

## **Representantforslag om norsk ratifikasjon av tillegg til Roma-vedtektene om aggresjonsforbrytelsen**

Professor dr. juris Geir Ulfstein, Universitetet i Oslo

### **Innledning**

Jeg ble i e-post av 9. oktober 2020 fra Justiskomiteen bedt om et høringsnotat til Representantforslag om ratifikasjon av tillegg til Roma-vedtektene om straffeforfølgelse av folkerettsstridig angrepskrig og kriminalisering av folkerettsstridig angrepskrig i norsk straffelov (Dokument 8:63 S (2019-2020)).

I Dokument 8:63 S foreslås det at Norge ratifiserer tillegget til Roma-vedtektene om aggresjonsforbrytelsen og kriminaliserer denne forbrytelsen i straffeloven. Utenriksministeren har i brev av 28. februar 2020 til Justiskomiteen begrunnet hvorfor regjeringen for tiden ikke mener at Norge bør ratifisere denne endringen.

Nürnberg-domstolen, den internasjonale straffedomstolen opprettet for å gjennomføre rettsoppgjøret etter andre verdenskrig, erklærte at aggresjonskrig ikke bare er en internasjonal forbrytelse; det er den alvorligste internasjonale forbrytelsen.<sup>1</sup> Forbudet mot bruk av militær makt er en av de mest grunnleggende og viktigste folkerettsreglene, og dette gjelder desto mer for den alvorligste formen for bruk av slik makt, nemlig aggresjon. Derfor må utgangspunktet være at folkerettslige institusjoner som kan hindre aggresjon bør ønskes velkommen. Spørsmålet blir da om det finnes tungtveiende grunner som taler imot at Den internasjonale straffedomstolen (ICC) bør få myndighet til å dømme i saker om aggresjon.

I det følgende drøfter jeg kortfattet de grunnene Utenriksministeren angir for å vente med norsk ratifikasjon under fire overskrifter: betydningen for bekjempelse av aggresjonsforbrytelsen; betydningen for den øvrige folkeretten; betydningen for tilliten til ICC; og betydningen for Norge.

### **Betydningen for bekjempelse av aggresjonsforbrytelsen**

Internasjonale domstoler, slik som Den internasjonale domstolen (ICJ), har sjelden myndighet til å avgjøre om bruk av militær makt i konkrete tilfeller har vært i strid med folkeretten. Dette innebærer at trusselen om et søksmål ikke har avskrekkende effekt. Dersom ICC får tillagt myndighet til å avgjøre om det har skjedd en ulovlig aggresjon, kan dette virke avskrekkende, også fordi en straffesak kan rette seg mot dem som tar de overordnede beslutningene.

Utenriksdepartementet påpeker at «[d]et hersker stor usikkerhet om hvordan domstolen vil fortolke og praktisere straffeforbudet for aggresjonshandlinger». Enkelte stater og forfattere har uttrykt tilsvarende bekymringer.<sup>2</sup> Det er imidlertid viktig å understreke at endringen i Roma-vedtektene har tatt hensyn til behovet for å unngå tolkningstvil, ved å tilføye en «generalkalusul» i artikkel 8 *bis* nr. 1 hvor bare *åpenbare* («manifest») brudd skal straffeforfølges:

For the purpose of this Statute, “crime of aggression” means the planning, preparation, initiation or

---

<sup>1</sup> C Kress, 'On the Activation of ICC Jurisdiction over the Crime of Aggression' *Journal of International Criminal Justice* 16 1 2018 1-17, s. 3.

<sup>2</sup> HH Koh and TF Buchwald, 'The Crime of Aggression: The United States Perspective', *American Journal of International Law* 109 2 2015 257-295, s. 269; A Pellet, 'Response to Koh and Buchwald's Article: Don Quixote and Sancho Panza Tilt at Windmills', *American Journal of International Law*, 109 3 557-569, s. 561.

execution, by a person in a position effectively to exercise control over or to direct the political or military action of a State, of an act of aggression which, by its character, gravity and scale, constitutes a *manifest* violation of the Charter of the United Nations. (uthevet her)

### **Betydningen for den øvrige folkeretten**

Det har også vært argumentert for at aggresjonsforbrytelsen kan hindre hva som kan hevdes å være lovlig bruk av militær makt.<sup>3</sup> Utenriksdepartementet viser til at den manglende presisjonen i aggresjonsforbrytelsen «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». Det bør i denne sammenheng bemerkes at det er utbredt enighet om at folkeretten ikke tillater humanitær intervensjon uten mandat fra FNs sikkerhetsråd, og at bekjempelse av terrorisme på andre staters territorium reiser vanskelige folkerettslige spørsmål.

Men også her peker folkerettsforfattere på den ovenfor siterte artikkel 8 *bis* nr. 1. I tillegg til at bare åpenbare brudd skal straffeforfølges, er det viktig at handlingen skal bedømmes ut fra dens «character, gravity and scale». Det hevdes av flere folkerettsforfattere at dette betyr at humanitær intervensjon og bekjempelse av terrorisme går klar av bestemmelsen.<sup>4</sup>

### **Betydningen for tilliten til ICC**

Den internasjonale straffedomstolen har vært utsatt for kritikk fra flere hold. Kritikken gjelder påstått sendrektighet, valg av saker for straffeforfølgning, dens juridiske metode, og interne konflikter i domstolen. Særlig mange afrikanske stater mener også at domstolen har hatt et ensidig fokus på situasjoner i Afrika, og de har kritisert straffeforfølgning av statsledere.<sup>5</sup> USAs utenriksminister, Mike Pompeo, har kalt ICC «a so-called court which is revealing itself to be a nakedly political body».<sup>6</sup>

Utenriksdepartementet påpeker problemene med bevisinnhenting, at ICC har altfor mange saker og at aggresjonsforbrytelsen kan bidra til en politisering av domstolen. Men igjen kan det vises til at artikkel 8 *bis* nr. 1 begrenser straffeforfølgelsen til åpenbare brudd og at bruddene skal bedømmes ut fra handlingens «character, gravity and scale».

### **Betydningen for Norge**

Norge er et lite land som er avhengig av en sterk folkerett, ikke minst når det gjelder beskyttelse mot angrep. Regjeringen uttalte i 2019 at Norges *fremste* utenrikspolitiske interesse er å forhindre svekkelse av internasjonal rettsorden og multilaterale styringssystemer.<sup>7</sup> Det ble også sagt at Norge alltid må arbeide for at «folkeretten utvikles, vedlikeholdes og tolkes på en måte som er i tråd med våre strategiske interesser og verdisyn».<sup>8</sup> Det er god grunn til å hevde at ratifikasjon av tillegget om aggresjonsforbrytelsen vil utvikle folkeretten på en måte som Norge er tjent med. Likeså er det vanskelig å se at Utenriksministeren i sitt brev har gitt tilstrekkelige tungtveiende argumenter til å vente med norsk ratifikasjon.

<sup>3</sup> Koh and Buchwald, s. 273 og Pellet, s. 560.

<sup>4</sup> Kress, s. 16-17; T Ruys, 'Criminalizing Aggression: How the Future of the Law on the Use of Force Rests in the Hands of the ICC', *European Journal of International Law* 29 3 2018 887-917, s. 897, 900, 911 og 916; E Baumann and J Stigen, *Internasjonal strafferett : en innføring* (Gyldendal, Oslo 2018), s. 85.

<sup>5</sup> En oversikt over kritikken gis av Douglas Guilfoyle [her](#), [her](#) og [her](#).

<sup>6</sup> Press briefing 17 March 2020, se [her](#).

<sup>7</sup> Meld. St. 27 (2018–2019) Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid, s. 67.

<sup>8</sup> *Ibid*, s. 35.