



STORTINGET

Representantforslag 122 S

(2021–2022)

fra stortingsrepresentant Bjørnar Moxnes

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

Til Stortinget

Bakgrunn

Hensikten med dette forslaget 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.

Det vises til at forslagsstiller i 2020 fremmet et representantforslag om at Norge ratifiserer Roma-vedtektenes tillegg om aggresjonsforbrytelse (Kampala-tillegget), og at det innføres en bestemmelse i den norske straffeloven som kriminaliserer angrepskrig i tråd med det nevnte tillegget til Roma-vedtektene (Dokument 8:63 S (2019–2020)). Forslaget fikk ikke flertall, men både den daværende regjeringen og Arbeiderpartiet åpnet for at et slikt forslag kunne vedtas i fremtiden. Etter at forslaget ble fremmet i 2020, har fire nye stater ratifisert tillegget om aggresjonsforbrytelse, deriblant Sverige og Italia.

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, fremmer forslagsstiller nå det samme forslaget på nytt. Forslags-

stiller viser til at norsk ratifikasjon av tillegget til Roma-vedtektene samt kriminalisering av angrepskrig i norsk rett kan åpne for at Norge straffeforfølger personer i det russiske lederskapet for det folkerettsstridige angrepet på Ukraina dersom invasjonen eller okkupasjonen fortsatt pågår når lovendringen trer i kraft.

Da Norge ble frigjort 8. mai 1945, fantes det verken internasjonale straffedomstoler eller norsk lovgivning som kunne brukes til å straffeforfølge de tyske lederne som var ansvarlige for angrepet på Norge 9. april 1940. Det samme gjaldt for flesteparten av de andre landene som ble angrepet av Tyskland. Rettsprosessen – kjent som Nürnbergprosessen – mot det tyske lederskapet måtte derfor bygges på et strafferettslig grunnlag basert på folkeretten, for en internasjonal domstol som ble etablert etter at forbrytelsene hadde funnet sted.

Angrepet på Norge ble behandlet av Nürnberg-domstolen (IMT) i saken mot de mest ansvarlige lederne i Tyskland. I dommen fra 1946 ble angrepet på Norge klassifisert som en forbrytelse mot freden («crime against peace»). I dag brukes begrepet aggresjonsforbrytelse («crime of aggression») for det samme, eventuelt angrepskrig. Flere tyske ledere ble i Nürnberg domfelt for denne folkerettslige forbrytelsen mot norsk territoriell integritet og selvråderett.

Angrepskrig er fortsatt forbudt etter folkeretten. Men da Nürnberg-domstolen ble avvirket etter rettsoppgjøret med annen verdenskrig, fantes det ikke lenger noen internasjonal domstol som kunne håndheve forbudet mot angrepskrig ved å rettsforfølge ansvarlige ledere for brudd på dette forbudet. Den internasjonale domstolen (ICJ) kan løse rettslige tvister mellom stater med utgangspunkt i folkeretten, men ledere og andre individer kan ikke stilles for retten i ICJ, og ICJ har heller ikke myndighet til å idømme straff. I 2018 fikk imidler-

tid Den internasjonale straffedomstolen i Haag (ICC) gjennom det såkalte Kampala-tillegget til Roma-vedtektene, jurisdiksjon til å straffeforfølge ansvarlige ledere for aggresjonsforbrytelser. ICC er dermed den første og eneste permanente internasjonale straffedomstolen der personer kan stilles til ansvar for brudd på forbudet mot angrepskrig. Det er hovedsakelig det sentrale lederskapet i en stat som vil kunne dømmes for denne forbrytelsen i ICC.

I motsetning til mange andre europeiske land har imidlertid ikke Norge ratifisert Kampala-tillegget. Derfor har ikke Norge adgang til å be ICC om å etterforske et eventuelt angrep på Norge som en aggresjonsforbrytelse.

Snart 82 år etter angrepet på Norge har Stortinget heller ikke vedtatt en adekvat bestemmelse om straffbar angrepskrig (aggresjonsforbrytelse) som vil kunne håndheves i norsk rett. En statlig aggresjonsforbrytelse mot Norge vil derfor kunne skje uten at norsk justisvesen får mulighet for å etterforske og straffeforfølge denne folkerettslige forbrytelsen.

Det betyr at det mangler lovgrunnlag for nasjonal rettsforfølgelse av ansvarlige for en aggresjonsforbrytelse mot Norge, og at Norge heller ikke vil ha en internasjonal domstol å gå til.

Grunnloven § 97 forbyr tilbakevirkende straffelover. Slik Høyesterett tolker dette forbudet i relasjon til folkerettslige forbrytelser, jf. Rt-2010-1445 (Krigsforbrytersaken), vil det i tilfelle av et nytt angrep på Norge være usikkert om det er mulig å rettsforfølge de ansvarlige for en aggresjonsforbrytelse om Stortinget vedtar en straffebestemmelse om angrepskrig etter at forbrytelsen er fullbyrdet. Det gjelder selv om angrepet vil være straffbart etter gjeldende folkerett.

Dette forslaget har til hensikt å sikre Norges selvstendighet og trygghet og å understøtte respekten for det internasjonale forbudet mot angrepskrig ved å vise at Norge i samsvar med folkeretten har kriminalisert denne forbrytelsen og støtter prinsippet om internasjonal og nasjonal håndheving av ansvar.

Det fremmes i dette representantforslaget to forslag: en anmodning til regjeringen om norsk ratifikasjon av tillegget til Roma-vedtektene (Kampala-tillegget), som gir ICC jurisdiksjon til å straffeforfølge aggresjonsforbrytelser, og et forslag om at regjeringen skal komme tilbake til Stortinget med et forslag til kriminalisering av aggresjonsforbrytelser i Norge gjennom en ny bestemmelse i straffeloven. Norge ratifiserte i 2000 Roma-vedtektene, som den gang ga ICC jurisdiksjon over de tre forbrytelseskategoriene krigsforbrytelser, folkemord og forbrytelser mot menneskeheten. Siden ble disse forbrytelsene inkludert i den norske straffeloven. Når Roma-vedtektene fra og med 2018 har fått et operativt tillegg som gir ICC jurisdiksjon over en fjerde forbrytelseskategori, aggresjonsforbrytelse, er det naturlig at Norge ratifiserer dette tillegget og inkorporerer

aggresjonsforbrytelse i den norske straffeloven. Ratifikasjon av tillegget vil etter forslagsstillers vurdering kreve samtykke fra Stortinget etter Grunnloven § 26 annet ledd.

Bestemmelsen om aggresjonsforbrytelse i Roma-vedtektene

I Kampala-tillegget til Roma-vedtektene defineres aggresjonsforbrytelse som følger (uoffisiell oversettelse):

«I denne bestemmelsens forstand omfatter begrepet 'aggresjonsforbrytelse' både planlegging, forberedelse, iverksettelse eller utførelse av en aggresjonshandling av en person i posisjon til effektivt å utøve kontroll over eller å styre en stats politiske eller militære handling, som ved sin karakter, alvorlighet og omfang representerer en klar krenkelse av FN-pakten.

I denne bestemmelsens forstand betyr begrepet 'aggresjonshandling' bruk av væpnet makt av en stat mot en annen stats suverenitet, territorielle integritet eller politiske uavhengighet, eller som på annen måte er uforenlig med FN-pakten. Enhver av de følgende handlinger, uavhengig av krigserklæring, skal i samsvar med FNs generalforsamlingsresolusjon 3314 (XXIX) av 14. desember 1974 anses som en aggresjonshandling:

a) invasjon av eller angrep ved bruk av en stats væpnede styrker rettet mot en annens stats territorium, militær okkupasjon uansett varighet som følge av en slik invasjon eller et slikt angrep, eller enhver annektering av en annen stats territorium eller del av dette ved bruk av væpnet makt,

b) bombing ved bruk av en stats væpnede styrker mot en annen stats territorium eller en stats bruk av ethvert våpen mot territoriet til en annen stat,

c) blokad av en stats havner eller kyst ved bruk av en annen stats væpnede styrker,

d) et angrep ved bruk av en stats væpnede styrker på en annen stats landbaserte styrker, styrker til sjøs eller luftstyrker, eller på en annen stats marine fartøy eller luftflåte,

e) bruk av en stats væpnede styrker, som befinner seg på en annen stats territorium med samtykke av mot-takerstaten, i strid med vilkårene i avtalen om dette eller på en måte som utvider styrkenes tilstedeværelse på territoriet utover avtalens avslutning,

f) en stats handling ved å tillate at territorium som staten har stilt til en annen stats disposisjon blir brukt av denne andre staten til å begå en aggresjonshandling mot en tredje stat,

g) å sende ut eller på statens vegne å sende væpnede bander, grupper, irregulære styrker eller leiesoldater som bruker væpnet makt mot en annen stat av samme alvorlighet som utgjør aggresjonshandlinger foran i denne bestemmelse, eller vesentlig involvering i slik virksomhet.»

Ut over straffebestemmelsens oppregning av aggresjonshandlinger (bokstav a–g) må det vurderes nærmere om en aggresjonshandling kan klassifiseres som en aggresjonsforbrytelse. Ikke alle statlige aggresjonshandlinger som bryter med FN-pakten, vil utgjøre en aggresjonsforbrytelse. I hovedtrekk er terskelen høy. Det må

foreligge én eller flere aggresjonshandlinger som enkeltvis eller samlet sett «ved sin karakter, alvorlighet og omfang» representerer en klar krenkelse av FN-pakten. Trusler om angrepskrig regnes for eksempel ikke som en tilstrekkelig alvorlig aggresjonshandling, selv om FN-pakten forbyr slike trusler. I tillegg er bestemmelsene utformet for å ikke omfatte krig i selvforsvar med forholdsmessig bruk av væpnet makt eller humanitær inntervensjon for å hindre folkemord eller andre forbrytelser mot sivilbefolkning.

Straffedomstolens jurisdiksjon over aggresjonsforbrytelser

Gjennom Roma-vedtektene fra 1998 fikk ICC jurisdiksjon til å straffeforfølge i saker om folkemord, krigsforbrytelser og forbrytelser mot menneskeheten fra og med 1. juli 2002. Også aggresjonsforbrytelse ble nevnt i Roma-vedtektene som én av de fire folkerettslige forbrytelser. På det tidspunktet var det imidlertid fortsatt ikke enighet om definisjonen av aggresjonsforbrytelse eller prosessforutsetningene, det vil si villkårene for at slike saker skal kunne reises for ICC, bare om at ICC skulle få jurisdiksjon over denne forbrytelseskategorien så snart slik enighet ble nådd mellom statspartene. Det skjedde gjennom tillegget som ble fremforhandlet i Kampala i 2010, som fikk navnet Kampala-tillegget. Der fikk Roma-vedtektene en ny artikkel som definerer aggresjonsforbrytelsen, og regler om jurisdiksjon for ICC i saker om denne forbrytelsen. Det ble også gitt en særlig regel om individuelt ansvar i relasjon til denne forbrytelsen.

På tyveårsdagen for Roma-vedtektene i juli 2018 hadde tilstrekkelig mange stater gitt sin tilslutning til at ICC fikk jurisdiksjon til å dømme i saker om individuelt straffeansvar for angrepskrig, selv om det kreves at visse tilleggsvilkår er oppfylt. Dette er første gang siden Nürnbergprosessen at en internasjonal domstol kan dømme i saker om aggresjonsforbrytelser.

Den internasjonale straffedomstolen kan starte undersøkelse og straffeforfølgelse i saker om mulige aggresjonsforbrytelser på tre måter:

1. Ved at en av ICCs medlemsstater presenterer (henviser) en sak for domstolen.
2. Ved at domstolens aktorat starter undersøkelse på eget initiativ.
3. Ved at FNs sikkerhetsråd henviser en sak til domstolen.

På grunn av veto retten er det i utgangspunktet lite sannsynlig at en mulig aggresjonsforbrytelse vil bli henvist av Sikkerhetsrådet dersom handlingen er foretatt av en stat som enten selv har veto rett, eller som er alliert med eller i interessefelleskap med et permanent medlem av Sikkerhetsrådet. Når det gjelder de øvrige to må-

tene (1 og 2), er det blant folkerettskyndige uenighet om hvorvidt det er tilstrekkelig at den angrepne stat har ratifisert Kampala-tillegget, eller om også den angripende stat må ha ratifisert tillegget. Dette spørsmålet må til slutt avgjøres av domstolen selv.

Når flere stater ratifiserer tillegget, styrkes uansett det kollektive internasjonale arbeidet for å bekjempe aggresjonsforbrytelser. At en angrepet stat har ratifisert Kampala-tillegget og dermed vist vilje til å delta i det internasjonale arbeidet for fred og sikkerhet i samsvar med FN-pakten og folkeretten, vil styrke legitimiteten i denne statens appell om inngripen fra Sikkerhetsrådet og politisk støtte fra andre medlemsland.

Forslagsstiller mener det er god grunn til å styrke Norges rettslige stilling så langt det er mulig overfor potensielle aggressorer, og det innbefatter å ratifisere Kampala-tillegget.

Kampala-tilleggets betydning for Norges sikkerhet

Artikkel 1 i FN-pakten fastslår at et hovedmål med FN er

«å hindre og fjerne trusler mot freden og å undertrykke angrepshandlinger eller andre fredsbrudd».

I tiårene før FN-pakten ble til, ble nærmere 100 millioner mennesker drept i første og annen verdenskrig, de fleste av dem i Europa. Siden annen verdenskrig og rettsoppgjøret med det tyske nazi-lederskapet i Nürnberg-dommen har det vært bred internasjonal enighet om at en stat som går til angrep på en annen stat, begår en folkerettslig ulovlig handling, og at angrepskrig kan utløse individuelt straffeansvar for lederskapet i den angripende staten. Likevel har det lenge vært krevende å etablere en internasjonal domstol med myndighet til å dømme ledere som er ansvarlige for folkerettsstridig angrepskrig.

At en slik domstol nå finnes, er positivt for Norge. Uttalt norsk politikk er at politiske konflikter skal løses fredelig og basert på vedtatte regler, ikke gjennom at militært overlegne stater presser sin vilje på mindre stater gjennom bruk av makt eller trusler om bruk av makt. Som en småstat med store naturressurser og en utsatt beliggenhet med grense til en stormakt er Norge etter forslagsstillers mening blant landene i verden med størst egeninteresse av en internasjonal rettsorden som gjør terskelen for angrepskrig så høy som mulig. Sammen med et sterkt nasjonalt forsvar kan tydelige lovbestemmelser som fastslår individuelt straffeansvar for ledere som står bak angrepskrig, og en internasjonal domstol med myndighet til å dømme i slike saker, spille en viktig rolle i å forebygge angrepskrig.

Per februar 2022 har 43 stater ratifisert Kampala-tillegget, og det pågår politiske prosesser med sikte på ra-

tifikasjon i flere andre land. Blant landene som har ratifisert tillegget, finnes mange mindre stater som deler Norges vitale interesse av at angrepskrig straffefølges. Det gjelder ikke minst land som, i likhet med Norge, deler grense med Russland eller befinner seg i Russlands såkalte interessesfære. Over halvparten av NATOs medlemsstater har ratifisert tillegget, deriblant Tyskland, Spania, Nederland, Polen, Estland, Latvia, Litauen og Tsjekkia. Norges NATO-medlemskap er derfor ikke til hinder for å ratifisere. Ved ratifikasjon av Kampala-tillegget kan imidlertid terskelen for deltakelse i krigsoperasjoner i utlandet bli noe høyere ved at de folkerettslige rammer for slike oppdrag i fremtiden da bør utredes nærmere og drøftes nøye på høyt politisk og juridisk nivå før norsk deltakelse.

Forslagsstiller mener samtidig at ratifikasjon av Kampala-tillegget kan gi Norge større utenrikspolitisk handlingsrom. Dette kan spesielt gjelde i situasjoner der Norge settes under press for å delta i militæroperasjoner i utlandet, men der norske myndigheter ikke anser dette som formålstjenlig, eller der myndighetene trenger mer tid for å gjøre en forsvarlig militærfaglig, politisk og rettslig vurdering før avgjørelsen kan tas. I slike tilfeller vil en folkerettslig forpliktelse, som ratifikasjon av Kampala-tillegget representerer, være nyttig for å gi en best mulig samlet begrunnelse for en eventuell beslutning om ikke å delta eller for å be om mer tid til å fatte en forsvarlig avgjørelse.

Norge og Roma-vedtektene

17. juli 2018 uttalte den daværende utenriksminister Ine Eriksen Søreide i et innlegg i Aftenposten at Norge ville arbeide for å støtte opp om ICCs arbeid for å opprettholde internasjonal rettsorden. Her het det blant annet:

«I dag er det 20 år siden Roma-vedtektene, som etablerte Den internasjonale straffedomstolen (ICC), ble vedtatt. Det er verdens første globale og permanente straffedomstol, med 123 statsparter. Jubileet markerer en milepæl i arbeidet mot straffrihet for de mest alvorlige internasjonale forbrytelsene. Domstolen kan pådømme saker om folkemord, forbrytelser mot menneskeheten, krigsforbrytelser og fra i dag av også aggresjonsforbrytelser (som angrepskrig).

Norge har fra starten av vært en av domstolens sentrale støttespillere og har arbeidet for en sterk, uavhengig og effektiv institusjon. Å bidra til å opprettholde internasjonal rettsorden er en hovedlinje i norsk utenrikspolitikk.»

Den nåværende regjeringen har i sin regjeringsplattform gått inn for å styrke folkeretten og arbeide for en verdensorden basert på folkeretten. I lys av regjeringsplattformen, den tidligere utenriksministerens uttalelse og ikke minst Russlands folkerettsstridige invasjon av Ukraina burde det etter forslagsstillerens syn i dag være grunnlag for tverrpolitisk enighet om norsk ratifi-

kasjon av tillegget om aggresjonsforbrytelse til Roma-vedtektene. Et slikt skritt har også generell støtte fra Den internasjonale juristkommisjonen. I Tunis-erklæringen av 2019 oppfordrer Den internasjonale juristkommisjon alle stater til å tiltre Roma-vedtektene og Kampala-tillegget om aggresjonsforbrytelse og understreker at dette ikke minst må forventes av alle medlemmer av Sikkerhetsrådet.

Aggresjonsforbrytelse i norsk straffelov

Sentralt i Roma-vedtektene og ICCs virkemåte er prinsippet om komplementaritet. Det vil si at det fortrinnsvis er nasjonale domstoler som skal straffefølge forbrytelser, og at det kun er i tilfeller hvor de nasjonale domstolene ikke kan eller vil gjennomføre en troverdig straffefølgelse, at ICC kan ta en sak. Det er derfor avgjørende at det innføres en bestemmelse i norsk lovgivning som gjør at et eventuelt angrep på Norge kan straffefølges som en aggresjonsforbrytelse i norsk rett. Bare dersom en aggresjonsforbrytelse mot Norge innebærer for eksempel okkupasjon, utenlandsk dominans eller andre forhold som gjør en troverdig rettsprosess i Norge umulig, vil det være aktuelt at ICC straffefølger forbrytelsen.

Jussprofessor og styreleder i Den internasjonale juristkommisjonen i Norge, Terje Einarsen, som er en ledende faglig autoritet på området, har fastslått at dagens norske straffelovgivning ikke omfatter

«et direkte fysisk angrep fra en annet stat mot Norges territoriale integritet».

I sin drøftelse av den nåværende rettstilstanden i «Aggresjonsforbrytelsen – en glemt forbrytelse i norsk rett» (Integritet og ære – Festskrift til Henry J. Mæland, Gyldendal Norsk Forlag, 2019, s. 45–69) konkluderer Einarsen med at man med dagens lovverk

«i norsk rett ikke kan straffefølge et folkerettslig straffbart statsangrep på Norge, som en aggresjonsforbrytelse».

Når aggresjonsforbrytelser skal kriminaliseres på en tydelig, rettssikker og forutsigbar måte, vil det derfor etter forslagsstillerens syn være naturlig å innta en norsk språkversjon av Kampala-tilleggets bestemmelse om aggresjonsforbrytelse i straffeloven kapittel 16, på samme måte som for de andre tre folkerettslige forbrytelseskategoriene i Roma-vedtektene artikkel 6-8. For alle de fire folkerettslige forbrytelsene bygger Roma-vedtektene på komplementaritetsprinsippet, som forutsetter at en stat primært skal etterforske og straffefølge forbrytelsene i nasjonal rett der hvor forbrytelsene er begått.

En bestemmelse om aggresjonsforbrytelser kan for eksempel inntas som ny § 102 a i straffeloven. Det vil

være naturlig å presisere at bestemmelsen skal tolkes i samsvar med Kampala-tillegget.

I Roma-vedtektene er strafferammen for en aggresjonsforbrytelse fengselsstraff inntil 30 år, det samme som for folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser. Strafferammene i straffeloven kapittel 16 er bevisst lagt tett opp til strafferammen i Roma-vedtektene, og forslagsstiller mener det vil være naturlig å bygge på Roma-vedtektene også ved fastsetting av strafferamme for aggresjonsforbrytelser.

I de mest alvorlige tilfeller av aggresjonsforbrytelser eller andre forbrytelser kan det unntaksvis idømmes livsvarig fengsel etter Roma-vedtektene, jf. artikkel 77(1) bokstav b. I norsk rett finnes ikke en slik mulighet, men derimot særskilte regler om forvaring – som i spesielle tilfeller vil kunne lede til opphold i fengsel ut over 30 år.

Det kan også være naturlig at lovgiver vurderer en endring av overskriften i gjeldende § 108, som en naturlig konsekvens av den kriminalisering som er foreslått.

Oppsummering

Av hensyn til Norges sikkerhet og selvstendighet, viktigheten av at lederne bak Russlands folkerettsstridi-

ge invasjon av Ukraina stilles til ansvar, og målet om en regelstyrt verdensorden basert på folkeretten er det på høy tid at Norge bidrar til det internasjonale arbeidet med å straffeforfølge angrepskrig og samtidig sikrer landet et best mulig juridisk vern mot angrep fra fremmede makter.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

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.

2. mars 2022

Bjørnar Moxnes

