

Høringsuttalelse:**Ratifikasjon av endringer i vedtektene til Den internasjonale straffedomstolen (ICC) om aggresjonsforbrytelsen****Departement som står bak høringen:** [Utenriksdepartementet](#)**Frist:** 21. mars 2025**Avsendere:** ICJ Norge og Den norske Helsingforskomité*(Oslo og Bergen, 21. mars 2025)*

ICJ Norge og Den norske Helsingforskomité støtter at Norge ratifiserer endringer i vedtektene til Den internasjonale straffedomstolen (ICC) om aggresjonsforbrytelsen, vedtatt i Kampala 11. juni 2010, og forslaget om et nytt straffebud om aggresjonsforbrytelsen i § 110 a i straffeloven kapittel 16 mv. Endringene i vedtektene kalles gjerne Kampalatillegget og vi bruker denne betegnelsen i det følgende.

Vi gjør innledningsvis oppmerksom på at ICJ Norge og Den norske Helsingforskomité har støttet tilsvarende forslag fremmet som Dok.8-forslag i Stortinget ved ulike anledninger. Det kan blant annet vises til vårt felles innspill av 13. mai 2022 sammen med Dommerforeningens menneskerettighetsutvalg og Advokatforeningens menneskerettighetsutvalg, [hvor de fire organisasjonene stilte seg bak ratifisering av Kampalatillegget og norske straffebestemmelser om aggresjonsforbrytelsen](#).

Det vises videre til «[Høringsuttalelse – opprettelse av et spesialtribunal for aggresjonsforbrytelsen mot Ukraina](#)» ved ICJ Norge og Den norske Helsingforskomité av 10. mars 2023, hvor vi i pkt. 4 og pkt. 5 kommenterer behovet for norsk ratifikasjon av Kampalatillegget og kriminalisering av aggresjonsforbrytelse i straffeloven.

Nærmere om aggresjonsforbrytelsen

Aggresjonsforbrytelsen er en av de fire forbrytelsene som ICC har jurisdiksjon over i henhold til [Romavedtektene](#) av 17. juli 1998, artikkel 5. Kampalatillegget inneholder en definisjon av

forbrytelsen og angir særlige regler for ICCs jurisdiksjon over denne forbrytelsen som adskiller seg fra reglene for de tre andre forbrytelsene.

Vi mener at det har både prinsipiell og praktisk betydning at Norge tar disse skrittene som regjeringen nå foreslår. Norge ved regjeringen og Stortinget har tidligere vurdert å ratifisere det såkalte Kampalatillegget, men har av ulike grunner ikke ansett det som ønskelig. Utenriksdepartementet har blant annet tidligere pekt på manglende presisjonsnivå «i folkerettens daværende elementer til en definisjon» ([Høringsnotatet](#) side 6) og at dette kunne føre til politisering av ICCs virke.

Forholdet til FNs sikkerhetsråd var en annen vanskelig problemstilling som måtte klargjøres. Så selv om Norge støttet målsettingen om å straffeforfølge statsledere som beordrer aggresjonshandlinger, mente Utenriksdepartementet at et straffebud mot aggresjonsforbrytelsen i Roma-vedtektene «reiser flere praktiske, rettslige og politiske problemstillinger med potensielt uheldige konsekvenser for Domstolens virke.» (*Ibid.*)

Grovt sagt blir en aggresjonsforbrytelse begått når ledelsen av en stat får denne statens væpnede styrker til å utøve ulovlig maktbruk mot en annen stat, forutsatt at denne maktbruken ved sin *karakter, alvor og omfang* utgjør et *åpenbart brudd* på FN-pakten.

Kampalatillegget trådte i kraft fra 20. juli 2018. ICC kan dermed etterforske og straffeforfølge denne forbrytelsen på bestemte vilkår. Et hovedvilkår er at både den staten som er offer for aggresjonshandlingen(e) og den staten som begår dem må ha ratifisert Romavedtektene og Kampalatillegget.

Det er per i dag [47 stater](#) som har ratifisert tillegget. De siste statene som gjennomførte ratifikasjon, var Danmark 1. januar 2025 og Ukraina 25. oktober 2024 med virkning fra 1. januar 2025. Siden Ukraina nå er offer for klare aggresjonshandlinger fra Russlands side, sender særlig Ukrainias ratifikasjon et viktig signal selv om den ikke betyr at ICC får jurisdiksjon over Russlands aggresjonshandlinger mot Ukraina.

Danmarks ratifikasjon er også viktig sett med norske øyne. Tidligere har både Sverige og Finland ratifisert, og nå er det bare Norge og Island i Norden som ikke har det. Også en rekke andre allierte stater har ratifisert, selv om USA, Frankrike og Storbritannia ikke har gjort det og ikke er ventet å gjøre det i overskuelig fremtid.

Et hovedsynspunkt fra vår side er at på grunn av forbrytelsens alvorlighetsgrad og store konsekvenser for internasjonal fred og sikkerhet – inkludert Norges sikkerhet – er det viktig at Norge (og andre stater) ratifiserer Kampalatillegget og gir ICC jurisdiksjon over en aggresjonshandling begått i Norge eller av norske borgere i relasjon til stater som har forpliktet seg på samme måte. På grunn av stormaktenes vetorett og de nåværende jurisdiksjonsbegrensningene er det bare ved at et stort antall stater ratifiserer Kampalatillegget at det vil få direkte praktisk betydning ved å gi ICC jurisdiksjon i situasjoner med aggresjonsforbrytelser.

Vi mener uansett at det også har en viktig symbolsk betydning å støtte opp under det viktige grunnprinsippet i folkeretten som aggresjonsforbrytelsen bygger på.

Argumenter for ratifikasjon

Det er flere tungtveiende argumenter for at Norge bør ratifisere Kampalatillegget. Her følger noen av de vi mener norske myndigheter bør legge vekt på.

1. Norsk ratifikasjon av Kampalatillegget vil gi ICC jurisdiksjon til å behandle saker om aggresjonsforbrytelser som begås i Norge eller av norske borgere i utlandet i relasjon til statsparter som har ratifisert Kampalatillegget. Begrensningene i ICCs jurisdiksjon opphører hvis Sikkerhetsrådet henviser en situasjon til ICC, men slik den geopolitiske situasjonen har utviklet seg er det lite sannsynlig at Sikkerhetsrådet i overskuelig fremtid vil henvise situasjoner til ICC. Verken Kina, Russland eller USA har en prinsipiell *støttende* holdning til ICC og ser heller ut til å ønske å svekke domstolen. I et slikt perspektiv signaliserer norsk ratifikasjon viktig *støtte til en internasjonal rettsorden bygd på FN-pakten* – som forbyr statene å bruke makt mot hverandre unntatt i selvforsvar eller etter Sikkerhetsrådsautorisasjon. I en tid hvor stormaktene vender seg bort fra folkeretten, og hvor Sikkerhetsrådets vilje til å opprettholde denne ordenen er svekket – er det desto viktigere at Norge bidrar til å styrke den.
2. Selv om begrensningene i ICCs jurisdiksjon svekker Kampalatilleggets beskyttelseskraft, gir det likevel noe beskyttelse. Hvis en stat *som har ratifisert* tillegget begår aggresjonshandlinger mot Norge, vil ICC ha mulighet for å straffeforfølge ledelsen i denne staten. Siden Russland ikke er – og ikke i overskuelig fremtid vil bli – en statspart som har ratifisert tillegget, vil ICC riktignok ikke ha mulighet for å straffeforfølge russiske ledere. Norge har likevel – ved å ratifisere tillegget – sagt klart fra at vi anser aggresjonshandlinger som straffbare i folkeretten og at vi selv er villige til å underlegge oss ICCs jurisdiksjon. Det vil kunne styrke et prosjekt om å straffeforfølge eventuelle aggresjonshandlinger på andre måter enn ved ICC-etterforskning og rettssak, for eksempel ved å opprette en ad hoc domstol slik som vil skje for Russlands aggresjon mot Ukraina. Ratifikasjonen bidrar med andre ord til å styrke *prinsippet* om at aggresjonshandlinger skal etterforskes og iverksettes.
3. Det er kjent internasjonalt at Norge har vurdert ratifikasjon tidligere, men har kommet til at det var tungtveiende grunner til *ikke* å ratifisere tillegget. At Norge nå vil gjøre det signaliserer at vi nå har kommet til at grunnene *for* ratifikasjon veier tyngre. Faren for *politisering* av internasjonal strafferettspleie, som har vært et hovedargument mot ratifikasjon, vil være der også i fremtiden, men gitt at Kampalatillegget begrenser straffebudet til folkerettsstridig bruk av makt som ved sin *karakter, alvor og omfang* utgjør et *åpenbart brudd* på FN-pakten, er virkeområdet og faren for politisering begrenset. Handlinger som blir begått i selvforsvar, etter

autorisasjon fra Sikkerhetsrådet eller for å stanse et pågående (eller nært forestående) folkemord eller andre internasjonale kjerneforbrytelser vil ikke falle innenfor. Høringsnotatet legger vekt på at Kampalattillegget reflekterer internasjonal sedvane på området, og derfor gir uttrykk for uomtvistete internasjonale normer. *Norge vil ved ratifikasjon slutte seg til og bidra til å styrke noen av de viktigste juridiske prinsippene som ble stadfestet i Nürnberg- og Tokyo-rettsoppgjørene etter andre verdenskrig.*

4. Siden Romavedtektene bygger på komplementaritetsprinsippet, så vil ikke norsk ratifikasjon bidra til å svekke norsk jurisdiksjon over folkerettsstridige aggresjonshandlinger. ICC vil starte etterforskning av slike handlinger bare hvis de vurderer at Norge er ute av stand til eller uvillige til å etterforske de samme handlingene. Hvis Norge også innfører straffebud for aggresjonshandlinger i egen lovgivning – slik Utenriksdepartementet foreslår – vil ratifikasjonen kombinert med vedtak av egen lovgivning bidra til å styrke nasjonal rett på dette viktige området. Det må legges til at det finnes folkerettslige skranker mot at en stat stiller ledere av andre stater for egne (nasjonale) domstoler. Det finnes et folkerettslig forbud mot å stille en annen stats president, statsminister eller utenriksminister for nasjonale domstoler. ICC vil derfor kunne stille de med størst ansvar for aggresjonshandlinger for retten der nasjonale domstoler ikke kan det. Det foregår riktignok en utvikling på dette området som kan svekke dette forbudet (når det gjelder såkalt funksjonell immunitet, se Høringsnotatet side 22), men det er uklart hvordan denne utviklingen vil ende.
5. Endelig vil norsk ratifikasjon sende et viktig signal om at Norge vil bidra til internasjonalt samarbeid om å etterforske og straffeforfølge personer som begår aggresjonshandlinger. Dette gjelder særlig om ratifikasjonen følges opp med å innarbeide straffebudet i norsk rett.

Argumenter for å innarbeide straffebud mot aggresjonshandlinger i norsk rett

I tråd med det foregående vil vi peke på noen av de viktigste argumentene for å innarbeide straffebudene i norsk rett, slik Norge har gjort når det gjelder de tre andre forbrytelsene i Romavedtektene.

1. Et forbud med straffebestemmelser i norsk lov mot å begå aggresjonshandlinger vil bidra til å klargjøre både internt og internasjonalt at norske borgere vil bli straffeforfulgt hvis de har «planlagt, forberedt, iverksatt eller gjennomført en aggresjonshandling». Ikke bare norske borgere vil kunne straffeforfølges, men også utlendinger knyttet til et angrep på Norge (og utlendinger i medhold av ekstraterritoriell jurisdiksjon i straffeloven). Norge viser derved vilje til å håndheve straffebudet.

2. De andre forbrytelsene i Romavedtektene er innarbeidet i straffeloven kapittel 16. Det vil sende et *meget* uheldig signal hvis Norge unnlater å gjøre det samme for aggresjonsforbrytelsen. Denne forbrytelsen utgjør ofte konteksten for og muliggjør andre internasjonale kjerneforbrytelser. Sagt på en billedlig måte, hvis vi ønsker å ta på alvor vår overbevisning om at vi kan fremme internasjonal fred og sikkerhet ved internasjonal og nasjonal lovgivning og rettspraksis står aggresjonsforbrytelsen helt forrest i køen.
3. I tråd med det femte argumentet angitt ovenfor for ratifikasjon av Kampalatillegget, vil innarbeiding i norsk lovgivning gjøre samarbeid med andre stater enklere. Stater med lovgivning som bygger på Kampalatillegget vil kunne gi hverandre bistand i form av bevis og juridisk ekspertise. Det vil også være en politisk kostnad knyttet til å etterforske aggresjonshandlinger, noe som også taler for at stater samarbeider med hverandre på dette området.
4. Endelig har Norge et dualistisk system, som innebærer at internasjonale bestemmelser som Norge ratifiserer må inkorporeres i nasjonal lovgivning for å bli rettskraftige i nasjonal rett, jfr. Menneskerettsloven som inkorporerer en rekke internasjonale menneskerettighetskonvensjoner.

Ordlyd og plassering av straffebudet

Når det gjelder ordlyden i det foreslåtte straffebudet er det mer kortfattet enn Kampalatillegget, men det fremgår klart av Høringsnotatet side 26 at intensjonen er å innarbeide «i norsk rett ... den internasjonale kriminaliseringen av aggresjonsforbrytelsen, slik denne er definert i artikkel 8 bis og tilhørende regelverk i vedtektene til Den internasjonale straffedomstolen (ICC).»

Det heter også at «[s]traffebudet skal tolkes i samsvar med folkeretten og de særlige forutsetninger som er vedtatt av ICCs organer, og som presiserer forståelsen av det internasjonale straffebudets rekkevidde».

Når det gjelder plassering av straffebudet og forholdet til straffeloven §§ 108-109, begrunner Høringsnotatet pkt. 5.2.6 et forslag om å innplassere det nye straffebudet i et nytt § 110 a. Her heter det blant annet:

«Paragrafene 108–110 supplerer de sentrale straffebudene i kapitlet med bestemmelser om straffansvar ved forbund, straffansvar for overordnede og regler om minstestraff. Disse supplerende bestemmelsene er ikke relevante ved anvendelsen av et nytt straffebud om aggresjonsforbrytelse, ettersom ansvarsregler og strafferamme for denne forbrytelsen er uttømmende definert i den nye bestemmelsen.»

Etter vårt syn stemmer dette dårlig med systemet og innholdet i Romavedtektene.

Romavedtektene artikkel 8 bis nr. 1 har en tilsvarende formulering om kontroll som i den foreslåtte § 110 a første ledd. Likevel er det gitt en supplerende regel i artikkel 25(3) bis om individansvaret («individual criminal responsibility»), som gir de forutgående reglene i artikkel 25(3) om ulike ansvarsformer anvendelse, riktignok med den presisering at det i relasjon til aggresjonsforbrytelsen alltid vil gjelde et tilleggskrav om kontroll. Det er likevel noe annet enn at disse andre ansvarsformene er irrelevante i relasjon til aggresjonsforbrytelsen. I tillegg gjelder også artikkel 28 om overordnede ansvar for aggresjonsforbrytelsen. Her er kontrollkravet innebygget i selve bestemmelsen.

Forslaget i Høringsnotatet utelukker ikke relevansen av straffeloven § 15 om medvirkning, men utelukker altså *forbund, tilskynding* og *overordenes ansvar*. Dette er etter vårt syn ikke bare i motstrid med systemet og innholdet i Romavedtektene, og med straffeloven kapittel 16 for øvrig, men også reelt sett uheldig.

Vi mener derfor at det nye straffebudet heller bør inntas som § 107 a, slik departementet selv har vurdert, jf. pkt. 5.2.6, og som i så fall vil svare til slik det som ifølge Høringsnotatet er gjort i Sverige. I så fall kan det gjerne presiseres i stortingsproposisjonen at det i relasjon til aggresjonsforbrytelsen gjelder et generelt kontrollkrav.

Det må da gjøres en liten endring i §§ 108-109, ved å erstatte § 107 med «107 a» i disse bestemmelsene.

Konklusjon

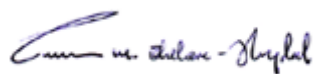
I tråd med det ovenstående mener vi at Norge bør ratifisere Kampalatillegget og innarbeide et straffebud slik Høringsnotatet foreslår mot aggresjonshandlinger i norsk rett.

Det nye straffebudet bør inntas som § 107 a.

Med vennlig hilsen,



Terje Einarsen
Styreleder ICJ Norge



Gunnar M. Ekeløve-Slydal
Assisterende generalsekretær
Den norske Helsingforskomité