



DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

# Prop. 44 L

(2015–2016)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

Endringer i straffeloven mv.  
(militær virksomhet i væpnet konflikt m.m.)



# Innhold

<b>1</b>	<b>Proposisjonens hovedinnhold</b> .....	5	<b>6</b>	<b>Deltakelse i militær virksomhet i væpnet konflikt</b> ...	36
<b>2</b>	<b>Lovforslagets bakgrunn</b> .....	6	6.1	Gjeldende rett .....	36
2.1	Regjeringens handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme .....	6	6.2	Høringsnotatet .....	37
2.2	Trusselbildet .....	6	6.2.1	Generelt – spørsmålet om kriminalisering av militær deltakelse i væpnet konflikt .....	37
2.3	Høringsnotatet juli 2014 .....	8	6.2.2	Nærmere om utformingen av et eventuelt forbud .....	38
2.4	Høringen .....	9	6.2.3	Forslaget om en forbundsbestemmelse .....	41
<b>3</b>	<b>Gjeldende rett</b> .....	11	6.2.4	Stedlig virkeområde .....	42
3.1	Innledning – norsk rett .....	11	6.3	Høringsinstansenes syn .....	42
3.2	Folkeretten om væpnede konflikter .....	11	6.3.1	Generelt om forbud mot deltakelse i væpnet konflikt .....	42
3.2.1	Humanitærretten .....	11	6.3.2	Utformingen av lovforslaget .....	46
3.2.2	Klassifiseringen av en væpnet konflikt .....	14	6.3.3	Særlig om forbundsbestemmelsen .....	52
3.2.3	Ulike regler for ulike væpnede konflikter .....	14	6.4	Departementets vurdering .....	53
3.2.4	Forholdet til menneskerettighetene .....	16	6.4.1	Forslag og bakgrunn .....	53
3.2.5	Forholdet til terrorlovgivningen .....	16	6.4.2	Objektiv utforming .....	53
3.2.6	Sikkerhetsrådsresolusjon 2178 mv. ....	17	6.4.3	Påtalen .....	54
3.2.7	Forholdet til regler om krigsforbrytelser, folkemord og forbrytelser mot menneskeheten ..	18	6.4.4	Virkeområdet .....	55
3.3	Kort om fremmed rett .....	19	6.4.5	Vilkårene .....	56
3.3.1	Danmark, Finland og Sverige .....	19	6.4.6	Anvendelse i utlandet .....	57
3.3.2	Den internasjonale utviklingen ...	20	6.4.7	Strafferamme og plassering av bestemmelsen .....	58
<b>4</b>	<b>Væpnet angrep mot norske og allierte styrker i utlandet</b> ...	21	6.4.8	Utvidet forsøksansvar .....	58
4.1	Gjeldende rett .....	21	6.4.9	Konkurrens .....	59
4.2	Høringsnotatet .....	23	<b>7</b>	<b>Straffeprosessuelle tilpasninger</b> .....	61
4.3	Høringsinstansenes syn .....	26	<b>8</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvenser</b> .....	65
4.4	Departementets vurdering .....	28	<b>9</b>	<b>Merknader til de enkelte paragrafer</b> .....	66
<b>5</b>	<b>Rekruttering til deltakelse i militær virksomhet</b> .....	31	9.1	Til endringene i straffeloven .....	66
5.1	Gjeldende rett .....	31	9.2	Til endringene i straffeprosessloven .....	70
5.2	Høringsnotatet .....	32	9.3	Til endringen i politiloven .....	70
5.3	Høringsinstansenes syn .....	32	9.4	Til ikrafttredelsesbestemmelsen ..	70
5.4	Departementets vurdering .....	34		<b>Forslag til lov om endringer i straffeloven mv. (militær virksomhet i væpnet konflikt m.m.)</b> .....	72





DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

# Prop. 44 L

(2015–2016)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

## Endringer i straffeloven mv. (militær virksomhet i væpnet konflikt m.m.)

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 18. desember 2015,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Solberg)*

### 1 Proposisjonens hovedinnhold

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår i denne proposisjonen endringer i straffeloven som tar sikte på å motvirke at privatpersoner deltar i stridshandlinger i en væpnet konflikt. Personer som returnerer til Norge voldelig radikaliserert og med stridserfaring fra væpnet konflikt, kan ha økt evne og vilje til å utføre alvorlige voldshandlinger her.

For det første foreslås å kriminalisere angrep begått av norske borgere eller personer bosatt i Norge, mot norske militærstyrker. Også angrep på styrker fra andre land som deltar i en internasjonal operasjon sammen med norske styrker, vil rammes. Inngåelse av forbund knyttet til slike angrep skal også rammes som en straffbar form for forberedelse.

For det andre foreslås å kriminalisere militær deltakelse i væpnet konflikt i utlandet, med mindre den stridende kan anses for å ha privilegier etter humanitærretten, eller deltakelsen skjer på vegne av en statlig styrke. Ulike typer forberedelser til slik deltakelse, herunder utreise til konfliktområder, vil kunne være straffbart som følge av at forsøksansvaret utvides. Forbudet er ment å være rettet mot norske borgere og personer bosatt i Norge.

Endelig foreslås å kriminalisere rekruttering til ulovlig militær deltakelse i væpnet konflikt.

Det foreslås også enkelte endringer i straffeprosessloven, blant annet for å åpne for tvangsmiddelbruk i etterforskende og avvergende øyemed for å sikre at de nye straffebestemmelse kan håndheves på en effektiv måte.

## 2 Lovforslagets bakgrunn

### 2.1 Regjeringens handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme

---

Utsendelse av høringsnotatet 4. juli 2014 var ett av regjeringens mange tiltak i handlingsplanen mot radikaliserings og voldelig ekstremisme som ble lagt frem 10. juni 2014. Planen springer ut av et generelt ønske om å løfte arbeidet med å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme. Det er et mål at tiltakene i planen skal gi konkrete verktøy for dem som arbeider med disse utfordringene i praksis.

### 2.2 Trusselbildet

---

Høringsnotatet baserte seg på trusselvurderinger fra PST og Etterretningstjenesten i 2014. I høringsnotatet ble PSTs vurderinger omtalt slik (høringsnotatet punkt 1.2 side 2-3):

«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 radikaliseret, 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 islamisters 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 tilretteleggelse 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 ekstreme 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.»

PST har i Åpen trusselvurdering 2015, lagt frem 4. februar 2015, i hovedtrekk opprettholdt denne bekymringen. Det synes å være en utvikling i retning av at terrororganisasjoner i større grad deltar i de væpnede konfliktene:

- «– Den negative utviklingen av trusselsituasjonen i Norge forventes å fortsette i 2015. Det finnes aktive ekstremt islamistiske miljøer i Norge som tiltrekker seg nye tilhengere og rekrutterer fremmedkrigere. For flere av disse er Norge en fiende. Norsk militær deltakelse mot ISIL og al-Qaida (AQ) vil bidra til å forsterke dette fiendebildet.
- Norske fremmedkrigere som inngår i terrorgrupper i utlandet, kan utvikle voldsintensjon og -kapasitet. Hjemvendte personer vil derfor kunne ha en lavere terskel for voldsbruk i Norge. Norske fremmedkrigere som forblir i utlandet er forbilder for sympatisører i Norge og kan være pådriverer for radikaliserings og rekruttering.»

Også Etterretningstjenestens trusselvurderinger ble omtalt i høringsnotatet (punkt 1.2 side 4):

«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.»

Etterretningstjenestens vurdering FOKUS 2015 peker på forhold i utlandet som truer norsk og internasjonal sikkerhet. Det pekes blant annet på sikkerhetsutfordringer knyttet til voldelig opprør i Nord-Kaukasus i Russland, den spente politiske situasjonen i Tibet og Xinjiang, samt interne opprørere i Pakistan. Konflikter i Midtøsten og Afrika synes likevel å fremstå som de vanskeligste og mest foruroligende. Borgerkrigen i Syria, væpnet konflikt i Irak og Libya og væpnet opprør i Jemen nevnes som sikkerhetsutfordringer – likeså intern uro i Mali, Somalia og Sør-Sudan. I tillegg pekes det på at internasjonal terrorisme ved de militante islamistgruppene al-Qaida og ISIL utgjør en økende fare for terrorangrep mot Vesten (FOKUS 2015 side 72):

«ISIL har tiltrukket seg et stort antall fremmedkrigere fra vestlige land, inkludert Norge. De mottar trening, får kamperfaring og blir ytterligere radikaliseret under opphold hos ISIL. Kombinert med ISILs oppfordringer om å gjennomføre angrep i vestlige land vil det sannsynligvis medføre økt fare for terrorangrep mot Vesten. Terrortrusselen mot Norge og norske

interesser i utlandet forventes å øke i løpet av 2015. Dette er blant annet et resultat av at personer med tilknytning til Norge reiser til konfliktsoner og knytter kontakt med militante islamistgrupper, og er en konsekvens av Norges bidrag til den internasjonale USA-ledede koalisjonen for bekjempelse av ISIL.»

I tiden etter høringsnotatet og de nevnte trusselvurderingene, har det i Europa vært tilfeller av terrorangrep, eller forsøk på dette, som ser ut til å kunne knyttes til personer som har vendt tilbake fra opphold i konfliktområder. Den mest alvorlige hendelsen fant sted i Paris 13. november 2015, hvor 130 personer ble drept og enda flere skadd, i flere simultane angrep.

### 2.3 Høringsnotatet juli 2014

Høringsnotatet tok utgangspunkt i trusselvurderinger fra PST og Etterretningstjenesten for 2014 og stilte spørsmål om den gjeldende strafferettslige reguleringen av handlinger som utføres i en væpnet konflikt, var tilstrekkelig (høringsnotatet punkt 1.4 side 5-6):

«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 radikaliserings 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.»

## 2.4 Høringen

Justis- og beredskapsdepartementet sendte 4. juli 2014 ut et høringsnotat om saken. I notatet ble det foreslått å kriminalisere rekruttering til deltakelse i militær virksomhet, deltakelse i militær virksomhet i væpnet konflikt og væpnet angrep mot norske og allierte styrker i utlandet. Høringsnotatet ble sendt til følgende instanser:

Departementene

Høyesterett  
Lagmannsrettene  
Tingrettene  
Domstoladministrasjonen

Riksadvokaten  
Statsadvokatembetene  
Generaladvokaten  
Politidirektoratet  
Politiets sikkerhetstjeneste (PST)  
Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert kriminalitet (Kripos)  
Den sentrale enhet for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet (ØKOKRIM)

Datatilsynet  
Det kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD)  
Post- og teletilsynet  
Regjeringsadvokaten  
Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og trykghetstjenester (EOS-utvalget)  
Stortingets ombudsmann for Forsvaret  
Stortingets ombudsmann for forvaltningen

Befalets fellesorganisasjon  
Den norske Dommerforening  
Den norske advokatforening  
Forsvarergruppen av 1977  
Krigsskoleutdannede offiserers landsforening  
Norges Juristforbund  
Norges Offisersforbund  
Norges Veteranforbund for Internasjonale Operasjoner (NVIO)  
Politiets fellesforbund  
Politijuristene  
Statsadvokatenes forening

Amnesty International Norge  
Den norske Helsingforskomité  
Faglig forum for flyktningsarbeid  
Flyktningshjelpen  
Human Rights Service  
Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)  
Juss-Buss  
Jussformidlingen i Bergen  
Jusshjelpa i Nord-Norge  
Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene  
Norges Forsvarsforening  
Norges Røde Kors  
Norsk Innvandrerforum  
Norsk Militærjuridisk Forening  
Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)  
Norsk senter for menneskerettigheter/  
Nasjonale Institusjon (SMR/NI)  
Redd Barna  
Rettspolitisk forening  
Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)

Det juridiske fakultet ved Universitetet i Bergen  
Det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo  
Det juridiske fakultet ved Universitetet i Tromsø  
Forsvarets forskningsinstitutt  
Forsvarets høyskole  
Institutt for forsvarsstudier  
Institutt for fredsforskning (PRIO)  
Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI)  
Politi-høgskolen

Høringen hadde frist 3. oktober 2014. Følgende instanser har kommet med realitetsuttalelser:  
Det kriminalitetsforebyggende råd  
Det nasjonale statsadvokatembetet  
Etterretningstjenesten  
Forsvarets høyskole  
Forsvarsdepartementet  
Generaladvokaten  
Kripos

Oslo politidistrikt  
Oslo statsadvokatembeter  
Politiets sikkerhetstjeneste (PST)  
Riksadvokaten  
Utenriksdepartementet  
Vestoppland politidistrikt

Den norske advokatforening  
Flyktningshjelpen  
International Law and Policy Institute  
Norges Røde Kors  
TK (privatperson)

Følgende instanser har uttalt at de ikke har merknader:

Arbeids- og sosialdepartementet  
Barne-, likestillings- og inkluderings-  
departementet  
Datatilsynet  
Domstoladministrasjonen  
Helse- og omsorgsdepartementet  
Landbruks- og matdepartementet  
Samferdselsdepartementet

## 3 Gjeldende rett

### 3.1 Innledning – norsk rett

---

Lovforslagene i proposisjonen her rammer deltakelse i en væpnet konflikt i utlandet, og handlinger med sikte på slik deltakelse. I tillegg rammes angrep på norske og allierte styrker, samt forbund om dette.

De fleste stridshandlinger (her forstått som voldshandlinger foretatt i strid i en væpnet konflikt) som begås i utlandet av norske borgere eller personer bosatt i Norge, er av en slik karakter at de i utgangspunktet rammes av norske straffebestemmelser under henvisning til at de også er straffbare etter gjerningsstedets rett, jf. straffeloven § 5 første ledd nr. 1. Dette gjelder for eksempel drap, kroppsskade eller skadeverk. I en væpnet konflikt kan også straffebestemmelsene om krigsforbrytelser og forbrytelser mot menneskeheten få anvendelse på handlinger begått i utlandet, jf. straffeloven § 5 første ledd nr. 2. Etter omstendighetene kan dessuten straffebestemmelser om terrorhandlinger og ulike terrorrelaterte handlinger ramme voldshandlinger som begås i en væpnet konflikt i utlandet, jf. straffeloven § 5 første ledd nr. 10. For stridende med privilegier etter folkeretten, typisk en stats soldater, vil legitime stridshandlinger være straffrie i følge humanitærretten, dersom vilkårene for dette er oppfylt, jf. straffeloven § 2 om folkerettslige begrensninger, og ikke straffebestemmelsene om krigsforbrytelser og forbrytelser mot menneskeheten kommer til anvendelse på handlingen.

Påtale for straffbare forhold begått i utlandet skal bare reises når «allmenne hensyn» tilsier det, jf. straffeloven § 5 siste ledd. Mens hovedregelen er at påtalemyndigheten skal påtale alle straffbare handlinger, jf. straffeprosessloven § 62 a første ledd, er det et krav om særskilt vurdering for å forfølge straffbare handlinger begått i utlandet. Vurderingen av om «allmenne hensyn» foreligger, er ikke gjenstand for domstolsprøving.

Begrepet «krigshandlinger» springer ut av folkerettens regler om «krigens folkerett». I dag brukes i stedet begrepet «humanitærretten» om de folkerettslige reglene, og handlingene omtales som «stridshandlinger». I tillegg har begrepet

«krig» i stor grad blitt erstattet av «væpnet konflikt». For det første forutsetter formelt sett en krig en forutgående krigserklæring mellom to stater. Videre kommer humanitærretten ikke bare til anvendelse på det som formelt sett er en krig, men generelt på væpnede konflikter – både internasjonale og ikke-internasjonale konflikter.

### 3.2 Folkeretten om væpnede konflikter

---

#### 3.2.1 Humanitærretten

Humanitærretten regulerer hvordan en væpnet konflikt skal utkjempes og bygger på internasjonale konvensjoner og folkerettslig sedvanerett. Sentralt innenfor humanitærretten står de fire Genèvekonvensjonene fra 1949, samt to tilleggsprotokoller fra 1977 og en tilleggsprotokoll fra 2005. Genèvekonvensjonene fra 1949 har tilnærmet universell tilslutning, og svært mye av regelverket anses som internasjonal sedvanerett. Tilleggsprotokollene har ikke like stor oppslutning, noe som i hovedsak skyldes politisk uenighet om definisjonen av «frigjøringskrig». Nevnes kan også Haagkonvensjonene fra 1907 som blant annet inneholder et landkriksreglement og et reglement for sjøkrig.

Norge ratifiserte 3. august 1951 de fire Genèvekonvensjonene av 12. august 1949 om henholdsvis forbedring av såredes og sykes kår i de væpnete styrker i felten (første konvensjon), forbedring av såredes, sykes og skipbrudnes kår i de væpnete styrker til sjøs (annen konvensjon), behandling av krigsfanger (tredje konvensjon) og beskyttelse av sivile i krigstid (fjerde konvensjon), jf. St.prp. nr. 28 (1951) og Innst. S. nr. 195 (1951). Den 14. desember 1981 ratifiserte Norge de to tilleggsprotokollene av 8. juni 1977 om beskyttelse av ofre for henholdsvis internasjonale væpnede konflikter (første tilleggsprotokoll) og for interne konflikter (annen tilleggsprotokoll), jf. St.prp. nr. 30 (1981–82) og Innst. S. nr. 20 (1981–82). Tredje tilleggsprotokoll av 8. desember 2005 om vedtakelse av et tilleggskjennemerke, ble ratifisert 13. juni 2006 etter fullmakt gitt ved departementsvedtak.

I forbindelse med ratifikasjonen av de fire Genèvekonvensjonene av 12. august 1949 ble det foretatt en vurdering av om kriminaliseringsforpliktelsene var oppfylt i norsk rett. De aktuelle bestemmelsene det ble vist til var henholdsvis artikkel 49, 50, 129 og 146 som i første og annet ledd er innholdsmessig like. Den fjerde Genèvekonvensjonen artikkel 146 lyder:

«De høye kontraherende parter forplikter seg til å vedta de nødvendige lovbestemmelser for å fastsette passende straffesanksjoner til anvendelse overfor personer som har begått, eller gitt ordre om å begå, et eller annet av de alvorlige brudd på denne konvensjon som er oppregnet i neste artikkel.

Hver av de kontraherende parter skal ha plikt til å ettersøke de personer som er anklaget for å ha begått, eller å ha gitt ordre om å begå, et eller annet av disse alvorlige brudd, og den må stille dem for sine egne domstoler, uansett de anklagedes nasjonalitet. Den kan også, hvis den foretrekker det, og i samsvar med de vilkår som dens egen lovgivning stiller, overlate dem til rettsforfølgning av en annen berørt kontraherende part, forutsatt at denne kontraherende part har tilstrekkelig grunnlag for å reise sak mot vedkommende personer.»

Den «neste artikkel» det siktes til er noe ulikt utformet i de fire konvensjonene. Innledningen er imidlertid lik (henholdsvis artikkel 50, 51, 130 og 147):

«De alvorlige brudd som det siktes til i foregående artikkel er de som omfatter en eller annen av følgende handlinger, hvis de er begått mot personer eller eiendom beskyttet ved konvensjonen [...]»

Mest omfattende og også mest relevant for temaet i denne proposisjonen, er oppregningen hentet fra den fjerde Genèvekonvensjonen om beskyttelse av sivile i krigstid artikkel 147:

«Forsettlig drap, tortur eller umenneskelig behandling, herunder biologiske eksperimenter, med overlegg å forårsake stor lidelse eller alvorlig skade på legeme eller helbred, ulovlig deportasjon eller overføring, ulovlig innesperning, å tvinge en beskyttet person til å gjøre tjeneste i de væpnede styrker til den fiendtlige makt, eller å unndra ham retten til vanlig og upartisk rettsforfølgning etter bestemmelsene i denne konvensjon, å ta gisler, å ødelegge eller

tilegne seg eiendom uten at det er berettiget av militær nødvendighet og foretatt i stor målestokk og på ulovlig og vilkårlig måte.»

Norsk rett ble i all hovedsak funnet å være i samsvar med denne kriminaliseringsforpliktelsen, jf. Ot.prp. nr. 30 (1954) punkt III side 2:

«Gjeldende norsk lovgivning antas i og for seg å gi tilstrekkelig dekning for vår forpliktelse til å fastsette straff for de handlinger det her dreier seg om, selv om en rekke av de straffebud som kan brukes naturligvis ikke er gitt med tanke på disse forhold. Av hensyn til denne side av saken er det derfor neppe nødvendig med lovtiltak. Derimot kan det være noe tvilsomt om de gjeldende bestemmelser om den norske straffelovgivnings anvendelsesområde i alle tilfelle vil gi adgang til å forfølge de nevnte konvensjonsbrudd for norske domstoler. Plikten etter konvensjonene til å påtale slike handlinger for norske domstoler er nemlig uavhengig av gjerningsmannens nasjonalitet og stedet hvor handlingen er foretatt. Departementet har imidlertid antatt at reglene i straffelovens § 12 nr. 3 og 4 i det store og hele vil være tilstrekkelige i denne henseende.»

Selv om det ikke var aktuelt å endre straffeloven 1902, ble det funnet nødvendig å foreslå en tilføyelse i lov 22. mai 1902 nr. 13 militær straffelov, jf. § 108 som i dag lyder:

«Med fengsel inntil 3 år straffes den som overtrer bestemmelse som er gitt til beskyttelse for personer eller eiendom

- a) i Genèvekonvensjonene av 12 august 1949 om forbedring av såredes og sykes kår i de væpnede styrker i felten, om forbedring av såredes, sykes og skipbrudnes kår i de væpnede styrker til sjøs, om behandling av krigsfanger og om beskyttelse av sivile i krigstid,
- b) i de to tilleggsprotokoller 10 juni 1977 til disse konvensjonene, om ikke forholdet rammes av et strengere straffebud.»

Siktemålet var å fange opp de lovbruddene som eventuelt måtte falle utenfor strengere straffebud. Bestemmelsen kommer bare til anvendelse når de i § 108 nevnte konvensjoner og protokoller kommer til anvendelse, jf. militær straffelov § 3 annet ledd. Da gjelder den enhver, jf. militær straffelov § 9 nr. 5:

«Efter denne lov straffes, forsåvidt intet annet uttrykkelig er bestemt eller fremgår av sammenhengen,

[...]

5. enhver som gjør seg skyldig i overtredelse av §§ 94 eller 108, eller som på krigsskueplassen gjør seg skyldig i forbrytelse mot §§ 80, 81, 82–86, 91–93, 101–105 og 107.»

Loven gjelder også om den straffbare handlingen er utført i utlandet, jf. militær straffelov § 11.

For øvrig er det også flere våpenkonvensjoner som kommer til anvendelse:

Konvensjon 10. april 1972 om forbud mot utvikling, fremstilling og lagring av bakteriologiske (biologiske) våpen og toksinvåpen, samt om tilintetgjørelse av slike våpen trådte 26. mars 1975 i kraft for Norge. Norsk tilslutning nødvendiggjorde vedtakelsen av straffeloven 1902 § 153 a, tilføyd ved lov 1. juni 1973 nr. 29. Forbudet er nå videreført i straffeloven § 142. Endringslov 22. juni 2012 nr. 49 la til rette for at Norge kunne ratifisere FN-konvensjon 13. april 2005 mot kjernefysisk terrorisme. Overtredelse av straffeloven § 142 anses som terror- eller terrorrelatert handling etter straffeloven kapittel 18 og er straffbart for norske statsborgere og personer bosatt i Norge uansett hvor handlingen er foretatt, jf. straffeloven § 5 første ledd nr. 10. Idet straffebestemmelsen bygger på en folkerettslig overenskomst, vil den også ramme handlinger begått av utlendinger i utlandet, jf. straffeloven § 6. Bruk av biologiske våpen i strid med § 142 vil også være en krigsforbrytelse etter § 107 første ledd bokstav b.

Konvensjon 10. oktober 1980 om forbud mot eller restriksjoner på bruk av visse konvensjonelle våpen som kan forårsake unødig skade eller som kan ramme vilkårlig, med protokoller, trådte 7. desember 1983 i kraft for Norge. Regelverket omhandler fragmenteringsvåpen som ikke kan oppdages i det menneskelige legeme ved bruk av røntgen, miner og minefeller samt brannvåpen. Konvensjonen gjelder for internasjonale væpnede konflikter og dekker således det samme virkeområdet som de fire Genèvekonvensjonene samt første tilleggsprotokoll, jf. konvensjonen artikkel 1.

Konvensjon 13. januar 1993 om forbud mot utvikling, produksjon, lagring og bruk av kjemiske våpen samt ødeleggelse av slike våpen er gjennomført i norsk rett ved lov 6. mai 1994 nr. 10 om gjennomføring av Konvensjonen om forbud mot utvikling, produksjon, lagring og bruk av kjemiske våpen samt ødelegging av dei. Forbudet mot enhver konvensjonsstridig befatning med kjemiske våpen, gjelder helt generelt. Det kan

dessuten strafforfølges uansett hvor lovbruddet har funnet sted, jf. straffeloven § 6. Bruk av våpen som er forbudt etter konvensjonen er også en krigsforbrytelse, jf. straffeloven § 107 første ledd bokstav b. Både lov 6. mai 1994 nr. 10 og straffeloven § 107 vil i stor utstrekning gjelde for handlinger begått av utlendinger i utlandet, jf. straffeloven §§ 5 og 6.

Konvensjon 18. september 1997 om forbud mot bruk, lagring, produksjon og overføring av antipersonellminer og om ødeleggelse av slike miner trådte 1. mars 1999 i kraft for Norge. Konvensjonen er gjennomført i norsk rett ved lov 17. juli 1998 nr. 54 om gjennomføring av Konvensjonen om forbud mot bruk, lagring, produksjon og overføring av antipersonellminer og om ødeleggelse av slike miner. Forbudet mot enhver befatning med antipersonellminer gjelder generelt, jf. loven § 1. Bruk av våpen som er forbudt etter konvensjonen er også en krigsforbrytelse, jf. straffeloven § 107 første ledd bokstav d. Både overtredelse av lov 17. juli 1998 nr. 54 og straffeloven § 107 vil i stor utstrekning gjelde for handlinger begått av utlendinger i utlandet, jf. straffeloven §§ 5 og 6.

Konvensjon 30. mai 2008 om klaseammunisjon trådte 1. august 2010 i kraft for Norge. Konvensjonen er gjennomført i norsk rett ved lov 15. mai 2009 nr. 28 om gjennomføring av Konvensjonen om klaseammunisjon. Konvensjonens totalforbud mot slike våpen gjennomføres i loven § 1. Behovet for et totalforbud begrunnes slik (Ot.prp. nr. 7 (2008–2009) punkt 2.1 side 6):

«Klaseammunisjon har vært brukt som en generell betegnelse på ammunisjon som består av en beholder som inneholder mer enn ett eksplosivt sprenglegeme (substridsdel). Behovet for et forbud mot klaseammunisjon oppstod gjennom erfaring med bruk av slike våpen, som har vist at den i mange tilfeller bryter med kravet i humanitærretten om å skille mellom militære mål og sivile personer og gjenstander. Klaseammunisjon skaper ofte uakseptable humanitære skadevirkninger, både ved bruk og i lang tid etter at konflikten er opphørt, i form av etterlatte og ueksploderte sprenglegemer, såkalte *explosive remnants of war – ERW*.»

Bruk av våpen som er forbudt etter konvensjonen anses langt på vei også som en krigsforbrytelse, jf. straffeloven § 107 første ledd bokstav d. Både overtredelse av lov 15. mai 2009 nr. 28 og straffeloven § 107 vil i stor utstrekning gjelde for handlinger begått av utlendinger i utlandet, jf. straffeloven §§ 5 og 6.

### 3.2.2 Klassifiseringen 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 ikke-internasjonale 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.

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 blant annet 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 menneskerettsforpliktelser) og situasjoner som kan klassifiseres som intern væpnet konflikt, der internasjonal humanitær rett kommer til anvendelse i tillegg.

Annen tilleggsprotokoll til Genèvekonvensjonene kommer til anvendelse på ikke-internasjonale væpnede konflikter hvor følgende krav er oppfylt (artikkel 1 nr. 1):

«... som finner sted på territoriet til en høy kontraherende part mellom dens væpnede styrker

og væpnede opprørsstyrker eller andre organiserte væpnede grupper som under en ansvarlig kommando utøver en slik kontroll over en del av dens territorium at det setter dem i stand til å utføre vedvarende og samordnede militære operasjoner, samt gjennomføre bestemmelsene i denne protokoll.»

Det avgrenses imidlertid mot intern uro mv., jf. artikkel 1 nr. 2:

«Denne protokoll skal ikke få anvendelse på tilfelle av interne uroligheter og spente situasjoner, som for eksempel opptøyer, isolerte og sporadiske voldshandlinger og andre handlinger av lignende art, da de ikke er væpnede konflikter.»

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. Utover at situasjonen må utgjøre en væpnet konflikt, stilles ingen vilkår som gjelder karakteren av de væpnede gruppene. 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.

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.

### 3.2.3 Ulike regler for ulike væpnede konflikter

Humanitærretten har noe ulike regler for internasjonale og ikke-internasjonale væpnede konflikter. 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 på 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.

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

Personer som anses som stridende med privilegier har visse fordeler 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. Et sentralt vilkår er at handlingen har et krigsformål, slik at den er militært nødvendig og ikke er en privat handling. Retten til å gjennomføre lovlige stridshandlinger er det viktigste grunnlaget for bruk av makt i væpnet konflikt.

Som stridende med privilegier 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 tilleggsprotokoll artikkel 43). Den stridende med privilegier vil dermed normalt være en del av en militær organisasjon under ansvarlig kommando og underlagt 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 og visse motstandsbevegelser ved invasjon eller okkupasjon, kan bli ansett som stridende med privilegier etter humanitærrettens regler for internasjonale væpnede konflikter, jf. første tilleggsprotokoll artikkel 1 nr. 4:

«De situasjoner som er nevnt i den foregående paragraf, omfatter også væpnede konflikter hvor et folk kjemper mot koloni-herredømme og fremmed okkupasjon og mot rasistiske regimer under utøvelsen av dets selvbestemmelserett slik denne er nedfelt i De forente nasjoners pakt og i Erklæringen om folkerettslige prinsipper vedrørende vennskapelige forbindelser og samarbeid mellom stater i samsvar med De forente nasjoners pakt.»

Det samme gjelder deltakere i en spontan motstand mot invasjon, jf. tredje Genèvekonvensjon artikkel 4 nr. 6.

Humanitærretten inneholder ikke i seg selv noe forbud mot at personer som ikke oppfyller vilkårene for å være stridende med privilegier, deltar i stridshandlinger. Slike personer har imidlertid ikke krav på strafferettslig immunitet for handlinger som for øvrig kunne vært ansett som lovlige stridshandlinger. Disse omtales ofte som «stridende uten privilegier». 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 med hensikt foretas til støtte for én part i en væpnet konflikt og til skade for en annen, og som direkte kan forårsake skade på den andre parts militære operasjoner eller kapasitet, eller på beskyttede personer eller objekter.

Til andre stridende enn stridende med privilegier, hører blant annet leiesoldater, private kontraktører og andre sivile, i den utstrekning de deltar aktivt i fiendtligheter. Det samme gjelder normalt medlemmer av ulike væpnede grupper, slik som en opprørshær eller andre ikke-statlige væpnede grupper som deltar i stridshandlinger. Dersom opprørere i en ikke-internasjonal 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 stridende med privilegier etter humanitærretten. 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. Mange stater, blant dem Norge, har ikke sluttet opp om konvensjonen.

Handlinger som en stridende med privilegier vil kunne ha strafferettslig immunitet for etter humanitærretten vil være straffri etter norsk rett, selv om handlingen i utgangspunktet skulle rammes av et straffebud. Straffrihet for lovlige 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 § 2.

For de konfliktene som omfattes av annen tilleggsprotokoll skal statene likevel i størst mulig grad gi amnesti for ellers lovlige stridshandlinger, jf. artikkel 6 nr. 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.»

I ikke-internasjonale væpnede konflikter har humanitærretten ingen regler som gir noen stridende privilegier eller som definerer hvem som anses som stridende med privilegier. Personer som deltar i stridshandlinger i ikke-internasjonale væpnede konflikter har ikke krav på strafferettslig immunitet i henhold til humanitærretten. I de fleste staters interne lovgivning vil dessuten deltakelse i væpnet opprør mot staten anses som et grovt lovbrudd. Motsetningsvis vil myndighetenes egne styrker 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 opptrer til støtte for landets myndigheter, vil for eksempel ikke bli strafforfulgt av norske eller afghanske myndigheter for deltakelse i ellers lovlige stridshandlinger. Samtidig foreligger det ikke noe forbud i henhold til humanitærretten mot å straffefølge medlemmer av tidligere regjeringsstyrker, for eksempel dersom den væpnede konflikten resulterer i at opposisjonsstyrkene overtar makten i landet.

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

### 3.2.4 Forholdet til menneskerettighetene

De internasjonale menneskerettighetene kommer til anvendelse i væpnet konflikt, men forplikter kun statsparter og deres væpnede styrker. For Norges del er de mest aktuelle konvensjonene Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) og Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP).

Både EMK og SP inneholder forbehold for nødtilstander og foreskriver en begrenset anvendelse i slike situasjoner. EMK har i tillegg et forbe-

hold som uttrykkelig også gjelder for «krig». Uansett en slik situasjon gjelder imidlertid blant annet både retten til liv, forbudet mot tortur, og mot slaveri og tvangsarbeid, jf. EMK artikkel 15 og SP artikkel 4.

Reglene gjelder på medlemsstatens territorium, jf. EMK artikkel 1 og SP artikkel 2. Det følger dessuten av rettspraksis fra både Den internasjonale domstolen (ICJ) og Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) at henholdsvis SP og EMK kommer til anvendelse i væpnede konflikter *utenfor* en medlemsstats territorium, dersom staten har jurisdiksjon etter de respektive menneskerettighetskonvensjonene. Det gjelder blant annet i en væpnet konflikt hvor medlemsstatens representanter, typisk væpnede styrker, utøver autoritet og kontroll over individer, eller tilfeller der staten utøver effektiv kontroll over et geografisk område på en annen stats territorium, for eksempel ved okkupasjon.

### 3.2.5 Forholdet til terrorlovgivningen

Terrorhandlinger defineres i dag som ulike handlinger av allmennfarlig karakter mv. som begås med sikte på å skape frykt mv. Hovedbestemmelsen er nedfelt i straffeloven § 131 første ledd som har en strafferamme på 21 år. Grove terrorhandlinger kan straffes med fengsel inntil 30 år, jf. straffeloven § 132. Også forbund om å begå en terrorhandling og visse forberedelser til terrorhandlinger er kriminalisert, jf. straffeloven henholdsvis § 133 og § 131 tredje ledd. Forberedelse i form av å gi og motta terrortrening rammes av straffeloven § 136. Finansiering av terrorhandlinger er straffbart etter straffeloven § 135. Deltakelse i terrororganisasjoner som ISIL og al-Qaida rammes av straffeloven § 136 a.

Terrorbestemmelsene ble først innført ved lov 28. juni 2002 nr. 54, som blant annet gjennomførte FN-konvensjonen 9. desember 1999 om bekjempelse av finansiering av terrorisme (terrorfinansieringskonvensjonen) og FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 av 28. september 2001 i norsk rett. Siden har terrorbestemmelsene blitt endret flere ganger, sist ved lov 21. juni 2013 nr. 85. Bestemmelsene har nærmest universell anvendelse, jf. straffeloven § 6 som foreskriver at for handlinger som bygger på internasjonale forpliktelser, går norsk jurisdiksjon like langt som forpliktelsene krever.

Det rettslige utgangspunktet er at straffeloven kommer til anvendelse på alle straffbare handlinger, herunder terrorhandlinger, med de begrensninger som følger av folkeretten, jf. straffeloven § 2, herunder humanitærretten. Lignende forbehold



for humanitærretten følger også av ulike terror-konvensjoner – enten som følge av en tolkning av konvensjonens anvendelsesområde, eller direkte av konvensjonsteksten. Europarådets konvensjon 16. mai 2005 om forebygging av terrorisme artikkel 26 nr. 4 og 5 lyder:

«4. Bestemmelsene i denne konvensjonen skal ikke berøre en parts eller en enkeltpersons rettigheter, forpliktelser og ansvar etter folkeretten, herunder den humanitære folkeretten.

5. Virksomheten til væpnede styrker i en væpnet konflikt, slik disse termene er definert i den humanitære folkeretten, som reguleres av nevnte rett, reguleres ikke av denne konvensjonen, og virksomheten til en stats væpnede styrker under utøvelsen av sine offisielle oppgaver, i det omfang disse reguleres av andre regler i folkeretten, reguleres heller ikke av denne konvensjonen.»

I forarbeidene til straffeloven er terrorreglenes rekkevidde i en *internasjonal væpnet konflikt* beskrevet slik (Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 8.4.2.2 side 164):

«I internasjonale væpnede konflikter er det bare medlemmer av en parts væpnede styrker som har adgang til å anvende voldelige maktmidler overfor fiendtlige militære mål som ledd i konflikten. Dersom andre aktører tyr til maktanvendelse i en væpnet konflikt, er dette ulovlig, og innebærer at disse begår terrorhandlinger så langt de objektive vilkårene for en terrorhandling er oppfylt. Unntaket for væpnede styrker i terrorismekonvensjonene innebærer likevel ikke straffrihet for noen parts ulovlige handlinger i en væpnet konflikt. Handlingene kan rammes av andre regler, for eksempel som krigsforbrytelser etter humanitærretten.»

I visse tilfeller kan også en frigjøringsbevegelse helt unntaksvis omfattes av unntaket fra terrorreglenes anvendelsesområde (proposisjonen samme sted):

«To vilkår må være oppfylt: Gruppen må ha en folkerettslig anerkjent rett til å delta i en væpnet konflikt, og den må oppfylle vilkårene i humanitærretten for å kunne være en legitim part i en væpnet konflikt (herunder respektere reglene for opptreden i væpnet konflikt). Hvis vilkårene er oppfylt, vil konflikten gå over fra å

være en intern til å bli en internasjonal væpnet konflikt (jf. første tilleggsprotokoll til Genèvekonvensjonene artikkel 1 nr. 4). Regelen er utformet med tanke på et folks kamp for selvbestemmelse i samsvar med FN-pakten og FNs erklæring om folkerettslige prinsipper om mellomstatlige forhold (Generalforsamlingens resolusjon 2625 (XXV) 24. oktober 1970).»

I *interne (ikke-internasjonale) væpnede konflikter* som oppfyller kravene i annen tilleggsprotokoll til Genèvekonvensjonene artikkel 1 nr. 1, er terrorbestemmelsenes anvendelsesområde noe mer begrenset enn unntaket for humanitærretten skulle tilsi. For handlinger som begås av en organisert opprørsbevegelse kommer terrorbestemmelsene bare til anvendelse på handlinger som ikke er i samsvar med humanitærretten, dvs. går utover det som anses som lovlige stridshandlinger (proposisjonen samme sted):

«I interne væpnede konflikter får terrorkonvensjonene bare anvendelse på ikke-statlige aktørers opptreden i konflikten. Terrorkonvensjonene bør imidlertid, som påpekt av Generaladvokaten, Utenriksdepartementet og Røde Kors, tolkes og anvendes i samsvar med humanitærretten på dette punkt, slik at handlinger foretatt av opprørsgrupper bare kan straffes som terrorhandlinger hvis de samtidig er i strid med humanitærretten.»

Humanitærretten gir imidlertid ikke grunnlag for å strekke dette unntaket lenger slik at også opptøyer samt isolerte og sporadiske voldshandlinger, jf. annen tilleggsprotokoll artikkel 1 nr. 2, omfattes. Handlinger som er begått av opprørsgrupper i en væpnet konflikt som omfattes av fellesartikkel 3, men som ikke faller inn under definisjonen i annen tilleggsprotokoll artikkel 1 nr. 1, kan følgelig straffes som terrorhandlinger såfremt de oppfyller gjerningsbeskrivelsen i det aktuelle straffebudet.

### 3.2.6 Sikkerhetsrådsresolusjon 2178 mv.

FNs sikkerhetsråd vedtok 24. september 2014 resolusjon 2178 som tar sikte på å begrense tilstrømming av personer med terrorhensikt til konfliktområder. Resolusjonen er vedtatt i medhold av FN-pakten kapittel VII og er bindende for FNs medlemsstater. Resolusjonens operative paragraf (OP) 5 forplikter statene til blant annet å forebygge og bekjempe finansering, rekruttering, organisering, transport og utrusting av personer som drar på slike reiser. I OP 6 pålegges statene å, i hovedtrekk,

gjøre det straffbart å reise til utlandet for å begå eller på ulike måter medvirke til terrorhandlinger, eller for å gi eller motta opplæring i terrorisme. Videre skal statene kriminalisere organisering og finansiering av utenlandsreiser med et slikt formål.

I Europarådets regi er det fremforhandlet en tilleggsprotokoll 19. mai 2015 til Europarådets konvensjon om forebygging av terrorisme 16. mai 2005. Tilleggsprotokollen bygger på sikkerhetsrådsresolusjon 2178 og skal styrke statenes mulighet til å forhindre at egne borgere reiser til utlandet for å utføre terrorhandlinger mv. Norge undertegnet tilleggsprotokollen 22. oktober 2015 – samme dag som den ble åpnet for undertegning.

Departementet utreder for tiden spørsmålet om det er behov for lovendringer for å oppfylle forpliktelsene etter resolusjon 2178 og for å legge til rette for ratifikasjon av tilleggsprotokollen. Eventuelle forslag til lovendringer vil bli sendt på høring.

### 3.2.7 Forholdet til regler om krigsforbrytelser, folkemord og forbrytelser mot menneskeheten

Krigsforbrytelser, forbrytelser mot menneskeheten og folkemord ble lovfestet som særskilte straffbare handlinger ved endringslov 7. mars 2008 nr. 4. Loven trådte i kraft samme dag. Bestemmelsene er nedfelt i straffeloven kapittel 16 (§§ 101 til 110).

Forbudene mot folkemord og angrep på menneskeheten rammer uansett om det pågår en væpnet konflikt eller ei. Forbudet mot krigsforbrytelser kommer derimot bare til anvendelse dersom handlingen er utført i forbindelse med en væpnet konflikt. Bestemmelsene skiller bare mellom internasjonale og ikke-internasjonale væpnede konflikter, der det er av betydning. Dette er i tråd med utviklingen i folkeretten, som går i retning av å fjerne skillet mellom internasjonale og ikke-internasjonale konflikter.

Bestemmelsene ble i første rekke vedtatt som følge av opprettelsen av Den internasjonale straffedomstolen. Dens virksomhet er regulert i Roma-vedtektene 17. juli 1998 og gjort til norsk rett ved lov 15. juni 2001 nr. 65 om gjennomføring i norsk rett av Den internasjonale straffedomstols vedtekter 17. juli 1998 (Roma-vedtektene). De materielle bestemmelsene domstolen skal dømme etter er nedfelt i vedtektene. Behovet for å gjennomføre de materielle straffebestemmelsene i norsk rett ble begrunnet slik (Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 5.1 side 49):

«Straffeloven 1902 og den militære straffelov dekker allerede de handlingene som regnes

som folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser (med noen unntak). Men disse forbrytelsene utgjør ikke egne forbrytelseskategorier hvor de forhold som gjør at forbrytelsene regnes som henholdsvis folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser, inngår i definisjonen.»

*Folkemord* rammes av straffeloven § 101 som i all hovedsak svarer til Roma-vedtektene artikkel 6. Et viktig vilkår for at det skal foreligge folkemord, er at den straffbare handlingen foretas med hensikt om helt eller delvis å ødelegge en nasjonal, etnisk, rasemessig eller religiøs gruppe.

*Forbrytelser mot menneskeheten* er regulert i straffeloven § 102 og svarer i all hovedsak til Roma-vedtektene artikkel 7. Dette omfatter forbrytelser som inngår «som ledd i et utbredt eller systematisk angrep rettet mot en sivilbefolkning», jf. § 102 første ledd.

*Forbud mot krigsforbrytelser* er nedfelt i straffeloven §§ 103 til 107 og gjennomfører Roma-vedtektene artikkel 8. Reglens anvendelse forutsetter at det foreligger en væpnet konflikt. Dette begrepet avgrenses nedad mot indre uroligheter eller enkeltstående voldelige handlinger, for eksempel terroraksjoner. På den annen side gjelder reglene uansett om den væpnede konflikten er intern eller internasjonal, med unntak for straffeloven § 103 annet ledd som kun kommer til anvendelse i sistnevnte situasjon.

Endringsloven kriminaliserte også forhold som regnes som krigsforbrytelser etter sedvane-retten. Konsekvensene av kodifisering av sedvanebasert rett som vil være i gradvis utvikling, er drøftet slik i forarbeidene til straffeloven (Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 5.10.7 side 91):

Departementet vil her presisere at ikke alle brudd på internasjonal humanitærrett er å anse som krigsforbrytelser. Vilkårene for at en handling skal anses som en krigsforbrytelse, er for det første at det er et alvorlig brudd på en folkerettslig regel som beskytter viktige verdier, og videre at overtredelsen etter sedvane-retten eller konvensjonsbasert rett medfører individuelt straffansvar, se Tadic-saken (jurisdiksjonsavgjørelsen), avsnitt 94.»

Departementet la etter dette til grunn at begrepet «krigsforbrytelser» burde forbeholdes de mest alvorlige brudd på internasjonal humanitærrett. I utgangspunktet dreier dette seg om handlinger som har fått slik status etter folkerettslig sedvane-retten. I tillegg kriminaliserte endringsloven

handlinger som anses som krigsforbrytelser etter traktater Norge er bundet av.

Krigsforbrytelser mot humanitære innsatser eller kjennemerker er særskilt kriminalisert, herunder angrep på blant annet fredsbevarende operasjoner i samsvar med FN-pakten, jf. straffeloven § 105 første ledd bokstav a. I tillegg til å gjennomføre Roma-vedtektene på dette punktet, synliggjør dette dessuten Norges forpliktelser som medlemsstat etter FN-konvensjonen av 9. desember 1994 om sikkerheten til FN-personell og tilknyttet personell.

Bruk av forbudte stridsmetoder er kriminalisert i straffeloven § 106. Bestemmelsen gjennomfører Roma-vedtektene artikkel 8 på dette punktet. Men den viderefører også forbudene som følger av Haagkonvensjonene 1907 om hvordan krig skal føres og om forbudte stridsmetoder.

Bruk av forbudte stridsmidler er kriminalisert i straffeloven § 107. Som forbudte stridsmidler regnes stridsmidler som er i strid med folkeretten, herunder våpen som er forbudt i særskilte våpenkonvensjoner, jf. redegjørelse under punkt 3.2.1. Bruk av det aktuelle forbudte stridsmidlet straffes likevel bare etter § 107 såfremt det har skjedd i en væpnet konflikt.

*Krenkelse av overordnetes ansvar for en underordnetes handlinger* i strid med forbudene mot folkemord, forbrytelse mot menneskeheten og krigsforbrytelse, er kriminalisert, jf. straffeloven § 109. Selv om det vil være forskjellig grad av myndighet og kontroll hos militære og sivile ledere, knesetter bestemmelsen det samme ansvaret for alle. Bestemmelsen bygger på Roma-vedtektene artikkel 28, men går lenger idet ansvaret er noe mindre strengt for sivile ledere. I den norske bestemmelsen ble det valgt like regler for begge grupper under henvisning til at den eventuelle forskjell som måtte være i straffverdigheten, ville være tilstrekkelig ivaretatt gjennom de foreslåtte vilkårene for straffansvar.

### 3.3 Kort om fremmed rett

#### 3.3.1 Danmark, Finland og Sverige

Verken finsk eller svensk rett har regler som kriminaliserer deltakelse i *væpnet angrep på egne og allierte styrker i utlandet*. Etter finsk rett rammer landssvikbestemmelsen i strafflagen 12 kap. 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. Etter svensk

rett vil et angrep på svenske styrker eventuelt kunne rammes som landssvik etter i hovedsak de samme linjer som i norsk rett.

Finsk rett har ingen særskilt bestemmelse som rammer *rekruttering til militær virksomhet i væpnede konflikter* i utlandet. 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 uten regjeringens tillatelse av brottsbalken 19 kap. 12 §. Bestemmelsen rammer verving av et visst omfang – verving av en enkeltperson er neppe 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 «förmå», det vil i hovedtrekk si å oppfordre eller legge til rette for, at folk ulovlig reiser ut av riket for å delta i slik tjeneste. Straff kan komme til anvendelse selv om gjerningspersonen har handlet utelukkende av ideelle grunner. Påtale skjer bare med regjeringens samtykke.

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., terror- og terrorrelaterte handlinger, eller etter alminnelige straffebud som måtte få anvendelse på handlinger begått i utlandet.

Det er usikkerhet knyttet til i hvilket omfang aktuelle forhold rammes av den *danske* straffeloven. Det danske justisministeriet gav derfor 8. oktober 2014 Straffelovrådets kommissorium følgende oppdrag:

«Justitsministeriet skal på denne baggrund anmode Straffelovrådet om at vurdere, om de gældende regler i straffeloven udgør et tilstrækkeligt værn i forhold til at modvirke deltakelse i og hvervning til væbnede konflikter i udlandet, samt foreslå eventuelle strafferetlige tiltag, som kan styrke indsatsen på området.

[...]

I det omfang Straffelovrådet finder, at der er behov for lovændringer, anmodes rådet om at udarbejde et lovudkast.»

I Justisministeriets brev 12. januar 2015 ble oppdraget utvidet til også å omfatte spørsmålet om angrep på danske soldater:

«Danmark deltaget for tiden aktivt i kampen mot ISIL i Irak, og spørsmålet om den strafferetlige behandling af en deltagelse i en væpnet konflikt mod danske styrker kan derfor blive aktuelt.

Justitsministeriet skal på denne baggrund anmode Straffelovrådet om en deluttalelse om spørsmålet om deltagelse i og hvervning til væbnede konflikter i utlandet, som den danske stat er part i.»

Det danske justisdepartementet sendte 27. mai 2015 på høring Straffelovrådets deluttredning om deltagelse i og vervning til væpnede konflikter i utlandet som den danske stat er part i (betænking nr. 1556). Straffelovrådet foreslo å kriminalisere deltagelse i væpnet konflikt for en stat eller ikke-statlig gruppe som kjemper mot Danmark, uansett hvor i verden det skjer og uavhengig av om striden er internasjonal eller ikke-internasjonal. Lovforslaget var i hovedsak tuftet på de samme lojalitetsbetraktninger som landsforræderi og rammet danske statsborgere og personer bosatt i Danmark. Tilsvarende ble det også foreslått å kriminalisere det å verve noen til slik deltagelse eller offentlig oppfordre til det.

Den danske justisministeren fremsatte 7. oktober 2015 et lovforslag til Folketinget på grunnlag av betænking nr. 1556. Forslaget ble vedtatt 15. desember 2015.

### 3.3.2 Den internasjonale utviklingen

Myndighetene i flere land har 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 voldelig radikaliserings. 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

uten terrorhensikt må skje på grunnlag av straffebud mot handlinger som drap, skadeverk, terror mv., som vedkommende måtte begå som ledd i stridsdeltakelsen. Det synes å være et ønske fra flere hold, også fra enkeltstaters myndigheter, om større samarbeid bilateralt, eller gjennom FN, EU eller Europarådet, om kriminalisering av visse handlinger knyttet til fremmedkrigere. Så langt har dette materialisert seg i Sikkerhetsrådets resolusjon 2178 og tilleggsprotokollen til europarådskonvensjonen om forebygging av terrorisme, se punkt 3.2.6.

Så vidt kjent har enkelte europeiske land et forbud mot ulike former for deltagelse uten terrorhensikt i væpnet konflikt. Straffeloven for Bosnia og Herzegovina § 162 b rammer den som ulovlig organiserer, instruerer, trener eller utstyrrer enkeltpersoner eller grupper med sikte på at disse skal slutte seg til fremmede militære styrker, fremmede paramilitære styrker eller grupper som opererer i utlandet. Det samme gjelder for den som reiser ut og slutter seg til slike styrker. Også det å offentlig oppfordre noen til å reise ut i slik hensikt, er kriminalisert. Straffeloven for Serbia § 386 a er i grove trekk lik, likevel slik at denne også uttrykkelig kriminaliserer finansiering av slike handlinger. I Latvia ble det nylig vedtatt straffebestemmelser som rammer ulovlig deltagelse i væpnet konflikt i utlandet, finansiering av slikt deltagelse samt opplæring av en person med sikte på deltagelse i væpnet konflikt i utlandet.

Etter det departementet har fått opplyst, erklærte den australske utenriksminister i desember 2014 al-Raqa-området i Syria for et terroristområde. Forbudet – nedfelt i Criminal Code Act 1995 Chapter 5, Section 119.2 – gjør det straffbart for alle australske borgere eller personer bosatt i Australia mv., å reise til eller oppholde seg der uten særskilt lovlig grunn. Som lovlig grunn regnes å dra dit som blant annet stridende med privilegier, journalist eller helsearbeider. Bestemmelsen har som siktemål å hindre personer fra å delta i stridighetene som fremmedkriger. Overtredelse kan straffes med fengsel inntil 10 år. I mars 2015 ble forbudet også gitt anvendelse for Mosul-området i Ninewa-provinsen i Irak.

## 4 Væpnet angrep mot norske og allierte styrker i utlandet

### 4.1 Gjeldende rett

I en krigssituasjon rammer den alminnelige landssvikbestemmelsen i straffeloven § 119 blant annet ulike former for deltakelse i militære operasjoner mot Norge. Grovt landssvik er også kriminalisert, jf. straffeloven § 120.

Som landssvik regnes også blant annet deltakelse i militære operasjoner mot en stat som Norge er alliert eller i kampeffenskap med. Å bære våpen mot, eller på annen måte delta i militære operasjoner mot, norske eller allierte styrker som deltar i en internasjonal operasjon – som ikke handler om å forsvare Norges selvstendighet og sikkerhet – faller utenfor disse bestemmelsene. Det samme gjelder deltakelse i en fredsopprettende eller fredsbevarende operasjon.

I forbindelse med utarbeidelsen av straffeloven 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 videre 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 militær 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 anven-

delse. Det er i slike situasjoner hvor grunnleggende norske interesser er i fare og hvor det også er sterkt behov for å slutte rekkene og kreve ubetinget lojalitet. 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 første ledd 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 straffbare som etterretningsvirksomhet, skadeverk og medvirkning til frihetsberøvelse. Det samme vil gjelde i en væpnet konflikt i utlandet. Men når handlingene er begått i utlandet er det ikke like naturlig å betegne dem som landssvik (Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 7.8.4.2 side 132):

«For landssvik som er nevnt i § 86 nr. 4, 5 og 7-9 er det i samsvar med skadefølgeprinsippet, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 84–93, og hensett til de grunnleggende demokratiske rettigheter som ytringsfriheten, organisasjonsfriheten og retten til arbeidskamp, ikke naturlig å gjøre handlingene straffbare alene fordi norske styrker deltar i en væpnet konflikt utenfor Norge.»

Etter dette ble landssvikbestemmelsen i straffeloven 1902 § 86 innholdsmessig i det alt vesentligste videreført i straffeloven § 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 kampeffellskap med.»

For grovt landssvik er strafferammen fengsel inntil 21 år, jf. straffeloven § 120. Ved avgjørelsen av om landssviket er grovt, skal det særlig legges

vekt på om handlingen har hatt særlig alvorlige virkninger for Norge, om gjerningspersonen tilhører de høyeste statsorganene eller om handlingen har medført tap eller fare for tap av menneskeliv, jf. straffeloven § 112 bokstav a, c og d.

Forbund om landssvik er straffbart etter straffeloven § 127.

En konsekvens av denne avgrensningen var at deltakelse som sådan i militære operasjoner mot norske styrker i væpnet konflikt i utlandet, ikke var straffbart (Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 7.8.4.2 side 131):

«Nr. 1: For disse handlingene – å gå i fiendens krigstjeneste mot Norge – finnes det ingen alternative bestemmelser. Er situasjonen først anerkjent som krig eller væpnet konflikt, vil handlinger utført som ledd i krigføringen heller ikke kunne straffes som legemskrenkelses. Å rekruttere mannskaper til fremmed krigstjeneste er imidlertid straffbart etter straffeloven 1902 § 133, som foreslås videreført i § 128.»

Enkelthandlinger begått som ledd i deltakelsen kan likevel etter omstendighetene rammes av andre straffebud. For handlinger som begås av stridende uten privilegier vil alminnelige straffebestemmelser få anvendelse i den utstrekning de gjelder for handlinger begått i utlandet av norske borgere, slik som for eksempel straffebud mot drap, skadeverk og vold. Dette gjelder uavhengig av om det dreier seg om en internasjonal eller ikke-internasjonal væpnet konflikt, opptøyer eller kriminalitet. Dersom angrepet utføres som ledd i en terrorhandling vil det også kunne straffes etter terrorbestemmelsene i den grad disse kommer til anvendelse, jf. punkt 3.2.5. Også forbudet mot krigsforbrytelser kan etter omstendighetene komme til anvendelse, jf. punkt 3.2.7. Endelig kan forslaget om kriminalisering av visse former for deltakelse i væpnet konflikt også være aktuelt, jf. punkt 6.

For stridende med privilegier er hovedregelen at handlinger som er 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, typisk for en fremmed stats hær. 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 § 155 annet ledd verner medlemmer av norske militære styrker som tjenestegjør som vakt. Bestemmelsen antas 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.

Personell mv. som er involvert i fredsbevarende operasjoner i samsvar med FN-pakten, kan være beskyttet mot angrep etter straffeloven § 105 første ledd bokstav a om krigsforbrytelse mot humanitære innsatser eller kjennemerker. 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.»

## 4.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet tok departementet utgangspunkt i at etter dagens forståelse av landssvikbegrepet, er straffebestemmelsene forbeholdt bistand til en fiende i forbindelse med en væpnet konflikt knyttet til norsk territorium. Norske styrkers tilstedeværelse i utlandet er imidlertid økende og ikke utelukkende forbeholdt væpnede konflikter. Spørsmålet var etter dette om det strafferettslige vernet burde utvides slik at det også dekket angrep på norske militære styrker i utlandet (høringsnotatet punkt 5.3 side 26):

«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.»

Dersom man skulle kriminalisere angrep på norske militære styrker i utlandet, drøftet departementet følgende alternativer (høringsnotatet punkt 5.3 side 26):

«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 landssvikbegrepet i straffeloven, 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.»

Departementet kom etter dette til at den beste løsningen syntes å være at en eventuell kriminalisering skjedde ved en ny straffebestemmelse i straffeloven 1902 kapittel 8 om rikets sikkerhet mv., nå

videreført i straffeloven kapittel 17 om vern av Norges selvstendighet og andre grunnleggende nasjonale interesser. Det ble ikke foreslått å utvide landssvikbegrepet. Forslaget til ny straffebestemmelse var likevel utformet med tanke på det krav til lojalitet som landssvikbestemmelsene er tuftet på. Spørsmålet om hvilke situasjoner bestemmelsen skulle gjelde for, ble behandlet slik (høringsnotatet punkt 5.3 side 27):

«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.»

Formålet med forslaget var å beskytte norske soldater. I forbindelse med deltakelse i internasjonale oppdrag kunne imidlertid dette bli et for snevert virkeområde for bestemmelsen (høringsnotatet punkt 5.3 side 27):

«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 kampfelleskap 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 landssvikbestemmelsen rammer «bistand» til fienden eller okkupasjonsmakten, jf. straffeloven § 119 første ledd. Vilåret er utformet med sikte på en situasjon hvor Norge selv er berørt av en væpnet konflikt, og neppe like treffende for å ramme væpnet angrep på norske styrker i utlandet (høringsnotatet punkt 5.3 side 27–28):

«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.»

En beslektet problemstilling var hvorvidt bestemmelsen også burde ramme det å være tilsluttet grupper som foretar slike angrep, eller på annen måte bistå slike grupper ved å gi dem opplysnin-



ger som bidrar til et angrep på norske styrker (høringsnotatet punkt 5.3 side 28):

«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.»

Etter dette foreslo departementet at forbudsbestemmelsen kunne utformes slik (høringsnotatet punkt 5.3 side 28):

*«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 ble foreslått plassert i straffeloven 1902 kapittel 8 om forbrytelser mot rikets sikkerhet, fordi den fremsto som en utvidelse av det strafferettslige vernet for norske soldater, og dessuten var avledet av landssvikbestemmelsene nedfelt i §§ 86, 86 a og 86 b. Plassering i straffeloven 1902 kapittel 12 ble ikke ansett for å passe så godt, siden dette kapitlet i hovedsak dreier seg om vern av offentlig tjenesteutøvelse i fredstid.

Bestemmelsens virkeområde i utlandet ble videre foreslått begrenset til handlinger begått av en norsk statsborger eller en i Norge hjemmehørende person.

Valg av strafferammer på fengsel i henholdsvis 10 år og 15 år ble begrunnet slik (høringsnotatet punkt 5.3 side 29):

«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 alvorret 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.»

Den som inngår forbund om å begå landssvik, kan også straffes, jf. straffeloven § 127. I høringsnotatet ble det derfor foreslått en tilsvarende kriminalisering av inngåelse av forbund om angrep på norske styrker mv. i internasjonale oppdrag. Som begrunnelse ble det vist til begrunnelsen for forslaget om å kriminalisere forbund om ulovlig deltakelse i væpnet konflikt. Om plasseringen av forbundsbestemmelsen het det (høringsnotatet punkt 5.3 side 29):

«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 til-

legg 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.»

Straffrihetsgrunnen for lovlige stridshandlinger gjelder ikke for landsviksbestemmelsen, og følgelig etter departementets vurdering heller ikke for lovforslaget som kriminaliserer væpnet angrep på norske styrker i utlandet (høringsnotatet punkt 5.3 side 29):

«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 lovlige 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.»

### 4.3 Høringsinstansenes syn

*Den norske advokatforening, Det nasjonale statsadvokatembetet, Forsvarets høgskole, Generaladvokaten, International Law and Policy Institute, Oslo politidistrikt, Oslo statsadvokatembeter, PST, og Vestoppland politidistrikt* var generelt positive til lovforslagene. Det var også *riksadvokaten*, som skrev:

«Departementet argumenterer etter riksadvokatens syn godt for hvorfor gjeldende lovverk ikke i tilstrekkelig grad er tilpasset dagens situasjon. Den territorielle begrensningen i landssvikbestemmelsen dekker eksempelvis ikke norske styrker som inngår som ledd i internasjonale operasjoner. I tillegg til å tilpasse lovverket etter et endret konfliktbilde er det etter riks-

advokatens syn viktig å tilkjenne det sterkt illojale som ligger i å kjempe mot norske styrker som opptrer på oppdrag for norske styresmakter. Både strafferettslige, men også integrerings- og identitetsmessige hensyn, foruten den alminnelige rettsfølelsen til befolkningen, må tilsi at det i slike situasjoner reageres strengt.»

*Den norske advokatforening, PST og riksadvokaten* mente at straffansvaret burde ramme den som «deltar i angrep» mot norske militære styrker.

*PST* var positive til at bestemmelsens virkeområde for handlinger begått i utlandet, ble begrenset til å gjelde for norske statsborgere eller personer bosatt her.

*Forsvarets høgskole* mente straffansvaret heller burde gjelde for den som «bærer våpen eller deltar i militære operasjoner»:

«Det er vår oppfatning at alternativet «bærer våpen eller deltar i militære operasjoner» er det best egnede alternativet – eventuelt ved i tillegg å bytte ut «bære våpen» med «delta direkte i fiendtligheter», for her å basere lovgivningen på allerede etablerte kriterier i folkeretten.

Å bruke uttrykket «delta i angrep mot» vil lett henspille på aggresjonsforbudet under FN-pakten – som er rettet mot stater og ikke enkeltpersoner. Etter vårt syn vil en slik formulering derfor kunne være egnet til å forkludre skillet mellom reglene i *jus ad bellum* og *jus in bello*, der det er rettstradisjon for ikke å holde enkeltindivider ansvarlige for hva en statsmakt beslutter.»

*Generaladvokaten* anførte at bestemmelsen bare burde ramme den som «tar direkte del i fiendtlighetene».

*Oslo statsadvokatembeter* mente det burde utdypes hva som skulle utgjøre den nedre grensen for begrepet «norske militære styrker». Det var etter deres syn et spørsmål om begrepet omfattet «norske rådgivere» i andre staters væpnede styrker eller forhold der Norge ytet bistand teknisk eller finansielt til militære operasjoner i andre land.

*Det nasjonale statsadvokatembetet* understreket betydningen av at bestemmelsen også favnet støttefunksjoner:

«I høringsbrevet sies det at de norske soldatene ikke må ha helt vesensforskjellige funksjoner i den aktuelle operasjonen. Det er viktig at det her settes klare vilkår. Et land som Norge

vil ofte ende opp med å sende militære nisjeelementer. En moderne militær operasjon innbefatter et bredt spekter av oppgaver, mange er innen stab, etterretning, forsyning osv. Bestemmelsen bør ikke begrenses til de tilfeller der Norge deltar med kampfly eller infanterienheter. I en intern væpnet konflikt kan det også argumenteres med at mindre stridsdyktige militære enheter som forsyningselementer, staber og feltsykehus vil være mer utsatt for angrep fra en fiende som bruker terrorliknende metoder.»

*Vestoppland politidistrikt* pekte på at det straffettslige vernet ikke burde være begrenset til militær aktivitet. Også norske polititjenestepersoner og eventuelt helsearbeidere burde omfattes. I samme retning *Kripos*, som uttalte:

«Kripos vil bemerke at det i denne type situasjoner ofte også vil kunne delta andre representanter for norske myndigheter, som personell fra utenriktjenesten og politi. Vi kan ikke se gode grunner for at det skal oppstilles et strafferettslig vern som er bedre for norske soldater, enn for andre representanter for norske myndigheter. Dersom bestemmelsen gis, bør den dekke alle norske offentlige tjenestemenn.»

*Vestoppland politidistrikt* mente dessuten at straffebestemmelsen ikke måtte være begrenset til kun å gjelde angrepshandlinger, men også omfatte «etterretning, spionasje, sabotasje og trening når det foreligger en viss tilknytning til angrepet på eget lands styrker».

*Riksadvokaten* pekte på at slik vernet for utenlandske allierte ble foreslått utformet, kunne det være vanskelig å strafforfølge slike overtredelser:

«På side 27 i høringsbrevet anføres det at «[e]n 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.» En slik tilnærming har den svakhet at en gjerningsmann vil kunne slippe straffeansvar ved å hevde at han ikke visste at norske styrker deltok i kamphandlinger på det aktuelle tidspunktet. I realiteten vil det da kun være i et begrenset antall tilfeller, typisk hvor norske kampfly og spesialenheter er satt inn i kamphandlinger, at utenlandske allierte gis et utvidet vern.»

*Generaladvokaten* foreslo en utvidelse av medvirkningsansvaret:

«Hva gjelder medvirkning, så vil vi foreslå en medvirkningsbestemmelse som gir et utvidet virkeområde. Dersom det kun gis en «vanlig» medvirkningsbestemmelse vil medvirkning kun være straffbart der hvor hovedmannen objektivt har overtrådt straffebudet og inngår i kategorien «den som» jf. straffeloven § 12. Vi mener det også bør være straffbart for en norsk statsborger eller noen i Norge hjemhørende person å medvirke når hovedpersonene har utført en handling som oppfyller bestemmelsens gjerningsinnhold, men ikke kan straffes fordi han ikke har noen tilknytning til Norge.»

*Oslo politidistrikt* foreslo dessuten at det burde vurderes om «finansiering/økonomisk støtte til» burde legges til medvirkningsbestemmelsen:

«For å øke effekten av utvidet straffbarhet på disse områdene bør finansiering være uttrykkelig nevnt. Det antas også å ville ha en almenpreventiv effekt på de miljøer og enkeltpersoner som støtter fremmedkrigere mer indirekte i dag.»

*Forsvarsdepartementet* var kritisk til lovforslaget. De pekte på at den nye straffebestemmelsen også kom til anvendelse på stridende med privilegier. Etter deres syn måtte det utvises forsiktighet med å gi straffebestemmelser som favoriserer en part foran en annen – eller som «tar stilling i konflikten». Forsvarsdepartementet skrev videre:

«FD er positive til at handlinger som setter norske styrker i fare belegges med straff. Dette må likevel veies opp mot hvilke negative konsekvenser en straffebestemmelse kan ha for partenes etterleving av humanitærretten. En motpart som er tilbøyelig til ikke å følge krigens regler kan utgjøre like stor, om ikke større, fare enn de få nordmenn som måtte delta på motpartens side i en gitt væpnet konflikt. Flere handlinger mot den norske stat som begås i krigstid vil uansett rammes av allerede eksisterende straffebud om landssvik, spionasje mv. Voldelige handlinger mot norske styrker i interne væpnede konflikter vil også i stor grad være straffbare etter norsk rett. Prinsippet om at partene i en væpnet konflikt er underlagt de samme krav er sentralt i humanitærretten. Det kan derfor være problematisk at norske styr-

ker gis et bedre vern enn motstanderen. Spesielt i internasjonal væpnet konflikt kan denne bestemmelsen røkke ved dette prinsippet.»

*Etterretningstjenesten* foreslo en endret utforming av bestemmelsen som kriminaliserte deltakelse i væpnet konflikt og mente derfor at det ikke var behov for å kriminalisere væpnet angrep mot norske og allierte styrker i utlandet:

«Etter vår vurdering bør ulike former for deltakelse i operasjoner mot norske eller allierte styrker i utlandet utenfor rammen av direkte deltakelse i fiendtligheter i en væpnet konflikt, kun straffefølges i den utstrekning handlingene rammes av straffelovens øvrige bestemmelser. Et scenario som skisseres i høringsutkastet, som forslaget til ny § 86 c tar sikte på å straffebelegge, er situasjonen hvor en norsk borger som tjenestegjør med kombattantimmunitet på vegne av annen stats militære styrker, begår lovlige stridshandlinger rettet mot norske eller alliertes militære styrker. Det kan være ulike årsaker, herunder dobbelt statsborgerskap (selv om dette ikke anerkjennes av Norge), som er bakgrunn for at vedkommende tjenestegjør i fremmed stats militære styrke. Under enhver omstendighet kan en straffebestemmelse om dette reise mange vanskelige avgrensningsspørsmål, noe som i seg selv taler mot innføringen av en slik bestemmelse.»

*Norges Røde Kors* gikk mot lovforslagene:

«Som nevnt under forrige punkt er en av de helt sentrale delene av IHR at den stiller de samme kravene til begge sidene av konflikten. Å vedta regler som favoriserer en av sidene av konflikten vil derfor kunne bidra til å undergrave sentrale deler av IHR. Røde Kors kan derfor heller ikke støtte dette forslaget.»

*Kripas* var kritisk til hvorvidt bestemmelsen var forenlig med prinsippet om kombattantimmunitet.

Til forslaget om en forbundsbestemmelse, kommenterte *Oslo politidistrikt* at begrepet «forbund» burde endres:

«Bruk av begrepet «forbund» i forslagene til ny strl §§ 86 d) [...] bør vurderes endret. Beviskravene knyttet til «forbundsbegrepet» har i praksis vist seg nokså strengt og for å oppnå hensikten med straffeforslaget bør kravene til å oppfylle det straffbare her ligge i et noe løsere/mindre forpliktende definert samar-

beid. Det foreslås derfor at kravet til å ha inngått forbund erstattes med «å inngå samarbeid med».»

*Den norske advokatforening* gikk mot forslaget om å kriminalisere forbund om angrep på norske styrker i internasjonale oppdrag:

«Lovforslagets § 86 d rammer forbund om handlinger som beskrevet i § 86 c, og viser til at forbund om slike handlinger er straffbare hvis landssvikbestemmelsen kommer til anvendelse. Advokatforeningen kan se at bla. harmoniseringshensyn kan begrunne dette. Det er imidlertid grunn til å påpeke at å strafflegge slikt forbund langt på veg innebærer straff for en forberedelseshandling som ikke nødvendigvis munner ut i et angrep. Videre synes den forberedelse man primært tar sikte på å ramme å være de samme handlinger som bestemmelsen i § 86 c også tenkes å omfatte (bla. etterretning, spionasje og i noen tilfeller trening/øvelser – notatet s 28).»

#### 4.4 Departementets vurdering

I tråd med utviklingen med økt norsk militær deltakelse i utlandet fastholder departementet sitt syn om at det er behov for en regel tuftet på lojalitetsplikt til sitt eget land og egne soldater, også der soldatene tjenestegjør i utlandet. Bred støtte fra høringsinstansene underbygger dette. Selv om en rekke straffebed vil kunne være aktuelle i en slik situasjon, vil de ikke fullt ut dekke det straffverdige i å kjempe mot egen stats militære styrker.

En slik regel foreslås i straffeloven kapittel 17, jf. forslaget til §§ 120 a og 120 b. Som i høringsnotatet foreslår departementet ikke å utvide landssvikbegrepet. De nye reglene bygger likevel på tilsvarende hensyn som landssvikbestemmelsene, jf. punkt 4.2 over om begrunnelsen i høringsnotatet.

Sett i lys av forslaget om en ganske vidtfavende straffebestemmelse som rammer deltakelse i væpnet konflikt, jf. forslaget til straffeloven § 145, mener departementet at det vil være tilstrekkelig med et forholdsvis spisset vern for «militære styrker». Angrep på andre yrkesgrupper enn soldater, typisk personer som utfører ulike typer av støttefunksjoner eller deltar i ikke-militære oppdrag, slik som politi og helsearbeidere, vil dermed i utgangspunktet ikke være beskyttet av bestemmelsen. Også slike grupper kan likevel etter omstendighetene utgjøre en del

av norske «militære styrker». For øvrig vil angrep kunne rammes av alminnelige straffebestemmelser, herunder den foreslåtte straffebestemmelsen rettet mot deltakelse i væpnet konflikt. I særlige tilfeller vil straffebestemmelser som rammer krigsforbrytelser, kunne komme til anvendelse, jf. straffeloven kapittel 16.

Reglens formål tilsier at de først og fremst skal beskytte norske styrker. Departementet fastholder likevel at også utenlandske styrker i noen tilfeller bør være beskyttet. Slik internasjonale militære operasjoner ofte organiseres i dag, foreslås også vernet styrker fra en stat som deltar i en slik operasjon sammen med norske styrker. Departementet har forståelse for synspunktet om at et krav til kunnskap om Norges deltakelse, kan utnyttes som en bortforklaring for gjerningspersonen for å slippe straffansvar. Det er imidlertid ikke angrep på militære styrker generelt som skal kriminaliseres. Det klanderverdige som straffebestemmelsen tar sikte på å ramme, er nettopp forsettet om å skade soldater fra eget land eller fra dets allierte eller samarbeidsparter. Det fordrer at gjerningspersonen kjenner til norske soldaters deltakelse i den aktuelle operasjonen.

Det forutsettes at forslaget til straffeloven § 120 a vil ramme angrep fra norske borgere og personer som er hjemmehørende i Norge, også i tilfeller hvor de skulle være stridende med privilegier. Departementet legger til grunn at den folkerettslige regelen om straffrihet for lovlige strids handlinger begått av stridende med privilegier, ikke er til hinder for å rette straff mot egne borgere og personer bosatt her, som tar til våpen mot styrker fra eget land. Også landssvikbestemmelsen rammer stridende med privilegier i lignende situasjoner.

Ved dette lovforslaget gis for så vidt norske og allierte soldater et vern utover det som følger av humanitærretten. Formålet er imidlertid ikke å gi denne gruppen soldater et generelt sterkere vern enn andre soldater, men å ramme den illojaliteten som angrep fra egne landsmenn utgjør. Forslaget innebærer ikke et generelt unntak fra humanitærrettslige prinsipper om at det bør stilles like krav til begge sider i en konflikt, men krever av nordmenn at de ikke kjemper mot eget lands styrker. Et slikt krav følger allerede av landssvikbestemmelsen for så vidt gjelder krig, okkupasjon mv. Departementet har vanskelig for å se hvorfor norske styrker i utenlandsoperasjoner ikke bør være vernet av et tilsvarende strengt straffansvar, slik de vil være etter forslaget.

Forslaget til straffeloven § 120 a rammer den som «bærer våpen eller deltar i militær operasjon

mot» militære styrker. Dette viderefører vilkårene i landssvikbestemmelsen i straffeloven 1902 § 86 første ledd nr. 1.

Det følger av straffelovens hovedregel at medvirkning er straffbart, jf. § 15, og det foreslås ingen unntak for dette i lovforslaget. Det betyr blant annet at kravene til gjerningspersonens tilknytning til Norge, og til kunnskap om at vedkommende medvirker til et angrep på norske eller allierte styrker, også gjelder for den som medvirker. Medvirkning kan være både fysisk og psykisk. Ulike former for finansiell bistand kan også rammes.

Forslaget inneholder en uttrykkelig rettsstridsreservasjon. Den er ment å gi uttrykk for at straffebudet ikke skal omfatte alt som kan synes å rammes av ordlyden. For eksempel skal ikke utlendinger rammes av bestemmelsen, ettersom den innebærer et særskilt strafferettslig vern begrunnet i den lojalitet norske personer bør ha til norske militære styrker. Væpnede angrep begått av utledninger vil likevel kunne rammes av andre straffebud. Rettsstridsreservasjonen kan også begrense medvirkningsansvaret, jf. straffeloven § 15. Dette gjelder for eksempel personer som har et legitimt formål med handlinger som ellers kunne vært omfattet av et medvirkeransvar, for eksempel helsearbeidere som primært bistår sivilbefolkningen i et konfliktområde.

Forslaget i høringsnotatet om å kriminalisere forbund om angrep på blant annet norske styrker, opprettholdes også, jf. forslaget til tilføyelse av straffeloven ny § 120 a i straffeloven § 127. Det vises til at også forbund om landssvik er straffbart etter denne bestemmelsen. Departementet ser forbund som en særskilt kvalifisert forberedelsehandling, som er klart straffverdig. Kriminalisering av forbund om angrep på norske styrker kan dessuten gjøre det mulig å gripe inn på et tidlig stadium, kanskje allerede før personene forlater Norge, eller i det minste før de kommer frem til et sted der norske og allierte soldater er med i en internasjonal operasjon.

Som fremhevet av *riksadvokaten* taler både strafferettslige hensyn, integrerings- og identitetsmessige hensyn, samt befolkningens alminnelige rettsfølelse, for at det reageres strengt i situasjoner som rammes av forslaget. Departementet fastholder på denne bakgrunn de strafferammer som ble foreslått i høringsnotatet. Det vil si at strafferammen i ny § 120 a foreslås satt til fengsel inntil 10 år, og at det foreslås en høyere strafferamme på fengsel inntil 15 år for grov overtredelse i ny § 120 b. Strafferammen for forbund om ulike lovbrudd etter straffeloven § 127, er fengsel inntil 6 år.

Overtredelse av straffeloven §§ 120 a, 120 b og 127 jf. 120 a vil være straffbart for handlinger foretatt i utlandet av norske statsborgere eller personer som er bosatt i riket, jf. forslaget om å tilføye en henvisning til disse bestemmelsene i § 5 første ledd nr. 6. I dag omhandler § 5 første ledd nr. 6 handlinger rettet mot «den norske stat eller norsk statsmyndighet». Uten en henvisning i nr. 6 til de foreslåtte bestemmelse, kunne det vært noe tvil-

somt om angrep i utlandet på norske styrker i internasjonale oppdrag kan anses som rettet mot den norske stat eller norsk statsmyndighet, og desto mer mot styrker fra andre stater.

Terskelen for å påtale lovbrudd begått i utlandet, er noe høyere enn ellers, som følge av tilleggsvilkåret i § 5 siste ledd om «allmenne hensyn», jf. nærmere omtale under punkt 6.4.3.

## 5 Rekruttering til deltakelse i militær virksomhet

### 5.1 Gjeldende rett

Det er straffbart å rekruttere noen til «militær virksomhet for en fremmed stat», jf. straffeloven § 128 annet punktum, som står i straffeloven kapittel 17 om vern av Norges selvstendighet og andre grunnleggende nasjonale interesser. Bestemmelsen rammer rekruttering her i riket til fremmed stats væpnede styrker, også vennligsinnede og allierte. Rekruttering til militær virksomhet som retter seg mot nasjonale interesser som Norges selvstendighet, virksomheten til viktige samsfunnsinstitusjoner og landssvik, rammes av andre lovbestemmelser.

Straffeloven § 128 annet punktum viderefører og utvider straffansvaret etter straffeloven 1902 § 133. Sistnevnte bestemmelse hang saklig sammen med fullmaktsloven fra 1937, som hjemlet adgang for Kongen til å utferdige forbud mot at noen her i riket lot seg verve til fremmed krigstjeneste, jf. punkt 6.1. Fullmaktsloven ble opphevet ved lov 19. juni 2015 nr. 65 om ikraftsetting av straffeloven § 2 nr. 4.

Rekruttering til militær virksomhet mot Norge kan omfattes av medvirkningsansvaret etter ulike bestemmelser i straffeloven kapittel 17, for eksempel §§ 111, 115 og 119. Rekruttering av medlemmer til en privat, militær organisasjon i Norge rammes av straffeloven § 128 første punktum. Angrep mot norske styrker i utlandet er særlig behandlet i punkt 4.

Straffeloven § 128 annet punktum gjelder rekruttering til «militær virksomhet». Slik virksomhet kan bestå av så vel regulær kamptjeneste som hjelpefunksjoner, for eksempel militær sanitetstjeneste, jf. Matningsdal og Bratholm, *Straffeloven kommentarutgave: Anden del. Forbrydelser* (1995) side 174–175 om begrepet «fremmed Krigstjeneste» i straffeloven 1902 § 133. Vilkåret om at sanitetstjenesten må være militær, innebærer at sivil humanitær virksomhet faller utenfor. Det er derimot ikke et krav at det foregår kamphandlinger når vervingen skjer, og heller ikke at faktisk deltakelse i kamphandlinger fremtrer som sannsynlig.

Vilkåret om at virksomheten må være «for en fremmed stat», innebærer en avgrensning mot

styrker, organisasjoner eller grupper som ikke opptrer på en stats vegne, for eksempel ved opprør mot en sittende regjering. Straffeloven § 128 annet punktum rammer også medvirkning, jf. straffeloven § 15. Strafferammen er bot eller fengsel inntil 3 år.

I den grad terrorbestemmelsene kommer til anvendelse i en aktuell konfliktsituasjon, vil rekruttering til tjeneste for en væpnet styrke kunne rammes av straffeloven § 136 a, dersom styrken regnes som en terrororganisasjon. Rekruttering til å begå en terrorhandling kan rammes av straffeloven § 136 bokstav b, eventuelt av terrorforbundsbestemmelsen i straffeloven § 133.

Hvor terrorbestemmelsene ikke er aktuelle, oppstiller ikke straffeloven 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 strafforfølgelse (stridende uten privilegier), 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 § 279. Rekrutteringen kan muligens også rammes som forbund om å begå alvorlige straffbare handlinger dersom styrken anses som en organisert kriminell gruppe, jf. straffeloven § 198, men et slikt tilfelle ligger ikke i kjernen av bestemmelsens anvendelsesområde. Endelig kan rekruttering etter omstendighetene rammes av oppviglerbestemmelsen i straffeloven § 183, som oppfordring til å begå straffbare handlinger.

Alle nevnte bestemmelser i straffeloven kommer til anvendelse dersom rekrutteringen er skjedd i Norge, jf. straffeloven § 4. For rekruttering i strid med straffeloven § 128 annet punktum, som må anses for å ha blitt foretatt fra utlandet, gjelder straffeloven dersom handlingen enten også er straffbar der, etter omstendighetene kan anses rettet mot den norske stat eller norsk statsmyndighet, eller anses som en terror- eller terrorrelatert handling, jf. straffeloven § 5 første

ledd henholdsvis nr. 1, 6 og 10. Rekrutteringen må likevel være rettet mot personer som oppholder seg i Norge, jf. vilkåret «her i riket». I mange tilfeller vil derfor rekruttering fra utlandet anses for å ha blitt begått i Norge, jf. straffeloven § 7, slik at straffeloven § 128 annet punktum vil gjelde tilsvarende for nordmenn og utlendinger etter straffeloven § 4.

Barn under 18 år er på generelt grunnlag vernet mot rekruttering til deltakelse i væpnet konflikt. Det følger av straffeloven § 103 første ledd bokstav f at overtredelse straffes som krigsforbrytelse.

## 5.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet tok departementet utgangspunkt i det dagjeldende forbudet mot rekruttering av personer i Norge til krigstjeneste i straffeloven 1902 § 133. Departementet foreslo å endre denne i tråd med det någjeldende forbudet mot rekruttering til militær virksomhet for en fremmed stat, jf. straffeloven § 128 annet punktum. Departementet foreslo videre å utvide virkeområdet fra «fremmed stat» til at rekrutteringsforbudet også skulle omfatte «*ikke-statlig styrke eller gruppe*» (høringsnotatet punkt 3.3 side 12):

«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.»

Departementet mente det også kunne være naturlig å benytte samme strafferamme som i straffeloven § 128 på fengsel inntil 3 år. Av de strafferammene som straffeloven opererer med, var alternative strafferammer enten 1 eller 6 år, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 11.4 side 132.

Departementet foreslo etter dette følgende utforming av rekrutteringsforbudet:

«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.»*

Forslaget rammet rekruttering til regulær kampfjeneste og hjelpefunksjoner, men ikke til sivil humanitær virksomhet, jf. tilsvarende anvendelsesområde for straffeloven § 128 annet punktum. Forslaget innebar ingen endring i hva slags tjenestefunksjoner det var ulovlig å rekruttere til (høringsnotatet punkt 3.3 side 12):

«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 inneholdt lovforslaget ikke et krav om at en væpnet konflikt faktisk pågikk da rekrutteringen skjedde, og heller ikke at faktisk deltakelse i stridshandlinger fremstod som sannsynlig. Dette kom til uttrykk ved at begrepet «militær virksomhet» i straffeloven § 128 annet punktum ble foreslått videreført.

## 5.3 Høringsinstansenes syn

*Det nasjonale statsadvokatembetet, Etterretningstjenesten, Generaladvokaten, Kripos, Oslo politidistrikt, PST og riksadvokaten støttet lovforslaget.*

*Kripos* viste til at forslaget i tillegg til å kunne utgjøre et bidrag i arbeidet for å forebygge radikaliserings og trusler mot Norge, også ville kunne bidra til internasjonal stabilitet og fred gjennom å forhindre drap, tortur og beskadigelse av person og eiendom i andre land.

*Riksadvokaten* støttet også lovforslaget og viste til at det var de ikke-internasjonale væpnede konflikter som utgjorde hovedvekten av de væpnede konfliktene, og som dessuten fremstod som de mest brutale og «lovløse». Under henvisning til behovet for å presisere den nedre terskelen for straffverdighet, foreslo riksadvokaten å erstatte rekruttering til «militær virksomhet» med rekruttering til «å delta i fiendtlighetene i en væpnet konflikt». Forslaget innebar en spissing av krimi-



naliseringen til å ramme de former for militær virksomhet som gir strids- og våpenerfaring. Denne omformuleringen foreslo også *Generaladvokaten* som tilføyde:

«Begrepet direkte deltakelse i fiendtlighetene har sitt utspring i internasjonal humanitærrett (IHR). Begrepet brukes blant annet i fellesartikkel 3 til de fire genevekonvensjonene og i genevekonvensjonenes tilleggsprotokoll I artikkel 51 nr. 3. Essensen i de IHR-bestemmelser som bruker begrepet er at de personer (i hovedsak sivile) som ikke deltar direkte i fiendtlighetene skal være beskyttet mot angrep, eller motsetningsvis; de personer som deltar direkte i fiendtlighetene er lovlige mål og kan derfor lovlig angripes med dødelige midler.

[...]

Ved å benytte direkte deltakelse i fiendtligheter som terskel kontra militær virksomhet vil det etter vårt syn være lettere å finne frem til et definert innhold av begrepet og derved hva som er terskelen for de handlinger som er kriminalisert.»

*Forsvarsdepartementet* mente at definisjonen av «militær virksomhet» var noe vid og upresis. Avgrensning mot rekruttering til virksomhet som lå tett opp til militær virksomhet, som for eksempel innsats for å beskytte sivilbefolkningen, kunne bli vanskelig. Et bedre forslag kunne være det humanitærrettslige begrepet «direkte deltagende i fiendtligheter» som ville gi en mer hensiktsmessig og presis avgrensning av hva som burde rammes av bestemmelsen, eventuelt kunne innholdet i «militær virksomhet» fastlegges nærmere.

*Etterretningstjenesten* mente at begrepet «militær virksomhet» måtte klarlegges gjennom praksis:

«Spesielt vanskelige grenser må antas å kunne oppstå ved rekrutteringsfremstøt i Norge til anerkjente utenlandske sikkerhetselskaper som driver virksomhet innen en rekke funksjonelle områder, men som også er kjent for å utføre funksjoner i konfliktområder som ligger nært opp til eller er tilnærmet identisk med funksjoner som tradisjonelt utføres av regulære militære styrker (men som ikke innebærer regulær kamptjeneste).»

*Forsvarets høgskole* bemerket at en eventuell utvidelse av begrepet «militær virksomhet for en fremmed stat» til også å omfatte private firmaer og leiesoldater, ville kunne reise noen tolknings-spørsmål. De pekte videre på at bestemmelsen

neppe ville være så praktisk når det ikke forelå en væpnet konflikt:

«En militær opprørsgruppe vil ofte være definert som en militær gruppe på bakgrunn av sine faktiske aktiviteter i tilknytning til en væpnet konflikt og det er derfor vanskelig å se for seg hvilke tilfeller som kan rammes utover dette. Med andre ord: Hvordan kan man rekrutteres til militær virksomhet for en gruppe uten at krigsdeltakelse «fremtrer som sannsynlig» – samtidig som gruppen har en militær karakter? Det er fremdeles slik at det er stater som stort sett har stående militære styrker, mens væpnede grupper i større grad dannes nettopp i tilknytning til en væpnet konflikt. Straffbar rekruttering til militær virksomhet uten at krigsdeltagelse fremtrer som sannsynlig er derfor etter FHS sitt syn mest forenlig med rekruttering til fremmed stats tjeneste.»

Også *Oslo politidistrikt* var positiv til medvirkningsbestemmelsen og foreslo at det burde vurderes om «finansiering/økonomisk støtte til» burde legges til:

«For å øke effekten av utvidet straffbarhet på disse områdene bør finansiering være uttrykkelig nevnt. Det antas også å ville ha en allmennpreventiv effekt på de miljøer og enkeltpersoner som støtter fremmedkrigere mer indirekte i dag.»

*International Law and Policy Institute* mente rekrutteringsforbudet burde legges tett opptil tilsvarende bestemmelser i FN-resolusjon 2178 (2014) som pålegger stater å kriminalisere fremmede terroristkrigere. For øvrig pekte de på at bestemmelsen måtte tilpasses utformingen av et eventuelt straffebud mot deltakelse i væpnet konflikt. Hvis deltakelse ikke ble kriminalisert, ville bestemmelser om forbud og medvirkning av andre straffebud komme i stedet. Kriminalisering av rekruttering burde da utgå.

*Den norske advokatforening* mente rekrutteringsforbudet rammet for vidt:

«Ved å ramme all rekruttering her i riket, også av utenlandske borgere, kan man komme til å ramme «motstandsbevegelser» som man i utgangspunktet kanskje ikke har innvendinger til. Lovforslaget i den form som det nå har, vil formentlig kunne ramme rekruttering av personer som vil slutte seg til de kurdiske styrkenes motstand mot IS i Irak. Advokatforeningen

vil tro at det er en motstandskamp som norske myndigheter ikke har prinsipielle innvendinger til, og som, hvis den lykkes, kanskje kan minske faren for terror i Norge og i Vesten for øvrig.»

*Norges Røde Kors* støttet ikke forslaget idet de var bekymret for at det også ville ramme rekruttering av hjelpetjenester til ikke-statlige styrker:

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

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

## 5.4 Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget om å utvide forbudet mot rekruttering til militær virksomhet for en fremmed stats styrker, til også å omfatte rekruttering for en ikke-statlig styrke eller gruppe.

Forslaget anses som et naturlig supplement til forslaget om å kriminalisere militær deltakelse i væpnet konflikt, jf. punkt 6 og forslaget til straffe-

loven § 145. Som en følge av den tematiske sammenhengen til straffeloven § 145 foreslår departementet en slik regel gitt som en egen bestemmelse i straffeloven kapittel 18, jf. forslaget til ny § 146. En redegjørelse for plasseringen i kapittel 18 gis også i punkt 6.4.7 nedenfor.

Et sentralt vilkår i forslaget til straffeloven § 146 er at vedkommende rekrutteres til «militær virksomhet». Dette skal forstås på samme måte som i straffeloven § 128 annet punktum. Rekrutteringsforbudet utvides dermed til å gjelde rekruttering til militær virksomhet for andre enn fremmede stater. Hvorvidt dette kan ramme for vidt, beror langt på vei på hvilke handlinger man ønsker å ramme. En innsnevring til «direkte deltakelse i fiendtligheter» ville rettet seg mot å forhindre rekruttering til deltakelse i kamphandlinger. I et nasjonalt sikkerhetsperspektiv kunne dette et stykke på vei vært tilstrekkelig, siden det er grunn til å anta at det er personer med strids erfaring som utgjør den største trussel mot rikets sikkerhet ved hjemkomst til Norge, jf. punkt 2.2. Samtidig vitner trusselvurderingene om en mer generell risiko som følge av deltakelse i militær virksomhet.

En bredere utformet bestemmelse antas å være lettere å håndheve, idet den ikke vil stille like strenge krav til presisering av den konkrete aktiviteten rekrutteringen dreier seg om. Følgelig åpner den heller ikke i samme grad for omgørelser gjennom påstander om at rekrutteringen ikke er til selve den direkte deltakelsen i fiendtlighetene eller ikke gjelder en pågående væpnet konflikt. En nærmere redegjørelse for vilkåret om «militær virksomhet», gis i forbindelse med forslaget til forbud mot deltakelse i væpnet konflikt, jf. punkt 6.4.5 nedenfor og forslaget til straffeloven § 145.

Det foreslås ikke å gjøre et unntak fra det alminnelige medvirkningsansvaret for rekruttering til militær deltakelse, jf. straffeloven § 15. Medvirkning kan være både fysisk og psykisk, for eksempel det å bidra med en oversettelse av rekrutteringsbudskapet. Ulike former for finansiell bistand, for eksempel til publisering og kjøp av oversettelsestjenester, kan også rammes.

Forbudet rammer all rekruttering, uavhengig av om rekrutteringen er for en «aktverdig sak» eller ikke. Heller ikke for det gjeldende forbudet mot rekruttering til militær virksomhet for en fremmed stat, er slike forhold relevante. Å skulle fritta noen for straffansvar på et slikt grunnlag, vil reise meget vanskelige problemstillinger, jf. den tilsvarende drøftelsen av dette i punkt 6.4.2 om forbudet mot deltakelse i væpnet konflikt.

Rekrutteringsforbudet rammer både nordmenn og utlendinger, uavhengig av om rekrutteringen skjer i Norge eller utlandet, jf. forslaget til endringer i straffeloven § 5 og særmerknaden til denne. Forslaget inneholder ikke et vilkår om at rekrutteringen må skje i riket, slik som i straffeloven § 128 annet punktum. Ettersom rekrutteringen må gjelde slik deltakelse som er ulovlig etter § 145, rammes i praksis kun rekruttering av personer som er norske statsborgere eller bosatt

her. Påtale for rekruttering foretatt i utlandet reises bare når allmenne hensyn tilsier det, jf. nærmere om dette i punkt 6.4.3 nedenfor. Påtale av rekruttering i Norge følger hovedregelen i straffeprosessloven § 62 a. Dette omfatter ikke bare tilfeller hvor gjerningspersonen befinner seg i Norge. Rekruttering rettet mot en person som oppholder seg i Norge, regnes som foretatt også i Norge, jf. straffeloven § 7.

## 6 Deltakelse i militær virksomhet i væpnet konflikt

### 6.1 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 nå opphevet fullmaktslov fra 1937 ga myndighetene formelt sett adgang til å forby noen her i riket å la seg verve til «fremmed krigstjeneste» for et land han ikke var 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 deltagelse i krig i fremmed land). Loven ble opprinnelig gitt i anledning den spanske borgerkrigen, og omfattet dermed antakelig også ikke-internasjonale væpnede konflikter. Loven var en følge av et internasjonalt samarbeid med sikte på å «avverge den fare for en almindelig europeisk konflikt som var opstått herved», jf. Ot.prp. nr. 10 (1937) side 1.

Fullmaktsloven ble vedtatt opphevet av Stortinget ved lov 19. juni 2009 nr. 74 som ledd i vedtakelsen av slutføringen av straffeloven. 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 ville være nødvendig å konsultere Stortinget hvis det skulle bli behov for en slik lov på ny, ettersom slike saker trengte politisk avklaring. Fullmaktsloven ble opphevet ved lov 19. juni 2015 nr. 65 om ikraftsetting av straffeloven § 2 nr. 4.

Straffeloven § 128 første punktum rammer deltagelse 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 side ikke et krav at organisasjonen besitter våpen eller annet militært utstyr, eller at de driver militær trening. Bestemmelsen omfatter kun organisasjoner her i riket.

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 § 136 a. I to dommer fra Oslo tingrett, henholdsvis 8. mai 2015 og 11. juli 2015, ble straffeloven 1902 § 147 d (videreført som straffeloven § 136 a) anvendt på deltagelse i den væpnede konflikten i Syria for organisasjonen ISIL. Dommene er ikke rettskraftige.

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 5.1 ovenfor.

Videre vil mottakelse av opplæring i metoder eller teknikker som er særlig egnet til å utføre terrorhandlinger, kunne rammes av straffeloven § 136 bokstav d.

Stridende uten privilegier vil, som nevnt ovenfor i punkt 3.2.3, 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, 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 – tilsvarende som overfor stridende med privilegier. 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 § 106 bokstav g. 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 væpnet konflikt i utlandet.

Straffeloven gjelder alle handlinger begått i Norge, jf. straffeloven § 4. I ganske stor utstrekning gjelder den også for handlinger begått i utlandet av norske statsborgere eller personer med tilknytning til Norge, jf. straffeloven § 5 første ledd. For alminnelige lovbrudd som drap, kroppsskader, skadeverk mv. er hovedregelen i straffeloven et krav til at handlingene er straffbare også der de er foretatt, jf. straffeloven § 5 første ledd nr. 1. For øvrig inneholder straffeloven § 5 første ledd nr. 2 til 11 en uttømmende liste over ulike handlinger som er straffbare i utlandet. Særlig relevant i denne sammenhengen er krigsforbrytelser, folkemord og forbrytelser mot menneskeheten, jf. straffeloven § 5 første ledd nr. 2, jf. kapittel 16, samt terrorhandling og terrorrelaterte handlinger, jf. straffeloven § 5 første ledd nr. 10, jf. kapittel 18.

I en viss utstrekning gjelder straffeloven også for handlinger begått i utlandet av utlendinger. Hvor utlendingen etter gjerningstidspunktet blir norsk eller nordisk statsborger eller bosetter seg i Norge eller Norden, gjelder straffeloven § 5 første ledd tilsvarende som for nordmenn, jf. annet ledd. I tilfeller hvor utlendinger oppholder seg i Norge uten å ha noen tilknytning hit, kan en mindre del av straffelovens bestemmelser ramme handlinger utlendingen måtte ha foretatt i utlandet, jf. § 5 tredje ledd. Viktigste overfor denne kategorien utlendinger er at straffeloven gjelder for lovbrudd med strafferamme på fengsel i mer enn 1 år, dersom lovbruddet også var straffbart på gjerningsstedet. Dessuten gjelder straffeloven blant annet for brudd på krigens folkerett og terrorhandling, jf. § 5 tredje ledd, jf. første ledd nr. 2, 3 og 10. I tillegg gjelder straffeloven handling begått av personer som ikke omfattes av overnevnte, dersom handlingen har en lengstestraff på fengsel i 6 år eller mer og er rettet mot noen som er norsk statsborger, eller bosatt i Norge, jf. straffeloven § 5 femte ledd.

Påtale for lovbrudd i utlandet vil bare bli reist dersom «allmenne hensyn tilsier det», jf. straffeloven § 5 siste ledd. Bestemmelsen er ment å gi uttrykk for at det bør vises en viss tilbakeholdenhet med å påtale forhold som er blitt begått i utlandet, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 30.1 side 404. Blant annet handlingens alvorlighet og gjerningspersonens tilknytning til Norge er relevante faktorer i denne vurderingen. Det må dessuten tas hensyn til folkerettslige begrensninger i adgangen til å strafforfølge slike forhold, jf. straffeloven

§ 2. I sak mot utlending som ikke er bosatt i Norge, må for øvrig riksadvokaten ta ut tiltalen, jf. straffeprosessloven § 65 nr. 5.

Terrorbestemmelsene har en noe begrenset anvendelse i væpnet konflikt. Ikke-internasjonale 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, jf. punkt 3.2.5 ovenfor. Dersom handlingen derimot er foretatt på vegne av en opprørsgruppe i en ikke-internasjonalt væpnet konflikt, som definert i felles artikkel 3, jf. punkt 3.2.2 ovenfor, får terrorbestemmelsene anvendelse selv om handlingen ikke er i strid med humanitærretten, jf. punkt 3.2.5 ovenfor.

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

## 6.2 Høringsnotatet

### 6.2.1 Generelt – spørsmålet om kriminalisering av militær deltakelse i væpnet konflikt

Forslaget om kriminalisering av militær deltakelse i væpnet konflikt var tuftet på et ønske om å begrense antallet fremmedkrigere fra Norge. Fremmedkrigere som returnerer til Norge ble ansett som en mulig sikkerhetstrussel. Forslaget ble også ansett som et tiltak for å hindre militær deltakelse i væpnet konflikt av stridende uten privilegier, og derved støtte opp under de folkerettslige reglene om opptreden i væpnet konflikt.

Formålet om å ivareta sikkerheten i samfunnet ble begrunnet slik (høringsnotatet punkt 4.3.1 side 15):

«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.»

Departementet var samtidig klar over at de fleste handlinger som begås av deltakere i en væpnet konflikt, er straffbare allerede etter gjeldende rett. Likevel kunne et særskilt straffebud bidra til å effektivisere strafforfølgningen av personer som har deltatt i ulovlige stridshandlinger.

En bekymring var imidlertid at tydeliggjøring og effektivisering av et slikt straffansvar, kunne bli oppfattet negativt av de miljøene fremmedkrigerne er en del av (høringsnotatet punkt 4.3.1 side 16):

«Et nytt straffebud kan ha signalvirkninger som kan bidra til å skape større avstand mellom storsamfunnet og personer som allerede er radikaliseret. 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 radikaliseret 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.»

Dersom militær deltakelse i væpnet konflikt skulle kriminaliseres, måtte uansett forbudsbestemmelsens virkeområde avgrenses mot stridende med privilegier, jf. punkt 3.2.3 ovenfor. I den grad en stridende med privilegier foretar handlinger som ikke er dekket av straffrihetsgrunnen, for eksempel ved at de går utover det som er tillatt etter humanitærretten, la departementet til grunn at disse må forfølges særskilt.

For øvrig la departementet til grunn at straffansvaret burde avgrenses etter mest mulig objektive kriterier. Hvorvidt deltakelsen oppfattes som en aktverdig kamp, skulle således ikke være en straffrihetsgrunn. I den grad slike betraktninger skulle vektlegges, var alternativet å innføre en lov som gav regjeringen fullmakt til å vedta forbud mot å delta i visse konflikter, slik som 1937-loven som ble vedtatt i anledning den spanske borgerkrigen, jf. punkt 6.1. Det ble ikke foreslått.

Spørsmålet om hvorvidt det enkelte lovbruddet skulle strafforfølges, ville bero på en konkret vurdering av påtalemyndigheten (høringsnotatet punkt 4.3.1 side 16):

«Opportunitetsprinsippet 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.»

Departementet drøftet også hvordan kriminaliseringen kunne påvirke handlingene til ikke-statlige væpnede styrker i en væpnet konflikt:

«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 [...]. 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.»

## 6.2.2 Nærmere om utformingen av et eventuelt forbud

Et første spørsmål var forholdet til humanitærretten. Det kunne være aktuelt å avgrense straffebestemmelsen mot militær deltakelse i væpnet konflikt for personer som skal gis strafferettslig

immunitet etter humanitærretten. Et grunnleggende skille gikk mellom internasjonale og ikke-internasjonale konflikter (høringsnotatet punkt 4.3.2.1 side 17):

«*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.»

Det kunne også være aktuelt med ytterligere begrensninger i bestemmelsens anvendelsesområde for militær deltakelse i visse ikke-statlige styrker (høringsnotatet punkt 4.3.2.1 side 17–18):

«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 radikaliserings 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.»

Departementet erkjente at en utfordring ved å avgrense forbudet mot militær deltakelse i visse ikke-statlige styrker, var at grensen for hvilke handlinger som kunne medføre straffansvar, ville bli mer uklar (høringsnotatet punkt 4.3.2.1 side 18):

«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.»

Departementet foreslo etter dette to alternative bestemmelser. I begge tilfeller var forbudet avgrenset mot både statlige og visse ikke-statlige styrker.

## 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.»*

## 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» ble utdypet slik (høringsnotatet punkt 4.3.2.2 side 18–19):

«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.»»

Begge alternativer åpnet for kun å komme til anvendelse i internasjonale væpnede konflikter. For så vidt gjaldt deltakere i ikke-statlige styrker het det (høringsnotatet punkt 4.3.2.2 side 19):

«I begge alternativene åpnes det også opp for å gjøre unntak for deltakelse i visse ikke-statlige styrker, men med ulik utforming. Vilkåret 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 [...]. Denne formuleringen kompliserer lovteksten noe, men er samtidig mer presis sammenlignet med alternativ 1.

Avgrensens 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-komité's 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 avgrensnes 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 [...], kan oppfattes som så vidtgående at det undergraver formålet med lovforslaget.»

De alternative vilkårene «militær virksomhet» og «tar aktivt del i fiendtlighetene» ble forklart slik (høringsnotatet punkt 4.3.2.2 side 19–20):

«I alternativ 1 benyttes vilkåret «militær virksomhet» slik dette er brukt i straffeloven 2005 § 128, dvs. som en videreføring av vilkåret «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. Vilkåret «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 radikalisering



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.»

Forslaget innebar en strafferamme på fengsel inntil 6 år. Dette ble begrunnet slik (høringsnotatet punkt 4.3.5 side 21):

«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 rekker 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.»

Forslagene i høringsnotatet til kriminalisering av militær deltakelse i væpnet konflikt, innebar enkelte utfordringer knyttet til sammenhengen i regelverket. Et begrenset forbud mot deltakelse i væpnet konflikt, ville ikke ramme stridende som deltok på vegne av visse opprørsgrupper. Samtidig ville disse fortsatt kunne straffes etter den alminnelige straffelovgivningen, siden straffrihetsgrunnen for lovlige stridshandlinger ikke kom til anvendelse. Resultatet ville da bli at militær deltakelse i væpnet konflikt ikke kunne straffes, men kun enkeltstående handlinger i den forbindelse, for eksempel drap og sabotasje. Departementet foreslo følgende tre alternative løsninger (høringsnotatet punkt 4.3.3 side 20):

«En mulig løsning for å sikre sammenfallende straffansvar kan være å utvide straffrihets-

grunnen 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 opportunitetsprinsippet.

En tredje løsning kan være å endre påtaleinstruksjonen 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.»

### 6.2.3 Forslaget om en forbundsbestemmelse

I høringsnotatet ble det dessuten foreslått å kriminalisere forberedelse i form av å inngå forbund (avtale) om en handling som rammes av forbudet mot militær deltakelse i væpnet konflikt. Dette ble begrunnet slik (høringsnotatet punkt 4.3.4 side 20–21):

«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 pågripelse 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.»

Følgende utforming av en forbundsbestemmelse ble foreslått i straffeloven 1902 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.»

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

#### 6.2.4 Stedlig virkeområde

Departementet foreslo at forbudet skulle gjelde handlinger begått i utlandet av norsk statsborger eller personer som er bosatt i riket. Denne avgrensningen ble begrunnet slik (høringsnotatet punkt 4.3.6 side 22):

«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 [...].

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.»

## 6.3 Høringsinstansenes syn

### 6.3.1 Generelt om forbud mot deltakelse i væpnet konflikt

Mange høringsinstanser, deriblant fra politi og påtalemyndighet, stilte seg i utgangspunktet positive til forslaget. Enkelte, som *Forsvarsdepartementet* og *Generaladvokaten*, var imidlertid mer kritisk og mente blant annet at bestemmelsen kunne ramme for vidt. Flere var bekymret for at lovforslaget også rammet «aktverdige innsats». Det ble pekt på at dette ville kunne avhjelpest ved en fullmaktslov tilsvarende den fra 1937, som et alternativ til et generelt forbud.

*Det nasjonale statsadvokatembetet*, *Etterretningstjenesten*, *Generaladvokaten*, *Oslo politidistrikt*, *PST* og *Utenriksdepartementet* var generelt positiv til lovforslaget. *PST* skrev:

«Etter en samlet vurdering – med særlig vekt på den mulige sikkerhetstrussel fremmedkrigere kan være ved retur til Norge og en antatt effektivisering av strafforfølgningen av personer som har deltatt i væpnet konflikt i utlandet – ønsker vi å gi vår tilslutning til forslaget om å kriminalisere visse handlinger knyttet til væpnet konflikt. Vi ønsker samtidig å påpeke at et slikt tiltak alene ikke vil være nok. En effektiv håndheving av bestemmelsene vil forutsette at politi og påtalemyndighet kan ta i bruk etterforskningsmetoder som gjør det mulig å avdekke og føre bevis for den straffbare rekruttering og/eller deltakelse.»

*Utenriksdepartementet* la også vekt på behovet for å avverge den sikkerhetstrusselen ved retur som fremmedkrigere kunne utgjøre. Et straffebud ville være et normdannende signal. De var imidlertid usikre på om lovforslaget var egnet til å bygge opp under de folkerettslige reglene om opptrøden i væpnet konflikt:

«Det vises i denne sammenhengen særlig til at kriminalisering av deltakelse i væpnet konflikt, kan gjøre det vanskeligere å påvirke ikke-statlige væpnede aktører til å handle i tråd med humanitærretten, ved at deltakelsen i væpnet konflikt vil være straffbar uavhengig av om humanitærretten følges eller ikke. Norge arbeider aktivt for å styrke implementeringen av internasjonal humanitærrett i væpnet konflikt. Blant pågående prosesser kan nevnes ICRC og Sveits' initiativ for etablering av en etterlevelslemekanisme for internasjonal humanitærrett, hvor ett av de sentrale spørsmålene er om, og hvordan ikke-statlige aktører kan engasjeres for å styrke deres overholdelse av regelverket.»

*Flyktninghjelpen* understreket viktigheten av at kampen mot radikaliserings og voldelig ekstremisme ikke fikk utilsiktede negative konsekvenser for humanitært arbeid og at ny lovgivning ikke måtte bidra til å undergrave internasjonal humanitærrett.

*Forsvarsdepartementet* var noe mer tvilende til om bestemmelsen var egnet til å forhindre militær deltakelse i ikke-internasjonale væpnede konflikter:

«Mennesker som bestemmer seg for å reise til konfliktområder for å kjempe en religiøs kamp med alle tilgjengelige midler vil kunne ha en overbevisning som går lenger enn at den stoppes av et forbud mot deltakelse. Et forbud som straffer deltakelsen vil nødvendigvis ha liten effekt på en person som allerede har bestemt seg for å delta i terror- og krigshandlinger, handlinger som allerede rammes av straffebestemmelser med høy strafferamme.»

Etter deres syn kunne anvendelsen av forbudet mot militær deltakelse innebære at Norge inntok en bestemt oppfatning av konfliktens karakter:

«Videre fordrer en praktisk anvendelse av en slik straffebestemmelse at påtalemyndigheten klassifiserer konflikten og således indirekte sier noe om de stridende parters legitimitet, eller mangel på sådan. Hvis påtalemyndigheten mener at en type deltakelse er straffbar antas det at dette vil spore en reaksjon hos den som rammes. En part i væpnet konflikt som blir oppfattet som illegitim, uavhengig av politisk ståsted eller agenda, vil kunne utvise mindre vilje til å oppfylle sine humanitærrettslige forpliktelser. Et av de viktigste hensynene bak humanitærretten er å få alle involverte til å for-

holde seg til de samme «krigens regler». Det er viktig at straffebestemmelser på området ikke rokker ved dette hensynet.»

Bekymringen for at kriminalisering skulle oppfattes som et uttrykk for å ta side i konflikten, ble delt av *Norges Røde Kors* som gikk mot lovforslaget:

«Det er viktig at Norge ikke undergraver denne balansen ved å innføre nasjonal lovgivning som forrykker definisjonen av hva som regnes som lovlige og ikke-lovlige stridende i væpnet konflikt. Vi mener derfor at en lovgivning som oppstiller ulike regler for væpnede grupper og statlige myndigheter kan oppfattes som å kriminalisere politiske og religiøse meningsmotstandere snarere enn deres eventuelle ulovlige handlinger under konflikten, og dermed undergrave formålet med IHR om å sikre at alle parter i en væpnet konflikt etterlever dette regelverket.»

*Norges Røde Kors* mente i stedet at det burde vurderes om ikke den nylig vedtatte bestemmelsen som kriminaliserer forberedelse til terrorhandlinger i straffeloven § 131 tredje ledd, var tilstrekkelig til å hindre at norske statsborgere deltok i kamphandlinger på vegne av grupper som begikk terrorhandlinger i utlandet. En lignende bestemmelse kunne i så fall også vurderes for å hindre forberedelser til handlinger som ble rammet av bestemmelsene i straffeloven kapittel 16 om folke mord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelse.

*Den norske advokatforening, International Law and Policy Institute og Det kriminalitetsforebyggende råd*, gikk også mot lovforslaget. De fryktet at straffebudet kunne føre til enda større avstand mellom storsamfunnet og de som allerede var radikaliseret. Militær deltakelse kunne best forhindres gjennom forebyggende tiltak og integrering.

*Den norske advokatforening og International Law and Policy Institute* pekte på at kriminalisering av bare ikke-statlige deltakere i den væpnede konflikten kunne gjøre det vanskeligere å påvirke dem til å overholde humanitærretten.

*Den norske advokatforening* var bekymret for at lovforslaget tilrettela for håndheving av lovbrudd i en væpnet konflikt idet det kunne fremstå som en senkning av beviskravet i «det godes tjeneste». *Det kriminalitetsforebyggende råd* så prinsipielt ikke et velbegrunnet behov for nykriminalisering idet etterforskning ville gjelde få personer.

*Forsvarsdepartementet, Generaladvokaten og riksadvokaten* var kritisk til en bestemmelse som favnet flere typer militær deltakelse enn begrunnelsen skulle tilsi: *Riksadvokaten* skrev:

«Konsekvensen av et lovforslag som rammer (for) vidt, vil eksempelvis kunne være at rekruttering til eller deltagelse i kamphandlinger på vegne av en opprørsgruppe som kjemper mot et despotisk styresett, kriminaliseres. Kurdere som har opphold i Norge, men som reiser til sitt hjemland for å kjempe mot styrker fra ISIL, eller i et historisk perspektiv, norske personers deltagelse på finsk side i vinterkrigen, er eksempler i så henseende.»

Etter riksadvokatens syn kunne dette avhjelpest ved en lovbestemmelse som ga regjeringen mulighet til i forskrift å peke ut hvilke væpnede konflikter som det til enhver tid skulle være straffbart å delta i. Første ledd ble foreslått utformet slik:

«*Norsk statsborger eller annen person hjemmehørende i riket, som i utlandet slutter seg til en gruppe som tar aktivt del i væpnet konflikt, straffes med fengsel i 6 år. Forbudet retter seg mot de konflikter som Kongen i statsråd har fastsatt at skal omfattes av første punktum.*»

En generell bestemmelse måtte eventuelt utformes slik at den la til rette for en praktikabel håndhevelse. *Generaladvokaten* mente rettsstridsreservasjonen ble uhåndterlig for påtalemyndigheten uten nærmere føringer for hva slags militær deltakelse som ikke skulle være rettsstridig. Han foreslo derfor å lovfeste at regjeringen kunne gripe inn og avgjøre hvilke konflikter forbudet skulle gjelde for:

«Dette vil selvfølgelig by på utfordringer både politisk og rettslig, men vi mener en slik sikkerhetsventil ikke bør utelukkes av den grunn. Begrunnelsen for at beslutningsnivået er lagt til Regjeringen (Kongen i statsråd), og ikke for eksempel påtalemyndigheten, er at dette er spørsmål som er lite egnet for en objektiv påtalemessig vurdering og heller hører hjemme på politisk nivå. I praksis vil denne løsningen ligne på fullmaktsloven av 1937, men med den forskjell at det vil eksistere gjeldende straffebestemmelser som krever aktiv handling fra Regjeringen å endre på. Det bør også nevnes at den alminnelige rettsstridsreservasjon og opportunitetsprinsippet (jf. strpl. § 69) kan ten-

kes å avverge uønskede utslag av kriminaliseringen.»

*Etterretningstjenesten* og *Forsvarets høyskole* pekte også på behovet for å unnta «aktverdig innsats» fra straffansvar. *Etterretningstjenesten* foreslo følgende lovtekst:

«*Den som uten samtykke fra norske myndigheter deltar direkte i fiendtlighetene i en væpnet konflikt uten å delta på vegne av en statlig styrke eller å ha strafferettslig immunitet etter folkeretten, straffes med fengsel inntil 6 år.*»

Kravet om samtykke fra norske myndigheter kunne etter *Etterretningstjenestens* syn utdypes slik:

«Det kan for eksempel tenkes tilfeller hvor enkeltpersoner deltar på samme side i en væpnet konflikt hvor norske militære styrker er engasjert, men i en selvstendig gruppering som likevel ikke kan sies å utgjøre en del av de regulære statlige væpnede styrker eller «hører til en av partene i konflikten» (som faller utenfor kategoriene i fjerde Genevekonvensjon artikkel 4.A nr 1 og 2). Et slikt samtykke vil ikke ha andre rettsvirkninger enn å bekrefte at frivillig deltakelse i seg selv ikke vil være straffbar etter norsk straffelovgivning, og vil ikke ha folkerettslige implikasjoner for Norges forhold til den aktuelle væpnede konflikten.»

Også *Kripas* så visse betenkeligheter knyttet til at lovforslaget ikke unntok «aktverdig innsats»:

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

*Forsvarsdepartementet* foreslo å utrede mulighetene for å opprettholde fullmaktsloven fra 1937 som ble vedtatt i anledning den spanske borger-

krigen. Etter deres syn ville en slik utforming i mindre grad føre til kriminalisering av «aktverdig deltakelse»:

«Denne fullmaktsloven gir regjeringen anledning til å forby deltakelse i væpnede konflikter ut i fra en konkret vurdering knyttet til den aktuelle konflikt. For eksempel viste det seg at deltakelsen til de tidligste syriakrigene ble sett på med en viss sympati, fordi man anså at de kjempet mot et urettferdig og brutalt regime. Senere har utviklingen gått i retning av at utreise fra Norge for delta i krigen i Syria fører med seg en rekke uheldige konsekvenser både med hensyn til ideologi, radikalisering og opplæring i metoder egnet for terrorisme. Med en fullmaktsbestemmelse kan det tas hensyn til de konkrete forhold i væpnede konflikter og et forbud mot deltakelse kan tilpasses de rådende forhold og den alminnelige rettsoppfatning. Slik unngås også utforming av et generelt straffebed med stor virkekrets og desto mindre forutberegnelighet. Spesielt anses det som fordelaktig at det ikke må utformes straffebestemmelser som henviser til folkerettslige definisjoner hvis innhold kan være utfordrende å ta stilling til, både før og etter gjerningstidspunktet. I tillegg vil tilfeller av deltakelse i væpnet konflikt, som er i norsk interesse og som anses aktverdig, ikke rammes av et straffebed. Videre unngås også bruk av rettstridsreservasjoner og de (nødvendigvis) politiske klassifiseringsvurderingene i tilknytning til den aktuelle konflikt vil i hovedsak bli gjort av regjeringen, og i mindre grad av påtalemyndigheten.»

Også *Etterretningstjenesten* så en løsning tilsvarende fullmaktsloven fra 1937 som et alternativ til en generell forbudsbestemmelse som ville kunne ramme utilsiktet bredt. Etterretningstjenesten så imidlertid også følgende ulemper:

«Ulempen ved en slik fullmaktslov kan på den annen side være at regjeringen på et meget tidlig tidspunkt må forby deltakelse i bestemte konflikter, av hensyn til forbudet mot tilbakevirkende straffelover. Dette er betydelig mer krevende enn å etablere generelle straffenormer. Ordningen med fullmaktslov, kombinert med forskrifter som må vedtas i relasjon til spesifikke konflikter og situasjoner, anbefales derfor ikke reetablert, forutsatt en hensiktsmessig avgrensning i forslaget til nye straffebestemmelser.»

*Norges Røde Kors* foreslo en ny fullmaktslov etter mønster av loven fra 1937:

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

*International Law and Policy Institute* så ikke en fullmaktslov etter mønster av loven fra 1937 som noe alternativ til en generell forbudsbestemmelse:

«Lovforslaget gjelder et område tett knyttet til Norges grunnleggende sikkerhetsinteresser – både hjemme og ute. Det er grunn til å minne om at dette er et område hvor politisk fleksibilitet er svært viktig. Forslaget innebærer en klar rettslig «låsning». Påtaleunndatelse etter opportunitetsprinsippet slik forslaget legger opp til kan vanskelig bøte på dette, ettersom kampens aktverdighet eller om det er i Norges interesser ikke skal være relevant. En løsning med unntak etter vedtak av Kongen i Statsråd er heller ikke noe som gir tilstrekkelig politisk fleksibilitet.»

*Det nasjonale statsadvokatembetet* mente at lovforslaget ville ha størst betydning for muligheten til å forhindre militær deltakelse i væpnet konflikt for andre grupperinger enn terrororganisasjoner:

«Når en skal anvende terrorbestemmelsene i væpnet konflikt er det to helt sentrale bevismessige temaer som dukker opp.

Det første er hvilken gruppering/organisasjon mistenkte er eller skal knyttes til. Det andre er om denne grupperingen begår terrorhandlinger i den væpnede konflikt de er en del av. Det andre temaet vil ofte kunne være vanskelig å bevise i en væpnet konflikt. Særlig hvis grupperingen er relativt ny eller ukjent. Det er

på dette punkt at forslaget vil bety en effektivisering. Den nye bestemmelsen vil på den annen side tilføre liten effekt ved siden av strl. § 147 d i de tilfeller der en person nå slutter seg til for eksempel ISIL. Hvis loven gjør unntak for de grupperinger som oppfyller TP II vil denne bevismessige gevinsten bli borte. Hvis TP II tilfellene inkluderes vil politi og påtalemyndighet måtte oppfylle mange av de beviskrav som i dag allerede ligger i § 147d.

Det er da bedre at eventuell oppfyllelse av TP II vilkårene med tyngde spiller inn i vurderingene etter opportunitetsprinsippet.»

*Vestoppland politidistrikt* mente på sin side at et forbud mot militær deltakelse i terrororganisasjoner (straffeloven § 136 a) langt på vei ville være dekkende for de tilfellene man ønsket å ramme med den nye bestemmelsen. Foreliggende lovforslag rammet etter deres syn uansett hvilken side man deltok på, for eksempel også deltakelse i en frihetskamp mot undertrykking. Det ville etter deres syn være lettere å bevise at vilkårene for en terrororganisasjon var oppfylt. *Den norske advokatforening* viste også til straffeloven 136 a som et grunnlag for å gå mot forslaget om å kriminalisere militær deltakelse i væpnet konflikt. *Norges Røde Kors* foreslo å utvide kriminaliseringen av medlemskap i terrorgrupper etter mønster av straffeloven § 136 a til å gjelde organisasjoner som stod bak folkemord, forbrytelser mot menneskeheten eller krigsforbrytelser:

«Ved å vedta en bestemmelse som gjør det straffbart å slutte seg til en væpnet gruppe som man vet, eller burde vite, utfører grove brudd på folkeretten, vil man kriminalisere handlingene de væpnede gruppene utfører istedenfor deres politiske motivasjon for å delta i en væpnet konflikt. En slik straffebestemmelse bør kun rette seg mot personer som deltar i aktive kamphandlinger på vegne av gruppen og ikke oppgaver som f.eks. helsearbeider [...].»

*PST* utdypet sin vektlegging av straffebudets muligheter for mer effektiv strafforfølgning av lovbrudd i en væpnet konflikt slik:

«For personer som reiser ut for å delta militært i ulike konfliktområder vil det ofte være vanskelig i ettertid å føre bevis for hva den enkelte konkret har foretatt seg i utlandet, fordi det dreier seg om handlinger begått i

ofte uoversiktlige situasjoner. Muligheten for rettslig samarbeid kan også være begrenset, ved at ulike samfunnsstrukturer ligger nede. Egne straffebestemmelser for handlinger knyttet til deltakelse i væpnet konflikt kan etter vår oppfatning være et virkemiddel for en mer effektiv strafforfølgning av personer som har deltatt militært i væpnet konflikt. Avhengig av hvordan bestemmelsen konkret utformes, er det grunn til å anta at det vil være enklere å håndheve et generelt forbud mot slik deltakelse enn eksempelvis å skulle bevise at noen har vært tilsluttet en terrororganisasjon eller utført konkrete terrorhandlinger i utlandet.»

*Riksadvokaten* var imidlertid skeptisk til hvorvidt et generelt forbud mot deltakelse i militær virksomhet i væpnet konflikt ville effektivisere strafforfølgningen av personer som har deltatt i strids handlinger:

«Bevistemaet er svært krevende, og erfaringer fra både inn- og utland har vist at lovhjemler alene ikke er tilstrekkelig, ettersom effekten av disse må ses i sammenheng med ressurs- og metodetilgangen. Riksadvokaten antar at kriminalisering av deltagelse i væpnet konflikt vil medføre at de bevismessige utfordringene og stridstemaene i noen grad vil endres, men ikke nødvendigvis slik at det samlet sett blir *vesentlig* enklere å konstatere straffansvar.»

*Kripos* mente forslaget bød på tilsvarende bevismessige utfordringer som de stod overfor. *Generaladvokaten* var også usikker på om det vil bli lettere å bevise militær deltakelse i væpnet konflikt, enn den enkelte straffbare handlingen. Etter hans vurdering ville det kanskje være forsøksansvaret som viste seg å være mest aktuelt i praksis.

### 6.3.2 Utformingen av lovforslaget

Mange hadde merknader til utformingen av en forbudsbestemmelse. Et sentralt spørsmål var bestemmelsens anvendelse i ikke-internasjonale væpnede konflikter. Det var også delte meninger om hvordan gjerningsbeskrivelsen burde utformes. For effektivt å kunne stanse personer som planlegger straffbar deltakelse i væpnet konflikt, ble muligheten for å kriminalisere forberedelser, herunder reising, spilt inn.

*Etterretningstjenesten, Kripos, Oslo statsadvokatembeter, PST, riksadvokaten og Utenriksdepartementet* støttet at straffebestemmelsen rammet

både internasjonale og ikke-internasjonale væpnede konflikter. PST så imidlertid enkelte betenkeligheter for så vidt gjaldt ikke-internasjonale væpnede konflikter:

«Argumentene for å unnta deltakelse på vegne av statlige styrker i internasjonale konflikter gjør seg langt på vei også gjeldende for slike styrker i interne konflikter, selv om en ser at en slik avgrensning vil medføre en asymmetri hva gjelder kriminaliseringen av militær deltakelse i slike konflikter. Også i interne konflikter vil de som deltar i myndighetenes egne styrker normalt være omfattet av straffrihetsgrunner etter statenes interne rett. Lovlige stridshandlinger utført av en i Norge hjemmehørende person på vegne av en fremmed stat i en intern konflikt i utlandet antas også – så langt en er kjent med – å være straffrie etter norsk rett. Fremfor å vise til folkeretten som skranke for bestemmelsens anvendelsesområde, mener vi avgrensningen mot deltakelse på vegne av statlige styrker bør fremgå direkte av ordlyden i straffebudet, slik som foreslått av departementet i første alternativ til ny bestemmelse.»

*Etterretningstjenesten* mente at et vidt virkeområde ikke kunne undergrave prinsippet i annen tilleggsprotokoll artikkel 6 nr. 5 om amnesti siden den rettet seg mot situasjonen etter at fiendtlighetene var opphørt:

«For de norske personer som vil rammes av straffebudet i utlandet, må det i tillegg tas i betraktning at de som den klare hovedregel også vil begå straffbare handlinger sett i forhold til straffelovgivningen i det landet de oppholder seg i (den stat på hvis territorium de deltar direkte i fiendtlighetene i). Det må videre tas i betraktning at det også i fremtiden vil og bør være rettslig asymmetri mellom en statlig regjeringsside og en ikke-statlig opprørsside, og at denne rettslige asymmetrien ikke kan gjøres avhengig av den til enhver tid gjeldende internasjonale legitimiteten til regjeringssiden. Dette faktum er uløselig knyttet til hvem som internt i en stat er kompetent til å gi bestemmelser av lovgivningsmessig innhold, og hvem som har internt legalt grunnlag for å bruke makt for å håndheve lovgivningen.»

*International Law and Policy Institute* mente en avgrensning til internasjonale væpnede konflikter kunne være vanskelig å håndheve:

«Dersom formålet er å ramme alle typer konflikter hvor norske soldater deltar på fremmed jord, bør dette i så fall klargjøres spesifikt. Avgrensningen til folkerettslig immunitet vil uansett være begrenset til *mellomstatlige* konflikter (GK fellesartikkel 2), og altså være mer begrenset enn det som synes å være forståelsen av *internasjonal* i lovforslaget. Det er for øvrig uklart hvorfor det avgrenses mot konflikter som ikke er *internasjonale*, og hvilke effekter dette eventuelt har.»

*Det nasjonale statsadvokatembetet, Etterretningstjenesten, Forsvarets høyskole, Kripas, PST og Utenriksdepartementet* mente at straffebudet ikke burde gjelde for statlige aktører. *Utenriksdepartementet* skrev:

«Statlige styrker må på generelt grunnlag anses å være bedre rustet enn ikke-statlige styrker til å håndtere radikalisering av enkeltpersoner. Departementet har også vektlagt at statlige styrker er folkerettslig forpliktet til å straffeforfølge egne styrkers grove brudd på humanitærretten.»

*Det nasjonale statsadvokatembetet* utdypet sitt standpunkt slik:

«Det bemerkes også at flere av de historisk mest uheldige kriminaliseringene vil bli unntatt med en slik utforming, som for eksempel de norske frivillige i vinterkrigen og deltagerne på republikkens side under den spanske borgerkrigen. Det er videre eksempler på personer med dobbelt statsborgerskap som tjenestegjør i allierte styrker. Et eksempel som enkelte trekker frem i dagens situasjon er den kurdiske Peshmergaen og deres forsvar mot ISIL. Til det er å si at Peshmergaen i kampen mot ISIL kjemper på samme side som de statlige styrkene i Irak og at det kan argumenteres for at de i denne henseende er en del av disse, selv om de har stor grad av selvstendighet. I hvert fall kan dette være uklart. I Irak i dag er det ISIL som er opprørerne.»

*Etterretningstjenesten* pekte på at unntaket for statlige aktører også måtte gjelde for medlemmer av statlige væpnede styrker som deltok på regjeringssiden i en ikke-internasjonal væpnet konflikt mot opprørsgrupper, som for eksempel i Afghanistan. Kriteriet «å ha strafferettslig immunitet etter folkeretten» i deres lovforslag ovenfor, var tatt med for å unngå å kriminalisere «levée en

masse» (sivile som spontant griper til våpen mot en fremrykkende fiende).

*International Law and Policy Institute* så også positivt på at også visse ikke-statlige aktører skulle unntas fra straff, men var kritisk til å anvende folkerettslige kriterier i lovteksten. Det kunne også lede til resultater som var i strid med lovens formål:

«I dagens situasjon vil f.eks. ISIL i Irak og Syria etter alt å dømme falle innenfor denne kategorien. Flere av gruppene i Irak som sloss mot IS/ISIL, og dermed på «vår side» vil imidlertid ikke det. Grupper som sloss mot IS/ISIL i Syria på en side som Norge støtter politisk vil også klart falle utenfor. Resultatet ville i så fall være at forbudet rammer våre venner i Syria og noen av våre allierte i Irak, men ikke vår fiende i Irak og Syria. Objektive kriterier for ikke-statlige aktører i generalisert form kan få mange utilsiktede konsekvenser.»

*Oslo statsadvokatembeter og riksadvokaten* gikk derimot inn for at straffebudet også skulle omfatte statlige styrker. *Riksadvokaten* viste til at radikalisererte personer som returnerte til Norge med krigserfaring, var farlige uansett om de hadde deltatt på statlig eller ikke-statlig side i konflikten. Et slikt bredt anvendelsesområde forutsatte imidlertid at det ble åpnet for unntak fra straffansvaret, for eksempel for deltakelse i legitime frigjøringsorganisasjoner. Unntak kunne gjøres i medhold av en generell rettsstridsreservasjon eller en forskriftshjemmel som åpnet for nærmere angivelse av hvilke konflikter som skulle omfattes. *Forsvarsdepartementet* så rettsstridsreservasjonen som et uttrykk for at bestemmelsen ikke skulle ramme for vidt.

*Oslo statsadvokatembeter* gikk også inn for at straffebestemmelsen skulle gjelde all militær deltakelse i utenlandske væpnede konflikter:

«Norske statsborgere og andre som er hjemmehørende i Norge har lojalitetsplikt overfor norske myndigheter. Det er kommet klart til uttrykk i straffelovens kap. 8, men også andre deler av straffeloven gir uttrykk for det samme grunnsyn, herunder kap. 12 og om forbrytelser mot «Den offentlige myndighet». En vil her særlig peke på at deltakelse i «krig» forutsetter drap og lignende forhold. Det er så alvorlig at en «godkjennelse» ikke kan overlates til den enkelte. I forlengelsen av dette vil en også trekke frem hensynet til norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk. Norske deltakere i slike konflikter kan også føre til at norske myndigheter

blir identifisert med en eller begge parter i konflikten.

En vil også peke på at ved å gjøre bestemmelsen generell, vil en redusere antallet bevis-tema i saken. Dette vil forenkle håndhevelsen i betydelig grad.»

Etter *Det nasjonale statsadvokatembetets* syn ville det undergrave formålet med lovforslaget å unnta militær deltakelse i en ikke-internasjonalt væpnet konflikt som oppfylte vilkårene i fellesartikkel 3 til de fire Genèvekonvensjonene.

*Forsvarets høyskole* begrunnet sitt syn med at en avgrensning mot visse typer ikke-internasjonalt væpnede konflikter eller militær deltakelse i sådanne, skapte vanskelige avgrensningsspørsmål. Det gjaldt for det første begrepet «sammenlignbar ikke-statlig styrke» som hadde vært gjenstand for politisk kontrovers i hvert fall siden Haagkonferansen i 1899. Forsvarets høyskole så heller ikke begrepet «deltar på vegne av styrker som nevnt i Genèvekonvensjonenes tilleggsprotokoll II av 1977 artikkel 1 nr. 1» som en heldig sontring:

«Andre tilleggsprotokoll [har] mindre oppslutning enn de fire Genèvekonvensjonene og Første tilleggsprotokoll. Det betyr at lovforslaget i så fall må ta stilling til om det er vilkårene i bestemmelsen som skal anvendes, eller om bestemmelsen må komme til anvendelse. Sistnevnte forutsetter ratifikasjon og hvorvidt staten har ratifisert eller ikke, og kan derfor gi vilkårlige utslag for de berørte personer. Selv om man skulle komme unna problemet med ratifikasjon, så vil det uansett kunne få uheldige utslag dersom man benytter seg av vilkårene (terskelkriteriene) i bestemmelsen. Vilråene vurderes etter en faktisk situasjon «på bakken» og er knyttet til grad av territoriell kontroll og styrkens evne til å gjennomføre «sustained and concerted» militære operasjoner. I praksis vil dette kunne være en gradsvurdering fra situasjoner som «bare» faller innunder [felles artikkel 3] uten at dette gjør sistnevnte situasjoner åpenbart mer straffverdige. Vilråene ville for eksempel kunne anses som oppfylt sør i Afghanistan fra et visst tidspunkt etter invasjonen. Å knytte straffbarhet for enkeltpersoner til slike tidspunkt fremstår derfor etter vårt syn som lite tilpasset det som til enhver tid vil anses som straffverdig.»

*Generaladvokaten* mente at det ville være uheldig om lovteksten skilte mellom ulike typer ikke-internasjonalt væpnede konflikter:



«For det første er det meget vanskelig å fastslå hvorvidt en opprørsstyrke oppfyller de kriterier som artikkel 1 setter. For det andre er det mulig at en opprørsstyrke i en periode oppfyller disse kravene, mens den ikke gjør det i andre. For det tredje vil det ofte være slik at den regjering som utfordres av en opprørsstyrke vil være motvillige til å anerkjenne at kriteriene for anvendelse av TP II er oppfylt. Det kan derfor tenkes at det anses som utidig innblanding om norske myndigheter klassifiserer en opprørsstyrke ved å legge til grunn at TP II kommer til anvendelse i en konflikt hvor norske borgere deltar på opprørssiden.»

*Utenriksdepartementet* støttet forslaget om at straffebestemmelsen unntar den som opptrådte «på vegne av» statlige styrker slik at også støttefunksjoner ble unntatt. *Norges Røde Kors* så det som positivt at forbudet rammet private kontraktører som deltok direkte i fiendtlighetene:

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

*Det nasjonale statsadvokatembetet, Forsvarets høyskole og PST* støttet at lovforslaget rammet den som «deltar i militær virksomhet». *Det nasjonale statsadvokatembetet* mente at både hensynet til bevismuligheter og effektivitet talte for dette:

«Når det gjelder å knytte en person til en gruppering så vil forslaget forenkle beviskravet der en kan bevise at en person skal slutte seg til en av flere opprørsgrupperinger, men ikke nøyaktig hvilken. Det vil imidlertid fremdeles kreves at det bevises at vedkommende skal slutte seg til en eller annen militær gruppering i motsetning til å drive for eksempel humanitært arbeid utenfor militære rammer.

Bevismessig forenkling og effektivitet taler også med tyngde for at en velger alternativ 1 og «militær virksomhet» kontra det snevrere «tar aktivt del i fiendtlighetene». Skal bestemmelsen brukes også mot personer som er i ferd med å reise vil det å velge alternativ 2

gjøre bestemmelsen tilnærmet effektiv. Å bevise rollen i den militante grupperingen før man reiser ut er i praksis umulig. Som regel vil nærmere plassering i organisasjonen heller ikke bli bestemt før de mistenkte er under trening på stedet. Det vil også i etterkant være vanskelig å bevise rollen i detalj så lenge den væpnede konflikten pågår. Spesielt gjelder dette opprørsstyrker. En kan heller ikke se at det bør være noe mindre klanderverdig å delta i andre linje (støtte og hjelpefunksjoner) fremfor i fremste. Begge funksjoner er nødvendige for at en militær gruppering skal kunne fungere.»

*PST* la også vekt på behovet for effektivt å kunne strafforfølge overtredelser:

«Skal bestemmelsen bli et reelt og praktikabelt supplement til de bestemmelser vi allerede har, bør bestemmelsen ikke oppstille et krav om å skulle bevise hvilken rolle og hva den enkelte konkret har gjort i en væpnet konflikt, men knytte straffansvaret til deltakelse i militær virksomhet. Ved å velge dette kriteriet oppnår en også samsvar mellom bestemmelsene, ved at vilkåret militær virksomhet også er brukt i straffeloven 2005 § 128 (og i forslag til ny § 133).»

*Etterretningstjenesten, Forsvarsdepartementet, Generaladvokaten og Utenriksdepartementet* mente at straffebudet burde ramme direkte deltakelse i fiendtligheter. *Forsvarsdepartementet* viste til at dette tydeliggjorde at personer som utøvde sanitetstjeneste i konfliktområder, falt utenfor. *Generaladvokaten* viste til at medvirkningstillegget ville fange opp noen straffverdige handlinger og virksomheter som falt utenfor. *Etterretningstjenesten* pekte på at et generelt straffebud som kriminaliserte direkte deltakelse i fiendtligheter kunne støtte opp om de folkerettslige reglene om opptreden i væpnet konflikt:

«Selv om internasjonal humanitær rett ikke i seg selv forbyr sivile å delta direkte i fiendtlighetene (direct participation in hostilities), er det dette som etter nasjonal rett bør kriminaliseres og dermed indirekte støtte opp om distinksjonsprinsippet i krigens folkerett.»

*Riksadvokaten* mente at avgrensingen av hvilke typer deltakelse som skulle omfattes, måtte bygge på rolle-nøytrale kriterier som la til rette for en enkel og praktisk anvendbar bestemmelse, for

eksempel «slutter seg til en gruppe som deltar i væpnet konflikt»:

«En sondring mellom ulike roller og former for deltagelse innenfor en og samme gruppe i en væpnet konflikt, innebærer en spissing av kriminaliseringen i den forstand at man søker å ramme de antatt farligste individene – de med strids- og våpenerfaring. Samtidig skapes en betydelig bevismessig utfordring, og kravet til individualisering av hvordan deltakelsen har kommet til uttrykk vil kunne undergrave formålet med bestemmelsen, ettersom det i praksis er ytterst krevende å skulle føre bevis for hva den enkeltes rolle og aktivitet *egentlig* har bestått i. Dette kommer ytterligere på spissen når kamphandlingene finner sted i utilgjengelige områder som i Syria og Irak. I noen grad vil bevis – som følge av en bred, omfattende og metodebasert etterforskning – kunne la seg fremskaffe, likevel slik at oppmerksomheten vil flyttes vekk fra om vedkommende er radikalisert og har sluttet seg til f.eks. ISIL, og over til spørsmålet om hva påtalemyndigheten er i stand til å føre av bevis omkring vedkommendes spesifikke *rolle*.»

*International Law and Policy Institute* var kritisk til begge de foreslåtte kriteriene – «deltakelse i militær virksomhet» og «tar aktivt del i fiendtlighetene» – idet referansen til folkerettslig terminologi etter deres syn førte til at straffebestemmelsen ikke ble helt treffende. På den annen side mente de det også ville være uheldig å etablere en strafferettslig praksis som ikke sammenfalt med folkerettens grensedragninger:

«Dersom man legger seg nært opptil folkerettens terminologi (aktiv og direkte deltagelse), risikerer man et svært snevert forbud som kun gjelder dem som lovlig kan utsettes for bruk av dødelig makt i en kampsituasjon (militære mål). Dette blir for begrenset i forhold til det lovforslaget ønsker å ramme. På den annen side er det høyst betenkelig å benytte folkerettsterminologi som henspiller på skillet mellom lovlige mål og personer beskyttet mot direkte angrep dersom man anlegger en mye videre fortolkning av hvem som omfattes av straffebudet.

En del typer konfliktrelaterte aktiviteter av humanitær karakter som minerydding, vil under folkeretten ofte falle inn under det snevre begrepet for aktiv deltagelse i stridighetene (militært mål). Slik aktivitet skal formo-

dentlig ikke forbys, og vil måtte ekskluderes. Her må det antas at *formålet* med aktiviteten vil være avgjørende. I så fall vil et formålselement måtte inkluderes.»

*Forsvarsdepartementet, PST, riksadvokaten og Utenriksdepartementet* støttet ikke at det ble innført et skille på grunnlag av den stridende gruppens grad av organisering og kontroll. *Forsvarsdepartementet, PST og Utenriksdepartementet* begrunnet dette med at faren for radikalisering var like stor uansett organisering. Etter *riksadvokatens* syn kunne en rettslig sondring basert på ulike typer militær deltagelse i væpnede konflikter bli oppfattet som innblanding i andre staters indre anliggender. Dette ville det dessuten bli meget vanskelig å føre bevis for. *Forsvarsdepartementet* og *PST* delte denne bekymringen for bevismulighetene. *PST* pekte dessuten på at en avgrensning mot opprørsgrupper ville medføre manglende samsvar mellom straffansvaret etter lovforslaget og humanitærretten.

*PST* mente at det ikke skulle tillegges rettslig betydning hvorvidt den militære deltagelsen var «aktverdig» eller ikke. *PST* pekte imidlertid på at bestemmelsen burde åpne for å unnta fra straffansvar visse ikke-statlige styrker som kjempet en legitim kamp, for eksempel frigjøringsbevegelser eller motstandsbevegelser ved invasjon eller okkupasjon:

«Også fordi nevnte ikke-statlige styrker vil kunne anses som lovlig stridende etter humanitærretten kan en – i likhet med avgrensninger mot statlige styrker – argumentere med at en ikke bør risikere straff etter norsk lovgivning for å delta i slike styrker. En kan også tenke seg andre situasjoner der opprørsgrupper oppfattes å kjempe en rettmessig kamp på vegne av en befolkning. I høringsnotatet savnes en nærmere drøftelse av hvordan utfordringen med å unngå at bestemmelsen får for mange utilsiktede konsekvenser kan løses utover en henvisning til opportunitetsprinsippet. Én mulighet er å innta en generell avgrensningsmarkør i bestemmelsen. En annen mulighet er at bestemmelsen åpner for å gjøre unntak.»

Også *Forsvarets høgskole* mente at det var behov for en slik regel:

«Det er imidlertid viktig å fremheve her at styrker som faller inn under Første tilleggsprotokoll til Genevekonvensjonene artikkel 1 (4) (frigjøringskrigere) bør være unntatt på linje

med statlige styrker. Dette er styrker som gis partsstatus på linje med en stat og gir konflikten status som en internasjonal væpnet konflikt. Til tross for at bestemmelsen er omstridt internasjonalt er det vanskelig å forsvare en annen løsning så lenge Norge er part til Første tilleggsprotokoll.»

*Utenriksdepartementet* foreslo at vektlegging av hvorvidt den militære deltakelsen var «aktverdig» kunne synliggjøres i en særlig påtaleregulering:

«[V]urderingen av hva som utgjør aktverdig og mindre aktverdig kamp til enhver tid vil avhenge av skjønsmessige og dels politiske vurderinger. Et slikt objektive kriterium vil imidlertid innebære at straffebudet også rammer personer som deltar i militær virksomhet i væpnet konflikt uten noen form for terrorforsett, og som i enkelte tilfeller kan anses å handle på grunnlag av nødvergebetraktninger. Personer hjemmehørende i Norge kan eksempelvis anse det som maktpåliggende å delta i militær virksomhet i væpnet konflikt, for det formål å beskytte familiemedlemmer eller andre som er utsatt for alvorlig og overhengende trussel fra en fremrykkende statlig eller ikke-statlig aktør som anvender brutale metoder. Det er ikke gitt at slik deltakelse i militær virksomhet i væpnet konflikt vil kunne anses straffri som nødvergehandling, selv om dette kan være en aktuell vurdering for påtalemyndighet og domstoler. I lys av påtalemyndighetens diskresjonære myndighet, og som følge av behovet for en objektivisert gjerningsbeskrivelse, vil *Utenriksdepartementet* likevel støtte forslaget om ikke å innta i straffebestemmelsen et eksplisitt unntak for slike tilfeller.

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

Å la påtale være forbeholdt tilfeller hvor allmenne hensyn tilsier det, ble støttet av *Det nasjonale statsadvokatembetet* som uttalte:

«Allmenne hensyn vil her knytte seg til straffebudets begrunnelse om å forebygge radikaliserings og fremmedkrigervirksomhet. Embetet ser dette som et interessant forslag. Det vil innskrenke påtalemyndighetens skjønn og gjøre opportunitetsprinsippet for denne bestemmelsen mer stringent og forutberegnelig. Samtidig som det ikke inntas beviskrevende vilkår i lovteksten som hindrer effektiviteten.

Det forutsettes at domstolene, som ved dagens ordning, ikke kan overprøve påtalemyndighetens vurdering av om allmenne hensyn foreligger.»

Dersom bestemmelsens virkeområde ikke skulle begrenses til forskriftsfastsatte konfliktområder, foreslo *riksadvokaten* subsidiært følgende utforming av forbudet mot deltakelse i væpnet konflikt:

*«Norsk statsborger eller annen person hjemmehørende i riket, som i utlandet slutter seg til en gruppe som tar aktivt del i væpnet konflikt, straffes med fengsel i 6 år.*

*Den som har forsett om å fullbyrde et lovbrudd som nevnt i første ledd, og påbegynner sin reise til konfliktområdet eller foretar andre handlinger som legger til rette for og peker mot gjennomføringen, straffes for forsøk som etter § 51. Medvirkning straffes på samme måte.*

*Kongen kan ved forskrift bestemme at forbudet i første ledd ikke skal gjelde for nærmere bestemte konflikter.»*

Forslaget til annet ledd om forberedelsesansvar ble begrunnet slik:

«*Riksadvokatens utgangspunkt er at en eventuell straffebestemmelse, med de alminnelige betenkeligheter som gjelder ved nykriminalisering som bakteppe, må legges til rette for en effektiv strafforfølgning. Videre bør bestemmelsen helst ikke utelukkende ha et reaktivt preg (straff i etterkant), men også hindre at radikaliseret ungdom reiser ut. Det er uheldig hvis det nå vedtas bestemmelser som i praksis medfører at politi- og påtalemyndighet passivt må iakttas norske statsborgere som reiser til krigsområder. Det å stanse personer allerede på Gardermoen, i det de skal forlate kongeriket, vil kreve et utvidet straffansvar for forsøk, og selvsagt forutsette mulighet til å kunne føre bevis for dette. Etter riksadvokatens syn bør departementet vurdere å innføre en bestemmelse etter modell av straffeloven § 147a siste ledd. Dette vil på ingen måte være tilstrekkelig*

til å dekke opp alle typetilfeller, men vil kunne føre til en noe forenklet bevissituasjon, og bidra til å realisere et hovedelement i sikkerhetsrådsresolusjon 2178 – nemlig avverge at noen reiser for å delta i en væpnet konflikt.»

*Generaladvokaten* og *PST* tok også til orde for at det burde vurderes å kriminalisere forberedelses handlinger etter mønster av straffeloven § 131 tredje ledd. *PST*s erfaring fra etterforskning av personer for overtredelse av forbudet mot deltakelse i terrororganisasjoner, viste at det var vanskelig å gripe inn på et så tidlig stadium at noen kunne forhindres i å legge ut på reise med et slikt formål.

*Oslo politidistrikt* var positiv til medvirkningsbestemmelsen men foreslo at det burde vurderes om «finansiering/økonomisk støtte til» burde legges til.

*Oslo statsadvokatembeter* mente at strafferammen muligens var for høy siden bestemmelsen kun gjaldt straffansvar uten ansvar for enkelthandlinger.

### 6.3.3 Særlig om forbundsbestemmelsen

Færre høringsinstanser hadde merknader til forbundsbestemmelsen. Det var noe bekymring knyttet til om den i praksis ville forhindre utreise i strid med forbudet mot deltakelse. Alternativt ble det foreslått å kriminalisere forberedelser til reising eller inngåelse av samarbeid med noen om ulovlig deltakelse i væpnet konflikt.

*Det nasjonale statsadvokatembetet*, *Oslo politidistrikt* og *PST* var generelt positive til lovforslaget. *Utenriksdepartementet* uttalte på sin side følgende under henvisning til FN's sikkerhetsråds resolusjon 2178:

«Det vises i denne sammenheng til at kriminalisering av reiser, og forsøk på reiser med hensikt å begå fremmedkrigervirksomhet, er et sentralt operativt element i sikkerhetsrådsresolusjon 2178 av 24. september 2014 [...]. Forslaget om kriminalisering av deltakelse i militær virksomhet i væpnet konflikt vil bidra til å effektivisere norsk oppfyllelse av resolusjonens krav.»

Om forholdet mellom forbundsbestemmelsen og FN-resolusjonens bestemmelser om reising, skrev *Utenriksdepartementet* videre:

«Dette er tiltak som i noen større grad enn forbund om, og forsøk på terrorvirksomhet og

forbund om deltakelse i militær virksomhet i væpnet konflikt griper inn på forberedelsesstadiet. Et spisset straffebud som retter seg mot reiser og forsøk på reiser med fremmedkrigerhensikt, kan videre tenkes å utvide politi og påtalemyndighets tilgjengelige verktøy for å forebygge og stanse slike reiser. Det kan være hensiktsmessig å utrede et slikt straffebud nærmere, men Utenriksdepartementet overlater en endelig vurdering av dette til Justis- og beredskapsdepartementet.»

*Riksadvokaten* var positiv til hensynene bak forslaget, men kritisk til om det ville ha den ønskede effekten:

«Dette har sammenheng med bevismessige utfordringer og behovet for metodetilgang. Riksadvokaten antar at en utvidet forsøksbestemmelse [...] vil være av større praktisk betydning for politi- og påtalemyndigheten. For det tilfellet at bestemmelsen vedtas i sin nåværende form, bør strafferammen vurderes hevet. Forbund om grovt ran (straffeloven § 269 nr. 1) straffes eksempelvis med fengsel i inntil 3 år, hvilket kan være et veiledende sammenlikningsgrunnlag.»

Også *Det nasjonale statsadvokatembetet* mente at strafferammen burde være på fengsel i inntil 3 år. *PST* mente at overtredelsens straffverdighet tilsa at strafferammen burde ligge vesentlig høyere enn fengsel i ett år.

*Kripos* så at denne bestemmelsen kunne forhindre deltakelse i militær virksomhet men mente at det forutsatte at det ble tilrettelagt for etterforskning gjennom økt tilgang på etterforskningsmetoder.

*Oslo politidistrikt* mente at begrepet «forbund» burde endres:

«Bruk av begrepet «forbund» i forslagene til ny strl §[...] 133 b) bør vurderes endret. Beviskravene knyttet til «forbundsbegrepet» har i praksis vist seg nokså strengt og for å oppnå hensikten med straffeforslaget bør kravene til å oppfylle det straffbare her ligge i et noe løsere/mindre forpliktende definert samarbeid. Det foreslås derfor at kravet til å ha inngått forbund erstattes med «å inngå samarbeid med.»»

*PST* støttet forslaget til stedlig virkeområde.

*Forsvarets høgskole* var kritisk til å kriminalisere planlegging og fryktet at bevissituasjonen ble minst like vanskelig som i terrorsituasjoner.

## 6.4 Departementets vurdering

### 6.4.1 Forslag og bakgrunn

Departementet foreslår å kriminalisere militær deltakelse i væpnede konflikter i utlandet, av personer som verken har status som stridende med privilegier etter humanitærretten, eller kjemper på vegne av en stat, jf. forslaget til straffeloven ny § 145. Forbudet foreslås gitt anvendelse på militær deltakelse i både internasjonale og ikke-internasjonale konflikter. Forbudet er ment rettet mot norske borgere og personer bosatt i Norge.

Det sentrale formålet er å hindre at personer drar ut som fremmedkrigere og kommer tilbake voldelig radikaliserede og som en mulig trussel mot sikkerheten i Norge. Men det er også et mål å hindre at norske statsborgere eller personer bosatt her skal delta i væpnet konflikt i utlandet som stridende uten privilegier, eller uten å slutte seg til en stats hær.

Det er riktig at straffeloven § 136 a, om kvalifisert deltakelse i terrororganisasjoner, vil kunne ramme deltakelse i væpnet konflikt for mange svært brutale og radikaliserende miljøer. Samtidig synes brutaliteten også å være utbredt i andre organisasjoner som nok vil falle utenfor bestemmelsen.

Terrorbestemmelsene kommer i stor grad til anvendelse i en væpnet konflikt, jf. punkt 3.2.5. Det kan likevel være vanskelig å skulle føre bevis som oppfyller vilkårene etter disse bestemmelsene, og det gjelder særlig i en konfliktsituasjon. Forslaget om å kriminalisere deltakelse i væpnet konflikt utelukker uansett ikke at reglene om terrorlovbrudd kan komme til anvendelse, jf. punkt 6.4.9 om konkurrens.

Forslaget fra Røde Kors om å kriminalisere kvalifisert medlemskap i grupper som begår folkemord, forbrytelser mot menneskeheten eller krigsforbrytelser, vil ramme både stridende uten privilegier og stridende med privilegier. Det kan dermed gi også stridende uten privilegier et incitament til å følge humanitærretten. Samtidig fremstår det som ytterst krevende å strafforfølge noen for overtredelse av en slik bestemmelse. Langt på vei vil man støte på de samme begrensninger som ved strafforfølgningen av overtredelser av alminnelige straffebud, herunder straffeloven § 136 a om aktiv deltakelse i terrororganisasjoner. Idet siktemålet med forslaget her er en effektiv bestemmelse om deltakelse i militær virksomhet i en væpnet konflikt, ser departementet derfor ikke forslaget om å kriminalisere kvalifisert medlemskap i grupper som begår folkemord mv. som et

like praktisk alternativ. Men eventuelle holddepunkter for at deltakelsen har skjedd i grupper som begår krigsforbrytelser mv., eller fravær av slike holddepunkter, vil være relevant i vurderingen av om allmenne hensyn tilsier påtale, jf. straffeloven § 5 og punkt 6.4.3 nedenfor.

Allerede i dag vil de fleste stridshandlinger begått i en væpnet konflikt i utlandet, av personer som ikke har status som stridende med privilegier etter humanitærretten, kunne strafforfølges i Norge etter alminnelige straffebud. Det er likevel utfordrende å føre bevis for konkrete enkelthandlinger som foretas i en uoversiktlig konfliktsituasjon i utlandet. En regel som foreslås vil kunne bidra til å effektivisere strafforfølgningen av nordmenn som foretar allerede ulovlige stridshandlinger i utlandet. Forbudet vil dessuten gi klart uttrykk for at samfunnet ikke aksepterer at nordmenn reiser til utlandet for å delta i grove voldshandlinger i en væpnet konflikt. Det kan ikke utelukkes at et nytt forbud vil kunne oppfattes negativt av enkelte grupper i samfunnet. Etter departementets syn er det likevel ikke et alternativ å la den strafferettslige reguleringen i praksis åpne for at personer kan reise til konfliktområder, begå eller bidra til alvorlige voldslovbrudd der, og siden returnere til Norge som en sikkerhetsrisiko, samtidig som de kun i liten grad risikerer straff. Forslaget til straffeloven ny § 145 tar derfor både sikte på å motvirke at noen reiser ut med slikt formål, og på å effektivisere strafforfølgningen av de som måtte returnere fra deltakelse i væpnet konflikt.

### 6.4.2 Objektiv utforming

Departementet har vurdert som et alternativ til et generelt forbud mot deltakelse i væpnet konflikt, et forbud begrenset til grupper, konflikter eller områder som regjeringen peker ut, jf. omtale av fullmaktsloven fra 1937 i punkt 6.1. Dette ville åpnet for begrenset anvendelse av forbudet i tråd med det praktiske behovet til enhver tid. På den annen side kunne en slik regel bidratt til internasjonalt press mot regjeringen om bruk eller ikkebruk av forbudet. Hvordan et slikt forbud forvaltes av regjeringen ville også kunne ha utilsiktede eller uønskede signalvirkninger nasjonalt og internasjonalt. En begrensning av forbudet til visse grupper, kunne nok i mange tilfeller unntatt den som kjemper for en «aktverdig sak» fra straffansvar. På den annen side kan det være delte meninger om hvilke grupper som kjemper for en «aktverdig sak». Selv om det skulle være enighet om at en gruppering kjemper en aktverdig kamp, kan gruppens karakter endres over tid. Dessuten

vil de enkelte stridshandlingene uansett kunne være straffbare etter andre straffebud, uansett hvilket formål de er foretatt med sikte på. En begrensning til enkelte områder eller konflikter ville heller ikke hindret forbudet i å ramme noen som kjemper for en «aktverdig sak». På den samme slagmarken kan det være grupperinger som har mer «aktverdige formål» enn andre.

Departementet har kommet til at et forbud mot deltakelse i væpnet konflikt, må utformes etter mest mulig objektive kriterier. Forbudet kan dermed i noen tilfeller komme til å ramme stridsdeltakelse som noen vil betrakte som «aktverdig». Etter departementets syn er det likevel ikke et alternativ å forsøke å utforme forbudet slik at «aktverdig» stridsdeltakelse unntas. Det kan ikke være avgjørende for domstolens vurdering av om et tilfelle av deltakelse i væpnet konflikt er straffbart, om deltakelsen har skjedd på vegne av en sak mange kan sympatisere med. Dessuten vil konkrete stridshandlinger som måtte bli foretatt i slik stridsdeltakelse som rammes av forbudet, i all hovedsak allerede være straffbare etter gjeldende rett, uavhengig av om striden var for en god sak. Også handlingene foretatt av personer i ulike støttefunksjoner, vil kunne være straffbare som medvirkning til slike stridshandlinger. Slik forbudet foreslås utformet, innebærer det dermed i liten grad en utvidelse av hva slags stridsdeltakelse som er straffbar. Det nye er at forbudet knytter straffansvar til selve deltakelsen i militær virksomhet i en væpnet konflikt, og ikke til konkrete stridshandlinger eller medvirkningshandlinger.

Det kan likevel være kontroversielt å straffefølge en person som har deltatt i en væpnet konflikt, dersom deltakelsen kan betraktes som «aktverdig» eller for en sak mange sympatiserer med. For mange vil det for eksempel være urimelig å straffe noen som drar ut for å beskytte en befolkningsgruppe eller en landsby som ikke klarer å beskytte seg selv mot en fiende – det være seg et brutalt regime, en brutal opprørsbevegelse eller en terrorgruppering som kjemper for å overta makten. Et slikt dilemma vil imidlertid kunne oppstå både for straffefølgning av konkrete stridshandlinger som vil være straffbare allerede etter gjeldende rett, og selve deltakelsen som vil være straffbar etter forslaget her.

I en slik situasjon kan det likevel ikke utelukkes at stridshandlinger kan være straffrie som nødvergehandlinger, jf. straffeloven § 18 første ledd:

«En handling som ellers ville være straffbar, er lovlig når den

a) blir foretatt for å avverge et ulovlig angrep,

b) ikke går lenger enn nødvendig, og

c) ikke går åpenbart ut over hva som er forsvarlig under hensyn til hvor farlig angrepet er, hva slags interesse som angrepet krenker, og angriperens skyld.»

Om denne straffrihetsgrunnen kommer til anvendelse på stridshandlinger i en væpnet konflikt vil måtte bero på de konkrete omstendigheter, men det vil nok forutsette en nokså ekstraordinær situasjon. Det vil antakelig kunne ha betydning om vedkommende har sluttet seg til en gruppe som generelt overholder humanitærrettens regler om opptreden i væpnet konflikt, om kampen er motivert av forsvar eller om den har mer offensive formål, og om rettsgodet som forsvares er sivilbefolkning eller mer politiske mål. Om vilkårene ikke er oppfylt kan dette likevel være forhold som kan trekke i formildende retning ved straffutmålingen, jf. straffeloven § 78, og som kan føre til at straffen kan settes til en mildere straffart, jf. straffeloven § 80.

Hvis de enkelte stridshandlingene må anses straffrie som nødvergehandlinger, kan det tenkes at deltakelsen i væpnet konflikt ikke kan anses «rettsstridig», og dermed ikke være straffbar etter forslaget til straffeloven § 145 (se nedenfor om rettsstridsreservasjonen). I et tilfelle hvor stridshandlinger anses foretatt i nødverge, vil selve deltakelsen som rammes av forslaget her, også kunne være straffri som nødrett, jf. straffeloven § 17:

«En handling som ellers ville være straffbar, er lovlig når

a) den blir foretatt for å redde liv, helse, eiendom eller en annen interesse fra en fare for skade som ikke kan avverges på annen rimelig måte, og

b) denne skaderisikoen er langt større enn skaderisikoen ved handlingen.»

En vurdering av disse vilkårene vil antakelig måtte følge de samme hovedlinjer som er skissert ovenfor for nødverge.

#### 6.4.3 Påtalen

Forslaget til straffeloven § 145 gjelder kun væpnede konflikter i utlandet. Det vil dermed være en høyere terskel for påtale av overtredelser av forbudet, enn det som ville fulgt av hovedregelen i straffeprosessloven § 62 a første ledd. Påtale av handlinger som er begått i utlandet, skal bare skje når «allmenne hensyn» taler for det, jf. straffeloven § 5 siste ledd. Dette innebærer at hvorvidt

deltakelse i væpnet konflikt i utlandet skal forfølges strafferettslig, må vurderes særskilt. Med «allmenne hensyn» menes det offentliges interesse i å forfølge forholdet. I utgangspunktet skal det utvises en viss tilbakeholdenhet med å påtale lovbrudd begått i utlandet, men for øvrig skal påtalemyndigheten foreta en bred skjønnsmessig, objektiv vurdering av saken.

Et sentralt moment for om allmenne hensyn tilsier påtale, er handlingens grovhet. Det vil for eksempel være større grunn til å forfølge deltakelse direkte i stridigheter for grupper som er kjent for å være særlig brutale, for eksempel ved gjentatte angrep på sivile eller henrettelser av fanger, fremfor deltakelse i styrker som i stor grad overholder humanitærrettens regler. Selv om det ikke er et vilkår for straff at konkrete handlinger kan bevises, vil det kunne ha betydning for påtalevurderingen dersom vedkommende kun har utført støttefunksjoner som å lage mat og holde vakt. Et annet viktig moment er i hvilken grad norske interesser er berørt, for eksempel om vedkommende kan være en trussel mot rikets sikkerhet, eller utgjøre en terrortrussel. Det vil også være relevant å se hen til gjerningspersonens tilknytning til Norge. Selv om vedkommende måtte regnes som norsk statsborger eller som person med bosted i Norge, jf. straffeloven § 5 første ledd, kan den reelle tilknytningen til Norge være svak. Det vil også være et viktig moment om strafferettslig forfølgelse i det enkelte tilfellet kan antas å ville ha en allmennpreventiv effekt, det vil si om forfølgelsen kan antas å motvirke at flere drar ut for å delta i væpnet konflikt. Det må legges betydelig vekt på om deltakelsen har skjedd på vegne av særlig voldelig radikaliserede grupper, og om vedkommende selv er voldelig radikaliseret og dermed kan utgjøre en fare. Det skal også legges vekt på om lovbruddet har pågått lenge, og eventuelt om vedkommende har reist flere ganger. Om stridshandlingene er opphørt og opprørere innrømmet amnesti etter annen tilleggsprotokoll artikkel 6 nr. 5, vil også dette være en faktor som inngår i vurderingen av om påtale skal tas ut.

I tillegg vil påtalemyndigheten, på vanlig måte, måtte være av den formening at deltakelsen kan bevises utover enhver rimelig tvil, og at ikke ulike straffrihetsgrunner eller rettsstridsreservasjonen får anvendelse. Påtalemyndigheten skal uansett foreta en objektiv vurdering av saken. Rene politiske vurderinger av om lovbrøtteren kjempet for en aktverdigg sak, er ikke relevant for påtalemyndighetens vurdering av påtalespørsmålet. Vurderingen av om «allmenne hensyn» foreligger, overprøves ikke av domstolene. For øvrig må påtale-

myndigheten allerede i dag foreta lignende vurderinger hvis det er spørsmål om å ta ut tiltale for konkrete stridshandlinger foretatt i utlandet, etter de alminnelige straffebudene i gjeldende rett.

#### 6.4.4 Virkeområdet

Departementet foreslår at forbudet skal gjelde deltakelse i både internasjonale og ikke-internasjonale væpnede konflikter. En straffebestemmelse som ikke beror på forståelsen av humanitærrettens skille mellom internasjonal og ikke-internasjonal væpnet konflikt, er det som best vil ivareta de hensyn forslaget bygger på. Grensen vil imidlertid fortsatt ha relevans når det skal tas stilling til om medlemmer av en opprørsbevegelse som tilfredsstillende visse krav til organisering mv. skal anses som stridende med privilegier, jf. punkt 3.2.3.

I *internasjonale væpnede konflikter* vil straffeloven § 2 om folkerettslige begrensninger, herunder straffritaket som følger av humanitærretten, innebære at deltakelse som stridende med privilegier, vil gå klar av forbudet. Dette følger i og for seg også av rettsstridsreservasjonen som er inntatt i bestemmelsen.

Mot en bestemmelse som kriminaliserer deltakelse av stridende uten privilegier, har det fra høringsinstansene vært anført at dette innebærer å ta stilling i konflikten. Det har også vært anført at innføringen av straffebestemmelser som grovt sett kun rammer ikke-statlige styrker, vil fjerne et incitament hos slike styrker til å følge humanitærretten. Det anføres dermed at lovforslaget med andre ord vil forsterke den allerede eksisterende asymmetrien i konfliktsituasjoner der noen av partene er stridende uten privilegier.

I internasjonale væpnede konflikter er det etter departementets syn vanskelig å oppfatte en bestemmelse som følger grensen for stridende med privilegier, som innblanding i indre anliggende eller som å holde med en part i konflikten. Allerede i dag kan stridende uten privilegier straffes for handlinger de begår i den væpnede konflikten etter alminnelige straffebud, mens tilsvarende handlinger begått av stridende med privilegier kan være straffrie som stridshandlinger, jf. straffeloven § 2. Lovforslaget er dessuten ment å være rettet mot norske borgere og personer bosatt i Norge. Det innebærer ikke en generell kriminalisering av deltakelse i væpnet konflikt på vegne av ikke-statlige styrker.

Avgrensningen av forbudet mot stridende med privilegier, vil i all hovedsak omfatte statlige styrker i en internasjonal væpnet konflikt. Også med-

lemmer av visse væpnede styrker som ikke opptrer på vegne av en stat, som en frigjøringsbevegelse og visse organiserte motstandsbevegelser (første tilleggsprotokoll artikkel 1 nr. 4) og deltakere i spontan motstand mot invasjon, kan ha krav på straffrihet etter humanitærretten, jf. punkt 3.2.3. Også deltakelse i slike styrker vil dermed falle utenfor forbudet.

At slik stridsdeltakelse vil gå klar av forbudet, følger som nevnt allerede av kravet på strafferettslig immunitet etter humanitærretten, jf. straffeloven § 2. Samtidig er det heller ikke tungtveiende grunner for å kriminalisere slik deltakelse. Stridende parter er forpliktet til å påse at handlingene er i samsvar med humanitærrettens regler, jf. punkt 3.2.1 og eventuelt også de grunnleggende menneskerettighetene, jf. punkt 3.2.4. Som medlem av en militær organisasjon er stridende med privilegier normalt underlagt et disiplinærsystem som er tuftet på grunnleggende prinsipper som distinksjon, militær nødvendighet, humanitet og proporsjonalitet. Handlinger som overskrider grensen for lovlige stridshandlinger, kan forfølges overfor stridende med privilegier på linje med stridende uten privilegier.

I *ikke-internasjonale væpnede konflikter* kommer humanitærretten til anvendelse i mer begrenset utstrekning – blant annet vil ikke enkelte grupper stridende ha krav på immunitet for stridshandlinger som i og for seg er i tråd med humanitærretten. Alle som deltar kan således i utgangspunktet holdes strafferettslig ansvarlig for stridshandlinger etter alminnelige straffebud. På den annen side strafffølger ikke stater sine egne soldater for ellers lovlige stridshandlinger i en slik situasjon. For øvrig vil medlemmer av statlige styrker også i en ikke-internasjonal væpnet konflikt være underlagt ansvarlig kommando og et disiplinærsystem som er tuftet på distinksjon, militær nødvendighet, humanitet og proporsjonalitet. I praksis vil det derfor være asymmetri også i slike ikke-internasjonale konflikter.

Etter departementets syn bør en naturlig konsekvens være at anvendelsesområdet for forbudet mot deltakelse i ikke-internasjonale konflikter, avgrenses mot deltakelse på vegne av statlige styrker. I utgangspunktet er det legitimt for en stat å bruke makt i en ikke-internasjonal væpnet konflikt på eget territorium. Et helt generelt forbud mot deltakelse i en ikke-internasjonal væpnet konflikt kunne dessuten rammet norske styrker som bistår et annet lands regjering i å håndtere intern uro og konflikt. Hensynet til å forhindre voldelig radikaliserings antas dessuten ikke i samme grad å være til stede ved deltakelse i en stats hær.

Et forbud som kun rammer deltakelse på vegne av ikke-statlige aktører, vil likevel kunne ha som konsekvens at det ikke rammer stridsdeltakelse på vegne av en stat få vil sympatisere med, for eksempel et undertrykkende regime. Vilkårene for straff kan imidlertid vanskelig utformes på en måte som vil ramme slike tilfeller. Også på dette punkt er det etter departementets syn nødvendig å utforme objektive vilkår. Dessuten vil stridshandlinger som går utover humanitærrettens regler for opptreden i strid, kunne strafffølges som blant annet krigsforbrytelser, selv om gjerningspersonen deltok på vegne av statlige styrker. Etersom deltakelse i en statlig styrke i en ikke-internasjonal konflikt, ikke vil omfattes av straffrihetsgrunnen for stridende med privilegier, må et unntak for slik deltakelse fremgå uttrykkelig av bestemmelsen. Ved at deltakelse «på vegne av» statlige styrker unntas etter forslaget, er det ikke nødvendig å formelt sett være del av de aktuelle statlige styrkene – også støttefunksjoner vil unntas.

I høringsnotatet ble det foreslått at også deltakelse i visse ikke-statlige styrker skulle unntas. Det ble blant annet vist til at enkelte styrker kan ha en organisering og struktur som innebærer både evne og vilje til å etterleve reglene for opptreden i væpnet konflikt. Departementet følger ikke opp dette i forslaget til straffeloven § 145. En slik avgrensning ville gjøre både de rettslige og bevismessige vurderingene kompliserte, og forbudet vanskelig å håndheve. Grensen for hvilken deltakelse som vil kunne medføre straffansvar, ville også blitt mer uklar. Departementet legger uansett til grunn at allmenne hensyn sjelden vil tilsi at eventuelle lite straffverdige overtredelser, påtales, jf. straffeloven § 5 siste ledd.

I utgangspunktet går lovforslaget lenger enn humanitærretten, som ikke rommer et forbud mot deltakelse for stridende uten privilegier. Enkelte høringsinstanser har stilt spørsmål ved det straffverdige i selve deltakelsen og behovet for nykriminalisering. Graden av nykriminalisering er imidlertid begrenset, ettersom norsk rett allerede rammer de fleste stridshandlinger begått av stridende uten privilegier. Lovforslaget åpner derfor vel så mye for mer effektiv håndheving av gjeldende rett, som nykriminalisering av hittil lovlige forhold.

#### 6.4.5 Vilkårene

En bekymring enkelte høringsinstanser har gitt uttrykk for, er at vilkårene i forbudet blir så generelt utformet at det ikke kan ses bort fra at det vil ramme forhold som ikke er kriminalisert i dag, og



som man heller ikke ønsker å kriminalisere. For eksempel den som driver med minerydding for å hjelpe sivilbefolkningen, journalister som deltar for å kunne rapportere om forholdene, og personer som i større eller mindre grad er tvunget til å delta eller hindret fra å forlate konfliktområdet. Enkelte slike forhold vil imidlertid falle utenfor allerede som følge av at deltakelsen ikke er i virksomhet som kan karakteriseres som «militær», se nærmere om dette vilkåret nedenfor. Departementet foreslår dessuten å supplere forbudet med en generell rettsstridsreservasjon. Siktemålet er å klargjøre at straffebestemmelsen må leses med forbehold for situasjoner som det ikke har vært meningen å ramme med straff.

Forbudet foreslås å gjelde den som «deltar i militær virksomhet» i en væpnet konflikt. Vilket skal forstås på samme måte som i straffeloven § 128 annet punktum og forslaget til § 146. Det valgte kriteriet skiller ikke mellom ulike former for militær virksomhet, og er således et klart signal om at deltakelse i væpnet konflikt er forbudt. Formuleringen antas også å bidra til å effektivisere muligheten til å gripe inn mot stridsdeltakelse i væpnet konflikt i utlandet, siden konkrete lovbrudd, for eksempel drap, i praksis har vist seg å være vanskelig å straffefølge.

Det er nok riktig at mer presise begreper som «direkte deltakelse», «slutter seg til en gruppe som deltar i væpnet konflikt» og «aktiv deltakelse i fiendtlighetene», på ulikt vis kan være tilstrekkelig for å ramme de mest straffverdige formene for stridsdeltakelse. Målet med lovforslaget er imidlertid bredere, idet det også går ut på å hindre voldelig radikaliserings og mer generell rekruttering til væpnet konflikt i utlandet. Økt grad av konkretisering medfører dessuten svekket mulighet til straffefølgelse. En konkretisering av hva slags deltakelse som rammes, kan endelig oppfattes som at visse typer bidrag i en væpnet konflikt er tillatt, som å forsyne stridende med mat, klær, ammunisjon og lignende støtte. Det kan ikke ses bort fra at personer som har en mer tilbaketrasket rolle, også utsettes for voldelig radikaliserings. De bidrar dessuten på sin måte, idet de som deltar direkte i stridighetene vil ha nytte av og langt på vei kunne være avhengige av denne innsatsen. På den annen side er det klart at bistand som nødhjelp, sivil sanitetstjeneste og helsetjenester som primært er rettet mot sivilbefolkningen, faller utenfor. For øvrig vil delaktighetens karakter og grad inngå som relevante momenter i vurderingen av om det foreligger «allmenne hensyn» for å påtale forholdet, jf. straffeloven § 5 og punkt 6.4.3 ovenfor.

Straffebestemmelsen rammer medvirkning, jf. straffeloven § 15. Medvirkning kan være både fysisk og psykisk. Ulike former for finansiell bistand kan også rammes. Anvendelsesområdet for hvilke handlinger som rammes av bestemmelsen, er dermed vidt, men rettstridsbegrensningen vil unnta legitime handlinger som det ikke er riktig å ramme med straff etter forslaget. Et eksempel kan være hvor medlemmer av en væpnet gruppe kjøper dagligdagse varer og tjenester av næringsdrivende i det aktuelle området. Dersom en nordmann skulle drive innenfor slik næringsvirksomhet som ikke er særskilt rettet mot en væpnet gruppes militære virksomhet, skal dette normalt ikke anses som en straffbar medvirkning til deltakelse i væpnet konflikt. Det samme gjelder sivil sanitetstjeneste og annen humanitær bistand som ikke er «militær virksomhet».

#### 6.4.6 Anvendelse i utlandet

Forslaget til straffeloven § 145 første ledd er etter ordlyden begrenset til utlandet. Dersom væpnet konflikt skulle oppstå i Norge, vil i stedet regler i blant annet straffeloven kapittel 17, som verner om Norges selvstendighet og andre grunnleggende nasjonale interesser, være aktuelle. Bestemmelsen må ses i sammenheng med forslaget om å føye til en henvisning i straffeloven § 5 første ledd nr. 10. Det tydeliggjør at bestemmelsen rammer handlinger begått i utlandet.

Bestemmelsen er ment å være rettet mot norske statsborgere og personer som er bosatt her. Som fremhevet i høringsnotatet kan dette tenkes å ha enkelte urimelige utslag. Et eksempel er hvor en nordmann som har deltatt i væpnet konflikt reiser til Norge sammen med en utenlandsk kampefelle. Den utenlandske kampefellen vil kunne representere en like stor fare for det norske samfunnet. Å gi forbudet generell anvendelse på utlendinger antas imidlertid ikke å virke preventivt på personer som, uten tilhørighet til Norge, vurderer å delta i væpnet konflikt. Konkrete stridshandlinger som drap, kroppsskade, skadeverk mv. vil dessuten normalt kunne straffefølges i Norge dersom vedkommende oppholder seg her, jf. straffeloven § 5 tredje ledd, og handlingene ikke omfattes av straffrihetsgrunnen for lovlige stridshandlinger. Riktignok må de enkelte slike handlinger bevises. Departementet antar likevel at allmenne hensyn sjelden ville talt for å ta ut tiltale mot en utlending for deltakelse i væpnet konflikt i utlandet, uten at visse konkrete straffbare handlinger (som terrorhandlinger, krigsforbrytelser eller lignende) var

klarlagt. Dermed ville en generell anvendelse av forbudet på utlendinger, antakelig ikke medført noen effektivisering av strafforfølgningen av betydning. Som påpekt av flere høringsinstanser, er det dessuten prinsipielle grunner til at norsk strafferett ikke bør gripe for langt inn i væpnede konflikter i andre land. For å tydeliggjøre at bestemmelsen ikke skal gis generell anvendelse på utlendingers deltakelse i væpnet i konflikt i utlandet, gjøres det et uttrykkelig unntak for straffeloven ny § 145 i straffeloven § 5 tredje ledd.

Bestemmelsen kan likevel tenkes få anvendelse på utlendinger i noen helt spesielle tilfeller. Det vil være dersom kravet til dobbel straffbarhet er oppfylt, det vil si at deltakelse i væpnet konflikt er kriminalisert på tilsvarende måte på handlingsstedet (straffeloven § 5 tredje ledd jf. første ledd nr. 1), dersom vedkommende blir norsk statsborger eller bosetter seg her i ettertid (straffeloven § 5 annet ledd), eller dersom deltakelsen anses for rettet mot en norsk statsborger eller noen som er bosatt i Norge (straffeloven § 5 femte ledd). Departementet har likevel ikke funnet grunn til å innta i gjerningsbeskrivelsen i straffeloven § 145 en uttrykkelig begrensning til norske statsborgere og personer som er bosatt her. Dette ville brutt med hvordan straffebestemmelser vanligvis utformes, og ville dessuten kun tatt sikte på antakelig nokså lite praktiske situasjoner. Som nevnt over legger dessuten departementet til grunn, for det tilfellet at et slikt spørsmål skulle oppstå, at det skal mye til før påtalemyndigheten finner at allmenne hensyn tilsier påtale mot utlendinger etter forslaget til straffeloven § 145.

#### 6.4.7 Strafferamme og plassering av bestemmelsen

Departementet fastholder forslaget om å sette strafferammen for lovbrudd til fengsel inntil 6 år. I prinsippet forutsetter riktignok ikke deltakelse i væpnet konflikt ett eneste lovbrudd for øvrig, for å være straffbar etter forslaget, men departementet har lagt avgjørende vekt på tilsvarende strafferamme i bestemmelser med relevante fellestrekk. Det gjelder oppfordring, rekruttering og opplæring til terrorhandlinger, jf. straffeloven § 136, deltakelse i terrororganisasjoner, jf. straffeloven § 136 a, og grov ulovlig befatning med skytevåpen, eksplosiver og utgangsstoffer for eksplosiver, jf. straffeloven § 191. Strafferammen bør også være tilstrekkelig høy til å ta høyde for alvorlige tilfeller.

Straffebestemmelsen foreslås plassert i straffeloven kapittel 18 om terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger. Forbudet mot deltakelse i en

væpnet konflikt er språklig sett ikke omfattet av uttrykket terror- eller terrorrelatert handling. Tvert imot er det et mål ved regelen å ramme deltakelse i væpnet konflikt som ikke utgjør terrorhandlinger. Kapittel 20 om vern av den offentlige ro, orden og sikkerhet kunne også vært en aktuell plassering, men heller ikke dette fremstår umiddelbart naturlig for et forbud mot deltakelse i væpnet konflikt. Kapittel 16 bør forbeholdes bestemmelser om folkemord, krigsforbrytelser mv. Allerede i gjeldende rett er det flere bestemmelser i kapittel 18 som ikke spesifikt er benevnt som en terrorrelatert handling, jf. for eksempel §§ 141, 142 og 144. Det er også flere bestemmelser i kapittel 18 som i praksis vil kunne få anvendelse i en væpnet konflikt. Når forslaget til ny § 145 foreslås plassert i kapittel 18 er det primært på bakgrunn av den saklige sammenhengen med andre bestemmelser i dette kapitlet. Plasseringen er ikke ment å antyde at kun terrorrelatert eller terrorlignende deltakelse rammes.

Overtredelse av straffeloven ny § 145 vil muligens ikke «anses som en terror- eller terrorrelatert handling», jf. straffeloven § 5 første ledd nr. 10. For å tydeliggjøre at deltakelsen skal være straffbar når den begås i utlandet, tilføyes en henvisning til denne bestemmelsen i straffeloven § 5 første ledd nr. 10. For å klargjøre at bestemmelsen ikke er ment rettet mot utlendinger, foreslås det å uttrykkelig unnta § 145 i straffeloven § 5 tredje ledd, jf. punkt 6.4.6. over.

#### 6.4.8 Utvidet forsøksansvar

Departementet følger ikke opp forslaget i høringsnotatet om å kriminalisere forbund om deltakelse i væpnet konflikt. I proposisjonen her foreslås heller et utvidet forsøksansvar som vil kriminalisere visse forberedelser, herunder utreise, for ulovlig å delta militært i væpnet konflikt i utlandet. Som ved en forbundsbestemmelse vil straffansvar etter forslaget kunne inntre dersom gjerningspersonen har inngått avtale om delta i væpnet konflikt, men også en rekke andre tilfeller av forberedelser vil kunne rammes. Formålet med forslaget er å sette politiet i stand til å kunne gripe inn så tidlig i handlingsforløpet, at det er mulig å hindre tilstrømning til konfliktområder av personer fra Norge som vil delta i strid. Det er viktig å kunne hindre at personer gjennom stridsdeltakelse blir voldelig radikalisert og får stridstrening, og deretter kan representere en trussel for samfunnsikkerheten når de vender tilbake til Norge.

Kriminalisering av forberedelse til terrorhandlinger i form av at forsøksansvaret ble utvidet, var

nyskapende og kontroversielt da det ble foreslått, jf. Prop. 131 L (2012–2013) punkt 8 side 44 følgende. Utvidelsen var begrunnet i behovet for å kunne gripe inn før fullbyrdselsen av særlig alvorlige lovbrudd (proposisjonen punkt 8.8.1 side 61):

«Terrorhandlinger står i en særstilling blant de mest alvorlige forbrytelsene. Dette skyldes det betydelige skadepotensialet og den særlig samfunnsskadelige karakteren ved slike handlinger. Etter departementets syn er det derfor påkrevd å kriminalisere forberedelser til terrorhandlinger.»

Riktignok har ikke forbudet mot deltakelse i væpnet konflikt en strafferamme som innebærer at straffebestemmelsen kan anses som en like alvorlig handling som terrorhandlinger. Deltakelsen har heller ikke en tilsvarende umiddelbar fare- og skaderisiko som forberedelse av terrorhandlinger vil kunne ha, selv om deltakelsen naturligvis vil kunne innebære alvorlige voldshandlinger. Departementet har likevel valgt å foreslå en tilsvarende regel for forberedelser til og utreise for å delta militært i væpnet konflikt i utlandet. En slik regel kan være en forutsetning for å kunne avverge utreise fra Norge med et slikt forsett. Idet fullbyrdselsen av lovbruddet skjer i utlandet, er ikke et alminnelig forsøksansvar anvendelig på samme måte. Det alminnelige forsøksansvaret vil kunne være uaktuelt før den reisende er kommet frem til konfliktområdet, kanskje helt frem til han har sluttet seg til en væpnet gruppe. På et slikt stadium vil det være svært vanskelig å gripe inn før deltakelsen i militær virksomhet er i gang.

Som nevnt i høringsnotatet knytter det seg en del innvendinger mot kriminalisering av forberedelseshandlinger. Departementet anser likevel en slik utvidelse av forsøksansvaret som foreslås her, for å være nødvendig for å kunne motvirke uønsket voldelig radikaliserings gjennom stridsdeltakelse. Skjulte etterforskningsmetoder, herunder brukt i avvergende øyemed, kan gi politiet mulighet til å avdekke at enkelte er i ferd med å reise til konfliktområder for å delta i strid. Uten en kriminalisering av forberedelsene vil imidlertid ikke politiet kunne gripe inn fysisk med pågrepelse og fengsling. Etter departementets oppfatning bør ikke politiet stå uten slike maktmidler mot den som beviselig har bestemt seg for å reise til et konfliktområde for å delta militært. Når vedkommende først har reist, har norske myndigheter svært få virkemidler til å motvirke videre voldelig radikaliserings og alvorlige voldshandlinger, samt til å forebygge den sikkerhetstrusselen vedkommende kan utgjøre ved

retur. Dette gjør en kriminalisering av forberedelser til slik deltakelse påkrevd.

Kriminalisering av forberedelser bør generelt 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. Derfor er en forutsetning etter forslaget at forberedelsene har kommet så langt at det er riktig å reagere med straff. Blant annet kreves fullbyrdselsesforsett, det vil si at vedkommende må ha bestemt seg for å delta i slik militær virksomhet i væpnet konflikt, som vil være straffbar etter forslaget til § 145 første ledd. Forslaget om et utvidet forsøksansvar vil for øvrig åpne for muligheten til å tre tilbake med straffriende virkning, såfremt dette skjer frivillig, jf. straffeloven § 16 annet ledd. Videre kreves det at gjerningspersonen har foretatt objektivt konstaterbare handlinger som legger til rette for og peker mot deltakelse i militær virksomhet i væpnet konflikt. Dersom det kan bevises utover enhver rimelig tvil at en person har bestemt seg for å delta ulovlig i en væpnet konflikt og at han har organisert en reise mot konfliktområdet, vil straffansvar etter omstendighetene kunne inntre allerede før reisen fører vedkommende ut av landet.

#### 6.4.9 Konkurrent

Ulike stridshandlinger i en væpnet konflikt rammes i de fleste tilfellene av en straffebestemmelse, jf. punkt 3.1 om gjeldende rett, punkt 3.2.5 om terrorhandlinger og punkt 3.2.7 om krigsforbrytelser, folkemord og forbrytelse mot menneskeheten. Med mindre gjerningspersonen kan vise til en straffrihetsgrunn – som lovlig stridshandling eller nødverge – er utgangspunktet at forholdet er straffbart.

I mange tilfeller er det imidlertid ikke mulig å straffefølge konkrete handlinger i en væpnet konflikt, og dette er en av grunnene til forslaget om å kriminalisere deltakelse som sådan. I de tilfellene der det likevel lar seg gjøre å påvise og å straffefølge enkelthandlinger, for eksempel drap og sabotasje, kan det være spørsmål om det i tillegg skal reises tiltale for ulovlig deltakelse i væpnet konflikt.

Det rettslige utgangspunktet når bestemmelse verner forskjellige sider ved det straffbare forholdet, er at alle bestemmelsene anvendes i idealkonkurrent. I saker som gjelder straffbare forhold i en væpnet konflikt, vil forbudet mot deltakelse i væpnet konflikt ramme det mer generelle forholdet – nemlig militær deltakelse som sådan, mens andre straffebud kan ramme enkelte handlinger. En annen sak er at forbudets primære

funksjon nok vil være der ingen lovbrudd i den væpnede konflikten kan strafforfølges, eller vedkommendes eneste lovbrudd har vært å delta.

En muligens praktisk situasjon kan oppstå der en person deltar i en væpnet konflikt for en terrororganisasjon, beskrevet slik i Etterretnings-tjenestens vurdering FOKUS 2015 (side 74):

«Siden 2012 har Syria og Irak vokst frem som en stadig mer populær destinasjon for fremmedkrigere fra Norge, mens interessen for andre konfliktområder har avtatt. Om lag 3000 personer har reist fra Europa for å kjempe med ISIL, herunder minst 70 personer med tilknytning til Norge.»

Slike tilfeller vil kunne rammes av både straffeloven § 136 a, og forslaget til straffeloven § 145. Dersom den påviste deltakelse i en terrororganisasjon også innebærer militær virksomhet, vil

anvendelse av både forslaget til straffeloven § 145 og bestemmelsen som gjelder terrororganisasjoner, være det som mest fullstendig tar hensyn til alle sider ved forholdet. På den annen side vil uklarhet knyttet til om organisasjonen er en terrororganisasjon, kunne føre til at bare forbudet mot deltakelse i væpnet konflikt kommer til anvendelse.

Dersom det dreier seg om forskjellige handlinger (realkonkurrens), for eksempel strids-handlinger for en terrororganisasjon og – samtidig eller senere – for en gruppering som ikke er en terrororganisasjon, vil begge bestemmelser være anvendbare hver for seg. Det samme gjelder dersom vedkommende yter annen kvalifisert støtte enn stridføring til en terrororganisasjon, samtidig som vedkommende deltar i stridighetene for en annen gruppering som ikke er en terrororganisasjon.

## 7 Straffeprosessuelle tilpasninger

Etter *gjeldende rett* styres adgangen til bruk av ulike tvangsmidler i straffeprosessloven fjerde del, i betydelig grad av hvilken strafferamme det aktuelle straffebudet har.

Strafferammer på fengsel inntil 1 år og 3 år åpner for bruk av de fleste ordinære tvangsmidler, slik som pågripelse, fengsling og ransaking, men bare enkelte av de skjulte tvangsmidlene, slik som skjult fjernsynsovervåkning etter straffeprosessloven § 202 a. For bruk av skjulte tvangsmidler som teknisk peileutstyr, jf. straffeprosessloven § 202 b, og kontroll av kommunikasjonsanlegg, jf. straffeprosessloven § 216 b er det imidlertid et krav om strafferamme på fengsel i 5 år eller mer. Adgangen til bruk av for eksempel ransaking uten underretning (straffeprosessloven § 200 a), teknisk peileutstyr i klær, gjenstander mv. (straffeprosessloven § 202 c) eller kommunikasjonsavlytting (straffeprosessloven § 216 a) forutsetter en strafferamme på fengsel i 10 år eller mer. Romavlytting etter straffeprosessloven § 216 m kan kun benyttes ved mistanke om overtredelse av særskilte straffebud.

I *høringsnotatet* vurderte departementet om det burde gis adgang til å ta i bruk mer inngripende tvangsmidler enn hovedregelen om strafferammekravet tilsa (høringsnotatet punkt 6 side 30):

«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 enn det som er foreslått her gjøres tilgjengelige ved mistanke om handling som rammes av forslagene.»

Departementet foreslo å åpne for legge oppgaven med å forebygge og etterforske overtredelser av

de nye straffebestemmelsene til PST med følgende begrunnelse (samme sted):

«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 subsamsjonen ofte kan være usikker. Det kan være mest effektivt om PST får et samlet hovedansvar for denne type kriminalitet.»

Departementet foreslo også å utvide adgangen etter straffeprosessloven § 222 d til bruk av tvangsmidler i avvergende øyemed ved overtredelser av forbudet mot angrep på norske og allierte styrker, og forbudet mot militær deltakelse i væpnet konflikt, samt ved forbud om disse lovbruddene.

For avverging av overtredelse av forbudet mot rekruttering til deltakelse i væpnet konflikt ble det antatt å ville være tilstrekkelig at tvangsmidler kunne benyttes når grensen for straffbart forsøk var overtrådt. Det ble derfor ikke foreslått å føye til en henvisning til rekrutteringsforbudet i straffeprosessloven § 222 d.

Basert på dagens avgrensning av PSTs adgang til bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed, jf. politiloven § 17 d, ble det ikke foreslått noen utvidelser her.

*Det nasjonale statsadvokatembetet, PST og riksadvokaten* mente at større metodetilgang ville effektivisere et generelt forbud mot deltakelse i militær virksomhet i væpnet konflikt. *Riksadvokaten* skrev:

«Både muligheten til å fremskaffe bevis på et tilstrekkelig tidlig stadium til at man kan stanse fremmedkrigere fra å reise ut, men også for effektivt å kunne straffefølge de samme personene ved hjemkomst, tilsier at det for de alvorligste forbudsbestemmelsene må åpnes for inngripende metodebruk. Særlig gjelder dette forslaget til ny straffelov § [120 a] og § [145], som i så henseende forutsettes likestilt med bestemmelser med en strafferamme på 10 år eller mer.»

*PST* pekte på likheter mellom forbud mot deltakelse i militær virksomhet i væpnet konflikt og forbudet mot deltakelse i terrororganisasjoner, jf. § 136 a, og mente metodetilgangen burde være lik:

«Erfaring fra etterforskning av saker for mistanke om overtredelse av straffeloven § [136 a] har hittil vist at bruk av skjulte tvangsmidler har hatt stor betydning for innhenting av relevante bevis. Selv om denne bestemmelse ikke fullt ut korresponderer med forslag til ny § [145], er det også flere fellestrekk som tilsier at de hensyn som begrunner skjult tvangsmiddelbruk etter den ene bestemmelsen også gjør seg gjeldende for den andre. Vi utfordrer derfor departementet til nærmere å vurdere om ikke adgangen til bruk av skjulte tvangsmidler bør være sammenfallende for disse bestemmelser.»

*Det nasjonale statsadvokatembetets* erfaringer med fremmedkrigersaker hittil var at beviskravene gjorde det vanskelig å forhindre utreise. De var usikre på om foreliggende forslag om å kriminalisere deltakelse i militær virksomhet i væpnet konflikt ville bety noen realitetsendring i så måte dersom det ikke også åpnes opp for flere etterforskningsmetoder:

«Erfaringene er også at det er nødvendig med tung metodebruk for å bevise disse forholdene ut over rimelig tvil. Bestemmelsen bør derfor gi adgang til metoder normalt forbeholdt bestemmelser med 10 års strafferamme.»

*PST* støttet forslaget om å åpne for bruk av tvangsmidler i avvergende øyemed (endre straffeprosessloven § 222 d) ved mistanke om overtredelse av reglene som er foreslått i straffeloven ny §§ 120 a, 120 b, 127 jf. 120 a samt 145. *PST* foreslo dessuten også å føye rekrutteringsforbudet som er foreslått i straffeloven ny § 146 (og § 136) til oppregningen i straffeprosessloven §§ 200 a, 202 c og 222 d:

«I departementets lovforslag er det lagt til grunn at det i straffeprosessloven §§ 200a og 202c vises til straffeloven 2005 § 129 (viderefører i hovedsak straffeloven 1902 § 104 annet ledd) og § 136a (deltakelse i terrorhandlinger, tilsvarende gjeldende straffelov § 147 d). *PST* mener det i tillegg bør vises til straffeloven § 128 og § 136, og at tilsvarende henvisning også innarbeides i straffeprosessloven § 222d. Begrunnelsen for at det bør være anledning til

å benytte skjulte tvangsmidler også ved mistanke om overtredelse av straffeloven 2005 § 128, til tross for at strafferammen isolert ikke tilsier bruk av så vidt inngripende tvangsmidler, er at det ofte vil dreie seg om personer og/eller lukkede miljøer som opererer i det skjulte, der muligheten for å nå frem med tradisjonelle etterforskningsmetoder er begrenset. Tilsvarende vil også gjelde for § 136 første ledd bokstav b til d.»

I forlengelsen av at det ikke var adgang til å ta i bruk tvangsmidler etter politiloven § 17 d for å forebygge overtredelser av straffeloven §§ 135 til 136 a, gikk *PST* heller ikke inn for at det ble åpnet for bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed for overtredelser av lovforslagene, men føyde til:

«Uten at dette endrer vårt standpunkt vil vi imidlertid påpeke at fravær av muligheter i det forebyggende sporet vil kunne medføre begrensninger i muligheten for en effektiv forebygging.»

*PST* støttet forslaget om endring av politiloven § 17 b nr. 5 som innebar at *PST* fikk et hovedansvar for å forebygge og etterforske overtredelser av lovforslagene. De viste til at formålet med bestemmelsene tilsa at de naturlig hørte under *PST*s ansvarsområde.

*Kripas* var imidlertid mer kritisk:

«Dagens ikke-internasjonale (interne) – og internasjonale væpnede konflikter beror imidlertid også på faktorer hvor andre årsaker og mekanismer spiller inn. Drivkraften her er ikke nødvendigvis den type religiøse motsetninger som vi ser i Syria og i Irak i dag, men andre politiske eller ideologiske forhold som i liten grad utgjør en trussel mot Norge.

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

Departementet viser til at straffeprosesslovens regler om bruk av tvangsmidler tar utgangspunkt i at adgangen skal stå i forhold til lovbruddets grovhet. For de straffebestemmelsene som foreslås i proposisjonen her, er dermed et sentralt spørsmål om det er særlige forhold som tilsier at det er behov for å utvide adgangen mer enn strafferammen skulle tilsi.

Straffeloven ny §§ 120 a og 120 b foreslås gitt en strafferamme på henholdsvis 10 år og 15 år. Dette er så alvorlige lovbrudd at alle tvangsmidler som stiller krav om en viss strafferamme, kan anvendes. Riktignok er romavlytting etter straffeprosessloven § 216 m utelukket, men departementet ser ikke behov for å utvide dette tvangsmidlet til å gjelde overtredelser av straffeloven ny §§ 120 a og 120 b. Det legges til at heller ingen høringsinstanser tok til orde for det.

Ved etterforskning på grunn av mistanke om overtredelse av forslagene til straffeloven §§ 127 jf. 120 a og § 145, er bruk av enkelte tvangsmidler i etterforskningsøyemed avskåret siden strafferammen foreslås satt til fengsel inntil 6 år. Det gjelder hemmelig ransaking etter straffeprosessloven § 200 a, personnær teknisk sporing etter straffeprosessloven § 202 c og bruk av kommunikasjonsavlytting etter straffeprosessloven § 216 a.

I samtlige av disse bestemmelsene i straffeprosessloven åpnes det for bruk av det aktuelle tvangsmidlet ved overtredelse av straffeloven § 136 a om deltakelse i en terrororganisasjon. Denne bestemmelsen har en del til felles med forslaget til straffeloven § 145, og vil kunne komme til anvendelse på sammenlignbare situasjoner, jf. punkt 6.4. Departementet foreslår at det i samme utstrekning som for overtredelse av straffeloven § 136 a, åpnes for bruk av tvangsmidler etter straffeprosessloven §§ 200 a, 202 c og 216 a ved mistanke om overtredelse av forbudet i straffeloven ny § 145. Formålet er å forbedre mulighetene til å kunne forhindre at noen drar fra Norge med slikt formål. Det fremgår av de nevnte straffeprosessuelle bestemmelsene at tvangsmidlene kan benyttes ved mistanke om forsøk på overtredelse av straffeloven ny § 145, jf. bestemmelsens annet ledd.

Lovforslaget om forbud mot forbund om angrep på norske og allierte styrker, jf. forslaget til straffeloven §§ 127 jf. 120 a, kriminaliserer en særskilt form for forberedelsehandling. Siktemålet med bestemmelsen er å legge til rette for å gripe inn og forhindre slike angrep på norske og allierte styrker i utlandet. Ved mistanke om overtredelse av forslagene til straffeloven §§ 120 a og 120 b, kan de fleste tvangsmidler, også skjulte, anvendes. Departementet finner ikke at det er grunn til at tvangsmidler som krever strafferamme utover 5 år skal være tilgjengelig på forbundsstadiet.

Overtredelse av det foreslåtte rekrutteringsforbudet i straffeloven ny § 146 foreslås å kunne straffes med fengsel inntil 3 år. Strafferammen tilsier at generelt mer inngripende tvangsmidler ikke kan tas i bruk i etterforskningsøyemed. På

den annen side kan det være forhold ved slike lovbrudd som tilsier at de vil være svært vanskelige å etterforske uten tilgang på skjulte tvangsmidler. Departementet mener derfor at det er behov for å legge til rette for å kunne etterforske slik rekruttering på en effektiv måte. Det kan være et viktig verktøy for å forhindre at personer reiser ut for å overtre forbudet i straffeloven ny § 145, og for å stoppe en rekrutteringsvirksomhet som også kan være rettet mot flere.

Siktemålet med utvidelsen av rekrutteringsforbudet i straffeloven ny § 146 er å forhindre at personer rekrutteres til ulovlig militær deltakelse i utlandet. Dette lovforslaget har en viss sammenheng med medvirkningsansvaret for overtredelse av forslaget til straffeloven § 145 sammenholdt med § 15, som etter forslaget vil gi tilgang på flere skjulte tvangsmidler. I enkelte tilfeller kan det under etterforskningen være uklart om et forhold skal anses som rekruttering etter straffeloven ny § 146 eller medvirkning til overtredelse av straffeloven ny § 145. Etter departementets syn taler også dette for at det åpnes for større bruk av tvangsmidler ved etterforskning av overtredelse av straffeloven ny § 146, enn strafferammen isolert sett tilsier. En slik utvidelse vil også imøtekomme innspill fra politi og påtalemyndighet om at det må åpnes for egnet metodebruk for å kunne etterforske overtredelser av de nye straffebestemmelsene. Det foreslås derfor å endre straffeprosessloven §§ 200 a, 202 b, 202 c, 216 a og 216 b slik at de respektive tvangsmidlene kan benyttes ved mistanke om overtredelse av straffeloven ny § 146.

For å gjøre det mulig å gripe inn i avvergende øyemed, blant annet før en person forlater Norge, fastholdes forslaget i høringsnotatet om å åpne for at PST kan bruke tvangsmidler når det er «rimelig grunn til å tro» at noen vil overtre de mest alvorlige av de foreslåtte straffebudene, jf. forslag til endring i straffeprosessloven § 222 d. Det gjelder forslagene til straffeloven §§ 120 a og 145. Det utvidede forsøksansvaret i straffeloven ny § 145 annet ledd regnes som et forsøksansvar, og ikke et selvstendig brudd på § 145. Et utvidet forsøksansvar innebærer ikke at tvangsmidler kan benyttes i avvergende øyemed på et tidligere tidspunkt enn ellers, jf. for så vidt også om straffeloven § 131 tredje ledd i Prop. 131 L (2012–2013) punkt 8.8.7 side 64.

PSTs ansvar for å forebygge og etterforske straffbare forhold følger av politiloven § 17 b. Lovforslagene til §§ 120 a, 120 b og 127 jf. 120 a foreslås innarbeidet i straffeloven kapittel 17. PST er tillagt et generelt ansvar for å forebygge og etter-

forske overtredelser av dette kapitlet i straffeloven, jf. politiloven § 17 b første ledd nr. 1. Forslagene til §§ 145 og 146 foreslås tilføyd oppregningen i politiloven § 17 b første ledd nr. 5, hvor det fremgår at PST har et særlig ansvar for skjult etterforskning i saker som gjelder blant annet terror og terrorrelaterte handlinger, jf. forslaget til endret politiloven § 17 b.

En er enig med Kripos i at disse sakene saklig også kan ha tilknytning til straffbare forhold i utlandet mer generelt, eventuelt også folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser. Samtidig synes den aktuelle situasjonen blant annet basert på det trusselbildet som tegnes av PST, jf. punkt 2.2, å peke i retning av at fremmedkrigerproblematikken henger nærmere sammen med terrortrusselen mot det norske samfunnet.

For lovendringsforslagene som foreslås nedfelt i straffeloven kapittel 17 skal spørsmålet om påtale avgjøres av riksadvokaten, jf. straffeprosessloven § 65 første ledd nr. 3. Spørsmålet om å unnlate påtale avgjøres av Kongen i statsråd, jf. straffeprosessloven § 64 annet ledd nr. 2.

I saker som gjelder bestemmelsene som foreslås tatt inn i straffeloven kapittel 18 er det statsadvokaten som avgjør spørsmålet om påtale, jf. straffeprosessloven § 66. Dersom det i en sak om rekruttering til ulovlig væpnet konflikt skulle bli aktuelt å ta ut tiltale mot en utlending som ikke er bosatt i Norge, jf. punkt 5.4 over og særmerkningene til straffeloven ny § 146, er det likevel riksadvokaten som avgjør påtalespørsmålet, jf. straffeprosessloven § 65 første ledd nr. 5.



## 8 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 er begått under uoversiktlige omstendigheter i utlandet, vil kunne bli ressurskrevende.

Ved ankebehandlingen av overtredelser av straffeloven §§ 120 a og 120 b skal dessuten lagmannsretten settes med jury. Dette er en mer kostbar behandlingsform. Samtidig antas det ikke å bli mange slike saker, slik at eventuelle merkostnader for domstolen tas innenfor eksisterende budsjettammer. En viser også til at Stortinget 8. juni 2015 ved anmodningsvedtak nr. 621 (2014–2015) ba regjeringen om å fremme forslag om

oppheving av juryordningen. Departementet arbeider med å følge opp vedtaket.

Etterforskning av lovbrudd i utlandet kan involvere bevisopptak der, samt andre rettsanmodninger til utenlandske myndigheter, og 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 i politiet og påtalemyndigheten. Departementet forutsetter også at etterforskningsressursene prioriteres brukt i saker hvor allmenne hensyn etter straffeloven § 5 siste ledd, antas å ville tale for påtale dersom etterforskningen fører frem.

## 9 Merknader til de enkelte paragrafer

### 9.1 Til endringene i straffeloven

#### *Til endringene i § 5*

I *første ledd nr. 6* er føyd til henvisning til lovforslagene i straffeloven §§ 120 a og 127 jf. 120 a om angrep på norske styrker og allierte styrker i internasjonale oppdrag, samt forbund om dette. I *første ledd nr. 10* er føyd til henvisning til lovforslagene i straffeloven §§ 145 og 146 om deltakelse i og rekruttering til væpnet konflikt. Endringene tydeliggjør at bestemmelsene kommer til anvendelse på handlinger begått i utlandet av norske statsborgere eller personer bosatt i Norge, jf. straffeloven § 5 første ledd bokstav a og b. Unntaket for forslaget til straffeloven § 145 i § 5 *trede ledd* gjør det klart at bestemmelsen ikke er ment rettet mot handlinger begått av utlendinger i utlandet. Rekruttering etter forslaget til straffeloven § 146 vil imidlertid være forbudt også når den begås av utlendinger i utlandet.

#### *Til ny § 120 a*

*Første punktum* rammer den som bærer våpen eller deltar i militær operasjon mot norske militære styrker.

Bestemmelsen er primært ment å ramme handlinger begått i utlandet. Anvendelse på norsk territorium er likevel ikke utelukket hvis vilkårene for øvrig skulle være oppfylt, men dette antas å være lite praktisk. Bestemmelsen skal i så fall ikke anvendes i konkurrans med straffeloven §§ 119 og 120 om landssvik.

Bestemmelsen er ikke begrenset til væpnede konflikter. Også der norske styrker for eksempel deltar i stabiliserende oppdrag på vegne av lokale styresmakter, eller bidrar med bistand, opplæring eller sikkerhet til en stat som opplever uro og opprør, vil de være vernet av bestemmelsen. Kravet om at gjerningspersonen må bære våpen eller delta i militær operasjon mot norske styrker, vil likevel medføre at bestemmelsen sjelden vil få anvendelse der norske styrker er tilstede under stabile samfunnsforhold. I slike tilfeller vil eventuelle voldshandlinger likevel kunne være straffbare etter andre straffebud.

Med «militære styrker» siktes det i hovedsak til soldater, men alt personell som hører til styrkebidraget vil være omfattet, herunder de som har oppgaver knyttet til logistikk, sanitet, feltsykehus mv.

Det er et vilkår at angrepet eller deltakelsen er «rettsstridig». Det innebærer blant annet at den som for eksempel uten tilknytning til Norge deltar i militær operasjon mot norske styrker i en væpnet konflikt i utlandet, ikke vil rammes av bestemmelsen. Kun den som regnes som norsk etter straffeloven § 5 første ledd, skal rammes av bestemmelsen. Det kan også tenkes andre handlinger som må anses rettmessige selv om de i utgangspunktet rammes av bestemmelsens ordlyd eller medvirkeransvaret, jf. straffeloven § 15. Eksempel på dette kan være helsepersonell som primært hjelper sivilbefolkningen. At noen derimot måtte føle en moralsk forpliktelse til å gripe til våpen mot norske styrker, er ikke relevant i rettsstridighetsvurderingen.

Vilkårene «bærer våpen» eller «deltar i militær operasjon mot» er alternative og viderefører vilkårene i straffeloven 1902 § 86 første ledd nr. 1. Våpen omfatter både skytevåpen, sprengstoff og annet. Det kreves ikke at våpen faktisk er brukt i et angrep. Det alternative vilkåret om «militær operasjon» er noe snevrere enn «militær virksomhet», slik dette er brukt blant annet i lovforslaget til straffeloven § 145, ved at det må dreie seg om en mer konkret operasjon mot eller angrep på de aktuelle styrkene. Dette må sees i lys av at bestemmelsen – i motsetning til forslaget til straffeloven § 145 – kan komme til anvendelse også utenfor væpnet konflikt. Det er likevel ikke et krav at angrepet må skje i regi av en regulær militær styrke, kun at arten og intensiteten i angrepet har militært omfang, karakter eller formål, for eksempel bruk av skytevåpen og sprengstoff for å ramme de aktuelle styrkenes operative evne. Dette i motsetning til mer alminnelig voldsutøvelse, som må vurderes etter andre straffebud.

Det er dessuten et krav etter dette vilkåret at vedkommende «deltar» i operasjonene. Hva som omfattes må bero på en konkret vurdering. I

utgangspunktet er siktemålet å ramme den som direkte deltar i stridighetene, for eksempel ved bruk av våpen eller sabotasje. Den som bidrar med støttefunksjoner som å sørge for mat og klær eller utføre ulike transportoppdrag, kan eventuelt rammes av medvirkningsansvaret, jf. straffeloven § 15. Det samme kan gjelde den som bidrar med økonomisk støtte, opplysninger, etterretning, spionasje eller andre handlinger for å lette eller tilskynde militære operasjoner mot norske styrker. Også det å yte bistand til eller slutte seg til grupper som skal angripe norske styrker, kan rammes som medvirkning. Medvirkningsansvaret står på egne ben. Det er i utgangspunktet ikke et krav at hovedgjerningen innebærer en overtredelse av det aktuelle straffebudet. For en norsk borger vil det således kunne være straffbart å medvirke til en militær operasjon som forestås av utlendinger, selv om ingen av utlendingene rammes av forslaget til straffeloven § 120 a.

Bestemmelsen forutsettes, på samme måte som landssvikbestemmelsen i straffeloven § 119, å komme til anvendelse uansett om gjerningspersonen har status som stridende med privilegier eller ikke. I sistnevnte tilfelle vil angrepet også kunne utløse et straffansvar etter alminnelige straffebestemmelser.

I motsetning til øvrige bestemmelser i straffeloven kapittel 17, kan enkelte overtredelser av straffeloven ny § 120 a anses for å ligge i randsonen av hva som utgjør et angrep på den norske stat eller norsk statsmyndighet, jf. straffeloven § 5 første ledd nr. 6. Derfor foreslås en tydeliggjøring av at bestemmelsen gjelder for slike handlinger foretatt i utlandet, gjennom forslaget om å føye straffeloven § 120 a til straffeloven § 5 første ledd nr. 6. Forbudet vil da gjelde for handlinger begått i utlandet av norske statsborgere og personer bosatt her, jf. straffeloven § 5 første ledd bokstav a og b. Straffeloven § 5 tredje ledd og femte ledd kan synes å gi jurisdiksjon også over overtredelser foretatt i utlandet av andre, men bestemmelsen skal forstås slik at den ikke rammer utlendinger, jf. over om rettsstridsreservasjonen. Angrep foretatt av utlending må dermed vurderes etter andre straffebud.

Påtale for handlinger begått i utlandet skal bare reises om allmenne hensyn taler for det, jf. straffeloven § 5 siste ledd.

*Annet punktum* foreskriver det samme vernet for styrker som deltar i internasjonale operasjoner sammen med norske soldater. Når norske styrker deltar i en internasjonal operasjon, kan angrep på andre deltakende styrker være tilnærmet like illojalt som angrep på egne styrker. Det er likevel en

forutsetning for straffansvar ved angrep på andre staters styrker, at gjerningspersonen kjenner til de norske soldatenes deltakelse i operasjonen eller innsatsen. På den annen side er det ikke et krav at det var norsk tilstedeværelse blant dem som ble utsatt for angrep.

Vilkåret «deltar i en internasjonal operasjon sammen med norske styrker» avviker fra det som følger av straffeloven § 119 annet ledd, ettersom internasjonale militære operasjoner kan være aktuelt i mange tilfeller hvor de deltakende statene formelt sett ikke vil kunne sies å utgjøre en allianse eller et kampefelleskap. Hva Norge må bidra med i operasjonen for at andre lands styrker skal være vernet, beror på en konkret vurdering. Deltakelsen må i hvert fall gå utover politisk støtte. Normalt må det kreves at Norge bidrar med personell, og det vil være for fjernt hvis norske styrker kun bidrar med analyser eller etterretning fra Norge. Derimot vil allerede én eller noen få soldater på en base eller personell på et feltsykehus kunne være tilstrekkelig, dersom de er tilstede i det landet eller området operasjonen foregår.

Det vises til nærmere redegjørelse i punkt 4.4.

#### *Til ny § 120 b*

*Første punktum* slår fast at grove angrep på norske og allierte styrker som nevnt i straffeloven § 120 a, skal straffes med fengsel inntil 15 år.

*Annet punktum* presiserer hvilke forhold som kan bidra til å gjøre handlingen grov.

For øvrig vises det til særmerknadene til straffeloven § 120 a.

#### *Til endringene i § 127*

Tilføyelsen av straffeloven ny § 120 a i § 127 innebærer at bestemmelsen rammer forbund om å begå angrep på norske styrker og visse andre staters styrker i internasjonale oppdrag, jf. straffeloven § 120 a. Også forbund om grov overtredelse, jf. § 120 b, vil være omfattet.

«Forbund» skal forstås på samme måte som ellers i straffeloven. Å inngå forbund vil si at to eller flere personer avtaler at de skal begå en bestemt straffbar handling. Avtalen kan være uttrykkelig eller underforstått. Det kreves ikke at den er inngått skriftlig eller at den avklarer alle detaljer om selve gjennomføringen. Det er ikke et vilkår at enigheten må gjelde et helt konkret lovbrudd. Det er tilstrekkelig at enigheten omfatter en handlemåte som ville rammes av § 120 a. Dermed omfattes også forbund om grovt angrep etter § 120 b. For øvrig vises til sær-

merknaden til straffeloven § 127 i Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 12.2.2 side 313.

Bestemmelsen rammer lovbrudd i Norge og i utlandet, for så vidt gjelder norske statsborgere og personer bosatt her, jf. straffeloven § 5 første ledd nr. 6 hvor det foreslås tilføyd en henvisning til straffeloven §§ 127 jf. 120 a. Om bakgrunnen for tilføyelsen vises til særmerknadene til §§ 5 og 120 a. Dersom overtredelsen finner sted i utlandet, skal påtale bare reises om allmenne hensyn taler for det, jf. straffeloven § 5 siste ledd.

For øvrig vises det til særmerknaden til straffeloven § 120 a samt til nærmere redegjørelse i punkt 4.4.

#### *Til ny § 145*

*Første ledd* kriminaliserer militær deltakelse i væpnet konflikt i utlandet, med noen begrensninger. Væpnet konflikt må avgrenses nedad mot interne uroligheter, opptøyer mv., jf. annen tilleggsprotokoll artikkel 1 nr. 2. Det vises til nærmere omtale av begrepet under punkt 3.2.2.

Vilkåret «militær virksomhet» skal forstås på samme måte som i straffeloven § 128 annet punktum og forslaget til straffeloven § 146, se henholdsvis punkt 5.1 og punkt 5.4 ovenfor. For eksempel sivil sanitetstjeneste faller dermed utenfor. Det er ikke nødvendig å bevise at gjerningspersonen konkret har tatt aktivt del i stridigheter, eller for øvrig handlet slik at han var et lovlig mål etter humanitærretten. Innholdet i vilkåret er nærmere utdypet i punkt 6.4.5.

Rettsstridsreservasjonen indikerer at ikke alle forhold som oppfyller vilkårene, rammes. Et slikt eksempel kan være der en person hindres mot sin vilje fra å forlate en væpnet styrke. Det kan også forstås som en henvisning til straffrihetsregler, slik som nødrett og nødverge.

Rettsstridsreservasjonen innebærer for så vidt også en henvisning til forbeholdet i straffeloven § 2 om folkerettslige begrensninger. Dette omfatter blant annet unntak som følger av humanitærretten. Det innebærer at deltakelse av stridende med privilegier skal være straffritt. Som stridende med privilegier anerkjennes foruten medlemmer av en stats hær, medlemmer av visse organiserte motstandsbevegelser og deltakere i spontan motstand mot invasjon, jf. nærmere i punkt 3.2.3.

Unntaket for deltakelse på vegne av en statlig styrke er således myntet på deltakere som ikke anses å ha privilegier etter humanitærretten. Det vil i første rekke si statlige styrker i ikke-internasjonale væpnede konflikter. Men unntaket dekker også andre deltakere som i en internasjonal eller

ikke-internasjonal væpnet konflikt deltar på vegne av en statlig styrke, for eksempel i egenskap av å være ansatt i private sikkerhetsselskaper som driver vakt hold av militære mål, på kontrakt med eller på oppdrag fra de aktuelle styrkene.

Anvendelsesområdet til første ledd er etter ordlyden begrenset til utlandet. Dette må i utgangspunktet forstås som en henvisning til områder som ikke faller inn under straffeloven § 4. Bestemmelsen gjelder i utgangspunktet for handlinger begått av norske statsborgere og personer bosatt her, jf. forslaget om å føye til en henvisning til denne bestemmelsen i straffeloven § 5 første ledd nr. 10, og unnta § 145 fra henvisningene i straffeloven § 5 tredje ledd, jf. særmerknadene til endringene i straffeloven § 5. Om mulige unntak se punkt 6.4.6 over.

Påtale skal bare reises om «allmenne hensyn» taler for det, jf. straffeloven § 5 siste ledd. Hva som skal anses som allmenne hensyn må bero på en konkret vurdering, jf. redegjørelsen i punkt 6.4.3. Påtalemyndigheten skal foreta en objektiv vurdering av saken. Rene politiske vurderinger av om lovbrøtteren kjempet for en aktverdig sak, er ikke relevant for påtalemyndighetens vurdering av påtalespørsmålet. Vurderingen er ikke gjenstand for overprøving av domstolene.

*Annet ledd første punktum* inneholder et utvidet forsøksansvar som rammer den som planlegger eller forbereder lovstridig deltakelse i væpnet konflikt, eksemplifisert ved «reise», og som har foretatt handlinger som tydeliggjør at slik planlegging eller forberedelse skjer.

Gjerningspersonen må ha utvist forsett – han må ha bestemt seg for å delta i en væpnet konflikt. At han har bestemt seg for å dra til et konfliktområde er i utgangspunktet ikke tilstrekkelig. Forsettet må knytte seg til gjerningsbeskrivelsen i første ledd. Er forsettet å slutte seg til en stats styrker, eller styrker som opptrer på vegne av en stat, dreier det seg ikke om forberedelser til en straffbar handling. Dreier planene seg om å delta i sivil sanitetsvirksomhet, vil vilkåret om «militær deltakelse» ikke være oppfylt. På den annen side kreves det ikke at det er tatt en beslutning om alle detaljer ved den lovstridige deltakelsen, for eksempel om gjerningspersonen skal være sjåfør ved fronten eller utføre stridshandlinger.

Sammenlignet med vilkårene for å straffe noen for forsøk etter den alminnelige regelen i straffeloven § 16, kreves det etter forslaget mindre grad av nærhet mellom de foretatte handlingene og det forestående lovbruddet. Siden det er et vilkår for straffbar deltakelse at den skjer i utlandet, vil straffbart forsøk i form av forberedel-

ser kunne være et praktisk lovbrudd før utreise fra Norge. I så fall skal påtale skje etter hovedregelen i straffeprosessloven § 62 a.

Det mest sentrale momentet for vurderingen av hvor grensen for straffbar forberedelse går, vil være hva som er foretatt sett i sammenheng med hva den handlende har forsett om å gjennomføre. Det kreves at foretatte handlinger «legger til rette for» og «peker mot» gjennomføringen. Med dette krever forslaget at gjerningspersonen må ha foretatt reelle og alvorlige forberedelser med sikte på å delta militært i væpnet konflikt i utlandet.

Dokumentasjon på hva vedkommende planlegger vil være egnet til å bedømme om den samlede handlemåten peker mot et lovbrudd. Slik dokumentasjon kan foreligge ved nedskrevne notater som gir uttrykk for gjennomføringsplanen, flybilletter, reiserute og kart, informasjon om kost og losji under oppholdet, samt ulike stridsteknikker. Andre bevis kan være uttalelser vedkommende har kommet med til andre impliserte, samarbeid med andre impliserte, herunder med noen som driver rekrutteringsvirksomhet eller som representerer en væpnet gruppe i konfliktområdet, avtaler som er gjort med et «mottaksapparat» knyttet til reisemålet, eller andre tiltak for å tilrettelegge eller organisere deltakelsen.

At handlemåten må legge til rette for ulovlig militær deltakelse i væpnet konflikt, betyr at den til en viss grad må være hensiktsmessig og av en viss betydning for lovbruddet som skal begås. Reiseplaner til Tyrkia er i utgangspunktet ikke tilstrekkelig alene, selv om dette i og for seg er et vanlig utgangspunkt for videre reise inn i for eksempel Syria eller Irak. Dersom vedkommende har påbegynt reisen med fullbyrdsforsett, vil derimot straffansvar etter omstendighetene kunne inntre.

Dersom vilkårene for straff etter § 145 annet ledd er oppfylt, skal forholdet straffes som forsøk etter straffeloven § 16. Det innebærer at straffen skal være mildere enn for en fullbyrdet overtredelse av første ledd, dvs. fengsel i 6 år, jf. § 145 *annet ledd annet punktum*. Utmålingen må imidlertid bero på en konkret vurdering hvor relevante faktorer vil være hvor langt planleggingen har kommet, hvor fast forsettet om å delta i væpnet konflikt er og hva slags militær deltakelse forsettet omfatter.

*Annet ledd tredje punktum* foreskriver at adgangen til straffri tilbaketreden fra forsøk etter straffeloven § 16 annet ledd, skal gjelde tilsvarende for forberedelsesansvaret etter første punktum.

Medvirkning til forberedelse er straffbart, jf. straffeloven § 15.

Det vises til nærmere redegjørelse i punkt 6.4.

#### Til § 146

Bestemmelsen utvider det gjeldende forbudet i straffeloven § 128 annet punktum mot å rekruttere noen til militær virksomhet for en fremmed stat, til å gjelde rekruttering til ulovlig deltakelse i militær virksomhet generelt. At den militære virksomheten må være «ulovlig», vil si at rekrutteringen må gjelde slik deltakelse i militær virksomhet som rammes av det generelle forbudet i § 145.

Dermed vil rekruttering til deltakelse som stridende med privilegier, jf. punkt 3.2.3 ovenfor, eller på vegne av en stat, ikke rammes av bestemmelsen. Rekruttering her i riket til militær virksomhet for en fremmed stat, vil likevel være straffbart etter straffeloven § 128 annet punktum.

Det forutsettes at rekrutteringen skjer med sikte på («til») deltakelse i en væpnet konflikt. Som etter gjeldende straffeloven § 128 annet punktum og den opphevede bestemmelsen i straffeloven 1902 § 133, er det likevel ikke et krav at det pågår en væpnet konflikt når vervingen skjer, og heller ikke at faktisk deltakelse i kamphandlinger fremtrer som sannsynlig.

Vilkåret om «militær virksomhet» skal forstås på samme måte som i forslaget til straffeloven § 145.

Samtidig vil det være en nedre grense for hva som regnes som rekruttering til militær virksomhet. Det er i utgangspunktet ikke tilstrekkelig for å rammes at for eksempel et sikkerhetselskap som rekrutterer i Norge, også har oppgaver som følge av oppdrag for militære styrker. Oppdrag på vegne av statlige styrker vil for øvrig i utgangspunktet gå klar også av deltakelsesforbudet i straffeloven § 145, selv om det skulle innebære militær virksomhet. Dermed vil rekruttering til slik virksomhet normalt også falle utenfor. Rekruttering til humanitær virksomhet for sivilbefolkningen i en væpnet konflikt er en annen form for virksomhet som ikke vil oppfylle kravet til «militær» virksomhet. At et sykehus eller en sivil sanitets-tjeneste også behandler stridende, er ikke tilstrekkelig til å anse innsatsen som «militær». Det vises for øvrig til særmerknaden til straffeloven § 145 ovenfor.

Å «rekruttere» kan innebære å inngå avtale med noen om eller overtale noen til å delta i militær virksomhet, men alle enkeltheter trenger ikke være avtalt. Det er tilstrekkelig for at lovbruddet skal være fullbyrdet at en person har latt seg overtale til å delta i militær virksomhet som vil være ulovlig etter straffeloven § 145. For det tilfellet at personen ikke lar seg rekruttere eller ennå ikke har bestemt seg, vil gjerningspersonen kunne straffes for forsøk på rekruttering, jf. straffeloven § 16.

Den som bistår noen i å delta eller forsøke å delta i ulovlig militær virksomhet, uten å utvise slik aktiv tilskyndelse som ligger i å rekruttere, kan etter omstendighetene straffes for medvirkning til overtredelse av straffeloven ny § 145, eller forsøk på dette.

Forslaget til § 146 er begrenset til rekruttering som gjelder deltakelse i utlandet, jf. forslaget til straffeloven § 145. Selve rekrutteringen vil imidlertid være straffbar uavhengig av om den skjer i eller fra utlandet, og uavhengig av om gjerningspersonen er norsk eller utenlandsk, jf. straffeloven § 5 og forslaget til endringer i denne bestemmelsen. Rekrutteringen må likevel gjelde en person som kan straffes etter § 145, jf. straffeloven § 5. Dermed vil i utgangspunktet kun rekruttering rettet mot norske borgere eller personer bosatt i Norge, være straffbar.

Det vises til nærmere redegjørelse i punkt 5.4.

## 9.2 Til endringene i straffeprosessloven

---

### Til § 200 a

I *første ledd* føyes straffeloven §§ 145 og 146 til listen over lovbrudd som kan åpne for iverksettelse av såkalt «hemmelig» ransaking. Det vises til nærmere redegjørelse under punkt 7.

### Til § 202 b

I *første ledd første punktum* åpnes det for teknisk sporing ved mistanke om overtredelse av straffeloven § 146.

Det vises til nærmere redegjørelse i punkt 7.

### Til § 202 c

I *første ledd innledningen* føyes straffeloven §§ 145 og 146 til listen over lovbrudd som åpner for personnær plassering av teknisk peileutstyr.

Det vises til nærmere redegjørelse i punkt 7.

### Til § 216 a

I *første ledd bokstav b* føyes straffeloven §§ 145 og 146 til oppregningen over lovbrudd som kan åpne for kommunikasjonsavlytting.

Det vises til nærmere redegjørelse i punkt 7.

### Til § 216 b

I *første ledd bokstav b* åpnes det for kontroll av kommunikasjonsanlegg ved mistanke om overtredelse av straffeloven § 146.

Det vises til nærmere redegjørelse i punkt 7.

### Til § 222 d

Adgangen i *annet ledd bokstav a* for PST til å ta i bruk tvangsmidler i avvergende øyemed, utvides til å omfatte straffeloven §§ 120 a og 145.

Det vises til nærmere redegjørelse i punkt 7.

## 9.3 Til endringen i politiloven

---

### Til § 17 b

I *første ledd nr. 5* er straffeloven §§ 145 og 146 føyet til de lovbrudd hvor PST har et særskilt ansvar for skjult etterforskning.

Det vises til nærmere redegjørelse i punkt 7.

## 9.4 Til ikrafttredelsesbestemmelsen

---

Under henvisning til det dagsaktuelle behovet for å forhindre radikaliserings- og tilstrømmingsprosess til konfliktområder og deltakelse i militær virksomhet der, tar departementet sikte på snarlig ikrafttredelse av lovforslaget.

For ordens skyld åpner bestemmelsen likevel for at det gis nærmere overgangsregler, eller for ikrafttredelse til ulik tid dersom det skulle vise seg å være behov for dette.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i straffeloven mv. (militær virksomhet i væpnet konflikt m.m.).

---

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i straffeloven mv. (militær virksomhet i væpnet konflikt m.m.) i samsvar med et vedlagt forslag.

---

## Forslag

### til lov om endringer i straffeloven mv. (militær virksomhet i væpnet konflikt m.m.)

#### I

I lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker gjøres følgende endringer:

§ 200 a første ledd skal lyde:

Når noen med skjellig grunn mistenkes for en handling eller forsøk på en handling som etter loven kan medføre straff av fengsel i 10 år eller mer, eller som rammes av straffeloven §§ 121, 123, 125, 126, 127 jf. 123, 128 første punktum, 129, 136 a, 145, 146, 231, 332 jf. 231, 335 jf. 231, 337 jf. 231, eller 340 jf. 231, kan retten ved kjennelse beslutte at ransaking kan settes i verk uten underretning til den mistenkte eller andre.

§ 202 b første ledd første punktum skal lyde:

Når noen med skjellig grunn mistenkes for en handling eller forsøk på handling som etter loven kan medføre straff av fengsel i 5 år eller mer, eller som rammes av straffeloven §§ 121, 123, 125, 126, 127 jf. 123, 128 første punktum, 146 eller 198, kan påtalemyndigheten beslutte at teknisk peileutstyr plasseres på kjøretøy, gods eller andre gjenstander for å klarlegge hvor den mistenkte eller gjenstandene befinner seg (teknisk sporing).

§ 202 c første ledd innledningen skal lyde:

Når noen med skjellig grunn mistenkes for en handling eller forsøk på handling som etter loven kan medføre straff av fengsel i 10 år eller mer, eller som rammes av straffeloven §§ 121, 123, 125, 126, 127 jf. 123, 128 første punktum, 129, 136 a, 145 eller 146, eller som rammes av lov om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi m.v. § 5, kan retten ved kjennelse gi politiet tillatelse til å

§ 216 a første ledd bokstav b skal lyde:

b) som rammes av straffeloven §§ 121, 123, 125, 126, 127 jf. 123, 128 første punktum, 129, 136 a, 145, 146, 231, 332 jf. 231, 335 jf. 231, 337 jf. 231, eller 340 jf. 231, eller av lov om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi m.v. § 5.

§ 216 b første ledd bokstav b skal lyde:

b) som rammes av straffeloven §§ 121, 123, 125, 126, 127 jf. 123, 128 første punktum, 146, 198, 231, 266, 306, 311, 332 jf. 231, 335 jf. 231, 337 jf. 231, eller 340 jf. 231.

§ 222 d annet ledd bokstav a skal lyde:

a) straffeloven §§ 111, 113, 115, 117, 119, 120 a, 123, 126, 128 første punktum, 129, 133, 135, 136 a, 142 eller 145,

#### II

I lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet gjøres følgende endring:

§ 17 b første ledd nr. 5 første punktum skal lyde:

5. sabotasje og politisk motivert vold eller tvang, eller overtredelser av straffeloven §§ 131 til 136 a, 145 eller 146.

#### III

I lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff gjøres følgende endringer:

§ 5 første ledd nr. 6 skal lyde:

6. er rettet mot den norske stat eller norsk statsmyndighet, eller rammes av §§ 120 a eller 127 jf. 120 a,

§ 5 første ledd nr. 10 skal lyde:

10. anses som terror- eller terrorrelatert handling etter straffeloven kapittel 18, eller rammes av §§ 145 eller 146, eller

§ 5 tredje ledd skal lyde:

Første ledd nr. 1, 2, 3, 6, 7, 8, 10 med unntak av § 145, og 11 gjelder tilsvarende for handlinger foretatt av andre personer enn dem som omfattes av første og annet ledd, når personen oppholder seg i Norge, og handlingen har en lengstestråff på fengsel i mer enn 1 år.



Ny § 120 a skal lyde:

§ 120 a *Angrep på norske og allierte styrker*

*Med fengsel inntil 10 år straffes den som rettsstridig bærer våpen eller deltar i militær operasjon mot norske militære styrker. På samme måte straffes den som foretar slik handling mot militære styrker som deltar i en internasjonal operasjon sammen med norske styrker.*

Ny § 120 b skal lyde:

§ 120 b *Grovt angrep på norske og allierte styrker*

*Grovt angrep på norske og allierte styrker straffes med fengsel inntil 15 år. Ved avgjørelsen av om angrepet er grovt, skal det særlig legges vekt på om det har hatt særlig alvorlige virkninger for norske eller allierte styrker, om det er gjennomført ved en organisert væpnet aksjon og om det har medført tap eller fare for tap av menneskeliv.*

§ 127 skal lyde:

§ 127 *Forbund om krenkelse av Norges selvstendighet og forfatning mv.*

Med fengsel inntil 6 år straffes den som inngår forbund med noen om å begå lovbrudd som nevnt i §§ 111-120 a, § 123 eller § 124.

Ny § 145 skal lyde:

§ 145 *Deltakelse i militær virksomhet i væpnet konflikt i utlandet*

*Den som på rettsstridig måte deltar i militær virksomhet i en væpnet konflikt i utlandet, straffes med fengsel inntil 6 år, med mindre vedkommende deltar på vegne av en statlig styrke.*

*Den som har forsett om å fullbyrde et lovbrudd som nevnt i første ledd, og påbegynner sin reise til området eller foretar andre handlinger som legger til rette for og peker mot gjennomføringen, straffes for forsøk. Forsøket straffes mildere enn fullbyrdet overtredelse. § 16 annet ledd gjelder tilsvarende.*

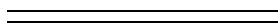
Ny § 146 skal lyde:

§ 146 *Rekruttering til militær virksomhet*

*Den som rekrutterer noen til å delta i ulovlig militær virksomhet, jf. § 145, straffes med fengsel inntil 3 år.*

#### IV

1. Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. De ulike endringene kan settes i kraft til forskjellig tid.
2. Kongen kan gi nærmere overgangsregler.



## Bestilling av publikasjoner

### Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: [www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)

E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)

Telefon: 22 24 00 00

### Privat sektor:

Internett: [www.fagbokforlaget.no/offpub](http://www.fagbokforlaget.no/offpub)

E-post: [offpub@fagbokforlaget.no](mailto:offpub@fagbokforlaget.no)

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Trykk: 07 Xpress AS – 12/2015

