



## STORTINGET

# Innst. 595 S

(2020–2021)

Innstilling til Stortinget  
fra utenriks- og forsvarskomiteen

Dokument 8:207 S (2020–2021)

---

**Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Jon Engen-Helgheim, Siv Jensen, Sylvi Listhaug og Christian Tybring-Gjedde om norsk initiativ til opprettelse av en internasjonal straffedomstol for IS-terrorister og å hindre at tusenvis av potensielle terrorister emigrerer til Norge og Europa**

---

Til Stortinget

### Bakgrunn

I dokumentet fremmes følgende forslag:

- «Stortinget ber regjeringen om at Norge som et medlem av FNs sikkerhetsråd fremmer et initiativ til at det opprettes en internasjonal straffedomstol som skal håndtere medlemmer og sympatisører av IS i regionen der kriminelle handlinger er begått.
- Stortinget ber regjeringen om at Norge gjennom sitt medlemskap i Sikkerhetsrådet arbeider for å sikre soningskapasitet i regionen, slik at medlemmer og sympatisører av IS som dømmes av en internasjonal straffedomstol, må sone i området hvor de har begått sine forbrytelser.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse for forslaget.

### Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, lederen Anniken Huitfeldt, Martin Kolberg,

Marianne Marthinsen og Jonas Gahr Støre, fra Høyre, Hårek Elvenes, Trond Helleland, Ingjerd Schou og Michael Tetzschner, fra Fremskrittspartiet, Siv Jensen, Christian Tybring-Gjedde og Morten Wold, fra Senterpartiet, Emilie Enger Mehl og Liv Signe Navarsete, fra Sosialistisk Venstreparti, Audun Lysbakken, fra Venstre, Trine Skei Grande, og fra Kristelig Folkeparti, Geir Sigbjørn Toskedal, viser til representantforslaget, som innebærer en henstilling til regjeringen om i Norges periode som medlem av FNs sikkerhetsråd å foreslå at det opprettes en internasjonal straffedomstol for å pådømme saker mot medlemmer og sympatisører av Den islamske staten (IS) i regionen der kriminelle handlinger er begått, og for å sikre soningskapasitet i samme område.

Komiteen deler forslagsstillernes syn på at rettsforfølgelse av internasjonale forbrytelser (folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser) er et grunnleggende hensyn. Komiteen har merket seg at utenriksministeren i sitt brev til komiteen 30. april 2021 uttrykker dette klart og fremholder viktigheten av en effektiv, uavhengig og troverdig straffefølgelse av de massive overgrepene som har funnet sted i Syria og Irak.

Komiteen konstaterer at hverken Syria eller Irak er statsparter som har ratifisert Roma-vedtektene som lå til grunn for etableringen av Den internasjonale straffedomstol (ICC), og at en aktivering av ICC for de aktuelle områdene dermed er avhengig av en situasjonsbestemt henvisning fra FNs sikkerhetsråd. I så fall skjer det enten ved en mandatutvidelse eller ved opprettelse av et *ad hoc*-tribunal. Komiteen viser til at Norge i mai 2014 sammen med 60 medlemsland i FN henstilte til

### Beriktiget

Sikkerhetsrådet om å henvise situasjonen i Syria til ICC, men at forslaget ble utsatt for blokkerende veto fra Russland og Kina, på tross av at de øvrige 13 medlemmer av Sikkerhetsrådet stemte for.

Komiteen ville ikke finne det unaturlig om et tilsvarende initiativ kunne tas også når Norge deltar i Sikkerhetsrådet, og tatt i betraktning at overgrepene siden 2014 har tatt til i omfang og voldsbruk. Samtidig har nedkjempelsen av IS gjennom en militær avklaring gjort det lettere å tenke seg et påfølgende rettsoppgjør under internasjonal kontroll i regionen. Komiteen vil peke på at selve straffedomstolen vil kunne legges til regionen uten at det betyr i Syria eller Irak.

Komiteen ser det som viktig å bringe IS til ansvar for et stort antall grove forbrytelser (folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og grove brudd på krigens lover). Komiteen konstaterer at IS har erklært seg selv som en statsdannelse – et kalifat – med flytende territoriale grenser, og at forbrytelser fra IS formodes begått i Syria og Irak, men ikke bare i disse landene.

På denne bakgrunn, og fordi IS søker å forflytte seg til nye områder (eksempelvis Libya), har komiteen erket seg at internasjonale humanitærrettsekspertene betrakter IS som en fast gruppering som kan og bør rettsforfølges nettopp som det (*sui generis*). Etter det komiteen er kjent med, vil en slik strategi ikke utelukke at verdenssamfunnet eventuelt senere ser på andre grupperinger eller stater, som Syria og Irak, slik det eksempelvis ble gjort for det tidligere Jugoslavia, der alle sider i konflikten til slutt ble holdt ansvarlige.

Komiteen konstaterer at det er bred enighet i Norge om verdien og viktigheten av at grove brudd på humanitærretten som beskrevet får strafferettslige konsekvenser. Som konvensjonspart påhviler det norske myndigheter et ansvar for å straffefølge egne borgere for deltagelse i terrorvirksomhet, men en effektiv og uavhengig rettsforfølgelse av IS og dets ledere, ved hjelp de internasjonale instanser som står til disposisjon, kan formodentlig best ivaretas av ICC.

Komiteen vil for øvrig ut fra den etablerte funksjons- og oppgavefordeling mellom Stortinget og regjeringen overlate til utenriksledelsen å vurdere de foreliggende mulighetene på bakgrunn av informasjonstilgangen, å vurdere nærmere hensiktsmessige tiltak for å forfølge IS for bruddene på humanitærretten i Syria og Irak, og for å motvirke at andre lands sivile blir utsatt for lignende overgrep.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet merker seg at det i utenriksministerens uttalelse av 30. april 2021 fremkommer at Norges posisjon over lang tid har vært at Sikkerhetsrådet bør henvise situasjonen i Syria til ICC. Disse medlemmer ser utfordringene knyttet til å få Sikkerhetsrådet til å enes om et slikt grep. Det er derfor viktig at Norge

benytter sin plass i Sikkerhetsrådet til å fortsette påvirkningen på de andre medlemslandene, slik at en løsning kan oppnås. Regjeringen har lagt ned store ressurser for å få en plass i Sikkerhetsrådet, og det er nå viktig å benytte anledningen til å ta tak i de alvorlige følgene som har oppstått etter herjingene gjort av IS, og den destabiliseringen og usikkerheten som har kommet som et resultat av disse.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen om at Norge som et medlem av FNs sikkerhetsråd fremmer et initiativ til at det opprettes en internasjonal straffedomstol som skal håndtere medlemmer og sympatisører av IS i regionen der kriminelle handlinger er begått.»

«Stortinget ber regjeringen om at Norge gjennom sitt medlemskap i Sikkerhetsrådet arbeider for å sikre soningskapasitet i regionen, slik at medlemmer og sympatisører av IS som dømmes av en internasjonal straffedomstol, må sone i området hvor de har begått sine forbrytelser.»

## Forslag fra mindretall

### Forslag fra Fremskrittspartiet:

#### Forslag 1

Stortinget ber regjeringen om at Norge som et medlem av FNs sikkerhetsråd fremmer et initiativ til at det opprettes en internasjonal straffedomstol som skal håndtere medlemmer og sympatisører av IS i regionen der kriminelle handlinger er begått.

#### Forslag 2

Stortinget ber regjeringen om at Norge gjennom sitt medlemskap i Sikkerhetsrådet arbeider for å sikre soningskapasitet i regionen, slik at medlemmer og sympatisører av IS som dømmes av en internasjonal straffedomstol, må sone i området hvor de har begått sine forbrytelser.

## Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Venstre og Kristelig Folkeparti.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 8:207 S (2020–2021) – Representantforslag fra stortingsrepresentantene Jon Engen-Helgheim, Siv Jensen, Sylvi Listhaug og Christian Tybring-Gjedde

om norsk initiativ til opprettelse av en internasjonal straffedomstol for IS-terrorister og å hindre at tusenvis

av potensielle terrorister emigrerer til Norge og Europa – vedtas ikke.

Oslo, i utenriks- og forsvarskomiteen, den 25. mai 2021

**Anniken Huitfeldt**

leder

**Michael Tetzschner**

ordfører



DET KONGELIGE  
UTENRIKSDEPARTEMENT

*Utenriksministeren*

Utenriks- og forsvarskomiteen  
v/leder Anniken Huitfeldt

Oslo, 30. april 2021

**Uttalelse fra Utenriksdepartementet ang. Dokument 8:207 S (2020-2021) – representantforslag fra representantene Engen-Helgheim, Jensen, Listhaug og Tybring-Gjedde**

Jeg viser til Utenriks- og forsvarskomiteens brev av 12. april 2021, der det bes om Utenriksdepartementets uttalelse til Dokument 8:207 S (2020-2021) fra representantene Jon Engen-Helgheim, Siv Jensen, Sylvi Listhaug og Christian Tybring-Gjedde. Representantene foreslår at Norge som medlem av FNs sikkerhetsråd fremmer et initiativ om at det opprettes en internasjonal straffedomstol som skal håndtere medlemmer og sympatisører av IS i regionen der kriminelle handlinger er begått. Videre foreslås det at Norge gjennom medlemskapet i Sikkerhetsrådet arbeider for å sikre soningskapasitet i regionen, slik at medlemmer og sympatisører av IS som dømmes av en internasjonal straffedomstol må sone i området hvor de har begått sine forbrytelser.

Å bekjempe straffrihet for grove internasjonale forbrytelser (folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser) er grunnleggende for Norge og regjeringen. Det er viktig med effektiv, uavhengig og troverdig straffeforfølgning av de massive overgrepene som har funnet sted i Syria og Irak. Tiltak mot straffrihet er viktig for varig fred og forsoning i disse landene.

Straffeforfølgning bør i utgangspunktet gjennomføres der forbrytelsene har funnet sted, i troverdige, uavhengige og effektive nasjonale domstoler og i tråd med grunnleggende rettssikkerhetsprinsipper. Dette har både prinsipielle, etterforskningsmessige, bevismessige og ressursmessige fordeler. Det gjelder både grove internasjonale forbrytelser, og andre mindre alvorlige lovbrudd. Det er et grunnleggende prinsipp innenfor internasjonal strafferett at nasjonale jurisdiksjoner har hovedansvaret for å gjennomføre straffeforfølgning. Jeg mener derfor at det internasjonale samfunnet

primært bør oppfordre til og støtte opp om syriske og irakiske rettsoppgjør og at de gjennomføres i tråd med internasjonale menneskerettigheter.

Ved fravær av troverdige, uavhengige og effektive nasjonale domstoler, kan internasjonale straffemekanismer være relevante.

Verken Syria eller Irak er statsparter til Roma-vedtektene som oppretter Den internasjonale straffedomstol (ICC). ICC kan behandle saker mot borgere av land som har ratifisert Roma-vedtektene, men kun saker der hjemstaten ikke har utvist vilje eller evne til å straffeforfølge nasjonalt. Dette reflekterer det folkerettslige prinsippet om at det primære ansvaret for å straffeforfølge ligger på statsnivå. Videre kan ICC behandle saker hvis FNs sikkerhetsråd har henvist en situasjon til domstolen. Norges posisjon har over lang tid vært at Sikkerhetsrådet bør henvise situasjonen i Syria til ICC. Norge, sammen med mer enn 60 land fra alle regionale grupper, stilte seg i mai 2014 bak en henstilling til FNs sikkerhetsråd om å henvise situasjonen i Syria til ICC. Selv om til sammen 13 av rådets 15 medlemsland stilte seg bak dette, falt resolusjonen ettersom Russland og Kina la ned veto. Vi har senere ved en rekke anledninger i ulike fora tatt til orde for en slik henvisning. I lys av den politiske situasjonen og klimaet i Sikkerhetsrådet, er det ikke realistisk med en henvisning av situasjonen i Syria til ICC nå. Russland og Kina vil høyst sannsynlig legge ned veto mot et eventuelt nytt forslag om sikkerhetsrådshenvisning til ICC. Norge oppfordrer Syria og Irak til å bli part til Roma-vedtektene, men vi har ingen indikasjoner på at Syria eller Irak har intensjoner om dette. ICCs hovedanklager har dessuten uttalt at domstolen ikke har kapasitet til å behandle eventuelle saker mot IS-krigere og -sympatisører utover IS' ledere. Dette er i tråd med ett av hovedformålene med den internasjonale strafferetten, nemlig å hindre straffrihet for statsledere og andre hovedansvarlige.

Sikkerhetsrådet kan også opprette *ad hoc*-straffedomstoler for å sikre rettsoppgjør etter massive overgrep. Sikkerhetsrådet har f.eks. opprettet Det internasjonale krigsforbrytertribunalet for det tidligere Jugoslavia (ICTY, 1993) og Det internasjonale tribunalet for Rwanda (ICTR, 1994). Sikkerhetsrådet har p.t. opprettet én internasjonal straffedomstol som et underliggende organ: Den internasjonale restmekanismen for straffetribunaler (IRMCT), etablert i 2010 for å ivareta resterende funksjoner for ICTY og ICTR etter at mandatene for disse tribunalene utløp. Norge har aktivt støttet disse tribunalene som ledd i å bekjempe straffrihet for grove forbrytelser i mangel av nasjonal straffeforfølgning.

Gitt dynamikken i Sikkerhetsrådet er det lite sannsynlig at rådet vil kunne enes om å opprette en ny internasjonal straffedomstol i Norges medlemskapsperiode. Dette gjelder særlig for en eventuell internasjonal straffedomstol som skal håndtere medlemmer og sympatisører av IS i regionen der kriminelle handlinger er begått. Russland vil etter alt å dømme legge ned veto mot et slikt forslag. Dette synet forsterkes av at Russlands grunnholdning når det gjelder IS-fremmedkrigere, er at stater må repatriere dem og straffeforfølge dem i hjemstatene. I dagens situasjon er det

derfor ingen reelle utsikter for tilstrekkelig støtte til et forslag om at Sikkerhetsrådet oppretter en straffedomstol for IS-forbrytelser.

Hvis det hadde vært aktuelt for Sikkerhetsrådet å opprette en straffedomstol, ville mandatet måtte vurderes nøye. Å skulle opprette en separat domstol for forbrytelser kun begått av IS, men ikke av andre som f.eks. det syriske regimet og andre parter som også har begått omfattende alvorlige forbrytelser i konflikten, vil være en svært selektiv måte å drive straffeforfølgning. En slik forskjellsbehandling kan få utilsiktede og uheldige konsekvenser for et rettsoppgjør og for forsoning.

Dersom en eventuell straffedomstol skulle lokaliseres der forbrytelsene er blitt begått, reiser dette særlige utfordringer. I bl.a. nordøst-Syria er situasjonen ustabil, og den territorielle kontrollen kan ikke tas for gitt. Det foregår stadig kamper og angrep i de aktuelle områdene, som er for nære til at fornærmede og andre vitner vil være tilgjengelige. Det vil derfor være vanskelig å legge fram bevis i form av vitnesbyrd fra fornærmede og andre vitner. Den ustabile situasjonen gir sikkerhetsutfordringer for en eventuell domstol, aktor og forsvarere, og selvsagt for de tiltalte, fornærmede og vitner. Dette vil ha store konsekvenser for en eventuell domstols etablering, virke og effektivitet.

Jeg vil påpeke at Norge også deltar i internasjonale diskusjoner utenfor Sikkerhetsrådet om bekjempelse av straffrihet for de grove overgrep som har funnet sted i Syria og Irak. En internasjonal straffedomstol som ikke er opprettet av Sikkerhetsrådet, har i diskusjonene vært løftet fram som en mulighet. Blant de ulike modellene for internasjonale straffemekanismer som til nå er lagt frem, synes det p.t. ikke å eksistere alternativer uten betydelige ulemper. De reiser alle vanskelige prinsipielle, politiske, juridiske og økonomiske spørsmål. Norge vil likevel fortsette å delta i diskusjoner om mulige internasjonale løsninger, og er i løpende dialog med nærstående land om problemstillingen.

Uansett hva slags straffedomstoler som anvendes, enten nasjonale, regionale eller internasjonale, bør de legge tilstrekkelige bevis til grunn. Norge har derfor vært med på å støtte flere internasjonale initiativ for å samle inn og systematisere dokumentasjon om overgrep, både i Irak og Syria. Norge støttet i FNs generalforsamling i 2016 opprettelsen av en FN-mekanisme for å innhente bevis på internasjonale forbrytelser begått i Syria (International, Impartial and Independent Mechanism (IIIM)). IIIM har mandat til å bidra i etterforskningen av internasjonale forbrytelser begått av alle i Syria, herunder av IS, men også det syriske regimet og andre parter involvert i konflikten. Norge bidrar finansielt til IIIMs arbeid. Norge har også gitt politisk støtte til Sikkerhetsrådets opprettelse av en uavhengig etterforskningsgruppe for straffeforfølgelse av forbrytelser begått av IS i Irak (UNITAD). Dette er heller ingen domstol, men FN-mekanismen skal bl.a. samle bevis for IS' forbrytelser. Bevisene kan brukes i irakiske domstoler så lenge straffesakene utføres i tråd med internasjonale standarder. Mekanismen skal også dele bevis med tredjeland der personer etterforskes

og tiltales for å ha deltatt i IS' overgrep i Irak. Norge har videre gitt økonomisk støtte til den ikke-statlige organisasjonen Commission for International Justice and Accountability (CIJA) som også samler bevis for IS' overgrep i Irak og Syria. Vi har blant annet gitt støtte øremerket bevisinnsamling for IS' overgrep mot religiøse minoriteter i Nord-Irak. På denne måten bidrar Norge til at fremtidige rettsprosesser har bevismateriale tilgjengelig for straffeforfølgning.

Når det gjelder forslaget om at Norge gjennom sitt medlemskap i Sikkerhetsrådet arbeider for å sikre soningskapasitet i regionen, forstår jeg det slik at dette henger nært sammen med spørsmålet om opprettelsen av en internasjonal domstol. De samme hindringene vil gjøre seg gjeldende også her. Jeg vil for ordens skyld tilføye at både ICC og de *ad hoc*-straffedomstolene som er opprettet at Sikkerhetsrådet er/har vært avhengig av stater for å gjennomføre soning, da de ikke selv har soningsfasiliteter utover for varetektsfengsling i forbindelse med rettergang.

Med vennlig hilsen



Ine Eriksen Søreide

