

Pre-aktiv strafferett som tiltak mot terror

En trussel mot demokratiet?

Trude Helen Syvertsen

*Masteroppgave i konflikt, sikkerhet og flerkulturell forståelse -
SVF-6900 høst 2015*

Forord

Oppgaven markerer slutten på en lang prosess. Jeg har til tider følt at jeg har beveget meg alene på ukjent territorium. Men, jeg synes prosessen har vært meget lærerik og spennende, selv om den har vært krevende.

Jeg vil takke min veileder Marcus Buck for litteraturtips til bøker og artikler, og innspill jeg har hatt bruk for underveis i prosessen.

Jeg vil videre takke mine medstudenter på KOSIFF-studiet for engasjement og samarbeid i forkant av oppgaveskrivingen. Dere gav meg motivasjon til å starte på oppgaven og fullføre studiet.

Takk til familie og venner som har støttet meg, selv om jeg har rettet mye av min oppmerksomhet mot oppgaven det siste året.

Til slutt vil jeg takke min kjære samboer som har vært en god motivasjonsfaktor på absolutt alle måter gjennom hele prosessen. Tusen takk, Stian.

Trude Helen Syvertsen

Oslo, november, 2015

Innholdsfortegnelse

1.1	Innledning	s	1
1.2	Tema og motivasjon	s	2
1.3	Problemstilling	s	2
1.4	Metode og kildebruk	s	4
1.5	Oppgavens struktur	s	6
1.6	Forutsetninger og avgrensninger	s	6
1.7	Definisjoner	s	7
1.7.1	Realisme og liberalisme	s	7
1.7.2	Terrorisme	s	8
2	Det liberale demokratiet	s	9
2.1	Demokrati	s	9
2.2	Liberalt demokrati	s	11
2.2.1	Grunnloven	s	12
2.2.2	Maktfordelingsprinsippet	s	12
2.2.3	Folkesuverenitetsprinsippet	s	12
2.2.4	Folkesuverenitets- og maktfordelingsprinsippet i Norge	s	13
2.2.5	Rettsstat	s	14
2.2.5.1	Rettsikkerhet	s	14
2.2.5.2	Rettsikkerhetsprinsipper	s	15
2.2.5.3	Rettsikkerhetsgarantier	s	15
2.2.5.4	Legitimitet	s	16
2.3	Menneskerettigheter	s	16
2.4	Frihet og autonomi	s	19
2.5	Konklusjon	s	21
3	Utviklingstrekk og aspekter som utfordres	s	22
3.1	Utviklingstrekk i internasjonal og norsk politikk etter 11. september	s	22
3.2	Utviklingstrekk i norsk strafferett etter 11. september	s	24
3.3	Aspekter som utfordres ved pre-aktiv strafferett	s	26
3.3.1	Rettsikkerhet	s	26
3.3.1.1	Legalitetsprinsippet	s	26
3.3.1.2	Uskyldspresumsjonen	s	27
3.3.2	Borger- og menneskerettigheter	s	28
3.3.3	Maktfordeling- og folkesuverenitetsprinsippet	s	28
3.4	Konklusjon	s	29
4	Prinsipielle og langsiktige utfordringer for det liberale demokratiet	s	30
4.1	Grunnleggende borgerrettigheter	s	30
4.1.1	Ytringsfrihet	s	30
4.1.2	Organisasjons- og informasjonsfrihet	s	31
4.1.3	Konklusjon	s	32
4.2	Det liberale demokratiet	s	33
4.2.1	Maktfordelings- og folkesuverenitetsprinsippet	s	33
4.2.2	Rettsstat	s	34
4.3	Menneskerettigheter	s	36
4.4	Frihet og autonomi	s	38

4.5	Demos - borgere	s	39
4.6	Terror som trussel – mulighet for å lykkes	s	41
4.7	Prinsipielle og langsiktige utfordringer	s	43
5	Konklusjon	s	44
	Referanseliste	s	49

1 Innledning

Under den kalde krigen fokuserte stater primært på tradisjonell sikkerhet. Tradisjonell sikkerhet er ofte relatert til realisme og kan betegnes som negativ sikkerhet. Negativ sikkerhet handler om at staten identifiserer og håndterer sikkerhetstrusler, og fjerner disse med makt. I internasjonalt sammenheng ble statens makt definert som statens militærkapasitet (Hoogensen, 2012:2). Negativ sikkerhet er sikkerhet «fra» noe og et grunnlag for overlevelse. Sikkerhet er oppnådd når individet har frihet til å identifisere trusler mot sitt eget liv og verdier.

Etter den kalde krigen ble faren for militær invasjon redusert, og vestlig sikkerhetspolitikk sto ovenfor et mer skiftende og sammensatt trusselbilde (Rieker, m.fl, 2009:13). Statsoppløsning, borgerlignende tilstander og militære aksjoner, samt økonomisk og sosial ustabilitet i Europas randsone ble nye utfordringer (Rieker, m.fl, 2009:109). Dette førte til at stater og internasjonale statlige organisasjoner måtte redefinere sikkerhetsbegrepet, til et mer utvidet sikkerhetsbegrep. Dette omfattet miljø, politikk, økonomi, religion og andre samfunnsmessige aspekter. En annen utvidelse var økt fokus på menneskelig sikkerhet (Rieker, m.fl, 2009:139). Menneskelig sikkerhet omhandler beskyttelse av individet, der menneskerettigheter og frihet fra nød og frykt står i sentrum (Fierke, 2007:145). En mer helhetlig tilnærming til sikkerhet var nødvendig. Dette krevde i tillegg til militærmakt, andre virkemidler enn tidligere. Det var behov for å koordinere politiske, økonomiske og militære midler innenfor rammen av en overordnet politisk strategi. Stater oppfattet samtidig en sammenheng mellom sikkerhet og utvikling, og sikkerhet som grunnlag for å muliggjøre. Dette omtales som positiv sikkerhet og innebærer fokus på menneskets behov, hvor sikkerhet gir komfort (Hoogensen, 2012:3). I denne tankegangen er det ikke bare staten som kan håndtere trusler. Individet kan også formidle trusler, og har kapasitet til å tilpasse seg, håndtere eller fjerne disse selv, eller i samarbeid med andre aktører (Hoogensen, 2012:1).

Det virket som den liberale forståelsen knyttet til menneskelig sikkerhet og menneskerettigheter skulle være retningsgivende i sikkerhets- og forsvarspolitik. Dette varte til 11. september 2001.

Terrorangrepene førte til at tradisjonell sikkerhet på nytt ble aktuelt: «*The national security state has revived*» (Burchill, m.fl, 2009:82). På overflaten virket det som om «kampen mot terror» bidro til et skifte tilbake til territoriell sikkerhet og tradisjonelt forsvar ved bruk av statsmakt. Men, rammen var utvidet. Skillet mellom intern og ekstern sikkerhet var ikke lenger like klart (Rieker, m.fl, 2009:13). Flere risikoer, trusler og tiltak ble definert, som

innebar både statlige og ikke-statlige aktører(Fierke, 2007:28). Internasjonal sikkerhet var mer komplekst enn å være fokusert på sikkerhet mellom stater.

På den ene siden er internasjonal sikkerhetspolitikk fortsatt fokusert på maktbalanse og stater oppfattes som sentrale aktører. På den andre siden fokuseres det også på konsekvenser av globalisering, økonomiske og politiske dimensjoner og menneskelig sikkerhet. Dette inkluderer både positive og negative sikkerhetsperspektiver.

«Kampen mot terrorisme» har krevd faglig debatt knyttet til internasjonal sikkerhet, og har ført til at verdens konflikter har endret karakter. Før 11. september ble terrorisme regnet som en kriminell handling, og blir fortsatt definert som dette. Men, etter angrepene har flere stater, blant annet USA, også definert terror som en trussel mot selve staten(Fierke, 2007:108).

Terror er en desentralisert og global trussel, og derfor er ikke skillett mellom internasjonal og nasjonal sikkerhetspolitikk like klart. «Kampen mot terror» har gjort justispolitikken til et sikkerhetspolitisk instrument. Justispolitikken anses som det mest effektive mot terror når terror er definert som organisert kriminalitet(Rieker, m.fl, 2009:159). Dette har også økt kontaktflatene mellom forsvars-, sikkerhets- og intern justispolitikk(Rieker, m.fl, 2009:124). Som sikkerhetspolitisk instrument har justispolitikk nedslagsfelt både internasjonalt og nasjonalt(Rieker, m.fl, 2009:159).

1.2 Tema og motivasjon

Jeg er ansatt i Forsvaret som militærpoliti. Jeg har valgt å undersøke temaer jeg anser som relevant opp mot eget yrke og statsvitenskap som studium.

Forsvaret er statens ytterste maktmiddel. Forsvaret kan benytte både makt- og tvangsmidler som tiltak mot sikkerhetstrusler. Tiltak i form av maktbruk medfører som regel både positive og negative konsekvenser. I mitt yrke skal konsekvenser kartlegges for å vurdere om tiltak er hensiktsmessige og effektive. Strafferettslige tiltak defineres også som et av statens maktmidler.

Motivasjonen for oppgaven er å øke min egen forståelse for tema, belyse pre-aktiv strafferett som tiltak mot terror, og bidra til å undersøke mulige konsekvenser av dette.

1.3 Problemstilling

Terror defineres i Norge som kriminalitet, men anses også som en trussel mot staten(Engene, m.fl, 2008:67). I møte med terror som trussel har de norske myndighetene iverksatt ulike

mottiltak. I boken *Norge i kamp mot terrorisme* beskrives mottiltak myndighetene kan iverksette. Disse mottiltakene kan være; bekjempelse av terrorisme ved hjelp av den rene strafferettsmodellen, særlovgivning, den pre-aktive strafferettsmodellen, bekjempelse av terrorisme med krigsmodellen og motvirkning av terrorisme gjennom forhandling og forsoning og motvirkning av terrorisme gjennom fokus på dets årsaker(Engene, m.fl, 2008:37).

I Norge ble det allerede i 2002 vedtatt lovtiltak mot terrorisme gjennom kriminalisering av forberedelseshandlinger. Det var professor Erling Johannes Husabø ved UIB som lanserte begrepet pre-aktiv strafferett. Begrepet benyttes om tiltak for å avverge farlige eller skadelige handlinger på et begynnende stadium(Husabø, 2003:98). Pre-aktiv strafferett omtales som ”harde” mottiltak mot terror, fordi myndighetene anvender statsmakt direkte mot aktører som benytter terroristisk vold(Engene, m.fl, 2008:39).

Norge ble utsatt for terrorangrep 22. juli 2011. Dette endret trusselbildet og derigjennom politikken for terrorbekjempelse ytterligere. Regjeringen lanserte en rekke tiltak for å avverge og avdekke terror i *Meld.St.21(2012-2013)* etter at 22.julikommisjonens rapport var ferdigstilt. Justis- og beredskapsdepartementet utarbeidet deretter *Prop. 131 L (2012-2013)* til Stortinget, som innebar lovforslag om ytterligere og mer utvidet kriminalisering av forberedelseshandlinger i straffeloven. Siktemålet med forslagene var: «å legge til rette for økt beskyttelse av samfunnet mot terrorhandlinger, og derigjennom trygge samfunnet og den enkeltes sikkerhet»(Prop. 131 L (2012-2013):7).

Pre-aktiv strafferett har fått mye oppmerksomhet i media og politikk de siste årene, og er omdiskutert. En oppfatning er at pre-aktiv strafferett som tiltak mot terror utfordrer grunnleggende aspekter i vårt samfunn og kan endre vår samfunnsmodell. Norge kan betegnes som et representativt demokrati som bygger på rettsstatlige prinsipper og liberale verdier, et liberalt demokrati. Jeg skal undersøke denne oppfatningen.

Den overordnede problemstillingen i min oppgave er:

«Representerer pre-aktiv strafferett langsiktige og prinsipielle utfordringer for det liberale demokratiet, og hvilke aspekter er det i så fall som utfordres?»

Jeg skal undersøke tre spørsmål for å besvare den overordnede problemstillingen:

1. Hvilke aspekter i det liberale demokratiet utfordres ved at strafferetten er pre-aktiv?

3. Kan pre-aktiv strafferett tyde på prinsipielle utfordringer for det liberale demokratiet?
2. Kan pre-aktiv strafferett tyde på langsiktige utfordringer for det liberale demokratiet?

1.4 Metode og kildebruk

Oppgaven er en teoretisk orientert oppgave, og er primært teoretisk-analytisk. Jeg har benyttet tekst- og dokumentanalyse, men også i noe grad diskursanalyse(Stene, 2003:101). Metoden har i hovedsak vært en kvalitativ bearbeiding av myke data(Johannesen, m.fl, 2004:43).

Oppgaven kan karakteriseres som en teoretisk oppgave. Men, i virkeligheten er det alltid et samspill mellom teori og empiri innenfor samfunnsvitenskapene(Stene, 2003:31). En rendyrket teoretisk innfallsvinkel innebærer at man kun bruker teorier for å resonnerer seg frem til svar på spørsmål på en rasjonell og logisk måte. Metodisk kalles dette deduktiv metode(Stene, 2003:32). Jeg har forankret problemstillingen i faglitteratur og eksisterende kunnskap. Men, jeg oppfatter at jeg har hatt sideblikk til andre relevante forhold for å ta hensyn til den virkelige verden og ikke rendyrket konkludere på bakgrunn av teori(Stene, 2003:32). Dette kan kalles en kombinert induktiv og deduktiv tilnærming til teorien, men i hovedsak har metoden vært deduktiv.

Oppgaven analyserer og drøfter problemstillingen i forhold til statsvitenskaplige, juridiske og til dels etiske perspektiv. Det analytiske rammeverket er i hovedsak teoretiske perspektiver på liberalt demokrati, samt pre-aktiv jus.

Styreformen i et liberalt demokrati må være demokrati. For å definere demokrati og demokratisk prosess har jeg i hovedsak benyttet Robert A. Dahls demokratioppfatning som grunnlag. Dahls demokratimodell er i dag anerkjent både av FN og de fleste demokratiske stater. Perspektiver tilknyttet liberalt demokrati har ellers sitt opphav i ulike politiske teorier. I oppgaven analyserer jeg tekster av blant annet John Stuart Mill, Thomas Hobbes, John Locke, Jean-Jacques Rousseau og Isaiah Berlin. Juridiske fakta og perspektiv knyttets til statsvitenskaplige perspektiver på liberalt demokrati der jeg oppfatter det som relevant. Her har jeg blant annet benyttet *Jusleksikon* og tekst fra *Rett, samfunn og demokrati* som omhandler juridisk tenkemåte. Tekst fra Jørgen Aal sin bok *Rettsstat og menneskerettigheter* er sentral for å belyse og drøfte menneskerettighetsperspektivet. I tillegg har jeg analysert Grunnloven, konvensjonstekster og offentlige utredninger.

Det liberale demokratiet undersøkes i lys av pre-aktiv strafferett som tiltak mot terror. For å forstå innholdet i, og bakgrunnen for, pre-aktiv strafferett har jeg analysert publikasjoner, dokumenter

og tekster tilknyttet dette. Da i form av blant annet lovverk, offentlige utredninger, proposisjoner, rapporter og stortingsmeldinger av betydning. Jeg har trukket ut det jeg har ansett som viktig i disse kildene både for å belyse relevante teoretiske begreper, redegjøre og undersøke problemstillingen.

Jeg har analysert artikler, utredninger og rapporter utarbeidet av blant annet juridisk professor Erling Johannes Husabø, advokat Jon Wessel-Aas og professor i kriminologi Heidi Mork Lomell. Alle tre har vært bidragsytere til debatten tilknyttet pre-aktiv strafferett i Norge. Husabø anses som den mest sentrale. Noe faglitteratur som eksisterer om pre-aktiv strafferett har jeg oppfattet som til dels preget av subjektive oppfatninger og overbevisninger. Jeg har søkt å etterprøve dette i andre verktøy; som lover, dokumenter eller litteratur.

Begrepet «unntakstilstand» er relevant i «kampen mot terror», men er ikke et gjeldende begrep i norsk rett. Men, forholdet mellom Grunnlovens rettsstatlighet og statens behov for sikkerhetsstatlighet belyses i boken *Unntakstilstand og forfatning* av Dag Michalsen(red.). Jeg har analysert teksten som en del av drøftingen av pre-aktiv strafferett i rammen av tradisjonelle rettsstatsprinsipper.

I drøfting av borgeres rolle i forhold til pre-aktiv strafferett har jeg brukt rapporten *Ett år etter 22. juli – Har rosetoget gått?*. Rapporten er skrevet etter en spørreundersøkelse gjennomført av Senter for forskning på sivilsamfunn & frivillig sektor. Undersøkelsen ble gjennomført i befolkningen etter terrorangrepet 22. juli 2011. Hensikten var å kartlegge terrorens kortsiktige og langsiktige effekt på det norske samfunnet etter 22. juli. Jeg anser rapporten som pålitelig og relevant i forhold til oppgavens problemstilling.

Jeg har analysert utredninger og vurderinger gjort av Politiets Sikkerhetstjeneste(PST) og Justis- og beredskapsdepartementet for å belyse terror som trussel og drøfte muligheten til å lykkes i ”kampen mot terror”. I forbindelse med denne drøftingen har jeg også i noe grad belyst Giorgio Agambens tanker fra hans artikkel *Sikkerhet ødelegger demokratiet*.

For å få større forståelse og sammenfatte den kontekstuelle og statsvitenskapelige sammenhengen i oppgaven har jeg blant annet brukt litteratur fra pensum i studiet og det jeg vurderer som pålitelige kilder på internett. Tekst av forfattere som Pernille Rieker og Walter Carlsnaes, Gunhild Gjørsv Hoogensen, K.M Fierke, David Fisher og diverse bidragsytere i boken *Theories of International Relations* vil benyttes i oppgaven. I tillegg har jeg brukt statsviterne Iselin Nordenhaug og Jan Oskar Engene sine analyser i *Norge i kamp mot terror*.

Boken omhandler statsvitenskaplige vurderinger i forhold til problemstillingen. Dette har betydning på oppgaven fra innledning til konklusjon.

1.5 Oppgavens struktur

Oppgaven består av fem kapitler. Jeg har i innledning og problemstilling belyst noe av det teoretiske grunnlaget i oppgaven. Jeg avslutter første kapittel med å definere terror og de politiske teoriene; liberalisme og realisme. Jeg ser dette som hensiktsmessig for leserens videre forståelse for oppgavens tema.

Hensikten med andre kapittel er å etablere et bredere teoretisk grunnlag som muliggjør en analyse og drøfting av problemstillingen. Grunnlaget må inneholde elementer som er avgjørende for hvilke aspekter som utfordres, og for å undersøke om pre-aktiv strafferett kan tyde på prinsipielle og langsiktige utfordringer.

I tredje kapittel vil jeg redegjøre for generelle utviklingstrekk i internasjonal og nasjonal politikk etter 11. september 2001. Dette for å synliggjøre hvordan og hvorfor norsk politikk har blitt pre-aktiv i forhold til terror. Videre i kapittelet redegjør jeg for pre-aktiv strafferett og konsekvenser av pre-aktiv strafferett. Kapitlet avsluttes med å synliggjøre hvilke aspekter som kan utfordres av pre-aktiv strafferett, i rammen av det teoretiske grunnlaget og redegjørelsen. Jeg vil i kapittel fire drøfte aspektene ytterligere, i rammen av perspektiver som har blitt belyst i oppgavens tre første kapitler. Dette for å undersøke om pre-aktiv strafferett kan tyde på prinsipielle utfordringer i det liberale demokratiet. Jeg vil fortløpende bruke bredden i, og i noe grad utvide, det teoretiske grunnlaget i undersøkelsen. For å undersøke, og eventuelt understøtte, om prinsipielle utfordringer kan bli langsiktige vil jeg i siste del av kapitlet drøfte mulighetene for å lykkes i "kampen mot terror". Her belyser jeg Agambens tanker om sikkerhet og demokrati, dette for å synliggjøre ytterste konsekvens av tiltak mot terror. Jeg avslutter kapittel fire med å drøfte om pre-aktiv strafferett kan tyde på langsiktige utfordringer i lys av prinsipielle utfordringer.

Oppgaven avsluttes i kapittel fem med en konklusjon som oppsummerer oppgavens innhold og besvarer problemstillingen.

1.6 Forutsetninger og avgrensninger

Jeg har tatt utgangspunkt i Norge som stat, og en forutsetning for den overordnede problemstillingen er at Norge er et liberalt demokrati. Liberalt demokrati er vanskelig å

definere presist, men jeg har søkt å definere et grunnlag som er gjeldende i undersøkelsen.

Teorikapittelet i oppgaven vil belyse og understøtte dette.

Hensikten med oppgaven er å undersøke perspektiver og aspekter i det liberale demokratiet for å besvare problemstillingen. Flere begrep og temaer som omhandles i oppgaven er omstridte og av stort omfang. Denne diskusjonen begrenses av relevans for problemstillingen og av oppgavens størrelse.

Opgaven vil primært omhandle opprørs-, og ikke statsterrorisme. Problemstillingen tyder på at oppgaven primært skal omhandle intern nasjonal terrorisme, men begrepet internasjonal terrorisme vil omtales. I noen deler av oppgaven vil disse begrepene overlappe hverandre. Jeg skal i hovedsak undersøke pre-aktiv strafferett som et nasjonalt tiltak mot intern nasjonal terrorisme.

En forutsetning for oppgaven er at den pre-aktive strafferetten er vedtatt og trått i kraft.

Straffeloven 2005 opphevet Straffeloven 1902, og trådte i kraft 1 oktober 2015.

Det at det eksisterer ulike oppfatninger om den pre-aktive strafferetten vil ligge til grunn for problemstillingen, men oppfatninger som synliggjør utfordringer vil i størst grad fremheves.

Undersøkelsen vil fokuseres på overordnet statlig nivå. Lokaldemokrati som egen myndighet eller eget begrep vil ikke bli omhandlet teoretisk i oppgaven. Oppgaven vil ikke fokusere på å undersøke utvikling eller ulikheter i myndighetenes politikk i forhold til ulike regjeringsperioder eller partitilhørighet.

Rettsikkerhetsteori vil primært begrenses til å omhandle forholdet mellom borgere og myndigheter, med fokus på straffesak.

1.7 Definisjoner

Begreper som søkes definert fortløpende i oppgaven eller i form av fotnoter. Men, jeg velger å definere noen begreper i forkant.

1.7.1 Realisme og liberalisme

Jeg velger i lys av problemstillingen å definere den klassiske realismens og klassiske liberalismens syn på individ og stat. De to politiske teoriene omtales som motsetninger, og de defineres tydeligere ved å beskrives i forhold til hverandre.

Klassiske realister mente at staten har voldsmonopol og er den avgjørende aktøren i samfunnet (Burchill, m.fl, 2009:32). Rasjonalitet og statssentrisme betegnes som kjernen i

realisme, og anarki og egoisme styrer maktpolitikk. Mennesker er fremfor alt egoister, og menneskelig egoisme begrenser og påvirker politikk(Burchill, m.fl, 2009:32). Individets rettigheter må noen ganger vike for at statens interesser, og myndighetene må ta hensyn til verden slik den er og ikke slik den burde være(Lunde, m.fl, 2009:151). Hans Morgenthau representerte klassisk realisme og hans politiske teori var basert på et klart syn på menneskelig natur(Hovi, m.fl, 2001:324). Han hevdet at mennesker er rasjonelle vesener som vil prøve å skaffe seg makt, på samme måte som de i egenskap av å være økonomiske vesener vil søke å skaffe seg penger(Hovi, m.fl, 2001:324). Politikk må styres på grunnlag av at mennesker er onde, og mennesket vil gi utløp for ondskapen hvis muligheten byr seg(Burchill, m.fl, 2009:32). Orden kan i noe grad skapes ved å sørge for maktbalanse i forhold til potensielle fiender(Hovi, m.fl, 2001:325). Realister har ikke en positiv oppfatning av menneskets natur: «*It is above all important not to make greater demands on human nature than its frailty can satisfy*»(Burchill, m.fl, 2009:32).

Den klassiske liberalismen vektlegger individuelle rettigheter, lovforankring, demokrati, begrensninger på statens makt og fritt økonomisk marked(Burchill, m.fl, 2009:57). Flertallet i et demokrati kan være en utfordring for mindretallet, derfor må individers rettigheter sikres gjennom lov(Hovi, m.fl, 2001:323). Statens oppgave er å sørge for at det eksisterer et juridisk rammeverk slik at borgeres rettigheter ivaretas og velferd øker. Individer og organisasjoner regnes som aktører, selv om staten har voldsmonopol. Det er individet, gjennom sin frie livsutfoldelse og sitt rasjonelle vesen, som utgjør drivkraften bak samfunnsmessige endringer, og endringene er verdifulle bare i den grad de fører til forbedringer av individuelle livsvilkår(Hovi, m.fl, 2001:323). I liberal tenkning er tillit til individets dømmekraft viktig, samt oppfatningen av at sosial og politisk endring kan føre til menneskelige fremskritt(Hovi, m.fl, 2001:323).

1.7.2 Terrorisme

Det eksisterer flere definisjoner på terrorisme. FNs medlemsland har ikke klart å bli enige om en definisjon, men at terrorisme er en illegal kampmetode og ikke en ideologi(FN-sambandet, 2015). Begrepet innebærer en voldelig politisk strategi. Målet er å oppnå en virkning på andre enn det direkte offeret eller målet for voldshandlingen. Det er tilsynelatende enighet om fire kjernekaraktistikker ved terrorisme; terrorisme innebærer fysisk vold, den er rettet mot ikke-

stridende, den har en kommunikatív dimensjon, den utøves av ikke-statlige aktører(NUO 2012: 14:46).

I Straffeloven 2005 § 131 er en handling kriminell og definert som terrorisme når handlingen er begått i terrorhensikt, terrorhensikt foreligger dersom handlingen begås i den hensikt:

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

Denne definisjonen legges til grunn i oppgaven.

2 Det liberale demokratiet

2.1 Demokrati

Demokrati er et omstridt begrep(Collier, m.fl, 2006:222). Demokrati også kalt folkestyre, er en styreform hvor folket har påvirkning på beslutninger som omhandler staten og en selv. Ordet demokrati stammer fra Hellas og ordet «democracy» eller «demokratia», fra det greske ordet «demos» som betyr folk og «kratos» som betyr styre(Dahl, 1998:11). Folket i et demokrati har mulighet til innflytelse over offentlige styringsorganer i en eller annen form. I følge statsviteren Robert A. Dahl har demokratiet opprinnelse i Hellas og Roma. Her fantes det styreformer hvor folket var deltakende i beslutninger antageligvis 500 år f.kr(Dahl, 1998:11). Men, i Europa regnes den franske revolusjonen 1789-1799 som starten på demokratiinnføringen.

Det finnes ulike teorier om demokrati, men en fellesnevner er at hensikten med demokrati er å spre makten, mellom folket og staten. Demokrati kan forstås som borgeres frihet fra politisk dominerings(Munck, 2014:11). Diktatur og enevelde kan betegnes som motsetninger til demokrati.

Det finnes to hovedformer for demokrati i historien: direkte demokrati og indirekte demokrati; også kalt representativt demokrati. I direkte demokrati kan folket stemme over alle beslutninger. I et representativt demokrati velger befolkningen representanter som skal ta beslutninger på vegne av alle.

Dahl introduserte begrepet polyarki i 1953, og refererte til det han kalte representative demokratier med alminnelig, og ikke begrenset stemmerett(Dahl, 1998:90). Det innebærer at folket kan påvirke for eksempel ved å stemme ved valg. Polyarki, mangevelde eller pluralisme er en styreform hvor makten spres mer til borgere(Dahl, 1998:90). Med begrepet henviste han til moderne vestlige representative demokratier, som Norge. Et polyarkisk demokrati kjennetegnes av frie uavhengige partier, media og organisasjoner. Dette skal sikre at innbyggere får tilgang til alternativ informasjon som kan representere ulike syn, interesser og verdier. Dette sikrer konkurranse og deltakelse.

I henhold til Dahls teori så skal borgerne være likestilt med myndighetene. Borgerne skal derfor kunne uttrykke seg ovenfor andre borgere og myndighetenes representanter.

Myndighetene må samtidig være mottakelig for å kunne ta hensyn til borgeres oppfatninger(Dahl, 1998:48). I følge Dahl må noen nødvendige betingelser være til stede i et polyarkisk demokrati. Dette for at borgerne skal kunne påvirke, gjøre beslutninger demokratiske og legitimere statens makt. Betingelsene fører til at de politiske prosessene i staten kan kalles demokratiske. Disse betingelsene er i følge Dahl: 1) lik stemmerett, (2) effektiv deltakelse, (3) opplyst forståelse, (4) kontroll over agendaen og (5) inkludering(Dahl, 1998:92). Dahl mener at det samtidig må eksistere syv demokratiske institusjoner for å sikre betingelsene, og for at staten kan klassifiseres som polyarkisk(Dahl, 1989:221). Institusjonene er: (1) folkevalgte representanter, (2) frie og rettfærdige valg, (3) inkluderende stemmerett, (4) rett til å stille til valg, (5) ytringsfrihet, (6) alternative kilder til informasjon og (7) organisasjonsfrihet(Dahl, 1989:221). Institusjonene omhandler valg og borgers rettigheter i et polyarkisk demokrati. Rettighetene kan kalles borgernes friheter. Institusjonene gir borgere, i tillegg til å stemme ved valg, mulighet til politisk deltakelse og utfordre statsmakten gjennom deltakelse(Dahl, 1989:220).

Gerardo L. Munck skrev i 2014 artikkelen *What is democracy? A Reconceptualization of the Quality of Democracy*. I artikkelen beskriver Munck de historiske og aktuelle utfordringene med å skape felles enighet om begrepet demokrati, for at begrepet skal kunne benyttes i å vurdere kvalitet på demokratier. Munck fremhever at: «*The statement “democracy is about more than elections” captures a crucial insight that is by now common wisdom*»(Munck, 2014:3). Munck mener at demokrati innebærer at borgere skal inneha politisk frihet og politisk likhet, men dette er også konsepter som brukes for å definere andre konsepter(Munck, 2014:11). Han beskriver at det eksisterer enighet om at noen grunnleggende verdier bør ligge

til grunn og at borgere må ha noen grunnleggende rettigheter i en demokratisk prosess, dette er; ytringsfrihet, organisasjons- og forsamlingsfrihet og fri tilgang til informasjon(Munck, 2014:24). Jeg oppfatter at dette samsvarer med Dahls teori.

Den offentlige debatten og fordelingen av makt oppfattes som demokratiets kjerne, dette innebærer altså mer enn bare å stemme ved valg. De demokratiske prosessene vil bli mindre demokratiske dersom rettighetene til borgerne innskrenkes. Basert på historiske eksempler hevder Dahl at det vil forekomme situasjoner eller perioder hvor det han omtaler som ”de strenge kravene” i den demokratiske prosessen ikke vil være fullt oppfylt(Dahl, 1989:340). Og, ifølge Dahl vil demokratier være i kontinuerlig utvikling:

«Whatever form it takes, the democracy of our successors will not and cannot be the democracy of our predecessors, Nor should it be. For the limits and possibilities of democracy in a world we can already dimly foresee are certain to be radically unlike the limits and possibilities of democracy in any previous time or space»(Dahl, 1989: 340).

I forhold til Dahl oppfatter jeg at demokratiske prosesser fortsatt kunne regnes som demokratiske i et polyarki, dersom ikke betingelser og demokratiske institusjoner fjernes helt over tid og blir permanent(Dahl, 1989:222).

2.2 Liberalt demokrati

Liberalt demokrati betyr at borgeres rettigheter er lovforankret ovenfor regjeringmakten. Dette sikrer borgeres makt og begrenser myndighetenes makt(Burchill, m.fl, 2009:84). I et liberalt demokrati er individet i sentrum og gir legitimitet til statens myndighet.

I et representativt demokrati som Norge finnes det begrensninger på hvordan og hvor langt folkets representanter kan utøve sin myndighet. Juridiske skranker skal også begrense statens og flertallets handlefrihet(Wessel-Aas, 2012:2). Begrensningene og borgernes rettigheter er blant annet nedfelt i Grunnloven, og gjør at Norge omtales som en rettsstat og et liberalt demokrati.

Dahl forklarer at en grunnlov kan skape stabilitet for institusjonene og betingelsene i et demokrati, beskytte fundamentale rettigheter og videre skape nøytralitet, ansvarlighet, rettfærdig representasjon, informert konsensus, effektiv og fungerende regjering, kompetente avgjørelser, åpenhet og forståelighet, toleranse og legitimitet(Dahl, 1998:124).

2.2.1 Grunnloven

Grunnloven er formelt den høyeste rettskilde i Norge. Den er ”lex superior”¹ – og setter grenser for statens myndighet internt og i forholdet til individet(All, 2007:24). Norges grunnlov har opprinnelse fra Eidsvoll 1814. Folkesuverenitets- og maktfordelingsprinsippet er to ideer som har hatt innflytelse på Grunnloven. Prinsippene underbygger forskjellige sider ved demokratiet, og er i hovedsak tanker med opprinnelse i den klassiske liberalismen.

2.2.2 Maktfordelingsprinsippet

Den franske statsrettfilosofen Charles Montesquieu regnes som opphavet for maktfordelingsprinsippet. Han lanserte prinsippet i *The Spirit of Laws* i 1748(Montesquieu, 1988:ix). Montesquieu la vekt på at makten i en stat måtte fordeles, og at det skulle eksistere tre former for maktutøvelse i en stat; den lovgivende, dømmende og utøvende makt. Montesquieu mente at makthavere kunne misbruke makten. Derfor måtte makten fordeles og de uavhengige myndighetene måtte gis maktmidler overfor hverandre(Montesquieu, 1988:69). Ved å fordele statsmakten på tre uavhengige grener, kunne kontroll opprettholdes mellom de ulike myndighetene, og gjøre de ansvarlig ovenfor hverandre. Makten skulle balanseres. Maktfordelingsprinsippet har hatt stor påvirkning på tenkning rundt konstitusjonelt styre i etterkant.

2.2.3 Folkesuverenitetsprinsippet

Folkesuverenitetsprinsippet innebærer en ide om at all legitim statsmyndighet utgår fra folket. Det er flere som har bidratt til utviklingen av prinsippet, blant annet John Locke og Thomas Hobbes. Men, prinsippet ble lansert av Jean-Jacques Rousseaus som i hans berømte verk *Contrat Social*, om samfunnskontrakten fra 1762, som starter med erklæringen: «*Man is born free, and everywhere he is in chains*»(Roussaus, 1998:ix). Hans tanker dreide seg om borgernes manglende politisk deltakelse under eneveldet i Frankrike før den franske revolusjonen(Ringvej, 2011:32). Rousseaus mente at makten og suvereniteten skulle komme nedenfra, fra nasjonen og folket(Rousseau, 1998:xiii). Og, ved å være en del av den

¹ Lex superior i rettskildelæren betyr at Grunnloven har høyere rang og går foran regler av lavere rang(Gisle, 2007:192)

lovgivende makt kunne folket vedta sine egne lover, og slik unngå vilkårlig maktbruk(Bernt, 2007:159).

Tankene om samfunnskontrakten kan spores tilbake til opplysningstiden, med blant annet opprinnelse i realisten Thomas Hobbes tanker om naturtilstanden og hans kontraktsteori(Burchill, m.fl, 2009:33). Hobbes mente samfunnskontrakt var en kontrakt som skulle inngås mellom individet og staten, hvor mennesket opprinnelig er fritt og statløs, men avgir for eksempel deler av sin frihet, gjennom lovregulering, til en statsmakt for å oppnå mer trygghet. For å oppløse naturtilstandens lovløshet hvor alle er hverandres fiende.

Hobbes mente at samfunnskontrakten ga autoritet til en hersker(Burchill, m.fl, 2009:34).

Rousseaus mente at kontrakten er en avtale individene inngår for å beskytte sine rettigheter og sin frihet, og beholder makt(Bernt, 2007:159).

Samfunnskontrakten ble debattert i opplysningstiden i vesten i forhold til «rights of man» og i opplevelsen av individer som slet mot vilkårlig styre av staten. (Burchill, m.fl, 2009:69). En felles forstått grunntanke med folkesuverenitetsprinsippet er at all legitim statsmyndighet utgår fra folket.

Samfunnskontrakten kan i liberale demokratier i dag forstås gjennom at folket gir seg selv lovene og overlater ansvaret for å håndheve disse til den utøvende makten, og må godta kontroll av myndighetene dersom lov brytes(Husabø, 2012:2).

2.2.4 Folkesuverenitets- og maktfordelingsprinsippet i Norge

I Norge blir den lovgivende makten valgt av folket, og folket utøver den lovgivende makt ved Stortinget. Stortingets representanter velges gjennom frie og hemmelige valg hvert fjerde år(Grunnloven, 2015). Det er partiet eller partiene som har mest støtte i Stortinget som utgjør den utøvende makt; Regjeringen. Den lovgivende makten setter skranker for hva domstolene som dømmende makt, kan gjøre. Og gjennom parlamentarismen² har folket kontroll over den utøvende makt. På denne måten blir folkesuverenitets- og maktfordelingsprinsippet ivaretatt i det norske samfunnet.

² Parlamentarisme er en styreform som innebærer at Regjeringen må ha nasjonalforsamlingen ved Stortinget sin tillit for å kunne styre(Stortinget, 2015).

2.2.5 Rettsstat

Rettsstatens prinsipper er ikke konkrete elementer i Robert A. Dahls teori om polyarkisk demokrati. Og, det er teoretisk omstridt om demokrati og rettsstat er to separate begreper, eller om rettsstaten må ses som en nødvendig del av et velfungerende demokrati: «*Uansett henger de to nøye sammen, og i et utvidet demokratibegrep er det vanlig å inkludere de rettsstatlige prinsipper*»(NOU 2012: 2:834).

Det finnes ingen opprinnelig teori som beskriver eller definerer en rettsstat og rettsstatens prinsipper. Men, rettsstat slik begrepet oppfattes i dag, har utviklet seg gjennom tidene med bidrag fra flere tenkere. Blant annet har Rousseau, som tidligere nevnt, bidratt med folkesuverenitetsprinsippet og Montesquieu med maktfordelingsprinsippet. Derfor kan fremveksten av rettsstaten i Europa spores tilbake til 1700-1800 tallet.

Norge kan kalles en rettsstat fra 1814. Norge som rettsstat er unik fordi rettsstaten fungerer på grunnlag av rettslige normer, samfunnets verdier og rettslige avveininger(Johansen, m.fl, 2009:18). Den norske rettsstaten kan defineres ut fra noen grunnprinsipper; staten skal være bundet av rettsregler, maktfordelingsprinsippet, folkesuverenitetsprinsippet og at staten må respektere og sikre borgernes grunnleggende rettigheter(Bernt, m.fl, 2007:146). Demokrati er en grunnleggende verdi og kjerneverdien er «menneskeverdets ukrenkelighet»(Bernt, m.fl, 2008:167). Grunntanken i en demokratisk rettsstat er at alle er likestilte borgere, som har lik tillit og like rettigheter(Husabø, 2012:5).

2.2.5.1 Rettssikkerhet

Rettssikkerhet omtales som en samlebetegnelse om de krav og plikter som etter gjeldende rett stilles til domstoler og forvaltning(Gisle, 2007:275). Grunntanken er at avgjørelser bør bygge på regler, ikke makt eller forgodtbefinnende. Et kjennetegn ved et velfungerende demokrati er at myndighetene ikke er hevet over loven(Gisle, 2007:275). Rettssikkerhet gir garantier mot vilkårlighet og maktmisbruk fra staten, ved at staten selv er bundet av regler de har skapt. Dette balanserer og gir forutsigbarhet for borgere(Sejersted, 2001:121). Rettssikkerheten skal også sikre borgere mot inngrep fra andre borgere; sikre trygghet gjennom lov og rett. Vern av den enkelte borgers rettsstilling kan betegnes som den overordnede målsetningen for en rettsstat. Rettssikkerhetsprinsipper og rettssikkerhetsgarantier skal binde statens makt og ivareta individets rettssikkerhet(Bernt, m.fl, 2007: 148).

2.2.5.2 Rettssikkerhetsprinsipper

Rettssikkerhetsprinsipper som legalitet, forutberegnlighet, verdier og rettigheter ligger til grunn i den norske rettsstaten. Den utøvende makt skal ikke gripe inn ovenfor eller dømme landets borgere uten å ha hjemmel for dette i gjeldende rettsregler og lov. Borgere skal kunne forutberegne sin rettsstilling(NOU 2009: 15:64). I henhold til legalitetsprinsippet skal strafferegler og lov gi tydelig signaler om hva som er ulovlig og sikre forutberegnlighet(Husabø, 2012:7). Det skal i tillegg eksistere likhet for loven, og ingen lover skal ha tilbakevirkende kraft. Legalitetsprinsippet er forankret i Grunnloven, blant annet i § 94, 96, 97 og 98. Prinsippet skal ivareta individets rettssikkerhet og sikre individets rettigheter(Kippe, m.fl, 2004:44). Borgerne i et liberalt demokrati er sikret grunnleggende rettigheter som de om nødvendig kan påberope for uavhengige domstoler, både mot hverandre og mot myndighetene(NOU 2012: 2:834).

2.2.5.3 Rettssikkerhetsgarantier

Rettssikkerhetsgarantiene omhandler krav om betryggende beslutningsprosesser, overprøvbare og ivaretagelse av rettssikkerhet(Bernt, m.fl, 2007: 380). Garantiene kan deles inn i materielle og prosessuelle rettssikkerhetsgarantier.

Materielle rettssikkerhetsgarantier skal ivareta prinsippene om at all myndighetsutøvelse skal være hjemlet og i samsvar med lov, og ikke gå lenger enn nødvendig. I Norge stilles det krav til forholdsmessighet for eksempel ved politiets bruk av tvangsmidler(NOU 2009: 15:65). Kjernen i rettsstaten er å styrke individets posisjon i forhold til makthavere. Den enkelte kan kreve påvist til domstolens tilfredshet at inngrep er foretatt i samsvar med en på forhånd eksisterende norm som også står seg i forhold til overordnede innholdsmessige krav(All, 2007:21).

Prosessuelle rettssikkerhetsgarantier skal ivareta individets rett til å uttale seg, upartiske avgjørelser, mulighet for overprøving og uskyldspresumsjonen(Bernt, m.fl, 2007:380). «Rett til rettferdig rettergang» er et grunnleggende prosessuelt prinsipp som er ment å gi enhver et minimum av rettigheter i en rettergang i straffesaker. Enhver har rett til å få sin sak avgjort av en uavhengig og upartisk domstol, innen rimelig tid, og rettergangen skal være rettferdig og offentlig. Dette er forankret i Grunnlovens § 95. Domstolene skal kunne overprøve forvaltningens avgjørelser. Dette kalles prøvesrett(Gisle, 2007:257).

Uskyldspresumsjonen er forankret i Grunnlovens § 96. I henhold til juridisk teori innebærer uskyldspresumsjonen at borgere skal behandles som uskyldig inntil det motsatte er bevist i straffesaker. Ingen skal dømmes til straff dersom det ikke er bevist «ut over rimelig tvil» at vedkommende er skyldig etter tiltalen. Dette omtales som kjernen i straffeprosessloven (Bernt, m.fl, 2007:433).

2.2.5.4 Legitimitet

I følge John Locke, som representerte den klassiske liberalismen, er lover nødvendig og hensikten er ikke å begrense frihet, men ivareta den: «*Liberty is freedom from restraint and violence by others; and this can't be had where there is no law*» (Locke, 2005:20).

Locke hevdet videre at borgere må være i stand til å forstå lover for å kunne utnytte sin frihet til det fulle: «... *he is presumed to know how far that law is to be his guide, and how far he may use his freedom, and so he comes to have that freedom*» (Locke, 2005:20). Dersom borgere ikke forstår må de veiledes til å forstå. Dette tilsier at lover må være forutsigbare. Rettssystemet i Norge må opprettholde legitimitet for å kunne fungere optimalt. De lover og regler som gjelder i en stat, bør gjenspeile befolkningens oppfatninger om hva som er rett og galt (Johansen, m.fl, 2009:18). Rettssystemet må være allment akseptert og respekter av borgere.

Justisdepartementet i Norge, som har ansvar for beredskap og samfunnssikkerhet, har som oppgave å ivareta borgeres grunnleggende trygghet blant annet gjennom lover, men også ivareta enkeltindividets rettigheter; borgerrettigheter som yringsfrihet og rettssikkerhetsprinsipper (Det kongelige justis- og beredskapsdepartementet, 2014:83). Lovgivere må finne den rette balansen mellom å motvirke kriminalitet gjennom lover og tiltak, og samtidig verne om individuelle rettigheter (Husabø, 2012:10).

2.3 Menneskerettigheter

De grunnleggende menneskerettighetene er en del av «jus cogens»³. Dette er rettsnormer som begrenser statens handleevne på samme måte som Grunnloven begrenser lovgivningen (Det norske menneskerettighetshuset, 2002:23).

³ Jus cogens er rettsnormer som har høyere rang enn andre internasjonale normer (Det norske menneskerettighetshuset, 2002: 23).

Utviklingen av menneskerettighetene er grunnlaget for fremveksten av det moderne liberale demokratiet. Demokrati og menneskerettigheter er to ulike begreper med definert innhold. Men, begge begreper vektlegger individet og menneskets verdighet. Individet gir legitimitet til statens utøvelse av makt.

Ideen om universelle menneskerettigheter kan også spores tilbake i Hobbes teori om naturtilstanden og samfunnskontrakten. En tidlig juridisk artikkel av menneskerettigheter kan man finne i *Frankrikets Declaration des Droits de l'Homme et du Citoyen* fra 1789(Burchill, m.fl, 2009:69). Det som er grunntanken er at menneskerettighetene er medfødte, og et hvert menneske i kraft av å være menneske har grunnleggende rettigheter, fordeler og beskyttelser. Disse kan ikke fjernes eller reduseres av staten eller andre. I menneskerettighetene er kriteriet for rettsvern utvidet fra borger til menneske(Husabø, 2012:5).

Norge er medlem i FN og ratifiserte FN pakten 27.11.1945(FN-Sambandet, 2015). Gjennom FN-pakten og FNs Verdenserklæring om menneskerettigheter pålegger FN medlemslandene å fremme og oppmuntre til respekt for menneskerettighetene. Menneskerettighetene er en del av folkeretten. Folkerett er rettsregler som er bindende mellom stater, men omfatter i dag også rettsregler som gjelder for internasjonale organisasjoner og til dels enkeltpersoner(Dahl, 2003:19).

Menneskerettighetene oppfattes som universelle, men gis ulikt innhold og vektlegging i ulike deler av verden. Man skiller mellom to typer menneskerettigheter: de politiske og sivile rettighetene(SP) og de økonomiske, sosiale og kulturelle rettighetene(ØSK)(FN-sambandet, 2015). SP-konvensjonen omhandler rettssikkerhet, frihet fra overgrep og rett til å delta politisk i samfunnet. ØSK-konvensjonen slår fast at vi har rett til å få dekket våre grunnbehov. FN har flere ganger fastslått at ingen rettigheter er viktigere enn andre, og at de alle er deler av en likeverdige og sammenhengende helhet(FN-sambandet, 2015).

Norge har også ratifisert Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen(EMK), som ble utarbeidet på grunnlag av FNs menneskerettighetserklæring og vedtatt av Europarådet i 1950. Selv om konvensjonen formelt ikke rager så høyt som Grunnloven, oppstiller den rettigheter som på flere områder er mer vidtrekkende, og dermed legger den reelt bånd på statens myndigheter(All, 2007:24).

I prinsippet er det kun stater som kan bli satt til ansvar for brudd på menneskerettighetene. Men, dersom enkeltmennesker som privatpersoner begår overgrep som bryter andres

menneskerettigheter har staten ansvaret for å gripe inn mot disse(Dahl, 2003:19). Rettslig beskyttelse av borgeres rettigheter innenfor liberale demokratier er utvidet til å fremme menneskerettighetene(Burchill, m.fl, 2009:84). Menneskerettighetene kan bidra til å styrke demokratiet, og gjennom dette bidra til utvikling og forebygge voldelige konflikter.

I Norge er lovfestede rettigheter for borgere; rett til privatliv, kommunikasjon og personlig integritet. Dette må ivaretas og respekteres av staten(Grunnloven, 2015).

Menneskerettighetene er med på å verne disse rettighetene. Menneskerettighetene pålegger myndighetene også å sikre individets sikkerhet, og i forhold til en tredje part.

Menneskerettighetskonvensjonene oppfattes som om de er skrevet med tanke på fredstid, og det er en viss adgang til å sette disse delvis eller helt tilside i tilfelle krise og krig(Dahl, 2003:19). EMK artikkel 15 forutser nødvendigheten av «*Under krig eller annen offentlig nødstilstand som truer nasjonens liv*» midlertidig å fravike enkelte av forpliktelsene statene har under normale tilstander. Dette kalles nødrett og derogasjon(All, 2007:420). Dette innebærer at deler av menneskerettighetene ikke er absolutte. I EMD⁴ praksis rundt artikkel 15 skal ikke derogasjonstiltak gå lenger enn situasjonen krever: 1) Formålet med tiltaket må være tilstrekkelig viktig til å berettige fravik fra en grunnleggende rettighet og 2) tiltaket må være egnet til å nå dette formålet(formålsrasjonalitet) og 3) tiltaket må være nødvendig for å nå formålet(forholdsmessig)(All, 2007, s 424).

Underliggende forhold, som hensynet til «rikets sikkerhet», kan gi staten vid inngrepsadgang også under normale tilstander(Aal, 2007:420). Statens adgang til å vedta for eksempel straffebestemmelser som griper inn i rettigheter, avhenger av om inngrepet er nødvendig i et demokratisk samfunn(EMK, 1950). Etter EMK artikkel 8, 9 og 11 er hensynet til nasjonal sikkerhet og offentlig trygghet lovlige grunnlag for inngrep i menneskerettighetene. EMK artikkel 8, 10 og 11 nevner i tillegg hensynet til å forebygge uorden eller kriminalitet. Også etter artikkel 18, 19, 21 og 22 i SP-konvensjonen kan inngrep skje på lignende vilkår(SP-konvensjonen, 1966). Staten har plikt til å gripe inn i forhold som følge av EMK artikkel 2 nr 1 og SP artikkel 6 nr 1 handler om retten til liv.

⁴ Den europeiske menneskerettighetsdomstolen(EMD) er den eneste internasjonale domstolen der individer kan gå til sak mot stat. Alle stater som har ratifisert Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen kan bli stilt for retten i EMD. I andre domstoler er det kun stater eller internasjonale organisasjoner som kan få opprettet sak(FN-sambandet, 2015).

Inngrep skal være hjemlet i lov. Det er først og fremst opp til nasjonale myndigheter å avgjøre om inngrepet har hjemmel i nasjonal rett. EMD stiller imidlertid krav til at den nasjonale hjemmelen oppfyller visse grunnleggende rettsstatsprinsipper(Prop. 49 L (2010-2011):14). Vurderingen av hva som er nødvendig i et demokratisk samfunn for å ivareta ett eller flere legitime formål, er videre skjønnsmessig og beror på en konkret avveining av en rekke ulike hensyn(Prop. 131 L (2012-2013):53). I denne vurderingen har statspartene også en viss skjønnsmargin. Det blir en avveining av motstående interesser som alle er vernet av menneskerettighetene, hvor staten griper inn for å sikre andre.

Inngrep som er begrunnet i «statens vitale interesser» er vanskelig for EMD å foreta noen inngående prøving av. Men, EMD kan foreta en mer inngående kontroll av om inngrepet er ikke-diskriminerende, forholdsmessig og i samsvar med en forsvarlig saksbehandling(All, 2007:421).

Inngrep i menneskerettighetene skal gjøres på en måte som ikke fører til at andre menneskerettigheter blir satt helt til side, for eksempel rettssikkerhet, respekt for privatlivet, forbud mot diskriminering og rett til ytringsfrihet(The Concil of Europe, 2005:8). Ved inngrep så stilles det krav om tilgjengelighet, presisjon og forutberegnelighet(All, 2007:96). Rettigheter som er absolutte skal ikke gjøres inngrep i; retten til liv, forbud mot dødsstraff, tvangsarbeid, tilbakevirkende straffelovgivning og dobbeltstraff, tortur og slaveri(All, 2007:426).

2.4 Frihet og autonomi

Synet på menneskets betydning og hvor mye frihet et menneske bør ha i et samfunn varierer innenfor ulike politiske teorier. Regjeringen trenger ikke å følge den politiske teorien liberalisme, selv om staten defineres som et liberalt demokrati. En av grunntankene i et liberalt demokrati er likevel at borgere har behov for frihet for å kunne være politiske aktører. Staten forplikter seg blant annet gjennom menneskerettighetene å ivareta politisk likhet og frihet. Frihet er en grunnleggende verdi. Autonomi kan anses som en del av denne friheten. I følge klassisk liberalisme skal statens maktutøvelse ovenfor individer begrenses til et minimum. John Stuart Mill hevdet at det eneste legitime grunnlaget for at staten skulle gripe inn ovenfor borgere mot deres vilje var for å hindre at individet var til skade for andre. Dette for at borgere skulle kunne leve fritt, velge sine egne verdier og forfølge det gode liv(Fisher, 2011:29). Isaiah Berlin, britisk filosof og idehistoriker, skrev om begrepet frihet i sin bok

Frihetens grenser. Berlin skiller mellom positiv og negativ frihet. Negativ frihet betyr frihet fra ytre tvang, og innebærer at alle har rett til et område hvor det kan handle uavhengig av ytre reguleringer og hvor andre ikke griper inn; staten eller andre samfunnsborgere (Berlin, 1961:11). Sentrale negative friheter er ytringsfrihet, religionsfrihet og rett til privatliv. Positiv frihet betyr frihet til, og refererer til individets frihet til å realisere seg selv og leve som en vil (Berlin, 1961:26). John Stuart Mill er kjent for sitt forsvar og tilhenger av negativ frihet. I essayet *On Liberty* argumenterer Mill for nødvendigheten av å høre alle oppfatninger i en sak, uten at noen skal bli redd eller straffet for sine meninger. Ytringsfrihet er nødvendig for at myndighetene skal kunne treffe beslutninger (Mill, 2001:19). Samtidig mente Mill at mennesker skal ha positiv frihet og få leve som de vil, hvis ikke ville dette kunne svekke utviklingen i samfunnet (Berlin, 1961:19). Berlin argumenterer primært for negativ frihet, fordi han fryktet for at positiv frihet kunne misbrukes og slippe løs totalitære regimer (Fisher, 2011: 29). Men, Berlin hevder likevel at den positive friheten utgjør i kjernen i krav om nasjonalt og sosialt selvstyre, fordi den historisk har vært drivkraften i folkebevegelser (Berlin, 1961:79).

Autonomi som begrep er omdiskutert innenfor politiske teorier. Immanuel Kant, som var bidragsyter til den klassiske liberalisme, hevdet at individet er autonomt; selvstendig, selvlovgivende og selvstyrt (Berlin, 1961:35). Begrepet refererer da til individets evne og rett til å kunne ta selvstendige valg på grunnlag av egne overbevisninger og rasjonelle refleksjoner (Hovi, m.fl, 2001:323). For Berlin handler autonomi også om selvbestemmelse og mulighet til å kunne opptre som en selvstendig person (Berlin, 1961:35). Positiv frihet omtales i så måte som en forutsetning for individets autonomi. Autonomi kan betegnes som individets integritet. På grunnlag av denne forståelsen må staten vise respekt for individets integritet for å ivareta politisk frihet.

Omfanget av menneskets frihet må veies mot andre verdier, som for eksempel trygghet. Derfor kan ikke friheten være uten grenser (Berlin, 1961:81). utfordringer for myndighetene kan være å skape en balanse mellom positiv og negativ frihet, noe som kan komme i konflikt med hverandre (Berlin, 1961:26). Liberale demokratier forplikter seg til å sikre individets frihet; både positiv og negativ.

2.5 Konklusjon

Demokrati også kalt folkestyre, er en styreform hvor folket har påvirkning på beslutninger som omhandler staten og en selv. Robert A. Dahl introduserte begrepet polyarki i 1953, og refererte til det han kalte representative demokratier med alminnelig stemmerett (Dahl, 1998:90). Dette innebærer at folket kan påvirke for eksempel ved å stemme ved valg. Dahl hevder at det må eksistere flere betingelser og demokratiske institusjoner som sikrer at borgerne skal kunne påvirke, legitimere statens makt og gjøre beslutninger og prosesser demokratiske i et polyarki. Dette skal ivareta borgeres politiske likhet og frihet.

Norge omtales som et polyarki og representativt demokrati. Det eksisterer begrensninger på hvordan og hvor langt folkets representanter kan utøve sin myndighet i Norge. Juridiske skranker skal begrense staten og flertallets handlefrihet (Wessel-Aas, 2011:2). Disse begrensningene og borgernes rettigheter er nedfelt i Grunnloven, og menneskerettighetene, og gjør at Norge omtales som en rettsstat og et liberalt demokrati. Hovedelementene i Norge som en liberal demokratisk rettsstat er representativt folkestyre, maktfordeling mellom lovgivende, utøvende og dømmende makt, krav til lovforankring, forutberegnelighet og forholdsmessighet ved staten maktutøvelse ovenfor borgere og skranker for flertallets mulighet til å gjøre innskrenkninger i borgernes rettigheter; borger- og menneskerettigheter (Wessel-Aas, 2011:1). Rettssikkerhet omhandler de krav og plikter som etter gjeldende rett stilles til domstoler og forvaltning. Individets rettssikkerhet skal ivaretas av rettssikkerhetsprinsipper og rettssikkerhetsgarantier som skal binde statens makt.

Det liberale demokratiet hviler på ivaretagelse av enkelte sentrale liberale verdier, politisk likhet og frihet. Det eksisterer likevel rettslige verktøy som legitimerer at staten i visse situasjoner kan innskrenke rettigheter og verdier i et liberalt demokrati, dette for å ivareta nasjonal sikkerhet og offentlig trygghet. Staten er, i forhold et utvidet sikkerhetsbegrep, ansvarlig for å ivareta den menneskelige sikkerheten, og staten forplikter seg blant annet gjennom menneskerettighetene å ivareta borgeres rett til liv. Dette innebærer at staten i enkelte situasjoner må innskrenke rettigheter for å ivareta andre. Og, veie omfanget av individets frihet mot for eksempel trygghet. Men, dersom borgeres rettigheter i et liberalt demokrati utfordres, endres eller fjernes kan staten bli mindre demokratisk.

3 Utviklingstrekk og aspekter som utfordres

3.1 Utviklingstrekk i internasjonal og norsk politikk etter 11. september

Terrorisme ble regnet som en kriminell handling før terrorangrepene 9/11, og blir fremdeles regnet som det. Men, i etterkant av angrepene så har stater definert terror som en trussel mot selve staten (Fierke, 2007:108).

I møte med terror har det blitt argumentert for at stater er berettiget til å gjennomføre ekstreme tiltak for å forsvare seg selv og befolkningen mot terrorangrep. USA hevdet de hadde møtt en fiende som handlet uten hensyn til etiske eller juridiske restriksjoner (Fisher, s 167). USA så et behov for radikal revurdering av sikkerhetspolitikken for å kunne håndtere en slik trussel. «*Extreme times, extreme measures had to be considered*» (Fisher, 2011:167). USA som et demokratisk land, hvor regjeringens plikt er å beskytte borgerne, så det ikke som akseptabelt å vente på neste angrep uten å kunne forhindre og forebygge dette i forkant. Bush-administrasjonen proklamerte en ny strategisk doktrine som blant annet legitimerte forkjøpsangrep «pre-emption»: «...*attacking the terrorist enemy before he attacks us in order to prevent harm to our country and people*» (Fisher, 2011:161). Dette innebar at en trussel var nok til å utløse et forsvar, selv om man ikke visste tid eller sted for at trusselen skulle utløses. Da kunne USA handle i tide på omtrent sikkert grunnlag, uten å vente på sikkert grunnlag fordi det kunne komme for sent. Den strategiske doktrinen ble omdiskutert nasjonalt og internasjonalt fordi den tillot forkjøpsangrep i et mye bredere spekter av omstendigheter enn internasjonal lov tillot (Fisher, 2011:169). Men, begrepet ble etablert og akseptert internasjonalt. Andre stater så også nødvendigheten av å kunne nytte forkjøpsangrep i selvforsvar i bekjempelsen av terror.

Etter 11. september 2001 har man sett en parallell utvikling av både krigsmodellen og strafferettsmodellen (Engene, m.fl, 2008:147). Bekjempelsen av terror preges generelt av en utvikling mot å komme terroristene i forkjøpet, enten med militære virkemidler eller sivile; strafferettslige (Engene, m.fl, 2008:147).

For å samordne kampen mot terror etablerte USA en koalisjon av stater mot terrorisme (Det norske menneskerettighetshuset, 2002). FNs sikkerhetsråd vedtok resolusjoner som påla og pålegger stater å samarbeide om å forebygge og straffe terrorhandlinger. Den viktigste anses å være Resolusjon 1373 av 28. september 2001: «*Resolusjon 1373 (2001) ber FNs*

medlemsland om å implementere virkemidler for å styrke sine institusjonelle og lovmessige muligheter til å møte terroraktiviteter...»(FN-sambandet, 2015).

I flere stater har antiterrorlovgivningene blitt kritisert for å utfordre demokratiske prinsipper. Det har blitt diskutert at antiterrorlovgivningen som har utviklet seg etter 11. september 2001 kan ligne erklæringer om «unntakstilstand». Lovene oppfattes å fokusere på å ivareta «rikets sikkerhet» og individets trygghet, fremfor individets rettigheter. Sikkerhet er oppfattet som prioritet.

I norsk bekjempelse av terrorisme så endret mottiltakene seg fra før og etter 11. september. I *Norge i kamp mot terrorisme* antas det at endringer i trusselbildet, internasjonale forpliktelser og symbolpolitikk er det som har påvirket utformingen av norske bekjempelsestiltak(Engene, m.fl, 2008:111). Etter terroranslagene mot USA i 2001 så ble terrorismetrusselen regnet i større grad som reell enn potensiell i Norge(Engene, m.fl, 2008:74).

Utviklingen i norsk terrorbekjempelse i etterkant er betydelig. Innenriks er den mest betydningsfulle konsekvensen for norsk politikk; skiftet fra tradisjonell re-aktiv til pre-aktiv strafferett(Engene, m.fl, 2008:143). Før 11. september brukte regjeringen kun den rene strafferettsmodellen mot utøvere av terroristisk vold. Etter 11. september intensiveres bruken av statsmakt ovenfor terrorister gjennom særlovgivning og pre-aktive rettsbestemmelser, i tillegg til militærmakt i utlandet(Engene, m.fl, 2008:144). Pre-aktiv strafferett omtales som «harde» mottiltak mot terror, dette fordi myndighetene anvender statsmakt direkte mot aktører som benytter terroristisk vold(Engene, m.fl, 2008:39). Dette kan også omtales som negativ sikkerhet, hvor myndighetene utøver kontroll og makt som beskyttelse mot voldelige handlinger(Hoogensen, 2012:5).

Politiske tiltak for å forebygge terror kan man kalle «føre-var» prinsipp. Prinsippet har etablert seg som et politisk prinsipp, og er gjeldende både i sikkerhets-, justis- og kriminalpolitikk(Lomell, 2011:82). Forebygging står i fokus i norsk politikk og i samfunnet generelt. For politi og justis så har dette etablert seg; det er bedre å forebygge enn å straffe etter utført kriminalitet(Lomell, 2011:81). Politiets rolle har endret seg fra å avdekke og bekjempe kriminalitet til å forhindre at kriminalitet oppstår(Lomell, 2011:81).

«Vi har et ansvar for å være føre var. Å beskytte handler også om å forebygge, både her hjemme og internasjonalt»(Det kongelige justis- og politidepartementet, 2010:5).

Norge ble utsatt for terrorangrep 22. juli 2011. Noe som ytterligere endret trusselbildet og derigjennom politikken for terrorbekjempelse. I etterkant av terroren utarbeidet Justis- og

beredskapsdepartementet *Prop L 131(2012-2013)* til Stortinget; forslag til lovvedtak som innebar ytterligere og mer utvidet kriminalisering av forberedelseshandlinger i straffeloven.

3.2 Utviklingstrekk i norsk strafferett etter 11. september

I Norge ble det allerede i 2002 vedtatt lovtiltak mot terrorisme gjennom kriminalisering av forberedelseshandlinger. Professor Erling Johannes Husabø ved UIB lanserte begrepet pre-aktiv strafferett. Det er flere handlinger enn terrorisme som omfattes av dette begrepet. Men, tendensen til å kriminalisere forberedelseshandlinger har ekspandert og kommet særlig til syne etter 11. september. Etter møtet med terror har det vært en omfattende utvikling av nye terrorregler(Husabø, 2003:102). Husabø sin påstand er at «kampen mot terror» har endret strafferettens karakter, og han har i flere tekster beskrevet hvordan den pre-aktive strafferetten utfordrer sentrale rettsprinsipper og garantier, og hvilke konsekvenser det kan ha for borgernes rettssikkerhet.

Tradisjonelt har strafferetten vært reaktiv(Husabø, 2003:98). Pre-aktiv strafferett tar i større grad sikte på å treffe kriminaliteten på forberedelsesstadiet, gjennom pre-aktiv kriminalisering, pre-aktiv etterforskning og pre-aktiv sanksjonering(Husabø, 2003:98). Straffetrussel, straffeforfølgning og sanksjonering er forebyggingsstrategier(Lomell, 2011:87). Handlingene og forsøk på handlingene er gjort straffbart, og planlegging og forberedelse av terrorhandlinger er gjort straffbart(Wessel-Aas, 2012:6). Hva som er straffbart har i forbindelse med denne utviklingen blitt utvidet, og forhold som tidligere var straffefrie har nå blitt belagt med straff. Handlinger som anses som forberedelse til en fremtidig kriminell handling, som ikke er forsøkt igangsatt, er kriminalisert. Hensikten med å kunne ilegge straff for forberedelse er å kunne forebygge og å komme et terrorangrep i forkjøpet, og gjøre terroristenes virksomhet vanskeligere. Mottakelse av opplæring i visse metoder og teknikker som er særlig egnet for til å begå terrorhandlinger, deltakelse i terrororganisasjoner, og gi økonomisk eller materiellmessig støtte til disse organisasjonene er eksempler på handlinger som har blitt kriminalisert gjennom den pre-aktive strafferetten(Engene, m.fl, 2008:40).

Når strafferetten er pre-aktiv gis politiet utvidede fullmakter og tilgang til tvangsmidler, fordi større områder også blir etterforskning. Disse fullmaktene blir sett på som nødvendig, fordi konsekvensene av et angrep anses som store og fordi terroristene opererer i

hemmelighet(Engene, m.fl, 2008:41). Dette innebærer at pre-aktiv strafferett også endrer forebyggingens karakter(Lomell, 2011:87).

Når det foreligger «skjellig grunn»⁵ til mistanke om forberedelseshandlinger, kan politiet anvende straffeprosessuelle tvangsmidler på et tidligere tidspunkt enn tidligere.

PST fikk utvidede overvåkningsfullmakter i 2005, gjennom vedtakelse av politilovens § 17 d(Wessel-Aas, 2012:7). PST har i sin forebyggende virksomhet hjemmel til å iverksette blant annet hemmelig kommunikasjonskontroll, uten konkret krav til ”skjellig grunn” til mistanke om at et straffbart forhold har funnet sted. Kravet etter Politiloven § 17 d er «*dersom det er grunn til å undersøke om noen forbereder en handling*». Dette innebærer å kunne undersøke om noen forbereder å forberede en terrorhandling(Wessel-Aas, 2012:7). Etter § 17 d kan tvangsmidler benyttes:

«dersom det er grunn til å tro at inngrepet vil gi opplysninger av vesentlig betydning for å kunne forebygge handlingen, at forebygging ellers i vesentlig grad vil bli vanskeliggjort og inngrepet etter sakens art og forholdene ellers ikke fremstår som uforholdsmessig»(Politiloven, 2015).

Datalagringsdirektivet(DLD) kan også vurderes som en konsekvens av pre-aktiv strafferett, fordi det innebærer utvidede fullmakter for å bekjempe alvorlig kriminalitet. EU-direktivet(Direktiv 2006/24/EF) ble vedtatt i Stortinget 4 april 2011 som en del av straffeprosessloven(Endringslov om datalagringsdirektivet, 2015). Direktivet innebærer at bedrifter som tilbydere pålegges å lagre elektronisk data om borgere; som telefon- og internettkommunikasjon, og trafikk- og lokaliseringsdata. Og, utlevere dette til myndighetene etter kjennelse.

Husabø ser på endringsprosessen i møte med terror, som en ekspansjon av tenkemåter tidligere er kjent fra vernet om «rikets sikkerhet»(Husabø, 2003:98). På dette området har det fra gammelt av blitt ansett som viktig å komme den alvorlige kriminaliteten i forkjøpet(Husabø, 2003:101). Husabø hevder at kapitlene i Straffeloven 1902 som omhandler «rikets sikkerhet» gikk vesentlig lenger enn straffeloven ellers i å kriminalisere forberedelseshandlinger. Flere av handlingsreglene i disse kapitlene tok sikte på å treffe typiske former for forberedelse til angrep på statsforfatningen eller andre sider av landets

⁵ ”Skjellig grunn” til mistanke innebærer at det er mer enn 50 % sannsynlighet for at man har en rett gjerningsmann og at et straffbart forhold har funnet sted(Jebens, 2004:151).

trygghet(Husabø, 2003:101). På dette området av strafferetten har det vært tradisjon for å tillate flere og mer inngripende etterforskningsmetoder(Husabø, 2003:101). I Straffeloven 2005 omhandler nå kapittel 17 *Vern av Norges selvstendighet og andre nasjonale interesser* det som tidligere ble betegnet som trusler mot «rikets sikkerhet», og § 129 omhandler «*Straff for deltakelse mv. i voldelig sammenslutning med politiske mål*». Det tradisjonelle skillet mellom saker som omhandler «rikets sikkerhet» og andre straffesaker kan ved pre-aktiv strafferett og terror som trussel oppfattes som mindre tydelig(Husabø, 2003:102).

3.3 Aspekter som utfordres ved pre-aktiv strafferett

Jeg har redegjort for utvikling i sikkerhets-, justis- og kriminalpolitikk etter 11. september og pre-aktiv strafferett som tiltak mot terror. Pre-aktiv strafferett endrer strafferetten og forebyggingens karakter. Jeg skal nå synliggjøre aspekter i det liberale demokratiet som kan utfordres ved at strafferetten er pre-aktiv.

3.3.1 Rettssikkerhet

Rettssikkerheten skal beskytte borgeren og sikre rettighetene borgeren har krav på etter loven. Rettssikkerhet skal gi garantier mot vilkårlighet og maktmisbruk fra staten.

Utviklingen mot å benytte inngripende etterforskningsmetoder på et tidligere stadium, og i enkelte tilfeller, uten konkret krav til mistanke, medfører at myndighetene har mer makt over borgere. Det skal mindre til for å benytte midlene, og dette kan øke faren for at uskyldige blir overvåket og kontrollert(Husabø, 2003:104). Pre-aktiv strafferett kan utfordre både rettssikkerhetsprinsipper og rettssikkerhetsgarantier.

3.3.1.1 Legalitetsprinsippet

I legalitetsprinsippet foreligger det et krav om en tydelig straffehjemmel(Husabø, 2003:104).

Definisjonen av terrorisme kan oppfattes som vid og vag(Husabø, 2004:187). Flere av handlingene som inngår i forberedelse av kriminell virksomhet kan oppfattes som dagligdagse, og skiller seg ikke klart fra legitim virksomhet(Husabø, 2003:104).

Straffereglene blir dermed mindre tydelige, og det kan være en utfordring for borgere å vite

hvilke handlinger som medfører straffeansvar. Straffebud⁶ som omfatter forberedelse til terror stiller krav til det forbryterske forsett⁷, og at det foretas handlinger som legger til rette for og peker mot gjennomføringen. Det kan være lettere for politiet å få gjennomslag hos domstolene fordi kravet til «skjellig grunn» til mistanke kan være oppfylt på et vagere grunnlag og et tidligere tidspunkt. Og, med dette utfordres borgeres mulighet til forutberegnlighet, og kan øke mulighetene for maktmisbruk og vilkårlighet ovenfor borgere.

3.3.1.2 Uskyldspresumsjonen

Lovgivere har tidligere ment at foreberedelse foregår for langt unna lovbruddet til å kunne kriminaliseres, og har derfor ikke vært straffeverdig(Lomell, 2011:85). I pre-aktiv strafferett tas det ikke hensyn til om personen ville endre mening, noe som tidligere har blitt vektlagt(Husabø, 2012:19). Tidligere har det vært den «straffefrie forberedelse» og den «fullbyrdede forbrytelse»(Lomell, 2011:83). Sammenhengen mellom forberedelse og handlingen skjer på det subjektive planet, på den potensielle gjerningspersonens «hensikt» eller «forsett». Dette innebærer større vektlegging av personens subjektive innstilling. Subjektive motiv kan være vanskelig å bevise når det ikke foreligger en konkret terrorhandling, bare handlinger som legger til rette for og peker mot gjennomføringen. Handlinger som også kan oppfattes som dagligdagse. Kriminalisering av forberedelseshandlinger fører til «subjektivering» av straffeansvaret med av en forskyvning av fokus på hva gjerningsmannen har gjort til hva vedkommende har tenkt til å gjøre(Husabø, 2003:104). Dette kan i ytterste konsekvens også føre til at ingen er garantert mot å bli mistenkt. «Subjektivering» av straffeansvaret kan gjøre det vanskelig for en mistenkt å motbevise sin egen straffeskyld, noe som aktualiserer prinsippet om at tvilen skal komme tiltalte til gode. Uskyldspresumsjonen er forankret i Grunnloven, EMK art 6.2 og SP art 14.2. Med pre-aktiv strafferett kan det oppfattes som om tvilen heller skal komme det potensielle offeret til gode(Lomell, 2011:91). Den tiltaltes rettssikkerhet kan dermed bli svekket(Engene, m.fl, 2008:40).

⁶ Straffebud er bestemmelse i lov som fastslår at en nærmere beskrevet type handling er straffbar(Gisle, 2007:314).

⁷ Jfr Straffeloven 2005 § 131, første ledd. I henhold til straffeloven forligger forsett når noen begår en handling som dekker gjerningsbeskrivelsene i et straffebud a) med hensikt b) med bevissthet om at handlingen sikkert eller mest sannsynlig dekker gjerningsbeskrivelsen, eller c) holder det som mulig at handlingen dekker gjerningsbeskrivelsen, og velger å handle selv om det skulle være tilfellet. Forsett foreligger selv om lovbyteren ikke er kjent med at handlingen er ulovlig(Straffeloven 2005 § 22).

Husabø beskriver at erfaringer fra saker tilknyttet «riktets sikkerhet» viser at mye av den pre-aktive etterforskningen ikke leder frem til tiltale og dom(Husabø, 2003:104). Noe som innebærer at denne virksomheten i mindre grad enn re-aktiv etterforskning blir gjenstand for etterfølgende kontroll gjennom domstolene. Dette kan utfordre den individets rettssikkerhetsgarantier.

3.3.2 Borger- og menneskerettigheter

Pre-aktiv strafferett kriminaliserer forberedelse til terror. Mottakelse av opplæring i visse metoder og teknikker som er særlig egnet for til å begå terrorhandlinger, deltakelse i terrororganisasjoner, og det å gi økonomisk eller materiellmessig støtte til disse organisasjonene er eksempler på forberedelseshandlinger som har blitt kriminalisert gjennom den pre-aktive strafferetten(Engene, m.fl, 2008:40). Videre utvides politiets fullmakter gjennom økt overvåkning og kontroll.

Dette kan innskrenke og påvirke borger- og menneskerettigheter som; retten til ytringsfrihet, retten til tankefrihet, samvittighetsfrihet og religions- eller livssynsfrihet, forsamlings- og foreningsfrihet, personlig integritet og privatliv(Engene, m.fl, 2008:40).

Argumentasjonen som påstås å ha vært tilnærmet enerådende før 11. september var at menneskerettighetene først og fremst satte skranker for statlig inngrep i individets liv(Engene, m.fl, 2008:89). I møte med terror hevder staten at det er menneskerettighetene som gir mulighet for og hjemler statlig inngrep. Pre-aktiv strafferett medfører at borger- og menneskerettigheter utfordres.

3.3.3 Maktfordelings- og folkesuverenitetsprinsippet

Borger- og menneskerettighetene skal utgjøre skranker for myndighetenes og flertallets mulighet til å gjøre innskrenkinger i disse. Pre-aktiv strafferett fører til økt overvåkning og kontroll av borgere. Ved at politiets fullmakter utvides innskrenkes og påvirkes borgeres rettigheter. De juridiske skrankene skal begrense statens og flertallets handlefrihet. Men, pre-aktiv strafferett kan tyde på at myndighetene utfordrer borgeres rettigheter for å ivareta samfunnsvern, og dette kan redusere borgeres og den mulige opposisjonens makt(Wessel-Aas, 2012: 4). Balansen mellom samfunnsikkerhet, rettssikkerhet, borger- og menneskerettigheter kan oppfattes som forskjøvet. Pre-aktiv strafferett kan med dette føre til

maktforskyvning, og i ytterste konsekvens utfordre de grunnleggende prinsippene om maktfordeling og folkesuverenitet.

3.4 Konklusjon

Pre-aktiv strafferett kan utfordre aspekter som tradisjonelle rettssikkerhetsprinsipper og rettssikkerhetsgarantier, og individets borger- og menneskerettigheter. Dette kan videre utfordre maktfordelings- og folkesuverenitetsprinsippet, som er grunnleggende prinsipper i det liberale demokratiet Norge.

Terrorisme oppfattes som vår tids mest betydelige sikkerhetspolitiske utfordring.

Utviklingstrekkene som jeg har redegjort for tyder på at terror som trussel påvirker vår samfunnsutvikling og vårt lovverk. I kraft av å definere terror som trussel mot «rikets» og borgernes sikkerhet så har myndighetene utvidede fullmakter. Balansen mellom sikkerhet og rettigheter kan oppfattes som forskjøvet.

Norsk sikkerhetspolitikk har utviklet seg i retning mot å forebygge. Dette har medført at strafferetten har gått fra å være re-aktiv til pre-aktiv. Noe som også endrer forebyggingens karakter. Pre-aktiv strafferett omtales som «harde» mottiltak mot terror, dette fordi myndighetene anvender statsmakt direkte mot aktører som benytter terroristisk vold(Engene, m.fl, 2008:39). Utviklingstrekkene i norsk politikk i bekjempelse av terror kan tyde på en endring i hensynet til demokratiske aspekter og grunnprinsipper i et liberalt demokrati. Dette på grunnlag av sikkerhetsbehov og forpliktelser staten mener å ha.

Utviklingen i norsk politikk etter 11. september 2001 kan tyde på at politikken i en viss grad er fokusert på negativ sikkerhet og preget av realisme. Borgernes individuelle rettigheter settes til side for å sikre statens trygghet. Samtidig er det påstått at dette kan være «*a manifestation of liberal governance*»(Fierke, 2007:113). Fordi staten også fokuserer på den menneskelige sikkerheten. Og, fordi et inngrep anses som nødvendig i det demokratiske samfunnet. I en slik situasjon bør uansett maktbruk være midlertidig for å bekjempe trusselen, for igjen å gi borgere mulighet til politisk frihet(Hoogensen, 2011).

Jeg vil i neste kapittel undersøke aspektene som kan bli utfordret ved å diskutere disse ytterligere i rammen av de teoretiske perspektivene. Dette for å undersøke om pre-aktiv strafferett kan tyde på prinsipielle og langsiktige utfordringer for det liberale demokratiet.

4 Prinsipielle og langsiktige utfordringer for det liberale demokratiet

Innledning

Prinsipielle utfordringer for det liberale demokratiet vil være at grunnleggende prinsipper i den norske samfunnsmodellen utfordres, gjennom at de endres eller fjernes. Jeg vil vurdere at prinsipielle utfordringer kan bli langsiktige dersom de ikke balanseres, håndteres eller opphører.

Jeg har synliggjort hvilke aspekter i det liberale demokratiet som kan utfordres ved at strafferetten er pre-aktiv. Jeg vil nå undersøke aspektene ytterligere i rammen av de teoretiske perspektivene som er belyst i oppgaven. Dette for å undersøke om preaktiv strafferett kan tyde på prinsipielle, og til slutt langsiktige, utfordringer for det liberale demokratiet.

4.1 Grunnleggende borgerrettigheter

Jeg har synliggjort at pre-aktiv strafferett påvirker borgerrettigheter, og jeg har blant annet nevnt ytrings-, informasjons- og organisasjonsfrihet. Dette er rettigheter som er nedfelt i Norges Grunnlov og friheter som Robert A. Dahl hevder er grunnleggende demokratiske institusjoner i et polyarkisk demokrati. Institusjonene skal sikre betingelser som må være tilstede for at borgerne skal kunne påvirke, legitimere statens makt og gjøre prosesser demokratiske. Institusjonene gir borgere mulighet til politisk deltakelse og utfordre statsmakten.

Jeg skal nå undersøke om pre-aktiv strafferett kan tyde på prinsipielle utfordringer i det liberale demokratiet i rammen av Robert A. Dahls modell for demokrati og demokratisk prosess.

4.1.1 Ytringsfrihet

I følge Dahl er ytringsfrihet nødvendig for at borgere skal kunne delta aktivt i det politiske liv; ytringsfrihet bidrar til opplyst forståelse og kontroll over agendaen(Dahl, 1998:92).

Ytringsfrihet må ses i sammenheng med kommunikasjonsfrihet.

Politiet gis utvidede fullmakter og utvidet tilgang til skjulte tvangsmidler fordi et større område blir etterforskning med pre-aktiv strafferett. Disse fullmaktene blir sett på som nødvendige mot terrorisme. De økte fullmaktene innebærer blant annet at PST har mulighet til å gjennomføre spaning, postkontroll, telefon- og romavlytting uten at det foreligger

”skjellig” grunn til mistanke om at noen planlegger en straffbar handling(Engene, m.fl, 2008:41). Implementeringen av EUs datalagringsdirektiv innebærer at tele- og internettilbydere pålegges systematisk å loggføre og lagre kommunikasjonsdata fra alle borgere i 6 måneder(Wessel-ass, 2012:7). Disse opplysningene vil inneholde borgernes kommunikasjonsnettverk, -mønstre, samt bevegelser. Overvåkningen kan omhandle store deler av det norske folk(Husabø, 2012:13). Overvåkning av kommunikasjon kan føre til at borgerne ikke vet om eller har tillit til at kommunikasjonen er fortrolig(Wessel-Aas, 2012:9). Borgere kan som følge av økte fullmakter være usikre på hvem de kan kommunisere med uten å bli trukket inn i noe straffbart. Pre-aktiv strafferett kan med dette medføre at ytringsfrihet, gjennom kommunikasjonsfrihet, kan oppfattes som endret av borgerne. Borgerne må ha tillit til at myndighetene ikke misbruker den økte makten fordi noe av anvendelsen også foregår i det skjulte, både for den det gjelder og for offentligheten(Wessel-Aas, 2012:9). Selv om dette også omhandler personvern og privatliv, som kan vurderes som et selvstendig menneskerettslig prinsipp, så kan dette ses på som et instrument for ytringsfrihet og offentlig diskusjon(Husabø, 2012:4). I pre-aktiv strafferett er det også straffbart offentlig å oppfordre til terror, noe som direkte kan være i konflikt med ytringsfriheten(Husabø, 2012:8).

I følge Dahl betyr ikke ytringsfrihet bare at borgere har rett til å bli hørt, men også rett til å høre hva andre har å si. Borgerne skal ha mulighet til å gjøre seg opp en mening, få andres synspunkter og kunne ta disse i betraktning(Dahl, 1998:97). Dersom borgere skal kunne tilegne seg opplyst forståelse så må borgere ha ytringsfrihet. Dahl hevder at borgere tilegner seg samfunnskompetanse gjennom å uttrykke sine egne synspunkter, lære av andre og engasjere seg i diskusjoner. Dersom borgere ikke har ytringsfrihet kan de miste sin evne til å påvirke dagsordenen og miste kontroll over den politiske agendaen. Borgere skal ha forståelse og påvirke for å skape konkurranse og være en potensiell opposisjon til den regjerende makten. Tause borgere er en katastrofe for demokratiet(Dahl, 1998:97). Pre-aktiv strafferett kan i forhold til Dahls modell gjøre demokratiske prosesser mindre demokratiske gjennom å endre og redusere borgernes ytringsfrihet.

4.1.2 Organisasjons – og informasjonsfrihet

Organisasjonsfriheten skal i følge Dahl sikre borgernes effektive deltakelse, opplyste forståelse og medvirke til at borgere kan opprettholde kontroll over agendaen.

Bestemte organisasjoner blir kriminalisert gjennom pre-aktiv strafferett. Det kan kvalifisere til straff å inneha medlemskap eller å gi økonomisk eller materiellmessig støtte til disse organisasjonene (Engene, m.fl, 2008:40). Dette kan utfordre borgeres yrings- og organisasjonsfrihet. Det å kunne forme en organisasjon eller et politisk parti, kan gi en gruppe en valgfordel i et polyarkisk demokrati. Dersom en organisasjon etablerer seg i et demokrati, må andre også ha muligheten til det samme dersom det er politisk uenighet (Dahl, 1998:98). Organisasjonsfriheten skal bidra til å sikre opplyst forståelse gjennom å være en kilde til samfunnsutdanning og opplysning. Organisasjonsfrihet gir ikke bare borgerne mulighet til å få informasjon, men også mulighet til diskusjon, overveielser, opplysning og mulighet til å tilegne seg politiske ferdigheter (Dahl, 1998:98). Kriminalisering av bestemte organisasjoner kan i forhold til Dahls teori derfor påvirke og redusere borgeres fundamentale rett til effektiv politisk deltakelse, opplyst forståelse og kontroll over agendaen. Betingelsen om organisasjonsfrihet vil reduseres og fjernes helt for de borgerne som har interesser som samsvarer med organisasjonenes politiske ideologi, og ønsker medlemskap i disse. Noe som kan innebære at enkelte grupper ikke får politisk frihet.

4.1.3 Konklusjon

Pre-aktiv strafferett medfører at borgeres adferd generelt blir underlagt mer kontroll og overvåkning, og flere handlinger blir straffeverdige. Dette kan, som eksemplifisert, påvirke og redusere borgernes yrings-, kommunikasjon-, informasjons- og organisasjonsfrihet.

De demokratiske prosessene vil bli mindre demokratiske dersom rettighetene til borgerne reduseres. Dette kan gi borgerne mindre spillerom for politisk deltakelse og mindre mulighet til å utfordre statsmakten. Den offentlige debatten og fordelingen av makt oppfattes som demokratiets kjerne. Men, Dahl har forutsett at det vil forekomme situasjoner hvor ”de strenge kravene” i den demokratiske prosessen ikke vil være fullt oppfylt. Norges møte med terror og innføringen av pre-aktiv strafferett kan oppfattes som en slik situasjon. Pre-aktiv strafferett kan medføre at borgeres rettigheter blir utfordret og endret, noe som tyde på en prinsipiell utfordring for den demokratiske prosessen i det liberale demokratiet. Men, prosessene vil i følge Dahl fortsatt kunne regnes som demokratiske, om betingelser og demokratiske institusjoner ikke fjernes helt, og over tid. Dahls betingelse om organisasjonsfrihet vil reduseres helt for borgere som ønsker medlemskap i de bestemte organisasjonene som berøres, fordi staten ser nødvendigheten av det. Politiske ytterkanter

som ikke får politisk frihet kan i ytterste konsekvens bryte ned demokratiet(Husabø, 2012:9). Men, hva som anses som nødvendig i et demokratisk samfunn er synliggjort tidligere, og vil senere bli drøftet i rammen av menneskerettigheter.

4.2 Det liberale demokratiet

Hovedelementene i en liberal demokratisk rettsstat er folkesuverenitet gjennom representativt folkestyre, maktfordeling mellom lovgivende, utøvende og dømmende makt, krav til lovforankring, forutberegnelighet og forholdsmessighet ved staten maktutøvelse ovenfor borgere. Og, borgere med borger- og menneskerettigheter som utgjør og skranke for myndighetene og flertallets mulighet til å gjøre innskrenkninger i disse(Wessel-Aas, 2011:1).

4.2.1 Maktfordelings- og folkesuverenitetsprinsippet:

Pre-aktiv strafferett medfører økt statlig maktutøvelse. Pre-aktiv strafferett kan tyde på at myndighetene reduserer borgeres og den mulige opposisjonens makt ved å utfordre borgeres rettigheter. Dette kan påvirke de grunnleggende prinsippene om maktfordeling og folkesuverenitet. Borger- og menneskerettigheter skal utgjøre skranke for myndighetenes og flertallets mulighet til å innskrenke disse. I et liberalt demokrati skal myndighetene til enhver tid stå til ansvar ovenfor borgere(Wessel-Aas, 2012:2). Prinsippene om offentlighet, privat kommunikasjon og informasjonsfrihet er essensielt for å opprettholde maktbalanse i et liberalt demokrati. Borgere skal ha størst mulig grad av innsyn i hvordan myndighetene forvalter den makten de er gitt av borgere(Wessel-Aas, 2012:3). Dette legitimerer statens makt og ivaretar maktfordelingsprinsippet. Hvis disse prinsippene ikke ivaretas kan dette utfordre det liberale demokratiet.

Borgere vil ikke ha innsynsrett i informasjon som er knyttet til saker om «rikets sikkerhet». Noe som gir staten en informasjonsfordel(Wessel-Aas, 2012:4). Og, Husabø mener at skillet mellom saker som omhandler «rikets sikkerhet» og vanlige saker også har blitt mindre tydelig.

Pre-aktiv strafferett kan tyde på en prinsipiell utfordring for det liberale demokratiet dersom borgere ikke har innsyn i hvordan myndighetene forvalter makten de er gitt av borgerne og borgeres rettigheter utfordres. Når myndighetene hjemler økte fullmakter i ”rikets sikkerhet” og samfunnsvern utfordrer dette folkesuverenitetsprinsippet; ideen om all legitim myndighet

utgår fra folket. I rammen av maktfordelings- og folkesuverenitetsprinsippet kan pre-aktiv strafferett tyde på prinsipielle utfordringer for det liberale demokratiet.

4.2.2 Rettsstat

Jeg har synliggjort at pre-aktiv strafferett utfordrer borgeres rettssikkerhet, gjennom å utfordre tradisjonelle rettssikkerhetsprinsipper og garantier.

Myndighetene kan benytte inngripende etterforskningsmetoder på et tidligere stadium, i noen tilfeller uten konkret krav om mistanke. Det skal mindre til for å benytte tvangsmidlene, og dette kan øke faren for at uskyldige blir overvåket og kontrollert (Husabø, 2003:104). Dette berører prinsippene om legitimitet og forholdsmessighet. I en liberal rettsstat har det tidligere vært gjeldende «å la tvilen komme tiltalte til gode» og at «enhver er uskyldig til det motsatte er bevist». Dette kan oppfattes som endret med pre-aktiv strafferett. Sammenhengen mellom forberedelse og handlingen skjer hovedsakelig på det subjektive plan, på den potensielle gjerningspersonens «hensikt» eller «forsett», noe som er vanskelig å bevise og for mistenkte å motbevise. I en rettsstat har det tidligere ikke vært akseptert å straffe en som ikke er skyldig (Lomell, 2011:89). Lomell hevder at det å straffe noen for en forbrytelse som ikke er begått tidligere har vært uakseptabel praksis i en rettsstat. Ved pre-aktiv strafferett straffes man for forberedelse til en kriminell handling. Utvidelse til pre-aktiv strafferett og uklare formuleringer kan gjøre straffbare forhold umulig å oppdage og vanskelig i forhold til rettssikkerhetsgarantiene å føre for retten (Husabø, 2012:18).

Som tidligere beskrevet viser erfaringer fra saker tilknyttet «rikets sikkerhet» at de ikke fører frem til tiltale og dom, noe som innebærer at sakene ikke blir kontrollert av domstolene.

Pre-aktiv strafferett vil gjøre debatten om domfellelser viktig, spesielt i de sakene hvor de tiltalte blir kjent skyldig (Engene, m.fl, 2008:148). Rettsprosessene blir et mål på om tiltakene og virkemidlene er effektive og akseptable: «*Spørsmålet om de som blir arrestert og utpekt som ansvarlige for forberedelse av terroraksjoner faktisk også blir dømt, blir et mål på om tiltakene og virkemidlene lar seg forsvare og virker etter hensikten*» (Engene, m.fl, 2008:148)

Rettsprosessen kan også være en åpen måte å dokumentere terrortrussel på, og gi en rettferdig rettsstatlig prøving av saken. Rettsprosessene er viktig for å debattere om domfellelse er riktig, og om det er forsvarlig å kriminalisere forberedelseshandlinger (Engene, m.fl, 2008:148).

I lys av rettsstatlige prinsipper kan det oppfattes som om pre-aktiv medfører en dreining fra at individets rettssikkerhet blir ivaretatt til at det potensielle offerets sikkerhet blir ivaretatt. Antiterrorlovgivning og tiltak som er iverksatt i enkelte stater etter 11. september 2001 kan ligne erklæringer om «unntakstilstand». Stater har fjernet eller redusert sentrale rettssikkerhetsgarantier i lovgivningen (Michalsen, 2013:420). Spesielt i USA har tiltakene vært omfattende og inngripende. Det er anvendt tiltak i USA som i Norge kan ha vært i strid med Grunnloven. Da særlig § 96 som stiller krav til at ingen kan dømmes uten etter lov og straffes uten etter dom, og at man er uskyldig til det motsatte er bevist (Grunnloven, 2015). Det er likevel usikkert om det er hensiktsmessig å karakterisere reglene som har kommet i Norge som en del av en «unntakstilstand» med brudd på sentrale rettssikkerhetsgarantier. Men, adgang til å lagre elektroniske data på generelt grunnlag gjennom DLD ligger i et grenseland i forhold til de rettssikkerhetsprinsipper som rettsstaten bygger på (Michalsen, 2013:422). Utenriksdepartementet hevdet i *Prop. 50 S (2010-2011)* at DLD burde innføres av hensyn til etterforskning og oppklaring av alvorlig kriminalitet som terror. Her ble det argumentert for at inngrep: «*kan rettferdiggjøres så lenge det gis rettssikkerhetsgarantier mot vilkårlighet og maktmisbruk*» (Prop. 50 S (2010:2011):7).

Dersom tiltak innføres, som er i strid med Grunnlovens krav til rettssikkerhet, uten en klar hjemmel, er dette et brudd på rettsstatens prinsipper. Demokrati er en grunnleggende verdi i en rettsstat og kjerneverdien er «menneskeverdets ukrenkelighet».

Det oppfattes som at pre-aktive strafferett påvirker og endrer sentrale rettsstatsprinsipper. Pre-aktiv strafferett kan tyde på at samfunnsvern prioriteres fremfor individenes rettssikkerhet fordi prinsipper og garantier utfordres. Myndighetene hevder at målet helliggjør midlet, ved å gjøre tiltak for: «... økt beskyttelse av samfunnet mot terrorhandlinger, derigjennom trygge samfunnet og den enkeltes sikkerhet» (Prop. 131 L (2012-2013):7). Politiet må benytte seg av de økte fullmaktene på en effektiv og akseptabel måte (Engene, m.fl, 2008:148). De forebyggende tiltakene som følge av pre-aktiv strafferett må utøves slik at befolkningens sympati blir hos de som potensielt kan bli ofre for terrorisme (Engene, m.fl, 2008:148). Og, ikke de som utsettes for etterforskning eller anholdes. Da kan det oppfattes som legitim myndighetsutøvelse.

Pre-aktiv strafferett kan oppfattes som en prinsipiell utfordring for det liberale demokratiet i rammen av tradisjonelle rettsstatsprinsipper, fordi den endrer og påvirker disse. Men, det er ikke foretatt endringer som kan karakteriseres som konkrete brudd. Dersom myndighetene

prioriterer samfunnsvern fremfor rettigheter som rettssikkerhet, ved ytterligere å endre, redusere eller fjerne rettssikkerhetsprinsipper eller garantier, kan dette tyde på en prinsipiell utfordring for det liberale demokratiet.

4.3 Menneskerettigheter

Det liberale demokratiet hviler på enkelte sentrale liberale verdier; politisk likhet og frihet. I det liberale demokratiet Norge er borgernes rettigheter lovforankret, og skal ivaretas og respekteres av staten. Flere av borgernes interesser er forankret i Grunnloven og understøtter politisk likhet og frihet. Blant annet; rett til privatliv, fortrolig kommunikasjon og personlig integritet i § 102:

«Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin kommunikasjon. Husransakelse må ikke finne sted, unntatt i kriminelle tilfeller. Statens myndigheter skal sikre et vern om den personlige integritet»(Grunnloven, 2015).

Menneskerettighetene er også med på å verne disse rettighetene:

«Menneskerettighetene favner om enkelte grunnleggende ideelle interesser i et demokratisk samfunn. Viktige interesser som vernes er den enkeltes rett til privatliv, til kommunikasjon og personlig integritet. Den enkelte skal blant annet ha rett til en privat sfære uten innblanding fra staten eller andre»(Prop. 131 L (2012-2013):52).

Før innføringen av pre-aktiv strafferett hevder Wessel-Aas at borgers «privatsfære» var mer beskyttet mot vilkårlig og uforutsigbar maktbruk fra staten, når det ikke forelå konkrete mistanker om straffbare forhold. Pre-aktiv strafferett griper inn i borgers alminnelige handlefrihet; og på grunnlag av dette påvirkes individets integritet og rett til privatliv(Prop. 131 L (2012-2013):18).

I Norges Offentlige utredninger om *Individ og integritet – personvern i det digitale samfunnet* gjennomført av fornyings- og administrasjonsdepartementet i 2009, belyses behovet for retten til privatliv, kommunikasjon og personlig integritet i et demokratisk samfunn. Her hevdes det at en innskrenking i menneskerettigheter vil gjøre at demokratiske prosesser blir påvirket:

«Det å begrense samfunnsborgernes personvern og rett til privatliv kan sette demokratiet i fare»(NOU 2009: 1:39).

Pre-aktiv strafferett tyder på at myndighetene har avveid og innskrenket menneskerettigheter mot hensynet til samfunnets sikkerhet og offentlige trygghet.

Staten kan innskrenke menneskerettigheter så lenge det ses på som nødvendig i det demokratiske samfunnet: «*Menneskerettighetene representerer ikke bare en begrensning for statens maktutøvelse, men også en plikt for statene til å beskytte borgerne mot terrorhandlinger*»(Prop. 131 L (2012-2013):18). Etter EMK og SP-konvensjonen er hensynet til nasjonal sikkerhet og offentlig trygghet, og hensynet til å forebygge uorden eller kriminalitet, lovlige grunnlag for inngrep så lenge rettighetene ikke er absolutte: «*Effektiv bekjempelse og forebygging av terrorhandlinger er anerkjente grunnlag for inngrep*»(Prop. 131 L (2012-2013):18).

Inngrep må også under normale tilstander være egnet til å nå formålet; formålet kan ikke nås ved mindre inngrepne midler, inngrepet skal være ikke-diskriminerende, fremstå som forholdsmessig og være i samsvar med forsvarlig forvaltning. Myndighetene må gjøre en avveining av motstående interesser som alle er vernet av menneskerettighetene, hvor staten griper inn for å sikre andre.

Det stilles krav om tilgjengelighet, presisjon og forutberegnelighet. Begrunnelsen er at borgerne skal ha rimelig grunnlag for å danne seg en oppfatning av rekkevidden av inngrepet(Prop. 131 L (2012-2013):18). Inngrep i menneskerettighetene må under normale forhold gjøres på en måte som ikke fører til at andre menneskerettigheter blir satt helt til side, griper inn i rettigheter som er absolutte eller bli permanent. Tiltak som innskrenker menneskerettighetene må oppfattes som effektive og akseptable i forhold til borgere, og være rettmessige og legitime i forhold til nasjonale og internasjonale krav; gjeldende regel- og lovverk(Engene, m.fl, 2008:37). I forhold til menneskerettighetene skal det eksistere rettssikkerhetsgarantier mot vilkårlighet og maktmisbruk. Dette rettferdiggjør og legitimerer tiltakene i et liberalt demokrati.

Pre-aktiv strafferett begrenser individets integritet og personvern gjennom innskrenking av rett til privatliv. Men, så lenge inngrepet er nødvendig, i henhold til lover og regler, og borgere forstår og aksepterer, så kan inngrepet være legitimt. Inngrep i retten til privatliv er hjemlet i EMK Artikkel 8.2:

«Det skal ikke skje noe inngrep av offentlig myndighet i utøvelsen av denne rettighet unntatt når dette er i samsvar med loven og nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlig trygget eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.» (EMK, 1950)

Pre-aktiv strafferett i rammen av menneskerettigheter kan oppfattes som en prinsipiell utfordring i det liberale demokratiet fordi liberale verdier og rettigheter utfordres. Dersom borgere ikke forstår eller aksepterer inngrepet og inngrepet blir permanent, eller utvides til å omfatte absolutte rettigheter, kan dette tyde på en prinsipiell utfordring for det liberale demokratiet.

4.4 Frihet og autonomi

Liberale demokratier forplikter seg til å sikre individuelle rettigheter som frihet. Innenfor ulike politiske ideologier er det uenighet rundt hvor mye frihet og betydning et individ bør ha og har i et samfunn. I forhold til klassisk liberalisme skal staten ha en minimal rolle, kun å beskytte individenes frihet. Denne friheten sikres gjennom lover som skal sikre størst mulig frihet (Locke, 2005:20)). Frihet kan i følge Isaiah Berlin deles inn i negativ og positiv frihet. Negativ frihet betyr frihet fra ytre tvang, og innebærer at alle har rett til et område hvor det kan handle uavhengig av ytre reguleringer og hvor andre ikke griper inn. Sentrale negative friheter er yringsfrihet, religionsfrihet og rett til privatliv. Positiv frihet betyr frihet til, og refererer til individets frihet til å realisere seg selv og leve som det vil. Positiv frihet kan innebære ivaretagelse av individets autonomi og integritet.

I Norges offentlige utredning om *Individ og integritet – personvern i det digitale samfunnet* belyses som tidligere nevnt behovet for rett til privatliv, kommunikasjon og personlige integritet i et demokratisk samfunn. Positiv frihet kan i henhold til utredningen handle om borgeres mulighet til å realisere seg selv som sosiale og politiske aktører, og sammen å realisere demokrati som et felles prosjekt (NOU 2009: 1:39). Det argumenteres i utredningen for at individet i et demokratisk samfunn trenger begge former for frihet. Valget står ikke mellom frihet fra og frihet til. Individet har krav på fravær av ytre tvang, men demokrati forutsetter også at borgere har mulighet til å utøve innflytelse på beslutningene som angår dem selv. I utredningen argumenteres det videre for at innskrenking i negativ frihet kan påvirke positiv frihet. Dette innebærer at borgere må positiv frihet, frihet til å delta (NOU 2009: 1:39).

Pre-aktiv strafferett fører til at mer borgerlig adferd er regulert begrunnet i mål om økt trygghet og sikkerhet, samfunnsvern. Adferdsreguleringen søkes oppnådd gjennom kriminalisering av adferd som antas å true samfunnsvernet (Wessel-Aas, 2012:3). Trussel om straff, kontroll og tvangsmidler som hører til bekjempelsen av terror har potensial som

adferds begrensende funksjoner; og kan redusere både positiv og negativ frihet(Wessel-Ass, 2012:3).

Statens maktutøvelse må være hjemlet i lov og ikke være mer inngripende enn nødvendig. Lover må være forutsigbare og gi borgere mulighet til å forutberegne sin rettstilling. Borgere skal være sikret et minimum av rettigheter og garantier som sikrer mot vilkårlighet og maktmisbruk. Dersom disse kriteriene er oppfylt kan borgere forutse eventuelle hindringer, og pre-aktiv strafferett vil ikke i betydelig grad påvirke positiv eller negativ frihet.

Med pre-aktiv strafferett så har staten myndighet til å gripe inn i borgeres privatliv for å forebygge terror. Husabø argumenterer for at definisjonen av terror fortsatt er for vid og vag, og at flere av handlingene som inngår i terrorreglene kan oppfattes som dagligdagse handlinger. Derfor kan det være vanskelig for borgere å kunne forutse sin rettstilling og vite når noe er straffbart. Dette kan redusere borgeres oppfatning av frihet, positiv og negativ.

Mill var tilhenger av både positiv og negativ frihet, han mente at mennesker skal få leve som de vil, hvis ikke ville utviklingen svekkes utviklingen i samfunnet(Berlin, 1961:19). Men, Isaiah Berlin hevder at omfanget av menneskets frihet må veies mot andre verdier, som for eksempel trygghet. Derfor kan ikke friheten være uten grenser(Berlin, 1961:81).

Pre-aktiv strafferett kan oppfattes som en prinsipiell utfordring for det liberale demokratiet fordi den kan påvirke og reduserer borgeres positive og negative frihet. Pre-aktiv strafferett kan tyde på en prinsipiell utfordring for det liberale demokratiet dersom borgere ikke oppfatter at de får nok frihet til å delta politisk, utfordre makten og bidra til videreutvikling av samfunnet.

4.5 Demos – borgere

Jeg har synliggjort at myndighetene i «kampen mot terror» har gått lenger i å beskytte gjennom strengere kontrolltiltak og innskrenking av borgeres rettigheter. Tiltak som iverksettes som innskrenker individuelle rettigheter må oppfattes som akseptable av borgerne, for å være legitime. Men, dersom borgerne aksepterer tiltak som medfører at de mister sine demokratiske rettigheter, kan dette også være en utfordring for demokratiet i følge Dahl:

«If and when many citizens fail to understand that democracy requires certain fundamental rights, or fail to support the political, administrative and judicial institutions that protect those rights, their democracy is in danger»(Dahl, 1998:50).

En påstand er at når menneskers sikkerhet synes å være alvorlig truet, virker man mer villig til å ofre sin frihet. Selv om den demokratiske tradisjonen er sterk(Engene, m.fl, 2008:42).

I den internasjonale forskningslitteraturen om terrorens konsekvenser, er frykt i befolkningen identifisert som en viktig drivkraft i retning av aksept for strengere kontrolltiltak fra myndighetenes side(Senter for forskning på sivil samfunn & frivillig sektor, 2012: 6). Det finnes eksempler på dette fra andre stater som USA og Storbritannia(Engene, m.fl, 2008:151). Dramatiske og kollektive erfaringer kan påvirke ulike generasjoners verdier, holdninger og praksiser i ulik grad.

Norge ble utsatt for terrorangrep 22. juli 2011. Dette endret trusselbildet og derigjennom politikken for terrorbekjempelse ytterligere. Senter for forskning på sivil samfunn & frivillig sektor gjennomførte en undersøkelse i befolkningen etter terrorangrepet. Undersøkelsens hensikt var å kartlegge terrorens kortsiktige og langsiktige effekt på det norske samfunnet etter 22. juli. Undersøkelsen fokuserte på endring i holdning og adferd innenfor tre dimensjoner 1) Mellommenneskelig tillit 2) Tillit til institusjoner og frykt 3) Terrorens effekt på unge(Senter for forskning på sivil samfunn & frivillig sektor, 2012:8).

I undersøkelsen mente en stor andel at det norske samfunnet var preget av noe mer frykt og mindre trygghet etter 22. juli(Ibid:6). Nesten halvparten av respondentene mente at det norske samfunnet var mer preget av frykt, mens en fjerdedel beskrev det som preget av mindre trygghet et år etter angrepet. Rapporten konkluderte derfor med at dette tydet på at en økt følelse av risiko hadde satt seg(Ibid:25).

Undersøkelsen søkte også å kartlegge synet på avveining mellom sikkerhet og redusert frihet gjennom økt overvåkning og kontroll, etter at 22.juli-kommisjonens rapport ble offentliggjort(Ibid:41). Resultatene i undersøkelsen viste at folk var klare for å gi myndighetene større fullmakter i retning av mer overvåkning etter rapporten(Ibid:41).

Prosentandelen av de som ønsket å gi myndighetene større fullmakter hadde økt betraktelig. Det var respondentene som var karakteriserte seg selv som bekymret for terror, som ønsket at myndighetene skulle stramme inn kontrollen(Ibid:41). Resultatene viste at tyngdepunktet i opinionen var klart i retning av økt kontroll og overvåkning for å beskytte befolkningen mot terror(Ibid:42). To tredjedeler var enige om at vi bør beskytte oss så langt som mulig mot terror, selv om dette betyr mer kontroll og overvåkning. Også de som hadde lavt bekymringsnivå var midt på skalaen, noe som innebærer at de ikke mente at vi ikke bør akseptere mer kontroll og overvåkning(Ibid:42). Undersøkelsens resultater viste at Norges

befolkning er statsvennlige og at det er høy systemtillit i det norske samfunnet(Ibid:45). Systemtilliten kan føre til at det er få som ser det problematiske ved statlig kontroll og overvåkning. De som hadde høy systemtillit hadde også høy tillit til at myndighetene treffer de nødvendige tiltakene for å beskytte mot terror. Dette kan gi myndighetene fullmakter til å utøve mer kontroll(Ibid:45). Men, høy systemtillit kan også være med på å dempe frykt fordi den styrker troen på myndighetenes evne til å beskytte. Undersøkelsens resultater viste i retning av at borgerne i undersøkelsesgrunnet ble oppfattet som mer villig til å oppgi sine rettigheter, men undersøkelsesrapporten konkluderte med:

«Det er fortsatt tidlig å si at støtten til kontroll og overvåkning mot terrorisme er en varig endring i norsk politikk, eller om opinionen vil vende tilbake til en mer liberal retning når hendelser kommer på avstand»(Ibid:46).

Resultatene i undersøkelsen understøtter påstanden om at når menneskers sikkerhet synes å være alvorlig truet, virker man mer villig til å ofre sin frihet, selv om den demokratiske tradisjonen er sterk(Engene, m.fl, 2008:42). Dersom befolkningen aksepterer ytterligere tiltak som medfører at de mister rettigheter som følge av terrortrussel og frykt, kan dette i følge Dahl være en fare for det liberale demokratiet.

Men, som rapporten konkluderer; det nok for tidlig å si hvilke konsekvenser terroren 22. juli har hatt i forhold til norske borgeres aksept for overvåkning og kontroll. Og, at borgere er villig til å oppgi egne rettigheter, som en varig endring i norsk politikk. Dersom borgere aksepterer ytterligere utvidelser av pre-aktiv strafferett, kan dette tyde på en varig endring i norsk politikk og en prinsipiell utfordring for det liberale demokratiet.

4.6 Terror som trussel – mulighet for å lykkes

Justis- og beredskapsdepartementet beskrev terror som trussel i *Meld.St.21(2012-2013)*:

«Verdenssamfunnet står ovenfor en vedvarende og alvorlig terrortrussel. Trusselbildet som Norge må forholde seg til, påvirkes både av samfunnsutviklingen i Norge og av globale utviklingstrekk»(Meld.St.21 (2012-2013):21).

I 2014 anså PST, i sin åpne trusselvurdering, terrortrusselen som skjerpet(PST, 2014:2). I trusselvurderingen fra 2015 beskrev PST at utviklingen i trusselsituasjonen i Norge er gjennomgående negativ(PST, 2015:2).

Det er knyttet stor usikkerhet til risiko for terrorangrep, og særlig knyttet til sannsynligheten for at en slik handling vil finne sted(NUO 2012: 14:70). Først og fremst er det vanskelig å kartlegge menneskers vilje. Terrorutøvere evner å se seg selv som et rent middel til et mål oftest definert som en ideologi(Øverenget, 2013). Det erkjennes at samfunnet ikke alltid lykkes i å forebygge radikaliserings(Meld.St.21 (2012- 2013):45). Det er også vanskelig å kartlegge konsekvensene ved et angrep, fordi de kan være svært ulike i art og omfang. Det erkjennes videre i stortingsmeldingen at man ikke kan avdekke eller avverge alle trusler, og at terrorangrep kan skje uten forvarsel. *«Det vil ikke være mulig å forberede seg så godt at vi unngår en hver krise. Total trygghet er ikke mulig»*(Meld.St.21 (2012- 2013):8).

Seksjonsleder Jørn Presterudstuen ved forebyggende avdeling i PST uttalte seg i januar 2015 til Verdens Gang(VG), om sannsynligheten for å oppdage en soloterrorist:

«Hvis en soloterrorist holder lav profil mens han planlegger et terrorangrep i Norge, så vil Politiets sikkerhetstjeneste (PST) ha liten mulighet til å avsløre ham før det er for seint.»(VG, 2015)

Det hevdes i 22.juli-kommisjonens rapport at etterretnings- og sikkerhetstjenester gjennom årene har lyktes i å avdekke og avverge en lang rekke angrep, samtidig som eksempler viser at ikke alt kan avdekkes(NUO 2012: 14:65).

Terror kan være umulig å sikre seg mot. Dersom tilakene som er iverksatt ikke er effektive og terroren ikke avtar, kan konsekvensen være at myndigheter iverksetter strengere tiltak for å ivareta «rikets» og individenes sikkerhet. Og, at befolkningen aksepterer dette.

Et eksempel på at dette kan skje er at Regjeringen i etterkant av 22. juli lanserte en rekke tiltak for å avverge og avdekke terror, og foreslo en ytterligere utvidelse av kriminalisering av forberedelseshandlinger.

Georgio Agamben hevder i artikkelen *Sikkerhet ødelegger demokratiet* at formuleringen «av sikkerhetsmessige årsaker» er tegn på en sikkerhetsbesettelse som har vært en politisk prioritet i over førti år med skiftende argument, og at «av sikkerhetsmessige årsaker» fungerer som et autoritativt argument(Agamben, 2014). Han mener at argumentet innfører perspektiver og tiltak vi ellers ikke ville godtatt, og at sikkerhet er i ferd med å erstatte alle andre politiske begrep. Han hevder at flere vestlige demokratier har utviklet seg i retning av å ligne

politistater gjennom økt fokus på sikkerhet. Nazi-Tyskland er et eksempel på et demokrati som ble en politistat og gradvis økte sin maktutøvelse ovenfor borgere gjennom økt registrering, overvåkning og kontroll. Agamben hevder at dersom utviklingen fortsetter, vil stater gå over i en permanent «unntakstilstand» og samfunnet vil med dette avpolitiseres:

«Det som var terskelen for aktiv og ureducerbar politisering, nemlig borgerskapet, vil da nærmest bli en passiv tilstand, der handling og ikke-handling, offentlig og privat tilsløres og sammenblandes. Det som konkretiserer seg i en daglig aktivitet og en livsform begrenser seg nå til en juridisk status og utøvelse av stemmerett»(Agamben, 2014).

Terrorisme vil nok eksistere så lenge det finnes mennesker med vilje til å utføre ekstreme handlinger for å oppnå det de tror på. Derfor er det også vanskelig å vite når «kampen mot terror» er «vunnet»(Syvertsen, 2013). For å sikre seg mot terror må myndigheter mest sannsynlig bare gå langt nok i å sikre seg selv, gjennom at mennesker oppgir egne og at staten fratar rettigheter. I ytterste konsekvens kan dette ende med å beskytte seg med midler som ikke kan overvinnes(Syvertsen, 2013).

Dersom ikke pre-aktiv strafferett er et effektivt tiltak mot terror kan dette tyde på prinsipielle utfordringer for det liberale demokratiet.

4.7 Prinsipielle og langsiktige utfordringer

Pre-aktiv strafferett kan tyde på prinsipielle utfordringer for det liberale demokratiet.

Grunnleggende aspekter utfordres, endres og reduseres. Prinsipielle utfordringer kan bli langsiktige utfordringer, og i ytterste konsekvens føre til at det liberale demokratiet opphører. Pre-aktiv strafferett tyder på at sikkerhet for staten og individet står i fokus, fremfor borger- og menneskerettigheter. Maktfordeling og folkesuverenitet, som de mest grunnleggende aspektene i det liberale demokratiet, utfordres når myndighetene får økte fullmakter under argumentet om økt beskyttelse og sikkerhet.

Dersom tiltakene ikke er effektive kan dette innebære en ytterligere utvikling og at staten i hovedsak fokuserer på negativ sikkerhet. Myndighetene vil da fokusere på å ivareta statens eksistens, suverenitet og integritet. Og, sikkerhet vil kun være et grunnlag for overlevelse. Negativ sikkerhet er ofte relatert til realisme hvor staten skal håndtere trusler og fjerne disse ved bruk av makt. Individenes rettigheter må noen ganger vike for statens interesser, fordi

myndighetene tar hensyn til verden slik den er og ikke slik den burde være. Dette kan tyde på en langsiktig utfordring for det liberale demokratiet.

For et liberalt demokrati omfatter sikkerhetsbegrepet ikke bare statssikkerhet, men også menneskelig sikkerhet og samfunnssikkerhet. Menneskelig sikkerhet er vesentlig i sikkerhetsutviklingen (Fierke, 2007:145). Dette medfører at myndighetene må fokusere på positiv sikkerhet. Det er ikke bare staten som kan identifisere, fjerne eller gjøre noe med trusler. En oppfatning av sikkerhet basert på flere aktører enn staten inkluderer både positive og negative sikkerhetsperspektiver. Og, inkluderer ulike aktører som skal representere staten i et liberalt demokrati; politikere, militæret og samfunnet og ikke-statlige aktører som; individer, næringsliv og media (Hoogensen, 2012:5).

Pre-aktiv strafferett er bare et tiltak av flere tiltak som myndighetene har iverksatt i bekjempelse av terrorisme. Men, omtales som "harde" mottiltak fordi myndighetene anvender statsmakt direkte mot aktørene. Slike tiltak kan være en nødvendighet i et liberalt demokrati for å ivareta offentlig trygghet og enkeltindividets sikkerhet; «*a manifestation of liberal governance*» (Fierke, 2007:113).

Men, maktbruk i form av overvåkning og kontroll som reduserer individets spillerom bør være midlertidig og effektivt. Dette for å ivareta borger- og menneskerettigheter; og muliggjøre politisk frihet. Hensikten med maktbruken må være å bekjempe trusselen der og da (Hoogensen, 2011).

Dersom de prinsipielle utfordringene ikke balanseres og inngrep blir permanente, eller tiltakene utvides ytterligere, så kan prinsipielle utfordringer bli langsiktige. På grunnlag av dette kan pre-aktiv strafferett tyde på langsiktige utfordringer for det liberale demokratiet.

5 Konklusjon

Hensikten med oppgaven har vært å undersøke om pre-aktiv strafferett som tiltak mot terror utfordrer grunnleggende aspekter i vårt samfunn og kan endre vår samfunnsmodell. Den overordnede problemstillingen i min oppgave har vært: «*Representerer pre-aktiv strafferett langsiktige og prinsipielle utfordringer for det liberale demokratiet, og hvilke aspekter er det i så fall som utfordres?*»

For å besvare problemstillingen skal jeg nå oppsummere og besvare de tre spørsmålene:

1) Hvilke aspekter i det liberale demokratiet utfordres ved at strafferetten er pre-aktiv? 2) Kan pre-aktiv strafferett tyde på prinsipielle utfordringer for det liberale demokratiet? 3) Kan pre-aktiv strafferett tyde på langsiktige utfordringer for det liberale demokratiet?

Hovedelementene i den norske samfunnsmodellen er representativt folkestyre, maktfordeling mellom lovgivende, utøvende og dømmende makt, krav til lovforankring, forutberegnelighet og forholdsmessighet ved statens maktutøvelse ovenfor borgere. Og, skranker for flertallets og myndighetenes mulighet til å gjøre innskrenkninger i individets borger- og menneskerettigheter. Dette gjør at Norge defineres som en rettsstat og et liberalt demokrati. Utviklingen i sikkerhetspolitikken har gått i retning mot å forebygge og komme terror i forkjøpet. Dette gjelder både med militære virkemidler og sivile; strafferettslige. I bekjempelse av terrorisme så har norske myndigheter å bli stilt ovenfor vanskelige dilemmaer i vurderingen av om grunnleggende prinsipper i det liberale demokratiet skal tilsesettes for å bekjempe terror(Engene, m.fl, 2008:37). Pre-aktiv strafferett som tiltak mot terror innebærer kriminalisering av forberedelseshandlinger og medfører endring i både strafferettens og forebyggingens karakter. I undersøkelsen har jeg redegjort for at endringene på ulike måter kan utfordre grunnleggende prinsipper i det liberale demokratiet. Aspektene som kan utfordres ved at strafferetten er pre-aktiv er; maktfordelings- og folkesuverenitetsprinsippet, tradisjonelle og sentrale rettsprinsipper og rettssikkerhetsgarantier, og individets borger- og menneskerettigheter.

Jeg har videre undersøkt om pre-aktiv strafferett kan tyde på prinsipielle utfordringer for det liberale demokratiet. Aspektene som utfordres som følge av pre-aktiv strafferett kan tyde på at myndighetene prioriterer sikkerhet fremfor individuelle rettigheter. Går myndighetene for langt i å vektlegge hensynet til trygghet og sikkerhet, kan det skape for mange begrensninger for borgerne. Borgere må inneha et minimum av rettigheter for å sikre politisk frihet og likhet, legitimere statens makt og gjøre beslutninger og prosesser demokratiske. Rettighetene skal også fungere som skranker for flertallets og myndighetenes mulighet til å gjøre innskrenkninger i disse. Tiltak som iverksettes for å bevare sikkerhet i et liberalt demokrati må være hjemlet i lov for å sikre borgerne mot vilkårlighet og maktmisbruk.

Pre-aktiv strafferett medfører at myndighetene har økte fullmakter. Noen av disse fullmaktene ligger i et grenseland i forhold til rettssikkerhetsprinsipper og garantier som rettsstaten bygger på. Men, endringene kan enda ikke betegnes eller defineres som brudd på disse.

Domfellelsesrate vil bli viktig i denne forbindelse. Rettsprosessene kan bli et mål på om tiltakene er effektive og akseptable i rammen av rettsstaten.

I menneskerettighetene erkjennes det at det finnes situasjoner hvor staten kan og må foreta inngrep i individers rettigheter for å sikre andre. Myndighetene kan gjøre inngrep i rettigheter under normale tilstander dersom inngrepet vurderes som nødvendig i et demokratisk samfunn. Dette innebærer at myndighetene kan vedta straffebestemmelser som griper inn i rettigheter på grunnlag av hensynet til individets og «rikets sikkerhet». Men, et inngrep må være akseptabelt og effektivt, og ikke sette rettigheter helt til side eller være inngrep i rettigheter som er absolutte (Engene, m.fl, 2008:37). Og, borgere må forstå rekkevidden av inngrepet. Rettighetene skal gi borgere mulighet til å skape en reell opposisjon til den regjerende makten. Dersom borgere ikke oppfatter at de har rettigheter som sikrer maktfordeling og folkesuverenitet, kan samfunnet få en maktforskyvning. Avstanden mellom borgere og myndigheter vil kunne øke og maktbalansen blir ujevn. Inngrep i form av maktbruk som begrenser borgeres spillerom må tilstrebes å være midlertidig. Inngrep i rettigheter gjør Norge mindre demokratisk.

Drøftingen har i lys av dette vist at pre-aktiv strafferett medfører endringer som kan oppfattes som og tyde på prinsipielle utfordringer for det for det liberale demokratiet.

Jeg har videre undersøkt om pre-aktiv strafferett kan tyde på langsiktige utfordringer for det liberale demokratiet. Det som har hatt størst betydning for norsk politikk for terrorbekjempelse identifiseres som; endringer i trusselbildet, internasjonale forpliktelser og symbolpolitikk (Engene, 2008:143). I 2015 hevder PST at den nasjonale sikkerhetstrusselen har en negativ utvikling. Dersom tiltakene som er iverksatt ikke er effektive og terroren ikke avtar, kan konsekvensen være at myndigheter ønsker å iverksette strengere tiltak for å ivareta «rikets» og individets sikkerhet. Det vil være uenighet i befolkningen i forhold til hvilke tiltak som anses som akseptable. Jeg har synliggjort at store deler av befolkningen kan være villige til å oppgi rettigheter for trygghet og akseptere strengere tiltak fra myndighetene. Borgere som oppgir egne rettigheter vil få redusert mulighet til å utøve politisk frihet og gjøre prosesser demokratiske. Men, det er for tidlig å si om dette er en varig endring i norsk politikk.

I et liberalt demokrati bør maktbruk som innebærer inngrep i rettigheter være midlertidig og effektivt. Myndighetene bør i hovedsak håndtere trusler fokusert på både positiv og negativ sikkerhet. Statlig maktbruk er effektiv når det fjerner en trussel. Det er vanskelig å vite når

«kampen mot terror er vunnet». Stor usikkerhet er knyttet til terror som trussel og risikoen for terrorangrep. For å sikre seg mot terror må myndigheter sannsynligvis bare gå langt nok i å sikre seg selv, gjennom at mennesker oppgir egne rettigheter og at staten fratrukket rettigheter. I ytterste konsekvens vil dette føre til at det liberale demokratiet opphører. Dersom ikke prinsipielle utfordringer balanseres, håndteres eller opphører, og utviklingen fortsetter ved at myndighetene ytterligere endrer, reduserer eller fjerner borgeres rettigheter, kan dette tyde på langsiktige utfordringer for det liberale demokratiet.

Jeg har belyst og drøftet at pre-aktiv strafferett medfører endringer i strafferettens og forebyggingens karakter. Undersøkelsen viser at endringene kan utfordre og utfordrer grunnleggende aspekter i det liberale demokratiet. Jeg har drøftet at utviklingen i sikkerhetspolitikk og pre-aktiv strafferett som et tiltak mot terror, kan tyde på prinsipielle og langsiktige utfordringer for det liberale demokratiet. Noe som kan føre til at vår samfunnsmodell endres. Pre-aktiv strafferett kan derfor representere langsiktige og prinsipielle utfordringer for det liberale demokratiet.

Men, undersøkelsen viser at det fortsatt kan være for tidlig å konkludere med at prinsipielle utfordringer er varige utfordringer. Derfor kan det være for tidlig å konkludere med at pre-aktiv strafferett faktisk representerer langsiktige og prinsipielle utfordringer.

Referanseliste:

Litteratur:

Berlin, Isaiah: *Frihetens grenser*, J.W. Cappelens forlag, 1961

Bernt, Jan Fridthjof; Mæhle, Synne Sæther: *Rett, samfunn og demokrati*, Gyldendal Norsk Forlag AS, 2007

Burchill, Scott; Linklater, Andrew; Devetak, Richard; Donnelly, Jack; Nardin, Terry, Paterson, Matthew; Reus-Smit, Christian; True, Jacqui: *Theories of International Relations*, 4th.ed, Palgrave Macmillan, 2009

Collier, David; Hildago, Fernando Daniel; Maciuceanu, Andra Olivia: *Essentially contested concepts: Debates and applications*, i *Journal of Political Ideologies* (October 2006), 11(3), 211–246, Routledge Taylor & Francis Group, 2006

Dahl, Arne Willy: *Håndbok i militær folkerett*, Cappelens akademiske forlag, Oslo, 2003

Dahl, Robert A.: *Democracy and its critics*, Yale University Press, 1989

Dahl, Rober A.: *On Democracy*, Yale University Press, 1998

Det kongelig justis- og beredskapsdepartementet: *Felles trygghet - felles ansvar Handlingsplan for å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme*, 2010

Det kongelige justis- og beredskapsdepartementet: *For rettsikkerhet og trygghet i 200 år – Festskrift til justis- og beredskapsdepartementet 1814-2014*, 2014

Engene, Jan Oskar; Nordenhaug, Iselin: *Norge i kamp mot terrorisme*, Universitetsforlaget, 2008

Fierke, K.M; *Critical Approaches to International Security*, Polity Press, 2007

Fisher, David: *Morality and War- Can War be Just in the Twenty-first Century?*, Oxford University Press, 2011

Gisle, Jon: *Jusleksikon*, Kunnskapsforlaget, 2007

Hoogensen Gjørsv, Gunhild; *Security by any other name: negative security, positive security, and a multi-actor security approach*, Artikkel, British International Studies Association, 2012

Hovi, Jon; Malnes, Raino: *Normer og makt – innføring i internasjonal politikk*, Abstrakt forlag, 2001

Husabø, Erling Johannes: *Grenser for kriminalisering av førebuingshandlingar og bruk av skjulte tvangsmidlar mot terrorisme I ein demokratisk rettsstat*, innspill til 22.juli-kommisjonen, 2012

Husabø, Erling Johannes: *Pre-aktiv strafferett*, s 97-106, i Tidsskrift for strafferett 1., 2003

Husabø, Erling Johannes: *Strafferetten og kampen mot terrorismen*, s 180-194, i Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskap, 2004

Jebens, Sverre Eirik: *Menneskerettigheter i straffeprosessen*, J.W. Cappelens Forlag as, 2004

Johannessen, Asbjørn; Kristoffersen, Line; Tuft, Per Arne: *Forskningsmetode*, Abstrakt forlag, 2004

Johansen, Sigrid Redse; Staib, Jacob Thomas: *Jus og militærmakt*, Gyldendal Norsk Forlag AS, 2009

Kippe, Harald; Seiersten, Asmund: *Alminnelig strafferett*, Forlaget Vett & Viten AS, 2004

Locke, John: *Second Treatise of Government*, oversatt og redigert av Bennett, Jonathan, 2005

Lomell, Heidi Mork: *Bedre føre var? Menneskerettslige konsekvenser av en pre-aktiv strafferett*, s 79- 95 i *...men er det rett? Om politiet og menneskerettighetene*, PHS Forskning 2011:4, Politihøgskolen, 2011

Lunde, Nils Terje; Matlary, Janne Haaland: *Etikk og militærmakt*, Gyldendal Norsk Forlag AS, 2009

Michalsen, Dag(red.): *Unntakstilstand og forfatning*, Pax Forlag, 2013

Mill, John Stuart: *On Liberty*, Batoche Books Limited, 2001

Montesquieu, Charles: *The Spirit of Laws*, The University of Chicago, 1988

Munck, Gerardo L: *What is Democracy? A Reconceptualization of the Quality of Democracy*, i Committee on Concepts and Methods Working Paper Series, University of Southern California, 2014

Rieker, Pernille; Carlsnaes, Walter(red.): *Nye utfordringer for europeisk sikkerhetspolitikk*, Universitetsforlaget, 2009

Ringvej, Mona R: *Makten og ordene*, Humanist Forlag AS, 2011

Rousseau, Jean-Jacques: *The social contract*, Wordsworth Editions Limited Cumberland House, 1998

Sejersted, Francis: *Demokrati og rettsstat*, Pax Forlag A/S, 2001

Stene, Morten: *Vitenskapelig forfatterskap*, KOLLE forlag, 2003

Syvertsen, Trude Helen: *Drøft ulike forhold knyttet til denne 'krigen', dens forløp inkludert problematiske aspekter, mulighetene for å lykkes etc.*, Eksamensoppgave KOSIFF, 2013

The Council of Europe: *Human rights and the fight against terrorism - The Council of Europe Guidelines*, Council of Europe Publishing, 2005

Wessel-Aas, Jon: *Kan ideen om den liberale, demokratiske rettsstat overleve hvis samfunnsvern blir politikkenes overordnede mål? I: "Tidsskrift for strafferett – 10 år jubileumsnr"*. Mars 2011

Wessel-Aas, Jon: *Krigen mot terror og den norske rettsstaten*, fokusartikkel I Internasjonal politikk 1/2012, Universitetsforlaget, 2012

Øverenget, Einar: *Terrorens ansikt*, i Aftenposten, 2013

Aal, Jørgen: *Rettsstat og menneskerettigheter*, 2. utgave, Fagbokforlaget, 2007

Norske lover:

Endringslov om datalagringsdirektivet: *Lov om endringer i ekomloven og straffeprosessloven mv. (gjennomføring av EUs datalagringsdirektiv i norsk rett)*, 15. april 2011, sist endret 1 oktober 2015

Grunnloven: *Kongerike Norges Grunnlov*, 17. mai 1815, sist endret 1 juni 2015

Politiloven: *Lov om politiet(politiloven)*, 4 august 1995, sist endret 1 oktober 2015

Straffeprosessloven: *Lov om rettergangsmåten i straffesaker(Straffeprosessloven)*, 22 mai 1981, sist endret 2 oktober 2015

Straffeloven 1902: *Almindelig borgerlig Straffelov(Straffeloven)*, 22 mai 1902, sist endret/opphevet 1 oktober 2015

Straffeloven 2005: *Lov om straff(straffeloven)*, 20 mai 2005, sist endret 16 mai 2015

Konvensjoner:

EMK: *Den europeiske menneskerettskonvensjonen med protokoller(norsk oversettelse)*, Roma 4 november 1950

SP-konvensjonen: *FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter*, 16 desember 1966

Rapporter:

Det norske menneskerettighetshuset: *Menneskerettigheter i klemme*, 2002

Senter for forskning på sivilsamfunn & frivillig sektor: *Ett år etter 22.juli – Har rosetoget gått?*, 2012

Offentlige dokumenter:

Meld.St.21(2012-2013): *DET KONGELIGE JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET - Terrorberedskap — Oppfølging av NOU 2012: 14 Rapport fra 22.juli-kommisjonen*

NOU 2009: 1: *FORNYINGS- OG ADMINISTRASJONSDEPARTEMENTET - Individ og integritet — Personvern i det digitale samfunnet*

NOU 2009: 15: *DET KONGELIGE JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET - Skjult informasjon – åpen kontroll — Metodekontrollutvalgets evaluering av lovgivningen om politiets bruk av skjulte tvangsmidler og behandling av informasjon i straffesaker*

NOU 2012: 2: *DET KONGELIGE UTENRIKSDEPARTEMENTET - Utenfor og innenfor — Norges avtaler med EU*

NOU 2012: 14: *STATSMINISTERENS KONTOR - Rapport fra 22.juli-kommisjonen*

Prop. 131 L (2012-2013): *DET KONGELIGE JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET - Endringer i straffeloven 1902 og straffeloven 2005 mv. (forberedelse av terror m.m.)*

Prop. 49 L (2010-2011): *DET KONGELIGE JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET - Endringer i ekomloven og straffeprosessloven mv. (gjennomføring av EUs datalagringsdirektiv i norsk rett)*

Prop. 50 S (2010-2011): *DET KONGELIGE UTENRIKSDEPARTEMENTET - Samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2006/24/EF om lagring av data fremkommet ved bruk av offentlig elektronisk kommunikasjonstjeneste eller offentlig elektronisk kommunikasjonsnett (datalagringsdirektivet)*

Internettreferanser:

Agamben, Giorgio: *Sikkerhet ødelegger demokratiet*, Le Monde Diplomatique, 2014
www.lmd.no/?p=13362

FN-sambandet: *Den europeiske menneskerettighetsdomstol*,
www.fn.no/Tema/Folkerett/Folkerettslige-domstoler/Den-europeiske-menneskerettighetsdomstol-EMD, 11. november 2015

FN-sambandet: *Hva er menneskerettigheter?*, www.fn.no/Tema/Menneskerettigheter/Hva-er-menneskerettigheter, 11.november 2015

FN-sambandet: *Hva er terrorisme?*, www.fn.no/Tema/Terrorisme/Hva-er-terrorisme, 11.november 2015

FN-sambandet: *Resolusjoner og konvensjoner*, www.fn.no/Tema/Terrorisme/Ressurser/Resolusjoner-og-konvensjoner, 11.november 2015

Hoogensen Gjørsv, Gunhild: *Tillit gir sikkerhet*, i Dagsavisen 2011
www.nymeninger.no/alle_meninger/cat1003/thread173416, 11.november 2015

Stortinget: *Parlamentarismen i dag*, www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Storting-og-regjering/Parlamentarismen-i-dag, 11.november 2015

VG: PST: *Litt flaks om man fanger opp en soloterrorist*
www.vg.no/nyheter/innenriks/politiets-sikkerhetstjeneste-pst/pst-litt-flaks-om-man-fanger-opp-en-soloterrorist/a/23379421, 11.november 2015

Kildeverktøy:

Lovdata, www.lovdata.no