

Justis- og beredskapsdepartementet, Lovavdelingen
Postboks 8005
0030 Oslo

**Avd. Kommunikasjon- og markedsavdeling
Politikk- og folkerettseksjonen**

Deres ref. 14/3893 ES IHO/bj

Dato 29.09.2014

Høringsuttalelse fra Røde Kors til forslaget om kriminalisering av visse typer handlinger knyttet til væpnet konflikt (fremmedkrigere)

Vedlagt følger høringsuttalelse fra Røde Kors. Denne består av totalt 7 sider. Det har også blitt sendt en elektronisk kopi til lovavdelingen@jd.dep.no.

Med vennlig hilsen



Imran Vaseem Alam

Juridisk rådgiver

Justis- og beredskapsdepartementet, Lovavdelingen
Postboks 8005
0030 Oslo

**Avd. Kommunikasjon- og markedsavdeling
Politikk- og folkerettseksjonen**

Deres ref. 14/3893 ES IHO/bj

Dato 29.09.2014

Høringsuttalelse fra Røde Kors til forslaget om kriminalisering av visse typer handlinger knyttet til væpnet konflikt (fremmedkrigere)

1. Innledning

Det vises til høringsbrev av 04.07.2014 fra Justis- og beredskapsdepartementet vedrørende kriminalisering av visse typer handlinger knyttet til væpnet konflikt (fremmedkrigere). Nedenfor følger Røde Kors sine innspill til dette forslaget.

Røde Kors deler Justis- og beredskapsdepartementets bekymring over at et økende antall nordmenn deltar i kamphandlinger hvor det begås alvorlige brudd på internasjonal humanitærrett (IHR). Ifølge fellesartikkel 1 til de 4 Genèvekonvensjonene av 12. august 1949 forplikter partene seg til å respektere og sikre respekt for denne konvensjon under alle forhold. Det er derfor prisverdig at Norge vurderer hvordan man kan iverksette tiltak for å hindre at nordmenn begår brudd på IHR i utlandet.

Selv om Røde Kors er enig i at det er viktig å hindre at nordmenn begår brudd på IHR i utlandet, tror vi likevel ikke at et forbud mot deltagelse i væpnet konflikt vil ha denne effekten. Tvert imot tror vi at et slikt forslag vil bli oppfattet som at norske

myndigheter har som mål å kriminalisere politiske og religiøse sympatier som avviker fra det storsamfunnet anser som normale. Som vi skal komme tilbake til i de neste punktene tror vi derfor at forslaget slik det nå lyder vil kunne bidra til ytterligere brudd på IHR. I punkt 2 nedenfor vil vi si noe om hvem forslaget fra departementet vil ramme. I punkt 3 kommenterer vi de enkelte lovforslagene fra departementet, mens vi i punkt 4 vil se på alternative måter å hindre at nordmenn deltar i væpnet konflikt hvor det begås omfattende brudd på IHR.

FNs Sikkerhetsråd vedtok nylig resolusjon 2178 om «Threats to International Peace and Security Caused by Terrorist Acts» (S/RES/2178 (2014)). Denne resolusjonen pålegger blant annet medlemslandene å vedta lover som hindrer deres statsborgere i å delta i terrorhandlinger i utlandet. Røde Kors mener at den eksisterende norske lovgivningen oppfylder forpliktelsene som følger av resolusjon 2178. Forslaget vedrørende kriminalisering av visse typer handlinger knyttet til væpnet konflikt (fremmedkrigere) kan derfor ikke begrunnes ut fra behovet om å etterkomme de pålegg som følger av denne resolusjonen.

2. Hvem vil forslaget ramme – hvem er disse gruppene?

I høringsnotatet vises det til eksempler på nordmenn som har reist til Syria og Irak som bakgrunn for at man ser behov for å vedta egne straffebestemmelser om fremmedkrigere. Likevel presiserer departementet i punkt 4.3.1 i høringsnotatet at et straffeansvar bør avgrenses etter mest mulig objektive kriterier. Det sies videre i samme punkt i høringsnotatet at et slikt straffeansvar ikke skal bortfalle dersom deltagelsen anses som aktverdig.

På tross av at departementet altså mener at forslaget ikke skal innrettes mot enkelte konflikter eller handlinger, er det ikke foretatt en nærmere analyse av hvilke grupper eller situasjoner som vil være omfattet av forslaget. Væpnede grupper som deltar i væpnet konflikter er i dag ikke homogene. Blant annet er deres formål og organisering svært forskjellige. Forslaget slik det nå lyder vil eksempelvis kriminalisere norske borgere som ønsker å forsvare de kurdiske selvstyreområdene mot ISIL. Røde Kors mener derfor det er helt avgjørende at departementet foretar en nærmere analyse av

hvilke situasjoner som vil være omfattet av slikt lovendringsforslag før disse eventuelt fremmes for Stortinget.

3. Kommentarer til de enkelte forslagene

3.1 – Rekruttering til deltagelse i militær virksomhet

I forslaget til ny § 133 i straffeloven av 1902 understrekes det at rekruttering til «militær virksomhet for en fremmed stat eller for en ikke-statlig styrke eller gruppe» både omfatter regulær kamptjeneste samt hjelpetjenester.

Røde Kors mener det er unaturlig å forby rekruttering av hjelpetjenester til ikke-statlige styrker. Et slikt forbud vil heller ikke være i samsvar med gjeldende folkerett. I 2009 la ICRC frem en større studie av hvem som var å anse for å delta direkte i fiendtlighetene i væpnet konflikt¹. I denne studien konkluderte ICRC med at kun personer som har en vedvarende rolle som stridende i en væpnet gruppe var å anse som lovlig mål. Med dette menes at en person hadde en varig integrering i en organisert væpnet gruppe. En slik definisjon innebærer ikke en de jure status som stridende med privilegier, men er heller ment å skille mellom stridende deler av en ikke-statlig styrke og andre sivile som opptrer i en sporadisk ikke-stridende funksjon. Sivile som bidrar med hjelpefunksjoner i form av stell av sårede er følgelig ikke å regne som deltagende i militær virksomhet.

Å kriminalisere rekruttering av hjelpearbeidere til væpnede grupper vil derfor være uheldig siden det vil være vanskelig å fastslå hva slags tilknytning vedkommende faktisk må ha til gruppen for at det skal være forbudt etter den norske straffeloven. Slik forslaget nå lyder vil det f.eks. være ulovlig å rekruttere personer til å arbeide på sykehus som også tar seg av syke og sårede medlemmer av en væpnet gruppe. Et forslag om å kriminalisere rekruttering av helsepersonell til væpnede grupper kan også sette helsepersonell i større fare siden man «legitimerer» at de kan anses som aktivt deltagende i konflikten og dermed gjøre at de lettere blir utsatt for angrep. Røde Kors støtter på denne bakgrunn ikke forslaget.

¹ Interpretive guidance on the notion of Direct participation in hostilities under international humanitarian law, ICRC 01.07. 2009

3.2 – Deltagelse i militær virksomhet i væpnet konflikt

Røde Kors støtter i det alt vesentligste departementets redegjørelse for hvilke regler som gjelder i væpnet konflikt. IHR er et skreddersydd regelverk for å gi beskyttelse til personer som ikke deltar direkte i fiendtlighetene i en væpnet konflikt ved å balansere militær nødvendighet mot behovet for beskyttelse. En vurdering som ikke tar hensyn til årsaken til konflikten (jus ad bellum), kun de faktiske handlinger i konflikten (jus in bello). Det er viktig at Norge ikke undergraver denne balansen ved å innføre nasjonal lovgivning som forrykker definisjonen av hva som regnes som lovlige og ikke-lovlige stridende i væpnet konflikt. Vi mener derfor at en lovgivning som oppstiller ulike regler for væpnede grupper og statlige myndigheter kan oppfattes som å kriminalisere politiske og religiøse meningsmotstandere snarere enn deres eventuelle ulovlige handlinger under konflikten, og dermed undergrave formålet med IHR om å sikre at alle parter i en væpnet konflikt etterlever dette regelverket. Røde Kors støtter således ikke Etterretningstjenesten sin syn som fremkommer i deres høringsuttalelse til endringsforslaget av 21. juli 2014 om at medlemmer av statlige væpnede styrker opprettholder kombattantimmunitet etter folkeretten også når de deltar på regjeringssiden i en ikke-internasjonalt væpnet konflikt mot opprørsgrupper. I likhet med Justis- og beredskapsdepartementet mener Røde Kors at det ikke foreligger noe forbud mot å straffeforfølge medlemmer av tidligere regjeringsstyrker dersom den væpnede konflikten resulterer i at opposisjonsstyrkene overtar makten i landet.

Selv om departementet fremmer ulike alternativer for hvem som bør kriminaliseres for å delta i væpnet konflikt, mener Røde Kors at alle forslagene fremstår som om formålet er å kriminalisere politiske motstandere, uavhengig av hvilke handlinger gruppen har utført. Som nevnt i forrige avsnitt mener Røde Kors at dette vil kunne undergrave internasjonal humanitærrett. I høringsnotatet skriver departementet at dette hensynet har liten vekt siden forslaget kun vil omfatte norske statsborgere. Siden problemstillingen er å forhindre tilslutning til væpnede grupper i utlandet hvor internasjonal humanitærrett ville kommet til anvendelse, mener Røde Kors at dette argumentet står svakt. Vi vil også understreke at en slik lovendring i Norge vil sende signaler til andre land som vurderer å innføre lignende lovendringer. Røde Kors kan på

denne bakgrunn ikke støtte noen av de alternative forslagene som er fremmet. I punkt 4 vil Røde Kors se på alternative måter man kan hindre at nordmenn begår brudd på IHR i utlandet.

3.3– Væpnet angrep mot norske og allierte styrker i utlandet

Gjennom forslaget om å innføre straffebestemmelser som straffer den som deltar i militære angrep på norske og allierte styrker strengere enn andre styrker, vil departementet gi norske og allierte styrker en særskilt beskyttelse. Etter Røde Kors sitt syn er dette problematisk.

Som departementet selv presiserer i høringsnotatet er den generelle hovedregel at handlinger begått under en internasjonal væpnet konflikt og som er i tråd med humanitærretten, omfattet av straffefrihetsregelen for stridshandlinger. Dette gjelder også norske borgere som deltar i militære operasjoner mot norske styrker.

Departementet mener at dette vil være prinsipielt uheldig og at det på dette grunnlag bør vurderes å innføre et utvidet strafferettslig vern for norske styrker i utlandet. Røde Kors deler ikke dette synet. Som nevnt under forrige punkt er en av de helt sentrale delene av IHR at den stiller de samme kravene til begge sidene av konflikten. Å vedta regler som favoriserer en av sidene av konflikten vil derfor kunne bidra til å undergrave sentrale deler av IHR. Røde Kors kan derfor heller ikke støtte dette forslaget.

4. Alternative måter å hindre deltagelse i konflikt hvor det begås alvorlige brudd på IHR

4.1 – Fullmaktslovgivning

Et alternativt forslag for å hindre at personer reiser til konflikt hvor det begås alvorlige brudd på IHR, er å vedta en ny fullmaktslov. Lov angående forholdsregler for å hindre deltagelse i krig i fremmed land, nr.1 av 19. februar 1937 er svært kortfattet og synes å delegere myndighet til Kongen i regjering til å forby enkeltpersoner fra å verve seg til fremmed krigstjeneste og delta i krig til et land hvor vedkommende ikke er, eller har vært, borger. En slik fullmaktslovgivning vil nødvendigvis være preget av politiske vurderinger av den aktuelle konflikten hvor deltagelse ønskes forbudt. Det vil derfor

være en utfordring ved utformingen av lovgivning å unngå å kriminalisere norske statsborgere som ønsker å delta i stridigheter på bakgrunn av politiske og religiøse sympatier som kanskje avviker fra det storsamfunnet anser som normale. Røde Kors vil derfor anbefale at en eventuell ny fullmaktslov oppstiller presise objektive kriterier rundt blant annet at det i konflikter hvor det begås omfattende brudd på internasjonal humanitærrett kan besluttes av kongen i statsråd at norske statsborgere ikke skal kunne få reise til disse områdene for å delta direkte i disse fiendtlighetene.

4.2 – Kriminalisering av medlemskap i grupper som begår folkemord, forbrytelse mot menneskeheten og krigsforbrytelser

Straffelov av 1902 § 147 d bestemmer at den som danner, deltar i, rekrutterer medlemmer eller yter økonomisk eller annen materiell støtte til en terrororganisasjon kan straffes når organisasjonen har tatt skritt for å realisere formålet med ulovlige midler. Slik Røde Kors forstår denne bestemmelsen kan den brukes for å hindre personer fra å reise til områder for å delta i terrororganisasjoner.

Som et alternativ til den foreslåtte endringen i høringsbrevet vil Røde Kors forslå at man vurderer å innføre en lignende bestemmelse som den man har i straffeloven av 1902 § 147 d, men som retter seg mot folkemord, forbrytelser mot menneskeheten eller krigsforbrytelser. Ved å vedta en bestemmelse som gjør det straffbart å slutte seg til en væpnet gruppe som man vet, eller burde vite, utfører grove brudd på folkeretten, vil man kriminalisere handlingene de væpnede gruppene utfører istedenfor deres politiske motivasjon for å delta i en væpnet konflikt. En slik straffebestemmelse bør kun rette seg mot personer som deltar i aktive kamphandlinger på vegne av gruppen og ikke oppgaver som f.eks. helsearbeider, jfr. punkt 3.1. over.

4.3 – Kriminalisering av forberedelseshandling

Stortinget vedtok nylig å innføre en generell straffebestemmelse som rammer den som planlegger eller forbereder terrorhandlinger (jf. § 147a). Det fremgår av forarbeidene til denne bestemmelsen at sammenlignet med vilkårene for å straffe noen for forsøk på en terrorhandling etter det alminnelige forsøksansvaret kreves det en mindre grad av nærhet mellom de foretatte handlingene og det forestående lovbruddet, både i tid og

sted for å straffe noen for å planlegge eller forberede terrorhandlinger. Forberedelsene behøver f.eks. ikke å være foretatt i nær sammenheng med den planlagte utføringen, eller innenfor et nært geografisk område for det forestående lovbruddet. Røde Kors kan ikke se at Justis- og beredskapsdepartementet i høringsnotatet har vurdert om § 147 a er tilstrekkelig for å hindre at norske statsborgere deltar i kamphandlinger på vegne av grupper som vi vet begår terrorhandlinger i utlandet.

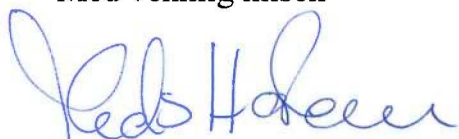
Hvis § 147 a kan brukes for å stoppe nordmenn fra å delta i kamphandlinger hvor det blir begått terrorhandlinger, mener Røde Kors at departementet i stedet for å forby all deltagelse i væpnet konflikt, bør vurdere å også kriminalisere forberedende handlinger til bestemmelsene i straffeloven av 2005 om folkemord, forbrytelse mot menneskeheten og krigsforbrytelse.

4.4 - Kriminalisering av private kontraktører

På tross av at Røde Kors har vesentlige innvendinger mot endringsforslaget i sin forelagte form, jf. punkt 3, mener vi det er positivt at departementet endelig tar til ordet for å forby at private kontraktører deltar i væpnet konflikt.

Selv om det ikke er hensiktsmessig å forby bruken av private kontraktører i væpnet konflikt i sin helhet, har Røde Kors ved flere anledninger tatt til ordet for at Norge bør forby at disse selskapene deltar direkte i fiendtlighetene. Vi mener derfor at et slikt forbud er helt nødvendig, men at dette bør gjennomføres uavhengig av en bredere kriminalisering av fremmedkrigere siden private kontraktører har særegne økonomiske motiv for deltagelse i væpnet konflikt.

Med vennlig hilsen



Mads Harlem

Seksjonsleder Politikk- og folkerettseksjonen



Imran Vaseem Alam

Juridisk rådgiver