



STORTINGET

Innst. 407 S

(2021–2022)

Innstilling til Stortinget
fra justiskomiteen

Dokument 8:122 S (2021–2022)

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 en 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 redegjørelse for forslagene.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kamzy Gunaratnam, Odd Harald Hovland og Maria Aasen-Svensrud, fra Høyre, Ingunn Foss og Sveinung Stensland, fra Senterpartiet, Ivar B. Prestbakmo og Else Marie Rødby, fra Fremskrittspartiet,

lederen Per-Willy Amundsen og Tor André Johnsen, fra Sosialistisk Venstreparti, Andreas Sjalg Unneland, og fra Venstre, Ingvild Wettrhus Thorsvik, viser til at representantforslag om ratifikasjon av tillegg til Roma-vedtektene om straffeforfølgelse av folkerettsstridig angrepskrig og kriminalisering av folkerettsstridig angrepskrig i norsk straffelov, behandles i denne innstillingen. Komiteen viser også til brev fra Utenriksdepartementet av 16. mars 2022 med statsrådens vurdering av forslaget. Brevet er vedlagt innstillingen.

Komiteen merker seg at forslagsstillers hensikt er å sikre at Norge får en bedre nasjonal og internasjonal juridisk beskyttelse mot angrep fra fremmede makter, og at ledere som står bak folkerettsstridig angrepskrig, kan stilles til ansvar og straffeforfølges.

Komiteen merker seg videre at forslaget ble fremmet i 2020 uten at det fikk flertall, og at det fremmes på nytt i lys av Russlands grovt folkerettsstridige invasjon av Ukraina og med sikte på at de ansvarlige for denne forbrytelsen stilles til ansvar, og at Norge får et best mulig rettsvern mot angrep fra fremmede makter.

Komiteen viser til at statsråden i sin uttalelse sier at 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.

Komiteen merker seg at statsråden legger vekt på at det har vist seg vanskelig å gi en tilstrekkelig presis definisjon av forbrytelsen, og at det vises til at dette utfordrer kravene til forutsigbarhet og klarhet som følger av legalitetsprinsippet i strafferetten.

Komiteen merker seg at usikkerheten om fortolkningen av straffebudet var et tungtveiende hensyn

for regjeringen Stoltenberg II. 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 regjeringen Solberg i 2021. Komiteen merker seg videre at vurderingen den gang er den samme som i dag.

Komiteen merker seg at statsråden mener at norsk ratifikasjon på dette stadiet vil ha begrenset preventiv eller avskrekkende virkning. Komiteen viser ellers til at statsråden mener at spørsmålet om å kriminalisere aggresjonsforbrytelsen i norsk rett henger nært sammen med spørsmålet om ratifikasjon, og vil måtte vurderes i den sammenhengen.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Senterpartiet, viser til Utenriksdepartementets uttalelse til representantforslaget i brev datert 16. mars 2022. Flertallet viser til at departementets vurderinger er de samme som under regjeringen Stoltenberg II og regjeringen Solberg, og tiltrer departementets vurderinger. Videre viser flertallet til at Stortinget behandlet Dokument 8:63 S (2019–2020) om ratifikasjon av tillegg til Roma-vedtektene om straffeforfølgelse av folkerettsstridig angrepskrig og kriminalisering av folkerettsstridig angrepskrig i norsk straffelov i 2020. Flertallet støtter ikke representantforslaget, og viser til flertallets begrunnelse i Innst. 164 S (2020–2021).

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Venstre 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. Disse medlemmer 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. Disse medlemmer viser blant annet til Forsvarets høgskole/Stabsskolen, som påpekte ved behandlingen av Dokument 8:63 S (2019–2020) at en mulig straffeforfølgning av slike forbrytelser mot Norge forhåpentligvis kan ha en avskrekkende effekt.

Disse medlemmer vil understreke at Russlands grovt folkerettsstridige invasjon av Ukraina illustrerer viktigheten av å ha internasjonale system for å holde angriper ansvarlig for forbrytelser mot freden.

Disse medlemmer viser til at ratifikasjon av Kampala-tillegget til Roma-vedtektene ikke kommer i konflikt med Norges forpliktelser i NATO. Disse medlemmer vil vise til at et flertall av NATO-medlemslandene allerede har ratifisert, inkludert Tyskland, Spania, Island, Estland og Belgia. Etter at forslaget ble

fremmet i 2020, har fire nye stater ratifisert tillegget om aggresjonsforbrytelse, deriblant Sverige og Italia. Disse medlemmer viser også til høringsuttalelsen i forbindelse med behandling av Dokument 8:63 S (2019–2020) fra Forsvarets høgskole/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.»

Disse medlemmer 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 disse medlemmer 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 styringssystemer.

Disse medlemmer vil vise til at det gjennom høringsrunden for Dokument 8:63 S (2019–2020) kom 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.»

Disse medlemmer viser til at 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. De skriver:

«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.»

Disse medlemmer vil understreke betydningen av at Norge ikke har et tilstrekkelig rettsvern mot angrepskrig. Disse medlemmer understreker også at Norge, i motsetning til mange andre europeiske land, ikke har ratifisert Kampala-tillegget, og at det nå er nødvendig. Disse medlemmer framhever også at en slik ratifikasjon vil bidra til å styrke et globalt folkerettslig forbud ved å forby og straffeforfølge angrepskrig.

Disse medlemmer 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 foreløpig avgitt innstilling til utenriks- og forsvarskomiteen til uttalelse 3. mai 2022. Komiteen svarte i brev av 11. mai 2022.

Utenriks- og forsvarskomiteens medlemmer viste i brevet til sine respektive partiers merknader i justiskomiteens utkast til innstilling og hadde ingen ytterligere merknader.

Oslo, i justiskomiteen, den 24. mai 2022

Per-Willy Amundsen

leder

Odd Harald Hovland

ordfører

Forslag fra mindretall

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti og Venstre:

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, Senterpartiet og Fremskrittspartiet.

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

vedtak:

Dokument 8:122 S (2021–2022) – 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.



**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.

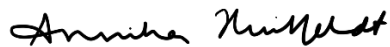
Gitt de usikkerhetene som hersker om hvordan domstolen i praksis vil anvende Kampala-tillegget om agresjonsforbrytelser, samt de nevnte bevismessige

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

