



**DET KONGELIGE  
UTENRIKSDEPARTEMENT**

Justis- og beredskaps-  
Departementet  
Postboks 8005 Dep  
0030 Oslo

14/7314 - 6

03.10.2014

**Høring – forslag om kriminalisering av visse handlinger knyttet til væpnet  
konflikt (fremmedkrigere)**

Det vises til Justis- og beredskapsdepartementets brev av 4. juli d.å.

Utenriksdepartementet har ingen merknader til forslagene om kriminalisering av væpnet angrep mot norske og allierte styrker i utlandet, eller den foreslåtte utvidelsen av virkeområdet for straffebudet mot verving eller rekruttering til deltakelse i militær virksomhet. Utenriksdepartementet har heller ikke merknader til de foreslåtte virkeområdene for straffebudene eller de foreslåtte strafferammene, ei heller til det foreslåtte medvirkningstillegget til straffebudet om deltakelse i militær virksomhet i væpnet konflikt.

Utenriksdepartementet vil imidlertid på dette stadiet knytte enkelte overordnede kommentarer til hvorledes straffebudet om kriminalisering av deltakelse i militær virksomhet i væpnet konflikt bør avgrenses, samt til straffebudets overordnede begrunnelse. Departementet vil avslutningsvis knytte enkelte kommentarer til Sikkerhetsrådets resolusjon nr. 2178 av 24. september 2014.

**1 Deltakelse i militær virksomhet i væpnet konflikt**

Det overordnede hensynet bak vedtakelse av et straffebud som kriminaliserer deltakelse i militær virksomhet i væpnet konflikt, bør etter Utenriksdepartementets syn bygge på den mulige sikkerhetstrussel ved retur til Norge som fremmedkrigere kan utgjøre. Vedtakelse av et eget straffebud som kriminaliserer fremmedkrigervirksomhet er et viktig normdannende signal i så måte. Et grunnleggende hensyn vil være at straffebudet antas å kunne virke begrensende på uheldig deltakelse i væpnet konflikt av personer hjemmehørende i Norge, og at dette vil være et aktivt virkemiddel for å forebygge radikaliserings. De foreslåtte bestemmelser vil også kunne bidra til mer effektiv

straffeforfølgning og bekjempelse av fremmedkrigervirksomhet, slik begrepet er forstått i Justisdepartementets høringsnotat. Utenriksdepartementet slutter seg til Justisdepartementets vurdering om at en stor andel av stridshandlinger i væpnet konflikt begått på vegne av en ikke-statlig aktør allerede er omfattet av norsk straffelovgivning, enten som direkte straffbare handlinger eller som medvirkningshandling. Det vil imidlertid kreve uforholdsmessig store ressurser å etterforske slike handlinger som drap, terrorhandlinger, legemsbeskadigelser e.l., ettersom de straffbare forholdene finner sted i andre jurisdiksjoner og sikkerhetssituasjonen ofte vil vanskeliggjøre etterforskning. I likhet med Justisdepartementet anser vi derfor at hensynet til å effektivisere straffeforfølgningen, tilsier at det bør vedtas straffebud som muliggjør tidlig inngripen, også forut for utreise fra Norge. Det vises i denne sammenheng til at kriminalisering av reiser, og forsøk på reiser med hensikt å begå fremmedkrigervirksomhet, er et sentralt operativt element i sikkerhetsrådsresolusjon 2178 av 24. september 2014 (se nærmere under punkt 6). Forslaget om kriminalisering av deltakelse i militær virksomhet i væpnet konflikt vil bidra til å effektivisere norsk oppfyllelse av resolusjonens krav.

Justisdepartementet viser i sitt høringsnotat til at et slikt straffebud også kan støtte opp under de folkerettslige reglene om opptreden i væpnet konflikt. Utenriksdepartementet anser imidlertid at dette hensynet også kan trekke i motsatt retning. Det vises i denne sammenhengen særlig til at kriminalisering av deltakelse i væpnet konflikt, kan gjøre det vanskeligere å påvirke ikke-statlige væpnede aktører til å handle i tråd med humanitærretten, ved at deltakelsen i væpnet konflikt vil være straffbar uavhengig av om humanitærretten følges eller ikke. Norge arbeider aktivt for å styrke implementeringen av internasjonal humanitærrett i væpnet konflikt. Blant pågående prosesser kan nevnes ICRC og Sveits' initiativ for etablering av en etterlevelsesmekanisme for internasjonal humanitærrett, hvor ett av de sentrale spørsmålene er om, og hvordan ikke-statlige aktører kan engasjeres for å styrke deres overholdelse av regelverket. Utenriksdepartementet støtter likevel lovforslaget, basert på de øvrige lovgivergrunnene.

## **2 Hvilke former for væpnede konflikter som bør omfattes av straffebudet**

Utenriksdepartementets syn er at et straffebud som kriminaliserer deltakelse i militær virksomhet i væpnet konflikt bør ramme deltakelse i både internasjonale og ikke-internasjonale væpnede konflikter. De aller fleste væpnede konflikter i dag der det foreligger fare for radikaliserings av personer som er hjemmehørende i Norge, er nettopp ikke-internasjonale væpnede konflikter. Videre vil en rekke konflikter kunne klassifiseres både som internasjonale og ikke-internasjonale, f.eks. i tilfeller der ikke-statlige væpnede grupper er underlagt effektiv kontroll og innflytelse fra en statlig aktør. Konfliktenes rettslige karakter bør derfor ikke inngå som et kriterium for straffansvar.

### 3 Statlige og ikke-statlige væpnede styrker

Vurderingen av hvorvidt straffebudet bør avgrenses mot deltakelse i eller på vegne av en statlig styrke, herunder eventuelt med et tilleggsvilkår om at personene må ha strafferettslig immunitet for lovlige stridshandlinger, er imidlertid mer sammensatt.

Avgrensningen mot personer som opptrer i eller på vegne av en statlig styrke vil på den ene siden ha gode grunner for seg, herunder at statlige væpnede styrker i større grad enn ikke-statlige væpnede styrker vil være underlagt klare kommandolinjer og interne kontrollordninger, som må forutsettes å begrense faren for radikaliserings ved deltakelse i væpnet konflikt. Stater vil også være folkerettslig forpliktet til å straffeforfølge egne styrkers grove brudd på humanitærretten. Et annet hensyn er at utenlandske borgere med opphold eller bosted i Norge kan være vernepliktige vis à vis sin hjemstat.

På den annen side kan også deltakelse i statlige styrker medføre radikaliserings og en sikkerhetstrussel ved retur til Norge. Enkelte statlige militære styrker opererer også med svært brutale fremgangsmåter hvor det ikke skilles mellom sivile og stridende, og hvor det kan være aktuell risiko for voldelig atferd ved retur til Norge uavhengig av om vedkommende har terrorforsett eller -hensikt. Hensynet til konsekvens og sammenheng i regelverket kan også tale mot at det gis unntak for deltakelse på vegne av statlige styrker, ettersom verving til fremmed stats krigstjeneste (strl. 1902 § 133 og strl. 2005 § 128 annet punktum) allerede er kriminalisert og foreslås videreført og utvidet i høringsnotatet. De samme hensyn gjør seg delvis gjeldende for et forbud mot deltakelse i militær virksomhet for fremmed stat, som for et forbud mot rekruttering til militær virksomhet for fremmed stat.

Samlet sett vurderer imidlertid Utenriksdepartementet at straffebudet bør avgrenses mot deltakelse i militær virksomhet for statlige aktører, slik at dette ikke rammes. Departementet har i denne sammenheng lagt særlig vekt på hovedformålet med straffebudet, som er å forebygge den sikkerhetstrusselen fremmedkrigere kan utgjøre ved retur til Norge. Statlige styrker må på generelt grunnlag anses å være bedre rustet enn ikke-statlige styrker til å håndtere radikaliserings av enkeltpersoner. Departementet har også vektlagt at statlige styrker er folkerettslig forpliktet til å straffeforfølge egne styrkers grove brudd på humanitærretten.

Det bemerkes imidlertid at straffebudet også bør unnta fra straffansvar personer som har strafferettslig immunitet etter folkerettslig sedvane for lovlige stridshandlinger i væpnet konflikt, men som ikke handler på vegne av en statlig styrke. Dette omfatter eksempelvis deltakere i en spontan motstand mot invasjon (såkalt *levée en masse*). Unntaket kan inntas i straffebudet i form av krav om rettsstridig atferd, slik Justis- og beredskapsdepartementet foreslår i forslaget til ny § 133 [alternativ 1]. Det bemerkes for øvrig at det andre forslaget til straffebud slik det fremgår i høringsnotatet, synes å vise til at det er den statlige styrken som sådan, som har strafferettslig immunitet etter folkeretten, mens folkerettens regler om slik immunitet gjelder på individnivå.

En avgrensning mot lovlig stridende, statlige aktører må også omfatte personer i visse støttefunksjoner (for eksempel vakter) som ikke nyter strafferettslig immunitet, slik at disse ikke rammes av straffebudet. Forslaget om å unnta fra straffebudet også personer som «deltar på vegne av» statlige styrker kan i så måte være fornuftig, da det vil omfatte denne kategorien. Formuleringen kan imidlertid tolkes slik at den etablerer et skille mellom personer som deltar i en statlig styrke og personer som deltar på vegne av en statlig styrke. For å unngå tvil foreslår Utenriksdepartementet at straffebudet benytter formuleringen «deltar i eller på vegne av».

Utenriksdepartementet vil også knytte enkelte betraktninger til spørsmålet om avgrensning mot deltakelse i «aktverdig kamp» e.l. Justisdepartementets forslag bygger på at det i størst mulig grad skal avgrenses etter objektive kriterier, slik at deltakelse i det som etter en subjektiv vurdering måtte oppleves som «aktverdig kamp» ikke eksplisitt unntas fra straffebudets gjerningsbeskrivelse. Utenriksdepartementet er enig i at et straffebud som kriminaliserer deltakelse i væpnet konflikt må utformes etter objektive kriterier, særlig fordi vurderingen av hva som utgjør aktverdig og mindre aktverdig kamp til enhver tid vil avhenge av skjønnsmessige og dels politiske vurderinger. Et slikt objektivt kriterium vil imidlertid innebære at straffebudet også rammer personer som deltar i militær virksomhet i væpnet konflikt uten noen form for terrorforsett, og som i enkelte tilfeller kan anses å handle på grunnlag av nødvergebetraktninger. Personer hjemmehørende i Norge kan eksempelvis anse det som maktpåliggende å delta i militær virksomhet i væpnet konflikt, for det formål å beskytte familiemedlemmer eller andre som er utsatt for alvorlig og overhengende trussel fra en fremrykkende statlig eller ikke-statlig aktør som anvender brutale metoder. Det er ikke gitt at slik deltakelse i militær virksomhet i væpnet konflikt vil kunne anses straffri som nødvergehandling, selv om dette kan være en aktuell vurdering for påtalemyndighet og domstoler. I lys av påtalemyndighetens diskresjonære myndighet, og som følge av behovet for en objektivisert gjerningsbeskrivelse, vil Utenriksdepartementet likevel støtte forslaget om ikke å innta i straffebestemmelsen et eksplisitt unntak for slike tilfeller.

Utenriksdepartementet foreslår at tiltale for deltakelse i militær virksomhet i væpnet konflikt kun tas ut dersom allmenne hensyn taler for det, og at en egen bestemmelse om dette inntas i straffebudet. Allmenne hensyn vil i dette tilfellet knytte seg til straffebudets begrunnelse: hensynet til å forebygge radikaliserings og fremmedkrigervirksomhet, og det vil i så måte neppe være slik at alle former for deltakelse i militær virksomhet i væpnet konflikt kvalifiserer for tiltalebeslutning. Det vil i disse tilfellene være selve påtalen, ikke unnlåtelsen av påtale, som krever begrunnelse.

#### **4 Straffebudets gjerningsbeskrivelse**

Høringsnotatet skisserer to alternative utforminger av den objektive gjerningsbeskrivelsen i straffebudet. Alternativ 1 benytter vilkåret «militær virksomhet i væpnet konflikt», og det vises i høringsbrevet til at dette innholdsmessig skal samsvare med vilkåret «krigstjeneste» i gjeldende § 133. Alternativet vil omfatte både deltakelse i



militær virksomhet i form av regulær kamptjeneste men også hjelpefunksjoner for denne. Militær sanitetstjeneste rammes således av straffebudet, men ikke sivil, humanitær virksomhet fra f.eks. ICRC, Leger uten grenser eller annet sivilt personell. Det siste gjelder selv om den humanitære virksomheten kommer en krigførende part til gode (jf. Kommentartutgave til straffeloven Anden Del, § 133 Universitetsforlaget 1995).

Alternativ 2 benytter det snevrere vilkåret «tar aktivt del i fiendtlighetene», og det fremgår av høringsnotatet at formuleringen bygger på det tilsvarende begrepet i humanitærretten. Det legges fra Utenriksdepartementets side til grunn at det vises til konseptet «sivile som tar direkte del i fiendtlighetene», slik dette er formulert i Manual i krigens folkerett, eller «direct participation in hostilities» slik det er formulert i engelskspråklig sammenheng. For at en handling skal utgjøre direkte deltakelse i fiendtlighetene kreves det at handlingen kan forårsake skade på militære operasjoner eller stridskapasiteter eller på beskyttede personer eller objekter, at handlingen kan være en direkte årsak til denne skaden og at handlingen er gjennomført i den hensikt å skade den ene parten i konflikten til fordel for en annen (Manual i krigens folkerett pkt 3.24). En slik utforming av straffebudet vil altså kreve en annen og noe mer konkret bevisførsel enn dersom gjerningsbeskrivelsen knytter seg til det bredere begrepet «militær virksomhet». Samtidig vil en slik utforming i større grad spisse straffebudet mot personer som begår ellers straffbare og straffverdige handlinger som danner grunnlag for radikaliserings, slik som drap, drapsforsøk og legemskrenkelser eller medvirkning til slike handlinger. En slik utforming fremstår som klart best egnet til å ivareta de hensyn som bør ligge til grunn for bestemmelsen, jf. pkt 1 overfor. Utenriksdepartementet anser videre at grunnleggende humanitære hensyn taler for at militært sanitetspersonell ikke bør rammes av straffebudet, uavhengig av om det tenkes å ramme både statlige og ikke-statlige aktører eller kun sistnevnte gruppe. Samlet sett vil Utenriksdepartementet derfor anbefale at den objektive gjerningsbeskrivelsen i alternativ 2 til ny strl. § 133 a velges, alternativt at dette spørsmålet utredes nærmere.

## **5 Særlig om avgrensning på grunnlag av gruppens grad av organisering og kontroll**

Etter Utenriksdepartementets syn vil det ikke være hensiktsmessig å innta et skille mellom personer som deltar på vegne av styrker som nevnt i Genèvekonvensjonenes tilleggsprotokoll II av 1977 artikkel 1 nr. 1 og personer som deltar i grupper som ikke oppfyller disse vilkårene. To grunnleggende hensyn ligger til grunn for denne vurderingen.

For det første fremstår faren for radikaliserings av enkeltpersoner som lik i de to kategoriene av væpnede grupper. Da dette er et bærende hensyn bak straffebudet ville det således være uheldig med en avgrensning mot væpnede styrker som er omfattet av tilleggsprotokoll II.

For det andre vil et slikt skille lede an til ressurskrevende bevissspørsmål både for påtalemyndighet og domstolene. Dersom straffebudet avgrenses mot ikke-statlige

organisasjoner som oppfyller vilkårene i Tilleggsprotokoll II av 1977 artikkel 1 nr. 1, vil det i konkrete tilfeller måtte føres bevis ut over enhver rimelig tvil for at organisasjonen ikke er en «organisert væpnet gruppe» som «under en ansvarlig kommando utøver en slik kontroll over en del av dens territorium at det setter dem i stand til å utføre vedvarende og samordnede militære operasjoner, samt gjennomføre bestemmelsene i denne protokoll». Utenriksdepartementet tar ikke stilling til hvorledes ulike grupperinger vil måtte vurderes i lys av de aktuelle vilkårene, men peker på at det ligger i ikke-statlige væpnede gruppers natur at de på et tidspunkt og over en lengre periode vil kunne befinne seg i en gråsoner for disse vilkårene, forutsatt at de til en viss grad har befestet sin virksomhet.

## **6 Sikkerhetsrådets resolusjon 2178 av 24. september 2014**

Norge var medforslagsstiller til sikkerhetsrådets resolusjon 2178 av 24. september 2014, som ble vedtatt i medhold av FN-paktens kapittel VII. Resolusjonen inneholder en rekke bindende pålegg til FNs medlemsstater, herunder om overordnet forebygging av rekruttering av fremmedkrigere, effektiv grensekontroll, tiltak for å forhindre bruk av falske identitetsdokumenter, kriminalisering av reiser og forsøk på reiser med det formål å begå, planlegge, forberede eller delta i terrorhandlinger eller for å motta eller yte terrortrening, finansiering og annen tilrettelegging av slike reiser, rekruttering til fremmedkrigervirksomhet, samt internasjonalt strafferettslig samarbeid. Resolusjonen oppfordrer også statene til styrket internasjonalt samarbeid herunder bistand til relevant kapasitetsbygging i stater nærliggende områder som er påvirket av væpnet konflikt og hvor fremmedkrigere oppholder seg og opererer.

Fremmedkrigerbegrepet slik det benyttes i resolusjonen skiller seg fra det foreliggende lovforslaget ved at det knytter seg til terrorrelatert virksomhet og ikke til deltakelse i militær virksomhet i væpnet konflikt som sådan. Regjeringen har i forbindelse med beslutningen om norsk støtte til resolusjonen ansett at gjeldende norske terrorbestemmelser oppfyller resolusjonens rettslige pålegg. Nærværende lovforslag strekker seg på enkelte områder lengre enn de pålegg som følger av sikkerhetsrådets resolusjon, ved at enhver deltakelse i militær virksomhet i væpnet konflikt rammes. Et hovedelement i resolusjonen er imidlertid pålegget om å kriminalisere reiser eller forsøk på reiser med det formål å utøve fremmedkrigeraktivitet. Dette er tiltak som i noen større grad enn forbund om, og forsøk på terrorvirksomhet og forbund om deltakelse i militær virksomhet i væpnet konflikt griper inn på forberedelsesstadiet. Et spisset straffebud som retter seg mot reiser og forsøk på reiser med fremmedkrigerhensikt, kan videre tenkes å utvide politi og påtalemyndighets tilgjengelige verktøy for å forebygge og stanse slike

reiser. Det kan være hensiktsmessig å utrede et slikt straffebud nærmere, men Utenriksdepartementet overlater en endelig vurdering av dette til Justis- og beredskapsdepartementet.

Med vennlig hilsen

Øyvind Hernes  
underdirektør

Mette Kristin Ek  
rådgiver