where such conduct, whether or not directly advocating terrorist offences, causes a danger that one or more such offences may be committed.

2. Each Party shall adopt such measures as may be necessary to establish public provocation to commit a terrorist offence, as defined in paragraph 1, when committed unlawfully and intentionally, as a criminal offence under its domestic law.

Article 6 – Recruitment for terrorism

1. For the purposes of this Convention, "recruitment for terrorism" means to solicit another person to commit or participate in the commission of a terrorist offence, or to join an association or group, for the purpose of contributing to the commission of one or more terrorist offences by the association or the group.

2. Each Party shall adopt such measures as may be necessary to establish recruitment for terrorism, as defined in paragraph 1, when committed unlawfully and intentionally, as a criminal offence under its domestic law.

Article 7 – Training for terrorism

1. For the purposes of this Convention, "training for terrorism" means to provide instruction in the making or use of explosives, firearms or other weapons or noxious or hazardous substances, or in other specific methods or techniques, for the purpose of carrying out or contributing to the commission of a terrorist offence, knowing that the skills provided are intended to be used for this purpose.

2. Each Party shall adopt such measures as may be necessary to establish training for terrorism, as defined in paragraph 1, when committed unlawfully and intentionally, as a criminal offence under its domestic law.

Article 9 – Ancillary offences

1. Each Party shall adopt such measures as may be necessary to establish as a criminal offence under its domestic law:

- a) Participating as an accomplice in an offence as set forth in Articles 5 to 7 of this Convention;
 - b) Organising or directing others to commit an offence as set forth in Articles 5 to 7 of this Convention;
 - c) Contributing to the commission of one or more offences as set forth in Articles 5 to 7 of this Convention by a group of persons acting with a common purpose. Such contribution shall be intentional and shall either:
 - i) be made with the aim of furthering the criminal activity or criminal purpose of the group, where such activity or purpose involves the commission of an offence as set forth in Articles 5 to 7 of this Convention; or
 - ii) be made in the knowledge of the intention of the group to commit an offence as set forth in Articles 5 to 7 of this Convention.
2. Each Party shall also adopt such measures as may be necessary to establish as a criminal offence under, and in accordance with, its domestic law the attempt to commit an offence as set forth in Articles 6 and 7 of this Convention.

Begrepet terrorhandling er definert i artikkel 1, jf. vedlegget:

Article 1 – Terminology

1. For the purposes of this Convention, “terrorist offence” means any of the offences within the scope of and as defined in one of the treaties listed in the Appendix.

Appendix

1. Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft, signed at The Hague on 16 December 1970;
2. Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation, concluded at Montreal on 23 September 1971;
3. Convention on the Prevention and Punishment of Crimes Against Internationally Protected Persons, Including Diplomatic Agents, adopted in New York on 14 December 1973;
4. International Convention Against the Taking of Hostages, adopted in New York on 17 December 1979;
5. Convention on the Physical Protection of Nuclear Material, adopted in Vienna on 3 March 1980;
6. Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation, done at Montreal on 24 February 1988;
7. Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation, done at Rome on 10 March 1988;
8. Protocol for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf, done at Rome on 10 March 1988;
9. International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings, adopted in New York on 15 December 1997;
10. International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, adopted in New York on 9 December 1999.

Article 12 – Conditions and safeguards

1. Each Party shall ensure that the establishment, implementation and application of the criminalisation under Articles 5 to 7 and 9 of this Convention are carried out while respecting human rights obligations, in particular the right to freedom of expression, freedom of association and freedom of religion, as set forth in, where applicable to that Party, the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the International Covenant on Civil and Political Rights, and other obligations under international law.
2. The establishment, implementation and application of the criminalisation under Articles 5 to 7 and 9 of this Convention should furthermore be subject to the principle of proportionality, with respect to the legitimate aims pursued and to their necessity in a democratic society, and should exclude any form of arbitrariness or discriminatory or racist treatment.

13. VEDLEGG: UTDRAK FRA DE RETTSLIGE INSTRUMENTENE (NORSK/DANSK)

13.1 EUs rammebeslutning om bekjempelse av terrorisme

EUs rammebeslutning inneholder følgende kriminaliseringsforpliktelser, jf. artikkel 1-4:

Artikkel 1

Terrorhandlinger og grunnleggende rettigheter og retsprinsipper

1. Hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de i litra a) til i) nævnte forsætlige handlinger, således som de er defineret som lovovertrædelser i national lovgivning, der i kraft af deres karakter eller den sammenhæng, hvori de begås, kan tilføje et land eller en international organisation alvorlig skade, betragtes som terrorhandlinger, når de begås med det formål:

- alvorligt at intimidere en befolkning, eller
- uretmæssigt at tvinge offentlige myndigheder eller en international organisation til at foretage eller til at undlade at foretage en handling, eller
- alvorligt at destabilisere eller ødelægge et lands eller en international organisations grundlæggende politiske, forfatningsmæssige, økonomiske eller samfundsmæssige strukturer:

- a) legemsangreb, der kan have døden til følge
- b) alvorlige overgreb mod en persons fysiske integritet
- c) bortførelse eller gidseltagning
- d) massive ødelæggelser af et regeringsanlæg eller et offentligt anlæg, et transportsystem, en infrastruktur, herunder et edb-system, en fast platform på kontinentskallen, et offentligt sted eller en privat ejendom, der kan bringe menneskeliv i fare eller forårsage betydelige økonomiske tab
- e) kapring af luftfartøjer, skibe eller andre kollektive transportmidler eller godstransportmidler

- f) fremstilling, besiddelse, erhvervelse, transport eller levering eller brug af skydevåben, sprængstoffer, kernevåben, biologiske og kemiske våben samt, for så vidt angår biologiske og kemiske våben, forskning og udvikling
 - g) spredning af farlige stoffer, brandstiftelse, fremkaldelse af oversvømmelser eller eksplosioner med den følgevirkning, at menneskeliv bringes i fare
 - h) forstyrrelse eller afbrydelse af vand- eller elforsyningen eller forsyningen med andre grundlæggende naturressourcer med den følgevirkning, at menneskeliv bringes i fare
 - i) fremsættelse af trusler om at ville begå en af de i litra a) til h) nævnte handlinger.
2. Denne rammeafgørelse indebærer ikke nogen ændring af pligten til at respektere de grundlæggende rettigheder og de grundlæggende retsprincipper, således som de er knæsat ved artikel 6 i traktaten om Den Europæiske Union.

Artikel 2

Strafbare handlinger med forbindelse til en terroristgruppe

1. I denne rammeafgørelse forstås ved "terroristgruppe" en struktureret sammenslutning af en vis varighed bestående af mere end to personer, som handler i forening med henblik på at begå terrorhandlinger. Udtrykket "struktureret sammenslutning" betegner en sammenslutning, der ikke er vilkårligt dannet med henblik på umiddelbart at begå en strafbar handling, og hvis medlemmers roller ikke nødvendigvis er formelt defineret, hvis sammensætning ikke nødvendigvis er fast, og hvis struktur ikke nødvendigvis er nærmere fastlagt.
2. Hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at følgende forsætlige handlinger er straffbare:
- a) ledelse af en terroristgruppe
 - b) deltagelse i en terroristgruppes aktiviteter, herunder ved tilvejebringelse af informationer eller materielle midler eller gennem enhver form for finansiering af dens aktiviteter, vel vidende, at denne deltagelse bidrager til terroristgruppens kriminelle aktiviteter.

Artikel 3

Strafbare handlinger med forbindelse til terroraktivitet

Hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at følgende handlinger betragtes som lovovertrædelser med forbindelse til terroraktivitet:

- a) tyveri af særlig grov beskaffenhed begået med det formål at begå en af de i artikel 1, stk. 1, omhandlede handlinger
- b) afpresning med henblik på at begå en af de i artikel 1, stk. 1, omhandlede handlinger
- c) fremstilling af falske administrative dokumenter med det formål at begå en af de handlinger, der er omhandlet i artikel 1, stk. 1, litra a) til h), samt i artikel 2, stk. 2, litra b).

Artikel 4

Anstiftelse, medvirken og forsøg

1. Hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at det er strafbart at anstifte eller medvirke til at begå en strafbar handling som omhandlet i artikel 1, stk. 1, og i artikel 2 og 3.
2. Hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at det er strafbart at forsøge at begå en strafbar handling som omhandlet i artikel 1, stk. 1, og artikel 3, bortset fra

den i artikel 1, stk. 1, litra f), nævnte besiddelse og den i artikel 1, stk. 1, litra i), nævnte strafbare handling.

Videre inneholder rammebeslutningen særlige regler om sanksjoner:

Artikel 5

Sanktioner

1. Hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de i artikel 1 til 4 nævnte strafbare handlinger kan straffes med strafferetlige sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til den strafbare handling, har afskrækkende virkning og kan medføre udlevering.
2. Hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de i artikel 1, stk. 1, nævnte terrorhandlinger og de i artikel 4 nævnte strafbare handlinger, for så vidt de har forbindelse til terrorhandlinger, kan straffes med strengere frihedsstraffe end dem, der i national ret er fastsat for sådanne lovovertrædelser i tilfælde, hvor der ikke er tale om det særlige forsæt, der kræves i artikel 1, stk. 1, medmindre handlingerne allerede straffes med den maksimumsstraf, der kan idømmes i medfør af national ret.
3. Hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de i artikel 2 nævnte strafbare handlinger kan straffes med frihedsstraffe med en maksimumsstraf på mindst 15 år for de strafbare handlinger, der er nævnt i artikel 2, stk. 2, litra a), og på mindst otte år for de strafbare handlinger, der er nævnt i artikel 2, stk. 2, litra b). I det omfang den strafbare handling, der er nævnt i artikel 2, stk. 2, litra a), kun vedrører handlingen i artikel 1, stk. 1, litra i), skal maksimumsstraffen være mindst otte år.

13.2 SUA-konvensjonen

Følgende handlinger vil Norge etter SUA- konvensjonen være forpliktet til å kriminalisere, jf. artikkel 3, *3bis*, *3ter* og *3quater* (konsolidert tekst):

Artikkel 3

1. En person utfører en straffbar handling i Konvensjonens forstand når vedkommende ulovlig og forsettelig:
 - (a) tiltvinger seg eller utøver kontroll over et skip ved bruk av vold eller trussel om bruk av vold, eller enhver annen form for truende adferd; eller
 - (b) utfører en voldshandling mot noen om bord i et skip, dersom denne handling må antas å bringe skipets sikre seilas i fare; eller
 - (c) ødelegger et skip eller forårsaker skade på skipet eller skipets last som må antas å bringe skipets sikre seilas i fare; eller
 - (d) anbringer eller lar anbringe på et skip, uansett på hvilke måte, en gjenstand eller et stoff som må antas å ødelegge skipet, eller forårsake skade på skipets eller skipets last som bringer eller må antas å bringe skipets sikre seilas i fare; eller
 - (e) ødelegger eller alvorlig skader maritime navigasjonshjelpemidler eller på alvorlig måte forstyrrer deres drift, dersom en slik handling må antas å bringe et skips sikre seilas i fare; eller
 - (f) formidler opplysninger som vedkommende vet er uriktige, og derved bringer et skips sikre seilas i fare; eller

2. En person foretar likeledes en straffbar handling når vedkommende, med det formål å tvinge en fysisk eller juridisk person til å foreta eller unnlate å foreta en handling, fremsetter trusler, med eller uten betingelser som fastsatt i nasjonal lov, om å begå noen av de straffbare handlinger som er nevnt i nr. 1 bokstav b), c) og e), dersom denne trussel må antas å bringe vedkommende skips sikre seilas i fare.

Artikkel 3bis

1. En person foretar en straffbar handling i denne konvensjons forstand dersom vedkommende ulovlig og forsettelig:

a) når handlingen ut fra sin karakter eller sammenheng har til formål å skape frykt i en befolkning eller å tvinge en regjering eller en internasjonal organisasjon til å foreta eller unnlate å foreta en handling:

i) bruker eksplosiver, radioaktivt materiale eller ABC-våpen mot eller ombord på et skip på en måte som forårsaker eller må antas å forårsake død eller alvorlig personskade eller materiell skade, eller

ii) slipper ut fra et skip olje, kondensert naturgass eller annet farlig eller giftig stoff som ikke faller inn under i) i en mengde eller en konsentrasjon som forårsaker eller må antas å forårsake død eller alvorlig personskade eller materiell skade, eller

iii) bruker et skip på en måte som forårsaker død eller alvorlig personskade eller materiell skade, eller

iv) fremsetter trusler, med eller uten betingelser som fastsatt i nasjonal lov, om å begå en straffbar handling nevnt under i), ii) eller iii), eller

b) frakter ombord på et skip:

i) eksplosiver eller radioaktivt materiale vel vitende om at det er tenkt brukt til å forårsake, eller i en trussel med eller uten betingelser som fastsatt i nasjonal lov, om å forårsake død eller alvorlig personskade eller materiell skade i den hensikt å skape frykt i en befolkning eller å tvinge en regjering eller en internasjonal organisasjon til å foreta eller unnlate å foreta en handling, eller

ii) ABC-våpen, vel vitende om at det er et ABC-våpen som definert i artikkel 1, eller

iii) utgangsmateriale, spesielt spaltbart materiale eller utstyr eller materiale spesielt beregnet på eller klargjort for behandling, bruk eller produksjon av spesielt spaltbart materiale, vel vitende om at det er tenkt brukt i en kjernefysisk sprengningsaktivitet eller annen kjernefysisk aktivitet som ikke er underlagt kontrollmekanismer i henhold til avtale med IAEA om fullstendige kontrollmekanismer, eller

iv) utstyr, materialer eller programvare eller tilknyttet teknologi som bidrar vesentlig til konstruksjon, produksjon eller levering av et ABC-våpen med den hensikt at det skal brukes til slikt formål.

2. Det er ikke straffbart i henhold til denne konvensjon å frakte en gjenstand eller et materiale som faller inn under nr. 1 b) iii), eller nr. 1 b) iv) i den utstrekning gjenstanden eller materialet knytter seg til et kjernefysisk våpen eller annet kjernefysisk sprenglegeme, dersom gjenstanden eller materialet fraktes til eller fra territoriet til, eller på annet vis under oppsyn av, en stat som er part i Traktat om ikke-spredning av kjernefysiske våpen, forutsatt at:

- a) påfølgende overføring eller mottak av gjenstanden eller materialet, også innenfor en stat, ikke er i strid med slik statsparts forpliktelser etter Traktat om ikke-spredning av kjernefysiske våpen, og,
- b) dersom gjenstanden eller materialet er beregnet på leveringssystemet for et kjernefysisk våpen eller annet sprenglegeme tilhørende en stat som er part i Traktat om ikke-spredning av kjernefysiske våpen, at besittelsen av våpenet eller sprenglegemet ikke er i strid med vedkommende statsparts forpliktelser etter nevnte traktat.

Artikkel 3ter

En person begår en straffbar handling i denne konvensjons forstand når vedkommende ulovlig og forsettelig frakter en annen person ombord på et skip vel vitende om at sistnevnte har begått en straffbar handling som nevnt i artikkel 3, 3bis eller 3quater, eller en straffbar handling som nevnt i en avtale oppført i vedlegget, i den hensikt å hjelpe vedkommende til å unngå straffeforfølgning.

Artikkel 3quater

En person begår likeledes en straffbar handling i denne konvensjons forstand når vedkommende:

- a) ulovlig og forsettelig skader eller dreper en person i forbindelse med utførelsen av en av de straffbare handlinger som er nevnt i artikkel 3 nr. 1, artikkel 3bis eller artikkel 3ter, eller
- b) forsøker å utføre en straffbar handling som nevnt i artikkel 3 nr. 1, artikkel 3bis nr. 1a) i), ii) eller iii), eller bokstav a) i denne artikkel, eller
- c) medvirker i en straffbar handling nevnt i artikkel 3, artikkel 3bis, artikkel 3ter eller bokstav a) eller b) i denne artikkel, eller
- d) organiserer eller beordrer andre til å utføre en straffbar handling som nevnt i artikkel 3, artikkel 3bis, artikkel 3ter eller bokstav a) eller b) i denne artikkel, eller
- e) medvirker til at en eller flere straffbare handlinger som nevnt i artikkel 3, artikkel 3bis, artikkel 3ter eller bokstav a) eller b) i denne artikkel blir utført av en gruppe personer med et felles formål, forsettelig og enten:
 - i) med sikte på å fremme gruppens kriminelle virksomhet eller kriminelle formål når virksomheten eller formålet innebærer at det begås en straffbar handling som nevnt i artikkel 3, artikkel 3bis eller artikkel 3ter, eller
 - ii) vel vitende om gruppens planer om å begå en straffbar handling som nevnt i artikkel 3, artikkel 3bis eller artikkel 3ter.

Enkelte definisjoner, som har betydning for de ovenfor nevnte kriminaliseringsforpliktelsene, er tatt inn i konvensjonen artikkel 1:

Artikkel 1

1. I forbindelse med denne konvensjon gjelder at

- a) "skip" betyr fartøy av enhver art som ikke er permanent knyttet til havbunnen, herunder dynamisk posisjonerte fartøyer, nedsenkbare fartøyer og ethvert annet flytende fartøy,
- b) "frakte" betyr å innlede, avtale eller utøve reell kontroll, herunder beslutningsmyndighet, over befordringen av en person eller en gjenstand,

- c) "alvorlig personskade eller materiell skade" betyr
 - i) alvorlig legemsskade, eller
 - ii) omfattende ødeleggelse av offentlig sted, statlig eller offentlig anlegg, infrastrukturanlegg eller offentlig befordringssystem som medfører vesentlig økonomisk tap, eller
 - iii) betydelig skade på miljøet, herunder luft, grunn, vann, dyreliv eller planteliv.
- d) "ABC-våpen" betyr
 - i) "biologiske våpen", som er:
 - 1) mikrobielle eller andre biologiske stoffer, eller toksiner uansett opphav eller produksjonsmåte, av typer og i mengder som ikke er forenlige med forebygging, vern eller andre fredelige formål, eller
 - 2) våpen, utstyr eller leveringsmidler konstruert for bruk av slike stoffer eller toksiner til fiendtlige formål eller i væpnet konflikt.
 - ii) "kjemiske våpen", som er, samlet eller hver for seg:
 - 1) giftige kjemikalier og deres forløpere, unntatt når de er tenkt brukt til:
 - A) industri-, jordbruks-, forsknings-, medisinske, farmasøytiske eller andre fredelige formål, eller
 - B) verneformål, det vil si formål direkte knyttet til vern mot giftige kjemikalier og til vern mot kjemiske våpen, eller
 - C) militære formål som ikke er knyttet til bruk av kjemiske våpen og som ikke er avhengige av giftige kjemikalier og deres egenskaper som metode til krigføring, eller
 - D) opprettholdelse av lov og orden, herunder innenlandsk opprørskontroll, forutsatt at typer og mengder er forenlige med slike formål,
 - 2) krigsmateriell og innretninger beregnet på å forårsake død eller annen skade gjennom de giftige egenskapene ved de giftige kjemikaliene som er angitt under ii) 1) og som ville bli frigjort som følge av at krigsmateriell eller innretninger som nevnt ble brukt,
 - 3) alt utstyr beregnet spesielt på bruk i direkte tilknytning til anvendelsen av krigsmateriell og innretninger som nevnt i ii) 2),
 - iii) kjernefysiske våpen og andre kjernefysiske sprenglegemer.
 - e) "giftig kjemikalie" betyr enhver kjemikalie som ved sin kjemiske virkning på livsprosesser kan forårsake død, midlertidig uførhet eller varig skade på mennesker eller dyr. Dette omfatter alle slike kjemikalier, uansett opphav eller produksjonsmetode og uansett om de produseres i anlegg, i krigsmateriell eller annetsteds.
 - f) "forløper" betyr enhver kjemisk reaktant som inngår på et stadium i produksjonen av en giftig kjemikalie, uansett produksjonsmetode. Dette omfatter enhver nøkkelkomponent i et kjemisk system med to eller flere komponenter.

...

2. I forbindelse med denne konvensjon gjelder at

- a) uttrykkene "offentlig sted", "statlig eller offentlig anlegg", "infrastrukturanlegg", og "offentlig befordringssystem" har samme betydning som i Internasjonal konvensjon om bekjempelse av terroristbombing, utferdiget i New York 15. desember 1997, og
- b) uttrykkene "utgangsmateriale" og "spesielt spaltbart materiale" har samme betydning som de er gitt i vedtektene for Det internasjonale atomenergibyrå (IAEA), utferdiget i New York 26. oktober 1956.

VEDLEGG

1. Konvensjon om bekjempelse av ulovlig bemektigelse av luftfartøyer, utferdiget i Haag 16. desember 1970.
2. Konvensjon om bekjempelse av ulovlige handlinger mot sikkerheten i sivil luftfart, utferdiget i Montreal 23. september 1971.
3. Konvensjon om forebyggelse av og straff for forbrytelser mot internasjonalt beskyttede personer, herunder diplomatiske representanter, vedtatt av De forente nasjoners generalforsamling 14. desember 1973.
4. Internasjonal konvensjon mot gisseltaking, vedtatt av De forente nasjoners generalforsamling 17. desember 1979.
5. Konvensjon om fysisk beskyttelse av nukleært materiale, vedtatt i Wien 3. mars 1980.
6. Protokoll til bekjempelse av ulovlige voldelige handlinger ved lufthavner som betjener internasjonal sivil luftfart, supplerende til Konvensjon om bekjempelse av ulovlige handlinger mot sikkerheten i sivil luftfart, utferdiget i Montreal 24. februar 1988.
7. Protokoll til bekjempelse av ulovlige handlinger mot sikkerheten ved faste plattformer plassert på kontinentalsokkelen, utferdiget i Roma 10. mars 1988.
8. Internasjonal konvensjon om bekjempelse av terroristbombing, vedtatt av De forente nasjoners generalforsamling 15. desember 1997.
9. Internasjonal konvensjon om bekjempelse av finansiering av terrorisme, vedtatt av De forente nasjoners generalforsamling 9. desember 1999.

Vedlegget vil formentlig etter noen tid bli oppdatert slik at det også lister opp plattformprotokollen 2005, Wienkonvensjonen etter endringene av 2005 og konvensjonen om kjernefysisk terrorisme. Lovutkastet tar opp i seg en slik ventet oppdatering av vedlegget.

13.3 Plattformprotokollen

Protokollen, som inneholder forpliktelser til å kriminalisere enkelte av handlingene som rammes av SUA-konvensjonen – men der en fast plattform er involvert i stedet for et skip – definerer en fast plattform ("fixed platform") på følgende måte, jf. artikkel 1(3):

"I denne protokoll skal "fast plattform" bety en kunstig øy, installasjon eller struktur som er permanent knyttet til havbunnen for det formål å foreta utforskning eller utnyttelse av ressurser eller for andre økonomiske formål"

For øvrig gjelder definisjonene i konvensjonen artikkel 1 (jf. ovenfor) tilsvarende så langt de aktuelle begrepene er brukt i protokollen. Kriminaliseringsforpliktelsene følger så av protokollen artikkel 2, *2bis* og *2ter*.

Artikkel 2

1. En person foretar en straffbar handling når vedkommende ulovlig og forsettlig
 - (a) tiltvinger seg eller utøver kontroll over en fast plattform ved bruk av vold eller trussel om bruk av vold, eller enhver annen form for truende adferd; eller
 - (b) utfører en voldshandling mot noen apå en fast plattform dersom denne handling må antas å bringe plattformes sikkerhet i fare;

(c) ødelegger en fast plattform eller forårsaker skade på den som må antas å bringe dens sikkerhet i fare; eller

(d) anbringer eller lar anbringe på en fast plattform, uansett på hvilken måte, en innretning eller et stoff som må antas å ødelegge den faste plattformen eller å sette dens trygghet i fare.

2. En person foretar likeledes en straffbar handling når vedkommende, med det formål å tvinge en fysisk eller juridisk person til å foreta eller unnlate å foreta en handling, fremsetter trusler, med eller uten betingelser som fastsatt i nasjonal lov, om å begå noen av de straffbare handlinger som er nevnt i nr. 1 b) og c) dersom denne trussel må antas å bringe den faste plattformens sikkerhet i fare.

Artikkel 2bis

En person begår en straffbar handling i denne protokolls forstand dersom vedkommende ulovlig og forsettelig, når handlingen ut fra sin karakter eller sammenheng har til formål å skape frykt i en befolkning eller å tvinge en regjering eller en internasjonal organisasjon til å foreta eller unnlate å foreta en handling:

a) bruker mot eller på en fast plattform eller slipper ut fra en fast plattform eksplosiver, radioaktivt materiale eller ABC-våpen på en måte som forårsaker eller må antas å forårsake død eller alvorlig personskade eller materiell skade, eller

b) slipper ut fra en fast plattform olje, kondensert naturgass eller annet farlig eller giftig stoff som ikke faller inn under bokstav a), i en mengde eller en konsentrasjon som forårsaker eller må antas å forårsake død eller alvorlig personskade eller materiell skade, eller

c) fremsetter trusler, med eller uten betingelser som fastsatt i nasjonal lov, om å begå en straffbar handling som nevnt i bokstav a) eller b).

Artikkel 2ter

En person begår likeledes en straffbar handling i denne protokolls forstand dersom vedkommende:

a) ulovlig og forsettelig skader eller dreper en person i forbindelse med utførelsen av en av de straffbare handlinger som er nevnt i artikkel 2 nr. 1 eller artikkel 2bis, eller

b) forsøker å begå en straffbar handling som nevnt i artikkel 2 nr. 1, artikkel 2bis, nr. 1) eller 2) eller bokstav a) i denne artikkel, eller

c) medvirker i en straffbar handling som nevnt i artikkel 2, artikkel 2bis eller bokstav a) eller b) i denne artikkel, eller

d) organiserer eller beordrer andre til å begå en straffbar handling som nevnt i artikkel 2, artikkel 2bis eller bokstav a) eller b) i denne artikkel, eller

e) bidrar til at en eller flere straffbare handlinger som nevnt i artikkel 2, artikkel 2bis eller bokstav a) eller b) i denne artikkel blir begått av en gruppe personer som handler med et felles formål, forsettelig og enten:

i) med det mål å fremme gruppens kriminelle virksomhet eller kriminelle formål, når virksomheten eller formålet medfører at det blir begått en straffbar handling som nevnt i artikkel 2 eller 2bis, eller

ii) vel vitende om gruppens planer om å begå en straffbar handling som nevnt i artikkel 2 eller 2bis.

13.4 Haagkonvensjonen om bekjempelse av ulovlig bemektigelse av luftfartøyer

Statspartene er etter konvensjonen artikkel 2 forpliktet til å kriminalisere flykapring, jf. artikkel 1:

”Enhver person som om bord i et luftfartøy i flukt

(a) ulovlig, ved vold, eller trusel derom eller ved enhver annen form for truende adferd, tiltvinger seg eller utøver kontroll over luftfartøyet eller som forsøker å utføre en slik handling eller som

(b) medvirker til en slik handling eller forsøk dertil
begår en straffbar handling”

13.5 Montrealkonvensjonen til bekjempelse av ulovlige handlinger mot sikkerheten i sivil luftfart og Montrealprotokollen til bekjempelse av ulovlige voldshandlinger ved flyplasser som betjener internasjonal sivil luftfart

Statspartene er etter artikkel 3 forpliktet til å kriminalisere visse anslag, slik disse er definert i artikkel 1:

”En person begår en straffbar handling når han ulovlig og forsettlig

(a) utfører en voldshandling mot noen om bord i et luftfartøy under flyvning, dersom denne handling må antas å bringe luftfartøyet sikkerhet i fare; eller

(b) ødelegger et luftfartøy i drift eller skader det slik at det ikke kan fly eller slik at dets sikkerhet under flyvning må antas å bli satt i fare; eller

(c) anbringer eller lar anbringe – uansett på hvilken måte – i et luftfartøy i drift en gjenstand eller et stoff som må antas å ødelegge luftfartøyet eller skade det slik at det ikke kan fly eller slik at dets sikkerhet under flyvning må antas å bli satt i fare; eller

(d) ødelegger eller skader luftfartshjelpemidler eller forstyrrer deres drift, dersom en slik handling må antas å sette et luftfartøys sikkerhet under flyvning i fare; eller

(e) gir opplysninger som han vet er uriktige, og derved setter et luftfartøys sikkerhet under flyvning i fare.

1bis. En person foretar en straffbar handling når han ulovlig og forsettlig, ved bruk av enhver innretning, stoff eller våpen:

(a) utfører en voldshandling rettet mot en person ved en flyplass som betjener internasjonal sivil luftfart og som forårsaker eller må forventes å forårsake alvorlig skade eller død; eller

(b) ødelegger eller alvorlig skader innretninger ved en flypass som betjener internasjonal sivil luftfart eller et luftfartøy som ikke er i drift som befinner seg der eller forstyrrer virksomheten ved flyplassen,

dersom en slik handling truer eller må forventes å true sikkerheten ved flyplassen.

2. En person foretar likeledes en straffbar handling når han

(a) forsøker å foreta noen av de straffbare handlingers om er oppregnet i paragraf 1 eller paragraf 1 bis i denne artikkel; eller

(b) medvirker til at en annen foretar eller forsøker å foreta en slik handling.

Visse definisjoner av betydning for konvensjonens virkeområde fremgår av artikkel 2:

Artikkel 2

I denne konvensjon

- (a) anses et luftfartøy for å være under flyvning på ethvert tidspunkt fra det øyeblikk alle dets ytre dører er lukket etter ombordstigning, til det øyeblikk da en slik dør blir åpnet for avstigning. I tilfelle av tvungen landing anses flyvningen for å fortsette inntil de kompetente myndigheter overtar ansvaret for fartøyet og for personer og gods om bord;
- (b) anses et luftfartøy for å være i drift fra det tidspunkt da bakkepersonalet eller besetningen begynner å forberede fartøyet til en bestemt flyvning, inntil 24 timer etter landing. Driftsperioden skal under alle omstendigheter omfatte hele det tidsrom hvor luftfartøyet er under flyvning slik dette er definert i bokstav (a) i denne artikkel.

13.6 Wienkonvensjonen om fysisk beskyttelse av nukleært materiale og nukleære anlegg

Norge og de andre statspartene vil etter Wienkonvensjonen artikkel 7(1) være forpliktet til å kriminalisere følgende handlinger (endringene som ikke er i kraft er tatt inn i kursiv):

”Den forsettlige utøvelsen av:

- (a) en handling uten lovlig tillatelse som består i å motta, besitte, bruke, overføre, endre, kvitte seg med eller spre nukleært materiale, og som forårsaker eller trolig vil forårsake død eller alvorlig skade på en person eller vesentlig skade på eiendom eller *på miljøet*;
- (b) et tyveri eller ran av nukleært materiale;
- (c) et underslag eller en bedragersk ervervelse av nukleært materiale;
- (d) en handling som innebærer transport, sending eller forflytting av nukleært materiale inn i eller ut av en stat, uten lovlig tillatelse;
- (e) en handling rettet mot et nukleært anlegg eller en inngripen i driften av anlegget, der handlingen trolig vil volde død eller betydelig skade på legeme, eiendom eller miljøet gjennom utsettelse for stråling eller utslipp av radioaktivt stoff, med mindre handlingen er foretatt i overensstemmelse med nasjonal rett i den stat anlegget holder til.*
- (f) en handling som innebærer et krav om nukleært materiale ved hjelp av trussel om bruk av vold eller ved hjelp av enhver annen form for truende atferd;
- (g) en trussel:
- (i) om å bruke nukleært materiale til å forårsake død eller alvorlig skade på en person eller vesentlig skade på eiendom *eller på miljøet, eller å begå en handling som nevnt i underpunkt (e), eller*
- (ii) om å begå en lovovertrедelse som beskrevet i underpunkt (b) *og (e)* i den hensikt å tvinge en fysisk eller juridisk person, internasjonal organisasjon eller stat til å foreta eller avholde seg fra å foreta en handling;
- (h) et forsøk på å begå en lovovertrедelse som beskrevet i underpunktene (a) *til (e)*; og
- (i) en handling som består i å medvirke til en lovovertrедelse som beskrevet i underpunktene (a) *til (h)*; and

(j) en handling som består i å organisere eller beordre andre til å begå en handling som nevnt i underpunktene (a) til (h); og

(k) på annen måte medvirker til at en gruppe personer som handler ut fra et felles mål gjør en eller flere straffbare handlinger som nevnt i underpunktene (a) til (h); medvirkningen skal være med vilje og enten gjøres med sikte på å fremme gruppens kriminelle virksomhet eller gruppens formål, når virksomheten eller formålet består i å begå handlinger som nevnt i underpunktene (a) til (g), eller med kunnskap om at gruppen akter å begå handlinger som nevnt i underpunkt (a) til (g)."

Begrepet "nukleært materiale" er definert i Wienkonvensjonen artikkel 1(a) lest i sammenheng med artikkel 1(b), og begrepet "nukleært anlegg" er definert i den nye artikkel 1(d):

"I denne konvensjon betyr:

(a) "nukleært materiale" plutonium med unntak av plutonium som inneholder mer enn 80 % av isotopen plutonium – 238; uran 233; uran anriket på isotopene 235 eller 233; uran som inneholder en blanding av isotoper som forekommer i naturlig tilstand utenom i form av malm eller malmresiduum; ethvert materiale som inneholder et eller flere av de foregående;

(b) "uran anriket på isotopen 235 eller 233" uran som inneholder isotopene 235 eller 233 eller begge i en slik mengde at størrelsesforholdet mellom summen av disse isotopene og isotopen 238 er større enn forholdet mellom isotopen 235 og isotopen 238 som forekommer i naturlig tilstand;

...

(d) "nukleært anlegg" et anlegg (inkludert tilknyttede bygninger og utstyr) hvor nukleært materiale blir produsert, bearbeidet, benyttet, lagret, avsatt, hvis skade på eller forstyrrelse av et slikt anlegg kan føre til utslipp av betydelige mengder stråling eller radioaktivt materiale".

13.7 Konvensjonen om kjernefysisk terrorisme

Etter konvensjonen artikkel 5 er Norge forpliktet til å kriminalisere handlingene som beskrives i artikkel 2:

Artikkel 2

1. Ein person gjer ei straffbar handling etter denne konvensjonen dersom vedkomande ulovleg og med vilje

a) rår over radioaktivt materiale eller lagar eller rår over ei innretning

i) med vilje til å valde død eller alvorleg lekamsskade, eller

ii) med vilje til å valde vesentleg skade på eigedom eller miljø,

b) på nokon måte brukar radioaktivt materiale eller ei innretning eller brukar eller skadar eit atomanlegg på ein måte som frigjer eller kan frigjere radioaktivt materiale

i) med vilje til å valde død eller alvorleg lekamsskade, eller

ii) med vilje til å valde vesentleg skade på eigedom eller miljø, eller

iii) med vilje til å tvinge ein fysisk eller juridisk person, ein internasjonal organisasjon eller ein stat til å gjere eller ikkje gjere ei handling.

2. Ein person gjer òg ei straffbar handling dersom vedkomande

- a) trugar, under omstende som viser truverdet av trugsmålet, med å gjere ei straffbar handling som er nemnd i nr. 1 bokstav b) i denne artikkelen, eller
- b) ulovleg og med vilje krev radioaktivt materiale, ei innretning eller eit atomanlegg under trugsmål, under omstende som viser truverdet av trugsmålet, eller med bruk av makt.
- 3. Ein person gjer òg ei straffbar handling dersom vedkomande freistar å gjere ei straffbar handling som er nemnd i nr. 1 i denne artikkelen.
- 4. Ein person gjer òg ei straffbar handling dersom vedkomande
 - a) deltek som medskuldig i ei straffbar handling som er nemnd i nr. 1, 2 eller 3 i denne artikkelen, eller
 - b) organiserer eller instruerer andre til å gjere ei straffbar handling som er nemnd i nr. 1, 2 eller 3 i denne artikkelen, eller
 - c) på annan måte medverkar til at ei gruppe personar som handlar ut frå eit felles mål, gjer ei eller fleire straffbare handlingar som er nemnde i nr. 1, 2 eller 3 i denne artikkelen; slik medverknad skal vere med vilje og anten gjerast med sikte på å fremje den allmenne kriminelle verksemda eller føremålet til gruppa eller gjerast med kjennskap til at gruppa aktar å gjere den aktuelle straffbare handlinga eller dei aktuelle straffbare handlingane.

Konvensjonen artikkel 1(1)-(5) definerer en del av begrepene som brukes i straffebestemmelsene i artikkel 2 og i jurisdiksjonsbestemmelsene:

Artikkel 1

I denne konvensjonen gjeld dette:

1. “Radioaktivt materiale”: kjernefysisk materiale og andre radioaktive stoff som inneheld nuklidar som gjennomgår spontan nedbryting (ein prosess som gjev frå seg ein eller fleire typar ioniserande stråling, til dømes alfa-, beta- og nøytronpartiklar og gammastrålar), og som på grunn av sine radiologiske eller spaltbare eigenskapar kan valde død, alvorleg lekamsskade eller vesentleg skade på eigedom eller miljø.
2. “Kjernefysisk materiale”: plutonium, med unntak av plutonium med isotopkonsentrasjon over 80 prosent i plutonium 238, uran 233, uran opprikt i isotopane 235 eller 233, uran som inneheld blandinga av isotopar som finst i naturen i andre former enn malm eller malmrestar, eller materiale som inneheld eit eller fleire av dei stoffa som er nemnde ovanfor. “Uran opprikt i isotopane 235 eller 233” tyder uran som inneheld isotopane 235 og/eller 233 i ei mengd som er slik at høvet mellom summen av desse isotopane i høve til isotop 238 er høgare enn det høvet mellom isotop 235 og isotop 238 som finst i naturen.
3. “Atomanlegg”:
 - a) kjernereaktor, medrekna reaktor installert på farty, køyrety, luftfarty eller romføremål til bruk som energikjelde til å drive fram slike farty, køyrety, luftfarty eller romføremål eller til andre føremål,
 - b) anlegg eller transportmiddel som vert nytta til produksjon, lagring, handsaming eller transport av radioaktivt materiale.
4. “Innretning”:
 - a) kjernefysisk sprengladning eller
 - b) innretning som spreier radioaktivt materiale eller gjev frå seg stråling, og som på grunn av sine radiologiske eigenskapar kan valde død, alvorleg lekamsskade eller vesentleg skade på eigedom eller miljø.

5. "Statleg eller offentlig anlegg" omfattar kvart fast eller mellombels anlegg eller transportmiddel som vert nytta eller rådd over av representantar for ein stat, medlemmer av ei regjering, ei lovgjevande forsamling eller domstolane, eller tenestemenn eller tilsette i stat eller anna offentlig styresmakt eller eining, eller tilsette eller tenestemenn i ein mellomstatleg organisasjon, i samband med dei offisielle oppgåvene deira.

13.8 Terroristbombekonvensjonen

Norge og de andre statspartene er etter konvensjonen forpliktet til å kriminalisere de handlingene som defineres i artikkel 2:

Artikkel 2

1. En person begår en straffbar handling i henhold til denne konvensjon når han eller hun ulovlig og forsettlig leverer, plasserer, utløser eller detonerer et sprenglegeme eller annen dødbringende innretning på, i eller mot et offentlig sted, et statlig eller offentlig anlegg, et offentlig transportsystem eller et infrastrukturanlegg:

(a) i den hensikt å forårsake død eller alvorlig legemsskade; eller

(b) i den hensikt å forårsake omfattende ødeleggelser på et slikt sted, anlegg eller system, når slike ødeleggelser fører til eller kan føre til et større økonomisk tap.

2. En person begår også en straffbar handling dersom han eller hun forsøker å utføre en handling som nevnt i nr. 1.

3. En person begår også en straffbar handling dersom han eller hun:

(a) medvirker til en straffbar handling som angitt i nr. 1 eller 2; eller

(b) organiserer eller gir andre ordre om å begå en straffbar handling som angitt i nr. 1 eller 2; eller

(c) på annen måte bidrar til at en gruppe personer som handler ut fra et felles mål, begår en eller flere straffbare handlinger som angitt i nr. 1 og 2; et slikt bidrag skal være forsettlig og enten gjøres med sikte på å fremme gruppens generelle kriminelle virksomhet eller formål, eller gjøres med viten om at gruppen har til hensikt å begå den eller de aktuelle straffbare.

En rekke begreper av betydning for konvensjonens virkeområde er definert i artikkel 1:

Artikkel 1

I denne Konvensjon gjelder følgende definisjoner:

1. «Statlig eller offentlig anlegg» omfatter ethvert fast eller midlertidig anlegg eller befordringsmiddel som benyttes eller besittes av representanter for en stat, medlemmer av en regjering, en lovgivende forsamling eller domstolene, eller tjenestemenn eller ansatte i stat eller annen offentlig myndighet eller enhet, eller ansatte eller tjenestemenn i en mellomstatlig organisasjon, i forbindelse med deres offisielle oppgaver.

2. Med «infrastrukturanlegg» menes ethvert offentlig- eller privateid anlegg som yter eller formidler offentlige tjenester, slik som vann, kloakk, energi, brensel eller kommunikasjoner.

3. Med «sprenglegeme eller annen dødbringende innretning» menes:

(a) et sprenglegeme eller brannvåpen eller -innretning som er utformet for, eller er i stand til, å forårsake død, alvorlig legemsskade eller vesentlig materiell skade, eller

(b) et våpen eller en innretning som er utformet for, eller er i stand til, å forårsake død, alvorlig legemsskade eller vesentlig materiell skade ved utslipp, spredning eller påvirkning av giftige kjemiske stoffer, biologiske agenter eller toksiner eller liknende stoffer eller av stråling eller av radioaktivt materiale.

...

5. Med «offentlig sted» menes de deler av en bygning, grunn, gate, vannvei eller annet sted som er tilgjengelige eller åpne for allmennheten, det være seg permanent, periodevis eller ved enkelte anledninger, og som omfatter ethvert kommersielt, kulturelt, historisk, offisielt eller religiøst sted, et forretnings-, utdannings-, underholdnings- eller fritidssted, eller et sted som på tilsvarende måte er tilgjengelig eller åpent for allmennheten.

6. Med «offentlig transportsystem» menes alle offentlig- eller privateide anlegg, befordringsmidler og hjelpemidler som brukes i eller til offentlig tilgjengelig person- eller godstransport

13.9 FN-konvensjonen om forbrytelser mot internasjonalt beskyttede personer

Norge og de andre statspartene er etter konvensjonen artikkel 2(1) forpliktet til å kriminalisere visse former for angrep rettet mot internasjonalt beskyttede personer, deres offisielle tjenestested, (private) bolig eller transportmiddel – samt trusler om, forsøk på og medvirkning til et slikt angrep:

”Hver kontraherende stat skal gjøre den forsettlig forvoldelse av følgende handlinger til forbrytelser i henhold til deres interne lovgivning:

- a) drap, bortførelse, eller annet angrep på person eller frihet til en internasjonalt beskyttet person;
- b) et voldelig angrep på en internasjonalt beskyttet persons tjenestested, privatbolig eller transportmiddel som kan være egnet til å sette hans person eller frihet i fare;
- c) en trussel om å utføre et slikt angrep;
- d) et forsøk på å utføre et slikt angrep; og
- e) enhver handling som utgjør medvirkning til et slikt angrep.”

Konvensjonen definerer begrepet internasjonalt beskyttet person i artikkel 1(1):

- ”a) et statsoverhode, herunder ethvert medlem av et kollegialt organ som utfører oppgavene tillagt et statsoverhode i samsvar med vedkommende stats konstitusjon, en regjeringssjef eller en utenriksminister, når vedkommende befinner seg i et fremmed land, samt medlemmer av hans familie som ledsager ham;
- b) enhver representant for eller offentlig tjenestemann i et land, eller tjenestemann i eller andre som opptrer på vegne av en internasjonal organisasjon med mellomstatlig karakter som på den tid og på det sted en forbrytelse begås mot ham, hans tjenestested, hans privatbolig eller hans transportmiddel, i henhold til folkeretten har krav på særlig beskyttelse mot ethvert angrep på sin person, frihet eller verdighet, samt de familiemedlemmer som hører til hans husstand;

13.10 FN-konvensjonen om gisseltaking

Norge og de andre statspartene er etter konvensjonen artikkel 2 forpliktet til å kriminalisere gisseltaking som skjer for å påvirke en tredje part, for eksempel en stat, til å gjøre eller unnlate å gjøre noe, og i tillegg forsøk og medvirkning, slik dette er definert i artikkel 1:

”1. Enhver person som bemektiger seg eller holder tilbake og truer med å drepe, skade eller fortsette å holde tilbake en annen person (heretter kalt ”gisselet”) med henblikk på å tvinge en tredje part, nemlig en stat, en internasjonal mellomstatlig organisasjon, en fysisk eller juridisk person, eller en gruppe personer, til å utføre eller avholde seg fra å utføre en handling som et uttrykkelig eller underforstått vilkår for å løslate gisselet, begår den forbrytelse å ta gisler (”gisseltaking”) i denne Konvensjons forstand.

2. Enhver person som

- a) forsøker å begå den handling å ta gisler eller
- b) deltar som noens medskyldige som begår eller forsøker å begå den handling å ta gisler, begår likeledes en forbrytelse i denne Konvensjons forstand.”

13.11 Terrorfinansieringskonvensjonen

Etter *terrorfinansieringskonvensjonen* artikkel 4 bokstav a, jf. artikkel 2 er konvensjonspartene forpliktet til å kriminalisere finansiering av nærmere bestemte handlinger som på forskjellig vis har tilknytning til terrorisme:

Artikkel 2

1. Enhver person begår en overtredelse i henhold til denne konvensjon dersom han eller hun på noen måte, direkte eller indirekte, ulovlig og forsettlig, framskaffer eller samler inn økonomiske midler i den hensikt at de skal benyttes, eller med kjennskap til at de skal benyttes, helt eller delvis, til å utføre:

- a) en handling som utgjør en overtredelse innenfor rammen av og som definert i en av de avtaler som er oppført i vedlegget, eller
- b) enhver annen handling i den hensikt å drepe sivile eller andre som ikke tar aktivt del i fiendtlighetene i en væpnet konflikt, eller å påføre dem alvorlig legemsskade, når denne handling ut fra sin karakter eller kontekst har som formål å skape frykt i en befolkning, eller å tvinge en regjering eller en internasjonal organisasjon til å utføre eller avstå fra å utføre en handling.

2.

- a) Ved deponerings av sitt ratifikasjons-, godkjenning-, godtakelses- eller tiltredelsesdokument kan en stat som ikke er part i en avtale oppført i vedlegget, erklære at avtalen, ved anvendelsen av denne konvensjon overfor vedkommende stat, skal anses som ikke inntatt i vedlegget nevnt i nr. 1 bokstav a). Erklæringen skal opphøre å ha virkning så snart avtalen trer i kraft for vedkommende stat, som skal underrette depositaren om dette.

...

- 3. For at en handling skal utgjøre en overtredelse som angitt i nr. 1, skal det ikke være nødvendig at midlene faktisk ble benyttet til å begå en overtredelse som nevnt i nr. 1 bokstav a) eller b).

4. En person begår også en overtredelse dersom vedkommende forsøker å begå en overtredelse som angitt i nr. 1 i denne artikkel.
5. En person begår også en overtredelse dersom han eller hun
 - a) medvirker til en overtredelse som angitt i nr. 1 eller 4 i denne artikkel,
 - b) organiserer eller gir andre ordre om å begå en overtredelse som angitt i nr. 1 eller 4,
 - c) bidrar til at en gruppe personer som handler ut fra et felles mål, begår en eller flere overtredelser som angitt i nr. 1 eller 4 i denne artikkel. Et slikt bidrag skal være forsettlig og enten
 - i) gjøres med sikte på å fremme gruppens generelle kriminelle virksomhet eller kriminelle formål, når virksomheten eller formålet innebærer at det begås en overtredelse som angitt i nr. 1 i denne artikkel, eller
 - ii) gjøres med viten om at gruppen har til hensikt å begå en overtredelse som angitt i nr. 1 i denne artikkel.

Vedlegget som det vises til i artikkel 2(1) (a) lister opp følgende konvensjoner og protokoller:

1. Konvensjon om bekjempelse av ulovlig bemektigelse av luftfartøyer, utferdiget i Haag 16. desember 1970.
2. Konvensjon om bekjempelse av ulovlige handlinger mot sikkerheten i sivil luftfart, utferdiget i Montreal 23. september 1971.
3. Konvensjon om forebyggelse av og straff for forbrytelser mot internasjonalt beskyttede personer herunder diplomatiske representanter, vedtatt av De forente nasjoners generalforsamling 14. desember 1973.
4. Internasjonal konvensjon mot gisseltaking, vedtatt av De forente nasjoners generalforsamling 17. desember 1979.
5. Konvensjon om fysisk beskyttelse av nukleært materiale, vedtatt i Wien 3. mars 1980.
6. Protokoll til bekjempelse av ulovlige voldshandlinger ved lufthavner som betjener internasjonal sivil luftfart, supplerende til Konvensjon om bekjempelse av ulovlige handlinger mot sikkerheten i sivil luftfart, utferdiget i Montreal 24. februar 1988.
7. Konvensjon til bekjempelse av ulovlige handlinger mot sikkerheten ved skipsfart, utferdiget i Roma 10. mars 1988.
8. Protokoll til bekjempelse av ulovlige handlinger mot sikkerheten ved faste plattformer plassert på kontinentalsokkelen, utferdiget i Roma 10. mars 1988.
9. Internasjonal konvensjon om bekjempelse av terroristbombing, vedtatt av De forente nasjoners generalforsamling 15. desember 1997.

Artikkel 5 pålegger statene å oppstille straffansvar for juridiske personer:

Artikkel 5

1. Hver part skal, i samsvar med sine internrettslige prinsipper, treffe de tiltak som er nødvendige for at en juridisk person lokalisert på dens territorium eller organisert etter dens lovgivning kan holdes ansvarlig når en person med ansvar for ledelsen av eller kontrollen over vedkommende juridiske person, i denne egenskap har begått en overtredelse som angitt i artikkel 2. Et slikt ansvar kan være strafferettslig, sivilrettslig eller administrativt.

2. Et slikt ansvar berører ikke det straffeansvar som gjelder for enkeltpersoner som har begått overtredelsene.
3. Hver stat skal særlig sikre at juridiske personer som holdes ansvarlige i samsvar med nr. 1 ovenfor, illegges effektive, forholdsmessige og forebyggende strafferettslige, sivilrettslige eller administrative sanksjoner. Slike sanksjoner kan omfatte bøter.

13.12 FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 (2001)

FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 (2001) pålegger statene å kriminalisere visse former for terrorfinansiering, jf. operativ paragraf 1 bokstav b og d:

1. *Beslutter* at alle stater skal
- b. Sette straff for forsettlig anskaffelse eller innsamling av midler, ved bruk av enhver metode, direkte eller indirekte, foretatt av statens borgere eller på statens territorium i den hensikt eller med viten om at midlene skal brukes for å begå terrorhandlinger;
- ...
- d) Forby statens borgere, og fysiske personer og foretak på deres territorium å gjøre tilgjengelig midler, finanskapital, økonomiske ressurser eller finansielle eller andre relaterte tjenester, direkte eller indirekte, til nytte for personer som begår eller forsøker å begå eller støtter eller deltar i utførelsen av terrorhandlinger, av foretak som eies eller kontrolleres, direkte eller indirekte, av slike personer og av personer og foretak som handler på vegne av eller etter ordre fra slike personer.

13.13 FATFs spesielle rekommandasjoner

FATFs SR II:

Kriminalisere terrorfinansiering og tilknyttet hvitvasking

13.14 Europarådets konvensjon om forebygging av terrorisme

Etter konvensjonen artikkel 5 til 7 og artikkel 9 er statspartene pålagt å kriminalisere følgende handlinger:

Artikkel 5 – Offentlig tilskyndelse til å begå en terroristhandling

1. I denne konvensjon menes med "offentlig tilskyndelse til å begå en terroristhandling", å spre eller på annen måte gjøre tilgjengelig for offentligheten et budskap med sikte på å tilskynde til en terroristhandling når en slik atferd, enten den støtter terroristhandlinger direkte eller indirekte, skaper en fare for at én eller flere slike straffbare handlinger blir begått.
2. Hver part skal vedta de tiltak som viser seg å være nødvendige for at offentlig tilskyndelse til å begå en terroristhandling som definert i nr. 1, skal anses for å utgjøre en straffbar handling i samsvar med sin nasjonale lovgivning når den er rettsstridig og forsettlig.

Artikkel 6 – Verving til terrorisme

1. I denne konvensjon menes med "verving til terrorisme", å anmode en person om å begå eller delta i en terroristhandling eller bli med i en organisasjon eller gruppe med sikte på å medvirke til én eller flere terroristhandlinger som begås av organisasjonen eller gruppen.

2. Hver part skal vedta de tiltak som viser seg å være nødvendige for at verving til terrorisme som definert i nr. 1 skal anses for å utgjøre en straffbar handling i samsvar med sin nasjonale lovgivning når den er rettsstridig og forsettlig.

Artikkel 7 – Opplæring til terrorisme

1. I denne konvensjon menes med ”opplæring til terrorisme”, å gi instruksjon om framstilling eller bruk av sprengstoff, skytevåpen eller andre våpen eller skadelige eller farlige stoffer eller om andre spesifikke metoder eller teknikker med henblikk på å begå en terroristhandling eller medvirke til en terroristhandling, vel vitende om at opplæringen har et slikt mål.

2. Hver part skal vedta de tiltak som viser seg å være nødvendige for at opplæring til terrorisme som definert i nr. 1, skal anses for å utgjøre en straffbar handling i samsvar med sin nasjonale lovgivning når den er rettsstridig og forsettlig.

Artikkel 9 – Relaterte straffbare handlinger

1. Hver part skal vedta de tiltak som viser seg å være nødvendige for at følgende skal anses for å utgjøre straffbare handlinger i henhold til sin nasjonale lovgivning:

a) deltakelse som medskyldig i en straffbar handling som definert i artikkel 5 til 7 i denne konvensjon,

b) organisering eller beordring av andre personer til å begå en straffbar handling som definert i artikkel 5 til 7 i denne konvensjon

c) medvirkning til én eller flere straffbare handlinger som nevnt i artikkel 5 til 7 i denne konvensjon, som begås av en gruppe personer som opptrer sammen. Slik medvirkning skal være forsettlig og skal enten

i. ha som mål å fremme gruppens kriminelle virksomhet eller formål når denne virksomheten eller dette formålet innebærer en straffbar handling som definert i artikkel 5 til 7 i denne konvensjon, eller

ii. skje vel vitende om at gruppen har til hensikt å begå en straffbar handling som definert i artikkel 5 til 7 i denne konvensjon.

2. Hver part skal i tillegg vedta de tiltak som viser seg å være nødvendige for at forsøk på å begå en straffbar handling som definert i artikkel 6 og 7 i denne konvensjon, skal anses for å utgjøre en straffbar handling i henhold til og i samsvar med sin nasjonale lovgivning.

Begrepet terrorhandling defineres i artikkel 1(1), jf. vedlegget:

Artikkel 1 – Terminologi

1. I denne konvensjonen menes med ”terroristhandling”, enhver straffbar handling omfattet av virkeområdet til, og som definert i, en av traktatene som er oppført i vedlegget.

Vedlegg

1. Konvensjon om bekjempelse av ulovlig bemektigelse av luftfartøyer, undertegnet i Haag 16. desember 1970,

2. Konvensjon til bekjempelse av ulovlige handlinger mot sikkerheten i sivil luftfart, undertegnet i Montreal 23. september 1971,

3. Konvensjon om forebyggelse av og straff for forbrytelser mot internasjonalt beskyttede personer, herunder diplomatiske representanter, vedtatt i New York 14. desember 1973,
4. Internasjonal konvensjon mot gisseltaking, vedtatt i New York 17. desember 1979,
5. Konvensjon om fysisk beskyttelse av nukleært materiale, vedtatt i Wien 3. mars 1980,
6. Protokoll til bekjempelse av ulovlige voldshandlinger ved flyplasser som betjener internasjonal sivil luftfart, utferdiget i Montreal 24. februar 1988,
7. Konvensjon om bekjempelse av ulovlige handlinger mot sikkerheten ved skipsfart, utferdiget i Roma 10. mars 1988,
8. Protokoll til bekjempelse av ulovlige handlinger mot sikkerheten ved faste plattformer, plassert på kontinentalsokkelen, utferdiget i Roma 10. mars 1988,
9. Internasjonal konvensjon om bekjempelse av terroristbombing, vedtatt i New York 15. desember 1997,
10. Den internasjonale konvensjon om bekjempelse av finansiering av terrorisme, vedtatt i New York 9. desember 1999.

14. VEDLEGG: KONKLUSJONER FRA EUROJUST-KONFERANSEN (ENGELSK)

The Ninth Annual Eurojustice Conference, gathering General Prosecutors of the Member States of the European Union and other invited states, met in Oslo from 27 to 29 September 2006. The Conference addressed various aspects of the challenge of terrorism in Europe and the fight against this crime, which is of particular interest for prosecution services.

The following conclusions were adopted:

1. The Conference, having considered different aspects of the threat from terrorism and the fight against this particularly heinous crime, recognizes the seriousness of the challenge of terrorism for law enforcement agencies, prosecutors and the judiciary all over Europe. Efficient and powerful tools are needed, both for prevention of acts of terror and in the investigation of such crimes. Prosecutors also have a vital role in securing the population against acts of terrorism.
2. The Conference stresses the importance of a concerted and co-ordinated fight against terrorism. While the police, specialised law enforcement agencies and the prosecution services hold a prominent place in combating this crime, prevention of terrorist acts should not only be a task for such organisations. Other authorities, institutions and societies also have a vital role to play in the overall fight against terrorism – and particularly those authorities responsible for integration of immigrants, schools and universities. Long-term success in the fight against terror can only be obtained by a co-ordinated and forceful effort from society as a whole.
3. All countries are struggling to adapt their criminal justice systems to the threat posed by terrorism. However, combating terrorism is fundamental in order to guarantee the security and freedom of all citizens. However, the fight against

terrorism should not be seen as a “war”. Terrorism must be regarded as a crime, albeit a particularly serious one, and should be combated as such. Preventive measures, investigation, prosecution and trial must be founded on the rule of law, be under judicial control and based on the internationally recognized human rights principles as enshrined in the United Nations Human Rights Conventions and the European Convention on Human Rights.

4. Under no circumstances is the use of torture or of cruel, inhuman or degrading treatment or punishment or violation of other non-derogable rights under the international Human Rights instruments permissible. Threats of torture or use of evidence stemming from torture must never be accepted. Prosecutors have a responsibility in combating infringements of the prohibition against torture and other human rights violations and to prosecute such violations efficiently.

5. In order to fulfil their tasks in the best way possible, prosecution services should strive to enhance their general knowledge and understanding of terrorism, its causes and how acts of terrorism can be effectively combated. Centralization might be one way forward in this respect. Prosecutors dealing with terrorist cases should receive adequate training as a matter of priority. Moreover, prosecutors should be encouraged - within the limits of the framework of their work - to make known in appropriate ways possible detrimental effects of the acts of governments in the fight against terrorism.

6. Threats and pressure against prosecutors may seriously hamper the prosecution of terrorist cases. Moreover, the Conference notes that prosecutors working with terrorist cases may be at risk as a consequence of the duties they have to fulfil as a part of their professional work. There is an obligation incumbent on their superiors to ensure a proper risk assessment and to do whatever possible to protect prosecutors and their families. Ample resources, including personnel and sufficient funds should be made available in order to secure, to the largest extent possible, that prosecution of terrorist cases may take place without any infringement of the personal security of relevant prosecutors or their families.

7. Since acts of terrorism may take place anywhere, the response must be global. Co-operation across borders is vital and indispensable if the fight against terrorism is to be successful. The Conference notes that terrorism often has international links even if the individual crime seems to be “home-grown”. The Conference welcomes the valuable work done by Eurojust in this field and encourages Eurojust to continue, and if possible intensify, its work in this area. The Conference notes the importance of the obligation upon Member States of the EU to report to Eurojust in line with the Council Decision of 20 September 2005.

8. Successful combat of terrorism depends largely on the willingness and ability of all involved authorities to cooperate and exchange information, both internally and across borders. An especially important aspect is a commitment to the principle of

mutual recognition, a prerequisite for which is trust in our different judicial systems and practices. Thus, evidence legally obtained should, as far as possible, be admissible in other jurisdictions.

9. The Conference, having examined the relationship between information gathered as “intelligence” and information meant to be used as evidence in court, notes that there is probably no uniform understanding of the term “intelligence” and that there are different attitudes and approaches to introducing “intelligence” as evidence. However, regardless of these differences, prosecutors must have access to all relevant information in order to decide whether a prosecution should be mounted and to be able to fulfil their role in securing a fair trial.

10. The Conference highlighted the importance of fighting against organized crime networks, likely to become sources of supply to terrorist groups. For this reason it emphasised the advantage of the gathering and comparison of information in each member state relating to various forms of organized crime, in order to enhance the effectiveness of international cooperation, particularly through Eurojust.

Oslo 29 September 2006

Tor-Aksel Busch