

Høringsuttalelse – opprettelse av et spesialtribunal for aggresjonsforbrytelsen mot Ukraina

Oslo 10. mars 2023

Justiskomiteen, Stortinget

Det vises til høring om representantforslag om å støtte opprettelsen av et spesialtribunal for aggresjonsforbrytelsen mot Ukraina, jf. Representantforslag 110 S, Dokument 8:110 S (2022-2023), ved Justiskomiteen, Stortinget.

Representantforslaget fremmer tre forslag, hvorav det første gjelder spesialtribunal mens de to andre gjelder hhv ratifikasjon av Roma-vedtektenes tillegg om aggresjonsforbrytelse (Kampala-tillegget) og ny bestemmelse i straffeloven kapittel 16 om å kriminalisere angrepskrig i tråd med Kampala-tillegget.

Vi kommenterer først forslaget om at Stortinget bør henstille regjeringen om å støtte opprettelse av et spesialtribunal for å etterforske og straffeforfølge aggresjonsforbrytelse begått mot Ukraina. Dette spørsmålet kan vanskelig ses isolert fra de gjeldende reglene i Roma-vedtektene, og vi vil derfor berøre begge tema i det følgende der hvor det passer.

1. Behovet for og rettmessigheten av et spesialtribunal for aggresjonsforbrytelse mot Ukraina

Ukraina har inngitt en erklæring om at Den internasjonale straffedomstolen (ICC) gis jurisdiksjon over situasjonen i Ukraina siden 2014, mens over 40 medlemsstater til Roma-vedtektene i tillegg har henvist den samme situasjonen til ICC i samsvar med regler for dette. ICC har derfor full kompetanse til å etterforske og straffeforfølge krigsforbrytelser, forbrytelse mot menneskeheten og folkemord begått på Ukrainisk territorium, i samsvar med folkerettens territorialprinsipp – slik det også er nedfelt i Roma-vedtektene for ICC. At Russland ikke har ratifisert Roma-vedtektene, er ikke avgjørende.

Problemet i relasjon til aggresjonsforbrytelsen knytter seg til begrensningene som medlemsstatene til Roma-vedtektene har avtalt spesifikt for denne forbrytelsen, og som ikke gjelder for de tre andre forbrytelsene. Dette forhindrer straffeforfølgning av aggresjonsforbrytelse ved ICC. Russlands vetorett i Sikkerhetsrådet gjør at Sikkerhetsrådet heller ikke kan bøte på dette tomrommet i domstolens jurisdiksjon, som ellers kunne ha vært fylt igjen gjennom en konkret henvisning av spørsmålet til ICC. Aggresjonsforbrytelsen står derfor i en særstilling sammenliknet med de andre forbrytelsene innenfor ICCs mandatområde. Dette er spesielt uheldig i relasjon til angrepskrigen mot Ukraina, fordi det er aggresjonsforbrytelse som best dekker helheten i det kriminelle foretaket.

Sammen med den ukrainske sivilsamfunnsorganisasjonen Center for Civil Liberties (CCL) tok Den norske Helsingforskomité og ICJ-Norge, i et brev av 5. desember 2022 til utenriksminister Anniken Huitfeldt, til orde for at Norge burde støtte opprettelse av et spesialtribunal. Brevet er omtalt i Representantforslag 100 S. I brevet ble det vist til risikoen for at de mest ansvarlige for angrepet på Ukraina ikke vil bli straffeforfulgt ved ICC.

Det er av stor viktighet at det internasjonale samfunn i størst mulig grad samler seg om effektivt å motvirke straffefrihet for klare tilfeller av angrepskrig. Da må det gjennomføres rettfærdige internasjonale rettsoppgjør, siktet inn mot de mest ansvarlige. Dette er nødvendig både av hensyn til den stat og befolkning som er rammet og for å forhindre nye tilfeller av angrepskrig. Det internasjonale samfunn som ønsker en mer fredelig verden på sikt har ikke råd til å undervurdere den preventive virkning et rettsoppgjør med kriminelle statsledere vil ha.

FN-pakten bygger på forutsetningen om kollektiv fred og sikkerhet, hvor angrepskrig *skal* motvirkes. En internasjonal domstol er et fredelig virkemiddel. Det kan samtidig være et effektivt middel for å fremme rettfærdighet, fred og sikkerhet. Denne begrunnelsen står etter vårt syn sterkt i relasjon til angrepet på Ukraina. Et internasjonalt spesialtribunal fremstår som et nødvendig tiltak, slik en rekke land og internasjonale organisasjoner som Europarådet og EU allerede har uttalt. Men denne viktige debatten bør ikke bare føres i internasjonale fora. Også nasjonale politikere og sivilsamfunn bør engasjere seg. Det er samtidig en begrunnelse for at vi ser positivt på en behandling av det aktuelle representantforslaget i Stortinget og har valgt å inngi en felles høringsuttalelse.

Det bør ikke herske tvil om at kriminalisering av aggresjonsforbrytelse har et solid folkerettslig grunnlag. Men uten *håndheving* blir det verken rettfærdighet eller preventiv virkning. Manglende håndheving kan også få noen statsledere og deres juridiske rådgivere til å tro at det ikke er straffbart å føre angrepskrig eller at det uansett ikke vil kunne få noen rettslige konsekvenser. Begrensningene i Roma-vedtektene for håndheving av aggresjonsforbrytelse, stormaktenes manglende rettsforpliktelser og andre lands uvillighet til å støtte straffebudet gjennom ratifikasjon av Kampalattillegget kan ha underbygget en slik feilaktig rettsoppfatning. Her kan alle partiene på Stortinget markere hvordan de prinsipielt ser på folkerettens straffebud mot aggresjon. Det har en egenverdi ut i det internasjonale samfunn.

Vi vil derfor understreke at aggresjonsforbrytelsen (forbrytelse mot freden) ble gjort til gjenstand for straffeforfølgelse og domfellelser i rettsoppgjørene i Nürnberg og Tokyo etter andre verdenskrig. Begge domstoler konkluderte med at forbrytelse mot freden – i dagens terminologi aggresjonsforbrytelse – er en forbrytelse med individuelt straffansvar etter folkeretten. Blant annet ble angrepet på Norge av Nürnberg-domstolen funnet å være aggresjonsforbrytelse til tross for at de tiltalte påberopte at angrepet på Norge var en spesialoperasjon begått i preventivt selvforsvar, altså på samme måte som russiske ledere har forsøkt å begrunne angrepet på Ukraina. Flere tyske ledere ble spesifikt dømt for angrepet på Norge i Nürnberg-dommen.

Nürnberg-prinsippene ble senere akseptert av FNs Generalforsamling. Ingen stat har fremført noen formell protest mot det traktatrettslige grunnlaget for Nürnberg- eller Tokyo-oppgjørene, for eksempel mot London-avtalen som dannet det rettslige grunnlaget for Nürnberg-dommen. London-avtalen ble først signert av Frankrike, Sovjetunionen, Storbritannia og USA, den 8. august 1945. Deretter sluttet 19 andre stater seg formelt til denne traktaten, deriblant Norge 20. oktober 1945. Norge var altså ikke bare direkte rammet av en aggresjonsforbrytelse som ble straffeforfulgt ved en internasjonal spesialdomstol, men også tidlig ute med å akseptere aggresjonsforbrytelse som en forbrytelse etter folkeretten fordi den norske regjeringen ønsket et internasjonalt rettsoppgjør med denne og andre forbrytelser begått under krigen. Det vil derfor kunne skape tvil om hvor Norge står hvis Stortinget og regjeringen i dag ender opp med at man ikke vil støtte Ukrainas tilsvarende ønske.

Aggresjonsforbrytelse er også eksplisitt tatt inn i FNs flyktningkonvensjon av 1951 og videreført i protokollen til denne av 1967, som i dag har til sammen 150 medlemsstater. Den som er skyldig i en slik forbrytelse *skal* nemlig utelukkes fra flyktningstatus. Alle de fem faste medlemmene av Sikkerhetsrådet har ratifisert dette regelverket og har derfor på traktatrettslig grunnlag bekreftet at aggresjonsforbrytelse er en forbrytelse etter folkeretten. I tillegg har 123 stater ratifisert Roma-vedtektene, som i artikkel 5 lister opp aggresjonsforbrytelse som en av de fire folkerettslige forbrytelsene som ICC kan etterforske og pådømme. At Kina, Russland og USA av stormaktpolitiske grunner ikke har ratifisert Roma-vedtektene er beklagelig, men rokker ikke ved det folkerettslige faktum at det eksisterer individuelt straffansvar for aggresjonsforbrytelse i medhold av generell folkerett.

Å påberope uklarhet om aggresjonsforbrytelsens folkerettslige status som innvending mot etablering av et spesialtribunal for Ukraina, har derfor ikke et reelt folkerettslig fundament.

Det er videre klart at Ukraina som utgangspunkt etter folkeretten har full territoriell strafferettslig jurisdiksjon over alle folkerettslig straffbare handlinger som blir begått på Ukrainas legale statsterritorium, uavhengig av de ansvarliges nasjonalitet. Medvirkere kan straffeforfølges uansett hvor de befant seg da forbrytelsen ble gjennomført. I relasjon til aggresjonsforbrytelsen omfattes både initiering, planlegging og utførelse, og medvirkning, forutsatt at vedkommende person hadde en form for kontroll med det kriminelle foretaket eller de enkelte aggresjonshandlinger som inngår i aggresjonsforbrytelsen, eventuelt sammen med andre, og forsto hva man faktisk gjorde. Folkerettslige regler om immunitet for sittende statsoverhoder får ikke anvendelse i en sak for et internasjonalt straffetribunal. Det er heller ingen tvil om at et internasjonalt straffetribunal for Ukraina kan etableres legalt etter folkeretten, og at det vil kunne skje i litt ulike former.

Øvrige argumenter for eller imot etablering av et spesialtribunal for Ukraina vil derfor kun være relatert til spørsmålet om hva som er mest hensiktsmessighet og gir størst *legitimitet*, ikke til spørsmål om tribunalets *legalitet*. I tillegg vil det naturligvis være en del teknisk-juridiske spørsmål som må løses, men igjen er dette spørsmål om hva som vil være de mest hensiktsmessige løsninger, for eksempel om tribunalet skal åpne for straffesaker in absentia – uten at tiltalte først trenger å være pågrepet eller fengslet. En tiltalt vil naturligvis alltid gis anledning til å møte frivillig for retten og være til stede i egen sak i spesialtribunalet.

Folkeretten forbyr ikke en straffeprosess in absentia, så lenge kravene til en rettfærdig rettergang ivaretas – slik det vil bli gjort hvis et internasjonalt spesialtribunal blir etablert som foreslått av Ukraina. Det kan i denne forbindelse vises til den nederlandske straffesaken mot fire personer for nedskytingen av Malaysia Airlines-flyet over Øst-Ukraina i 2014. Her ble to russere og en ukrainer dømt til fengsel i 2022 i en nå rettskraftig dom, mens en person ble frifunnet. Selv om ingen av de tre domfelte er pågrepet, betyr ikke det at denne rettsprosessen har vært uten verdi – tvert imot er den av mange ansett som svært viktig. De domfelte vil for alltid ha en arrestordre hengende over seg inntil de eventuelt en gang i fremtiden vil måtte sone dommen. Deres internasjonale bevegelsesfrihet er allerede kraftig innskrenket. Også for de pårørende har dommen stor verdi ved at den oppklarer og beskriver forbrytelsen og ansvarliggjør de mest ansvarlige for den.

2. Noen viktige argumenter for etablering av et internasjonalt spesialtribunal nå – hva bør Norges rolle være i denne forbindelse?

Det er ingen tvil om at Ukraina – både myndigheter, sivilsamfunn og det ukrainske folk – sterkt ønsker et internasjonalt spesialtribunal som kan straffeforfølge president Putin og andre sentrale politiske og militære ledere for aggresjonsforbrytelse. Dette har kommet klart frem i mange sammenhenger. Det kom også veldig tydelig frem på Universitetet i Bergens konferanse om krigen mot Ukraina 24. februar i år, hvor statsminister Jonas Gahr Støre deltok. At samfunn som har følt

konsekvensene av angrepskrig på kroppen blir møtt med internasjonal solidaritet også når det ønskes et internasjonalt rettsoppgjør med denne forbrytelsen, er etter vårt syn et sterkt selvstendig argument for etablering av et spesialtribunal.

Et spesialtribunal vil bidra til ansvarliggjøring, rettferdighet for Ukraina og kunne motvirke fremtidig aggresjon. Den preventive virkningen kan gjelde fremtidige angrep fra Russland mot Ukraina eller andre land, men den kan også gjelde i dagens situasjon overfor statsledere i andre land som Belarus, Kina og Iran, som ytterligere vil kunne komme til å støtte Russlands angrepskrig på ulike måter. Dessuten kan den preventive virkningen også gjelde helt andre situasjoner og land, fordi også andre statsledere vil se at brudd på aggresjonsforbudet faktisk kan lede til individuelt straffansvar for de mest ansvarlige. Den siste virkningen vil bli forsterket dersom et spesialtribunal blir fulgt opp med at de særlige begrensingene i Roma-vedtektene for denne forbrytelsen blir fjernet, se også nedenfor om ratifikasjon av Kampala-tillegget.

Det er derfor et *sammenfall* mellom Ukrainas sterke ønske om et spesialtribunal og nødvendig generell styrking av folkeretten gjennom håndheving av straffebudet mot aggresjon.

Det som uansett er mest sannsynlig i dag, er at et internasjonalt spesialtribunal vil bli etablert gjennom en avtale mellom FN og Ukraina, etter et forutgående flertallsvedtak i FNs generalforsamling som støtter inngåelse av en slik avtale. Det kan skje allerede før sommeren i år. Norge bør i denne forbindelse bidra aktivt til at flest mulige andre land støtter et internasjonalt tribunal for Ukraina. Det er derfor viktig at både Stortinget og regjeringen tar et klart standpunkt i denne retning nå.

Norge spilte en aktiv og meget positiv rolle under sine to år som medlem av Sikkerhetsrådet, og det er sannsynlig at mange land vil legge vekt på Norges holdning i spørsmålet om å etablere et spesialtribunal. Det er vel kjent at Sikkerhetsrådets kollektive mekanismer for å kunne reagere mot brudd på FN-pakten i Ukraina-situasjonen er satt ut av spill på grunn av Russlands vetomakt. I det hele tatt er individuell straffeforfølgning av aggresjonsforbrytelsen viktig for å hindre at det internasjonale samfunn står uten sitt skarpeste rettslige redskap, som trengs for å kunne reagere adekvat på så klare folkerettsbrudd som vi ser i Russlands angrep på Ukraina.

Det er et skritt i riktig retning at regjeringen nylig har sluttet seg til kjernegruppen av land som arbeider for ansvarliggjøring av de som står bak aggresjonen mot Ukraina. Men det er likevel ikke klart hva som til slutt vil bli regjeringens standpunkt om et internasjonalt spesialtribunal. Etter vår mening er det viktig at Norge snarest mulig tar et prinsipielt standpunkt i favør av et internasjonalt tribunal slik at Norge kan spille en rolle som nevnt. Da kan det også være viktig at våre folkevalgte på Stortinget uttrykker klar støtte til en slik tilnærming i forbindelse med det aktuelle representantforslaget og eventuelt også i annen sammenheng.

3. Hva med argumenter mot som tidligere har vært fremført av regjeringen?

Vi vil her først bemerke at regjeringens argumentasjon i saken synes å ha endret seg noe, og da i riktig retning slik vi ser det.

Vi viser i denne forbindelse først til utenriksministeren svar i Stortinget om spesialtribunal datert 5. september 2022, hvor det ble vist til at «det vil være krevende for et spesialtribunal å gjennomføre effektive og troverdige rettsprosesser», og at uten «samarbeid fra Russland er det vanskelig å sikre effektiv bevisinnhenting, straffeforfølgelse og få utlevert personer man ønsker å dømme». Det ble her også pekt på at det er «lite trolig at eventuelle dommer får faktiske konsekvenser for de domfelte».

I utenriksministerens svar av 23. januar 2023 på det foran nevnte brevet fra Den norske Helsingforskomité, ICJ-Norge og CCL, fremgår det at hun «er positiv til ansvarliggjøringsmekanismer som kan bidra til å sikre rettferdighet for ofrene etter Russlands aggresjon». Videre pekes det på at det er «viktig at en slik mekanisme har bred oppslutning blant mange land», da det vil «øke tribunalets legitimitet». Dette er det lett for oss å være enig i.

Men samtidig opprettholdes regjeringens synspunkt fra tidligere, nå i form av at «manglende samarbeid fra Russlands side vil utgjøre en utfordring knyttet til bevisinnsamling og gjennomføring av eventuelle straffer».

Etter vårt syn er det første punktet her om *bevisinnsamling* ikke noe sterkt argument imot å etablere et spesialtribunal. Et nytt særskilt europeisk organ – *International Centre for Prosecution of the Crime of Aggression* (ICPA) – er nylig etablert under Eurojust nettopp for å sørge for slik bevisinnsamling. Dessuten er det som tidligere nevnt ikke grunn til å tro at det vil bli særlig vanskelig å samle bevis for sentrale aggresjonshandlinger som personer i den russiske toppledelsen er ansvarlige for.

Når det gjelder det andre punktet om gjennomføring av eventuelle straffer, er også det en innvending av begrenset vekt. Argumentet er for det første noe selvmotsigende. Uten et spesialtribunal blir det i hvert fall ingen tiltale og dom for aggresjonsforbrytelse, og dermed ingen som helst konsekvenser for de skyldige. Det alternativet er enda verre. For det andre, om Putin og andre til slutt havner i fengsel eller ikke etter en internasjonal straffeprosess, er ikke nødvendigvis det viktigste. Allerede en tiltalebeslutning og en arrestordre kan bidra til en viss grad av rettferdighet og vil kunne få betydelig preventiv virkning. Slik virkning vil utvilsomt kunne oppnås overfor andre statsledere som vurderer å støtte Russland i angrepskrigen på måter som vil kunne utgjøre straffbar medvirkning. Det er ingen statsledere som ønsker å ha en internasjonal arrestordre hengende over seg. Denne virkningen haster det med å oppnå og bør ikke tas lett på i den farlige situasjonen verden står overfor.

Et annet viktig argument dreier seg om betydningen spesialtribunalet vil ha for de ukrainske ofrene for aggresjonsforbrytelsen. Selv om det kan vise seg vanskelig å arrestere tiltalte vil etableringen av tribunal, presentasjon av tiltaler og arrestordre i seg selv kunne ha stor betydning. Dette er i tråd med understrekingen i det nevnte brevet fra utenriksministeren til våre organisasjoner av det grunnleggende målet om «å sikre rettferdighet for ofrene». Selv om denne «rettferdigheten» ikke skjer i form av arrestasjon og eventuell soning for skyldige i aggresjonsforbrytelsen, kan rettsprosessen i seg selv ha stor symbolsk verdi.

På denne bakgrunn kan vi ikke se at noen tungtveiende argumenter taler imot å støtte Ukrainas sterke ønske om et internasjonalt spesialtribunal.

4. Ratifikasjon av Kampala-tillegget og fjerning av begrensingene i Roma-vedtektene

Et viktig skritt i samme retning som å støtte etablering av et spesialtribunal vil være at Norge ratifiserer Roma-vedtektenes tillegg om aggresjonsforbrytelse (Kampala-tillegget) og arbeider for å fjerne begrensningene i ICCs jurisdiksjon for denne forbrytelsen. ICC bør ha jurisdiksjon over denne forbrytelsen på lik linje med de andre tre forbrytelsene (folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser) når den angrepne staten er medlem av domstolen.

Etablering av et spesialtribunal for aggresjonen mot Ukraina er etter vårt syn nødvendig nettopp fordi ICC *ikke* har jurisdiksjon over denne forbrytelsen i denne situasjonen. Det har vært uttrykt bekymring for at et slikt spesialtribunal kan bidra til å fragmentere rettsoppgjøret og svekke ICCs rolle. Det er derfor viktig å signalisere at dette ikke er hensikten, men at Norge tvert imot ønsker å

styrke ICCs rolle i fremtiden også når det gjelder å etterforske og gjennomføre rettssaker mot personer som er mistenkt for å ha begått en aggresjonsforbrytelse.

ICCs rolle kan etter vår mening styrkes ved at stadig flere stater ratifiserer Kampala-tillegget og dermed uttrykker støtte til straffebudet mot aggresjon, og ved tilstrekkelig oppslutning om å fjerne begrensningene i jurisdiksjonsreglene – som i dag krever at ikke bare den angrepne staten, men også at den angripende staten må ha ratifisert Roma-vedtektene og Kampala-tillegget. Slik vil ICCs territorielle jurisdiksjon gradvis øke, mens et kvalifisert flertallsvedtak blant medlemsstatene vil bringe aggresjonsforbrytelsen på lik linje med de øvrige forbrytelsene i Roma-vedtektene.

Vi vil imidlertid argumentere for at etablering av et spesialtribunal også er et tiltak som kan bidra til å styrke ICCs rolle i aggresjonssaker. Grunnen til det er at hvis mange stater – for eksempel gjennom en resolusjon i FNs generalforsamling – støtter etableringen av spesialtribunalet, så vil dette innebære en styrking av grunnprinsippet om at folkerettslige forbrytelser ikke skal være undergitt faktisk straffefrihet. Det vil gi økt legitimitet til en sterkere fremtidig rolle for ICC, som er helt nødvendig i våre dager. Spesialtribunalet vil også bidra til folkerettslig oppdatert internasjonal rettspraksis, som samtidig vil klargjøre tolkning og anvendelse av det tilsvarende straffebudet i Roma-vedtektene. Dermed kan en av regjeringens tidligere innvendinger mot å ratifisere Kampala-tillegget imøtekommes. I det foran nevnte svarbrevet fra utenriksminister Huitfeldt av 23. januar 2023, ble det nemlig fremhevet at «det er ønskelig å se an ICCs eventuelle anvendelse og tolkning av straffebudet før Norge ratifiserer», da det «vil sette oss bedre i stand til å utrede konsekvenser for Norge». Gjennom spesialtribunalets praksis vil dette bildet bli klarere.

Vi ser derfor de foreslåtte tiltakene som gjensidig forsterkende. Et annet argument for norsk ratifikasjon og innsats for å fjerne den særlige jurisdiksjonsbegrensningen er at det kan bidra til å svare på noe av kritikken mot vestlige stater om at de opererer med 'doble standarder' når det gjelder internasjonal strafferettsjustis. Dette er en kritikk som høres ofte i internasjonale fora som omfatter afrikanske og latin-amerikanske stater, som har vært svært viktige for Roma-vedtektene og ICC. Det legges merke til vestlige staters nå stadig mer markante støtte til rettsoppgjør i Ukraina-situasjonen, blant annet gjennom tilføring av ressurser til ICC for dette formål, som vi mener er berettiget, men hvor det ikke må undervurderes at denne støtten kan oppfattes som politisk selektiv fordi vestlige staters innsats for å iverksette rettsoppgjør anses som beskjeden i andre situasjoner.

Vi er opptatt av at Norge må bidra til å heve den internasjonale strafferetten ut av de politiske interessesfærene, styrke uavhengigheten til institusjonene som håndhever den og vise i praksis at de samme reglene gjelder for alle. Det er i denne forbindelse grunn til å peke på de ukrainske nobelprisvinnernes helhetlige tenkning. CCL har hele tiden vært klar på at et internasjonalt rettsoppgjør for Ukraina må etterfølges av konsistent håndheving av straffebudet mot aggresjon i alle situasjoner. Det er det som er kjernen i begrepet «rule of law» – at *ingen* står over loven og folkeretten. Og det er bare konsekvent gjennomføring av dette prinsippet som gradvis vil lede til virkelig fred i Russlands naboland i Øst-Europa og ellers i verden.

Den økte støtten fra Norge og andre vestlige stater til rettsoppgjør i Ukraina-situasjonen må derfor følges opp i andre situasjoner hvor samme forbrytelse finner sted. Det kan skje ved at ICC tilføres tilstrekkelige ressurser til å gjennomføre effektiv etterforskning i disse situasjonene, og ved å bidra til at ICCs jurisdiksjon favner så vidt som mulig geografisk. Hvis det skal komme noe godt ut av angrepet på Ukraina, er det kanskje mest nærliggende i form av styrking av grunnleggende internasjonal lov og rett som mer effektivt kan forhindre nye angrepskriger. Det er en mulighet som ikke bør forspilles.

Regjeringen har imidlertid også fremført et annet argument imot håndheving av straffebudet mot aggresjon i Roma-vedtektene. På grunn av denne «forbrytelsens karakter», blir det hevdet, vil det være «en betydelig risiko for at aggresjonsforbrytelsen vil kunne bidra til en ytterligere politisering av

domstolen», jf. det tidligere nevnte brevet av 23. januar fra utenriksminister Huitfeldt. Dette argumentet mener vi er lite overbevisende. Aggresjonsforbrytelsen er ikke av en vesentlig annen karakter enn krigsforbrytelser, forbrytelser mot menneskeheten og folkemord. Tvert imot er alle anerkjente folkerettslige forbrytelser. De politiske og militære topplederne i en stat vil også ved de tre andre forbrytelsene ofte kunne være de mest ansvarlige, slik rettspraksis fra Nürnberg, Tokyo, Jugoslavia-tribunalet og Rwanda-tribunalet tydelig har vist.

Konsekvensen av statshenvisningene til ICC, som Norge har vært med på, kan bli at presidenten i et av Sikkerhetsrådets faste medlemsstater (Russland) blir tiltalt for krigsforbrytelser, forbrytelser mot menneskeheten og muligens også folkemord. Det innebærer imidlertid ingen politisering av ICC som en uavhengig domstol, så lenge påtalemyndighet og dommere utfører de oppgaver som de er satt til i samsvar med reglene for ICC.

På samme måte forholder det seg med Norges intervensjon for Folkerettsdomstolen (ICJ) i saken mellom Russland og Ukraina om folkemordanklage. Heller ikke denne saken – eller Norges intervensjon til fordel for Ukraina – innebærer en politisering av ICJ. Det er fordi ICJ som uavhengig domstol vil utføre sin funksjon ut fra domstolens prosedyrer, regelverk og gjeldende folkerett – slik domstolen er ment å fungere. Tilsvarende vil det forholde seg med en sak for ICC om aggresjonsforbrytelse. Det foreligger derfor ingen betydelig risiko som er særegen for aggresjonsforbrytelsen. Uttalelser som den nevnte, kan snarere bidra til å trekke presumtivt uavhengige domstolers integritet i tvil uten nærmere bevisførsel, og det mener vi er uheldig.

I tillegg til gunstige effekter internasjonalt, vil ratifikasjon og fjerning av jurisdiksjonsbegrensningen også være bra for Norge. Det vil bidra til å styrke den folkerettslige beskyttelsen av Norge mot angrep, og bidra til å utvikle folkeretten på en måte som Norge er tjent med. Det er også verdt å merke seg at det har vært et markant skifte i synspunkter blant nære allierte i tiden etter 24. februar 2022. Det i dag en forståelse i mange land for at folkeretten må respekteres og håndheves mer konsekvent enn det som var tilfellet før Russlands fullskalainvasjon.

I løpet av fjoråret erkjente for eksempel en rekke regjeringer at passivitet når det gjelder aggresjonsforbrytelsen er problematisk. Allerede 2. mars 2022 vedtok FNs generalforsamling en historisk resolusjon om «Aggresjon mot Ukraina». 2. november vedtok FNs Generalforsamling, ved konsensus, en resolusjon der aktiveringen av ICCs jurisdiksjon over aggresjonsforbrytelsen er nevnt for første gang i en generalforsamlingsresolusjon og hvor Sikkerhetsrådets makt til å utløse saksgang for ICC for alle fire forbrytelser under domstolens jurisdiksjon er bemerket.

Under forsamlingen av statsparter til Roma-vedtektene i desember 2022, bemerket domstolens aktor Karim Ahmad Khan at han erfarer et sterkt fornyet sterkt søkelys på aggresjonsforbrytelsen. 15. desember 2022 oppmuntret Den europeiske unions råd «til ytterligere innsats for å sikre ansvarliggjøring for aggresjonsforbrytelsen». Det ble understreket at rettsforfølgelse av aggresjonsforbrytelsen er et anliggende for det internasjonale samfunnet som helhet.

Det kan endelig nevnes at antall stater som har [ratifisert](#) Kampala-tillegget stadig øker. Det er nå 44 og omfatter våre naboland Sverige, Finland, Island, Polen, Estland, Latvia og Litauen, og de fleste NATO-land. Vi har litt vanskelig for å skjønne at regjeringene i Finland, Sverige og Tyskland har fundamentalt feilvurdert folkeretten gjennom sin tilslutning til straffebudet mot angrepskrig.

5. Kriminalisering av aggresjon i straffeloven – sluttcommentar

Hvis vi tolker den internasjonale utviklingen riktig, er det blitt mer og mer sannsynlig at det vil bli etablert et spesialtribunal for Russlands aggresjon mot Ukraina, selv om spørsmålet om *hvordan* det skal etableres ikke er endelig avklart. Det mest sannsynlige er at det blir etablert gjennom en avtale

mellom Ukraina og FN ved FNs generalsekretær etter et flertallsvedtak i Generalforsamlingen som gir sin tilslutning til det.

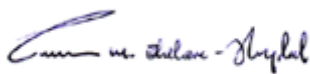
Vi mener at Norge bør være en aktiv deltaker i denne viktige utviklingen, både ved å støtte etableringen av spesialtribunalet, bidra til å styrke ICCs rolle som beskrevet i forrige avsnitt og endelig ved selv å kriminalisere aggresjonsforbrytelsen i norsk straffelov slik Stortinget har gjort med de tre andre internasjonale forbrytelsene som ICC har jurisdiksjon over.

Kriminaliseringen bør legge definisjonen i Roma-vedtektene til grunn. Bestemmelsen i artikkel 8bis følger folkerettslig sedvane og inneholder viktige avgrensninger. En aggresjonsforbrytelse foreligger først når det har blitt utført en nærmere bestemt aggressiv handling, som innebærer «the use of armed force by a State against the sovereignty, territorial integrity or political independence of another State, or in any other manner inconsistent with the Charter of the United Nations».

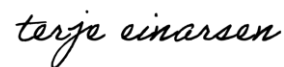
Definisjonen svarer med andre ord til maktforbudet i FN-pakten artikkel 2(4), bare på en mer utfyllende og derfor mer presist angitt måte. I tillegg kreves det at en aggressiv handling mot en annen stat «constitutes a manifest violation» av FN-pakten, i form av tre komponenter: «by its character, gravity and scale». Vi snakker med andre ord om «klare» og «alvorlige» brudd på det maktforbudet som alle stater er enige om.

Mindre alvorlige aggresjonshandlinger faller utenfor definisjonen. For eksempel vil en væpnet intervensjon for å stanse en humanitær krise i samsvar med proporsjonalitetsprinsippet ikke kvalifisere som en aggresjonsforbrytelse. Aggresjonshandlinger begått av ikke-statlige aktører omfattes ikke, med mindre de er støttet av en stat. Også her er reglene i tråd med folkeretten.

Selv om ikke alle rettsspørsmål om aggresjon er avklart, er faren for vilkårlighet eller politisering ikke større for dette straffebudet enn for andre internasjonale straffebud som har vært gjenstand for faglig debatt og tolkning ved ICC. Ved å skrive straffebudet mot aggresjon inn i den norske straffeloven vil norske domstoler og påtalemyndigheter bli satt i stand til å bidra til rettsutviklingen og internasjonalt samarbeid. Og et tomrom i norsk rett vil bli tettet igjen, som vil gjøre det mulig med et fremtidig rettsoppgjør mot ledere av fremmede makter som angriper eller annekterer norsk territorium også om det ikke finnes et internasjonalt alternativ.



Gunnar M. Ekeløve-Slydal,
Assisterende generalsekretær
Den norske Helsingforskomité



Terje Einarsen
Styreleder
ICJ-Norge