



POLITIET

Politidirektoratet
Postboks 8051 Dep
0031 OSLO

pr. post og e-post

Deres referanse
14/3893

Vår referanse
201401048

Dato
17.10.2014

HØRING – FORSLAG OM KRIMINALISERING AV VISSE HANDLINGER KNYTTET TIL VÆPNET KONFLIKT (FREMMEKRIGERE)

1. Innledning

Det vises til Justisdepartementets høringsbrev av 4. juli 2014 vedlagt høringsnotat fra lovavdelingen av juli 2014 om endringer i straffeloven av 1902. Politidirektoratet har ved e-post av 14. juli bedt om at eventuelle uttalelser sendes direktoratet.

Vi beklager at vi ikke har overholdt fristen for å innlevere synspunkter på lovforslaget.

Formålet med lovforslaget er å forhindre at norske statsborgere eller i Norge hjemmehørende personer rekrutteres til krigstjeneste for en fremmed stat eller styrke mv, deltar i militær virksomhet på vegne av en statlig eller ikke-statlig styrke og å hindre deltagelse i væpnede angrep mot norske militære styrker.

Høringsnotatet favner lovendringer på et rettsområde som har grensesnitt opp i mot forbrytelser begått i væpnende konflikter i utlandet, regulert i straffeloven 2005, kap. 16, hvor Kripos har et særskilt nasjonalt etterforskningsansvar etter påtaleinstruksen § 37-3, andre ledd (krigsforbrytelser, folkemord og forbrytelser mot menneskeheten). Lovendringene berører også forhold som Kripos i dag kan etterforske etter påtaleinstruksen § 37-3, tredje ledd, herunder åpen etterforskning av terrorhandlinger. Vi erkjenner imidlertid at vi ikke nødvendigvis innehar den fulle bredden av kompetanse innenfor de folkerettslige rammer eller internasjonal praksis på alle de områder lovforslaget berører. Det er derfor ikke gitt at vi har greid å identifisere alle konsekvenser, rettslige og/eller politiske, ved lovforslaget. Våre uttalelser er derfor mer generelle.

De fremsatte lovforslag er initiert av den dagsaktuelle situasjon i Syria og Irak. Lovforslaget generaliserer imidlertid så sterkt at også aktverdig væpnet innsats vil rammes. I denne sammenheng synes det noe lettvis å anta at dette vil løses gjennom påtalemyndighetens bruk av opportunitetsprinsippet, slik departementet synes å anta.

Kripos

Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet
Brynsalléen 6, Postboks 8163 Dep, 0034 OSLO
Tlf: 23 20 80 00 Faks: 23 20 88 80
E-post: kripas@politiet.no

Org.nr.: 974 760 827

Det bør ikke være påtalemyndighetens rolle å vurdere hva som politisk er å anse som aktverdig krigsdeltagelse. Slike vurderinger vil avhenge av en rekke politiske faktorer og som bør finne sin «løsning» politisk og ikke av politi- og påtalemyndighet. Mangelen på en nærmere avgrensning av hva loven faktisk rammer er derfor et problem. Som et utgangspunkt støtter Kripos intensjonene i lovforslaget, men ser samtidig at forslaget reiser viktige praktiske og prinsipielle spørsmål. Den relative brede tilnærming som er valgt er utfordrende og vil formodentlig kreve nærmere avgrensinger.

2. Ansvar for oppfølging av området

Departementet foreslår å legge ansvaret for oppfølgingen av bestemmelsene til PST. Dette synes i all hovedsak begrunnet i PSTs ansvar for den skjulte etterforskningen og forebyggingsansvaret i terrorsaker, herunder utfordringene knyttet til radikalisering og faren for terroranslag på norsk jord. I et slikt perspektiv er Kripos enig i at et ansvar hos PST er naturlig. Dagens ikke-internasjonale (interne) - og internasjonale væpnede konflikter beror imidlertid også på faktorer hvor andre årsaker og mekanismer spiller inn. Drivkraften her er ikke nødvendigvis den type religiøse motsetninger som vi ser i Syria og i Irak idag, men andre politiske eller ideologiske forhold som i liten grad utgjør en trussel mot Norge.

Kripos er derfor av den oppfatning at ansvaret for det foreslåtte lovområdet ikke bør isoleres til kun ett særorgan. Plassering av etterforskningsansvaret i konkrete saker kan etter vår vurdering overlates til høyere påtalemyndighet.

3. Bevisutfordringer

En viktig hensikt med forslaget er å imøtekomme den betydelige bevisproblematikk som foreligger i straffeforfølgning av krigsrelatert kriminalitet. Kripos har erfaringer som nasjonalt ansvarlig for å etterforske særskilte internasjonale forbrytelsene og våre erfaringer bekrefter denne utfordringen.

Kripos har etterforsket krigsforbrytelser begått i flere land, herunder i det tidligere Jugoslavia, Sri Lanka, Afganistan og folkemordet i Rwanda. Vi har også håndtert flere utleveringssaker knyttet til straffeforfølgning for krigsrelaterte forbrytelser hvor tilsvarende bevisutfordringer har oppstått. Våre erfaringer viser at bevisinnhenting i slike saker ikke er umulig, men meget ressurskrevende, vanskelig og tidkrevende.

Bevisutfordringene består i å kunne knytte en mistenkt til en konkret straffbar krigshandling og å føre bevis for denne utover enhver rimelig tvil. Den strafferettslige kontekst, herunder de stridendes folkerettslige status og handlingens mål og formål, må utredes og bevises. Etterforskningen er utfordrende å gjennomføre samtidig som konflikten pågår. Åsteder og vitner vil være utilgjengelige og den folkerettslige status til de stridende kan være uavklart. Etter en konflikt kan myndighetene i landet være lite villige til, eller i liten grad i stand til, å samarbeide om etterforskningen.

For å effektivt kunne forebygge at nordmenn eller personer med tilknytning til Norge rekrutteres til krigstjeneste for andre makter er det derfor et selvstendig poeng å utarbeide en lov hvor det straffbare formuleres på en slik måte at handlingen lar seg bevise mer effektivt uten at dette går på bekostning av grunnleggende rettsikkerhetsgarantier.

Lovforslagene ønsker å ramme både rekruttering og selvrekruttering til væpnede konflikter. Særlig forslaget til ny § 133a synes imidlertid å tilføre lite nytt i forhold til dagens lovgivning. Forslaget byr etter vår vurdering også på tilsvarende bevismessige utfordringer som vi allerede står overfor i dag.

4. Dagens situasjon – verdens væpnede konflikter

Det pågår i dag flere og svært ulike væpnede konflikter i store deler av verden. I flere av disse er fenomenet med fremmedkrigere omtalt i åpne kilder. Som eksempler kan nevnes konflikter i Tsjetsjenia, Irak, Pakistan, Afghanistan, Jemen, Somalia, Israel, Palestina, Ukraina og Syria. Eksempler fra nåværende eller nylig avsluttede væpnede konflikter finnes også i land som Sri Lanka, Eritrea, Etiopia, Sør-Sudan, Elfenbenkysten og Nigeria.

For flere av disse konfliktene er ikke ekstrem og religiøs radikaliserings det typiske. Det kan foreligge andre politiske og/eller ideologiske motiver for fremmedkrigernes deltagelse, og de kan ha motiver som ikke vil utgjøre en mulig sikkerhetstrussel for Norge eller som vi også moralsk bifaller.

Det fremheves i høringsbrevet at man ønsker seg en lovgivning som favner bredt og som har en prinsipiell begrunnelse som ikke er innrettet mot spesifikke miljøer, grupper eller situasjoner. Dette innebærer at departementet med sitt lovforslag ønsker å ramme fremmedkrigere i alle væpnede konflikter, uavhengig av den enkeltes motivasjon og uavhengig av opinionens eventuelle oppfatning av deltagelsen. Vi ser at dette vil kunne gi en anvendelig, nøytral og effektiv lov. Det er likevel et dilemma at forbudet vil kunne ramme personer som utfra hederlige motiver gjør en innsats som ikke er uforenelig med Norges interesser. Norske frivillige i Finland under vinterkrigen kan være et historisk eksempel. Å overlate de nærmere avgrensinger til påtalemyndighetens anvendelse av opportunitetsprinsippet, som nevnt innledningsvis, er etter vårt syn problematisk, blant annet med hensyn til legalitetsprinsippets krav til klarhet og forutsigbarhet.

5. Hvilken kategori væpnede konflikter bør omfattes av lovforslaget?

Kripes mener lovreguleringen bør ramme begge kategorier væpnede konflikter, internasjonale og ikke-internasjonale (interne) væpnede konflikter. Dette for best å oppnå formålet, og samtidig virke mest effektivt og treffende på den målgruppen man til enhver tid ønsker å ramme.

Det er i dag langt flere ikke-internasjonale (interne) væpnede konflikter enn internasjonale væpnede konflikter. De ikke-internasjonale (interne) væpnede konfliktene synes også i langt større grad å være mer brutale og lovløse enn de internasjonale væpnede konfliktene. Det kan hevdes at disse også er mest tiltrekkende for radikaliserede fremmedkrigere. Det vil derfor ikke være praktisk eller målrettet å avgrense loven til kun å gjelde internasjonale væpnede konflikter.

6. Hvem bør rammes av lovforslaget?

Loven bør som et minimum ramme rekruttering og selvrekruttering til ikke-statlige militære virksomheter, uavhengig av deres folkerettslige status. Det er disse som erfaringsmessig er mest «hensynsløse», uorganiserte og i liten grad følger prinsippene for «human» krigføring, slik det er nedfelt i humanitærretten.

Det finnes eksempler på at statlige styrker i tilsvarende grad bryter humanitærretten, men rekruttering til disse synes som et mindre problem. Syrias væpnede styrker illustrerer likevel utfordringen. Et lovforslag som generelt rammer rekruttering til statlige styrker synes likevel å ramme for vidt og skaper vanskelige avgrensingspørsmål.

7. Ny strl. § 133

Dagens strl. § 133 gjør det forbudt å verve mannskaper til fremmed krigstjeneste. Med begrepet «krig» har man tradisjonelt ment en væpnet konflikt med to eller flere stater, det vil si internasjonale væpnede konflikter. Kripos er enig i behovet for en lovpresisering og at loven bør ramme så vel rekruttering til statlige og ikke-statlig militære virksomheter, herunder omfatte både internasjonale og ikke-internasjonale (interne) væpnede konflikter.

Slik bestemmelsen er utformet i dag er det ikke noe krav om at den vervede rent faktisk har deltatt i krigshandlinger, men vedkommende må ha hatt «krigstjeneste» som formål. Det oppstår derfor ikke bevisspørsmål knyttet til legaliteten av eventuelle krigshandlinger etter humanitærretten (krigens folkerett). Det er tilstrekkelig å bevise at det har skjedd en verving til en slik fremmed krigsmakt (statlig eller ikke statlig).

Et lovforslag med et innhold som foreslått av departementet kan bidra til å forebygge radikaliserings og trusler mot Norge, i tråd med departementets hovedansvar, men vil kun være et lite bidrag til dette. En annen vel så viktig konsekvens ved forslaget som ikke skal undervurderes er likevel at lovforslaget også vil kunne hindre drap, tortur og beskadigelse av person og eiendom i andre land og på den måten også bidra til internasjonal stabilitet og fred.

8. Ny straffelov § 133a

Departementet ser for seg å ramme selvrekruttering i en ny strl. § 133a, men da knyttet til et vilkår om deltagelse i militær virksomhet eller «aktiv» deltagelse i stridigheter.

Generelt kan man si at krigshandlinger i dag er lovlige, dersom de holder seg innefor humanitærretten (krigens folkerett). Dette gjelder særlig i internasjonale væpnede konflikter men også i visse kvalifiserte ikke-internasjonale (interne) væpnede konflikter hvor de stridende kan ha opparbeidet seg rettigheter som lovlige stridende.

I et strafferettslig perspektiv må lovligheten av krigshandlinger alltid vurderes i ettertid, hvor handlingen allerede er utført og hvor konteksten den er begått i er klarlagt. Først da kan en vurdere om handlingen er lovlige eller ikke.

Kripos antar at det er særlig den, etter humanitærretten, ulovlige krigføringen man ønsker å ramme. Ut i fra det som rapporteres fra ulike væpnede konflikter, er denne klart mest utbredt. Den rammer også særlig sivile og det sivile samfunnet for øvrig på en særdeles grov og brutal måte. Både statlige og ikke-statlige militære styrker kan i dag beskyldes for utstrakte brudd på humanitærretten og for å bedrive ulovlig krigføring som ikke gir rett på immunitet eller har noen «beskyttelsesinteresser».

Som beskrevet i høringsnotatet foreligger det etter folkeretten både interne- og internasjonale væpnede konflikter, som har ulike regler med hensyn til lovlige og

ulovlige handlinger i krig, illustrert ved bruk av begrepet «stridende med og uten privilegier».

Departementet mener at et forbud mot selvrekruttering til deltagelse i væpnede konflikter må avgrenses mot deltagelse som stridende med privilegier, såkalte lovlige stridende etter humanitærretten. Dersom man velger å knytte forbudet opp i mot et krav om aktiv deltagelse i stridshandlinger har dette noe for seg. Det er heller ikke denne type handlinger man ønsker å ramme med lovforslaget, selv om handlingene kan være både grove og ødeleggende for et samfunn.

Som det påpekes i høringsforslaget vil de handlinger de stridende utfører etter omstendighetene allerede kunne være straffbare etter gjeldende rett, enten som brudd på humanitærretten og straffeloven 2005, kap. 16, eller også etter flere bestemmelser i dagens straffelov. Dette avhengig av i hvilken kontekst handlingen er begått i og/eller overfor hvem (beskyttede personer mv.). Bevisproblematikken som er knyttet til disse bestemmelsene er imidlertid allerede utfordrende, jf. det som er sagt over. Dette svekker effektiviteten av den foreslåtte bestemmelsen i et forebyggende perspektiv.

Lovforslaget tilfører i praksis lite nytt i forhold til dagens lovgivning.

Det er derfor lite sannsynlig at loven vil få den ønskede effekt som et forebyggende verktøy for politi og påtalemyndighet. Det er lite å vinne ved et generelt forbud mot «aktiv deltagelse» da man lett vil havne i en situasjon hvor legaliteten av den væpnede virksomheten og den aktive deltagelsen likevel må vurderes.

Man har heller ingen mulighet til å stoppe handlingen da denne forutsettes gjennomført for å rammes av straffebudet.

Bestemmelsen i sin foreslåtte form kan også bidra til å uthule de mer prinsipielle og internasjonalt forpliktene bestemmelsene om kriminalisering av terror og krigsforbytelse mv.

9. Ny straffelov § 133b

Kripos deler departementets bekymring for at det kan være vanskelig å gripe inn før vedkommende forlater riket for å delta i den militære aktiviteten i den væpnede konflikten, hvilket burde være et hovedformål med et rekrutterings- eller selvrekrutteringsforbud.

Skal man oppnå lovendringens primære formål, å hindre radikaliserings og kamperfaring, bør loven innrettes slik at handlingen kan stoppes før den er gjennomført. Et «forbudsforbud» som foreslått kan være en vei å gå.

Rekruttering og selvrekruttering vil ofte skje i det skjulte og det vil kreve store politiressurser for å innhente bevis og iverksette slike saker. Det bør derfor vurderes om forbudsbestemmelsene bør åpne for metodebruk jf. straffeprosessloven kap. 16a flg.

10. Væpnet angrep mot norske og allierte styrker i utlandet

Når det gjelder forslaget til ny § 86 c og § 86 d om forbud mot å bære våpen mot eller delta i militære operasjoner mot norske militære styrker, har Kripos to innsigelser.

Vi er for det første i tvil om det er riktig å gi en slik bestemmelse. Bestemmelsen vil antagelig både være problematisk å avgrense og den vil kunne være i strid med prinsippet om kombattantimmunitet. Kripos har ikke vurdert dette inngående, men viser til de innvendinger som påpekes i høringsuttalelsene til etterretningstjenesten og Norges røde kors av henholdsvis 21. juli og 29. september 2014.

Dersom det skal innføres en slik lovbestemmelse stiller vi spørsmål ved hvorfor den kun skal beskytte norske militære. Departementet bemerker i høringsbrevet at norske soldaters deltakelse i internasjonale operasjoner ikke bare er aktuelt i væpnede konflikter, men også i andre situasjoner som for eksempel fredsbevarende operasjoner, stabiliserende oppdrag eller ulike former for militær bistand, opplæring og sikkerhet til en stat som opplever uro og opptøyer. Kripos vil bemerke at det i denne type situasjoner ofte også vil kunne delta andre representanter for norske myndigheter, som personell fra utenriksstjenesten og politi. Vi kan ikke se gode grunner for at det skal oppstilles et strafferettslig vern som er bedre for norske soldater, enn for andre representanter for norske myndigheter. Dersom bestemmelsen gis, bør den dekke alle norske offentlige tjenestemenn.

Med hilsen



Ketil Haukaas

Saksbehandler:
Per Zimmer/padv
Tlf.: 23 20 86 40

Kopi til:
Det Nasjonale Statsadvokatembetet