



DET KONGELIGE  
FORSVARSDPARTEMENT

*Statsråden*

Høyres stortingsgruppe  
v/ stortingsrepresentant Ine Eriksen Søreide

Tidl. ref.

Vår ref.  
2009/02109-20/FD I 4/BFY

Dato

17 FEB 2010

**"MAROKKO-SAKEN"**

Jeg viser til ditt brev fra Høyres stortingsgruppe av 3. februar 2010, hvor det bes om nærmere opplysninger i forbindelse med "Marokko-saken".

La meg innledningsvis understreke at det er uakseptabelt at soldater som tjenestegjør i det norske Forsvaret tar oppdrag som det ikke er gitt ordre om tjenestevei.

**Opplysninger knyttet til de faktiske forhold i saken**

Forsvarsdepartementet var ikke kjent med at det ble planlagt og gjennomført en slik privat aksjon før saken ble kjent gjennom de første oppslagene i media sommeren 2009. Det har heller ikke fremkommet opplysninger om at denne aksjonen var klarert av noen myndighetsinstans. Forsvaret har opplyst at det var først i møtet med Forsvarsdepartementet 10. august 2009 at Forsvaret fikk kunnskap om at militært personell kunne være involvert i "Marokko-saken". Forsvaret har videre opplyst at det ikke er noe som indikerer at noen andre med ansettelsesforhold til Forsvaret enn de involverte personene har hatt kunnskap om denne aksjonen.

Forsvarsdepartementet fikk først i møte med Utenriksdepartementet fredag 7. august 2009 informasjon om at to navngitte personer med bakgrunn fra Forsvarets spesialstyrker i juli 2009 kunne ha deltatt i en privat aksjon for å bringe to norske mindreårige statsborgere ut av Marokko. Det var på daværende tidspunkt ikke klart hvorvidt noen av disse rent faktisk hadde et tilsetningsforhold til Forsvaret.

Forsvarsdepartementet fikk i møtet 7. august overlevert et notat, utarbeidet av Utenriksdepartementet med nærmere informasjon om saken. Den politiske ledelsen i Forsvarsdepartementet ble informert om saken rett over helgen, i den påfølgende uken.

Forsvarsdepartementet innkalte på bakgrunn av dette Forsvaret til et møte mandag 10. august 2009, hvor det ble gitt oppdrag om å igangsette undersøkelser for å avklare hvorvidt de navngitte personene hadde noe ansettelsesforhold til Forsvaret.

I følge de tilbakemeldinger Forsvarsdepartementet mottok fra Forsvaret i august 2009, var en av personene som deltok i den private aksjonen i Marokko ansatt i Forsvaret da den ble gjennomført. Forsvarsdepartementet ga derfor Forsvaret i brev 24. august 2009 i oppdrag å følge opp sakens tjenesterettslige sider samt holde departementet informert om den videre utviklingen. Departementet er videre informert om at tidligere forsvarssjef 13. august 2009 sendte ut et brev til Forsvarets spesialavdelinger hvor han på generelt grunnlag presiserte hvilke holdninger og hvilken etikk som forventes av ansatte i spesialstyrkene og etterretningstjenesten. Ut over høsten 2009 ble departementet holdt orientert av forsvarsledelsen om status i saken.

Forsvaret har opplyst at daværende forsvarssjef i september 2009 orienterte generalinspektøren for Sjøforsvaret om at en av de to navngitte personene som deltok i den private aksjonen hadde ansettelsesforhold til Sjøforsvaret. Etter dette fulgte generalinspektøren opp de personellmessige aspektene av saken overfor vedkommende.

Først i januar i år ble Forsvarsdepartementet og Forsvaret klar over at det var ytterligere en person ansatt i Forsvaret som deltok i den private aksjonen. Det ble på denne bakgrunn igangsatt nærmere vurderinger av saken. Det er generalinspektøren for Sjøforsvaret som har fulgt opp de personellmessige sidene av denne saken.

### **Regelverket**

Det er helt grunnleggende i en militær organisasjon at alle oppdrag skjer gjennom den militære kommandolinjen og at ingen annen myndighet kan gi noen form for oppdrag til militært ansatte.

Alle arbeidstakere har en generell forpliktelse til lojalt å ivareta arbeidsgivers interesser, både på jobb og i fritiden. De generelle reglene om bierverv i staten gjelder også for arbeidstakere i Forsvaret. Disse reglene fremgår av Statens personalhåndbok. I følge personalhåndboken har ansatte i en virksomhet som hovedregel adgang til å ta ekstraarbeid for en annen arbeidsgiver eller drive privat ervervsvirksomhet i sin fritid. Det gjelder imidlertid begrensninger i denne adgangen. Dette er begrunnet i den plikt arbeidstakere har til å opptre lojalt overfor sin hovedarbeidsgiver og hovedarbeidsgivers interesser, slik at biaktiviteter ikke kan bli forvekslet eller identifisert med hovedarbeidsgiver og således skade stillingens eller arbeidsgivers anseelse. I Statens personalhåndbok er det referert til at staten anser det som naturlig at en arbeidstaker på forhånd avklarer eventuelle bierverv med arbeidsgiver. Dette gjelder også for Forsvaret.



Sammenhengen mellom soldatenes profesjonalitet og samfunnets tillit til Forsvaret gjør at det stilles strenge krav til lojalitetsplikten hos forsvarspersonell. De kan derfor ikke påta seg bierverv eller oppdrag som gjør at de kan komme i lojalitetskonflikt med Forsvaret eller at dette skader Forsvarets anseelse. Jeg vil derfor være tydelig på at det er uakseptabelt at personell med ansettelsesforhold til Forsvaret deltar i private aksjoner som i denne saken.

Det er altså arbeidstakerens generelle lojalitetsplikt som legger begrensninger for de ansattes adgang til å ta bierverv mv. Det nevnes i den forbindelse at tidligere forsvarssjef i brevet fra august 2009 presiserte hvilke regler som gjelder kontakt mot privat sikkerhetsbransje og de forventninger og krav Forsvaret har til sine ansatte relatert til slik virksomhet. Forsvarets personell kan ikke på egen hånd under noen omstendighet verken delta, stille sin kompetanse til rådighet, låne ut Forsvarets materiell eller på annen måte bidra til at private firmaer løser oppdrag for sine kunder.

Lojalitetsplikten følger av rettspraksis, men plikten kommer også til uttrykk i enkelte lovbestemmelser. I Politiet har man valgt å lovfeste nærmere regler om polititjenestemenns lojalitetsplikt overfor arbeidsgiver, herunder prosessregler knyttet til eventuelle bierverv, jf. politiloven § 22.

Jeg vil understreke at det er viktig at det eksisterer et klart og tydelig regelverk som støtter opp under de holdninger og den kultur vi forventer hos våre ansatte i Forsvaret. Forsvarsdepartementet vil derfor utrede behovet for å lovfeste forsvarspersonellets lojalitetsplikt nærmere, både hva gjelder forholdet til private engasjementer og lønnede oppdrag for annen arbeidsgiver. Dette vil kunne bidra til å skape klarhet om hvilke regler som gjelder i Forsvaret, og hvordan den enkelte skal forholde seg overfor arbeidsgiver dersom vedkommende vurderer å ta bierverv. En eventuell lovbestemmelse bør foreslås inntatt i forsvarspersonelloven.

På kort sikt er det også et behov for å se nærmere på regelverket i Forsvaret. Det nevnes i den forbindelse at Forsvaret allerede har igangsatt et arbeid for å klargjøre regelverket med tanke på hvilke aktiviteter den enkelte kan utføre innenfor rammen av bierverv og fritid, og den enkeltes plikter overfor hovedarbeidsgiver i slike situasjoner.

Det er videre grunn til å vurdere å forby nordmenn å delta i leiesoldatlignende virksomhet i utlandet, som også vil gjelde personer som har sluttet i Forsvaret. Jeg har derfor også tatt initiativ til at dette utredes nærmere. Det vises i den forbindelse til Forsvarsdepartementets brev til Justis- og politidepartementet 11. februar 2010. Dette følger vedlagt.

Dette handler imidlertid ikke bare om regelverk. Det handler også om profesjonalitet, rolleforståelse og holdninger. Forsvarsdepartementet har i lengre tid hatt fokus på holdninger, etikk og ledelse. Denne saken viser viktigheten av at dette fokuset opprettholdes.

Med hilsen

  
Grete Faremo

Justis- og politidepartementet

Tidl. ref.

Vår ref.  
2008/01600-5/FD II 5/JEH/010.19

Dato 11 FEB 2010

## UTREDNING OM STRAFFEREGULERING AV PRIVATES DELTAKELSE I VÆPNET KONFLIKT

Forsvarsdepartementet viser til Justisdepartementets brev av 16. juni 2008 til Norges Røde Kors, hvor det bl.a. fremkommer at Justisdepartementet langt på vei deler en bekymring om at private kontraktører i væpnet konflikt opererer i en juridisk gråsoner, og at det kan være grunn til å vurdere om det er behov for ytterligere regulering av slik virksomhet i norsk rett.

Spørsmålet om etablere et straffesanksjonert forbud mot nordmenns deltakelse i militær aktivitet i utlandet har fått fornyet aktualitet de senere år, i lys av en internasjonal utvikling hvor enkelte private sikkerhetselskaper i konfliktområder utfører oppgaver som etter folkeretten må anses som direkte deltakelse i fiendtligheter. Det er grunn til å tro at også norske enkeltpersoner og selskaper i økende grad vil engasjere seg i slike oppdrag. Dette gjelder personer både med og uten militær bakgrunn fra Forsvaret.

Etter vårt syn bør det derfor vurderes en utredning av behovet for å etablere et generelt straffesanksjonert forbud mot at private deltar i væpnet konflikt, eller uten samtykke fra norske myndigheter driver militær opplæring av personer med sikte på personenes direkte deltakelse i væpnet konflikt. Denne type virksomhet er tradisjonelt forbeholdt staters væpnede styrker (som er lovlig stridende), og vi ser derfor ingen beskyttelsesverdig interesse i at norsk straffelov tillater private å utøve slik aktivitet, enten det skjer på individuelt grunnlag, gjennom ansettelse i et privat selskap eller på annen måte. Det synes etter vår vurdering nødvendig å sette en klarere standard i norsk rett på dette området, for tydeligere å hegne om det statlige monopol på legitim



maktanvendelse. Eventuell fremtidig lovgivning må imidlertid ta høyde for at det også finnes en internasjonal legitim bransje av selskaper som tilbyr sikkerhets- og logistikkjenester, som ikke har som siktemål å delta direkte i en væpnet konflikt.

Folkerettslig kan norske borgere som gjør tjeneste for private sikkerhetselskaper eller som leiesoldater og lignende i konfliktområder i utlandet, utsette seg selv for å miste beskyttelse som sivilperson etter internasjonal humanitær rett dersom vedkommende utfører oppgaver som medfører at de tar direkte del i fiendtlighetene. Det kan etter omstendighetene være en krigsforbrytelse å ta direkte del i fiendtligheter i en væpnet konflikt dersom man fremstår som beskyttet sivil og utnytter dette for å skade en fiende. Ut over dette er det ikke noe generelt folkerettslig forbud mot å påta seg militærrelaterte sikkerhetsoppdrag i utlandet. Det foreligger internasjonale ikke-bindende retningslinjer om bl.a. staters bruk av private militære (sikkerhets)selskaper, men disse er i liten utstrekning egnet til å implementeres i nasjonale lovgivninger som forbud mot enkeltpersoners handlinger.

*Internrettslig er spørsmålet om å forby nordmenn å gjøre tjeneste som leiesoldater og lignende i utlandet ikke av ny dato. Berørte departementer har vurdert problemstillingen gjentatte ganger siden 1980-tallet. Et generelt forbud mot å la seg verve som leiesoldat eller lignende har disse gangene vært vurdert som lite hensiktsmessig, både forbi det folkerettslige leiesoldatbegrepet er for upresist til å benyttes i intern straffelovgivning, og fordi leiesoldatbegrepet er for snevert til å ramme den uønskede aktiviteten. Problemets relativt sett beskjedne omfang for norske borgeres vedkommende har også tidligere talt mot å innføre et slikt generelt forbud.*

Man har allerede lovgivning som forbyr *verving* her i landet til fremmed krigstjeneste eller som medvirker til dette (straffeloven 1902 § 133). Det å la seg verve er imidlertid ikke straffbart etter denne paragrafen.

Man har en fullmaktslov fra 1937 (lov 13. mai 1937 nr. 1) som kan benyttes til å forby nordmenn å la seg verve til fremmed krigstjeneste/delta i krig dersom Kongen har utferdiget forbud om dette i medhold av loven. Et slikt forbud har dog ikke vært utferdiget siden den spanske borgerkrigen, og det å ta ansettelse i et privat sikkerhetselskap i et konfliktområde vil ikke uten videre kunne forbys med hjemmel i denne loven, dersom formålet med virksomheten ikke er "å delta i krig".

Straffeloven § 104a setter forbud mot å danne eller delta i en privat organisasjon av militær karakter eller rekruttere medlemmer til en slik organisasjon. Riksadvokaten vurderte imidlertid for noen år tilbake at denne paragrafen ikke kan anvendes på private militære organisasjoner eller selskaper i utlandet.

I en viss utstrekning kan man iverksette sivilrettslige sanksjoner mot nordmenn som går i fremmed makts tjeneste uten regjeringens samtykke, jf. Grunnloven § 53 bokstav

b om fratakelse av stemmeretten ved valg, selv om slike tiltak neppe har den største preventive effekt.

Gjeldende lovgivning gjør det således ikke straffbart i seg selv å la seg verve til leiesoldatlignende virksomhet eller gjøre tjeneste for private sikkerhetselskaper i utlandet. Det må i den forbindelse også tas i betraktning at det finnes en internasjonal legitim bransje av selskaper som tilbyr sikkerhets- og logistikkjenester til militær virksomhet, og at det derfor ikke er tale om å forby nordmenn å påta seg ethvert sikkerhetsrelatert oppdrag i utlandet.

Norske statsborgere og personer hjemmehørende i Norge som tar ansettelse i utenlandske sikkerhetsfirmaer o.l., eller på annen måte utfører militærrelaterte sikkerhetsoppdrag i utlandet, og som begår alvorlige straffbare handlinger i tjenesten, kan imidlertid straffeforfølges i Norge selv om handlingen er begått i utlandet. Videre ble vaktvirksomhetsloven endret i 2009, slik at denne loven nå også gjelder for norske sikkerhetselskaper når de utøver ervervsmessig vaktvirksomhet eller egenvakt hold i utlandet, jf. Ot. prp. nr. 49 (2008-2009) og Innst. O. nr. 116 (2008-2009).

I utgangspunktet er norske borgere som utfører slik virksomhet i utlandet også underlagt vertsstatens jurisdiksjon. Men dersom de utfører kontraktørvirksomhet for en annen stats militære styrker eller en internasjonal organisasjon i vertsstaten, kan de ha immunitet mot lokal jurisdiksjon gjennom såkalte statusavtaler (Status of Forces Agreement, forkortet SOFA). Eksempelvis vil sivile selskaper som opererer som kontraktører for ISAF i Afghanistan, ha slik immunitet fra afghansk jurisdiksjon som følge av SOFA inngått mellom NATO og afghanske myndigheter. De er imidlertid underlagt hjemstatens jurisdiksjon. Ansatte i slike selskaper som er norske statsborgere eller hjemmehørende i Norge, kan således straffeforfølges i Norge for alvorlige straffbare forhold de måtte begå i tjenesten.

For norske statsborgere eller personer hjemmehørende i Norge som ikke tjenestegjør i Forsvaret eller i annen statlig virksomhet, er det således begrensede muligheter til å forby disse å ta ansettelse i utenlandske sikkerhetselskaper eller på annen måte utføre militærrelaterte sikkerhetsoppdrag i utlandet. Dersom det som ledd i slik tjeneste begås alvorlige straffbare handlinger, kan de imidlertid straffeforfølges for dette for norske domstoler.

I første rekke vil det etter vår oppfatning være grunn til å vurdere et nytt straffesanksjonert forbud mot at private verver seg til fremmed krigstjeneste, som må forstås som deltakelse i væpnet konflikt (enten konflikten er internasjonal eller ikke-internasjonal). Videre vil det etter vår vurdering være grunn til å vurdere et nytt straffesanksjonert forbud mot at private forestår militær trening eller utdanning av statlige eller ikke-statlige aktører/personer, dersom dette skjer med formål at disse skal delta i krigshandlinger (delta direkte i fiendtlighetene i en væpnet konflikt).



En slik lovregulering kan gjennomføres på flere måter. Etter å ha vurdert ulike alternativer, herunder forskriftsregulering etter lov 13. mai 1937 nr. 1, er vi kommet til at en slik eventuell regulering trolig kan gjennomføres på enklest måte ved en endring i nåværende straffelov § 133. Vi viser til at § 133 uansett skal vurderes som ledd i den alminnelige straffelovrevisjonen og eventuelt inkorporeres i den spesielle del av den nye straffeloven av 2005, og at det til denne paragrafen allerede foreligger rettskildefaktorer om forståelsen av begrepet "krigstjeneste" som kan danne utgangspunkt for en nærmere avklaring i forarbeidende til en eventuell utvidet straffebestemmelse. En utvidet bestemmelse kunne f. eks. lyde (endringer i kursiv i mer moderne språkdrakt):

*§ 133. Den, som uden Kongens Tilladelse hverver Mandskab her i Riget til fremmed Krigstjeneste, eller som medvirker hertil, straffes med Bøder eller med Hefte indtil 1 Aar. På samme måde straffes den som uten Kongens tillatelse gjør fremmed krigstjeneste eller forestår militær trening eller utdanning av personer med sikte på deres deltakelse i krigshandlinger, eller som medvirker hertil.*

Vi anmoder med dette Justisdepartementet om å initiere en nærmere utredning av de rettspolitiske og lovtekniske spørsmål som denne saken reiser, i samråd med Forsvarsdepartementet og eventuelt andre berørte departementer. Vi ser gjerne at det gjennomføres et møte om saken i nærmeste fremtid.

Med hilsen

  
Svein Eftestad (e.f.)  
ekspedisjonssjef

  
Jarl Eirik Hemmer  
spesialrådgiver