

Høringsnotat

Lovavdelingen
Juli 2014
Snr. 14/3893

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

Innhold

1	INNLEDNING	2
1.1	Generelt	2
1.2	Trusselbildet	2
1.3	Kort om norsk og andre europeiske lands rett	5
1.4	Nærmere om forslagene	5
2	FOLKERETTEN OM VÆPNEDE KONFLIKTER	6
2.1	Innledning	6
2.2	Klassifisering av en væpnet konflikt	6
2.3	Ulike regler for ulike væpnede konflikter – relevante forskjeller	8
2.4	FN-konvensjonen mot rekruttering, bruk, finansiering og trening av leiesoldater	10
3	REKRUTTERING TIL DELTAKELSE I MILITÆR VIRKSOMHET	10
3.1	Gjeldende rett	10
3.2	Fremmed rett	11
3.3	Forslag til endring	12
4	DELTAKELSE I MILITÆR VIRKSOMHET I VÆPNET KONFLIKT	13
4.1	Gjeldende rett	13
4.2	Fremmed rett	15
4.3	Forslag til endring	15
4.3.1	Bør det innføres et særskilt straffebud som rammer deltakelse i væpnet konflikt? 15	
4.3.2	Nærmere om avgrensningen	17

4.3.3	Utfordringer knyttet til å sikre sammenheng i regelverket	20
4.3.4	Forbund om deltakelse i militær virksomhet i væpnet konflikt.....	20
4.3.5	Strafferamme.....	21
4.3.6	Virkeområde	22
5	VÆPNET ANGREP MOT NORSKE OG ALLIERTE STYRKER I UTLANDET	23
5.1	Gjeldende rett	23
5.2	Fremmed rett.....	26
5.3	Forslag til endring.....	26
6	BEHOV FOR STRAFFEPROSESSUELLE TILPASNINGER.....	29
7	ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER	31
8	SAMLET LOVFORSLAG	31

1 INNLEDNING

1.1 Generelt

Spørsmål om å begrense deltakelse i væpnet konflikt i utlandet ved kriminalisering er blitt stadig mer aktuelt de senere årene. Problemstillingen er imidlertid ikke ny. I forbindelse med den spanske borgerkrigen på 30-tallet ble det innført et forbud for nordmenn mot å delta i krigen. I senere tiår har det i ulike sammenhenger vært diskutert å kriminalisere for eksempel det å la seg rekruttere som leiesoldat eller at ansatte i private sikkerhetselskaper deltar i stridshandlinger. I dag gjør konfliktene i blant annet Syria temaet aktuelt på ny. Tiden synes derfor å være inne for å se grundig på prinsipielle spørsmål knyttet til i hvilken utstrekning samfunnet skal tillate privatpersoner å delta i stridshandlinger i en væpnet konflikt.

De fleste typiske stridshandlinger er kriminalisert. Begått av stridende med privilegier, typisk en stats soldater, er de imidlertid rettferdiggjort som stridshandlinger. Et sentralt spørsmål i notatet her er i hvilken grad deltakelse i væpnet konflikt som *ikke* omfattes av denne straffrihetsgrunnen, bør kriminaliseres.

1.2 Trusselbildet

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) har uttalt at nordmenn som har gitt uttrykk for ekstremistiske holdninger og vilje til å bruke vold, kan knyttes til stridsgrupper og kamphandlinger i Syria, jf. PSTs Åpen trusselvurdering 2014. Her gir PST også uttrykk for bekymring for at personer med ekstreme holdninger som reiser ut for å delta i væpnet konflikt, vil kunne utgjøre en fare etter retur til Norge. Utenlandsoppholdet kan føre til at slike personer blir ytterligere ideologisk eller religiøst radikalisert, får økt vilje og kapasitet til å utføre terrorhandlinger, samt at

de etablerer kontakter med terrornettverk som har en aktiv strategi om å angripe vestlige mål:

«Norske ekstreme islamister opphold hos militante islamistiske grupper i krigs- og konfliktområder skjerper terrortrusselen mot Norge og norske interesser. Personer som har fått trening eller har deltatt i kamphandlinger sammen med slike militante grupper, har vært involvert i flere av de gjennomførte og avvergede terroraksjonene i Europa de siste ti årene.

Aldri før har så mange personer reist ut fra Norge for å kjempe med militante islamistiske grupper i ulike konfliktområder. Så langt vi kjenner til, har 40-50 personer med tilknytning til Østlandsmiljøet reist til Syria. Flere av dem er tilknyttet militante grupper. Noen befinner seg fortsatt i Syria, enkelte har vært der i over et år. De fleste som har reist, er unge menn uten tilknytning til Syria. Vi har også sett at enkelte konvertitter, kvinner og mindreårige har reist til regionen.

Kampen mot regimet i Syria appellerer til mange ekstreme islamister i Norge, og vi forventer at flere vil forsøke å reise for å kjempe sammen med militante grupper i 2014. Siden mange allerede har erfaring med å reise til Syria, vil de kunne bidra som tilretteleggere både med reisen dit, men også med å formidle kontakt med militante grupper i landet. Slik tilrettelegging kan utføres både av personer som er i Norge, eller av personer som oppholder seg i utlandet.

Samtidig er det personer med tilknytning til ekstreme miljøer i Norge som oppholder seg i andre konfliktområder enn Syria, der de har sluttet seg til militante grupper. Enkelte av disse personene oppholder seg hos grupper som er knyttet til eller inspirert av al-Qaida. Slike opphold hos militante grupper i konfliktområder innebærer en betydelig risiko for at norske ekstremister kan bli involvert i terroraksjoner utenfor Norge. En norsk statsborger var sannsynligvis involvert i terroraksjonen mot Westgate i Nairobi i 2013.

Enkelte av de som returnerer fra opphold hos militante grupper i konfliktområder, vil i 2014 representere en potensiell trussel mot norske interesser. For det første vil flere personer som oppholder seg her i landet få styrket evne til å gjennomføre volds- og terrorangrep. Flere av de som reiser ut får opplæring i bruk av våpen og eksplosiver, en kunnskap de senere kan anvende til å gjennomføre angrep mot Norge. Enkelte av de som har reist, har tidligere uttrykt ønske om å ramme mål i Norge. Videre kan mange gjennom erfaring fra krigshandlinger ha fått en lavere terskel for å utføre volds- og drapshandlinger. I tillegg vil psykiske senskader, som følge av vold og krigshandlinger, høyne risikoen for at enkelte kan bli involvert i voldshandlinger når de kommer tilbake.

For det andre vil globalt orienterte terrororganisasjoner søke å rekruttere europeiske ekstremte islamister i krigs- og konfliktområder til å gjennomføre terroraksjoner i Europa. Dette har lenge vært en strategi for al-Qaida, og Syria anses nå å være en av de fremste arenaene for slik rekruttering. De fleste som drar fra Norge for å kjempe med militante islamister i Syria, har sannsynligvis ikke ønske om å aksjonere i Europa. Enkelte av de som reiser kan likevel la seg overbevise i møte med ekstreme personer og grupper i konfliktområdene til å bli involvert i terrorangrep mot Norge eller andre vestlige interesser.

For det tredje vil ekstremister med erfaring fra konfliktområder ved retur til Norge få økt status i miljøene her hjemme. Enkelte vil sannsynligvis utnytte dette til å rekruttere og radikalisere nye personer. Slike personer med en operativ orientering vil også kunne dra sympatisører her hjemme i en mer operativ retning.»

I E-tjenestens ugraderte vurdering, FOKUS 2014, gis det uttrykk for tilsvarende bekymringer (side 54-55) under overskriften «Fremmedkrigere med tilknytning til Norge»:

«Konfliktene i Syria, Jemen, Somalia og Mali vil ha grenseoverskridende konsekvenser lenge etter at de er over, fordi de har tiltrukket seg militante islamister fra andre land, såkalte fremmedkrigere. De siste årene har et økende antall personer med tilknytning til Norge reist til konfliktområder og knyttet seg til militante islamistgrupper. Dette vurderes å øke terrortrusselen mot Norge. Militante islamistgrupper samarbeider på tvers av etnisk og sosial bakgrunn og arbeider målbevisst for å rekruttere personer født eller oppvokst i vestlige land. Det er en tendens til at rekruttering til gjennomføring av terrorangrep mot vestlige interesser i økende grad pågår i land/konfliktområder hvor krigføringen i utgangspunktet er lokalt inspirert, så som for eksempel Syria, Jemen og Somalia. Enkelte områder i disse landene danner "fristeder" for militante islamister og benyttes som base for å planlegge angrep mot mål i Europa. Opphold i disse områdene gir mulighet for nettverksbygging med andre aktører som er inspirert av al-Qaidas ideologi. Gjennom kamp, trening og ideologisk indoktrinering i konfliktområder tilegnes motivasjon og kompetanse til å utføre terrorangrep.

Situasjonen i Syria har markant forsterket terrortrusselen mot Europa. Utviklingen der fremmedkrigere med tilknytning til Norge reiser for å delta i kamp fremstår som særlig alvorlig for terrortrusselen mot Norge og vestlige interesser. Til forskjell fra andre konfliktområder er det svært enkelt å ta seg frem mot Syria. Etablerte nettverk bistår med innreise og etablering av kontakt til grupper i Syria. Det er tilsvarende enkelt å returnere til europeiske hjemland. Radikaliseringsprosessen av fremmedkrigere i Syria er kompakt og rask. I mange tilfeller går det meget kort tid fra krigere ankommer treningsleire til de returnerer til hjemlandet med motivasjon om og kapasitet til å gjennomføre terrorangrep, noe som gjør dem vanskelige å fange opp for sikkerhetstjenestene.»

Videre heter det om konflikten i Syria (side 55):

«Over tusen militante islamister fra Europa deltar i konflikten i Syria. Herunder (per januar 2014) har mellom 40 og 50 personer med tilknytning til Norge vært, eller er, aktive i konflikten. De viktigste al-Qaida-tilknyttede gruppene i Syria er ISIS og Jabhat al-Nusra. Det økende antallet norske islamister med kamperfaring fra Syria vil øke den direkte terrortrusselen mot Norge og norske interesser i 2014. Enkeltstående personer eller grupper som flytter operativt fokus fra mål i Syria til mål i Norge utgjør den største trusselen. Konflikten har stor oppmerksomhet blant islamister i Skandinavia, og det å reise til Syria vil fortsette å ha appell blant unge muslimer. Trusselen fra fremmedkrigere som returnerer fra Syria vil være et resultat av at de gjennom ideologisk tilknytning eller påvirkning utvikler intensjon om å gjennomføre terrorisme i Europa. Trening og deltagelse i krigshandlinger kan forsterke intensjonen om og kapasiteten til å gjennomføre terrorhandlinger og senke terskelen for bruk av vold. Grupper med direkte forbindelse til al-Qaidas ledelse kan motta oppdrag om å ramme mål i Vesten. En konsekvens av skandinaveres opphold, trening og kamperfaring fra Syria er at det kan skape et sterkere skandinavisk ekstremt islamistisk miljø, med større evne til organisert påvirkning inn til muslimske miljøer i Norden med tanke på rekruttering og større evne til samhandling på tvers av de nordiske grensene.»

E-tjenesten har dessuten gjennom media gjort kjent at nordmenn har deltatt i kamphandlinger i Syria i grupper som har tilknytning til al-Qaida, samt i væpnede angrep på de internasjonale ISAF-styrkene i Afghanistan, som norske styrker er en del av.

1.3 Kort om norsk og andre europeiske lands rett

Mange stridshandlinger (her forstått som voldshandlinger foretatt i strid i en væpnet konflikt) som begås av privatpersoner som deltar i kamphandlinger i andre land er av en slik karakter at de i utgangspunktet rammes av norske straffebestemmelser, selv om de er begått i utlandet. Dette gjelder for eksempel drap, legemsbeskadigelse eller skadeverk. I en væpnet konflikt kan også bestemmelsene om krigsforbrytelser og forbrytelser mot menneskeheten få anvendelse. Etter omstendighetene kan dessuten straffebestemmelser mot terrorhandlinger og ulike terrorrelaterte handlinger ramme voldshandlinger som begås i en væpnet konflikt. For stridende med privilegier, typisk en stats soldater, vil slike handlinger være straffrie som krigshandlinger gitt at vilkårene for dette er oppfylt.

I flere europeiske land har myndighetene uttrykt bekymring for at enkeltpersoner i økende grad reiser til utlandet for å delta i væpnet konflikt (heretter betegnet som fremmedkrigere). I tillegg til ulike frivillighets- og dialogbaserte virkemidler, har mange land gått aktivt inn for å utforme ulike tiltak som kan hindre radikalisering. Eksempler på tiltak som dels gjennomføres i dag og dels har vært lansert som ideer, er beslag i pass, fratakelse av statsborgerskap, reiseforbud mv. Strafferettslig er hovedinntrykket at de fleste europeiske stater har et regelsett hovedsakelig etter norske linjer. Det vil si at strafforfølgning av fremmedkrigere må skje på grunnlag av straffebud mot handlinger som drap, skadeverk, terror mv., som vedkommende måtte begå som ledd i krigsdeltakelsen. Så vidt kjent har ingen europeiske land så langt innført et generelt forbud mot ulike former for deltakelse i væpnet konflikt. Det synes likevel å være et ønske fra flere hold, også fra enkeltstaters myndigheter, om større samarbeid bilateralt eller gjennom EU eller Europarådet om kriminalisering av visse handlinger knyttet til fremmedkrigere. Så langt synes ingen slike initiativer å ha materialisert seg i konkrete forslag.

1.4 Nærmere om forslagene

I dette høringsnotatet drøftes om den gjeldende strafferettslige reguleringen som rammer handlinger som utføres i en væpnet konflikt, er tilstrekkelig, eller om det er behov for en generell bestemmelse som dekker deltakelse i væpnet konflikt. En beslektet problemstilling som behandles er om det er behov for å kriminalisere rekruttering til slik deltakelse i væpnet konflikt. Det drøftes også om norske og allierte styrker på oppdrag i utlandet er tilstrekkelig vernet av norsk straffelovgivning. Høringsnotatet følger opp tiltak nummer 20 i regjeringens handlingsplan mot radikalisering og voldelig ekstremisme, som ble lagt frem 10. juni 2014.

Selv om lovforslagene om å kriminalisere deltakelse i væpnet konflikt samt rekruttering til slik deltakelse, er særlig aktualisert ved Syria-konflikten, søker departementet i høringsnotatet her å se utover denne tematikken. Ved siden av den sikkerhetsrisikoen personer som har deltatt i kamphandlinger kan representere her hjemme, er det grunn til å vurdere hvordan samfunnet skal stille seg til at enkeltpersoner fra Norge på eget initiativ deltar i væpnede konflikter.

Ved vurderingen av hvordan en grense eventuelt skal fastsettes er det nødvendig å ta høyde for at bestemmelsene også skal gjelde for andre konfliktsituasjoner og trusselbilder enn de som er rådende akkurat i dag. Nykriminaliseringer på et slikt område bør ha en mest mulig prinsipiell begrunnelse, og ikke være innrettet mot spesifikke miljøer, grupper eller situasjoner. Dagens trusselbilde peker på fremmedkrigere med bakgrunn i multietniske og ekstreme islamistiske miljøer som den fremste trusselen. I fremtiden kan dette endres til andre grupperinger som reiser ut for å delta i andre typer væpnede konflikter. En straffebestemmelse må derfor utformes slik at den er robust og uavhengig av skiftende oppfatninger av hvorvidt opinionen mener deltakelsen for eksempel er i «det godes tjeneste» eller i Norges interesse.

Det foreslås ikke her endringer i straffeloven 2005. Eventuelle endringer i straffeloven 1902 vil bli videreført i straffeloven 2005 som del av de lovendringene som skal skje i forbindelse med ikraftsettelsen av denne loven.

2 FOLKERETTEN OM VÆPNEDE KONFLIKTER

2.1 Innledning

Ved vurderingen av hvorvidt visse handlinger knyttet til deltakelse i væpnet konflikt skal kriminaliseres, danner folkeretten om væpnede konflikter, omtalt som internasjonal humanitær rett eller krigens folkerett, et viktig bakteppe. Humanitærretten regulerer hvordan en væpnet konflikt skal utkjempes og bygger på internasjonale konvensjoner og folkerettslig sedvanerett. Det mest sentrale regelverket innen humanitærretten er de fire Genèvekonvensjonene fra 1949, samt to tilleggsprotokoller fra 1977 og en tilleggsprotokoll fra 2005. Disse har tilnærmet universell tilslutning, og svært mye av regelverket anses som internasjonal sedvanerett.

I det følgende gis en kort redegjørelse for de deler av humanitærretten som har relevans for spørsmålene som drøftes i dette høringsnotatet. For en nærmere og bredere redegjørelse vises til «Manual i krigens folkerett», utgitt i 2013 av Forsvarssjefen på oppdrag fra Forsvarsdepartementet.

2.2 Klassifisering av en væpnet konflikt

Den folkerettslige klassifiseringen av en situasjon, inkludert spørsmålet om det foreligger en væpnet konflikt, har tradisjonelt hatt stor betydning for hvilke folkerettsregler som gjelder.

Det er i utgangspunktet to hovedkategorier av væpnet konflikt, internasjonale og ikke-internasjonale (interne) konflikter. I mange aktuelle situasjoner i dag vil vi imidlertid også se ulike kombinasjoner av internasjonale og ikke-internasjonale væpnede konflikter. Tradisjonelt har det vært slik at hele det humanitærrettslige regelverket har kommet til anvendelse i internasjonale væpnede konflikter, mens en noe mer begrenset del har kommet til anvendelse i interne konflikter. I løpet av de senere tiår har imidlertid en utvikling i internasjonal sedvanerett medført at forskjellene er vesentlig redusert, og at mange av de regler som gjelder i internasjonale væpnede konflikter vil anses som sedvanerett i ikke-internasjonale

væpnede konflikter. På enkelte punkter vil det imidlertid fremdeles være visse forskjeller, jf. punkt 2.3.

En internasjonal væpnet konflikt er som hovedregel en konflikt mellom stater, og foreligger når en stat griper til våpen mot en annen.

En ikke-internasjonal konflikt er en væpnet konflikt mellom enten en stat og en eller flere opprørsgrupper, eller mellom ulike opprørsgrupper innenfor en stats territorium. En væpnet konflikt mellom en stat og en gruppe omfatter både tilfeller hvor staten har styrker på en annen stats territorium, og tilfeller hvor det foreligger en væpnet konflikt mellom en stats styrker og opprørsgrupper på statens eget territorium.

Humanitærretten skiller mellom situasjoner av intern uro, opptøyer og lignende, og situasjoner som anses som væpnet konflikt, og kommer kun til anvendelse i sistnevnte. Det stilles bl.a. krav om at det må foreligge militære kamphandlinger av et visst omfang og intensitet, og til organiseringen av de involverte opprørsgruppene. Det vil imidlertid ofte kunne være en glidende overgang mellom situasjoner med voldelige opptøyer (som reguleres av nasjonal rett samt relevante menneskerettighetsforpliktelser) og situasjoner som kan klassifiseres som intern væpnet konflikt, der internasjonal humanitær rett kommer til anvendelse i tillegg.

Annen tilleggsprotokoll til Genèvekonvensjonene¹ artikkel 1 kommer til anvendelse på ikke-internasjonale væpnede konflikter hvor følgende krav er oppfylt:

«Den væpnede konflikten må finne sted på territoriet til en kontraherende part mellom landets væpnede styrker og væpnede opprørsstyrker, opprørsstyrkene må være organisert og under ansvarlig kommando, og de må utøve en slik kontroll over en del av et territorium at det setter dem i stand til å utføre vedvarende og samordnende militære operasjoner.»

Reglene i fellesartikkel 3 til de fire Genèvekonvensjonene gjelder på sin side:

«i tilfelle av væpnet konflikt uten internasjonal karakter som oppstår på en av de høye kontraherende parters eget territorium.»

Fellesartikkel 3 gjelder både i situasjoner av væpnet konflikt mellom en stats regulære styrker og væpnede opprørsgrupper og i situasjoner der det foreligger væpnet konflikt mellom ulike væpnede grupper innenfor en stats territorium. Annen tilleggsprotokoll artikkel 1 kommer kun til anvendelse ved væpnet konflikt mellom en stats myndigheter og en opprørsbevegelse, og i tillegg må som nevnt opprørsbevegelsen oppfylle visse krav til intern organisering, kontroll over et visst territorium mv., jf. annen tilleggsprotokoll artikkel 1.

Det som i utgangspunktet er en ikke-internasjonal konflikt kan for øvrig måtte klassifiseres som en internasjonal konflikt dersom en fremmed stat griper inn i konflikten til støtte for en eller flere av opprørsgruppene. Dette forutsetter imidlertid at den aktuelle staten utøver tilstrekkelig innflytelse og kontroll over styrkene til opprørsgruppen.

¹ Tilleggsprotokoll 8. juni 1977 til Genèvekonvensjonene 12. august 1949 om beskyttelse av ofre for ikke-internasjonale væpnede konflikter.

2.3 Ulike regler for ulike væpnede konflikter – relevante forskjeller

Humanitærretten har noe ulike regler for internasjonale og ikke-internasjonale væpnede konflikter. I det følgende gjennomgås de forskjellene som har betydning for de spørsmål som drøftes i dette høringsnotatet.

Reglene for adgangen til bruk av væpnet makt overfor en annen stat omtales gjerne som *jus ad bellum* i motsetning til *jus in bello*, som er reglene for hvordan en væpnet konflikt skal utkjempes.

Reglene om *jus ad bellum* kommer bare til anvendelse i internasjonale konflikter. Bruk av væpnet makt mellom stater er, med noen unntak, forbudt etter folkeretten. Derimot eksisterer det ikke noe folkerettslig forbud mot borgerkrig eller løsrivelse. Dette vil imidlertid etter de fleste staters interne lovgivning anses som en svært grov forbrytelse, dersom det skjer på statens eget territorium og er i mange stater belagt med dødsstraff.

Regler for hvordan en væpnet konflikt skal utkjempes (*jus in bello*) gjelder i begge konflikttyper, men det er noen viktige forskjeller. I denne sammenheng er det særlig grunn til å fremheve reglene om hvem som har status som lovlig stridende, og betydningen av slik status. Disse reglene får kun anvendelse i en internasjonal væpnet konflikt.

Personer som anses som lovlig stridende har visse privilegier etter folkeretten. Blant annet skal de gis strafferettslig immunitet for lovlige stridshandlinger, det vil si stridshandlinger som er i samsvar med reglene for opptreden i væpnet konflikt. Som lovlig stridende regnes først og fremst medlemmer av væpnede styrker som opptrer på vegne av en stat som er part i en internasjonal væpnet konflikt (tredje Genèvekonvensjon artikkel 4 og første tilleggsprotokoll² artikkel 43). Den lovlig stridende vil dermed normalt være del av en militær organisasjon under ansvarlig kommando og med et internt disiplinærsystem. Dette bidrar blant annet til å sikre etterlevelse av reglene for opptreden i væpnet konflikt. Også medlemmer av visse væpnede styrker som ikke opptrer på vegne av en stat, som en frigjøringsbevegelse (første tilleggsprotokoll artikkel 1(4)) og visse motstandsbevegelser ved invasjon eller okkupasjon, kan i visse tilfeller være lovlig stridende etter humanitærretten. Det samme gjelder deltakere i en spontan motstand mot invasjon.

Humanitærretten inneholder ikke i seg selv noe forbud mot at personer som ikke oppfyller vilkårene for å være lovlig stridende deltar i stridshandlinger. Slike personer har imidlertid ikke krav på strafferettslig immunitet for handlinger som for øvrig kan anses som lovlige stridshandlinger. Personer som deltar aktivt i stridigheter («direct participation in hostilities») vil dessuten være lovlige angrepsmål. Med aktiv deltakelse i stridigheter menes i humanitærretten handlinger som foretas til støtte for én part i en væpnet konflikt og som direkte forårsaker skade på den andre part, enten død, skade eller ødeleggelse, eller som direkte skader motstanderes militære operasjoner eller kapasitet.

² Tilleggsprotokoll 8. juni 1977 til Genèvekonvensjonene 12. august 1949 om beskyttelse av ofre for internasjonale væpnede konflikter.

Til andre stridende enn lovlig stridende hører blant annet leiesoldater, ansatte i private sikkerhetsselskaper og lignende private kontraktører, samt andre sivile som deltar aktivt i fiendtligheter. Det samme gjelder normalt medlemmer av ulike væpnede grupper, slik som en opprørshær eller andre former for ikke-statlige væpnede grupper. Dersom opprørere i en ikke-internasjonale væpnet konflikt har organiserte væpnede styrker som står under ansvarlig kommando og utøver en viss territoriell kontroll, vil de underlegges en del forpliktelser etter annen tilleggsprotokoll til Genèvekonvensjonene, jf. artikkel 1. De anses likevel ikke som lovlig stridende etter humanitærretten.

Slike andre stridende betegnes undertiden også som «ulovlig stridende», som negasjonen til betegnelsen «lovlig stridende». En slik uttrykksmåte finnes ikke igjen i folkeretten og kan gi et feilaktig inntrykk at det eksisterer et folkerettslig forbud mot å delta i væpnet konflikt uten å omfattes av reglene om strafferettslig immunitet. Et noe mer treffende uttrykk, som benyttes i økende grad, er «stridende uten privilegier». Det vil bli benyttet i dette høringsnotatet.

Handlinger som en person vil kunne nyte strafferettslig immunitet for etter humanitærretten vil være straffri etter norsk rett, selv om handlingen i utgangspunktet skulle rammes av et straffebud. Straffrihet for lovlig stridshandlinger kan anses som en ulovfestet straffrihetsgrunn i norsk rett, jf. Ot.prp. nr. 125 (1945-46) side 17. Det samme følger av at straffeloven gjelder med de begrensninger som følger av overenskomst med annen stat eller av folkeretten for øvrig, jf. straffeloven 1902 § 1 annet ledd.

For de konfliktene som omfattes av annen tilleggsprotokoll skal statene likevel i størst mulig grad gi amnesti for lovlige stridshandlinger, jf. artikkel 6 (5) som lyder:

«Ved fiendtlighetenes opphør skal de myndigheter som sitter med makten, søke å gi det mest mulig omfattende amnesti til personer som har deltatt i den væpnede konflikt, eller til dem som er berøvet friheten av grunner i samband med den væpnede konflikt, enten de er internert eller fengslet.»

Som nevnt vil deltakelse i væpnet opprør mot staten anses som en grov forbrytelse etter de fleste staters interne lovgivning. I ikke-internasjonale væpnede konflikter har humanitærretten ingen regler som definerer hvem som anses som lovlig stridende. Personer som deltar i stridshandlinger har ikke krav på strafferettslig immunitet i henhold til humanitærretten. Myndighetenes egne styrker vil derimot normalt nyte straffrihet etter statens interne rett, som følge av at de aktuelle myndighetene i utgangspunktet (og innen visse grenser) har rett og plikt til å opprettholde lov og orden innenfor statens territorium. Norske soldater i Afghanistan som i henhold til sitt mandat opptre til støtte for landets myndigheter, vil for eksempel ikke kunne bli straffeforfulgt av norske eller afghanske myndigheter for deltakelse i ellers lovlige stridshandlinger. Samtidig foreligger det ikke noe forbud i henhold til humanitærretten mot å strafforfølge medlemmer av tidligere regjeringsstyrker dersom den væpnede konflikten resulterer i at opposisjonsstyrkene overtar makten i landet.

Staten selv kan også velge å innrømme opprørerne status som lovlig stridende. Da vil straffrihetsgrunnen for lovlige stridshandlinger gjelde også for dem.

2.4 FN-konvensjonen mot rekruttering, bruk, finansiering og trening av leiesoldater

Det foreligger en konvensjon om leiesoldater (FN-konvensjonen 4. desember 1989 mot rekruttering, bruk, finansiering og trening av leiesoldater) som pålegger partene blant annet å kriminalisere det å tjenestegjøre som leiesoldat.

Konvensjonens definisjon av leiesoldat er forholdsvis snever, og har ikke oppnådd internasjonal aksept, jf. manual i krigens folkerett punkt 3.48 side 61. Mange stater, blant dem Norge, har ikke sluttet opp om konvensjonen.

3 REKRUTTERING TIL DELTAKELSE I MILITÆR VIRKSOMHET

3.1 Gjeldende rett

Det er straffbart å verve noen til «fremmed Krigstjeneste» uten Kongens tillatelse, jf. straffeloven 1902 § 133. Bestemmelsen rammer verving til fremmed stats væpnede styrker, både vennligsinnede og allierte. Utenfor bestemmelsen faller militær virksomhet som retter seg mot Norges selvstendighet, virksomheten til viktige samfunnsinstitusjoner og landssvik. Verving til militær virksomhet mot Norge anses som medvirkning til slike handlinger og rammes av ulike bestemmelser i straffeloven 1902 kapittel 8 og 9, for eksempel §§ 86, 98 og 99 a. Rekruttering av medlemmer til en privat, militær organisasjon i Norge rammes av straffeloven 1902 § 104 første ledd. Plasseringen av bestemmelsen tilsier dessuten at organisasjonen må true norske interesser. Nevnte bestemmelser er i det alt vesentligste videreført i straffeloven 2005. Angrep mot norske styrker i utlandet er særlig behandlet i punkt 5.

Språklig er straffeloven 1902 § 133 begrenset til krig. Det relevante kriteriet i humanitærretten i dag er imidlertid «væpnet konflikt» og det vil derfor bli benyttet i det følgende. Også i straffeloven 2005 er begrepet «krig» erstattet med uttrykket «væpnet konflikt». Det antas at straffeloven 1902 § 133 også omfatter rekruttering til en opprørsstyrke som har en folkerettslig status som skiller den fra bandevirksomhet, jf. Bratholm og Matningsdal (Straffeloven med kommentarer, Anden Del, Forbrydelser, 1995) side 174 om straffeloven 1902 § 133.

Tjenesten kan være så vel regulær kamptjeneste som hjelpefunksjoner, som for eksempel militær sanitetstjeneste, jf. samme sted side 175. Vilåret om at sanitetstjenesten må være militær innebærer at sivil humanitær virksomhet faller utenfor. Det kreves ikke at det foreligger en situasjon av krig når vervingen skjer, og heller ikke at faktisk deltakelse i kamphandlinger fremtrer som sannsynlig.

Forbudet i straffeloven 1902 § 133 er videreført i straffeloven 2005 § 128 annet punktum, likevel slik at referansen til «fremmed Krigstjeneste» er erstattet med «militær virksomhet for en fremmed stat». Dette innebærer en utvidelse av bestemmelsens virkeområde til å gjelde deltakelse i væpnede konflikter som ikke har status som krig, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 12.2.2 side 314. Vilåret om at virksomheten må være «for en fremmed stat», må formentlig forstås å innebære en avgrensning mot styrker, organisasjoner eller grupper som ikke opptrer på statens vegne, for eksempel opprør mot en sittende regjering. For øvrig

er strafferammen økt fra bot eller fengsel inntil 1 år i straffeloven 1902 § 133 til bot eller fengsel inntil 3 år i straffeloven 2005 § 128.

En terminologisk forskjell er at straffeloven 1902 § 133 bruker begrepet «verve», mens dette er endret til «rekruttere» i straffeloven 2005. I tråd med terminologien i straffeloven 2005, benyttes i det følgende begrepet rekruttering fremfor verving.

I den grad terrorbestemmelsene kommer til anvendelse i en aktuell konfliktsituasjon vil rekruttering til tjeneste for en væpnet styrke kunne rammes av straffeloven 1902 § 147 d og straffeloven 2005 § 136 a, dersom styrken regnes som en terrororganisasjon. Rekruttering til å begå en terrorhandling kan rammes av straffeloven 1902 § 147 c bokstav b og straffeloven 2005 § 136 bokstav b, eventuelt av terrorforbudsbestemmelsen i straffeloven 1902 § 147 a fjerde ledd og straffeloven 2005 § 133. Hvor terrorbestemmelsene ikke er aktuelle oppstiller verken straffeloven 1902 eller straffeloven 2005 et generelt forbud mot rekruttering til deltakelse i væpnet konflikt for en ikke-statlig væpnet styrke.

En annen sak er at de fleste stridshandlinger som foretas av personer som ikke nyter immunitet mot straffeforfølgelse (stridende uten privilegier) for ellers lovlige stridshandlinger, vil være straffbare etter norsk rett. Rekruttering kan derfor etter omstendighetene rammes som medvirkning til overtredelse av visse straffebud, eventuelt som inngåelse av forbund om å begå visse straffbare handlinger, for eksempel drap, jf. straffeloven 1902 § 233 a og straffeloven 2005 § 179. Rekrutteringen kan muligens også rammes som forbund om å begå mer uspesifikke alvorlige straffbare handlinger dersom styrken anses som en organisert kriminell gruppe, jf. straffeloven 1902 § 162 c og straffeloven 2005 § 198, men et slikt tilfelle ligger ikke i kjernen av bestemmelsens anvendelsesområde. Endelig kan rekruttering etter omstendighetene også rammes av oppviglerbestemmelsen i straffeloven 1902 § 140 og straffeloven 2005 § 183, som oppfordring til å begå straffbare handlinger. Alle disse bestemmelsene i straffeloven 1902 er gitt universell anvendelse, jf. straffeloven 1902 § 12 første ledd nr. 3 bokstav a og nr. 4 bokstav a.

3.2 Fremmed rett

Etter *finsk* rett er ikke rekruttering til deltakelse i væpnede konflikter i utlandet særskilt kriminalisert. Det kan likevel være straffbart i den utstrekning alminnelige straffebud, herunder terror- og terrorrelaterte handlinger som er kriminalisert på lignende måte som i norsk rett, rammer handlingen.

Etter *svensk* rett rammes verving til fremmed krigstjeneste eller lignende tjeneste av brottsbalken 19 kap 12 §. Bestemmelsen rammer verving av et visst omfang – verving av en enkeltperson er ikke nok. Begrepet fremmed krigstjeneste er ikke begrenset til væpnet konflikt mellom stater, men omfatter også ikke-internasjonale konflikter, for eksempel tjeneste for en opprørshær. Bestemmelsen rammer i tillegg det å oppfordre eller legge til rette for at folk i strid med et reiseforbud reiser ut av riket for å delta i slik tjeneste. Straff kan komme til anvendelse selv om gjerningspersonen har handlet utelukkende av ideelle grunner.

3.3 Forslag til endring

Straffeloven 1902 § 133 knesetter et forbud mot rekruttering av personer i Norge til krigstjeneste, fortrinnsvis for en fremmed stat eller en styrke med en viss folkerettslig status. For å opprettholde et effektivt forbud mot rekruttering til deltakelse i krig på vegne av andre enn det norske forsvaret, bør bestemmelsens virkeområde utvides. For det første er det i dag mer treffende å bruke det videre begrepet «væpnet konflikt» enn krig. Dessuten deltar ofte langt flere grupperinger enn stater – det være seg styrker eller grupper som ikke representerer en stat eller har noen form for folkerettslig status, for eksempel opprørsstyrker, mindre stridsgrupper og bander, private firmaer og leiesoldater. Det foreslås derfor at all rekruttering her i riket til militær virksomhet for en fremmed stat eller en ikke-statlig styrke eller gruppe bør forbys.

Endringene i straffeloven 1902 § 133 foreslås utformet etter mønster av i straffeloven 2005 § 128 annet punktum. Denne bestemmelsen gjelder generelt væpnede konflikter. Det kan samtidig være naturlig å innta i straffeloven 1902 § 133 den forhøyede strafferammen fra straffeloven 2005 § 128. Av de strafferammene som straffeloven 2005 opererer med, ville alternative strafferammer vært enten 1 eller 6 år. jf. Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) punkt 11.4 side 132. En strafferamme på 3 år vil innebære en tredobling av gjeldende strafferamme i straffeloven 1902 § 133.

Straffeloven 1902 § 133 kan utformes slik:

Med bot eller fengsel inntil 3 år straffes den som her i riket rekrutterer noen til militær virksomhet for en fremmed stat eller for en ikke-statlig styrke eller gruppe.

Medvirkning straffes på samme måte.

Som etter straffeloven 1902 § 133 og straffeloven 2005 § 128 annet punktum vil rekruttering til både regulær kamptjeneste og hjelpefunksjoner rammes, men ikke til sivil humanitær virksomhet. Forslaget innebærer ingen endring i hva slags tjenestefunksjoner det er ulovlig å rekruttere til. Det avgjørende vil være om tjenesten må regnes som «militær virksomhet», jf. straffeloven 2005 § 128. Dette vilkåret omfatter de samme funksjoner som «krigstjeneste» i gjeldende rett; men utvider rekrutteringsforbudet til også å gjelde væpnede konflikter som ikke har status som krig, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 12.2.2 side 314. Forslaget her medfører at det ikke vil være av betydning hvorvidt den tjenesten rekrutteringen gjelder utføres for en stat eller for andre styrker eller grupper. Forslaget innebærer at rekruttering til all fremmed militær virksomhet vil være ulovlig - i praksis vil lovlig rekruttering i Norge til militær virksomhet, bare kunne skje til fordel for norske styrker.

Som etter gjeldende rett kreves det ikke at en væpnet konflikt faktisk pågår når rekrutteringen skjer, og heller ikke at faktisk deltakelse i stridshandlinger fremtrer som sannsynlig. Dette kommer til uttrykk ved at begrepet «militær virksomhet» som benyttes i straffeloven 2005 § 128 annet punktum foreslås videreført.

4 DELTAKELSE I MILITÆR VIRKSOMHET I VÆPNET KONFLIKT

4.1 Gjeldende rett

Det er ingen konkrete straffebud som rammer det å delta, eller å la seg rekruttere til å delta, i væpnet konflikt eller annen militær virksomhet, verken i en annen stats væpnede styrker eller en ikke-statlig styrke. Dette gjelder uavhengig av styrkens folkerettslige status. Det er heller ikke forbudt å inngå forbund med noen om å delta i væpnet konflikt.

En fullmaktslov fra 1937 gir myndighetene formelt sett adgang til å forby noen her i riket å la seg verve til «fremmed krigstjeneste» for et land han ikke er statsborger i, eller å reise fra Norge til et sådant land for å delta i «krig» (lov 19. mars 1937 nr. 1 angående forholdsregler for å hindre deltakelse i krig i fremmed land). Loven ble opprinnelig gitt i anledning den spanske borgerkrigen, og omfatter dermed antakelig også interne væpnede konflikter. Loven ble vedtatt opphevet av Stortinget i 2009 som ledd i vedtakelsen av slutføringen av straffeloven 2005, jf. § 412 nr. 22. I Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) punkt 16.13 side 483 uttalte departementet at loven har sin bakgrunn i mer enn 60 år gamle historiske begivenheter og at loven på denne bakgrunn bør oppheves. Det ble videre uttalt at det uansett vil være nødvendig å konsultere Stortinget hvis det skulle bli behov for en slik lov på ny, ettersom slike saker trenger politisk avklaring. Opphevelsen er ikke satt i kraft. I høringsnotat juni 2014 om ikraftsettelse av straffeloven 2005 foreslår departementet at opphevelsen av den nevnte fullmaktsloven videreføres, jf. dette lovforslaget § 2.

Straffeloven 1902 § 104 a første ledd rammer deltakelse i og støtte til private organisasjoner av militær karakter. Kravet til organisasjon innebærer at mer spontane sammenslutninger faller utenfor. Det er imidlertid på den annen siden ikke et krav at organisasjonen besitter våpen eller annet militært utstyr, eller at de driver militær trening.

Bestemmelsen er etter sin ordlyd ikke begrenset til organisasjoner som er etablert her i riket. Uttalelser i forarbeidene kan imidlertid tyde på at bestemmelsen ble gitt med tanke på etableringen av slike organisasjoner i Norge, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 7.11.4.1 side 144 med videre henvisninger. Plasseringen i straffeloven 1902 kapittel 9 om forbrytelser mot Norges statsforfatning og statsoverhode tilsier dessuten at den kun gjelder organisasjoner som truer nasjonale interesser. Hvorvidt disse interessene ligger i Norge eller utlandet, som for eksempel norske ambassader eller norske næringslivsinteresser, er antakelig uten betydning. Deltakelse i og støtte til militære organisasjoner som retter sin virksomhet mot andre staters myndigheter, faller likevel utenfor denne straffebestemmelsen. Straffeloven § 104 a første ledd er videreført i straffeloven 2005 § 128 første punktum hvor det fremgår klart at kun organisasjoner her i riket rammes.

Den som danner, deltar i, rekrutterer medlemmer eller yter økonomisk eller annen materiell støtte til en terrororganisasjon som har tatt skritt for å realisere formålet med ulovlige midler, vil kunne straffes etter straffeloven § 147 d. Det er grunn til å anta at aktiv deltakelse i enkelte av de væpnede gruppene som er involvert i den

væpnede konflikten i Syria, vil kunne rammes av denne bestemmelsen. Straffebestemmelsen om deltakelse i terrororganisasjoner vil således etter omstendighetene kunne få anvendelse hvor norske statsborgere reiser ut for å delta i væpnet konflikt.

Der vedkommende lar seg overtale til å delta i straffbare handlinger, herunder stridshandlinger som skal utføres av stridende uten privilegier, vil dette etter omstendighetene også kunne rammes som inngåelse av forbund om ulike straffbare handlinger, jf. punkt 3.1.

Videre vil mottakelse av opplæring i metoder eller teknikker som er særlig egnet til å utføre terrorhandlinger, kunne rammes av straffeloven 1902 § 147 c første ledd bokstav d og straffeloven 2005 § 136 bokstav d.

For øvrig vil mange stridshandlinger være straffbare etter norsk rett etter ulike straffebud, selv om de er foretatt i utlandet. Dette kan gjelde både når de er foretatt av norsk statsborger eller noen i Norge hjemmehørende person, jf. straffeloven 1902 § 12 første ledd nr. 3 bokstav a, eller av en utlending, jf. § 12 første ledd nr. 4 bokstav a. Dette gjelder tilsvarende for forbrytelser som nevnt i straffeloven 2005 kapittel 16 (folkemord, krigsforbrytelser m.m.), jf. straffeloven 2005 § 5 første, andre og tredje ledd, jf. første ledd nr. 2. For alminnelige lovbrudd som terrorforbrytelser, drap, legemsbeskadigelser, skadeverk mv. er hovedregelen i straffeloven 2005 et krav til dobbelt straffbarhet. I høringsnotat juni 2014 om ikrafttredelse av straffeloven 2005 foreslås visse utvidelser, jf. notatet punkt 4.2.9 side 20 flg.

Stridende uten privilegier vil som nevnt ovenfor i punkt 2.3 ikke kunne påberope seg straffrihetsgrunnen for lovlige stridshandlinger etter norsk rett. Det innebærer at dersom en slik person begår stridshandlinger vil handlingene kunne rammes av de alminnelige straffebestemmelsene i straffeloven 1902, selv om handlingene i seg selv skulle være i tråd med humanitærretten. Dersom handlingen også er å anse som et alvorlig brudd på humanitærretten, vil den kunne straffes som krigsforbrytelse. For eksempel kan stridshandlinger som begås mens man gir inntrykk av å være sivil, være straffbare som svik etter reglene om krigsforbrytelser, jf. første tilleggsprotokoll artikkel 37. Regelen er gjennomført i norsk rett i straffeloven 2005 § 106 bokstav g (i kraft fra 7. mars 2008).

Bestemmelsen lyder slik:

«For krigsforbrytelse straffes den som i forbindelse med en væpnet konflikt [...]

g) ved å forlede noen til å tro at de har rett til beskyttelse eller plikt til å gi beskyttelse i henhold til folkeretten og med den hensikt å svikte denne tilliten, dreper eller sårer noen som tilhører motpartens borgere eller væpnede styrker»

Det vil likevel ofte være knyttet betydelig bevisproblematikk til handlinger begått i uoversiktlige situasjoner i utlandet. Lovbrudd begått av utlendinger vil dessuten som hovedregel bare bli strafforfulgt når saken har tilknytning til Norge. Strafforfølgelse av utlending for handling begått i utlandet, må for øvrig normalt besluttet av Kongen i statsråd, jf. straffeloven 1902 § 13. Det må også tas hensyn til folkerettslige begrensninger i adgangen til å straffeforfølge en utlending for handlinger begått i utlandet.

Videre vil terrorbestemmelsene ikke alltid komme til anvendelse i væpnet konflikt. Det legges til grunn at i interne væpnede konflikter gjelder ikke terrorbestemmelsene for handlinger foretatt av personer som handler på vegne av opprørsgrupper som er part i en slik konflikt i henhold til annen tilleggsprotokoll artikkel 1, dersom ikke handlingen samtidig er i strid med humanitærretten, som for eksempel ved drap av beskyttede personer. Dersom handlingen derimot er foretatt på vegne av en opprørsgruppe i en ikke-internasjonale væpnet konflikt som definert i felles artikkel 3, jf. punkt 2.2 ovenfor, får terrorbestemmelsene likevel anvendelse selv om handlingen ikke er i strid med humanitærretten, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 8.4.2.3 side 164.

Øvrige straffebestemmelser får derimot anvendelse både i situasjoner hvor opprørsgruppen som handlingen utføres på vegne av, er part i en konflikt etter felles artikkel 3 og der opprørsgruppen er part i en konflikt etter annen tilleggsprotokoll artikkel 1.

4.2 Fremmed rett

Verken etter *finsk* eller *svensk* rett er deltakelse i militær virksomhet i væpnede konflikter i utlandet, særskilt kriminalisert. Slike handlinger kan likevel være straffbare som krigsforbrytelse, folkemord mv., eller etter alminnelige straffebud, herunder straffebud rettet mot terror- og terrorrelaterte handlinger, som måtte få anvendelse på handlinger begått i utlandet.

4.3 Forslag til endring

4.3.1 Bør det innføres et særskilt straffebud som rammer deltakelse i væpnet konflikt?

Fremmedkrigere anses som en mulig sikkerhetstrussel ved retur til Norge. En anser videre at tiltak for å hindre at de deltar i væpnet konflikt også kan støtte opp under de folkerettslige reglene om opptreden i væpnet konflikt.

Mye kan tyde på at problemet med fremmedkrigere er økende, jf. PSTs Åpen trusselvurdering 2014. Det kan blant annet pekes på den generelt økende internasjonaliseringen, stadig mer effektive muligheter for kommunikasjon og reise, en økning i antallet nordmenn med bakgrunn fra konfliktområder og en tendens til radikaliserings av personer i religiøse eller politiske miljøer som også kan føre med seg en vilje til å gripe til våpen. Dette taler for at det bør tas grep for å motvirke at norske borgere reiser ut for å delta i væpnet konflikt i utlandet på vegne av ikke-statlige væpnede aktører og grupperinger, for eksempel leiesoldater, bander eller opprørere eller andre mer eller mindre organiserte grupperinger.

Riktignok vil de fleste handlinger disse begår i en væpnet konflikt være straffbare etter gjeldende rett. På den annen side vil et særskilt straffebud kunne bidra til å effektivisere strafforfølgningen av personer som har deltatt i stridshandlinger. Selv om mange slike handlinger er kriminalisert i dag, vil det antakelig være enklere å håndheve et mer generelt forbud mot å delta militært i væpnede konflikter.

Samtidig kan det ikke sees bort fra at en tydeliggjøring og effektivisering av et slikt straffeansvar, i dagens situasjon kan oppfattes negativt av de miljøene fremmedkrigerne er en del av. Et nytt straffebud kan ha signalvirkninger som kan bidra til å skape større avstand mellom storsamfunnet og personer som allerede er radikalisert. En mer effektiv strafforfølgning av fremmedkrigere kan føre til et tettere samhold innad i enkelte miljøer og gi status til enkeltpersoner eller visse miljøer. Det kan samtidig hevdes at slike virkninger best tilnærmes gjennom en bredt anlagt strategi for forebygging, som beskrevet i regjeringens handlingsplan mot radikalisering og voldelig ekstremisme, heller enn å la straffverdige (og i stor utstrekning allerede straffbare) handlinger gå fri. Et nytt straffebud og håndhevingen av dette kan også motvirke at enkelte personer går inn i denne typen miljøer eller reiser til væpnede konflikter.

Et forbud mot deltakelse i væpnet konflikt må avgrenses mot deltakelse som stridende med privilegier, såkalt lovlig stridende. Slik deltakelse vil i utgangspunktet innebære handlinger som vil dekkes av de folkerettslige reglene om immunitet og den ulovfestede regelen om straffrihet for lovlige stridshandlinger etter norsk rett. I den grad lovlig stridende foretar handlinger som ikke er dekket av straffrihetsgrunnen, for eksempel ved at de går utover det som er tillatt etter humanitærretten, vil disse måtte forfølges særskilt.

Prinsipielt bør et straffansvar avgrenses etter mest mulig objektive kriterier. Det foreslås derfor ikke at det skal bortfalle ettersom deltakelsen oppfattes som en aktverdig kamp eller ei. Alternativet ville være å innføre en lov som gir regjeringen fullmakt til å vedta forbud mot å delta i visse konflikter, slik som 1937-loven som ble vedtatt i anledning den spanske borgerkrigen. Det foreslås ikke her.

Hvorvidt det enkelte lovbruddet skal straffeforfølges, beror endelig på en konkret vurdering av påtalemyndigheten. Oppportunitetsprinsippet innebærer at påtalemyndigheten kan unnlate å påtale et straffbart forhold «såfremt slike særlige forhold er til stede at påtalemyndigheten etter en samlet vurdering finner at overveiende grunner taler for ikke å påtale handlingen», jf. straffeprosessloven § 69 første ledd. Relevante hensyn kan i slike saker være mistenktes tilknytning til Norge, arten av vedkommendes deltagelse, hvorvidt han eller hun har deltatt i en velorganisert væpnet gruppe som gjennomgående retter seg etter humanitærretten, hvorvidt det er utstedt amnesti i konfliktlandet eller det pågår fredsforhandlinger der amnesti er på dagsorden, eller om status for vedkommende væpnede gruppe er uklar på grunn av endringer i maktforholdene. Dette er også forhold som vil kunne ha betydning for om det er bevismessig eller rettslig grunnlag for strafforfølgning i det enkelte tilfellet.

En mer prinsipiell innvending mot kriminalisering av deltakelse i væpnet konflikt er at det kan gjøre det vanskeligere å påvirke ikke-statlige væpnede styrker til å handle i tråd med humanitærretten, for eksempel hva gjelder krigsfanger, dersom de uansett kan møtes med straff. Eventuelle slike negative konsekvenser vil likevel være begrensede dersom et forbud avgrenses til norske borgere eller personer bosatt i riket, jf. punkt 4.3.6 nedenfor. I tillegg vil mange stridshandlinger som stridende uten privilegier foretar i kamp, som nevnt uansett være straffbare i Norge også etter gjeldende rett. Det kan likevel ikke sees bort fra at et nytt

straffebud som foreslått her vil ha en viss signaleffekt ved å skape større oppmerksomhet rundt norsk strafferetts virkeområde i væpnet konflikt.

4.3.2 Nærmere om avgrensningen

4.3.2.1 Hvilke væpnede konflikter og styrker skal omfattes

Et forbud mot deltakelse i væpnet konflikt kan tenkes avgrenset mot deltakelse i væpnet konflikt for personer som skal gis strafferettslig immunitet etter humanitærretten.

I en internasjonal væpnet konflikt vil et forbud avgrenset mot stridende med privilegier, ramme norske borgere som deltar i stridshandlinger blant annet som leiesoldat, ansatt i private sikkerhetsselskaper, medlem av bander eller soldat i opprørsstyrker. En slik avgrensning kan begrunnes med at andre aktører enn stater ikke bør delta militært i en internasjonal væpnet konflikt. Dette vil også gi en nokså klar avgrensning av straffansvaret.

I en ikke-internasjonal væpnet konflikt vil imidlertid en slik avgrensning medføre et mer vidtgående straffansvar. For det første får antakelig ikke reglene om strafferettslig immunitet etter folkeretten anvendelse på statlige styrker i en ikke-internasjonal væpnet konflikt. Dermed kan i prinsippet norske borgere på oppdrag for norske eller utenlandske styrker i en internasjonal operasjon, rammes av et forbud. Dersom forbudet skal gjelde også i en ikke-internasjonal væpnet konflikt bør det i så fall avgrenses mot styrker som opptrer på vegne av en stat.

Dernest kan det spørres om forbudet også bør avgrenses mot visse ikke-statlige styrker. Et vidtgående straffansvar i ikke-internasjonale væpnede konflikter kan bl.a. begrunnes med at all militær deltakelse på vegne av ikke-statlige aktører kan ha store skadevirkninger for det sivile samfunnet i et land som rammes av en væpnet konflikt. En slik avgrensning vil også falle sammen med vilkårene for straffrihetsgrunnen for lovlige stridshandlinger.

På den annen side kan et vidt virkeområde for straffebudet favne videre enn ønskelig. Det kan bl.a. bidra til å undergrave prinsippet i annen tilleggsprotokoll artikkel 6 (5) om at det i størst mulig grad bør gis amnesti «til personer som har deltatt i den væpnede konflikt, eller til dem som er berøvet friheten av grunner i samband med den væpnede konflikt, enten de er internert eller fengslet».

Et straffebud som avgrenses slik vil for eksempel ikke ramme deltakelse i ikke-statlige styrker i ikke-internasjonale konflikter der regjeringens væpnede styrker representerer et brutalt og undertrykkende regime, mens (deler av) opprørssiden kan ha store deler av verdenssamfunnets politiske støtte. De senere års konflikter i blant annet Libya og Syria illustrerer dette tydelig. Det vil kunne oppleves som støtende, også i Norge, dersom personer som har kjempet i en borgerkrig mot autoritære regimer, for en sak mange vil anse som legitim, risikerer strafforfølgning her for handlinger som en regjeringssoldat kunne foretatt straffritt. Dersom bare deltakere i regjeringsstyrker vil ha krav på straffrihet for lovlige stridshandlinger, vil et slikt forbud kunne ramme asymmetrisk i en intern væpnet konflikt. Den enkelte stridende kan dessuten mene at det er ideologiske, politiske,

moralske, etniske eller religiøse grunner for å kjempe mot en annen stats sittende styresmakter.

Ikke-statlige styrker, for eksempel en frigjøringshær eller en opprørsstyrke, kan ha likhetstrekk med en stats militære styrker. Det kan være tale om uniformerte militære styrker under en ansvarlig kommandostruktur, med evne og vilje til å etterleve reglene for opptreden i væpnet konflikt. Opprørsstyrkene kan for eksempel bestå av utbrytere fra statlige styrker og stå under politisk kontroll av en eksilregjering, en koalisjon av opposisjonelle eller lignende. Det kan ikke ses bort fra at faren for radikalisering og voldshandlinger etter retur til Norge mer kan knyttes til deltakelse i mindre stridsgrupper med likhetstrekk til terrorgrupper, enn til større og mer regulære opprørsstyrker.

En innvending mot et begrenset forbud mot deltakelse i væpnet konflikt, er at det ikke innebærer at straffrihetsunntaket for stridshandlinger utvides tilsvarende. Denne gruppen vil dermed kunne straffes for stridshandlinger som drap og sabotasje, men ikke for deltakelse som sådan. Det vises til nærmere omtale i punkt 4.3.3.

En annen utfordring ved å avgrense forbudet mot deltakelse i ikke-statlige styrker er at grensen for hvilke handlinger som kan medføre straffansvar, blir mer uklar. Når det gjelder de rettslige avveiningene, vil praksis fra de internasjonale straffedomstolene (ICC, ICTY, m.fl.) kunne gi veiledning. Også faktum kan være meget uoversiktlig og gjøre det vanskelig å håndheve en slik avgrensning av straffansvaret. Konfliktene i Syria og Libya er eksempler på at en opposisjon også kan bestå av en rekke grupperinger med ulik grad av struktur og kontroll, og lite felles koordinering.

Nedad avgrenses forbudet mot ikke-militær virksomhet, slik som kriminelle bander som ikke deltar i den væpnede konflikten.

4.3.2.2 Lovforslag

I straffeloven 1902 kan en bestemmelse plasseres i kapittel 12, for eksempel som ny § 133 a som kan lyde slik, med alternative forslag i hakeparentes (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.

I en alternativ utforming av bestemmelsen kan det inntas mer direkte henvisninger til de aktuelle folkerettslige reglene. Det kan også tenkes kombinasjoner av de alternative forslagene (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 Genèvekonvensjonenes tilleggsprotokoll II av 1977 artikkel 1 nr. 1]].

Medvirkning straffes på samme måte.

Vilkåret «på vegne av en statlig styrke» i begge alternativene unntar fra straffansvar de fleste som faller inn under gruppen av stridende som etter

folkeretten skal gis strafferettslig immunitet. I alternativ 1 tar i tillegg rettsstridsreservasjonen høyde for at enkelte stridende har krav på straffrihet etter folkeretten uten å kjempe på vegne av en stat. I alternativ 2 følger dette av en direkte henvisning til de aktuelle reglene i folkeretten.

Også funksjoner som utøves av for eksempel private sikkerhetselskaper på kontrakt med eller oppdrag fra de aktuelle styrkene unntas, jf. formuleringen «på vegne av».

I begge alternativene holdes det åpent om bare internasjonale væpnede konflikter skal omfattes av forbudet.

I begge alternativene åpnes det også opp for å gjøre unntak for deltakelse i visse ikke-statlige styrker, men med ulik utforming. Vilåret i alternativ 1 om «en sammenlignbar ikke-statlig» styrke bygger på definisjonen i annen tilleggsprotokoll artikkel 1 nr. 1. Avgjørende for om styrken er sammenlignbar med en statlig styrke er om den er organisert på en slik måte, og utøver slik grad av kontroll, at den har evne og vilje å overholde humanitærretten.

Alternativ 2 inneholder en direkte henvisning til definisjonen i annen tilleggsprotokoll artikkel 1 nr. 1, se punkt 2.2. Denne formuleringen kompliserer lovteksten noe, men er samtidig mer presis sammenlignet med alternativ 1.

Avgrenses straffebestemmelsens virkeområde mot deltakelse i visse ikke-statlige styrker, vil flere grupper falle utenfor. Kravet om ansvarlig kommando innebærer et krav om autoritet og struktur som gjør at disiplin kan ivaretas, men krever ikke nødvendigvis et militært hierarkisk system helt som i en regulær statlig væpnet styrke. Det grunnleggende kravet i definisjonen er evnen til å gjennomføre bestemmelsene i protokollen, jf. Den Internasjonale Røde Kors-komités kommentarutgave til tilleggsprotokollene av 1977 (1987), side 1352-1353. Dette vil i hovedsak si at deltakelse på vegne av styrker som har evne til å følge grunnleggende regler for opptreden i væpnet konflikt, vil falle utenfor forbudet som foreslås.

De hensyn som taler for et begrenset forbud mot deltakelse i væpnet konflikt, kan synes tilstrekkelig ivaretatt om forbudet avgrenses mot deltakelse i styrker som er organisert på en slik måte, og utøver slik grad av kontroll, at de er i stand til å overholde humanitærretten. Et generelt unntak for deltakelse i styrker som er part i en konflikt etter fellesartikkel 3, jf. punkt 2.2, kan oppfattes som så vidtgående at det undergraver formålet med lovforslaget.

I alternativ 1 benyttes vilåret «militær virksomhet» slik dette er brukt i straffeloven 2005 § 128, dvs. som en videreføring av vilåret «Krigstjeneste» i straffeloven 1902 § 133, jf. omtalen i punkt 3.3. Formuleringen «tar aktivt del i fiendtlighetene» i alternativ 2 bygger på det tilsvarende begrepet i humanitærretten og er noe snevrere enn alternativet «deltar i militær virksomhet» i alternativ 1. Vilåret «militær virksomhet» klargjør at straffansvaret, i motsetning til statusen som lovlig angrepsmål etter humanitærretten, ikke opphører når deltakelsen er avsluttet. Uansett faller ikke-militær virksomhet, slik som kriminelle bander som ikke deltar militært i den væpnede konflikten, utenfor.

Alternativ 1 krever at vedkommende «deltar i militær virksomhet» mens alternativ 2 ramme den som «tar aktivt del i fiendtlighetene». Formålet om å forhindre radikaliserings gjennom deltakelse i væpnet konflikt, kan tale for at all deltakelse bør omfattes, herunder utøvelse av støtte- og hjelpefunksjoner. Samtidig kan et krav om aktiv deltakelse i fiendtligheter være tilstrekkelig til å ramme de former for deltakelse som antas å medføre størst risiko for kapasitetsbygging og psykiske ettervirkninger. Det klargjør dessuten grensen mot personer som sympatiserer med aktiviteten til den aktuelle væpnede gruppen. På den annen side vil nok normalt mer tilfeldig bistand, for eksempel nære slektninger som serverer mat, eller deler husrom med personer som deltar aktivt i militante grupperinger, uansett falle utenfor.

4.3.3 Utfordringer knyttet til å sikre sammenheng i regelverket

Et begrenset forbud mot deltakelse i væpnet konflikt, vil ikke ramme stridende som deltar på vegne av en opprørsgruppe. De vil likevel fortsatt kunne straffes etter den alminnelige straffelovgivningen for i og for seg lovlige stridshandlinger. Denne gruppen faller som nevnt utenfor straffrihetsregelen for lovlige stridshandlinger.

Resultatet blir da at deltakelsen i væpnet konflikt ikke kan straffes, men enkeltstående handlinger i den forbindelse, for eksempel drap og sabotasje. En mulig løsning for å sikre sammenfallende straffeansvar kan være å utvide straffrihetsgrunnen for stridshandlinger tilsvarende. Mot dette taler at rekkevidden av straffrihetsgrunnen er meget innarbeidet, og også forankret i humanitærretten. Alternativt kan en også se det slik at løsningen på eventuelle urimelige utslag av ulik rekkevidde for straffebestemmelser som gjelder samme forhold, best løses ved en konkret vurdering av påtalemyndigheten som følge av adgangen til å unnlate påtale etter oppportunitetsprinsippet.

En tredje løsning kan være å endre påtaleinstruksen slik at strafforfølgning av stridshandlinger som begås av personer som ikke rammes av forbudet mot deltakelse i væpnet konflikt på vegne av en opprørsgruppe, bare kan skje på grunnlag av straffeloven 2005 kapittel 16 om krigsforbrytelser, forbrytelser mot menneskeheten og folkemord.

4.3.4 Forbund om deltakelse i militær virksomhet i væpnet konflikt

For ytterligere å forhindre deltakelse i væpnet konflikt foreslås til overveielse et straffebud som rammer forberedelser i form av inngåelse av forbund (avtale) om en handling som rammes av forbudet mot deltakelse i væpnet konflikt. Det er grunn til å anta at mange som drar ut for å delta i væpnet konflikt, har hatt kontakt med andre personer om disse planene. De som reiser ut kan være rekruttert av noen her i landet eller i utlandet. Det kan også være at de skal mottas av kontaktpersoner i utlandet som skal løse dem videre til aktuelle konfliktområder og stridsgrupper.

En forbundsbestemmelse griper inn på forberedelsesstadiet. Den kan derved bidra til å forhindre stridsdeltakelse og derved ytterligere støtte opp under de hensyn som deltakelsesforbudet er tuftet på. Etter omstendighetene kan den dessuten gi

politi og påtalemyndighet grunnlag for å gripe inn før personene forlater riket for å delta i væpnet konflikt på en måte som vil være ulovlig etter deltakelsesforbudet.

Uten en slik bestemmelse vil politiet kun være i stand til å stanse vedkommende ved pågrep og fengsling når grensen for straffbart forsøk er overtrådt, jf. straffeloven 1902 § 49 og straffeloven 2005 § 16. Dette antas kun unntaksvis å være aktuelt før vedkommende forlater riket på vei til det aktuelle konfliktområdet. I praksis vil dermed strafforfølgning bare være mulig etter at slike personer har returnert til Norge. Ofte vil da de uønskede konsekvensene, slik som radikaliserings-, kapasitetsbygging, krigstraumer, nettverk mv., allerede være inntrådt.

Det knytter seg flere innvendinger mot kriminalisering av forberedelseshandlinger. Generelt bør forberedelseshandlinger bare kriminaliseres når det er et særskilt behov for det. Kriminaliseringen bør gjøres mest mulig konkret og målrettet og i størst mulig grad rettes mot handlinger som bærer bud om å være nettopp forberedelse til en straffbar handling.

Forbud mot avtaler om å begå en alvorlig straffbar handling har blitt regnet som en egnet måte å kriminalisere forberedelseshandlinger på, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) punkt 8.4.4 side 105. En slik avtale kan ikke på samme måte som mange andre forberedelseshandlinger forveksles med forberedelser til lovlige gjøremål, og det er som regel klart for avtalepartene hva de har forpliktet seg til. Forutsetningen er likevel at det dreier seg om forberedelser til særlig samfunnsskadelige lovbrudd. Som eksempler på straffebud i straffeloven 1902 kan nevnes forbud om blant annet ulike forbrytelser mot statens sikkerhet og selvstendighet (§ 94) tilsvarende forbrytelser mot statsforfatning og statsoverhode (§ 104), terrorhandlinger (§ 147 a fjerde ledd), enkelte allmennfarlige forbrytelser (§ 159), trelldom (§ 225 tredje ledd), drap (§ 233 a) og ran (§ 269 nr. 1). Flere av disse er videreført i straffeloven 2005.

I straffeloven 1902 kan en slik bestemmelse tilføyes etter forslaget til ny § 133 a, som ny § 133 b:

Med fengsel inntil 1 år straffes den som inngår forbund med noen om å begå en straffbar handling som nevnt i § 133 a.

4.3.5 Strafferamme

Det foreslås nedenfor at overtredelse av et forbud mot deltakelse i en væpnet konflikt straffes med fengsel inntil 6 år. Av de strafferammene som straffeloven 2005 opererer med, ville alternative strafferammer vært fengsel inntil enten 3 år eller 10 år. jf. Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) punkt 11.4 side 132. Strafferammen på 6 år er høyere enn straffeloven 2005 § 128 og forslaget til endret 1902 § 133. Strafferammen er foreslått under hensyn til at deltakelsen kan spenne fra deltakelse der gjerningspersonen selv ikke bidrar til alvorlige handlinger eller rekke å delta i kamp, til situasjoner hvor den aktuelle gruppen utfører grove voldshandlinger og drap. I den grad en person ved deltakelsen også har overtrådt andre straffebestemmelser, vil disse komme til anvendelse i konkurrans, noe som vil kunne øke strafferammen i den enkelte saken, jf. straffeloven 1902 § 62 første ledd og straffeloven 2005 § 79.

Strafferammen for forbundsbestemmelsen er foreslått satt til fengsel inntil 1 år. Dette åpner for å benytte aktuelle tvangsmidler som pågripelse, fengsling, ransaking og beslag i forbindelse med etterforskningen.

4.3.6 Virkeområde

Det foreslås å føye forslaget til ny §§ 133 a og 133 b til oppregningen i straffeloven 1902 § 12 nr. 3 bokstav a. Det innebærer at disse lovforslagene skal gjelde handlinger begått i utlandet av norsk statsborger eller noen i Norge hjemmehørende person, men ikke handlinger begått i utlandet av utlending. Det er ikke utformet et eget lovforslag i tråd med dette.

I prinsippet kan forbudet også ramme utlendinger som er bosatt eller oppholder seg i Norge dersom vilkårene for dobbel straffbarhet er oppfylt, jf. straffeloven 1902 § 12 første ledd nr. 4 bokstav b. Det anses imidlertid at dette er lite praktisk for disse lovbruddene.

Det synes for vidtrekkende å gi en straffebestemmelse som rammer deltakelse i en (internasjonal) væpnet konflikt, anvendelse også for handlinger begått av utlendinger i utlandet, jf. straffeloven 1902 § 12 nr. 4 bokstav a. Lovforslaget er nytt og det må tas høyde for at det vil komme til anvendelse i situasjoner med tydelige politiske og ideologiske undertoner. Dette tilsier særlig varsomhet for forhold begått av utlendinger i utlandet. Konkrete lovbrudd vil uansett straffes som i dag i den utstrekning de omfattes av straffeloven 1902 § 12 nr. 4. Såfremt vilkårene er oppfylt, kan dessuten grove lovbrudd i en konfliktsituasjon straffes etter bestemmelser i straffeloven 2005 kapittel 16 om folkemord, forbrytelse mot menneskeheten og krigsforbrytelser, samt brudd på humanitærretten som gjelder for alle personer som oppholder seg i Norge, jf. straffeloven 2005 § 5 tredje ledd og nærmere omtale i punkt 4.1.

En avgrensning mot utlendinger vil riktignok kunne være problematisk i situasjoner hvor nordmenn som har deltatt i væpnet konflikt vender tilbake til Norge sammen med utenlandske kampfeller. I et slikt tilfelle kan det fremstå som urimelig at kun den norske borgeren kan straffes for deltakelsen. Den utenlandske kampfellen kan være like radikaliseret og krigsherdet som nordmannen, og kan følgelig representere en like stor fare for det norske samfunnet. Dersom slike personer risikerer straff hvis de reiser til Norge, kan det kanskje også motvirke at de velger å komme hit etter å ha deltatt i væpnet konflikt. Den preventive effekten for personer uten tilhørighet til Norge skal likevel ikke overdrives. De konkrete straffbare handlingene vedkommende måtte ha begått vil dessuten kunne påtales av norske myndigheter i den grad straffelovens regler kommer til anvendelse, jf. straffeloven 1902 § 12 nr. 4 bokstav a, og forholdet ikke omfattes av straffrihetsunntaket for krigshandlinger.

5 VÆPNET ANGREP MOT NORSKE OG ALLIERTE STYRKER I UTLANDET

5.1 Gjeldende rett

I en krigssituasjon rammes ulike former for deltakelse i militære operasjoner mv. mot Norge av den alminnelige landssvikbestemmelsen i straffeloven 1902 § 86. Det samme gjelder blant annet mot stat som Norge er i forbund med. Å bære våpen mot eller på annen måte delta i militære operasjoner mot norske eller allierte styrker, som deltar i en internasjonal operasjon utenfor en krigssituasjon, faller utenfor. Det samme gjelder en fredsopprettende eller fredsbevarende operasjon.

I forbindelse med utarbeidelsen av straffeloven 2005 ble spørsmålet om landssvikbestemmelsens virkeområde drøftet. Departementet la da til grunn at selv om flere handlinger nok kan betegnes som et svik mot Norge, burde straffebestemmelsen begrenses (Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 7.8.4.1 side 129-130):

«Det er likevel ingen tvil om at både i alminnelig språkbruk og mer spesifikke juridiske sammenhenger er bistand eller støtte til en fiende under krig gjerne betegnet som landssvik. Etter departementets oppfatning er det også blant befolkningen en slik alminnelig forståelse av hva som ligger i begrepet 'landssvik' at bruk av det i overskriften formidler et tilstrekkelig klart budskap om hva straffebudet regulerer.

Hvilken betegnelse som skal brukes på bistandshandlinger til fordel for fienden, henger sammen med hvilke konfliktsituasjoner bestemmelsen kommer til anvendelse på. Skal bestemmelsen også brukes på bistandshandlinger til fienden når norske styrker deltar i fredsbevarende eller fredsopprettende internasjonale oppdrag, passer betegnelsen 'landssvik' dårlig, jf. punkt 7.8.4.2. Med den begrensningen i bestemmelsens anvendelsesområde som nå foreslås, har departementet beholdt den innarbeidede betegnelsen 'landssvik' framfor det mer nøytrale 'bistand til fienden'.»

Landssvikbestemmelsens virkeområde ble blant annet omtalt slik (Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 7.8.4.2 side 130):

«Slik departementet ser det, bør det ikke være den samme atferd som rammes av landssvikbestemmelsen når Norge sammen med andre land deltar i en fredsopprettende militære operasjon i land fjernt fra norsk territorium, som når Norge under en krig er besatt av en fremmed makt. Selv om man også i den første situasjon står overfor en fiende, er det neppe naturlig at den som i Norge med glød agiterer for denne fiendens sak skal straffes for landssvik, mens man neppe vil være i tvil om rettmessigheten av en slik strafforfølgning hvis det samme skjer når fienden har besatt Norge. På den annen side vil direkte sabotasje mot norsk militært materiell eller formidling av militære hemmeligheter som setter norske styrkers liv i fare, av mange bli ansett som handlinger som bør straffes som landssvik selv om de finner sted under en væpnet konflikt i fjerne himmelstrøk.»

Selv om en antok at handlinger som direkte sabotasje og formidling av hemmeligheter av mange ville anses som svik også i en væpnet konflikt i utlandet, fant departementet at slike handlinger burde bedømmes som i fredstid (Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 7.8.4.2 side 131-132):

«En ny landssvikbestemmelse bør bare få anvendelse på handlinger som gjør at en slik karakteristikk av atferden er naturlig. Bestemmelsens atferdsstyrende virkning og et

ønske om ikke å stigmatisere lovovertrederne unødvendig, tilsier at landssvikbegrepet ikke vannes ut. Det er først og fremst i de tilfeller hvor Norge er i krig (uansett hvor), er okkupert eller hvor Norge på eget territorium eller i umiddelbar nærhet av dette er involvert i en internasjonal væpnet konflikt, at det er naturlig å la landssvikbestemmelsen komme til anvendelse. Det samme behovet gjør seg ikke like sterkt gjeldende når Norge stiller militære styrker til rådighet for fredsopprettende eller -bevarende oppdrag andre steder i verden, selv om dette innebærer at Norge folkerettslig sett deltar i en internasjonal væpnet konflikt. I slike situasjoner bør handlinger som rammer norske interesser bedømmes som i 'fredstid', dvs. som spionasje og sabotasje mv., men slik at det tillegges vekt i straffutmålingen at handlingen har rammet norske interesser i en særlig sårbar situasjon.»

Handlinger som nevnt i straffeloven 1902 § 86 nr. 2 (skaffe fienden opplysninger), nr. 3 (ødelegge mv. visse anlegg eller gjenstander) og nr. 6 (angiveri som leder til frihetsberøvelse), kan i fredstid være straffbart som etterretningsvirksomhet, skadeverk og medvirkning til frihetsberøvelse. Det samme vil gjelde i en væpnet konflikt i utlandet. Handlingene som er nevnt i straffeloven 1902 § 86 nr. 4, 5 og 7 til 9 (blant annet propagandavirksomhet, økonomisk støtte til fienden, streik og ervervsvirksomhet for fienden), vil i de fleste tilfeller ikke rammes av andre straffebud i fredstid. Departementet la vekt på at dette er handlinger som det heller ikke er naturlig å gjøre straffbare alene fordi norske styrker deltar i en væpnet konflikt i utlandet (jf. Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 7.8.4.2 side 132).

Etter dette ble landssvikbestemmelsen i straffeloven 1902 § 86 innholdsmessig i det alt vesentligste videreført i straffeloven 2005 § 119 om militær bistand til fienden m.m.:

«§ 119 Landssvik

Med fengsel inntil 10 år straffes den som i krig, under okkupasjon eller en internasjonal væpnet konflikt på norsk territorium, eller ved overhengende fare for dette, yter fienden eller okkupasjonsmakten bistand mot Norge eller skader den norske forsvarsevnen.

På samme måte straffes den som skader forsvarsevnen til en stat som Norge er alliert eller i kampanfelleskap med.»

Den kasuistiske oppregningen i straffeloven 1902 § 86 ble ikke videreført.

Forbund om landssvik er straffbart etter straffeloven 1902 § 94 og straffeloven 2005 § 127.

Departementet erkjente at det for handlinger som nevnt i straffeloven 1902 § 86 nr. 1 – å delta i militære operasjoner mot Norge – ikke finnes noen alternative bestemmelser som gjelder i fredstid eller i en væpnet konflikt i utlandet (Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 7.8.4.2 side 131). Denne situasjonen ble likevel ikke regulert i loven.

Dette betyr at verken straffeloven 1902 § 86 eller straffeloven 2005 § 119 strafflegger nordmenns deltakelse i militære operasjoner mot norske eller allierte styrker på oppdrag i utlandet. Enkelthandlinger begått som ledd i deltakelsen kan likevel etter omstendighetene rammes av andre straffebud. For handlinger som begås av stridende uten privilegier vil straffelovens alminnelige straffebestemmelser få anvendelse i den utstrekning de gjelder for handlinger begått i utlandet av norske borgere, for eksempel straffebud mot drap, skadeverk,

vold mv. Dette gjelder uavhengig av om det dreier seg om en internasjonal eller ikke-internasjonal væpnet konflikt eller opptøyer og kriminalitet. Enkelte handlinger kan også rammes av forslaget om kriminalisering av visse former for deltakelse i væpnet konflikt, jf. over i punkt 4.3, avhengig av hvordan en eventuell slik bestemmelse utformes.

For lovlig stridende er hovedregelen at handlinger begått under en internasjonal væpnet konflikt i tråd med humanitærretten, omfattes av straffrihetsregelen for stridshandlinger. Dette gjelder også norske borgere som deltar i militære operasjoner mot norske styrker, og som ikke rammes av landssvikbestemmelsene. I tilfeller hvor straffansvar er aktuelt vil det antakelig bli ansett som en straffskjerpene omstendighet dersom en norsk borger angriper norske eller allierte militære styrker på oppdrag i utlandet.

Straffeloven 1902 § 127 tredje ledd verner særskilt medlemmer av norske militære styrker som tjenestegjør som vakt. Bestemmelsen er videreført i straffeloven 2005 § 155 hvor rekkevidden er noe endret, men militære vakter skal fortsatt anses som offentlige tjenestemenn. Straffeloven 1902 § 127 rammer også handlinger begått i utlandet, jf. straffeloven 1902 § 12 nr. 3 og nr. 4. Likevel antas bestemmelsen å ha begrenset betydning for adgangen til å straffe noen for angrep på norske styrker i utlandet. For det første er antakelig kun de som tjenestegjør som vakt beskyttet av bestemmelsen. For det andre må det påvises at volden er påført for å påvirke vedkommende til å gjøre noe eller unnlate å gjøre noe. Mer generelle angrep mot norske styrker i utlandet, for eksempel som en protest mot Norges tilstedeværelse eller for å provosere frem en norsk eller alliert tilbaketrekning, er neppe normalt tilstrekkelig til at straffeloven 1902 § 127 kommer til anvendelse. Bestemmelsen er videreført i straffeloven 2005 § 155 annet ledd. Denne kommer bare til anvendelse på handlinger begått i utlandet dersom handlingen også er straffbar der eller den etter omstendighetene kan anses rettet mot den norske stat eller norsk statsmyndighet, jf. straffeloven 2005 § 5 første ledd nr. 1 og nr. 6 og annet og tredje ledd.

Personell mv. som er involvert i fredsbevarende operasjoner i samsvar med FN-pakten, kan være beskyttet mot angrep etter straffeloven 2005 § 105 om krigsforbrytelse mot humanitære innsatser eller kjennetegn. En fredsbevarende operasjon er besluttet av FN i samsvar med FN-pakten og utføres under FNs kontroll, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 12.2.1.3 side 290. Fredsopprettende operasjoner faller utenfor. Denne forskjellen beskrives nærmere slik (proposisjonen punkt 12.2.1.3 side 291):

«Beskyttelsen mot slike angrep består etter lovforslaget så lenge personellet eller eiendelene har krav på den beskyttelse som gis sivile personer eller eiendom etter folkeretten, dvs. folkerettens alminnelige regler om væpnede konflikter, eller etter en overenskomst som er bindende for Norge, dvs. som Norge har ratifisert eller tiltrådt. Personer som deltar i humanitært hjelpearbeid eller fredsbevarende operasjoner, og eiendom som brukes i de samme, er beskyttet så lenge de ikke deltar eller anvendes direkte i fiendtligheter eller gir et effektivt bidrag til militære aksjoner på noen side i konflikten, jf. tilleggsprotokoll I artikkel 13, 51, og 52 samt Genèvekonvensjon I artikkel 21, Genèvekonvensjon II artikkel 34 og Genèvekonvensjon IV artikkel 19.»

5.2 Fremmed rett

Etter *svensk* rett rammes landssvik etter i hovedsak de samme linjer som i norsk rett.

Etter *finsk* rett rammer landssvikbestemmelsen i strafflagen 12 kapittel 3§ blant annet det å slutte seg til fiendens styrker og å delta i stridshandlinger eller andre militære aksjoner mot Finland. Bestemmelsen antas å komme til anvendelse også i væpnede konflikter som ikke berører finsk territorium.

5.3 Forslag til endring

Landssvikbegrepet og straffebestemmelsene som rammer dette er forbeholdt bistand til en fiende i forbindelse med en væpnet konflikt knyttet til norsk territorium. Norske militære styrkers tilstedeværelse i utlandet er imidlertid økende og ikke utelukkende forbeholdt væpnede konflikter. Det kan således spørres om gjeldende retts avgrensning av straffansvaret er riktig og i tråd med den alminnelige rettsfølelsen.

Som nevnt vil mange handlinger som skader norske styrker på oppdrag i utlandet kunne rammes av ulike straffebud etter gjeldende rett, for eksempel drapsforsøk eller skadeverk. De alminnelige straffebudene vil likevel ikke dekke fullt ut det straffverdige i å kjempe mot egen stats militære styrker på oppdrag for norske styresmakter. Selv om situasjonen antakelig er lite praktisk, er det også prinsipielt uheldig at norske borgere som måtte ha status som lovlig stridende i stor grad kan delta straffritt i væpnet angrep mot norske styrker på oppdrag i utlandet. Det kan derfor være grunn til å vurdere et utvidet strafferettslig vern for norske styrker på oppdrag i utlandet.

En måte å kriminalisere angrep på norske styrker i internasjonale operasjoner, kan være å utvide landssvikbegrepet. Dette vil kunne synliggjøre at angrep på norsk militær innsats for fred gjennom deltakelse i internasjonale operasjoner, er alvorlig og illojalt mot norske myndigheter og Norge. På den annen side vil en slik utvidelse kunne stride mot det tradisjonelle synet på hva landssvik er og bidra til å utvanne begrepet. Beslutningen om å videreføre den tradisjonelle forståelse av landssvik-begrepet i straffeloven 2005, taler mot en utvidelse. At en nykriminalisering kan oppnås uten å utfordre den tradisjonelle forståelsen av hva landssvik er, taler også for å unngå en utvidelse av straffeloven 1902 § 86.

Et alternativ kan være å utvide straffeloven 1902 § 127 tredje ledd slik at også militært personell på militært oppdrag i utlandet anses som offentlige tjenestemenn. Det kan likevel være grunn til å være skeptisk til en slik utvidelse. Bestemmelsen er generelt utformet og har betydning for alle offentlige tjenestemenn, for eksempel polititjenestemenn, ansatte i barnevernet, NAV, fengsler mv. Også bestemmelsens plass i et eget kapittel om forbrytelser mot offentlig myndighet passer ikke så godt for bestemmelser som skal beskytte norske soldater i internasjonale oppdrag i utlandet.

Etter dette synes den beste løsningen å være at en eventuell kriminalisering skjer ved en ny straffebestemmelse som plasseres i straffeloven 1902 kapittel 8 om rikets sikkerhet mv. Det foreslås ikke å utvide landssvikbegrepet gjennom en slik

bestemmelse, men forslaget er utformet med tanke på det krav til lojalitet som landssvikbestemmelsene er tuftet på.

Norske soldaters deltakelse i internasjonale operasjoner er ikke bare 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. Dette taler for at en straffebestemmelse som tar sikte på å beskytte norske soldater på oppdrag i utlandet, ikke bør begrenses til væpnede konflikter. Dette vil også gjøre bestemmelsen anvendelig uavhengig av endringer i situasjonen, for eksempel dersom en væpnet konflikt etter hvert som situasjonen kom mer under kontroll, skulle få mer preg av intern uro og opptøyer. Straffverdigheten i å angripe eget lands militære styrker synes langt på vei lik i alle situasjonene.

En eventuell straffebestemmelse vil beskytte norske soldater. Spørsmålet er om bestemmelsen bør gå enda lenger og også beskytte utenlandske soldater i en internasjonal operasjon som norske styrker er del av. I internasjonale operasjoner opptrer norske styrker ofte i fellesskap med styrker fra andre stater. Det kan være noe tilfeldig mot hvilke styrker fienden retter et angrep.

Etter straffeloven 1902 § 86 første ledd siste punktum og straffeloven 2005 § 119 er handlinger mot stater som Norge er alliert med eller i kampfellesskap med, straffbart som landssvik. Dette kan tale for at slike utenlandske styrker også bør vernes av forslaget om et nytt forbud. Angrep på en alliert stats soldater i en internasjonal operasjon kan etter omstendighetene anses som like illojalt som angrep på egne styrker. Lovforslaget nedenfor åpner derfor opp for en tilsvarende beskyttelse av styrker som er del av den samme internasjonale operasjonen som norske styrker. En forutsetning for at forslaget skal beskytte utenlandske styrker er at norske styrker på handlingstidspunktet deltok i den aktuelle operasjonen på en så synlig og tydelig måte at angrepet også kunne vært rettet mot dem. Det vil kunne si at norske soldater ikke må ha helt vesensforskjellige funksjoner i den aktuelle operasjonen fra de angrepne soldatene, for eksempel dersom Norge kun har stabsoffiserer plassert ved et hovedkvarter i et annet land, mens de angrepne soldatene opptrådte i felt. En eller noen få deltakere fra norske militære styrker i en internasjonal militær operasjon vil normalt ikke være tilstrekkelig til at lovforslaget kommer til anvendelse.

Gjerningsbeskrivelsen i straffeloven 2005 § 119 første ledd er skrevet med tanke på en situasjon hvor Norge selv er berørt av en væpnet konflikt, og gjerningsbeskrivelsen gjelder «bistand» til fienden eller okkupasjonsmakten. Dette omfatter en rekke handlinger som det ikke er naturlig å ramme med et forbud som gjelder utenfor en slik dramatisk situasjon. I en eventuell ny bestemmelse må det sentrale være at ulike former for alvorlige voldshandlinger rettet mot norske soldater, for eksempel angrep med våpen, sprengstoff eller lignende, rammes. Forslaget nedenfor rammer blant annet den som «deltar i angrep».

Alternativt kan forslaget også spisses til bare å gjelde straffbare handlinger som omfattes av straffeloven 1902 § 86 første ledd nr. 1 (bære våpen mot eller på annen måte delta i militære operasjoner). Et krav om at angrepet må være «militært» vil ikke treffe fullt ut på alle aktuelle situasjoner, for eksempel vold

begått som del av opptøyer og lignende. Samtidig bør antakelig virkeområdet avgrenses nedad mot mer alminnelig voldsbruk som ikke har preg av å være angrep på en militær styrke, men har mer preg av alminnelig kriminalitet. Bruk av skytevåpen eller sprengstoff bør likevel normalt rammes. I forslaget er det lagt inn en alternativ utforming til denne delen av gjerningsbeskrivelsen. Ikke etter noen av alternativene er det nødvendig å bevise at gjerningspersonen selv har brukt våpen, sprengstoff eller lignende. Det er tilstrekkelig at vedkommende «deltar» i et angrep eller en militær operasjon.

Det kan også være aktuelt å ramme det å være tilsluttet grupper som foretar slike angrep, eller på annen måte bistå slike grupper ved å gi dem opplysninger som bidrar til et angrep på norske styrker. I en viss utstrekning vil formuleringen «deltar i» ramme bistandshandlinger. De mest direkte formene for bistand til væpnede angrep vil dessuten i stor utstrekning fanges opp dersom forbudet rammer medvirkningshandlinger. I utgangspunktet står et alminnelig medvirkningsansvar på egne ben, slik at hovedgjerningen ikke må være rettsstridig eller straffbar, for eksempel i det landet den er foretatt, jf. Husabø, Straffansvarets periferi, Bergen 1999 side 255-256. Dette gjelder likevel ikke hvor hovedmannen må falle innenfor en begrenset personkrets (samme sted side 257). Straffansvar etter forslaget er begrunnet i det sviket et angrep på eget lands soldater utgjør. Selv om det ikke fremgår uttrykkelig av lovteksten, men indirekte av virkeområdet, forutsetter straffansvar at handlingen er foretatt av noen med en viss personstatus (fortrinnsvis en norsk borger eller en som er bosatt her). Antakelig er ikke dette en tilstrekkelig begrenset personkrets til at medvirkningsansvaret ikke vil stå på egne ben. For å unngå uklarheter kan imidlertid forbudet utformes slik at typiske medvirkningshandlinger omfattes av beskrivelsen av hovedgjerningen. Forslaget nedenfor inneholder et alternativ hvor rettsstridig bistand til enten angrep eller deltakelse i militære operasjoner rammes som en hovedgjerning. Forslaget inneholder også et alternativ som bygger på et vanlig medvirkningstillegg. Meningen er at handlinger som etterretning, spionasje, sabotasje, og i noen tilfeller øvelse og trening, kan straffes dersom de har en viss tilknytning til et angrep på eget lands styrker. Av rettsstridsreservasjonen fremgår at enkelte unntak likevel kan tenkes, slik som humanitært arbeid mv.

Et forbud kan utformes slik, som ny straffeloven 1902 § 86 c:

Med fengsel inntil 10 år straffes den som [deltar i angrep][bærer våpen eller deltar i militære operasjoner] mot norske militære styrker[, eller på annen rettstridig måte bidrar til dette]. På samme måte straffes den som foretar slik handling mot militære styrker som deltar i en internasjonal operasjon sammen med norske styrker.

Grov overtredelse straffes med fengsel inntil 15 år.

[Medvirkning straffes på samme måte.]

Bestemmelsen foreslås plassert i straffeloven 1902 kapittel 8 om forbrytelser mot rikets sikkerhet, fordi den fremstår som en utvidelse av det strafferettslige vernet for norske soldater og dessuten avledet av landssvikbestemmelsen som er nedfelt i §§ 86, 86 a og 86 b. Plassering i straffeloven 1902 kapittel 12 er også et alternativ, men synes ikke å passe så godt idet dette i hovedsak dreier seg om vern av offentlig tjenesteutøvelse i fredstid. Bestemmelsen foreslås føyd til oppregningen i straffeloven 1902 § 12 første ledd nr. 3 bokstav a. Den får dermed bare anvendelse

på handlinger begått i utlandet dersom gjerningspersonen er norsk statsborger eller en i Norge hjemmehørende person. Det er ikke utformet et eget lovforslag til endringene i straffeloven 1902 § 12.

Strafferammen er satt noe lavere enn etter straffeloven 1902 § 86 om landssvik (fengsel fra 3 inntil 21 år), og straffeloven 2005 § 120 som viderefører straffansvaret for grovt landssvik (fengsel inntil 21 år). Dette fordi et landssvik normalt vil være å anse som en vesentlig mer straffverdig handling. Strafferammen for alminnelig overtredelse av forslaget (fengsel inntil 10 år) er likevel lik strafferammen for «vanlig» landssvik etter straffeloven 2005 § 119. Bakgrunnen for dette er at straffeloven 2005 opererer med et begrenset antall strafferammer, jf. punkt 4.3.5. Etter departementets syn vil en strafferamme på 6 år ikke i tilstrekkelig grad reflektere alvoret i de handlingene som kan rammes av forslaget. I lys av de øvrige bestemmelsene i straffeloven 2005 kapittel 17 fremstår det heller ikke passende å foreslå en økning av strafferammen i gjeldende straffeloven 2005 § 119.

Også forbund om angrep på norske styrker mv. i internasjonale oppdrag foreslås kriminalisert. Det vises til at forbund om slike angrep er straffbart etter gjeldende rett dersom landssvikbestemmelsen kommer til anvendelse. Det vises for så vidt også til begrunnelsen for forslaget om å kriminalisere forbund om ulovlig deltakelse i væpnet konflikt i punkt 4.3.4.

I straffeloven 1902 kunne ny § 86 c vært føyd til oppregningen i § 94 som gjelder forbund om ulike forbrytelser mot rikets sikkerhet. Flere elementer i straffeloven 1902 § 94 er likevel ikke videreført i straffeloven 2005 § 127 og i tillegg er strafferammen satt ned, jf. Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 7.10 side 142. Det kan derfor være naturlig at en kriminalisering av forbund om angrep på norske styrker mv. i straffeloven 1902 gjennomføres ved ny § 86 d som tar utgangspunkt i gjerningsbeskrivelsen i straffeloven 2005 § 127. Se lovforslaget i punkt 8 nedenfor.

En intern væpnet konflikt kan etter omstendighetene bli å regne som internasjonal hvis utenlandske styrker settes inn. Hvis motpartens styrker representerer en stat vil i utgangspunktet straffrihetsunntaket for lovlige stridshandlinger omfatte nordmenn som deltar i dennes styrker. Landssvikbestemmelsen synes å være et uttrykk for at den folkerettslige regelen om straffefrihet for lovlig stridende, ikke er til hinder for å straffe egne statsborgere. I forslaget her legges til grunn at rekkevidden av straffrihetsunntaket for lovlige stridshandlinger ikke beror på om en straffebestemmelse rettet mot illojale handlinger begått av egne borgere, uttrykkelig betegnes landssvik eller ikke. Det forutsettes dermed at forslaget vil ramme norske borgere også i tilfeller hvor de i utgangspunktet måtte ha krav på strafferettslig immunitet etter folkeretten.

6 BEHOV FOR STRAFFEPROSESSUELLE TILPASNINGER

Adgangen til bruk av ulike tvangsmidler i straffeprosessloven fjerde del styres i betydelig grad av hvilken strafferamme det aktuelle straffebudet har.

Strafferammen for rekruttering til militær virksomhet foreslås satt til 3 år og strafferammen for forbund om ulovlig deltakelse i væpnet konflikt foreslås satt til

1 år, jf. forslag til endringer i straffeloven 1902 henholdsvis §§ 133 og 133 b. Dette åpner for bruk av de fleste ordinære tvangsmidler, slik som pågripelse, fengsling og ransaking, men bare enkelte av de skjulte, slik som skjult fjernsynsovervåkning etter straffeprosessloven § 202 a.

Blant annet bruk av teknisk peileutstyr som nevnt i straffeprosessloven § 202 b og kontroll av kommunikasjonsanlegg som nevnt i straffeprosessloven § 216 b, er som hovedregel bare tillatt brukt ved mistanke om lovbrudd som kan medføre fengsel i 5 år eller mer.

Slike tvangsmidler kan dermed benyttes for å etterforske overtredelse av forslaget til straffeloven 1902 ny § 86 c som kan straffes med fengsel inntil 10 år eller 15 år ved grove overtredelser, og forslaget til straffeloven 1902 ny §§ 86 d og 133 a som begge kan straffes med fengsel inntil 6 år. Disse strafferammene åpner for bruk av de fleste tvangsmidler, også skjulte. Men heller ikke strafferammen på fengsel inntil 6 år er tilstrekkelig høy til at den åpner for bruk av for eksempel teknisk peileutstyr i klær, gjenstander mv. som nevnt i straffeprosessloven § 202 c eller kommunikasjonsavlytting som nevnt i straffeprosessloven § 216 a.

Strafferammekravene her er fengsel i 10 år eller mer. Overtredelse av straffeloven ny § 86 c vil dermed oppfylle dette kravet. Romavlytting etter straffeprosessloven § 216 m kan derimot bare benyttes med mistanke om overtredelse av særskilte straffebud.

Det er av betydning å forbeholde tvangsmidler som regnes som mer inngripende, for de mest alvorlige straffbare forholdene. Likevel er det gjort unntak i loven der bruk av et tvangsmiddel antas å ha særlig stor betydning for adgangen til å etterforske visse straffbare forhold. Det vises til at blant annet straffeprosessloven §§ 202 b og 202 c er tilføyd henvisninger til enkelte straffebestemmelser med en lavere strafferamme. Det antas at det ikke er særlige grunner som taler for at noen av de tvangsmidlene som krever høyere strafferamme det som er foreslått her gjøres tilgjengelige ved mistanke om handling som rammes av forslagene.

I politiloven § 17 b nr. 5 er sabotasje, politisk motivert vold eller tvang, og overtredelser av straffeloven 1902 §§ 147 a, 147 b, 147 c og 147 d nevnt som forhold Politiets sikkerhetstjeneste (PST) skal forebygge og etterforske. Det fremgår likevel av bestemmelsen at åpen etterforskning i slike saker foretas av det øvrige politi, med mindre annet bestemmes av overordnet påtalemyndighet. Forslagene til straffeloven 1902 ny §§ 86 c og 86 d vil omfattes av henvisningen til straffeloven 1902 kapittel 8 i politiloven § 17 b nr. 1. Forslagene til straffeloven 1902 §§ 133 og ny 133 a og 133 b har fellestrekk med flere av bestemmelsene som nevnes i nevnt i politiloven § 17 b nr. 5. Det kan antas at overtredelse av forslagene ofte vil innbefatte stridsgrupper med en virksomhet som kan ligge i grenseland for å være terrorhandlinger eller politisk motivert vold, men at subsumsjonen ofte kan være usikker. Det kan være mest effektivt om PST får et samlet hovedansvar for denne type kriminalitet. Det foreslås derfor føye de nevnte bestemmelsene til oppregningen i politiloven § 17 b nr. 5. Det er ikke utformet et eget lovforslag om dette.

Straffeprosessloven § 222 d gir i første ledd politiet og i annet ledd PST en viss adgang til å benytte enkelte tvangsmidler for å avverge alvorlig kriminalitet. I

annet ledd bokstav a gjelder dette blant annet landssvik etter straffeloven 1902 § 86. Forslaget til straffeloven 1902 ny §§ 86 c og 86 d foreslås føyd til oppregningen i annet ledd bokstav a. Forslagene til straffeloven 1902 § 133 og ny §§ 133 a og 133 b har fellestrekk med flere av terrorbestemmelsene som er nevnt i straffeprosessloven § 222 d annet ledd bokstav a, blant annet straffeloven 1902 §§ 147 a fjerde ledd om terrorforbund og 147 d om kvalifisert støtte til terrororganisasjoner. Det antas at overtredelse av forslagene til straffeloven 1902 ny §§ 133 a og 133 b ofte vil innbefatte stridsgrupper med en virksomhet som kan ligge i grenseland for å være terrorhandlinger. Det kan derfor være at bestemmelsene bør føyes til oppregningen i straffeprosessloven § 222 d annet ledd bokstav a. For så vidt gjelder forslaget til straffeloven 1902 § 133 om rekruttering til deltakelse i væpnet konflikt, antas det at det vil være tilstrekkelig for å avverge slike lovbrudd at tvangsmidler kan benyttes når grensen for straffbart forsøk er overtrådt. Således foreslås det ikke å føye til en henvisning til dette lovforslaget til straffeprosessloven § 222 d.

Etter politiloven § 17 d har PST en viss adgang til å benytte tvangsmidler i forebyggende øyemed. Dette gjelder blant annet overtredelse av straffeloven 1902 § 147 a, men ikke av straffeloven 1902 §§ 86 om landssvik, 147 c om blant annet terrorrekruttering eller 147 d om terrororganisasjoner. Basert på dagens avgrensning av PSTs kompetanse i forebyggende øyemed, foreslås ingen utvidelser i denne adgangen.

7 ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Lovforslagene innebærer at noen flere forhold kriminaliseres og således potensielt gjøres til gjenstand for strafforfølgelse. Det kan ikke utelukkes at etterforskningen i enkelttilfeller, særlig hvor en overtredelse av forslaget til straffeloven 1902 § 86 c er begått under uoversiktlige omstendigheter i utlandet, vil kunne bli ressurskrevende. Etterforskning av slike handlinger kan involvere bevisopptak i utlandet og andre rettsanmodninger til utenlandske myndigheter, samt reisevirksomhet for etterforskere og vitner. Det antas imidlertid at det kun unntaksvis vil være aktuelt å iverksette omfattende etterforskning og det vil antakelig dreie seg om forholdsvis få tilfeller. Strafforfølgning av forslagene vil dermed antakelig kunne skje uten ekstraordinær ressursbruk.

Det antas derfor at håndhevelsen av lovforslagene vil kunne dekkes innenfor eksisterende budsjетtrammer til politiet og påtalemyndigheten. Således antas nykriminaliseringen heller ikke å medføre en økning i arbeidsbelastningen for domstolene og kriminalomsorgen som ikke lar seg dekke innenfor eksisterende budsjетtrammer.

8 SAMLET LOVFORSLAG

I straffeloven 1902 gjøres følgende endringer:

Ny § 86 c skal lyde:

Med fengsel inntil 10 år straffes den som [deltar i angrep][bærer våpen eller deltar i militære operasjoner] mot norske militære styrker[, eller på annen rettstridig

måte bidrar til dette]. På samme måte straffes den som foretar slik handling mot militære styrker som deltar i en internasjonal operasjon sammen med norske styrker.

Grov overtredelse straffes med fengsel inntil 15 år.

Medvirkning straffes på samme måte.

Ny § 86 d skal lyde:

Med fengsel inntil 6 år straffes den som inngår forbund med noen om å begå en straffbar handling som nevnt i § 86 c.

§ 133 skal lyde:

Med bot eller fengsel inntil 3 år straffes den som her i riket rekrutterer noen til militær virksomhet for en fremmed stat eller for en ikke-statlig styrke eller gruppe. Medvirkning straffes på samme måte.

Ny § 133 a skal lyde [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.

Ny § 133 a skal lyde [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 Genèvekonvensjonenes tilleggsprotokoll II av 1977 artikkel 1 nr. 1]].

Medvirkning straffes på samme måte.

Ny § 133 b skal lyde:

Med fengsel inntil 1 år straffes den som inngår forbund med noen om å begå en straffbar handling som nevnt i § 133 a.