

VEDLEGG



Stortinget
Justiskomiteen
v/leder Lene Vågslid
0026 Oslo

Oslo, 28 februar 2020

Jeg viser til brev av 12. februar 2020, der det bes om Utenriksdepartementets uttalelse til representantforslaget i Dokument 8:63 S (2019-2020) om ratifikasjon av Roma-vedtektenes tillegg om aggresjonsforbrytelsen og kriminalisering i straffeloven.

Norge spilte en sentral rolle under fremforhandlingen av Roma-vedtektene som oppretter Den internasjonale straffedomstol (ICC), og anser bekjempelse av straffrihet for de mest alvorlige internasjonale forbrytelsene for å være et betydningsfullt fremskritt i moderne utenrikspolitisk historie. I tråd med fast og langsiktig utenrikspolitikk arbeider Norge for en sterk, effektiv og uavhengig domstol. Regjeringen arbeider også for at flere stater godtar domstolens jurisdiksjon, noe som bl.a. er nedfelt i Granavolden-plattformen.

Da Roma-vedtektene ble vedtatt i 1998, ble det bestemt at domstolen skulle ha jurisdiksjon over fire forbrytelseskategorier: folkemord, forbrytelser mot menneskeheten, krigsforbrytelser og aggresjonsforbrytelsen. Sistnevnte omtales gjerne som det strafferettslige speilbildet av FNs grunnleggende forbud mot mellomstatlig maktbruk. Domstolens jurisdiksjon mht. aggresjonsforbrytelsen 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.

Spørsmålet om ICCs kompetanse til å pådømme aggresjonsforbrytelser har vært en vanskelig og splittende sak for domstolens statsparter helt fra etableringen av domstolen og under hele dens virke.

Mange stater, herunder Norge, var skeptiske til å inkludere aggresjonsforbrytelsen i Roma-vedtektene ved opprettelsen av domstolen. De betenkelighetene Norge hadde den gang er beskrevet nærmere i proposisjonen om samtykke til ratifikasjon av vedtektene av 17. juli 1998 for Den internasjonale straffedomstol (St.prp. nr. 24 (1999-2000)) punkt 5.3.2. Som det fremkommer der, var Norge og andre stater skeptiske til å inkludere aggresjonsforbrytelsen i Roma-vedtektene fordi de mente at dette reiste rettslige og politiske problemstillinger med potensielt uheldige konsekvenser for

domstolens virke. For det første ble det vist til at det var vanskelig å gi en tilstrekkelig presis definisjon av forbrytelsen. Dette reiste vanskeligheter i forhold til kravene til forutsigbarhet og klarhet som følger av legalitetsprinsippet i strafferetten. For det andre ble det vist til betenkeligheter knyttet til myndighetsfordelingen og samspillet mellom domstolen og Sikkerhetsrådet. Sistnevnte har etter FN-pakten det overordnede ansvaret for opprettholdelse av internasjonal fred og sikkerhet, og derfor adgang til å fastslå hvorvidt det foreligger en aggresjonssituasjon. For det tredje ble det vist til at inkludering av aggresjonsforbrytelsen i særlig grad åpner for politisk motiverte statsklager, noe som kan bidra til en politisering av domstolens arbeid.

Aggresjonsforbrytelsen, i større grad enn for de øvrige forbrytelseskategoriene, forutsetter at domstolen tar stilling til om en stats handlinger utgjør åpenbare og alvorlige brudd på FN-pakten. Slik risikerer domstolen å bli en aktør i et storpolitisk spill om opprettholdelse av internasjonal fred og sikkerhet der Sikkerhetsrådet ikke først har fastslått at en aggresjonshandling har funnet sted.

Under revisjonskonferansen i Kampala i 2010 ble det etter krevende forhandlinger vedtatt en definisjon av aggresjonsforbrytelsen ved konsensus. Straffebudet nedfeller 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.

Under revisjonskonferansen i Kampala ble også forholdet til FNs sikkerhetsråd nærmere presisert. Det ble videre besluttet at ICCs jurisdiksjon over aggresjonsforbrytelsen tidligst kunne aktiveres ett år etter at minst 30 stater hadde ratifisert Kampala-endringene, samt at en beslutning om dette tidligst kunne treffes etter 1. januar 2017 og med 2/3 flertall.

Forut for og under Kampala-konferansen var Norge fortsatt skeptisk til vedtakelse og ikrafttredelse av aggresjonsforbrytelsen. Norge var i prinsippet støttende til et individuelt strafferettslig ansvar for statsledere og militære ledere som beordrer aggresjonshandlinger, men bevisinnhenting for et slikt individuelt straffeansvar ville være meget utfordrende i situasjoner hvor verken hjemstaten eller Sikkerhetsrådet støttet opp om etterforskningen. Domstolen led allerede under altfor mange saker innenfor de andre forbrytelseskategoriene, med liten utsikt til domfellelser. Norge var dessuten bekymret for at vedtakelse av aggresjonsforbrytelsen, som i særlig grad åpner for politisk motiverte statsklager, kunne bidra til en politisering av den nyetablerte domstolen som i hele sin levetid hadde vært gjenstand for politiske angrep. Norge sluttet seg likevel til konsensus om definisjonen av aggresjonsforbrytelsen, men ga

uttrykk for at bestemmelsene om ikrafttredelse måtte utformes slik at man unngår en politisering av ICC.

Høsten 2016 forelå 30 ratifikasjoner og vilkårene for å beslutte aktivisering av domstolens jurisdiksjon var således til stede. På ICCs statspartmøte i desember 2017 ble det vedtatt at aggresjonsforbrytelsen skulle aktiveres som en forbrytelseskategori under domstolens jurisdiksjon fra og med 17. juli 2018.

Selv med en definisjon av forbrytelsen og en klargjøring av rekkevidden av domstolens jurisdiksjon, gjenstår det mange og til dels store tvilsspørsmål som må finne sin avklaring. Det hersker stor usikkerhet om hvordan domstolen vil fortolke og praktisere straffebudet for aggresjonshandlinger, herunder hvor domstolen vil trekke grensene for egen jurisdiksjon, for hva som utgjør straffbare aggresjonshandlinger og for hvilke personer som omfattes av straffebudet. Enkelte statsparter har vist til at definisjonen av aggresjonsforbrytelsen 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. Det er herunder uttrykt bekymring knyttet til mulig anvendelse i tilfeller av mer omstridte grunnlag for maktbruk, som f.eks. humanitær intervensjon. Foreløpig har domstolen ikke hatt noen saker knyttet til straffebudet.

Av Roma-vedtektenes 123 statsparter har 39 stater per nå ratifisert aggresjonsforbrytelsen, dvs. nesten en tredjedel av statspartene. Det er vanskelig å forutse videre utvikling når det gjelder antallet ratifikasjoner. Det forventes ikke at Storbritannia eller Frankrike vil ønske å ratifisere med det første. Dette innebærer at ingen av FNs sikkerhetsråds faste medlemmer har ratifisert aggresjonsforbrytelsen. Av de nordiske landene har kun Finland og Island ratifisert.

Gitt de usikkerhetene som hersker om hvilke handlinger domstolen i praksis vil anse å være omfattet av aggresjonsforbrytelsen, 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 konsekvenser for Norge.

Vi vil imidlertid prioritere ratifikasjon av endringer i Roma-vedtektenes artikkel 8 om krigsforbrytelser som utvider listen over ulovlige våpentyper og stridsmetoder, vedtatt på ICCs statspartsmøter i henholdsvis desember 2017 og 2019. Listen over ulovlige våpentyper som kan forårsake enorm lidelse eller død på vilkårlig måte ble i 2017 utvidet til å inkludere 1) bruk av mikrobiske og biologiske/toksikologiske substanser, ii) våpen med fragmenter som ikke kan detekteres ved røntgen og iii) bruk av laservåpen for å blinde motstandere. I 2019 ble statspartene enige om å kriminalisere utsulting av sivile som stridsmetode i ikke-internasjonale væpnede konflikter. Med dette menes væpnede konflikter der én eller flere ikke-statlige væpnede grupper er blant partene til konflikten, for eksempel i form av en konflikt mellom en stat og en eller

flere ikke-statlige væpnede grupper, eller en konflikt mellom bare ikke-statlige væpnede grupper.

Våpentypene og stridsmetoden er allerede forbudt i henhold til den internasjonale humanitærretten, og omfattes av norske straffebestemmelser.

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



Ine Eriksen Søreide