

## HØRINGSUTTALELSE TIL FORSLAGET OM KRIMINALISERING AV VISSE HANDLINGER KNYTTET TIL VÆPNET KONFLIKT (FREMMEDEKRIGERE)

International Law  
and Policy Institute  
(ILPI) AS

P.O. Box 1619 Vikka  
NO-0119 Oslo, Norway  
info@ilpi.org  
+47 22 54 98 00  
Org. 997 914 694

**International Law and Policy Institute (ILPI)** sto ikke på listen over høringsinstanser for dette lovforslaget (Snr.14/3892), fremmet av Lovavdelingen i juli 2014. ILPIs Senter for Humanitærrett leverer derfor høringsuttalelse på eget initiativ.

### Oppsummering

Forslaget fra Justisdepartementet inneholder tre separate lovforslag. Dette gjelder:

1. Forslag om en generell kriminalisering av deltakelse i væpnet konflikt i § 133 a (nykriminalisering). Forslaget er avgrenset mot norske soldater.
2. Forslag om å (utvide) kriminalisering av rekruttering til militær virksomhet i § 133.
3. Forslag om endring av § 86 c og d for å styrke norske (og allierte) styrkers vern i utlandet.

Høringsuttalelsen behandler de tre forslagene hver for seg. Kort oppsummert konkluderer ILPIs høringsuttalelse på følgende vis:

- (1) Begge alternative lovforslag til ny § 133a om kriminalisering av deltakelse i konflikt rammer for bredt, og til dels feil. Forslaget vil kunne medføre endel negative sidevirkninger som er utilsiktede. Videre vil forslaget binde opp norske myndigheter på et område hvor politisk handlefrihet og fleksibilitet må anses å være viktig av sikkerhetspolitiske årsaker. Virkningene i forhold til flere av disse effektene synes ikke å være tilstrekkelig overskuet i det lovforarbeidet som er gjort hittil. ILPI er derfor av den oppfatning at hovedformålet i lovforslaget kan og bør oppnås gjennom mindre vidtrekkende og mer målrettede lovtiltak. Alternativt bør en generell nykriminalisering i § 133a utredes på en mer grundig måte.
- (2) En utvidet kriminalisering av rekruttering i § 133 er på sin plass. ILPI er av den oppfatning at FN Sikkerhetsråds resolusjon 2178 (2014), som pålegger stater å kriminalisere *fremmede terroristkrigere*, dekker noe av det samme området som lovforslaget, men

tilsynelatende med klarere og mer håndterbare avgrensninger. Resolusjonen har bl.a. en definisjon av fremmede terroristkrigere. Norge er folkerettslig forpliktet til å følge opp denne sikkerhetsrådsresolusjonen vedtatt under FN-Paktens kapittel 7. Både forbund og rekrutteringsforbud rammes av resolusjonen, og ILPI mener det vil være klokt å legge lovforslaget tett opp til den folkerettslige utviklingen i kjølvannet av resolusjon 2178.

- (3) ILPI støtter forslaget om endring av § 86 c og d for å styrke norske (og allierte) militære styrkers vern i utlandet.

## 1. Nykriminalisering av deltakelse i væpnet konflikt.

Høringsnotatet forslår en generell kriminalisering av deltakelse i væpnet konflikt i § 133 a (nykriminalisering). Forslaget til §133a har to alternative formuleringer:

### Alternativ [1]

Den som [på rettsstridig måte] deltar i militær virksomhet i en [internasjonal] væpnet konflikt, straffes med fengsel inntil 6 år med mindre vedkommende deltar på vegne av en statlig [eller en sammenlignbar ikke-statlig] styrke. Medvirkning straffes på samme måte.

### Alternativ [2]

Den som tar aktivt del i fiendtlighetene i en [internasjonal] væpnet konflikt straffes med fengsel inntil 6 år, med mindre vedkommende deltar på vegne av en statlig styrke [som [faller inn under gruppen av stridende som etter folkeretten skal gis strafferettslig immunitet] [deltar på vegne av styrker som nevnt i Gevenekonvensjonenes tilleggsprotokoll II av 1977 artikkel 1 nr1].

## 1.1 Generelle betraktninger

Som høringsnotatet presiserer, er det skille mellom internasjonale (mellomstatlige) og ikke-mellomstatlige væpnede konflikter på vesentlige punkter. Hovedskillet gjelder nettopp folkerettens pålegg om (strafferettslig) immunitet for regulære soldater, samt visse irregulære styrker som opptrer på vegne av en stat i *mellomstatlige* konflikter (GK III artikkel 4A), eller TPI artikkel 44 dersom begge stater har godtatt den utvidede definisjonen.

Dette innebærer at Norge ikke vil ha anledning til å straffeforfølge utenlandske statsborgere som sloss mot Norge i en mellomstatlig konflikt så lenge de opptrer på en måte som gjør at de beholder immunitetsprivilegiet (unnlater å involvere seg i spionasje og lignende). Krigsforbrytelser er ikke omfattet av

immuniteten. I slike tilfeller er det en *plikt* til å straffeforfølge (eller å utlevere).

Norske soldater som opptrer på ordre fra den norske stat kan (med visse unntak) ikke straffes i Norge for handlinger som soldaten har blitt beordret til, såfremt det ikke har forekommet brudd på internrettslige straffebud. Dette gjelder uavhengig av klassifisering av konflikten, hjemme eller ute.

Folkeretten setter med andre ord én hoved-begrensning på hva lovgiver har anledning til å straffebelegge: Man kan ikke straffeforfølge deltakelse for soldater (eller visse irregulære) som deltar på vegne av annen stat i væpnet konflikt mot Norge eller våre allierte. Dette er begrenset til mellomstatlig konflikt. Som høringsforslaget nevner på s. 29, utgjør landssviksbestemmelser i praksis et nasjonalitetsunntak i den forstand at *nordmenn* som sloss mot Norge på vegne av andre land ikke har immunitet. Dette kan ses under to synsvinkler:

(1) Landssviksbestemmelsene er et folkerettslig unntak fra immunitetsreglene, som gjør at alle handlinger en soldat har utført mot sin statsborgernasjon likevel er straffebelagt (på samme måte som spionasje og lignende), eller

(2) Straffeforfølgingen vil ikke være rettet mot de handlingene som vedkommende har utført i kraft av å være soldat (kollektiv, statusbasert immunitet). Det er det å *søke/skaffe* slik status mot sin egen nasjon som er straffebelagt. Verving og landssvikbestemmelsene er dermed i praksis straffebelegg av nordmenns deltakelse i fiendtlige nasjoners styrker som har immunitet.

Det er mest naturlig å legge den siste tolkningen til grunn. Folkerettens system legger også opp til en slik tolkning.

Det lovforslaget gjør er å utvide straffebud for deltakelse og rekruttering til en rekke konfliktsituasjoner som hittil ikke har vært direkte straffebelagt.

Utgangspunktet er imidlertid at i alle disse øvrige situasjonene (hvor nordmenn ikke opptrer som soldat eller irregulær på vegne av annen stat *mot* Norge eller alliert), finnes det ingen tilsvarende begrensninger under folkeretten på Norges adgang til å straffeforfølge alle enkelthandlinger som er straffebelagt under norsk lov. En lang rekke handlinger som normalt begås når man deltar i væpnet konflikt er allerede straffebelagt, og Norge står altså folkerettslig fritt til å håndheve disse. Eksisterende straffebud vil i stor grad ha dekket opp de handlinger som den form for deltakelse som foreslås straffebelagt vil innebære. Dette reiser et spørsmålet om hvor nødvendig og anvendelig et slikt generelt straffebud vil være.

Denne usikkerheten rundt behovet for en slik generell og 'objektiv' regel må sammenholdes med flere uheldige effekter av lovforslaget. Et generelt forbud mot konflikt-deltakelse reiser mange krevende avgrensningsspørsmål (1.2). Det representerer en uheldig svekking av håndhevelse av krigsforbrytelser i ikke-mellomstatlige konflikter (1.3). Kriminalisering vil også i praksis innebære en betenkelig begrensning på norske myndigheters handlefrihet knyttet til væpnede konflikter (1.4).

## 1.2 utfordringer knyttet til avgrensninger

Lovforslaget i sin nåværende form reiser en rekke utfordringer rundt begrepsbruk og avgrensninger.

Alternativ [1] foreslår å straffeforfølge den som deltar i militær virksomhet. Det foreslås å begrense dette til rettstridig deltakelse, i internasjonale konflikter, og avgrense mot statlige eller en sammenlignbar ikke-statlig styrke.

Alternativ [2] har et mer snevert grunn-kriterium, den som tar aktivt del i fiendtlighetene. Det foreslås avgrenset mot internasjonal konflikt, og enten (a) grupper av stridende som skal gis folkerettslig immunitet (etter GKIII/TP1), eller (b) grupper av stridende som folkeretten oppfordrer til/tilrettelegger for å gi etterfølgende immunitet (etter TPII artikkel 1. Nr1).

### [a] klassifikasjon av konflikt. Begrensning til *internasjonale væpnede konflikter*, [1] og [2].

Det er neppe heldig med folkerettslige klassifikasjonskriterier som skranke i lovforslaget. Det å knytte annet enn humanitærrettslige straffebud opp mot klassifisering mellom konflikter etter GK felles artikkel 2, konflikter etter GK felles artikkel 3 eller annen tilleggsprotokoll (TP II) er på generelt grunnlag ikke tilrådelig.

Klassifisering av væpnet konflikt er ofte politisk svært sensitivt, vanskelig å avgjøre, kan være skiftende, og kan dessuten være ulik for ulike parter i konflikten. Det kan også være både ulike typer av konflikter parallelt i en større konflikt. I tillegg kan klassifisering endre seg basert på (vilkårlige) styrkeforhold mellom partene. Å knytte straffeforfølgelse opp til dette ville gi svært uforutsigbare regler, som ville bli vanskelige å håndheve og enda vanskeligere å grunnngi for befolkningen.

Det også høyst uklart hva kriteriet 'internasjonal' innebærer. Dersom formålet er å ramme alle typer konflikter hvor norske soldater deltar på fremmed jord,



bør dette i så fall klargjøres spesifikt. Avgrensningen til folkerettslig immunitet vil uansett være begrenset til *mellomstatlige* konflikter (GK fellesartikkel 2), og altså være mer begrenset enn det som synes å være forståelsen av *internasjonal* i lovforslaget. Det er for øvrig uklart hvorfor det avgrenses mot konflikter som ikke er *internasjonale*, og hvilke effekter dette eventuelt har.

**[b] rettstridsterskel for statlig styrke eller sammenlignbar ikke-statlig styrke [1], eller folkerettslig immunitet etter GCIII artikkel 4A/TPI artikkel 44, eller også tilleggskriterier i TPII artikkel 1 nr. 1 [2].**

Det er uklart hva rettstridsterskelen i alternativ [1] referer til. Er dette annen norsk lovgivning (og handler kriminaliseringen i så fall kun om å heve strafferammen for allerede rettsstridige handlinger), eller er det folkerettslig rettsstrid – som høringsnotatet ser ut til å legge til grunn. I det siste tilfellet er det verdt å understreke at folkeretten ikke har noen former for forbud mot deltakelse i væpnet konflikt *uavhengig* av type konflikt, hvorvidt det er en statlig eller ikke statlig part, eller hvorvidt en part har folkerettslig mandat *ad bellum* for sin deltakelse. Dersom det er straff-frihet for lovlige krigshandlinger det henvises til, er dette altså avgrenset til *mellomstatlige* konflikter iht GK fellesartikkel 2.

Alternativ [2] referer direkte til folkerettslig immunitet. Det er grunn til å minne om at denne form for straff-frihet ikke nødvendigvis vil komme norske soldater til nytte dersom de havner i fangenskap hos irregulære aktører i mellomstatlig konflikt som ikke svarer direkte til fiendtlig stat. Folkerettslig immunitet er ikke noe som hefter ved en stats soldater *per se*. Det er en status soldatene får når de havner i fangenskap hos fiendtlig stat (eller tredje stat) i en mellomstatlig konflikt eller situasjon identifisert i GK fellesartikkel 2.

I andre konflikter enn mellomstatlige - enten interne eller transnasjonale, hvor Norge møter en ikke-statlig aktør, som f.eks Taleban i Afghanistan, IS i Syria og Irak, ikke-statlige grupper i Sør-Sudan eller Mali, finnes det ingen folkerettslige privilegier som gir straff-frihetsgrunner på lik linje med GKIII/TPI. Straff-frihet hos territorialstatene må normalt avtales særlig med nasjonale myndigheter (Status of Forces Agreements-avtaler). Norske soldater i f.eks Irak risikerer i slike tilfeller å straffeforfølges for stridshandlinger av fienden (med mindre Norge f.eks skulle hevde at IS *i kraft av å være en statsaktør* er bundet av Genevekonvensjonenes regler for mellomstatlige konflikter).

Tanken bak lovforslaget synes å være at tilleggskriteriene i TPII artikkel 1 nr 1 også skal unnta straff for deltakelse på vegne av visse ikke-statlige aktører. Ønsket om å bevare en viss fleksibilitet i forhold til irregulære styrker i både mellomstatlige og ikke-mellomstatlige konflikter er fornuftig ut fra flere hensyn. Irregulære (ikke-statlige) grupper kan tenkes å opptre 'på norsk side', f.eks Nord-alliansen i Afghanistan i 2001, på en side som Norge støtter politisk, f.eks FSA i borgerkrigen i Syria, samt representerer praktisk talt regulære styrker i formelt sett ikke-mellomstatlige konflikter, f.eks kurdiske irakiske peshmergaer mot IS/ISIL i Irak. Ikke minst er unntak fra det generelle forbudet viktig som incitament til å overholde humanitærretten for slike grupper.

Utfordringen i lovforslaget er imidlertid at kriteriene i tilleggsprotokoll 1 nr 1 tilsynelatende skal legges til grunn som objektiv standard. Det er grunn til å advare mot at man i så fall risikerer at formålet med lovforslaget i stor grad ikke oppnås. I dagens situasjon vil f.eks ISIL i Irak og Syria etter alt å dømme falle innenfor denne kategorien. Flere av gruppene i Irak som sloss mot IS/ISIL, og dermed på 'vår side' vil imidlertid ikke det. Grupper som sloss mot IS/ISIL i Syria på en side som Norge støtter politisk vil også klart falle utenfor. Resultatet ville i så fall være at forbudet rammer våre venner i Syria og noen av våre allierte i Irak, men ikke vår fiende i Irak og Syria. Objektive kriterier for ikke-statlige aktører i generalisert form kan få mange utilsiktede konsekvenser.

Kriteriet etter TPII artikkel 1. nr 1 er begrenset til *evne* til å overholde folkeretten. Den bindende effekt av reglene er naturlig nok ikke avhengig av at reglene respekteres. Det er grunn til å tro at *vilje* til slik overholdelse vil være minst like relevant i en norsk strafferettslig sammenheng. Imidlertid er det svært vanskelig å se for seg hva som skulle være objektive kriterier for slik vilje. Irregulære styrker i mellomstatlige konflikter, samt ikke-statlige aktører som hovedpart i en konflikt har ofte manualer for lovlig adferd, disiplinærstraff og klare forbud, f.eks Taleban eller visse al-Qaeda linkede bevegelser. Å legge faktisk overholdelse av folkerett inn som kriterium vil både være bevismessig svært krevende og ha til dels vilkårlige følger. Selv om dette akkurat i IS/ISILs tilfelle ville være en enkel løsning for å ekskludere en uønsket bevegelse, vil det ikke gi en lett håndhevbar standard.

Kombinasjonen av 'objektive kriterier' og en uklar avgrensning mot visse typer ikke-statlige aktører er uheldig og har høyst uoversiktelige konsekvenser.

**[c] deltakelse i militær virksomhet [1] eller aktiv del i fientlighetene [2]**

Ettersom lovforslagets formål er å omfatte ulike typer ikke-mellomstatlige konflikter, vil straffebudet særlig ramme situasjoner hvor grensedragning mellom 'militær' og 'sivil' virksomhet er betydelig mer flytende og uklar enn i mellomstatlige konflikter. Dette gjelder både på statlig og ikke-statlig side.

Det er vanskelig å se for seg terminologi-bruk som ikke byr på krevende grensedragninger, eller som ikke har tilleggskonnotasjoner. Dersom man legger seg nært opptil folkerettens terminologi (aktiv og direkte deltakelse), risikerer man et svært snevert forbud som kun gjelder dem som lovlig kan utsettes for bruk av dødelig makt i en kampsituasjon (militære mål). Dette blir for begrenset i forhold til det lovforslaget ønsker å ramme. På den annen side er det høyst betenkelig å benytte folkerettsterminologi som henspeiler på skillet mellom lovlige mål og personer beskyttet mot direkte angrep dersom man anlegger en mye videre fortolkning av hvem som omfattes av straffebudet.

En del typer konfliktrelaterte aktiviteter av humanitær karakter som minerydding, vil under folkeretten ofte falle inn under det snevre begrepet for aktiv deltakelse i stridighetene (militært mål). Slik aktivitet skal formodentlig ikke forbys, og vil måtte ekskluderes. Her må det antas at *formålet* med aktiviteten vil være avgjørende. I såfall vil et formålelementet måtte inkluderes.

Tilsvarende avgrensning vil gjelde annen form for bistand. Forslaget synes å legge opp til at materiell bistand i form av matforsyning osv. ikke omfattes dersom det er tale om familie (s. 20). Hvor grensen skal trekkes i praksis i forhold til humanitær bistand i ulike ikke-mellomstatlige konflikter er uklart. Spørsmål knyttet til infrastruktur og medisinsk behandling vil måtte klargjøres. I ikke-mellomstatlige konflikter kan medisinsk assistanse fremtving svært krevende og tvilsomme grenseoppdragninger mellom 'lovlig' og 'ulovlig' assistanse til mennesker i medisinsk nød. Denne avgrensningen kommer utilstrekkelig til syne slik lovforslaget foreligger i dag.

På prinsipielt grunnlag vil det være uheldig å etablere en strafferettslig praksis som ikke sammenfaller med folkerettens grensedragning her. På den annen side vil det å følge folkerettens definisjoner reise betydelige hindringer for at lovens formål faktisk skal oppnås.

Formålsbaserte avgrensninger kan fremstå som uproblematisk når store norske humanitære organisasjoner er involvert. Det blir imidlertid mer krevende i tilfeller med mindre, mer uoffisielle organisasjoner, eller humanitære organisasjoner med hovedbaser i andre land, f.eks islamske

humanitære organisasjoner basert i et Gulf-land hvor myndighetene er tungt involvert på én side i en konflikt, eller humanitære organisasjoner med utspring i det landet konflikten hovedsakelig foregår. Det er også åpenbart at slike formålsbaserte unntak vil åpne for hull i lovforslaget som lett vil kunne utnyttes av nettopp de kreftene lovforslaget primært ønsker å ramme. Andre, reelle humanitære initiativ kan derimot komme til å rammes hardt dersom avgrensningen blir for snever og ufleksibel.

### **1.3 Svekkelse av håndhevelse av krigsforbrytelser**

Handlinger som bryter med humanitærretten har et særlig håndhevelsespåbud gjennom (plikt til) straffeforfølgning av krigsforbrytere. Forslaget reiser vanskelige spørsmål om grensedragning og om svekkelse av annen viktig lovgivning som spesifikt straffelegger visse typer adferd hos aktører som deltar i væpnet konflikt.

Særlig i ikke-mellomstatlige konflikter er incitament for overholdelse av folkerettens regler i krig i stor grad avhengig av nasjonale myndigheter i ulike land. Generell kriminalisering vil virke negativt på incitament til å respektere humanitærretten (både allmenpreventivt og individualpreventivt). Tanken om at straffeansvaret derfor bør avgrenses mot de som opptrer i tråd med folkerettens regler i krig er tiltalende, men byr på vanskelige avgrensninger når man søker kriterier som skal være generelle og anvendelige i en lang rekke typer konflikter og (ennå uoverskuelige fremtidige) scenarier. Dersom slike aktører ikke tas i betraktning er sannsynligheten meget høy for at et generelt forbud mot deltakelse i væpnet konflikt vil innebære en betydelig svekkelse av effekten av nasjonal og internasjonal krigsforbryterlovgivning i ikke-mellomstatlige konflikter.

En annen men beslektet problemstilling reiser seg ifht hvilke følger et generelt forbud vil få for asylsøkere og flyktninger fra konfliktområder. Dette er behandlet men i utilstrekkelig grad klargjort i høringsnotatet.

### **1.4 Rettsliggjøring av politisk felt**

Begge alternativ legger til grunn at forbudet skal gjelde irregulær deltakelse i mellomstatlige konflikter, og de fleste former for deltakelse i ikke-mellomstatlige konflikter. Dette er et meget vidt område for et lovforslag som



søker å være robust, uavhengig av skiftende oppfatninger i opinionen om hva som er 'i det godes tjeneste' eller i Norges interesser (s.6).

Lovforslaget gjelder et område tett knyttet til Norges grunnleggende sikkerhetsinteresser – både hjemme og ute. Det er grunn til å minne om at dette er et område hvor politisk fleksibilitet er svært viktig. Forslaget innebærer i en klar rettslig "låsnings". Påtaleunntak etter opportunitetsprinsippet slik forslaget legger opp til kan vanskelig bøte på dette, ettersom kampens aktverdighet eller om det er i Norges interesser ikke skal være relevant. En løsning med unntak etter vedtak av Kongen i Statsråd er heller ikke noe som gir tilstrekkelig politisk fleksibilitet.

Dersom man likevel velger et robust og 'objektivt' lovforbud vil det være avgjørende at man i så fall også tar høyde for helt andre scenarier for regulære og irregulære konflikter enn de som har vært relevante for Norge de siste 30-40 år.

### 1.5 Oppsummerende betraktninger

Sikkerhetsutfordringene som foranlediger lovforslaget løses ikke primært gjennom å straffe konflikt-deltakelse, men gjennom anledning til å hindre utreise for dem som har slike planer. Det er et ønske og behov for å gi sikkerhetsmyndighetene flere hjemler og bedre virkemidler i preventive aksjoner. Tilknyttede aktiviteter som å straffe forbund og rekruttering til deltakelse ser ut til å være de viktigste preventive effektene av lovforslaget. Dette vil i stor grad kunne gjøres innenfor rammen av eksisterende lovverk og med visse justeringer (se pkt. 2) uten å innføre et generelt forbud mot deltakelse som det kan bli vanskelig å avgrense på en fornuftig måte, som det vil bli krevende å håndheve og som dertil kan legge utilsiktede begrensninger på Norges fleksibilitet i sikkerhetsspørsmål.

En viktig del av lovforslaget ser ut til å være symboleffekten av å gjøre det klart at slik adferd er straff-verdig i Norge. Lovforslaget har en målsetning om å være "prinsipielt begrunnet". For å oppnå dette er det klart fordelaktiv med politisk nøytralitet. Imidlertid bør signaleffekten ikke være at ingen skal delta i stridigheter. Den viktigste delen av signaleffekten må være at ingen i Norge eller med tilknytning til Norge skal delta eller arbeide på vegne av parter i væpnede konflikter *mot* Norge eller Norges interesser eller våre allierte. Denne signaleffekten ivaretas til dels gjennom ny § 86 c og d.

## 2. Rekrutteringsforbud/forbund.

Et hovedformål ved loven synes å være å utvide norske sikkerhetsmyndigheters hjemmelsgrunnlag for preventive tiltak i Norge egnet til å begrense omfanget av fremmedkrigere som drar fra Norge. I tillegg til å straffebelegge hovedaktiviteten (deltakelse), har lovforslaget også eget utkast til rekrutteringsforbud (ny §133) og forbund (§133b).

Rekrutteringsforbudet i § 133 er ment å dekke både de som faller innenfor og utenfor bestemmelsen i § 133a, mao både de med og uten folkerettslig immunitet (se under pkt.1). Det er klart behov for begge deler, men altså av litt ulike årsaker. Som nevnt over må det antas å være et selvstendig behov for rekrutteringsforbud til funksjoner med folkerettslig immunitet (se under pkt 1).

Dersom konflikt-deltakelse ikke straffebelegges, vil bestemmelser om forbund og medvirkning av *andre* straffebud komme i stedet. Et generelt rekrutteringsforbud til ikke-statlig styrke eller gruppe bør ikke videreføres dersom det generelle straffebudet ikke innføres, men bør tilpasses det straffebudet som evt. kommer. For sammenheng i lovverket bør militær virksomhet i § 133 og militær virksomhet (eller alternativ formulering) i § 133a tolkes likt. Det innebærer at lignende avgrensingsutfordringer som nevnt under punkt 1.2 også oppstår her.

Uansett omfang av bestemmelsen bør en unntaksmulighet tilsvarende gammel § 133 videreføres.

En viktig utvikling etter at lovforslaget ble lagt ut på høring er FN Sikkerhetsresolusjon 2178 av 24. september 2014 om kamp mot *fremmede terroristkrigere*. Resolusjonen definerer begrepet som "individuals who travel to a State other than their States of residence or nationality for the purpose of the perpetration, planning, or preparation of, or participation in, terrorist acts", §5. Norge vil være folkerettslig forpliktet til å følge opp resolusjonen, som er truffet under FN-Paktens kapittel 7. Den pålegger bl.a kriminalisering av fremmede terroristkrigere som drar ut/drar gjennom et land, deres medhjelpere, rekrutterere, forsøk og finansiering, se §§6 a-c, 8.

Norsk oppfølging av 2178 vil ivareta flere av formålene bak det foreslåtte forbudet mot deltakelse. Resolusjonen en klar definisjon og et sett med tiltak som medlemstater skal iverksette. Man vil få en samkjøring av lovforbud i ulike land. I tillegg er definisjonen løsrevet fra klassifiseringsterksel i væpnet konflikt, men altså ikke avgrenset mot parter i slik konflikt. Dette avhjelper klassifiseringsutfordringen identifisert ovenfor. Avgrensninger mot deltakelse i mer regulære opprørsgrupper vil også antakeligvis bli enklere, om enn mer politisk betinget, noe som gir litt andre typer utfordringer. I tillegg er det et uavklart forhold mellom definisjonen av fremmede terroristkrigere og *terrorhandlinger*. Her ligger en klar risiko for at definisjonen i praksis vil bli for vid. Det er derfor litt andre problemstillinger som vil følge av et lovforslag lagt tett opp til resolusjonen.

Res. 2178 pålegger stater å straffeforfølge både forbund og rekruttering. ILPI anser det som tjenelig å legge seg tett opptil folkerettens utvikling her. Det vil imidlertid kreve et nytt og noe annerledes vinklet lovforslag.

**3. 86 c og d.**

Behovet for slik lovregulering er klart tilstede, signaleffekten er viktig, og de samme generelle avgrensingsproblemene som nevnt under punkt 1.2 oppstår i liten grad her. ILPI støtter forslaget.

Med vennlig hilsen

ILPI

ved Cecilie Hellestveit og Gro Nystuen