



DET KONGELIGE
FORSVARSDPARTEMENT

28 OKT 2014

Justis- og beredskapsdepartementet

Tidl. ref.
14/3893

Vår ref.
2014/01444-8/FD II 5/EMS/051.1

Dato
24 OKT 2014

**HØRING - FORSLAG OM KRIMINALISERING AV VISSE HANDLINGER
KNYTTET TIL VÆPNET KONFLIKT (FREMMEKRIKERE)**

1. Innledning

Viser til høringsnotat mottatt i Forsvarsdepartementet (FD) 4. juli 2014.

Forsvarsdepartementet (FD) har vurdert forslaget fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD). FD deler JD sin bekymring for islamistiske terrorister og den økende trusselen i så måte. FD er likevel usikker på om generell kriminalisering av deltakelse i og rekruttering til interne væpnede konflikter er den riktige veien å gå for å få bukt med problemet. Både hensynet til hvordan straffebudene står seg mot prinsippene i humanitærretten, straffebudenes innhold med tanke på forutberegnelighet og presisjon og de prinsipielle sidene ved begrunnelsen, har vært avgjørende for konklusjonene.

FD ser likevel at det kan være ønskelig å kriminalisere deltakelse i væpnede konflikter i visse tilfeller. Høringsuttalelsen vil derfor påpeke utfordringene med et generelt forbud, samt komme med et forslag om å utrede spørsmålet om en bearbeiding og videreføring av gjeldende fullmaktslov av 19. mars 1937 nr. 1.

2. Drøfting

2.1 FNs sikkerhetsrådsresolusjon

I det følgende fokuseres det på overordnede og mulige politiske konsekvenser knyttet til lovforlaget.

FNs nylig vedtatte sikkerhetsrådsresolusjon 2178 om «Threats to International Peace

and Security Caused by Terrorist Acts» pålegger medlemslandene å innføre bestemmelser som hindrer deres deltakelse i terrorhandlinger i utlandet. Etter en gjennomgang av resolusjonen anser FD at norsk straffelovgivning allerede oppfyller forpliktelsene som følger av den.

2.2 *Bør den rene deltakelse være straffbar?*

Faktaopplysningene og vurderingene fra PST og E-tjenesten gir et godt bilde av den nåværende trusselsituasjon. Et av hovedhensynene bak gjeldene lovforslag er å begrense terrorfaren. Spørsmålet som dermed kan stilles er hvilken kausal sammenheng det er mellom trusselvurderingene og utformingen av straffebud som på prinsipielt grunnlag ønsker å kriminalisere deltakelse i interne væpnede konflikter mv. Hvis målet med bestemmelsene er å hindre terror på norsk jord er det betimelig å spørre seg om et slikt forbud virkelig er egnet til å hindre at potensielle terrorister får «opplæring i bruk av våpen og eksplosiver»¹ og at det skapes «et sterkere skandinavisk islamistisk miljø»². Mennesker som bestemmer seg for å reise til konfliktområder for å kjempe en religiøs kamp med alle tilgjengelige midler vil kunne ha en overbevisning som går lenger enn at den stoppes av et forbud mot deltakelse. Et forbud som straffer deltakelsen vil nødvendigvis ha liten effekt på en person som allerede har bestemt seg for å delta i terror- og krigshandlinger, handlinger som allerede rammes av straffebestemmelser med høy strafferamme.

Det andre hovedhensynet bak lovforslaget er at det ønskes et forbud mot deltakelse på generelt grunnlag i intern væpnet konflikt fordi det ikke er ønskelig at nordmenn eller mennesker som er bosatt i Norge deltar i væpnede konflikter. Det er dog ikke opplagt at all deltakelse som rammes av lovforslaget er uønsket. «Nykriminaliseringer bør ha en mest mulig prinsipiell begrunnelse» og deltakelse som opinionen mener er i «det godes tjeneste»³ må av denne grunn også være straffbar. Dette illustrerer utfordringene med kriminalisering av den rene deltakelse. Fordi straffebudet må inneholde objektive kriterier vil også den legitime deltakelse i væpnet konflikt være straffbar. Dette er uheldig og lite ønskelig da det kan føre til at handlinger som overhodet ikke anses som straffverdige blir belagt med straff. F. eks. nordmenn som tar til våpen mot ISIL i Irak eller Syria for å beskytte sivilbefolkningen. Et straffebud som også rammer deltakelse «i det godes tjeneste» anses som for vidtrekkende. Hva som utgjør straffbar deltakelse i væpnet konflikt må stå i sammenheng med den allmenne rettsoppfatning.

I tillegg kommer hensynet til at slike bestemmelser i enkelte tilfeller vil kunne bidra til undergraving av humanitærretten. Det vises i den anledning spesielt til begrepet «militær virksomhet» i høringsnotatets forslag §§ 133, 133a og 133b. Det er såpass vidtrekkende at det rammer sivile i hjelpefunksjoner som sanitetstjeneste. Kriminalisering av slik deltakelse kan føre både til at personer vil vegre seg mot å reise til konfliktområder for å utøve sanitetstjeneste, samt at det legitimerer at f. eks.

¹ Høringsnotatet punkt 1.2 side 3

² Høringsnotatet punkt 1.2 side 4

³ Høringsnotatet punkt 1.4

sanitetspersonell i større grad likestilles med krigere og derfor lettere kan anses som legitime mål av en fiende. Dette harmonerer ikke med det fundamentale «distinksjonsprinsippet» i humanitærretten som fastlegger at hverken sivile eller sanitetspersonell skal kunne angripes.

Videre er det betenkelig at de nevnte lovforslag kriminaliserer den rene deltakelse, uavhengig av om man deltar på den ene eller andre siden av konflikten. Dette kan leses som at Norge som stat, i alle interne væpnede konflikter som rammes av forbudet, mener at en ikke-statlig militær gruppe per definisjon er illegitim. Videre fordrer en praktisk anvendelse av en slik straffebestemmelse at påtalemyndigheten klassifiserer konflikten og således indirekte sier noe om de stridende parters legitimitet, eller mangel på sådan. Hvis påtalemyndigheten mener at en type deltakelse er straffbar antas det at dette vil spore en reaksjon hos den som rammes. En part i væpnet konflikt som blir oppfattet som illegitim, uavhengig av politisk ståsted eller agenda, vil kunne utvise mindre vilje til å oppfylle sine humanitærrettslige forpliktelser. Et av de viktigste hensynene bak humanitærretten er å få alle involverte til å forholde seg til de samme «krigens regler». Det er viktig at straffebestemmelser på området ikke rokker ved dette hensynet.

Til sist vises det til høringsnotatets § 86c om forbud mot væpnet angrep mot norske og allierte styrker i utlandet. Dette forslaget gjør det i praksis straffbart for stridende med privilegier (lovlig stridende) med norsk statsborgerskap å angripe norske og allierte styrker. Av samme hensyn som nevnt i forrige avsnitt må det utvises forsiktighet med å gi straffebestemmelser som favoriserer en part foran en annen, eller sagt på annen måte - straffebestemmelser som tar stilling i konflikten. Derfor er det også straffrihet for lovlig utførte krigshandlinger i norsk rett.

Problemstillingene nevnt under dette punkt antas å være bakgrunnen for at ingen land det er naturlig for Norge å sammenligne seg med har innført tilsvarende bestemmelser i sin straffelovgivning⁴. Den type bestemmelser det finnes eksempler på er derimot fullmaktsbestemmelser som forbyr aktivitet som knyttes til deltakelse i terrororganisasjoner og væpnede konflikter. For eksempel har Storbritannia gjennomført tiltak hvor de hindrer utreise for personer de mistenker skal delta i terrorhandlinger eller bistå terrororganisasjoner. I tillegg vurderes å nekte egne statsborgere innreise hvis det er fare for terror. Tyskland har vedtatt forbud mot medlemskap i visse terrororganisasjoner.

⁴ Høringsnotatet punkt 3.2

2.3 *Lovforslagene*

2.3.1 *Rekruttering til deltakelse i væpnet konflikt*

I det følgende beskrives i hovedsak konsekvenser knyttet til lovforslagenes materielle innhold.

Drøftelsen i høringsnotatet behandler ikke i særlig grad avgrensningen mellom rekruttering til militær virksomhet og rekruttering til virksomhet som ligger tett opp til militær virksomhet. Denne grensegangen er vanskelig og kan illustreres med et eksempel hvor en norsk gruppe mennesker bestemmer seg for å dra til en landsby i Syria eller Irak for å forsvare landsbyen mot angrep fra ISIL eller andre. De utstyres selv med våpen og øver og trener, men har ingen tanke om å bruke makt utover selvforsvar på vegne av beboerne i landsbyen eller seg selv. De ønsker heller ikke å ta part i konflikten, men kun å beskytte og hjelpe sivilbefolkningen. Denne problemstillingen kan også være aktuell i forbindelse med rekruttering til private sikkerhetselskaper.

Som adressert, også under tidligere punkter, kan definisjonen av «militær virksomhet» fremstå som noe vid og en mer presis avgrensning kan være ønskelig. Videre, som nevnt av andre høringsinstanser, kan det humanitærrettslige begrepet «direkte deltagende i fiendtligheter» gi en mer hensiktsmessig og presis avgrensning av hva som bør rammes av bestemmelsen, eventuelt kan innholdet i «militær virksomhet» fastlegges nærmere.

2.3.2 *Deltakelse i væpnet konflikt*

Lovforslaget legger opp til et skille mellom deltakelse i væpnede konflikter som reguleres av Genèvekonvensjonenes felles artikkel 3 (FA3) og deltakelse i en intern væpnet konflikt som oppfyller kravene til Genèvekonvensjonenes annen tilleggsprotokoll artikkel 1 (TP2). Skillet tillegges avgjørende betydning med hensyn til straffbarhet. En sådan avgrensning av straffeansvaret fremstår som lite hensiktsmessig. Høringsnotatet tar for seg noen uheldige sider ved et slikt skille, men konkluderer med at skillet bør stå.

For det første legger et slikt skille opp til en meget vanskelig bevissituasjon fordi det alltid vil være delte meninger både under og etter konflikten om hvordan konflikten skal klassifiseres. For borgerne blir det følgelig også vanskelig å vite på forhånd om handlingen er straffbar eller ikke. For det andre er det lite sannsynlig at deltakelse i en konflikt blir mer eller mindre straffverdig avhengig av om den faller inn under FA3 alene eller fyller kravene til TP2, artikkel 1. Terrorister med bakgrunn fra en TP2-konflikt vil kunne gjøre akkurat like mye skade som andre terrorister. Som eksempel vises det til at ISIL kan tenkes å fylle alle kravene i TP2, artikkel 1. Konklusjonen i

høringsnotatet, som sier at «faren for radikaliserings og voldshandlinger»⁵ er mindre ved retur til Norge hvis deltakelsen knytter seg til en TP2-konflikt, deles derfor ikke av FD.

Det som er sagt ovenfor om begrepet «militær virksomhet» gjelder følgelig også her.

Diskusjonene i høringsnotatet⁶ om inkludering av en rettstridsreservasjon og om at bare internasjonale konflikter skal omfattes illustrerer behovet for å sørge for at bestemmelsen ikke rammer for vidt. Det er utfordrende å avgrense virkeområdet til ikke å ramme legitime handlinger samt å hindre at bestemmelsen får et innhold som undergraver prinsippet om at alle parter i en konflikt må følge krigens regler. Høringsnotatet konkluderer med at den negative innvirkningen straffebudet kan ha på ikke-statlige væpnede styrker begrenses av at forbudet kun rammer norske borgere eller personer bosatt i riket⁷. Selv om få personer rammes av bestemmelsen så er signaleffekten uheldig og bør hensyntas. Effekten av at store eller flere land adopterer samme type forbud vil kunne ha negativ innvirkning på ikke-statlige aktørers etterlevelse av humanitærretten. Norge som en av statene med samme type straffebestemmelse vil da ikke kunne protestere på annen måte enn å fjerne bestemmelsen i intern rett.

2.3.3 Væpnet angrep på norske styrker i utlandet

Bestemmelsen rammer nordmenn som i fremmed stats væpnede styrker deltar i lovlige krigshandlinger mot norske styrker. Hovedregelen er, som nevnt tidligere, at lovlige krigshandlinger som begås i internasjonale væpnede konflikter er straffrie i norsk rett. FD er positive til at handlinger som setter norske styrker i fare belegges med straff. Dette må likevel veies opp mot hvilke negative konsekvenser en straffebestemmelse kan ha for partenes etterleving av humanitærretten. En motpart som er tilbøyelig til ikke å følge krigens regler kan utgjøre like stor, om ikke større, fare enn de få nordmenn som måtte delta på motpartens side i en gitt væpnet konflikt. Flere handlinger mot den norske stat som begås i krigstid vil uansett rammes av allerede eksisterende straffebud om landssvik, spionasje mv. Voldelige handlinger mot norske styrker i interne væpnede konflikter vil også i stor grad være straffbare etter norsk rett. Prinsippet om at partene i en væpnet konflikt er underlagt de samme krav er sentralt i humanitærretten. Det kan derfor være problematisk at norske styrker gis et bedre vern enn motstanderen. Spesielt i internasjonal væpnet konflikt kan denne bestemmelsen rokke ved dette prinsippet.

3. Alternativt forslag

Fordi det er ønskelig og fordi det antas å være i tråd med allmenn rettsoppfatning at deltakelse i visse konflikter bør kunne forbyes, foreslås det å utrede nærmere

⁵ Høringsnotatets punkt 4.3.2.1

⁶ Høringsnotatets punkt 4.3.2.2

⁷ Høringsnotatets punkt 4.3.1

hensiktsmessigheten av å opprettholde fullmaktsloven av 19. mars 1937 nr. 1, om enn i revidert form. Denne fullmaktsloven gir regjeringen anledning til å forby deltakelse i væpnede konflikter ut i fra en konkret vurdering knyttet til den aktuelle konflikt. For eksempel viste det seg at deltakelsen til de tidligste syriakrigerne ble sett på med en viss sympati, fordi man anså at de kjempet mot et urettferdig og brutalt regime. Senere har utviklingen gått i retning av at utreise fra Norge for delta i krigen i Syria fører med seg en rekke uheldige konsekvenser både med hensyn til ideologi, radikalisering og opplæring i metoder egnet for terrorisme. Med en fullmaktsbestemmelse kan det tas hensyn til de konkrete forhold i væpnede konflikter og et forbud mot deltakelse kan tilpasses de rådende forhold og den alminnelige rettsoppfatning. Slik unngås også utforming av et generelt straffebud med stor virkekrets og desto mindre forutberegnelighet. Spesielt anses det som fordelaktig at det ikke må utformes straffebestemmelser som henviser til folkerettslige definisjoner hvis innhold kan være utfordrende å ta stilling til, både før og etter gjerningstidspunktet. I tillegg vil tilfeller av deltakelse i væpnet konflikt, som er i norsk interesse og som anses aktverdig, ikke rammes av et straffebud. Videre unngås også bruk av rettstridsreservasjoner og de (nødvendigvis) politiske klassifiseringsvurderingene i tilknytning til den aktuelle konflikt vil i hovedsak gjort av regjeringen, og i mindre grad av påtalemyndigheten.

Med hilsen



Henning Vaglum (e.f.)
ekspedisjonssjef

for 
Geir Anders Fagerheim
avdelingsdirektør