



STORTINGET

Innst. 164 S

(2020–2021)

Innstilling til Stortinget
fra justiskomiteen

Dokument 8:63 S (2019–2020)

Innstilling fra justiskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentant Bjørnar Moxnes om ratifikasjon av tillegg til Roma-vedtektene om straffeforfølgelse av folkerettsstridig angrepskrig og kriminalisering av folkerettsstridig angrepskrig i norsk straffelov

Til Stortinget

Bakgrunn

I dokumentet fremmes følgende forslag:

- «1. Stortinget ber regjeringen fremme sak for Stortinget om ratifikasjon av Roma-vedtektenes tillegg om aggresjonsforbrytelse (Kampala-tillegget).
2. Stortinget ber regjeringen fremme forslag om en ny bestemmelse i straffeloven kapittel 16 som kriminaliserer angrepskrig, i tråd med Kampala-tillegget til Roma-vedtektene.»

Det vises til dokumentet for nærmere begrunnelse for forslagene.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Martin Henriksen, lederen Lene Vågslid og Maria Aasen-Svensrud, fra Høyre, Ingunn Foss, Peter Frølich og Frida Melvær, fra Fremskrittspartiet, Per-Willy Amundsen og Kjell-Børge Freiberg, fra Senterpartiet, Jan Böhler og Jenny Klinge, og fra Sosialistisk Venstreparti, Petter

Eide, viser til Dokument 8:63 S (2019–2020) fra stortingsrepresentant Bjørnar Moxnes om ratifikasjon av tillegg til Roma-vedtektene om straffeforfølgelse av folkerettsstridig angrepskrig og kriminalisering av folkerettsstridig angrepskrig i norsk straffelov. Komiteen viser til forslagene som er gjengitt foran i innstillingen.

Komiteen deler forslagsstillers intensjon om at Norge, 80 år etter Tysklands invasjon 9. april 1940, skal ha en best mulig nasjonal og internasjonal juridisk beskyttelse mot angrep fra fremmede makter. Komiteen deler også forslagsstillers syn om viktigheten av å sikre Norges selvstendighet og trygghet. Forslagsstiller ønsker også å understøtte respekten for det internasjonale forbudet mot angrepskrig ved å vise at Norge i samvar med folkeretten har kriminalisert denne forbrytelsen og støtter prinsippet om internasjonal og nasjonal håndheving av ansvar.

Komiteen viser til forslagsstillers understreking av at angrepskrig fortsatt er forbudt etter folkeretten. Komiteen registrerer at forslagsstiller mener dagens folkerettslige rammeverk for Norge ikke er tilstrekkelig for å sikre et rettsvern mot angrepskrig. Komiteen registrerer at forslagsstiller henviser til viktigheten av at Norge ratifiserer det såkalte Kampala-tillegget til Roma-vedtektene som gir jurisdiksjon til å straffeforfølge ansvarlige ledere for aggresjonsforbrytelser. Forslagsstiller framhever også at slik ratifikasjon vil bidra til det internasjonale arbeidet med å forby og straffeforfølge angrepskrig.

Komiteen viser til at forslagsstiller framhever at Norge, i motsetning til mange andre europeiske land, ikke har ratifisert Kampala-tillegget. Derfor mener forslagsstiller at Norge mangler lovgrunnlag for nasjonal rettsforfølgelse av ansvarlige for en aggresjonsforbryt-

else, og at en statlig aggresjonsforbrytelse mot Norge vil kunne skje uten at norsk justisvesen får mulighet for å etterforske og straffeforfølge denne folkerettslige forbrytelsen.

Komiteen viser ellers til vedlagt svarbrev fra utenriksministeren av 28. februar 2020.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Senterpartiet, viser til utenriksministerens svarbrev til justiskomiteen. Der fremgår det at Norge og andre stater har utvist skepsis til å inkludere aggresjonsforbrytelsen i Roma-vedtektene fordi det reiser rettslige og politiske problemstillinger med potensielt uheldige konsekvenser for domstolens virke. For det første er det vanskelig å gi en tilstrekkelig presis definisjon av forbrytelsen. Dette reiser vanskeligheter med tanke på kravene til forutsigbarhet og klarhet som følger av legalitetsprinsippet i strafferetten. Videre knyttes det betenkeligheter 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.

Flertallet viser også til at inkludering av aggresjonsforbrytelsen i særlig grad åpner for politisk motiverte statsklager, noe som kan bidra til en politisering av domstolens arbeid. Gitt de usikkerhetene som hersker om hvilke handlinger domstolen i praksis vil anse å være omfattet av aggresjonsforbrytelsen, er det etter utenriksministerens 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. Flertallet støtter seg til dette.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Senterpartiet, viser også til utenriksministerens svarbrev til justiskomiteen hvor det fremheves at Norge var en sterk pådriver under opprettelsen av Den internasjonale straffedomstolen (ICC) som ble vedtatt i 1998. Det vises videre til at regjeringen vil jobbe videre for at flere stater anerkjenner ICCs jurisdiksjon. Utenriksministeren påpeker at Norge i prinsippet var støttende til et individuelt strafferettslig ansvar for statsledere og militære ledere som beordrer aggresjonshandlinger, samtidig som det understrekes at Norge var bekymret for at vedtakelse av aggresjonsforbrytelser som i særlig grad åpner for politiske motiverte statsklager, kunne bidra til en politisering av den nyetablerte domstolen som hele sin levetid hadde vært gjenstand for politiske angrep. Dette flertallet deler denne bekymringen.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti vil vise til at ratifikasjon av Kampala-tillegget

til Roma-vedtektene vil gjøre at Norge får en bedre nasjonal og internasjonal juridisk beskyttelse mot angrep fra fremmede makter, en type beskyttelse Norge ikke hadde i 1940. Dette medlem ser at dersom ICC får myndighet til å avgjøre om det har skjedd en ulovlig aggresjon, kan dette virke avskrekkende ved en eventuell trussel mot Norge. Dette medlem viser blant annet til Forsvarets høyskole/Stabsskolen som påpeker at en mulig straffeforfølgning av slike forbrytelser mot Norge forhåpentligvis kan ha en avskrekkende effekt.

Dette medlem viser til at ratifikasjon av Kampala-tillegget til Roma-vedtektene ikke kommer i konflikt med Norges forpliktelser i NATO. Dette medlem vil vise til at et flertall av NATO-medlemslandene har allerede ratifisert, inkludert Tyskland, Spania, Island, Estland og Belgia. Dette medlem viser også til høringsuttalelsen fra Forsvarets Høyskole/Stabsskolen, hvor det slås fast at

«[r]atifikasjonen vil ikke forventes å medføre noen begrensninger for Forsvarets aktivitet eller høyere terskel for å beslutte deltakelse i internasjonale operasjoner.»

Dette medlem vil understreke at en ratifikasjon av Kampala-tillegget til Roma-vedtektene er i tråd med en norsk tradisjon for å slutte seg til avtaler som styrker folkeretten og internasjonal rett. Slik dette medlem ser det, kommer denne ambisjonen tydelig fram i Meld. St. 27 (2018–2019) Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid. Her slår regjeringen fast at Norges fremste utenrikspolitiske interesse er å forhindre svekkelse av internasjonal rettsorden og multilaterale styrings-systemer.

Dette medlem vil vise til at det gjennom høringsrunden har kommet fram bred støtte til saken. Blant de som støtter saken er International Commission of Jurists, en kommisjon som består av 60 fremtredende jurister fra hele verden med hovedkontor i Genève. Den norske avdelingen av ICJ, påpeker blant annet at

«det er en særlig forventning knyttet til medlemmer av Sikkerhetsrådet om å gi sin tilslutning til Kampala-tillegget» og at «det vil sende et uheldig internasjonalt signal dersom Stortinget avviser forslaget uten grundig behandling.»

En annen betydningsfull internasjonal aktør som krever at Norge ratifiserer Kampala-tillegget og kriminaliserer aggresjonsforbrytelsen, er Coalition for the International Criminal Court, en paraplyorganisasjon som representerer 2 500 sivilsamfunnsaktører i 150 land som arbeider for å støtte opp om den internasjonale straffedomstolen.

«As the third European country and the first Nordic country to ratify the Rome Statute on 16 February 2000, Norway set a precedent for its neighbors in the fight

against impunity for the most serious crimes of concern to all of humanity. Now it is time for Norway to reaffirm its pledge to global justice [...] To fully protect victims everywhere and exercise its mandate independently and impartially, the ICC needs the resolute commitment of States Parties, such as Norway, to uphold an international rules-based order and to promote peaceful conflict resolutions. International peace and security require steps to deter not only genocide, crimes against humanity and war crimes, which Norway took by ratifying the Rome Statute, but also acts of aggression that endanger our world order.»

Dette medlem vil understreke betydningen av at Norge ikke har et tilstrekkelig rettsvern mot angrepskrig. Dette medlem understreker også at Norge, i motsetning til mange andre europeiske land, ikke har ratifisert Kampala-tillegget, og at det nå er nødvendig. Dette medlem framhever også at en slik ratifikasjon vil bidra til å styrke et globalt folkerettslig forbud ved å forby og straffeforfølge angrepskrig. Dette medlem slutter seg også til forslagsstillers øvrige begrunnelse, og fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med et forslag til ratifikasjon av Roma-vedtektenes tillegg om aggresjonsforbrytelse (Kampala-tillegget).»

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med et forslag om en ny bestemmelse i straffeloven kapittel 16 som kriminaliserer angrepskrig, i tråd med Kampala-tillegget til Roma-vedtektene.»

Uttalelse fra utenriks- og forsvarskomiteen

Justiskomiteen sendte utkast til innstilling til utenriks- og forsvarskomiteen 24. november 2020.

Utenriks- og forsvarskomiteen sluttet seg i brev av 2. desember 2020 til justiskomiteens utkast til innstilling og hadde for øvrig ingen merknader.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med et forslag til ratifikasjon av Roma-vedtektenes tillegg om aggresjonsforbrytelse (Kampala-tillegget).

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med et forslag om en ny bestemmelse i straffeloven kapittel 16 som kriminaliserer angrepskrig, i tråd med Kampala-tillegget til Roma-vedtektene.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Senterpartiet.

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

vedtak:

Dokument 8:63 S (2019–2020) – Representantforslag fra stortingsrepresentant Bjørnar Moxnes om ratifikasjon av tillegg til Roma-vedtektene om straffeforfølgelse av folkerettsstridig angrepskrig og kriminalisering av folkerettsstridig angrepskrig i norsk straffelov – vedtas ikke.

Oslo, i justiskomiteen, den 10. desember 2020

Lene Vågslid

leder

Petter Eide

ordfører

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

