



**DET KONGELIGE
UTENRIKSDEPARTEMENT**

Utenriksministeren

Stortinget
Justiskomiteen
v/leder Per-Willy Amundsen
0026 Oslo

Oslo, mars 2022

Jeg viser til brev av 8. mars 2022, der det bes om Utenriksdepartementets uttalelse til representantforslaget i Dokument 8:122 S (2021-2022) om ratifikasjon av tillegg til Roma-vedtektene om straffeforfølgelse av folkerettsstridig angrepskrig og kriminalisering av folkerettsstridig angrepskrig i norsk straffelov.

Bekjempelse av straffrihet for de mest alvorlige internasjonale forbrytelsene står sentralt i norsk utenrikspolitikk. I tråd med fast og langsiktig utenrikspolitikk har Norge, siden opprettelsen av Den internasjonale straffedomstol (ICC), arbeidet for en sterk, effektiv og uavhengig domstol, med universell oppslutning.

Da Roma-vedtektene ble vedtatt i 1998, ble det bestemt at domstolen skulle ha jurisdiksjon over fire forbrytelseskategorier: folkemord, forbrytelser mot menneskeheten, krigsforbrytelser og aggresjonsforbrytelser. Domstolens jurisdiksjon mht. aggresjonsforbrytelser ble utsatt, fordi man ikke klarte å bli enige om en definisjon av hva som skulle anses som en aggresjonsforbrytelse, og hvilken rolle FNs sikkerhetsråd skulle ha i slike saker.

Først etter krevende forhandlinger under revisjonskonferansen i Kampala i 2010 ble det vedtatt en definisjon av aggresjonsforbrytelsen. Aggresjonsforbrytelsen nedfeller etter Kampala-tillegget til Roma-vedtektene et individuelt strafferettslig ansvar for planlegging, forberedelse, igangsettelse eller gjennomføring av en aggresjonshandling som ved sin karakter, alvorlighet og sitt omfang utgjør et åpenbart brudd på FN-pakten. Den omfatter bruk av makt i strid med FN-pakten av en stat mot en annen stats suverenitet, territorielle integritet eller politiske uavhengighet. Typiske eksempler er angrepskrig, invasjon, annektering av en annen stats territorium, bombeangrep og militær blokade av en annen stats havner. Straffebudet retter seg mot personer som er i posisjon til å utøve effektiv kontroll over eller å styre en stats politiske eller militære handlinger.

Aggresjonsforbrytelsen har vært en vanskelig og splittende sak for ICCs statsparter i flere tiår. Norge har, fra Roma-vedtektene ble fremforhandlet og gjennom skiftende regjeringer, vært skeptisk til å inkludere aggresjonsforbrytelsen i Roma-vedtektene. Selv om Norge i prinsippet har vært støttende til et individuelt strafferettslig ansvar for statsledere og militære ledere som beordrer aggresjonshandlinger, reiser

agresjonsforbrytelsen praktiske, rettslige, og politiske problemstillinger med potensielt uheldige konsekvenser for domstolens virke.

For det første har det vist seg vanskelig å gi en tilstrekkelig presis definisjon av forbrytelsen. Dette utfordrer kravene til forutsigbarhet og klarhet som følger av legalitetsprinsippet i strafferetten. Selv med definisjonen av forbrytelsen i Kampala-tillegget, gjenstår det tvilsspørsmål som må finne sin avklaring. I motsetning til de andre forbrytelseskategoriene under domstolens jurisdiksjon, bygger agresjonsforbrytelsen på en nokså umoden folkerett, som ikke har vært gjenstand for strafferettslig prøving i nyere tid. Det hersker usikkerhet om hvordan domstolen vil fortolke og praktisere straffebudet, herunder hva som utgjør straffbare agresjonshandlinger, hvilke personer som omfattes av straffebudet og hvor domstolen vil trekke grensene for egen jurisdiksjon og tilgrensningen til Sikkerhetsrådets kompetanse. Enkelte statsparter har vist til at definisjonen av agresjonsforbrytelsen er for upresis til at den egner seg som grunnlag for individuelt straffansvar og at dette skaper bekymring med hensyn til domstolens vurdering av f.eks. deltakelse i militære og fredsbevarende operasjoner. Foreløpig har domstolen ikke hatt noen saker knyttet til straffebudet, og en avklaring på disse spørsmålene har derfor latt vente på seg.

Usikkerheten om fortolkningen av straffebudet var et tungtveiende hensyn for Stoltenberg II-regjeringen. Da Norge sluttet seg til konsensus om Kampala-tillegget i 2010, påpekte Norge i en stemmeforklaring at man i vurderingen av eventuell ratifikasjon, ville vurdere hvorvidt ytterligere klargjøring er nødvendig for at tillegget skal tre i kraft for Norge. Dette var også sentralt for Solberg-regjeringen i 2021. Vurderingen den gang er den samme som i dag.

For det andre vil agresjonsforbrytelsen kunne bidra til en politisering av domstolen. Det spesielle med agresjonsforbrytelsen, sammenliknet med de andre forbrytelseskategoriene, er at domstolen må fastslå at en stat har foretatt en agresjonshandling i strid med FN-pakten. Domstolen må anse at statsansvaret for en slik handling er åpenbar. Dernest må domstolen etterforske statsledere, regjering eller forsvarsledelse, ettersom det er disse som omfattes av forbudet. Alt dette vil skje i en situasjon der Sikkerhetsrådet sannsynligvis ikke har besluttet å karakterisere statens handling som en agresjonshandling i strid med FN-pakten. At ICC må ta stilling til dette, innebærer risiko for at domstolen blir en aktør i et storpolitisk spill om opprettholdelse av internasjonal fred og sikkerhet. Agresjonsforbrytelsen åpner også i særlig grad for politisk motiverte statsklager. Dette vil være meget uheldig for en domstol som i hele sin levetid har vært gjenstand for politiske angrep, trusler og tiltak.

For det tredje vil bevisinnhenting for et slikt individuelt straffansvar være utfordrende i situasjoner hvor hverken hjemstaten eller Sikkerhetsrådet støtter opp om etterforskningen. Etterforskning av agresjonshandlinger vil kunne legge beslag på hele ICCs ressurser, og ikke komme noen vei uten at seierherrer i en krig kan bidra med avgjørende bevis. Dette er utfordrende for en domstol med begrensede ressurser og med store behov for prioriteringer.

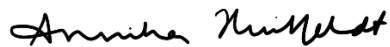
Gitt de usikkerhetene som hersker om hvordan domstolen i praksis vil anvende Kampala-tillegget om agresjonsforbrytelser, samt de nevnte bevismessige

utfordringene og den betydelige risikoen for politisering av domstolens viktige uavhengige, internasjonale rolle, er det etter mitt syn ønskelig å se an ICCs eventuelle anvendelse og tolking av straffebudet, før Norge ratifiserer. Dette vil sette oss bedre i stand til å utrede konsekvensene av ratifikasjon for Norge.

Russlands folkerettsstridige invasjon av Ukraina endrer ikke mitt syn om at Norge er tjent med å avvente ratifikasjon. ICCs jurisdiksjon til å etterforske og straffeforfølge aggresjonsforbrytelser er begrenset. Med mindre Sikkerhetsrådet har henvist situasjonen til ICC, har domstolen ikke jurisdiksjon over en aggresjonforbrytelse begått av en borger fra en stat som ikke er statspart til Roma-vedtektene. ICC har heller ikke jurisdiksjon over en aggresjonshandling begått av en borger fra en statspart som ikke har ratifisert Kampala-tillegget, selv om den angrepne stat har gjort det. Det er således inntil videre kun borgere i de 43, hovedsakelig europeiske, statspartene som vil kunne straffeforfølges av ICC for eventuelle aggresjonshandlinger mot Norge. At Norge ratifiserer Kampala-tillegget, innebærer således ikke nødvendigvis at vi vil være bedre beskyttet mot aggresjonshandlinger eller kan be ICC etterforske en eventuell aggresjonshandling mot Norge. Av samme grunn mener jeg at norsk ratifikasjon på dette stadiet vil ha begrenset preventiv eller avskrekkende virkning.

Avslutningsvis påpeker jeg at spørsmålet om å kriminalisere aggresjonsforbrytelsen i norsk rett henger nært sammen med spørsmålet om ratifikasjon, og vil måtte vurderes i den sammenhengen.

Med vennlig hilsen



Anniken Huitfeldt