



GENERALADVOKATEN

HØRINGSNOTAT

Til: Justiskomiteen på Stortinget
Fra: Generaladvokaten
Sendt på e-post til: justis@stortinget.no

VÅR REF.:
2020/0436/SRJ/929

DATO:
25.10.2020

REPRESENTANTFORSLAG OM RATIFIKASJON AV «KAMPALA-TILLEGGET» OG KRIMINALISERING AV ANGREPSKRIG

Bakgrunn

Storingsrepresentant Bjørnar Moxnes har fremsatt forslag om ratifikasjon av tillegg til Roma-vedtektene om straffeforfølgelse av folkerettsstridig angrepskrig («Kampala-tillegget») og kriminalisering av folkerettsstridig angrepskrig i norsk straffelov. Ved e-post av 9. oktober er generaladvokaten anmodet om et høringsnotat på 1-2 sider. Fristen er satt til 25. oktober.

Generaladvokatens syn på ratifisering og gjennomføring i norsk rett

Generaladvokaten støtter hensynet bak ønsket om å sanksjonere angrepskrig, men mener ratifisering og gjennomføring av Kampala-tillegget i norsk rett er beheftet med en rekke praktiske, rettslige og politiske utfordringer. Av denne grunn mener generaladvokaten at forslaget bør vurderes nøye.

Å straffeforfølge enkeltpersoner for å ha besluttet bruk av væpnet makt på vegne av en stat, tilligger i enkelte henseende strafferettens periferi. I Norge har det vært utvist varsomhet med å kriminalisere handlinger som av ulike årsaker ikke lar seg, eller vanskelig lar seg, håndheve.

Aggresjonsforbrytelsen inneholder en rekke krevende bevisstema og generaladvokaten antar at det er beheftet med usikkerhet i hvilken grad overtredelser i praksis ville bli håndhevet i norsk rett. Tidligere straffesaker i Norge som gjelder internasjonale forbrytelser har vært svært ressurskrevende. Det er grunn til å tro at forfølgning av saker som gjelder overtredelse av aggresjonsforbrytelsen vil være så vidt ressurskrevende at det i så fall vil sprengne rammene i de ordinære strukturene i politi- og påtalemyndighet. Nedenfor følger enkelte bemerkninger for å illustrere utvalgte utfordringer ved en eventuell ratifikasjon og gjennomføring i norsk rett.

Det folkerettslige maktforbudet og unntakene fra dette

FN-pakten artikkel 2 (4) forbyr bruk av makt mellom stater. Dette forbudet er uomtvistet, men har vært brutt gjentatte ganger siden vedtagelsen i 1945. Det er to anerkjente unntak fra forbudet. For det første har stater, i tråd med FN-pakten artikkel 51, rett til å utøve selvforsvar mot et væpnet angrep. For det andre kan Sikkerhetsrådet med hjemmel i FN-pakten kapittel VII, og på nærmere bestemte vilkår, autorisere bruk av makt.

Av representantforslaget går det frem at forslaget ikke er til hinder for «humanitær intervensjon for å hindre folkemord eller andre forbrytelser mot sivilbefolkning[en]». Generaladvokaten mener synspunktet er problematisk, og ikke gjenspeiler gjeldende folkerett. Adgangen til humanitær intervensjon har lenge vært rettslig omtvistet internasjonalt. Norsk holdning har vært at intervensjon kun kan skje i situasjoner som faller inn under de to anerkjente unntakene fra maktforbudet, dersom staten ikke samtykker til humanitær bistand som inkluderer intervensjon. Kampala-tillegget endrer ikke på denne rettsstilstanden. Humanitær intervensjon som inkluderer maktbruk i strid med statens samtykke vil derfor kunne omfattes av aggresjonsforbrytelsen, til tross for sitt humanitære formål.

Nærmere om aggresjonshandlingen

Terskelen er høy for å definere en aggresjonshandling som en aggresjonsforbrytelse. Definisjonen av en aggresjonshandling i Kampala-tillegget er likevel vid. For eksempel vil brudd på statusavtaler være en aggresjonshandling i henhold til artikkel 8 *bis*, nummer 2, bokstav e. Norge deltar i flere internasjonale operasjoner der statusavtaler er inngått med vertslandet. Statusavtalene er ofte fremforhandlet i løpet av kort tid, og kan derfor være mangelfulle. Et regimeskifte hos vertslandet kan også medføre at samtykket til tilstedeværelse trekkes tilbake. Fortsatt militær tilstedeværelse vil i slike tilfeller kunne resultere i en aggresjonsforbrytelse. Dersom Norge ratifiserer Kampala-tillegget er det gode grunner for å vie statusavtaler større oppmerksomhet enn i dag, også på politisk nivå.

Dernest anses det som en aggresjonshandling av beslutningstakerne i stat A å tillate stat B å benytte stat As territorium til å utføre en aggresjonshandling mot stat C. Etter omstendighetene kan en se for seg krevende avgrensninger der allierte styrker benytter væpnet makt fra luftrommet og sjøterritoriet, i tillegg til fra baser på land.

Det er flere krevende bevisema ved aggresjonsforbrytelsen. Blant annet kan det være vanskelig å identifisere hvem som startet krigen og hvem som handlet i selvforsvar. Mange konflikter starter som følge av en spent situasjon der det er vanskelig å identifisere den utløsende faktoren. Den 24. november 2015 skjøt Tyrkia ned et russisk jagerfly over tyrkisk territorium. Dersom denne episoden hadde eskalert til en væpnet konflikt ville det vært vanskelig å bestemme hvem som var aggressor.

Det kan videre være krevende å trekke en grense for hvilke personer som er ansvarlige for aggresjonsforbrytelsen, og hvilke personer som «bare» tar del i selve krigføringen. Selv om beslutningen om bruk av makt er ulovlig, er krigshandlingene som utføres etter at beslutningen er tatt, lovlige. Dette er en konsekvens av det klare skillet mellom *jus in bello* og *jus ad bellum*. Det er kun den eller de som opprinnelig besluttet bruk av væpnet makt som kan straffes.

Pliktsubjektene og norsk straffelovgivnings virkekrets

Til grunn for forslaget ligger et ønske om å sikre at «Norge får en bedre nasjonal og internasjonal

juridisk beskyttelse mot angrep fra fremmede makter». Etter sin ordlyd skiller imidlertid ikke Kampala-tillegget mellom egne og andre staters beslutningstakere. Det skilles heller ikke mellom aggresjonshandlinger begått mot staten selv, eller mot andre stater. For å kunne straffeforfølge andre staters beslutningstakere, må handlingene falle innenfor norsk straffelovgivnings virkekræft. Det bemerkes for ordens skyld at for handlinger som ikke er rettet mot Norge (og utført av utlendinger i utlandet), vil straffeforfølgning forutsette at aggresjonsforbrytelsen tilføyes handlinger underlagt universaljurisdiksjon.

Med hilsen



Sigrid Redse Johansen
generaladvokat