

Høringsnotat

**Forslag om ratifikasjon av endringer i ICCs vedtekter om
aggresjonsforbrytelsen og om et nytt straffebud om
aggresjonsforbrytelsen i straffeloven m.m.**

16.12.2024

Utenriksdepartementet

Høringsfrist 21.03.2025

Innhold

1. Innledning.....	3
2. Bakgrunn og forhandlingshistorikk	4
3. Tidligere vurderinger av norsk ratifikasjon av Kampala-tillegget.....	6
4. Gjeldende rett	7
4.1 Kampala-tillegget	7
4.1.1 Innledning	7
4.1.2 Straffebestemmelsen.....	8
4.1.3 Aggresjonshandling.....	12
4.1.4 Forbrytelsen	14
4.2 Norsk rett.....	15
4.3 Andre lands rett.....	16
4.3.1 Sverige	16
4.3.2 Finland	17
4.3.3 Danmark	17
5. Departementets vurderinger og forslag.....	18
5.1 Ratifikasjon av Kampala-tillegget	18
5.2 Nytt straffebud om aggresjonsforbrytelsen i straffeloven.....	20
5.2.1 Komplementaritet.....	20
5.2.2 Internasjonalt rettslig samarbeid i straffesaker	21
5.2.3 Immunitet.....	21
5.2.4 Hensyn som taler for innarbeiding av internasjonale forbrytelser i norsk rett.....	22
5.2.5 Innholdet i et nytt straffebud om aggresjonsforbrytelsen	23
5.2.6 Plassering av et nytt straffebud i straffeloven.....	25
5.2.7 Andre forslag	25
6. Merknader til ny straffebestemmelse om aggresjonsforbrytelsen	26
7. Økonomiske og administrative konsekvenser	27
8. Forslag til lovendringer.....	27
Vedlegg.....	29
Kampala-tillegget til ICCs vedtekter (Resolusjon RC/Res.6)	29
Vedtak om aktivering (Resolusjon ICC-ASP/16/Res.5).....	40

1. Innledning

Utenriksdepartementet sender med dette på høring et forslag om ratifikasjon av endringer i Den internasjonale straffedomstols¹ (ICC) vedtekter om aggresjonsforbrytelsen, vedtatt i Kampala 11. juni 2010 («Kampala-tillegget»²), samt et forslag til et nytt straffebed om aggresjonsforbrytelsen i § 110 a i straffeloven kapittel 16. Høringsnotatet er utarbeidet i samråd med Justis- og beredskapsdepartementet.

Aggresjonsforbrytelsen³ er en internasjonal forbrytelse mot freden som forbyr handlinger som utløser væpnet maktbruk og som normalt fører til krig mellom stater. At forbrytelsen er internasjonal betyr at den er et så alvorlig brudd på folkeretten at den har betydning for hele det internasjonale samfunnet. Formålet med Kampala-tillegget om aggresjonsforbrytelsen («*crime of aggression*») er å gjøre det mulig for Den internasjonale straffedomstol (ICC) å holde personer strafferettslig ansvarlige for slike forbrytelser. Norge er part til ICCs vedtekter og kan dermed slutte seg til Kampala-tillegget ved ratifikasjon.

Departementet understreker at selv om forståelsen av aggresjonsforbrytelsen henger sammen med FN-paktens forbud mot at en stat bruker militær makt mot en annen stat, er det bare de mest alvorlige tilfellene av illegitim maktbruk som rammes av disse bestemmelsene i Kampala-tillegget. Straffansvar forutsetter at en aggresjonshandling er begått, og at denne er så alvorlig at den på grunn av sin karakter, alvorlighetsgrad og omfang innebærer et åpenbart brudd på FN-pakten, se nærmere nedenfor punkt 4.1.2.3. Bare stater kan begå aggresjonshandlinger. Dessuten kan bare personer i statens øverste politiske og militære ledelse stilles til ansvar for denne forbrytelsen.

Norge har tidligere vurdert å ratifisere Kampala-tillegget, men har av ulike grunner ikke ansett det som ønskelig, se punkt 3 nedenfor. Departementet vurderer dette annerledes i dag, blant annet på

¹ Forkortelsen «*ICC*» brukes i notatet om Den internasjonale straffedomstol i Haag som Norge er medlem av. Domstolens mandat og funksjoner er utførlig beskrevet i [St.prp. nr. 24 \(1999-2000\)](#). ICC må ikke forveksles med Den internasjonale domstolen (ICJ), som er ett av FNs hovedorganer, også med sete i Haag. ICC har som oppgave å dømme personer for internasjonale forbrytelser. ICJs hovedoppgave er å behandle tvister mellom stater. ICJ behandler for tiden flere saker som har tilknytning til de pågående krigene i Ukraina og Midtøsten.

² «*Kampala-tillegget*» omfatter de endringene i ICCs regelverk om aggresjonsforbrytelsen som ble fastsatt på revisjonskonferansen i Kampala 11. juni 2010 (Resolusjon RC/Res 6 – vedlagt). Det er bare endringene i ICCs vedtekter som er åpne for staters tilslutning gjennom ratifikasjon eller tiltredelse. Kampala-tillegget og senere vedtak inneholder dessuten en rekke bestemmelser som har betydning for ICCs behandling av saker om aggresjonsforbrytelsen. Disse øvrige bestemmelsene omtales her som ICCs interne regler og følger vedlagt fordi de er relevante for rekkevidden av ICCs domsmyndighet over aggresjonsforbrytelsen.

³ «*Aggresjonsforbrytelsen*» er en selvstendig straffbar handling som ikke inngår i eller avhenger av noen annen internasjonal forbrytelse, som for eksempel krigsforbrytelse. Med *aggresjon* forstås en stats ulovlige bruk av væpnet makt overfor en annen stat. Dette skiller seg fra krigsforbrytelser, som er grove overtredelser av internasjonal humanitærrett som regulerer partenes opptreden i væpnet konflikt. ICC har i dag straffebestemmelser både om aggresjonsforbrytelsen og krigsforbrytelser. En krigshandling kan i prinsippet være dobbelt straffbar, det vil si ulovlig etter begge regelsett, men trenger ikke være det. Vilklårene for å pådømme disse internasjonale forbrytelsene er også ulike. Norge er allerede tilsluttet ICCs øvrige kategorier av forbrytelser, og det er bare aggresjonsforbrytelsen som behandles her.

grunn av den sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa og fordi et stort antall stater som det er naturlig at Norge sammenligner seg med på dette området, inkludert nordiske land og Nato-allierte, har ratifisert tillegget.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at også Norge ratifiserer Kampala-tillegget, og at det i tillegg innføres et nytt straffebud om aggresjonsforbrytelsen i § 110 a i straffeloven kapittel 16.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på om Norge bør ratifisere Kampala-tillegget, og på forslaget om et mulig nytt straffebud om aggresjonsforbrytelsen i straffeloven kapittel 16 samt på øvrige foreslåtte lovendringer. Kampala-tillegget med tilhørende vedtak og forutsetninger om aggresjonsforbrytelsen følger vedlagt i engelsk originaltekst og i foreløpig norsk oversettelse.

2. Bakgrunn og forhandlingshistorikk

Kampala-tillegget er første vedtak av sitt slag siden 1945 der det internasjonale samfunn definerer vilkårene for internasjonalt straffansvar for forbrytelse mot freden. Internasjonalt straffansvar for aggresjon henger nøye sammen med utviklingen av folkerettslig sedvanerett. Rettsoppgjøret etter annen verdenskrig markerer en viktig milepæl i så måte ved at London-charteret, som ble fastsatt av de allierte makter i 1945, og som Norge og en rekke andre stater ratifiserte samme år, inneholdt straffebestemmelse om forbrytelse mot freden. Denne ble blant annet brukt for å holde tyske ledere ansvarlige for overfallet på Norge i 1940. Hovedlinjene fra rettsoppgjøret ble senere nedfelt i Nürnberg-prinsippene, som i dag anses som del av den folkerettslige sedvanerett.

I dag regulerer FN-pakten internasjonal fred og sikkerhet, særlig gjennom maktforbudet i artikkel 2 nr. 4 og Sikkerhetsrådets mandat i paktens kapittel VII til å treffe tiltak mot trussel mot freden, fredsbrudd eller aggresjonshandling. Folkeretten anerkjenner tre grunnlag for en stats maktbruk overfor en annen stat: 1) autorisasjon fra Sikkerhetsrådet, 2) samtykke fra territorialstatens myndigheter, eller 3) Individuelt og kollektivt selvforsvar mot væpnet angrep i henhold til FN-paktens artikkel 51. Militær maktbruk mot en annen stat som ikke er forankret i minst ett av disse grunnlagene er folkerettsstridig og må som utgangspunkt vurderes som aggresjon.

FNs generalforsamling vedtok 14. desember 1974 en resolusjon med en definisjon av aggresjon.⁴ Artikkel 2 i resolusjonen gjør det klart at første bruk av væpnet makt i strid med FN-pakten er et holdepunkt for aggresjon, men at Sikkerhetsrådet i lys av andre relevante omstendigheter kan vurdere situasjonen annerledes. Resolusjonen har hatt stor betydning for ICCs definisjon av aggresjonsforbrytelsen.

I 1998 ble ICCs vedtekter vedtatt i Roma. Roma-vedtektene er en traktat som etablerer en fast, internasjonal straffedomstol med myndighet til å dømme personer for forbrytelseskategoriene folkemord, forbrytelser mot menneskeheten, krigsforbrytelser og aggresjonsforbrytelse.

Som beskrevet i St.prp. nr. 24 (1999–2000) viste det seg vanskelig å oppnå enighet på Roma-konferansen om konkrete forslag til hvordan aggresjonsforbrytelsen skulle defineres, og det oppstod en rekke vanskelige spørsmål både hva angikk prinsipiell avgrensning og praktisk håndhevelse. Det var utbredt støtte til i første omgang å begrense ICCs jurisdiksjon til folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser, for derved også å legge forholdene til rette for bredest mulig støtte til Domstolen. Resultatet av forhandlingene ble å inkludere aggresjonsforbrytelsen i prinsippet, men med forutsetning om nærmere avklaring på et senere stadium. Innlemmelse av

⁴ Se A/RES/3314 (XXIX).

aggresjonsforbrytelsen i ICCs jurisdiksjon krevde derfor et senere vedtak som skulle definere forbrytelsen og avklare forholdet til Sikkerhetsrådets myndighet. Resolusjon F i sluttakten fra Roma-konferansen fastsatte hvordan dette arbeidet skulle følges opp, og prosessen ledet frem mot revisjonskonferansen i Kampala i 2010, der statspartene ble enige om aggresjonsforbrytelsen.

Kampala-tillegget består av innledende bestemmelser, vedtektsendringer om aggresjonsforbrytelsen, endringer i forbrytelseselementene og forutsetninger for ICCs tolkning og anvendelse av bestemmelsene om aggresjonsforbrytelsen. Vedtaket gir både strafferettslige bestemmelser om forbrytelsen og prosessuelle regler om behandling av saker om aggresjonsforbrytelsen og om ikrafttredelse.

I forhandlingene fram mot Kampala-konferansen var det særlig utfordrende å knytte definisjonen av det straffbare forholdet til gjeldende folkerettslig sedvanerett. En annen utfordring var hvordan ICCs domsmyndighet skulle virke sammen med FN-pakten, herunder Sikkerhetsrådets primære ansvar for ivaretagelse av internasjonal fred og sikkerhet.

FN-pakten knytter ikke lenger relevante rettsvirkninger til eksistensen av «krig». Løsningen ble å knytte forbrytelsen til en forutgående *aggresjonshandling*. Bare stater kan begå en aggresjonshandling, og bare personer i statens øverste politiske og militære organer, som derved er direkte knyttet til statens folkerettsbrudd, kan bære strafferettslig ansvar for slike handlinger. Vilkårene om en tilknytning mellom statens internasjonale ansvar og individuelt straffansvar og lederskapskriteriet skiller aggresjonsforbrytelsen fra andre internasjonale forbrytelser.

Kampala-tillegget etablerer flere forbindelseslinjer mellom ICC og FNs sikkerhetsråd. ICC kan utøve jurisdiksjon over aggresjonsforbrytelsen på grunnlag av en henvisning fra Sikkerhetsrådet, jf. vedtektenes artikkel 15 *ter*. Sikkerhetsrådet er også gitt en viktig rolle i ICCs etterforskning av aggresjonsforbrytelsen i andre situasjoner. ICCs hovedanklager skal underrette Sikkerhetsrådet gjennom FNs generalsekretær dersom det er rimelig grunn til å gå videre med en etterforskning vedrørende aggresjonsforbrytelsen, og deretter avvente en periode på seks måneder slik at Sikkerhetsrådet kan treffe nødvendige vedtak for å ivareta internasjonal fred og sikkerhet. Sikkerhetsrådet kan også etter vedtektenes artikkel 16 treffe vedtak med anmodning om utsettelse av ICCs saksbehandling. Vedtak i Sikkerhetsrådet eller andre politiske organer om hvorvidt en aggresjonshandling er begått har bare veiledende betydning for ICCs strafferettslige vurderinger. På den måten er både Sikkerhetsrådets primære ansvar for internasjonal fred og sikkerhet og ICCs rettslige uavhengighet hensyntatt.

Kampala-tillegget gir også særlige bestemmelser som høyner terskelen for når hovedanklager kan ta opp etterforskning av aggresjonsforbrytelsen. For de øvrige forbrytelseskategoriene i Roma-vedtektene følger det av artikkel 15 at når hovedanklager vil åpne en etterforskning av eget tiltak, skal det etableres et forundersøkelseskamer med tre dommere for å ta stilling til anmodningen. I Kampala-tillegget, artikkel 15 *bis* nr. 8, er det derimot bestemt at dersom hovedanklager vil åpne etterforskning i en sak om aggresjonsforbrytelsen etter henvisning fra en stat eller av eget tiltak, skal hele ICCs forundersøkelsesavdeling ta stilling til anmodningen. Dermed utvides omfanget av judisiell kontroll ved at antall dommere som må vurdere saken, øker fra tre til minst seks. Dette styrker hensynet til en særlig grundig prøving av om vilkårene er oppfylt for å gå videre med en sak om denne alvorlige forbrytelsen.

I saker om folkemord, forbrytelser mot menneskeheten eller krigsforbrytelser har ICC jurisdiksjon også over ikke-statsparters borgere og forbrytelser begått på tredjeparters territorium dersom den straffbare handling også har tilknytning til en statsparts territorium eller borgere. I slike tilfeller kan hovedanklager på eget initiativ ta opp en etterforskning som berører interne forhold i en stat som

ikke er part til vedtektene. For aggresjonsforbrytelsen ledet forhandlingsresultatet til et annet resultat. Vedtektenes artikkel 15 *bis* nr. 5 slår fast at ICC ikke skal kunne utøve jurisdiksjon over en aggresjonsforbrytelse som er begått av statsborgere av, eller på territoriet til, en stat som ikke er part til vedtektene. Det følger av artikkel 15 *ter* at disse begrensningene ikke gjelder når Sikkerhetsrådet henviser en situasjon til ICC.

ICCs jurisdiksjon over aggresjonsforbrytelsen ble aktivert fra 20. juli 2018. Så langt har ikke ICC behandlet slike saker. Vedtektenes artikkel 121 nr. 5, sammenholdt med punkt 2 i aktiveringsvedtaket, innebærer at bestemmelsene om aggresjonsforbrytelsen trer i kraft enkeltvis for hver statspart, ett år etter datoen for deres ratifikasjon eller godkjenning. Reglene har ikke tilbakevirkende kraft. Hittil har 46 stater ratifisert eller godkjent Kampala-tillegget om aggresjonsforbrytelsen, senest Ukraina 23. oktober 2024. Finland, Sverige, Island og en lang rekke NATO-allierte har ratifisert Kampala-tillegget, og i Danmark la regjeringen fram et lovforslag om aggresjonsforbrytelsen m.m. i oktober 2024 som grunnlag for ratifikasjon.

Norsk ratifikasjon av Kampala-tillegget vil gi ICC jurisdiksjon til å behandle saker om aggresjonsforbrytelser som begås i Norge eller av norske borgere i utlandet, men bare i relasjon til stater som har godtatt de samme bestemmelsene. Som nevnt har spørsmål om ratifikasjon ikke betydning dersom Sikkerhetsrådet henviser en situasjon til ICC.

3. Tidligere vurderinger av norsk ratifikasjon av Kampala-tillegget

I St.prp. nr. 24 (1999–2000) pkt. 5.3.2 redegjøres for det norske syn på forslaget om å inkludere aggresjonsforbrytelsen i ICCs vedtekter som ble fremmet under Roma-konferansen i 1998. Særlig ble det trukket fram at manglende presisjonsnivå i folkerettens daværende elementer til en definisjon utfordret kravet til klarhet og forutsigbarhet i strafferetten og kunne medføre risiko for politisering av Domstolens virke. Videre ble det fremholdt at forholdet til FNs sikkerhetsråd måtte klargjøres.

Etter at ICCs domsmyndighet over aggresjonsforbrytelsen trådte i kraft er det fremmet flere representantforslag i Stortinget om ratifikasjon av Kampala-tillegget. I utenriksministerens brev 20. februar 2023 til Stortinget, vedlagt Stortingets Innst. 300 S (2022–2023), vises det til at aggresjonsforbrytelsen har vært en vanskelig og splittende sak for ICCs statsparter i flere tiår. Det ble også vist til at Norge støtter målsetningen om et individuelt strafferettslig ansvar for statsledere og militære ledere som beordrer aggresjonshandlinger. I brevet påpekes det imidlertid at Norge, i likhet med flere andre stater, har sett en del utfordringer med å inkludere aggresjonsforbrytelsen i Roma-vedtektene, og at aggresjonsforbrytelsen reiser flere praktiske, rettslige og politiske problemstillinger med potensielt uheldige konsekvenser for Domstolens virke.

Slike problemstillinger ble også nærmere utdypet i utenriksministerens brev 28. februar 2020 som er vedlagt Stortingets Innst. 164 S (2020–2021), der det blant annet vises til at det har vært vanskelig å gi en tilstrekkelig presis definisjon av forbrytelsen, at bestemmelsene om aggresjonsforbrytelsen berører myndighetsfordelingen og samspillet mellom ICC og FNs sikkerhetsråd, og at det er en risiko for at politisk motiverte statsklager kan bidra til en politisering av Domstolens arbeid som også kan trekke ressurser bort fra dens øvrige oppgaver. Utenriksdepartementet har på denne bakgrunn ønsket å se an ICCs eventuelle anvendelse og tolkning av straffebudet for bedre å kunne vurdere konsekvensene av ratifikasjon.

I brevet til Stortinget 20. februar 2023 ble det imidlertid opplyst om at det i lys av Russlands folkerettsstridige aggresjonshandlinger og den internasjonale utviklingen i kjølvannet av Russlands grove folkerettsbrudd, nå var naturlig å foreta en ny vurdering av dette spørsmålet. Denne fornyede vurderingen, som ligger til grunn for dette høringsnotatet, legger i tillegg vekt på at vilkårene for straffbarhet for aggresjonsforbrytelse kan angis tilstrekkelig presist til å oppfylle de krav til forutsigbarhet og klarhet som følger av legalitetsprinsippet i strafferetten. Videre at Kampala-tillegget anviser et samspill mellom ICC og FNs sikkerhetsråd som ikke begrenser Sikkerhetsrådets primære ansvar for å ivareta internasjonal fred og sikkerhet etter FN-pakten. Og dessuten at ICC så langt ikke har behandlet saker om mulig aggresjonsforbrytelse, noe som også har sammenheng med at bestemmelsene om ICCs jurisdiksjon over aggresjonsforbrytelsen er innrettet med sikte på å avverge risiko for politisering av Domstolens virke. Disse vurderingene vil bli nærmere redegjort for i det følgende.

4. Gjeldende rett

4.1 Kampala-tillegget

4.1.1 Innledning

I det følgende beskrives de materielle reglene om aggresjonsforbrytelsen som inngår i og fortolkes i samsvar med den internasjonale strafferetten. Når disse bestemmelsene vurderes opp mot krav til presisjon og forutsigbarhet er det grunn til å understreke at også det internasjonale straffebud inngår i en kontekst av regler og tolkningsprinsipper som skal garantere at ingen uskyldig blir straffedømt, og som skal sikre en rettfærdig rettergang. For å dømme noen til straff, må en domstol finne bevist at siktede har begått den kriminelle handling som tiltalen gjelder, og i tillegg har utvist skyld ved å handle med hensikt eller kunnskap (forsett). Videre stiller legalitetsprinsippet krav til at straffebestemmelser må være forutsigbare og tilstrekkelig klare. Disse prinsippene er nedfelt i ICCs vedtekter og gjelder på vanlig måte i saker om aggresjonsforbrytelsen. Straffebestemmelsene skal ikke tolkes utvidende, og dersom det er tvil om et straffbarhetsvilkår er oppfylt, skal tvilen alltid komme tiltalte til gode. Formålsbetraktninger, som for eksempel hensyn til internasjonal fred og sikkerhet eller rettfærdighet for ofre, kan ikke begrunne en utvidende tolkning av straffebestemmelsene. En tiltalt skal aldri ha bevisbyrden eller pålegges å gjendrive påstander som fremsettes i saken. Det vises til omtalen av ICCs øvrige vedtektsbestemmelser i St.prp. nr. 24 (1999–2000).

ICC's vedtekter og interne regler forplikter dommerne i deres dømmende virksomhet. Regler som er gitt spesielt med sikte på saker om aggresjonsforbrytelsen, vil som alminnelig tolkningsprinsipp gå foran generelle regler. Straffebudet om aggresjonsforbrytelsen gir anvisning på en sammensatt vurdering og må tolkes som en helhet. Det er ikke mulig å trekke slutninger om straffbarhet bare ved å konstatere at ett eller noen av vilkårene er oppfylt.

FN-paktens regler om lovlig maktbruk endres ikke som følge av ICCs definisjon av aggresjonsforbrytelsen. Vurderinger av om en stats bruk av militær makt er lovlig, beror på folkerettens øvrige regelverk. Slike temaer er det ikke mulig å gjengi på en fyllestgjørende måte i dette høringsnotatet, men for sammenhengens skyld er det vist til noen hovedprinsipper som gir veiledning om forståelsen av de enkelte bestemmelser om aggresjonsforbrytelsen, se blant annet punkt 4.1.2.3 nedenfor. I forhandlingene om Kampala-tillegget i 2010 ble det særlig lagt vekt på at definisjonen av aggresjonsforbrytelsen må forstås i samsvar med FN-pakten og folkerettslig sedvanerett. Internasjonal strafferett er en spesiell disiplin i folkeretten som skal beskytte det

internasjonale samfunnets kjerneverdier som er forankret i sedvaneretten. Bare de strafferettslige normer som faktisk er forankret i sedvaneretten, kan beskytte det internasjonale samfunn som helhet. Folkerettens ansvarsregler for brudd på freden er forankret i Nürnberg-prinsippene, men det er den sedvanerettslige norm slik den er forstått i dag som er relevant standard.

Til forskjell fra Domstolens øvrige kategorier av forbrytelser – folkemord, forbrytelse mot menneskeheten og krigsforbrytelser – er aggresjonsforbrytelsen lite utviklet i rettspraksis siden 1945. Det ble derfor gjennomført omfattende studier av den historiske utviklingen av sedvaneretten om aggresjonsforbrytelsen i opptakten til forhandlingene i Kampala. Blant annet ble det gitt en utførlig fremstilling av praksis fra FNs organer i spørsmål om maktbruk mellom stater.

Forhandlingsdelegasjonene la stor vekt på rapportene fra gjennomgangen av folkerettslig sedvanerett. Forhandlingshistorikken indikerer at intensjonen bak utformingen av Kampala-tillegget om aggresjonsforbrytelsen var å plassere denne så nær opp til etablert folkerettslig sedvanerett som mulig. Dette vil motvirke eventuelle påstander om vilkårlig eller diskriminerende internasjonal jurisdiksjon fordi sedvaneretten anses bindende både for statsparter og tredjestater. Det er på denne bakgrunn gode holdepunkter fra forhandlingene for å mene at ordlyden i artikkel 8 *bis* om aggresjonsforbrytelsen bare omfatter slike handlinger som faller innenfor den historiske forståelsen av «aggresjonskrig», og som utgjør en del av dagens folkerettslige sedvanerett om straffansvar. I forhandlingene ble det heller ikke tatt til orde for at handlinger som omfattes av den sedvanerettslige normen om «aggresjonskrig», under noen omstendighet kunne tenkes å falle utenfor rekkevidden av aggresjonsforbrytelsen. I Kampala-tillegget har dette fått sitt uttrykk gjennom forutsetningen om at det må foreligge en aggresjonshandling som på grunn av sin karakter, sin alvorlighetsgrad og sitt omfang må utgjøre et åpenbart brudd på FN-pakten.

På denne bakgrunn er det naturlig å tolke ordlyden i artikkel 8 *bis* med tanke på dens gjenstand og formål, og basert på forhandlingshistorikken, slik at bestemmelsen bare kriminaliserer handlinger som også er omfattet av etablert sedvanerett om forbrytelse mot freden. Det er blant annet ikke holdepunkter i vedtektene for at militær maktbruk som har et humanitært formål om å beskytte menneskers liv og helse og hindre at internasjonale forbrytelser blir begått, kan kvalifisere som aggresjonsforbrytelse, så lenge tiltaket er begrenset til det som er nødvendig for å oppfylle dette målet. Domstolene vil også finne veiledning i tolkningen av bestemmelsene om aggresjonsforbrytelsen i etablert sedvanerett, og ICC kan i fremtiden sørge for en konsistent rettsutvikling som ivaretar det strafferettslige legalitetsprinsippet.

4.1.2 Straffebestemmelsen

4.1.2.1 Innledning

Aggresjonsforbrytelsen er definert i vedtektenes artikkel 8 *bis*:⁵

Med *aggresjonsforbrytelse* menes at en person som er i posisjon til effektivt å utøve kontroll over eller lede en stats politiske eller militære handlinger, planlegger, forbereder, iverksetter eller gjennomfører en aggresjonshandling som på grunn av sin karakter, sin alvorlighetsgrad og sitt omfang utgjør et åpenbart brudd på FN-pakten.

Med *aggresjonshandling* menes en stats bruk av væpnet makt mot en annen stats suverenitet, territoriale integritet eller politiske uavhengighet, eller på annen måte som er uforenlig med De forente nasjoners pakt. Enhver av følgende handlinger, uavhengig av om det er avgitt krigserklæring,

⁵ Teksten her er basert på foreløpig norsk oversettelse av Kampala-tillegget som er gjengitt i vedlegg til dette høringsnotatet.

skal i samsvar med De forente nasjoners generalforsamlings resolusjon 3314 (XXIX) av 14. desember 1974 betraktes som en aggresjonshandling:

- (a) En stats væpnede styrkers invasjon av eller angrep på en annen stats territorium, eller enhver militær okkupasjon, uansett hvor midlertidig den måtte være, som følge av en slik invasjon eller et slikt angrep, eller enhver annektering av en annen stats territorium eller en del av dette ved bruk av makt.
- (b) En stats væpnede styrkers bombing av en annen stats territorium eller en stats bruk av våpen mot en annen stats territorium.
- (c) En stats væpnede styrkers blokadé av en annen stats havner eller kyster.
- (d) Et angrep fra en stats væpnede styrker på en annen stats land-, sjø- eller luftstyrker eller dens marineflåte og luftflåte.
- (e) Bruk av en stats væpnede styrker som befinner seg på en annen stats territorium etter avtale med mottakerstaten, i strid med vilkårene fastsatt i avtalen, eller forlengelse av deres tilstedeværelse på dette territoriet etter avtalens opphør.
- (f) En stats tiltak for å tillate at dens territorium, som den har stilt til rådighet for en annen stat, kan brukes av denne andre staten til å begå en aggresjonshandling mot en tredjestat.
- (g) Sending av eller på vegne av en stat av væpnede tropper, grupper, irregulære soldater eller leiesoldater som utfører militære makthandlinger mot en annen stat av en slik alvorlighetsgrad at de utgjør handlinger som nevnt ovenfor, eller en stats vesentlige innblanding i dette.

I forhandlingene om Kampala-tillegget i 2010 ble disse elementene utfylt og presisert gjennom et samtidig vedtak om nye forbrytelselementer. Disse er utfyllende og veiledende beskrivelser av de enkelte straffebud til hjelp for ICCs tolkning og rettsanvendelse. Videre ble det vedtatt forutsetninger om hvordan aggresjonsforbrytelsen skal forstås. At vilkåret om en handlingens alvorlighet er plassert i første paragraf, mens de øvrige deler av aggresjonshandlingen er beskrevet i påfølgende paragrafer, har kun redaksjonelle årsaker og medfører ingen konsekvenser for tolkningen av bestemmelsen med hensyn til statens aggresjonshandling.

Vilkåret i artikkel 8 *bis* om at det må foreligge en *aggresjonshandling* kan fremstilles slik: (i) det må ha forekommet bruk av væpnet makt mot en annen stat, (ii) maktanvendelsen må være rettsstridig, og (iii) den ulovlige maktanvendelsen må på grunn av sin karakter, sin alvorlighetsgrad og sitt omfang utgjøre et åpenbart brudd på FN-pakten. Disse elementene er nærmere omtalt i punkt 4.1.2.2–4.1.2.4 nedenfor.

4.1.2.2 Væpnet makt

Det er et vilkår for at en handling skal kunne anses som en aggresjonshandling at det foreligger væpnet maktbruk som er omfattet av forbudet i FN-paktens artikkel 2 nr. 4. Det vil si at maktbruken må ha en viss intensitet. Statspraksis tilsier at bestemmelsen blant annet ikke omfatter enkelte grensekryssende politi- og sikkerhetsoperasjoner, mindre grensetrefninger og noen tilfeller av maktbruk mot fremmede fly og fartøyer. Det samme gjelder staters mottiltak mot slike hendelser på samme nivå. Slik bestemmelsen om aggresjonsforbrytelsen er utformet, vil ICC ikke ha behov for å trekke en nedre grense for hva som kan utgjøre ulovlig maktbruk i FN-paktens forstand, ettersom det bare er de mest alvorlige tilfeller av maktbruk som kan inngå i aggresjonsforbrytelsen.

4.1.2.3 Rettsstridig

Utøvelsen av væpnet makt må krenke en annen stats suverenitet, territoriale integritet eller politiske uavhengighet, eller på annen måte være uforenlig med FN-pakten. I dette ligger at handlingen må være internasjonalt rettsstridig. Deltakelse i en stats lovlige handlinger kan ikke utgjøre en kriminell handling etter folkeretten. Hvorvidt statshandlinger som innebærer maktbruk er rettsstridige, beror på en objektiv vurdering. Staters påstander om intensjonen bak maktbruk kan ikke alene være avgjørende, med mindre omstendighetene kan underbygges og forsvares overfor det øvrige internasjonale samfunn. Folkeretten anerkjenner generelt tre grunnlag for *lovlig* bruk av væpnet makt: selvforsvar, autorisasjon fra FNs sikkerhetsråd eller samtykke fra territorialstaten.

Retten til individuelt og kollektivt *selvforsvar* er bekreftet i FN-paktens artikkel 51. Med selvforsvar menes at en stat bruker lovlig makt som svar på ulovlig maktbruk. Maktbruk som anvendes i lovlig selvforsvar, utløser ingen rett til selvforsvar for andre parter. Noen ganger er det klart ved utbruddet av en væpnet konflikt hvem som er aggressor og hvem som utøver selvforsvar, blant annet slik situasjonen har vært i Ukraina siden februar 2022. I andre tilfeller kan årsaksforholdene være uklare, og partene i en konflikt kan gi motstridende versjoner av hva som foregår.

En aggresjonshandling kan bare konstateres dersom det er klart at staten ikke opptrer i lovlig selvforsvar. Retten til selvforsvar utløses ved et væpnet angrep og dreier seg om maktanvendelse for å oppnå beskyttelse, i motsetning til gjengjeldelse. Trusselen om væpnet angrep må ha tilknytning til en fremmed stat eller fremmed territorium. Folkerettslig sedvanerett presiserer videre at adgangen til å utøve selvforsvar er begrenset til tiltak som er nødvendige og proporsjonale for å avverge trusselen om væpnet angrep. Militære tiltak i selvforsvar trenger derfor ikke være proporsjonale med det væpnede angrep som utløste retten til selvforsvar, for testen er hvilke tiltak som er nødvendige og forholdsmessige for å avverge trusselen.

Maktbruken i selvforsvar må være umiddelbar, men ikke nødvendigvis øyeblikkelig. En angrepet stat har anledning til å overveie de interne beslutninger som situasjonen krever. Selvforsvar trenger heller ikke nøye motsvare karakteren av det utløsende angrepet, eller begrenses til det geografiske området fienden har valgt å angripe. En stat trenger heller ikke vente med å utøve makt i selvforsvar mot et væpnet angrep til det faktisk har funnet sted, dersom et slik angrep er umiddelbart forestående («*imminent*»). Marginene for å kunne bruke makt i antasert selvforsvar følger av folkerettslig sedvanerett basert på den såkalte *Caroline*-formelen, som går ut på at det må være «*a necessity of self-defense, instant, overwhelming, leaving no choice of means, and no moment for deliberation*». Det er uansett ikke nødvendig for ICC å trekke opp en nedre grense for lovlig maktbruk eller å ta stilling til enkeltstående krigshandlinger, for aggresjonsforbrytelsen omfatter bare de mest alvorlige overtredelser av maktforbudet.

Retten til selvforsvar gjelder så lenge det er nødvendig for å slå tilbake det væpnede angrepet. Når trusselen er alvorlig nok, gir historiske presedenser holdepunkt for at det kan være nødvendig å kreve at aggressoren legger ned våpnene og kapitulerer som vilkår for krigens avslutning.

Ivaretagelse av internasjonal fred og sikkerhet gjennom *bindende vedtak av FNs sikkerhetsråd* konstituerer lovlig maktbruk etter FN-pakten. Stater som utøver væpnet makt innenfor rammene av en slik *autorisasjon*, vil kunne bli part i en væpnet konflikt, men vil ikke begå en aggresjonshandling. Det gjelder uten hensyn til om staten opptrer under egen kommando, i form av koalisjoner, regionale arrangementer eller under FN-kommando. Andre stater har ikke rett til å motarbeide gjennomføringen av Sikkerhetsrådets bindende vedtak ved å komme den sanksjonerte staten militært til unnsetning.

En stat kan gyldig *samtykke* til at en annen stats militære styrker opererer på dets territorium. En stat som er under væpnet angrep, kan også anmode andre stater om å delta i kollektivt selvforsvar mot en aggressor. Maktbruk som baseres på et samtykke er ikke aggresjonshandling, men kan føre til at en intervenerende stat blir part i en væpnet konflikt med aggressorstaten. Folkeretten åpner ikke for en rett til maktbruk i selvforsvar mot handlinger som i seg selv er lovlig selvforsvar, og aggressorstatens maktbruk mot en intervenerende stat som deltar i kollektivt selvforsvar, vil i så fall utgjøre fortsatt aggresjon. Folkeretten begrenser dessuten hva staten gyldig kan samtykke til. Samtykke kan ikke gis til brudd på grunnleggende internasjonale normer, blant disse forbudet mot aggresjon, eller tillate handlinger som staten selv er rettslig avskåret fra. Spørsmål om hva et samtykke ellers tillater er konkrete bevisvurderinger som kan markere et skille mellom lovlig maktbruk og aggresjon.

4.1.2.4 Alvorlighet

Vedtektene har flere generelle bestemmelser som viser at en sak må ha en viss alvorlighet som gjør det nødvendig og forholdsmessig at det internasjonale samfunn iverksetter strafforfølgning ved ICC. Artikkel 5 nr. 1 begrenser generelt Domstolens jurisdiksjon til «de alvorligste forbrytelser som opptar hele det internasjonale samfunn». Artikkel 17 nr. 1 bokstav d oppstiller som avvisningsgrunn at en sak ikke er tilstrekkelig alvorlig til å begrunne ytterligere tiltak fra ICC.

For aggresjonsforbrytelsen er det etablert en særlig terskel som går ut på at den rettsstridige bruk av væpnet makt må på grunn av sin karakter, sin alvorlighetsgrad og sitt omfang utgjøre et *åpenbart* brudd på FN-pakten. Denne regelen er en integrert del av straffebudet om aggresjonsforbrytelsen. Det er presisert i forbrytelseselementene at begrepet «åpenbart» er et objektivt vilkår. Dessuten er det i forståelse nr. 6 og 7, som ble fastsatt sammen med vedtektsendringene om aggresjonsforbrytelsen, gitt nærmere anvisning for hvordan ICC skal vurdere alvorlighetskriteriet:

«6. Det forutsettes at aggresjon er den alvorligste og farligste formen for ulovlig bruk av makt, og at en avgjørelse om hvorvidt det er begått en aggresjonshandling, krever at det tas hensyn til alle omstendighetene i hvert enkelt tilfelle, herunder alvorlighetsgraden av de aktuelle handlingene og deres konsekvenser, i samsvar med De forente nasjoners pakt.

7. Det forutsettes at når det skal fastslås om en aggresjonshandling utgjør et åpenbart brudd på De forente nasjoners pakt, må de tre komponentene karakter, alvorlighetsgrad og omfang være tilstrekkelige til å rettferdiggjøre en avgjørelse om at bruddet er 'åpenbart'. Ingen av komponentene kan i seg selv være tilstrekkelig betydningsfull til å oppfylle kriteriet om et åpenbart brudd.»

At kriteriet om alvorlighet er et «objektivt» vilkår innebærer at det ikke kreves bevis for at statens beslutningstakere handlet med en særlig hensikt om å forøve et alvorlig folkerettsbrudd. Bruk av væpnet makt kan utgjøre aggresjon selv om staten baserer sine handlinger på en tilsynelatende plausibel situasjonsforståelse dersom det internasjonale samfunn ikke fester lit til forklaringen. Ordlyden i artikkel 8 *bis* nr. 2, «eller på annen måte som er uforenlig med De forente nasjoners pakt», gjør det klart at det er maktforbudet i objektiv forstand som angir rammene for aggresjonshandlingen.

Forutsetning nr. 6 innebærer at aggresjonsforbrytelsen er avgrenset til de mest alvorlige aggresjonshandlinger som ut fra en objektiv målestokk utgjør et åpenbart brudd på FN-pakten. Vedtektenes bestemmelser om aggresjonsforbrytelsen skiller på denne måten mellom særlig alvorlige aggresjonshandlinger som kan lede til personlig straffansvar, og aggresjonshandlinger som, selv om de kan være internasjonalt rettsstridige, faller utenfor ICCs jurisdiksjon.

Forutsetning nr. 7 gir anvisning på at dommerne skal vurdere aggresjonshandlingens *karakter, alvorlighetsgrad og omfang* hver for seg som nødvendige kriterier for å kunne konkludere om det foreligger et åpenbart brudd på FN-pakten. Veiledning om handlingens *karakter* følger blant annet av de eksemplene bestemmelsen lister opp i bokstav a til g. Til vurderingen av *alvorlighet* hører særlig de interesser straffebudet skal verne, som primært er hensynet til statenes suverenitet og territorielle integritet, som er en forutsetning for internasjonal fred og sikkerhet, respekt for det internasjonale samfunn og folkerettssystemets integritet. Indirekte beskytter straffebudet også befolkningen i en stat og deres rettigheter, inkludert retten til liv, helse, frihet og eiendom, som nedfelt i de internasjonale menneskerettighetene. *Omfang* kan blant annet dreie seg om antall ofre og om handlingen fører til betydelige følgeskader i form av tapte liv, helseskader, innskrenket frihet og ødeleggelse av eiendom mv.

Omvendt vil en operasjon med formål om å stanse et pågående folkemord, forbrytelser mot menneskeheten eller omfattende krigsforbrytelser kunne være egnet til å ivareta menneskerettighetene til de deler av en befolkning som stod i fare for å bli utsatt for slike krenkelser. Hvis det internasjonale samfunn mener at dette er situasjonen, kan ikke handlingen samtidig utgjøre et åpenbart brudd på FN-pakten på grunn av sin karakter, alvorlighet og omfang, jf. også omtalen av den sedvanerettslige norm ovenfor.

4.1.3 Aggresjonshandling

Artikkel 8 *bis* lister opp syv eksempler på aggresjonshandlinger i bokstav a til g. Selv om et væpnet angrep samtidig kan omfatte militære aktiviteter som passer til beskrivelsen i flere av de opplistede eksemplene, utgjør angrepet bare én aggresjonshandling. Denne omfatter enhver handling som oppfyller vilkårene i ett av alternativene i bokstav a til g, og skal utgjøre en aggresjonshandling. Eksemplene vil likevel hver for seg kunne gi tilleggsmomenter for å bedømme en aggresjonshandlings karakter, alvorlighetsgrad og omfang.

Bokstav a – invasjon, angrep, militær okkupasjon og anneksjon

Forbudet mot *invasjon* av annen stats territorium bygger på rettsoppgjøret etter annen verdenskrig. *Invasjon* skiller seg rettslig fra angrep ved at den ikke leder til væpnet strid. *Væpnet angrep* speiler på sin side essensen i London-charteret om forbrytelse mot freden ved å iverksette en aggresjonskrig. I dette alternativet kreves at militære styrker krysser grensen til en annen stats territorium og innleder væpnet strid der. *Okkupasjon* som følger av en invasjon eller et væpnet angrep vil være del av aggresjonshandlingen. Et territorium er okkupert så langt det faktisk er underlagt fiendtlige styrkers myndighet. Vilåret forstås slik at den annen stat må utøve kontroll over området, slik at fakta på bakken er avgjørende for om et territorium skal anses som okkupert. Med *anneksjon* forstås en stats ulovlige innlemmelse av en annen stats territorium ved bruk av, eller trussel om, maktmidler. Folkeretten forbyr anneksjon av annen stats territorium. Dersom erklæring om anneksjon etterfølger en militær invasjon, kan det innebære to påfølgende folkerettsbrudd som igjen påvirker bedømmelsen av aggresjonshandlingens karakter, alvorlighet og omfang. Forståelsen av okkupasjon og anneksjon i artikkel 8 *bis* forutsetter at den forutgående invasjonen eller angrepet er ulovlig.

Bokstav b – bombing, bruk av våpen mot annen stats territorium

Bombing («*bombardment*») er en tradisjonell metode for krigføring der fiendens mål ødelegges på lang avstand. *Bombing* i dette alternativet skiller seg fra væpnet angrep ved at ild anrettes mot fienden fra avstand uten at militære styrker trenger å krysse en grense. I praksis er det like vanlig i væpnet konflikt at bombing går forut for et væpnet angrep i den betydning dette har i bokstav a.

Bruk av våpen er en bred formulering som også skiller seg fra begrepet væpnet angrep i bokstav a ved at fiendens mål kan angripes uten at militære styrker krysser en grense. FN-paktens maktforbud og retten til selvforsvar gjelder uavhengig av våpentype. Også cyber-operasjoner kan overstige terskelen for å anses som et væpnet angrep avhengig av omfang og konsekvenser, for eksempel dersom operasjonen medfører ødeleggelser eller lammelse av en stats kritiske infrastruktur.

Bokstav c - blokade

Blokade av en annen stats havner eller kyster er en tradisjonell metode for krigføring som forutsetter at militære styrker i fiendtlig hensikt stenger for ferdsel i sjøområdet, for eksempel for å hindre at en stat kan motta krigsviktige forsyninger. Alternativet blokade i bokstav c krever ikke at det finner sted kamphandlinger.

Bokstav d – angrep mot annen stats land-, sjø- eller luftstyrker eller dens marineflåte og luftflåte

En aggresjonshandling som beskrevet i bokstav d vil også være et væpnet angrep på en annen stat, men i dette alternativet omfattes statens mobile kapasiteter som mål for angrepet, og angrepet må ikke være rettet mot et bestemt territorium. Det er underforstått at et angrep som beskrevet i bokstav d må være omfattende for å kvalifisere som aggresjonshandling. Krigsskip og marineflåte må tolkes slik disse begrepene er fastsatt i havrettskonvensjonen, jf. dens artikkel 29 ff. Bestemmelsen skal heller ikke hindre en kyststat i å utøve sine rettigheter overfor andre staters fartøyer i samsvar med FN-pakten og havretten. Bokstav d kan også være aktuell der en stat angriper et territorium der en annen stats militære styrker lovlig er til stede, eller som er lovlig okkupert av en annen stat. Dersom angrepet ikke utgjør en aggresjonshandling etter bokstav a, vil det kunne innebære angrep mot en stats land-, sjø- eller luftstyrker slik det er angitt i bokstav d.

Bokstav e – bruk av væpnede styrker i strid med avtale med mottakerstaten

Det er som nevnt ikke i strid med maktforbudet å utstasjonere militære styrker i en annen stat etter avtale med denne. Bokstav e angår situasjoner der senderstaten enten bryter vilkårene i den inngåtte avtale eller lar styrkene stå på fremmed territorium etter at avtalen er opphørt. Som for alternativet blokade i bokstav c, er det heller ikke her et vilkår at det faktisk finner sted væpnet strid. For at en slik opptreden fra senderstatens side skal kunne kvalifisere som aggresjonshandling, må det likevel forutsettes at de militære styrker opptrer eller forblir stasjonert i fiendtlig hensikt.

Bokstav f – stille eget territorium til rådighet for en aggressor

Alternativet i bokstav f dreier seg om en stats medvirkning til en annen stats ulovlige maktbruk mot en tredjestat, og omtales som indirekte aggresjon. Under prinsippene om statsansvar kan medvirkningshandlinger være rettsstridige, men det alene gjør ikke at staten begår en aggresjonshandling. Bare kvalifisert medvirkning til aggresjon kan tas i betraktning under dette alternativet. Formuleringen «tiltak for å tillate» («*action ... in allowing*») innebærer at en stat som holder seg passiv fordi den er uvitende om aggressorens hensikter eller er ute av stand til å motsette seg dem, ikke utøver ulovlig makt etter bokstav f. Det må derfor innfortolkes et krav om at staten har handlet med hensikt om å stille territoriet til rådighet i kunnskap om at dette vil bli brukt til å utøve aggresjon. En situasjon som beskrevet her gir også den angrepne stat rett til å utøve nødvendig og proporsjonalt selvforsvar mot et territorium som brukes som utgangspunkt for et væpnet angrep.

Bokstav g – sending av irregulære styrker

Også alternativ g kan beskrives som indirekte aggresjon, og kan omfatte omgåelser av forbudet mot væpnet angrep i bokstav a. Med irregulære styrker forstås i dette alternativet personer og organer

som ikke er en del av staten eller står i et slikt forhold til staten at dennes internasjonale ansvar allerede følger av alminnelige regler om statsansvar. Bestemmelsen forstås slik at bare alvorlige tilfeller av slik opptreden kan kvalifisere som aggresjonshandling for en senderstat. Et vilkår i denne bestemmelsen er at irregulære styrker krysser grensene til senderstaten. Det er også et vilkår at irregulære styrker deretter utfører handlinger som er alvorlige nok til å kunne utgjøre en slik handling som er omtalt i øvrige alternativer, for eksempel invasjon eller væpnet angrep. Staten som de irregulære styrker sendes av eller på vegne av, må ha effektiv kontroll over handlingen som er beskrevet som «å sende», for dersom grupper av frivillige sender seg selv, har ikke staten begått en handling som beskrevet i bokstav g. Alternativet «vesentlig innblanding» er mindre klart både språklig og i relasjon til reglene om statsansvar. En mulig forståelse av «innblanding» kunne være at staten overlater til en privat organisasjon den selv kontrollerer å utføre «sendingen» av grupper som nevnt i bokstav g på egne vegne, og at innblanding i realiteten er et forsøk på omgåelse av ansvarsregelen implisert i bestemmelsen.

4.1.4 Forbrytelsen

Dersom ICC etter å ha vurdert alle elementer av statshandlingen konstaterer at det er begått en alvorlig aggresjonshandling som er et åpenbart brudd på FN-pakten, kan den ta stilling til om vilkårene for *individuell straffansvar* er oppfylt:

«I disse vedtekter menes med 'aggresjonsforbrytelse' at en person som er i posisjon til effektivt å utøve kontroll over eller lede en stats politiske eller militære handlinger, planlegger, forbereder, iverksetter eller gjennomfører en aggresjonshandling som på grunn av sin karakter, sin alvorlighetsgrad og sitt omfang utgjør et åpenbart brudd på De forente nasjoners pakt.»

Gjerningsbeskrivelsen for aggresjonsforbrytelsen er at en person har *planlagt, forberedt, iverksatt* eller *gjennomført* en aggresjonshandling. For å være i stand til dette må en person ha en funksjon i statens maktapparat som gjør det mulig å kontrollere eller lede statens politiske eller militære handlinger. Hvem som inngår i denne personkretsen kan langt på vei utledes fra rettspraksis i Nürnberg- og Tokyo-tribunalene, som trekker opp et skille mellom personer som i egenskap av ledere aktivt deltar i utformingen av statens overordnede politiske og militære beslutninger, og andre personer som kun er gitt ansvar for å sette planene ut i livet, koordinere og legge til rette. De folkerettslige begrepene «effektiv kontroll» og «ledelse» er nærmere utdypet av FNs folkerettskommisjon i artiklene om statsansvar. Her er det konstatert at vilkåret om å «kontrollere eller lede» er restriktive begreper:

«The term 'controls' refers to cases of domination over the commission of wrongful conduct and not simply the exercise of oversight, still less mere influence or concern. Similarly, the word 'directs' does not encompass mere incitement or suggestion but rather connotes actual direction of an operative kind.»

Det er den faktiske kontrollen som er avgjørende. Også *de-facto* ledere i statens styrende strukturer kan derfor stilles til ansvar uansett deres stillingstitel. Omvendt vil personer i statens ledelse som i realiteten utøver en tilbaketrasket eller seremoniell rolle, ikke kunne holdes ansvarlig for statens politiske vedtak eller militære ordrer. Utgangspunktet for hvem som kan anses som relevant personkrets etter straffebudet vil være stats- og regjeringssjefer, ministre med ansvar for utforming av den aggressive politikk og militære øverstkommanderende for de deler av statens militære organisasjon som beordrer eller direkte gjennomfører statens politikk med hensyn til aggresjonshandlingen.

Det er videre et vilkår at aggresjonshandlingen har blitt begått, jf. punkt 3 i forbrytelselementene (vedlagt). Trusler mot freden, forsøk på å begå en aggresjonsforbrytelse eller andre forberedelses- eller medvirkningshandlinger rammes ikke uten videre av gjerningsbeskrivelsen, med mindre aggresjonen faktisk gjennomføres. Dette særlige vilkåret vil gå foran vedtektenes generelle medvirkningsregler, blant annet i artikkel 25 nr. 3 bokstav b, selv om personen som gir slik ordre er omfattet av regelen i artikkel 25 nr. 3 *bis*. Forutsetningen om at aggresjonshandlingen faktisk begås, er naturlig også i lys av at det er vanskelig for ICC å ta stilling til om en aggresjonshandling er tilstrekkelig alvorlig, eller i det hele hvilke konsekvenser den har, før den er gjennomført.

Domstolen kan bare idømme straff dersom gjerningspersonen har utvist skyld med hensyn til de elementer i gjerningsbeskrivelsen som definerer den straffbare handling. Vedtektens artikkel 30 nr. 1 angir skyldkravet slik at en handling må være utført forsettlig og med kunnskap om at det foreligger en omstendighet eller at en konsekvens vil inntreffe som en normal følge av begivenhetenes gang. Bestemmelsens nr. 2 definerer forsett i vedtektenes forstand. Forbrytelselementene forutsetter at en gjerningsperson var klar over de faktiske omstendighetene som førte til at handlingen var et åpenbart brudd på FN-pakten, men det er ikke noe krav om at gjerningspersonen har foretatt en rettslig vurdering av om bruk av væpnet makt var uforenlig med FN-pakten eller et åpenbart brudd på denne. Dette motsvarer langt på vei skillet mellom faktisk og rettslig villfarelse i norsk strafferett. Domstolen må finne bevist ut over enhver rimelig tvil at tiltalte har utvist skyld slik bestemmelsen anviser. Dersom det finnes konkrete holdepunkter for at en tiltalt i god tro har iverksatt militære tiltak i antatt selvforsvar i en situasjon som ble vurdert som at et væpnet angrep hadde funnet sted, vil tvilen måtte komme tiltalte til gode og kunne lede til frifinnelse.

4.2 Norsk rett

Straffeloven kapittel 16 omhandler de internasjonale forbrytelser, det vil si forbrytelser som både er straffbare etter folkerettslig sedvanerett og norsk rett. Kapittel 16 har egne straffebud som svarer til ICCs forbrytelseskategorier om folkemord, forbrytelse mot menneskeheten og krigsforbrytelser, men har ikke i dag en bestemmelse som svarer til definisjonen av aggresjonsforbrytelsen i Kampala-tillegget. Derimot finnes det andre relevante bestemmelser i straffeloven kapittel 17 om vern av Norges selvstendighet og andre grunnleggende nasjonale interesser, som blant annet verner Norge mot handlinger som truer vår selvstendighet og fred.

Straffeloven kapittel 17 §§ 111 og 112 har bestemmelser om krenkelser av Norges selvstendighet og fred, som blant annet viderefører innholdet i tidligere straffebestemmelser om landsforræderi. Disse bestemmelsene rammer rettsstridige handlinger som volder fare for at Norge eller en del av Norges territorium innlemmes i en annen stat, blir underlagt en fremmed stats herredømme, påføres vesentlige begrensninger i sin selvbestemmelsesrett, eller løsrives. I tillegg rammes slike handlinger som volder fare for at en stat som Norge er alliert eller i kampefelleskap med, blir påført krig eller fiendtligheter. De første alternativene verner de verdier som er nedfelt i Grunnloven § 1 om at Norge er et fritt, selvstendig, uavhengelig og udelelig rike. Paragraf 111 bokstav c verner også Norges allierte i NATO og koalisjonspartnere i væpnet konflikt som ikke er NATO-medlemmer, mot slike handlinger som utsetter dem for aggresjon. Generelt kan bestemmelsen sies å verne freden som verdi og som grunnleggende forutsetning for de øvrige verdier som Grunnloven og straffelovgivningen beskytter. Av § 112 fremgår det at også statens øverste ledere rammes av straffebudet, og at en handling kan anses som grov dersom «gjerningspersonen er et medlem av regjeringen, Stortinget eller Høyesterett eller tilhører landets øverste sivile eller militære ledelse».

Sammenlignet med artikkel 8 *bis* i Roma-vedtektene om aggresjonsforbrytelsen kan straffeloven §§ 111 og 112 ses som delvis overlappende, men på flere punkter rekker ikke bestemmelsene like langt.

På flere andre punkter favner de også videre enn definisjonen i det internasjonale straffebudet. Bestemmelsenes historikk og begrunnelse taler for at straffebudene primært retter seg mot handlinger begått av personer som er hjemmehørende i Norge når tiltale vurderes, og som kan avkreves lojalitet mot den norske statsforfatningen og dens verdier. Det er ikke gitt at bestemmelsene kan anvendes overfor fremmede staters ledelse for handlinger som setter disse verdier i fare. Straffebudene kan også anvendes på handlinger som tilsvarende setter allierte stater og koalisjonspartnere i fare for at det begås en aggresjonsforbrytelse som rammer deres frihet og selvstendighet, men også i slike tilfeller må det forutsettes at den straffbare handling har en tilknytning til Norge, og at det primært er personer som kan forventes å være lojale mot Norges og allierte makters fred og sikkerhet som rammes. Straffebudene favner videre enn den internasjonale definisjonen av aggresjonsforbrytelse ved at enhver person kan rammes, og at trusler, forsøk og flere medvirkningshandling er gjort straffbare.

Straffeloven rammer på denne bakgrunn noen former for aggresjonsforbrytelse som begås av norske politiske eller militære ledere og som rammer Norges eller allierte makters selvstendighet og fred.

4.3 Andre lands rett

Antallet nasjonale straffebestemmelser om aggresjonsforbrytelsen har økt som følge av Kampala-tillegget og staters tilslutning til dette. Av 21 EU-medlemsstater som har ratifisert aggresjonsforbrytelsen, har 12 stater gjennomført lovgivning som helt ut eller i det vesentlige speiler elementene av forbrytelsen i artikkel 8 *bis* i Roma-vedtektene, mens fire stater har beholdt definisjoner i straffelovgivningen som bare delvis reflekterer elementene i artikkel 8 *bis*. Et mindre antall EU-stater tillater universell jurisdiksjon over aggresjonsforbrytelsen ved sine nasjonale domstoler, det vil si uten hensyn til hvor forbrytelsen er begått eller om den har noen tilknytning til staten der rettsforfølging innledes. I den tyske straffelovgivningen om internasjonale forbrytelser er aggresjonsforbrytelsen unntatt fra hovedregelen om universell jurisdiksjon. For handlinger begått i utlandet skal straffebudet bare gjelde dersom gjerningspersonen er tysk eller den kriminelle handling er rettet mot Tyskland. Nederland kan utøve nasjonal jurisdiksjon over aggresjonsforbrytelsen dersom gjerningspersonen eller offeret for handlingen er nederlandsk borger eller dersom gjerningspersonen befinner seg i Nederland.

4.3.1 Sverige

Sverige tiltrådte Kampala-tillegget om aggresjonsforbrytelsen i januar 2022. Samtidig ble det gjort endringer i lov om internasjonale forbrytelser (lov 2014:406) som kriminaliserer aggresjonsforbrytelsen i svensk rett og i lov om samarbeid med ICC (lov 2002:329).

For Sveriges del anså man at folkerettens regler om internasjonal fred og sikkerhet er et sentralt middel for utenrikspolitikken, både i landets nærområde og globalt. Tiltredelse til Kampala-tillegget var en naturlig fortsettelse av målet om å bekjempe straffrihet for de alvorligste internasjonale forbrytelser og den konsekvente støtte til ICC. Man erkjente en viss risiko for politisering av strafferettspleien ved at straffebudet er knyttet til statens handlinger og gjennom samvirket mellom ICC og Sikkerhetsrådet, men fant at dette ikke i stod i veien for svensk tiltredelse., jf. SOU 2018:33 og SOU 2018:87.

Straffebudet i lovens 11 a § er en forenklet gjengivelse av artikkel 8 *bis* i Roma-vedtektene og rammer personer i statens ledelse som deltar i en aggresjonshandling som utgjør et åpenbart brudd på FN-pakten. Forenklingen går ut på at oppregningen av handlinger som utgjør aggresjon i artikkel 8 *bis*, ikke gjengis i selve straffebestemmelsen. Strafferammen er minimum fire års fengsel og maksimum 18 år eller livstid.

Aggresjonsforbrytelsen kan pådømmes etter bestemmelsen når den er begått i Sverige eller av svensk borger i utlandet. Dessuten kan handlinger begått av utlendinger i utlandet pådømmes i Sverige dersom aggressorstaten har sluttet seg til Kampala-tillegget om aggresjonsforbrytelsen, slik at svensk jurisdiksjon er parallell til ICCs domsmyndighet.

Påtalekompetanse i saker om aggresjonsforbrytelsen er lagt til Riksåklagaren, unntatt der handlingen er begått i utlandet slik at regjeringens beslutning («åtalsförordnande») er nødvendig.

4.3.2 Finland

Finland ratifiserte Kampala-tillegget om aggresjonsforbrytelsen i desember 2015. Samtidig ble det gjort endringer i nasjonal lovgivning som kriminaliserer denne forbrytelsen og legger til rette for samarbeid med ICC.

For Finlands del anså man at det var ønskelig å ratifisere endringene fra Kampala for å underbygge støtten til Roma-vedtektene og straffedomstolen, jf. den finske proposisjon til Riksdagen i RD 289/2014 rd.

Aggresjonsforbrytelsen er kriminalisert i finsk rett i hovedsak sammenfallende med artikkel 8 *bis* i Roma-vedtektene. Strafferammen er minst fire års fengsel og inntil livstidsdom. Også forsøk og forberedelse til aggresjonsforbrytelsen er kriminalisert. Finland anvender ikke universell jurisdiksjon over aggresjonsforbrytelsen, og tiltale forutsetter at handlingen har tilknytning til Finland. Handlinger begått i Finland, rettet mot Finland eller av finsk borger i utlandet kan straffes etter finsk lovgivning.

Påtalekompetansen er lagt til Riksåklagaren.

4.3.3 Danmark

Regjeringen sendte 28. juni 2024 et forslag på høring om endringer i straffeloven, herunder et nytt straffebud om aggresjonsforbrytelsen. Forslagene var forberedt av et lovutvalg som blant annet vurderte ratifikasjon av aggresjonsforbrytelsen, se Betænkning nr. 1583 om visse internasjonale forbrytelser. Etter høringen fremmet regjeringen lovforslag L 58 (2024-25) til Folketinget om visse internasjonale forbrytelser med sikte på ratifikasjon av Kampala-tillegget.

Lovutvalget la i sine anbefalinger vekt på at dansk ratifikasjon av aggresjonsforbrytelsen vil bidra til å støtte opp om ICC og til at folkeretten utvikles til gagn for Danmark. Utvalget understreket også Danmarks arbeid for ansvarliggjøring av Russlands aggresjon mot Ukraina, og at dansk ratifikasjon vil underbygge denne målsetting.

Utvalget presiserte at aggresjonsforbrytelsen bare rammer slik ulovlig militær maktbruk mot en annen stat som innebærer et åpenbart brudd på FN-pakten, og at dette tilsier at tiltak med formål om å beskytte en sivilbefolkning mot massive menneskerettsbrudd og overhengende risiko for folkemord mv. ikke rammes. Utvalget konkluderte dermed med at «humanitær intervention uden forudgående bemyndigelse fra FN's Sikkerhedsråd, der iværksættes for at afværge en overhængende risiko for folkedrab eller tilsvarende massive krænkelser af en civilbefolkning, og hvor magtanvendelsen er begrænset til forfølgelsen af dette formål, ikke vil være omfattet af bestemmelsen», jf. utredningen s. 313 og 238–9.

I regjeringens lovforslag inngår nytt straffebud om aggresjonsforbrytelsen i straffeloven § 118 b, som lyder:

«For aggresjonsforbrydelse straffes den, som foretager en aggressionshandling, der efter sin karakter, grovhed og omfang udgør en åbenbar overtrædelse af FN-pagten.

Stk. 2. Ved en aggressionshandling forstås en stats bruk av væbnet magt mod e4n annen stats suverenitet, territoriale integritet eller politiske uafhængighed eller på en måde, som i øvrigt er i strid med FN-pagten.

Stk. 3. Strafansvar for en aggressionsforbrydelse kan kun pålægges den, der kan udøve faktisk kontrol over eller styre en stats politiske eller militære handlinger.»

Forslag til ny § 118 k fastsetter strafferammen for aggresjonsforbrytelse til fengsel inntil på livstid.

5. Departementets vurderinger og forslag

5.1 Ratifikasjon av Kampala-tillegget

Norge har en overordnet interesse i å fremme en verdensorden med respekt for folkeretten og et velfungerende multilateralt system, jf. blant annet St. meld. nr. 15 (2008–2009) og Meld. St. 27 (2018–2019). Internasjonal kriminalisering av aggresjonsforbrytelsen og samarbeid om etterforskning og pådømmelse av slike handlinger er et bidrag til en slik verden.

Departementet presiserer at spørsmålet her ikke er om ICC bør ha en slik kompetanse, men om Norge bør slutte seg til Kampala-tillegget om aggresjonsforbrytelsen med den virkning at ICC får jurisdiksjon over slike handlinger begått i Norge eller av norske borgere i utlandet, i relasjon til andre stater som har samtykket tilsvarende. Dersom Sikkerhetsrådet henviser en situasjon til ICC, har heller ikke spørsmålet om ratifikasjon betydning for Domstolens kompetanse.

Situasjonen i dag er en annen enn ved tidligere vurderinger av spørsmålet om norsk ratifikasjon, se ovenfor punkt 3. Russlands aggresjonskrig i Ukraina har skapt den alvorligste sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa siden annen verdenskrig. Norge deltar sammen med likesinnede land i et arbeid for å ansvarliggjøre russiske ledere for aggresjonskrigen i Ukraina. Krigen i Ukraina har også endret forutsetningene for det nordiske forsvars- og sikkerhetspolitiske samarbeidet etter at Sverige og Finland nå er fullverdige medlemmer av NATO. Sverige ratifiserte Kampala-tillegget i 2022. Finland ratifiserte tillegget i 2015, Island i 2016. I Danmark har regjeringen lagt fram et lovforslag om aggresjonsforbrytelsen, se ovenfor punkt 4.3.3. I alt har 46 stater ratifisert Kampala-tillegget om aggresjonsforbrytelsen, senest Ukraina i oktober 2024, og i tillegg en rekke europeiske NATO-allierte og EU-medlemsstater. Norsk ratifikasjon vil dermed på dette punktet bringe oss på linje med et flertall av våre naboland og allierte, selv om en viktig alliert stat som USA ikke er part til ICCs vedtekter. Det er heller ingen indikasjoner på at Storbritannia og Frankrike, som er statsparter, men som ikke har sluttet seg til Kampala-tillegget, vil endre sine posisjoner om ikke å ratifisere Kampala-tillegget. Norsk ratifikasjon vil uansett ikke eksponere stater eller deres borgere for ICCs jurisdiksjon dersom de ikke selv samtykker ved å slutte opp om Kampala-tillegget.

Ratifikasjon vil ikke begrense Norges eksisterende allianseforpliktelser eller det handlingsrom norske myndigheter har i dag for deltakelse i militære operasjoner. Kampala-tillegget endrer ikke gjeldende regler i FN-pakten om militær maktbruk og rammer bare rettsstridig maktbruk overfor andre stater. Handlinger utøvd i selvforsvar, når Sikkerhetsrådet har autorisert maktbruk, eller når en stat har gitt lovlig samtykke til militære tiltak på sitt territorium, er ikke rettsstridige. Aggresjon er den alvorligste og farligste formen for ulovlig bruk av makt og bare tilfeller av aggresjon basert på handlingens karakter, alvorlighetsgrad og omfang som kvalifiserer som «åpenbart brudd» på FN-pakten er kriminalisert, se nærmere punkt 4.1.2.3 og 4.1.2.4 ovenfor. Maktbruk i gråsoner, der hjemmelsgrunnlaget kan være omstridt på vedtakstidspunktet, vil ikke kunne utgjøre et «åpenbart brudd» på FN-pakten. Som eksempler fra nyere historie kan nevnes internasjonale operasjoner som

har vært begrunnet i tvingende humanitære hensyn, og der maktanvendelsen holdes innenfor rammene av de humanitære formål.

Gjerningsbeskrivelsen i artikkel 8 *bis* i Kampala-tillegget gir anvisning på en sammensatt vurdering av kumulative vilkår. Selv om bestemmelsen er omfattende, anser ikke departementet aggresjonsforbrytelsen for å komme i konflikt med hensynet til forutsigbarhet og rettssikkerhet. Straffebestemmelsen retter seg kun mot et lite antall personer som i kraft av sine ledende roller i statens øverste politiske og militære organer, har et særlig ansvar for statens handlinger.

ICCs jurisdiksjon over aggresjonsforbrytelsen er begrenset til konflikter mellom stater som har gitt samtykke til Kampala-tillegget, unntatt når Sikkerhetsrådet har henvist en situasjon til Domstolen. Isolert vil norsk ratifikasjon ikke ha annen virkning enn at ICC får jurisdiksjon over en aggresjonshandling begått i Norge eller av norske borgere, men bare i relasjon til stater som har forpliktet seg på samme måte. I dagens trusselbilde vil dette i seg selv ha beskjeden effekt for Norges sikkerhet. Derimot vil Norges oppslutning om den internasjonale strafferettslige normen mot aggresjon bidra til å styrke folkeretten og dermed grunnlaget for en verdensorden basert på folkeretten.

Det har vært en uttalt bekymring at aggresjonsforbrytelsen byr på særlige utfordringer for Domstolen på grunn av dens politiske dimensjon, og at dette gir en risiko for politisering av straffesaksbehandlingen, se ovenfor punkt 3. Den påståtte aggresjonshandlingen vil oftest utspille seg i en politisk konflikt mellom stater som kan vise seg vanskelig for domstolen å begi seg inn i. På den annen side går kriminalisering av aggresjonsforbrytelsen til kjernen av FN-pakten og det folkerettslige system, som igjen bygger på erfaringene fra to verdenskriger og rettsoppgjøret etter 1945. Det er ikke holdepunkter i moderne statspraksis for at folkerettslige regler ikke har betydning i situasjoner som setter statens fred og sikkerhet i fare. Argumenter om at slike konflikter mellom stater helt unndrar seg rettslig regulering, rokker ved selve forestillingen om en verdensorden basert på folkeretten.

Kampala-tillegget innebærer på denne bakgrunn et kompromiss som ivaretar flere kryssende hensyn. ICC skjermes for pågang i saker den ikke kan ventes å håndtere, ved at Domstolens jurisdiksjon over aggresjonsforbrytelsen er avgrenset til situasjoner mellom stater som har samtykket. ICC forutsettes dessuten å samarbeide med FN i saker om aggresjonsforbrytelsen, slik at domstolen ikke står alene i vurderinger av om en aggresjonshandling har forekommet. Sikkerhetsrådets primære ansvar for internasjonal fred og sikkerhet berøres ikke, samtidig som Domstolens rettslige uavhengighet er ivaretatt ved at politiske vedtak kun har veiledende betydning for ICCs dømmende virksomhet. Norge var blant de statsparter som gikk inn for å skjerme ICC på grunn av risikoen for politisering av strafferettspleien, se nærmere punkt 3 ovenfor. På den annen side vil heller ikke aktuelle saker om aggresjonsforbrytelsen kunne behandles av ICC, slik som Russlands angrepskrig mot Ukraina, gitt også konfigurasjonen i Sikkerhetsrådet. Det er derfor ikke grunn til å vente med å ta stilling til spørsmålet om norsk ratifikasjon i påvente av at ICC utvikler rettspraksis.

Som nevnt vil norsk ratifikasjon, i tillegg til å bekrefte ICCs jurisdiksjon, fremme oppslutningen om den internasjonale normen som kriminaliserer aggresjon. Vedtaket i Kampala er det første siden 1945 der det internasjonale samfunn er enige om en definisjon av aggresjonsforbrytelsen, til tross for mange tidligere forsøk. Det styrker normen som uttrykk for gjeldende folkerettslig sedvanerett når flere stater slutter opp om den. Norsk ratifikasjon vil kunne gi et bidrag i denne retning, og til at ansvarlige for forbrytelsen kan holdes til ansvar i et tribunal eller domstol som måtte etableres for det formål, eller gjennom nasjonale domstoler som dømmer på basis av folkeretten, selv om ICC skulle være avskåret fra å behandle en sak.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at Norge ratifiserer Kampala-tillegget til ICCs vedtekter. Departementet anser at spørsmålet om ratifikasjon av Kampala-tillegget er en sak av særlig viktighet som, for det tilfellet at regjeringen går inn for ratifikasjon, må forelegges Stortinget, jf. Grunnloven § 26 annet ledd.

5.2 Nytt straffebud om aggresjonsforbrytelsen i straffeloven

ICCs vedtekter krever ikke at statspartene innfører straffebestemmelser om aggresjonsforbrytelsen i nasjonal rett, eller at eventuelle nasjonale straffebestemmelser innrettes på en spesiell måte. For det tilfellet at Norge bestemmer seg for å ratifisere Kampala-tillegget om aggresjonsforbrytelsen, bør det likevel vurderes å innføre et eget straffebud i straffeloven kapittel 16. Straffeloven kapittel 16 om folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser inneholder allerede straffebud om de øvrige kategorier internasjonale kjerneforbrytelser (ICC-forbrytelsene). Hensyn til ICCs komplementaritetsprinsipp og Norges muligheter til deltakelse i internasjonalt strafferettslig samarbeid taler for at det innføres et straffebud om aggresjonsforbrytelsen i straffeloven, mens hensynet til folkerettslige regler om statslederens mv. immunitet mot nasjonal strafforfølgning kan trekke i motsatt retning, se nærmere nedenfor.

5.2.1 Komplementaritet

ICCs kompetanse bygger på det såkalte komplementaritetsprinsippet, jf. vedtektenes artikkel 17. Dette innebærer at statene selv skal beholde hovedansvaret for strafforfølgningen. Det er først ved manglende vilje eller evne til slik nasjonal strafforfølgning at Domstolen skal kunne behandle saken. Et utslag av dette prinsippet er at det ikke vil inntre litispendensvirkninger i Norge ved at ICC setter i gang etterforskning av en sak. ICCs virksomhet i en sak vil altså ikke avskjære norske domstoler fra å ta opp strafforfølgning av det samme forholdet. Det framgår av artikkel 18 at hovedanklageren skal notifisere de kontraherende stater og alle stater som normalt vil utøve jurisdiksjon over forbrytelsen, om at etterforskning vil bli igangsatt. En stat kan da meddele ICC at den etterforsker eller har etterforsket personer for disse handlingene. Hovedanklageren skal da normalt overlate etterforskningen til nasjonalstaten. Etter artikkel 19 vil statene også kunne rette en avvisningsbegjæring til Domstolen på bakgrunn av at den har tatt opp etterforskning av en sak, se nærmere Ot.prp. nr. 95 (2000–2001).

Et grunnleggende prinsipp både etter norsk og internasjonal strafferett er at ingen skal straffes to ganger for samme forhold (*ne bis in idem*). Når et saksforhold utløser overlappende jurisdiksjon, må domstolene vurdere denne regelen på samme måte som andre prosessforutsetninger. For ICC er dette regulert i vedtektenes artikkel 20 nr. 3, hvor det heter at «ingen som er blitt stilt for en annen domstol for en atferd som også er forbudt etter artikkel 6, 7, 8 eller 8 *bis*, skal stilles for Domstolen for den samme atferden». Bestemmelsen er viktig for å vise at komplementaritet ikke forutsetter at den nasjonale domstolen baserer straffansvaret på identiske straffebud som i vedtektene. Det avgjørende er om det er innledet eller har funnet sted strafforfølgning som dekker de faktiske handlinger som også er kriminalisert i vedtektene. Det er altså ingen *plikt* for ICCs statsparter å gjengi vedtektenes straffebud i nasjonal lovgivning. Det har likevel vist seg i praksis at gjennomføring av internasjonale straffebestemmelser i nasjonal lovgivning legger til rette for komplementaritet ved at nasjonale domstoler faktisk kan behandle internasjonale straffesaker. Dessuten åpner det for internasjonalt strafferettslig samarbeid i form av gjensidig bistand at nasjonal lovgivning opererer med sammenfallende kategorier internasjonale straffbare handlinger. Det er ikke Roma-vedtektene som etablerer universell jurisdiksjon over internasjonale forbrytelser i nasjonale jurisdiksjoner. Disse reglene følger av folkeretten ellers, og en nasjonal domstol kan i slike saker bare pådømme slike

handlinger med grunnlag i universell jurisdiksjon så langt disse også er kriminalisert i folkerettslig sedvanerett.

Bare når en nasjonal jurisdiksjon utviser evne og vilje til genuint å strafforfølge samme adferd, er ICCs kompetanse begrenset etter vedtektenes artikkel 17. Bestemmelsens nr. 2 avskjærer forsøk på omgåelse av straffansvar for en ICC-forbrytelse. På samme måte kan ICC se bort fra en nasjonal dom som har de kjennetegn på omgåelse som beskrevet i artikkel 20 nr. 3 bokstav a og b.

Forutsetning nr. 5 i vedtaket om aggresjonsforbrytelsen fra Kampala presiserer vedtektenes komplementaritetsprinsipp. Her står det at: «[d]et forutsettes at endringene ikke skal tolkes slik at de gir rett eller plikt til å utøve nasjonal jurisdiksjon med hensyn til en aggresjonshandling begått av en annen stat.» En slik forutsetning følger allerede av vedtektenes artikkel 10 om at bestemmelsene ikke skal «fortolkes slik at det, for andre formål enn de i disse vedtekter, på noen måte begrenser eller griper inn i folkerettslige regler som allerede gjelder eller er under utvikling.». Også rekkevidden av nasjonal jurisdiksjon følger av folkeretten og ikke av vedtektene. Statspartene har ikke plikt til å iverksette nasjonal strafforfølgning uavhengig av denne forutsetningen. Nasjonale domstoler har heller ikke anledning til å overprøve andre staters suverene myndighetsutøvelse. Siden statens aggresjonshandling er en forutsetning for å konstatere aggresjonsforbrytelse, kunne det reises spørsmål om en nasjonal domstol ville utøve jurisdiksjon over fremmed stats myndighetsutøvelse dersom den prøver om vilkårene foreligger i en sak om aggresjonsforbrytelse begått i utlandet. Selv om folkeretten er i utvikling på dette punktet er det viktig å holde fast på at det ikke er statsansvaret som pådømmes, men kun det individuelle ansvar for aggresjonsforbrytelsen. I praksis ville det også ha avgjørende betydning for bevisføringen i nasjonale domstoler om det internasjonale samfunn har konkludert om aggresjon, og derigjennom tatt stilling til statens folkerettsbrudd.

5.2.2 Internasjonalt rettslig samarbeid i straffesaker

Nasjonal gjennomføring av internasjonale straffebestemmelser kan lette internasjonalt rettslig samarbeid i straffesaker, for eksempel i form av utlevering og annen gjensidig bistand til og fra Norge. Flere multilaterale konvensjoner om bekjempelse av kriminelle handlinger pålegger statspartene å samarbeide om etterforskning og pådømmelse, men så langt har det manglet ordninger for mellomstatlig strafferettslig samarbeid om bekjempelse av kjerneforbrytelsene (ICC-forbrytelsene). Dette kan stå i veien for effektiv nasjonal innsats mot slike straffbare handlinger. Imidlertid finner det nå sted en viktig rettsutvikling som tar sikte på å avbøte denne mangelen. Særlig viktig her er Ljubljana-Haag-konvensjonen om rettslig samarbeid i saker om internasjonale forbrytelser, som Norge undertegnet 14. februar 2024. I konvensjonens artikkel 2 nr. 2 gis stater mulighet til å utstrekke samarbeidsforpliktelsene til et antall internasjonale forbrytelser som er definert i konvensjonens vedlegg, herunder aggresjonsforbrytelsen basert på definisjonen i Roma-vedtektenes artikkel 8 *bis*.

I mange sammenhenger stilles det som vilkår for å samarbeide at det dreier seg om forhold som er straffbare i begge stater, eventuelt også at det dreier seg om en nærmere bestemt type straffbar handling med en viss øvre strafferamme. Det kan derfor ha betydning at den handling som er kriminalisert i artikkel 8 *bis* og vist til i denne konvensjonens bestemmelser, også gjøres straffbar på samme måte i norsk rett.

5.2.3 Immunitet

Temaet her er virkninger av immunitet for strafforfølgning av aggresjonsforbrytelsen ved nasjonale domstoler. Hvilke saker med tilknytning til fremmed stats ledelse som faktisk kan pådømmes i nasjonale domstoler, vil i hovedsak bero på folkerettens immunitetsregler. Disse åpner igjen for at en

stat kan gi avkall på immunitet for avgåtte ledere som tidligere har begått en aggresjonsforbrytelse. Immunitet er prosessuelle regler som en domstol tar stilling til for å etablere egen jurisdiksjon. Slike regler avgjør ikke spørsmål om straffbarhet eller personlig ansvar. For fullstendighetens skyld er det grunn til å presisere at spørsmål om immunitet også kommer opp for de internasjonale straffedomstoler, men med ulikt utgangspunkt.

For ICCs jurisdiksjon gjelder at de eksisterende vedtektsbestemmelsene om virkningen av immunitet gjelder tilsvarende for aggresjonsforbrytelsen. Immunitetsreglene følger av folkerettslig sedvanerett og traktater om diplomatisk og konsulær immunitet i tjenestelandet. Vedtektenes artikkel 27 nr. 1 fastslår at «en person i egenskap av stats- eller regjeringssjef, medlem av regjering eller parlament, valgt representant eller statstjenestemann ikke i noe tilfelle fritas fra strafferettslig ansvar etter disse vedtekter». I nr. 2 fremgår at immunitet «skal ikke hindre Domstolen i å utøve sin jurisdiksjon overfor vedkommende person». Artikkel 98 nr. 1 berører forholdet til ikke-statsparters borgere. Her fremgår det at Domstolen «ikke [kan] gå videre med en anmodning om overlevering eller bistand som ville medføre at den anmodede stat måtte opptre på en måte som er uforenlig med dens folkerettslige forpliktelser angående staters immunitet og diplomatisk immunitet for en person eller for eiendom fra en tredjestat, med mindre Domstolen først kan oppnå denne tredjestatens samarbeid med å få gitt avkall på immuniteten».

For nasjonale domstoler er det to ulike immunitetsregler som det må tas hensyn til. Noen personer nyter immunitet på grunn av sin særlige stilling. Slik *personlig immunitet* er absolutt og gjelder både offisielle og private handlinger så lenge personen innehar en slik stilling. I denne kretsen finner vi stats- og regjeringssjefer, utenriksministre og utsendt diplomatisk personell i tjenestelandet. Når stillingen opphører, gjelder ikke lenger den personlige immunitet for disse personene, men de vil fortsatt kunne omfattes av såkalt *funksjonell immunitet*. Enhver som utfører myndighetshandlinger på vegne av staten, nyter nemlig immunitet mot rettsforfølgning i andre stater om lovligheten av disse offisielle handlinger, uavhengig av om personen fortsatt har noen funksjon i staten.

Mens personlig immunitet gjelder uavkortet, uavhengig av hvilke straffebestemmelser som påberopes, er det i dag klart at funksjonell immunitet ikke lenger helt hindrer strafforfølgning for internasjonale forbrytelser ved nasjonale domstoler i utlandet. FNs folkerettskommisjon arbeider med retningslinjer for å presisere slike avgrensninger og unntak fra funksjonell immunitet med tanke på internasjonale forbrytelser. Foreløpig har kommisjonen identifisert seks kategorier internasjonale forbrytelser som kan begrunne unntak fra regelen om funksjonell immunitet, basert på det internasjonale samfunnets rettsoppfatning om disse spørsmålene. På sikt er det mulig å se for seg at en slik unntaksregel vil kunne forankres i folkeretten og omfatte aggresjonsforbrytelsen på samme vilkår som andre internasjonale forbrytelser, selv om det er for tidlig å si noe sikkert i dag.

5.2.4 Hensyn som taler for innarbeiding av internasjonale forbrytelser i norsk rett

I Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) ble det lagt fram forslag til innarbeiding av ICCs kjerneforbrytelser folkemord, forbrytelse mot menneskeheten og krigsforbrytelser i nytt kapittel 16 i straffeloven. Det ble understreket at det i utgangspunktet er statene selv som skal straffeforfølge disse alvorlige forbrytelsene etter vedtektenes artikkel 17. Bare der den aktuelle staten ikke kan eller vil gjøre det, skal ICC behandle saken. Departementet konkluderte den gang med at norsk straffelovgivning derfor bør gjøre det mulig for norske domstoler å straffedømme for de samme forbrytelsene som ICC kan pådømme.

Videre ble det den gang vektlagt så langt mulig å unngå forskjeller mellom vedtektene og norske strafferegler som kan føre til at adgangen til å strafforfølge er større for ICC enn for norske domstoler. Ved å anvende andre, eksisterende norske straffebestemmelser på forholdet kunne det være vanskelig å få tatt tilstrekkelig hensyn til de særtrekk ved enkelthandlinger som gir de alvorligste internasjonale forbrytelsene en ekstraordinær dimensjon. En innarbeidelse av straffebudene og av forbudet mot foreldelse i norsk rett ble på denne bakgrunn antatt å ville gi et bedre grunnlag for å fremme vedtektenes formål. En slik innarbeidelse ville videre sikre at Domstolen, ved tolkingen av vedtektenes artikkel 17, ikke kommer til at den norske strafferettspleie av ovennevnte grunner mangler evne eller vilje til å gjennomføre en genuin straffeforfølgning, jf. Ot.prp. nr. 95 (2000–2001). Disse synspunktene har relevans også ved vurdering av aggresjonsforbrytelsen.

Någjeldende straffelov dekker kun i begrenset omfang de handlinger som det internasjonale straffebudet retter seg mot, se punkt 4.3 ovenfor. Norge har derfor ikke straffebestemmelser som fullt ut verner de verdier aggresjonsforbrytelsen omfatter – det vil primært si internasjonal fred og sikkerhet og indirekte en angrepet befolknings rett til liv, helse, frihet og eiendom. Ved norsk ratifikasjon får ICC jurisdiksjon over aggresjonshandlinger begått av personer i Norges øverste politiske og militære ledelse. Det er usannsynlig at Norge skulle få beskyldninger om aggresjon rettet mot seg som kunne tenkes å engasjere ICC. For det tilfelle at et slikt scenario likevel skulle inntreffe i fremtiden, eller at det fremmes påstander som innebærer at norske ledere kan ha gjort seg skyldige i slike forhold, er det i Norges interesse å kunne vise til at vi har de nødvendige prosedyrer til fullt ut å vurdere slike spørsmål på nasjonalt nivå, under henvisning til det som er redegjort for ovenfor om komplementaritet. I tillegg bør det legges vekt på at gjennomføring av definisjonen av aggresjonsforbrytelsen i artikkel 8 *bis* i norsk rett, ved inkorporering i kapittel 16 i straffeloven, vil bidra til å befeste den internasjonale normen og legge til rette for at Norge kan samarbeide med andre stater om etterforskning, pågripelse, utlevering og pådømmelse av aggresjonsforbrytelsen.

Departementets vurdering er på denne bakgrunn at det bør innføres et nytt straffebud om aggresjonsforbrytelsen i norsk rett, slik som det er gjort for øvrige kjerneforbrytelsene i Roma-vedtektene. Utformingen av et slikt straffebud og plasseringen av det drøftes nedenfor i punkt 5.2.5 og 5.2.6.

5.2.5 Innholdet i et nytt straffebud om aggresjonsforbrytelsen

Etter departementets syn kan det være gode grunner for å gjengi artikkel 8 *bis* mest mulig ordrett i en ny bestemmelse, særlig i lys av at en rekke tidligere forsøk på alternative og mer kortfattede straffebestemmelser har vist seg å reise en rekke problemstillinger for den internasjonale forståelsen av forbrytelsens innhold og rekkevidde. Blant de stater som allerede har gjennomført bestemmelsene i Kampala-tillegget i sin nasjonale straffelovgivning, er det likevel ulik tilnærming til hvor detaljert artikkel 8 *bis* er gjengitt i lovteksten. Departementet har særlig vurdert om listen som er gjengitt i artikkel 8 *bis* nr. 2 med oppregning av handlinger som kan utgjøre en *aggresjonshandling*, bør gjengis i straffebestemmelsen om aggresjonsforbrytelsen, eller om det er tilstrekkelig at den fremgår av forarbeidene. En mest mulig ordrett gjengivelse av den internasjonale forbrytelsen i norsk straffelov ville gi en mer vidløftig bestemmelse, men samtidig formidle tilleggsinformasjon om straffebudets innhold og hvilke handlinger som kan medføre straff. Gjengivelse av listen i bokstav a til f i artikkel 8 *bis* nr. 2 ville også harmonere med utformingen av straffeloven §§ 101 til 107, som gir oversikt over hvilke handlinger som inngår i de internasjonale forbrytelseskategoriene folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser.

Det tilsvarende svenske straffebud retter seg mot «en stats anvendning av væpnet våld mot en annen stats suverenitet, territoriella integritet eller politiska oberoende, eller på något annat sätt som är oförenligt med Förenta nationernas stadga», jf. punkt 4.3.1 ovenfor. Rettsanvendere er da henvist til å søke kunnskap om den internasjonale normen om hva som omfattes av forbudet mot slik maktbruk i primærkildene, som også er utførlig gjengitt i SOU 2018:33 og 2018:87. På samme måte er et forslag til dansk kriminalisering av aggresjonsforbrytelsen i ny § 118 b i straffeloven begrenset til hovedinnholdet i Roma-vedtektenes artikkel 8 *bis*, mens det nærmere innholdet i bestemmelsen er forklart i merknadene til denne, jf. ovenfor punkt 4.3.3.

En liknende formulering av et norsk straffebud ville innebære at listen over aggresjonshandlinger i artikkel 8 *bis* ikke inntas i lovbestemmelsen, men gjengis i merknadene til straffebudet.

Departementet foreslår i utgangspunktet sistnevnte tilnærming, se nedenfor punkt 8, men ber om høringsinstansenes syn på dette.

På samme måte som i ICCs vedtekter mener departementet at det kan være gode grunner til å presisere nærmere hvilke medvirkningshandlinger som er straffbare. Det er bare staten som kan begå en aggresjonshandling. Straffansvar for aggresjonsforbrytelse er forbeholdt personer som kontrollerer statens handlemåte i kraft av sin funksjon i statens politiske eller militære ledelse. I Kampala-tillegget artikkel 8 *bis* nr. 1 omfattes den som er i posisjon til effektivt å utøve kontroll eller lede en stats handlinger, og som *planlegger, forbereder, iverksetter* eller *gjennomfører* en aggresjonshandling. Det kreves her at gjerningspersonen har deltatt, medvirket eller bidratt til aggresjonshandlingen. På den bakgrunn er departementets foreløpige vurdering at det stilles vilkår om at gjerningspersonen *bidrar til* en aggresjonshandling, og at den nærmere beskrivelse av hvilke medvirkningshandlinger som er omfattet, kan gjøres i merknadene til straffebestemmelsen. Høringsinstansene inviteres til å gi innspill om utformingen av gjerningsbeskrivelsen i straffebestemmelsen.

På den annen side anser departementet det som unødvendig å kriminalisere trusler eller forsøk på aggresjonsforbrytelse for å gjennomføre denne i norsk rett, ettersom slike handlinger faller utenfor den internasjonale kriminalisering av aggresjonsforbrytelsen. En stats trusler om aggresjon vil være internasjonalt rettsstridig, men vil ikke kunne innebære et personlig straffansvar etter denne bestemmelsen. Forsøk som ikke resulterer i fullbyrdet aggresjonsforbrytelse er heller ikke kriminalisert, men dersom aggresjon faktisk finner sted, vil forsøkshandlinger kunne vurderes som medvirkning til den fullbyrdede forbrytelse.

De omtalte bestemmelser i straffeloven §§ 111 og 112 kan også anses å utgjøre et tilstrekkelig strafferettslig vern mot trusler mot Norges selvstendighet og fred og mot forsøk på å begå slike handlinger, og denne vurderingen ble nokså nylig foretatt i forbindelse med vedtakelsen av nåværende kapittel 17 i straffeloven, se Lund-utvalgets delutredning VIII og Ot.prp. nr. 85 (2007–2008). Någjeldende straffebestemmelser og en eventuell ny bestemmelse om aggresjonsforbrytelsen har ulikt innhold og verner ikke helt ut sammenfallende interesser. Slike bestemmelser bør derfor tas stilling til hver for seg når det vurderes tiltale for handlinger som truer internasjonal fred.

Departementet ser ikke at det er behov for å dele opp straffebestemmelsen basert på kvalifikasjon av handlingens grovhet, siden bare grove aggresjonshandlinger kan falle inn under definisjonen av en slik forbrytelse, og bare personer med de øverste lederfunksjoner i staten kan dømmes for aggresjonsforbrytelse. Bare handlinger foretatt etter at en slik bestemmelse har trådt i kraft vil kunne pådømmes for norske domstoler, og det taler for at eventuell norsk ratifikasjon i så fall gjøres slik at denne sammenfaller i tid med en eventuell ikraftsettelse av et nasjonalt straffebud. I samsvar med

ICCs vedtekter er det grunn til at heller ikke aggresjonsforbrytelsen i norsk rett bør kunne omfattes av foreldelse.

Aggresjonsforbrytelsen omtales som «*the supreme international crime*», med presedens i Nürnbergdommen. Etter departementets vurdering er det naturlig at straffebudet har den samme strafferammen som straffebudene om folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og de kvalifiserte tilfellene av krigsforbrytelser, jf. straffeloven §§ 101–107. Slik departementet ser det, er det ikke naturlig med noen gradering av strafferammen, f.eks. slik at enkelte aggresjonsforbrytelser skal anses som grove og ha en høyere strafferamme, slik man har gjort for krigsforbrytelser. I Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) punkt 12.2.1.3 side 281 påpeker departementet at «[d]et passer [...] dårlig å tale om grovt folkemord, simpelt folkemord eller lite folkemord». Det samme synspunktet kan sies å gjøre seg gjeldende for aggresjonsforbrytelser, som bare rammer de aller mest alvorlige bruddene på FN-paktens forbud mot væpnet maktbruk. Den svenske strafferammen er minst fire år og inntil 18 års fengsel, eller fengsel på livstid. I det danske lovforslaget til ny straffelov § 118 bokstav k (se ovenfor punkt 4.3.3) er strafferammen for aggresjonsforbrytelse satt til fengsel inntil på livstid. Departementet ber om høringsinstansenes syn på den foreslåtte strafferammen, herunder om det kan være grunn til å operere med minstestraft.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at det innføres et nytt straffebud om aggresjonsforbrytelsen i straffeloven kapittel 16, og at dette utformes slik at ordlyden gjengir hovedinnholdet i det internasjonale straffebudet i Kampala-tilleggets artikkel 8 *bis*. Strafferammen foreslås å være fengsel inntil 30 år. Det vises til lovforslaget nedenfor i punkt 8.

5.2.6 Plassering av et nytt straffebud i straffeloven

Oppbygningen av straffeloven kapittel 16 følger rekkefølgen av internasjonale forbrytelser slik denne fremgår av artikkel 5 ff. i Roma-vedtektene. I dag er folkemord kriminalisert i straffeloven § 101, forbrytelser mot menneskeheten i § 102 og ulike former for krigsforbrytelser i §§ 103 til 107. Paragrafene 108–110 supplerer de sentrale straffebudene i kapitlet med bestemmelser om straffansvar ved forbund, straffansvar for overordnede og regler om minstestraft. 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.

For å følge systematikken i Roma-vedtektene artikkel 5 bokstav a til d, kunne en ny straffebestemmelse om aggresjonsforbrytelsen inntas som ny § 107 a i straffeloven kapittel 16. En slik systematikk følger også av svensk lovgivning, se ovenfor punkt 4.3.1 og 11 a § i den svenske lov 2014:406 om internasjonale forbrytelser. Samtidig kunne en slik rekkefølge skape tolkningstvil med hensyn til de etterfølgende paragrafer (forbund, overordnede ansvar og minstestraft), siden disse reglene ikke er relevante for aggresjonsforbrytelsen. For å unngå slik tolkningstvil foreslår departementet i stedet at et nytt straffebud om aggresjonsforbrytelsen inntas etter disse bestemmelsene som ny § 110 a.

5.2.7 Andre forslag

Som en følge av departementets forslag til nytt straffebud om aggresjonsforbrytelsen foreslås det også å endre kapittelet i straffeloven kapittel 16 slik at denne lyder: «Folkemord, forbrytelser mot menneskeheten, krigsforbrytelser og *aggresjonsforbrytelsen*».

Videre mener departementet at det kan være gode grunner for at påtale etter en eventuell ny straffebestemmelse bare skal finne sted når forbrytelsen er begått i Norge eller rettet mot Norges

fred og sikkerhet i samsvar med straffeloven § 4, jf. § 7, eller når handlingen er begått av en person som på gjerningstidspunktet eller tidspunktet for påtale er norsk borger eller har bosted eller opphold i Norge, slik straffeloven § 5 definerer disse tilknytningskriteriene for straffbare handlinger begått i utlandet. Dette vil kunne motvirke pågang mot norske myndigheter fra aktører som fremmer påstander om aggresjonsforbrytelse som ikke har tilknytning til Norge, og som det ikke er nærliggende at norsk påtalemyndighet eller domstoler skal ta stilling til. Det bør i så fall vurderes om et nytt straffebud om aggresjonsforbrytelsen også skal innarbeides ved ny henvisning i straffeloven § 5 for å presisere vilkårene for strafforfølgning i Norge.

Det foreslås at aggresjonsforbrytelse ikke skal omfattes av straffelovens øvrige regler om foreldelse på samme måte som de øvrige internasjonale forbrytelser som er innarbeidet i straffeloven kapittel 16. Dette er i samsvar med artikkel 29 i Roma-vedtektene, og kan gjøres ved en henvisning i straffeloven § 91.

Norge har allerede akseptert ICCs egen jurisdiksjon over aggresjonsforbrytelsen slik denne er avgrenset i vedtektene. Våre samarbeidsforpliktelser overfor Domstolen gjelder uendret, og det anses ikke å være behov for tilpasninger i lov 15. juni 2001 nr. 65 om gjennomføring i norsk rett av Den internasjonale straffedomstols vedtekter 17. juli 1998 (Roma-vedtektene).

6 Merknader til ny straffebestemmelse om aggresjonsforbrytelsen

Det foreslåtte straffebudet i straffeloven § 110 a er en innarbeiding i norsk rett av den internasjonale kriminaliseringen av aggresjonsforbrytelsen, slik denne er definert i artikkel 8 *bis* og tilhørende regelverk i vedtektene til Den internasjonale straffedomstolen (ICC). Straffebudet skal anvendes i samsvar med straffelovens bestemmelser og norsk rett ellers.

Straffebudet 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. Vilåret i vedtektenes artikkel 8 *bis* om at det må være begått en *aggresjonshandling* innebærer at (i) det må ha forekommet bruk av væpnet makt mot en annen stat, (ii) maktanvendelsen må være rettsstridig, og (iii) den ulovlige maktanvendelsen må på grunn av sin karakter, sin alvorlighetsgrad og sitt omfang utgjøre et åpenbart brudd på FN-pakten. Straffbarhetsvilkårene er restriktive, og bestemmelsen retter seg utelukkende mot personer i en stats øverste politiske og militære ledelse som har kontroll over statens handlinger, se nærmere punkt 4.1.4 ovenfor, og som planlegger, forbereder, iverksetter eller gjennomfører en aggresjonshandling.

Videre retter bestemmelsen seg bare mot særlig alvorlige aggresjonshandlinger som utgjør et *åpenbart* brudd på FN-pakten. Vedtak fra FNs sikkerhetsråd eller andre av FNs hovedorganer vil måtte tillegges stor vekt i bevisvurderingen om det foreligger et åpenbart brudd. Det vises særlig til beskrivelsene i punkt 4 i dette høringsnotatet.

Som aggresjonshandling regnes blant annet:

- (a) En stats væpnede styrkers invasjon av eller angrep på en annen stats territorium, eller militær okkupasjon som følge av en slik invasjon eller et slikt angrep, eller annektering av en annen stats territorium eller en del av dette ved bruk av makt.
- (b) En stats væpnede styrkers bombing av en annen stats territorium eller en stats bruk av våpen mot en annen stats territorium.

- (c) En stats væpnede styrkers blokade av en annen stats havner eller kyster.
- (d) Et angrep fra en stats væpnede styrker på en annen stats land-, sjø- eller luftstyrker eller dens marineflåte og luftflåte.
- (e) Bruk av en stats væpnede styrker som befinner seg på en annen stats territorium etter avtale med mottakerstaten, i strid med vilkårene fastsatt i avtalen, eller forlengelse av deres tilstedeværelse på dette territoriet etter avtalens opphør.
- (f) At en stat tillater at dens territorium brukes av en annen stat til å begå en aggresjonshandling mot en tredjestat.
- (g) At en stat på egne eller annen stats vegne sender væpnede tropper, grupper, irregulære soldater eller leiesoldater som utfører militære makthandlinger mot en annen stat av en slik alvorlighetsgrad at de utgjør handlinger som nevnt i bokstav a til f, eller en stats vesentlige innblanding i dette.

Skyldkravet er forsett. Ettersom straffverdigheten av aggresjonsforbrytelser i utgangspunktet må anses for å være minst like høy som for de øvrige ICC-forbrytelsene om folkemord, forbrytelser mot menneskeheten og en del krigsforbrytelser, er strafferammen foreslått satt til fengsel inntil 30 år.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Ratifikasjon av Kampala-tillegget til ICCs vedtekter om aggresjonsforbrytelsen vil ikke i seg selv medføre nevneverdige økonomiske eller administrative konsekvenser. Det merarbeid ratifikasjon av konvensjonen vil medføre, vil dekkes innenfor eksisterende budsjetttrammer.

Det er grunn til å tro at et straffebed om aggresjonsforbrytelsen vil bli lite brukt. Et norsk straffebed om aggresjonsforbrytelsen vil også kunne innrettes på en slik måte at det ikke utløser konsekvenser av betydning for norske myndigheter i straffesakskjeden. En straffebestemmelse i norsk rett vil angå et lite antall personer i Norges og fremmede staters politiske og militære ledelse gjennom kriminalisering av en type særlig alvorlige handlinger som allerede er internasjonalt rettsstridige. En slik straffebestemmelse berører ikke Norges allianseforpliktelser eller deltakelse i militære operasjoner, men vil legge til rette for at norske myndigheter kan samarbeide med andre staters myndigheter i det som i overskuelig fremtid vil kunne utgjøre et lite antall saker om aggresjonsforbrytelsen, og etter mønster av allerede inngåtte internasjonale avtaler. Utgifter i den forbindelse forutsettes dekket innen gjeldende budsjetttrammer.

ICC har allerede jurisdiksjon over aggresjonsforbrytelsen i relasjon til stater som har ratifisert, og etter henvisning av en situasjon fra FNs sikkerhetsråd. Norsk tilslutning vil ikke grunnleggende endre våre samarbeidsforpliktelser overfor Domstolen eller i særlig grad påvirke dens budsjett.

8 Forslag til lovendringer

I lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff gjøres følgende endringer:

Straffeloven kapittel 16, kapitteloverskriften, skal lyde:

Kapittel 16. Folkemord, forbrytelse mot menneskeheten, krigsforbrytelse og *aggresjonsforbrytelse*

§ 5 første ledd nr. 2 skal lyde:

Krigsforbrytelse, folkemord, forbrytelse mot menneskeheten eller *aggresjonsforbrytelse*

§ 91, innledningen, skal lyde:

Straffansvaret for folkemord, forbrytelser mot menneskeheten, krigsforbrytelser, *aggresjonsforbrytelser* og terrorhandlinger foreldes ikke ..

Ny § 110 a i kapittel 16 skal lyde:

§ 110 a. Aggresjonsforbrytelse

For aggresjonsforbrytelse straffes den som kontrollerer eller leder en stats politiske eller militære handlinger, og som bidrar til en aggresjonshandling som på grunn av sin karakter, alvorlighetsgrad og omfang utgjør et åpenbart brudd på FN-pakten.

Med aggresjonshandling som nevnt i første ledd menes en stats bruk av væpnet makt mot en annen stats suverenitet, territoriale integritet eller politiske uavhengighet, eller som på annen måte er uforenlig med FN-pakten.

Straffen for aggresjonsforbrytelse er fengsel inntil 30 år.

Vedlegg

Kampala-tillegget til ICCs vedtekter (Resolusjon RC/Res.6)

Resolusjon RC/Res.6

Vedtatt på 13. plenums møte den 11. juni 2010 ved enighet

RC/Res.6

Aggresjonsforbrytelsen

Revisjonskonferansen,

som minner om artikkel 12 nr. 1 i Roma-vedtektene,

som minner om artikkel 5 nr. 2 i Roma-vedtektene,

som også minner om punkt 7 i resolusjon F, vedtatt den 17. juli 1998 av De forente nasjoners diplomatkonferanse for befullektigede om etablering av en internasjonal straffedomstol,

som i tillegg minner om resolusjon ICC-ASP/1/Res.1 om kontinuitet i arbeidet med hensyn til aggresjonsforbrytelsen, og som uttrykker sin taknemlighet overfor spesialarbeidsgruppen for aggresjonsforbrytelsen for at den har utarbeidet forslag til en bestemmelse om aggresjonsforbrytelsen,

som tar til etterretning resolusjon ICC-ASP/8/Res.6, hvorved statspartsmøtet oversendte forslag om en bestemmelse om aggresjonsforbrytelsen til revisjonskonferansen for behandling,

som har besluttet å aktivere Domstolens jurisdiksjon over aggresjonsforbrytelsen så tidlig som mulig,

1. *vedtar* i samsvar med artikkel 5 nr. 2 i Roma-vedtektene for Den internasjonale straffedomstol (heretter kalt «vedtektene») vedtektsendringene angitt i vedlegg I til denne resolusjon, som skal ratifiseres eller godtas, og som skal tre i kraft i samsvar med artikkel 121 nr. 5, og *bemerket* at enhver statspart kan avgi en erklæring som nevnt i artikkel 15 bis før ratifikasjon eller godtaking,
2. *vedtar også* endringene i forbrytelseselementene som angitt i vedlegg II til denne resolusjon,
3. *vedtar også* forutsetningene med hensyn til tolkningen av ovennevnte endringer som angitt i vedlegg III til denne resolusjon,
4. *vedtar dessuten* å revidere endringene vedrørende aggresjonsforbrytelsen syv år etter at Domstolens utøvelse av jurisdiksjon begynner,
5. *oppfordrer* alle statsparter til å ratifisere eller godta endringene angitt i vedlegg I.

Vedlegg I

Endringer i Roma-vedtektene for Den internasjonale straffedomstol vedrørende aggresjonsforbrytelsen

1. *Artikkel 5 nr. 2 i vedtektene oppheves.*
2. *Følgende tekst innsettes etter artikkel 8 i vedtektene:*

Artikkel 8 bis

Aggresjonsforbrytelse

1. I disse vedtekter menes med «aggresjonsforbrytelse» at en person som er i posisjon til effektivt å utøve kontroll over eller lede en stats politiske eller militære handlinger, planlegger, forbereder, iverksetter eller gjennomfører en aggresjonshandling som på grunn av sin karakter, sin alvorlighetsgrad og sitt omfang utgjør et åpenbart brudd på De forente nasjoners pakt.
2. I nr. 1 menes med «aggresjonshandling» en stats bruk av væpnet makt mot en annen stats suverenitet, territoriale integritet eller politiske uavhengighet, eller på annen måte som er uforenlig med De forente nasjoners pakt. Enhver av følgende handlinger, uavhengig av om det er avgitt krigserklæring, skal i samsvar med De forente nasjoners generalforsamlings resolusjon 3314 (XXIX) av 14. desember 1974 betraktes som en aggresjonshandling:
 - (a) En stats væpnede styrkers invasjon av eller angrep på en annen stats territorium, eller enhver militær okkupasjon, uansett hvor midlertidig den måtte være, som følge av en slik invasjon eller et slikt angrep, eller enhver annektering av en annen stats territorium eller en del av dette ved bruk av makt.
 - (b) En stats væpnede styrkers bombing av en annen stats territorium eller en stats bruk av våpen mot en annen stats territorium.
 - (c) En stats væpnede styrkers blokade av en annen stats havner eller kyster.
 - (d) Et angrep fra en stats væpnede styrker på en annen stats land-, sjø- eller luftstyrker eller dens marineflåte og luftflåte.
 - (e) Bruk av en stats væpnede styrker som befinner seg på en annen stats territorium etter avtale med mottakerstaten, i strid med vilkårene fastsatt i avtalen, eller forlengelse av deres tilstedeværelse på dette territoriet etter avtalens opphør.
 - (f) En stats tiltak for å tillate at dens territorium, som den har stilt til rådighet for en annen stat, kan brukes av denne andre staten til å begå en aggresjonshandling mot en tredjestat.
 - (g) Sending av eller på vegne av en stat av væpnede tropper, grupper, irregulære soldater eller leiesoldater som utfører militære makthandlinger mot en annen stat av en slik alvorlighetsgrad at de utgjør handlinger som nevnt ovenfor, eller en stats vesentlige innblanding i dette.
3. *Følgende tekst innsettes etter artikkel 15 i vedtektene:*

Artikkel 15 bis

Utøvelse av jurisdiksjon over aggresjonsforbrytelsen (henvisning fra en stats side, etterforskning av eget tiltak)

1. Domstolen kan utøve jurisdiksjon over aggresjonsforbrytelsen i samsvar med artikkel 13 bokstav a) og c), med forbehold om bestemmelsene i denne artikkel.
2. Domstolen kan utøve jurisdiksjon bare med hensyn til aggresjonsforbrytelser begått ett år etter at 30 statsparter har ratifisert eller godtatt endringene.
3. Domstolen skal utøve jurisdiksjon over aggresjonsforbrytelsen i samsvar med denne artikkel, med forbehold om en beslutning som skal treffes etter 1. januar 2017 av samme flertall av statsparter som kreves for å vedta vedtektsendringer.
4. Domstolen kan i samsvar med artikkel 12 utøve jurisdiksjon over en aggresjonsforbrytelse som er resultat av en aggresjonshandling begått av en statspart, med mindre denne statsparten tidligere har erklært at den ikke aksepterer slik jurisdiksjon, ved å inngi en erklæring til justissekretæren. Tilbaketrekking av en slik erklæring kan iverksettes når som helst og skal tas hensyn til av statsparten innen tre år.
5. Med hensyn til en stat som ikke er part i disse vedtekter, skal Domstolen ikke utøve sin jurisdiksjon over aggresjonsforbrytelsen når den er begått av denne statens statsborgere eller på dens territorium.
6. Dersom hovedanklageren konkluderer med at det er rimelig grunnlag for å gå videre med en etterforskning av en aggresjonsforbrytelse, skal han eller hun først undersøke om Sikkerhetsrådet har fastslått at en aggresjonshandling er begått av vedkommende stat. Hovedanklageren skal underrette De forente nasjoners generalsekretær om situasjonen som foreligger for Domstolen, herunder oversende alle relevante opplysninger og dokumenter.
7. Dersom Sikkerhetsrådet har fastslått at en aggresjonshandling er begått, kan hovedanklageren gå videre med etterforskningen av en aggresjonsforbrytelse.
8. Dersom det ikke er fastslått innen seks måneder etter underretningsdatoen at en aggresjonshandling er begått, kan hovedanklageren gå videre med etterforskningen av en aggresjonsforbrytelse, forutsatt at forundersøkelsesavdelingen har gitt fullmakt til å innlede etterforskningen av en aggresjonsforbrytelse i samsvar med prosedyren i artikkel 15, og at Sikkerhetsrådet ikke har bestemt noe annet i samsvar med artikkel 16.
9. At et organ utenfor Domstolen fastslår at en aggresjonshandling er begått, skal ikke berøre Domstolens egne funn i henhold til disse vedtekter.
10. Denne artikkel berører ikke bestemmelsene om utøvelse av jurisdiksjon med hensyn til andre forbrytelser nevnt i artikkel 5.

4. Følgende tekst innsettes etter artikkel 15 bis i vedtektene:

Artikkel 15 ter

Utøvelse av jurisdiksjon over aggresjonsforbrytelsen (henvisning fra Sikkerhetsrådet)

1. Domstolen kan utøve jurisdiksjon over aggresjonsforbrytelsen i samsvar med artikkel 13 bokstav b), med forbehold om bestemmelsene i denne artikkel.
2. Domstolen kan utøve jurisdiksjon bare med hensyn til aggresjonsforbrytelser begått ett år etter at 30 statsparter har ratifisert eller godtatt endringene.

3. Domstolen skal utøve jurisdiksjon over aggresjonsforbrytelsen i samsvar med denne artikkel, med forbehold om en beslutning som skal treffes etter 1. januar 2017 av samme flertall av statsparter som kreves for å vedta vedtektsendringer.
 4. At et organ utenfor Domstolen fastslår at en aggresjonshandling er begått, skal ikke berøre Domstolens egne funn i henhold til disse vedtekter.
 5. Denne artikkel berører ikke bestemmelsene om utøvelse av jurisdiksjon med hensyn til andre forbrytelser nevnt i artikkel 5.
5. *Følgende tekst innsettes etter artikkel 25 nr. 3 i vedtektene:*
- 3 bis Når det gjelder aggresjonsforbrytelsen, får bestemmelsene i denne artikkel bare anvendelse på personer som er i posisjon til effektivt å utøve kontroll over eller lede en stats politiske eller militære handlinger.
6. *Første punktum i artikkel 9 nr. 1 i vedtektene skal lyde:*
1. Forbrytelselementer skal være til hjelp for Domstolen ved fortolkningen og anvendelsen av artiklene 6, 7, 8 og 8 bis.
7. *Innledningen til artikkel 20 nr. 3 i vedtektene erstattes med følgende tekst, mens resten av nummeret forblir uendret:*
3. Ingen som er blitt stilt for en annen domstol for en atferd som også er forbudt etter artikkel 6, 7, 8 eller 8 bis, skal stilles for Domstolen for den samme atferden, med mindre rettergangen for den andre domstolen

Vedlegg II

Endringer i forbrytelselementene

Artikkel 8 bis

Aggresjonsforbrytelse

Innledning

1. Det forutsettes at enhver av handlingene nevnt i artikkel 8 bis nr. 2 er å betrakte som en aggresjonshandling.
2. Det er ikke noe krav om å bevise at gjerningspersonen har foretatt en rettslig vurdering av om bruk av væpnet makt var uforenlig med De forente nasjoners pakt.
3. Begrepet «åpenbart» er et objektive vilkår.
4. Det er ikke noe krav om å bevise at gjerningspersonen har foretatt en rettslig vurdering av den «åpenbare» karakteren av overtredelsen av De forente nasjoners pakt.

Elementer

1. Gjerningspersonen har planlagt, forberedt, iverksatt eller gjennomført en aggresjonshandling.

2. Gjerningspersonen var en person¹ som var i posisjon til effektivt å utøve kontroll over eller lede de politiske eller militære handlingene til den staten som begikk aggresjonshandlingen.
3. En aggresjonshandling – det vil si en stats bruk av væpnet makt mot en annen stats suverenitet, territoriale integritet eller politiske uavhengighet, eller på annen måte som er uforenlig med De forente nasjoners pakt – er begått.
4. Gjerningspersonen var klar over de faktiske omstendighetene som førte til at en slik bruk av væpnet makt var uforenlig med De forente nasjoners pakt.
5. Aggresjonshandlingen utgjorde på grunn av sin karakter, sin alvorlighetsgrad og sitt omfang et åpenbart brudd på De forente nasjoners pakt.
6. Gjerningspersonen var klar over de faktiske omstendighetene som førte til et slikt åpenbart brudd på De forente nasjoners pakt.

1 Med hensyn til en aggresjonshandling kan mer enn én person være i en posisjon som oppfyller disse kriteriene.

Vedlegg III

Forutsetninger for endringene i Roma-vedtektene for Den internasjonale straffedomstol vedrørende aggresjonsforbrytelsen

Henvisninger fra Sikkerhetsrådet

1. Det forutsettes at Domstolen kan utøve jurisdiksjon på grunnlag av en henvisning fra Sikkerhetsrådet i samsvar med artikkel 13 bokstav b) i vedtektene bare med hensyn til aggresjonsforbrytelser begått etter at det er truffet en beslutning i samsvar med artikkel 15 *ter* nr. 3, og ett år etter at 30 statsparter har ratifisert eller godtatt endringene, avhengig av hva som inntreffer sist.
2. Det forutsettes at Domstolen skal utøve jurisdiksjon over aggresjonsforbrytelsen på grunnlag av en henvisning fra Sikkerhetsrådet i samsvar med artikkel 13 bokstav b) i vedtektene, uavhengig av om den berørte staten har godtatt Domstolens jurisdiksjon i den forbindelse.

Tidsavgrensning av Domstolens jurisdiksjon (jurisdiksjon «*ratione temporis*»)

3. Det forutsettes at Domstolen med hensyn til artikkel 13 bokstav a) eller c) kan utøve jurisdiksjon bare med hensyn til aggresjonsforbrytelser begått etter at det er truffet en beslutning i samsvar med artikkel 15 *bis* nr. 3, og ett år etter at 30 statsparter har ratifisert eller godtatt endringene, avhengig av hva som inntreffer sist.

Nasjonal jurisdiksjon over aggresjonsforbrytelsen

4. Det forutsettes at de endringene som omhandler definisjonen av «aggresjonshandling» og «aggresjonsforbrytelse», bare gjelder for disse vedtekter. Endringene skal i samsvar med artikkel 10 i Roma-vedtektene ikke tolkes slik at de, for andre formål enn i disse vedtekter, på noen måte begrenser eller griper inn i folkerettslige regler som allerede gjelder eller er under utvikling.
5. Det forutsettes at endringene ikke skal tolkes slik at de gir rett eller plikt til å utøve nasjonal jurisdiksjon med hensyn til en aggresjonshandling begått av en annen stat.

Andre forutsetninger

6. Det forutsettes at aggresjon er den alvorligste og farligste formen for ulovlig bruk av makt, og at en avgjørelse om hvorvidt det er begått en aggresjonshandling, krever at det tas hensyn til alle omstendighetene i hvert enkelt tilfelle, herunder alvorlighetsgraden av de aktuelle handlingene og deres konsekvenser, i samsvar med De forente nasjoners pakt.

7. Det forutsettes at når det skal fastslås om en aggresjonshandling utgjør et åpenbart brudd på De forente nasjoners pakt, må de tre komponentene karakter, alvorlighetsgrad og omfang være tilstrekkelige til å rettferdiggjøre en avgjørelse om at bruddet er «åpenbart». Ingen av komponentene kan i seg selv være tilstrekkelig betydningsfull til å oppfylle kriteriet om et åpenbart brudd.

Resolution RC/Res.6

Amendments to the Rome Statute of the International Criminal Court on the Crime of Aggression

RC/Res.6

The crime of aggression

The Review Conference,

Recalling paragraph 1 of article 12 of the Rome Statute,

Recalling paragraph 2 of article 5 of the Rome Statute,

Recalling also paragraph 7 of resolution F, adopted by the United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court on 17 July 1998,

Recalling further resolution ICC-ASP/1/Res.1 on the continuity of work in respect of the crime of aggression, and expressing its appreciation to the Special Working Group on the Crime of Aggression for having elaborated proposals on a provision on the crime of aggression,

Taking note of resolution ICC-ASP/8/Res.6, by which the Assembly of States Parties forwarded proposals on a provision on the crime of aggression to the Review Conference for its consideration,

Resolved to activate the Court's jurisdiction over the crime of aggression as early as possible,

1. *Decides* to adopt, in accordance with article 5, paragraph 2, of the Rome Statute of the International Criminal Court (hereinafter: "the Statute") the amendments to the Statute contained in annex I of the present resolution, which are subject to ratification or acceptance and shall enter into force in accordance with article 121, paragraph 5; and notes that any State Party may lodge a declaration referred to in article 15 bis prior to ratification or acceptance;

2. *Also decides* to adopt the amendments to the Elements of Crimes contained in annex II of the present resolution;

3. *Also decides* to adopt the understandings regarding the interpretation of the abovementioned amendments contained in annex III of the present resolution;

4. *Further decides* to review the amendments on the crime of aggression seven years after the beginning of the Court's exercise of jurisdiction;

5. *Calls upon* all States Parties to ratify or accept the amendments contained in annex I.

Annex I

Amendments to the Rome Statute of the International Criminal Court on the crime of aggression

1. Article 5, paragraph 2, of the Statute is deleted.

2. The following text is inserted after article 8 of the Statute:

Article 8 bis

Crime of aggression

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

2. For the purpose of paragraph 1, “act of aggression” means 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. Any of the following acts, regardless of a declaration of war, shall, in accordance with United Nations General Assembly resolution 3314 (XXIX) of 14 December 1974, qualify as an act of aggression:

- a) The invasion or attack by the armed forces of a State of the territory of another State, or any military occupation, however temporary, resulting from such invasion or attack, or any annexation by the use of force of the territory of another State or part thereof;
- b) Bombardment by the armed forces of a State against the territory of another State or the use of any weapons by a State against the territory of another State;
- c) The blockade of the ports or coasts of a State by the armed forces of another State;
- d) An attack by the armed forces of a State on the land, sea or air forces, or marine and air fleets of another State;
- e) The use of armed forces of one State which are within the territory of another State with the agreement of the receiving State, in contravention of the conditions provided for in the agreement or any extension of their presence in such territory beyond the termination of the agreement;
- f) The action of a State in allowing its territory, which it has placed at the disposal of another State, to be used by that other State for perpetrating an act of aggression against a third State;
- g) The sending by or on behalf of a State of armed bands, groups, irregulars or mercenaries, which carry out acts of armed force against another State of such gravity as to amount to the acts listed above, or its substantial involvement therein.

3. The following text is inserted after article 15 of the Statute:

Article 15 bis

Exercise of jurisdiction over the crime of aggression (State referral, proprio motu)

1. The Court may exercise jurisdiction over the crime of aggression in accordance with article 13, paragraphs (a) and (c), subject to the provisions of this article.
2. The Court may exercise jurisdiction only with respect to crimes of aggression committed one year after the ratification or acceptance of the amendments by thirty States Parties.
3. The Court shall exercise jurisdiction over the crime of aggression in accordance with this article, subject to a decision to be taken after 1 January 2017 by the same majority of States Parties as is required for the adoption of an amendment to the Statute.
4. The Court may, in accordance with article 12, exercise jurisdiction over a crime of aggression, arising from an act of aggression committed by a State Party, unless that State Party has previously declared that it does not accept such jurisdiction by lodging a declaration with the Registrar. The withdrawal of such a declaration may be effected at any time and shall be considered by the State Party within three years.
5. In respect of a State that is not a party to this Statute, the Court shall not exercise its jurisdiction over the crime of aggression when committed by that State's nationals or on its territory.
6. Where the Prosecutor concludes that there is a reasonable basis to proceed with an investigation in respect of a crime of aggression, he or she shall first ascertain whether the Security Council has made a determination of an act of aggression committed by the State concerned. The Prosecutor shall notify the Secretary-General of the United Nations of the situation before the Court, including any relevant information and documents.
7. Where the Security Council has made such a determination, the Prosecutor may proceed with the investigation in respect of a crime of aggression.
8. Where no such determination is made within six months after the date of notification, the Prosecutor may proceed with the investigation in respect of a crime of aggression, provided that the Pre-Trial Division has authorized the commencement of the investigation in respect of a crime of aggression in accordance with the procedure contained in article 15, and the Security Council has not decided otherwise in accordance with article 16.
9. A determination of an act of aggression by an organ outside the Court shall be without prejudice to the Court's own findings under this Statute.
10. This article is without prejudice to the provisions relating to the exercise of jurisdiction with respect to other crimes referred to in article 5.

4. The following text is inserted after article 15 bis of the Statute:

Article 15 ter

Exercise of jurisdiction over the crime of aggression (Security Council referral)

1. The Court may exercise jurisdiction over the crime of aggression in accordance with article 13, paragraph (b), subject to the provisions of this article.
2. The Court may exercise jurisdiction only with respect to crimes of aggression committed one year after the ratification or acceptance of the amendments by thirty States Parties.
3. The Court shall exercise jurisdiction over the crime of aggression in accordance with this article, subject to a decision to be taken after 1 January 2017 by the same majority of States Parties as is required for the adoption of an amendment to the Statute.
4. A determination of an act of aggression by an organ outside the Court shall be without prejudice to the Court's own findings under this Statute.
5. This article is without prejudice to the provisions relating to the exercise of jurisdiction with respect to other crimes referred to in article 5.

5. *The following text is inserted after article 25, paragraph 3, of the Statute:*

3 *bis*. In respect of the crime of aggression, the provisions of this article shall apply only to persons in a position effectively to exercise control over or to direct the political or military action of a State.

6. *The first sentence of article 9, paragraph 1, of the Statute is replaced by the following sentence:*

1. Elements of Crimes shall assist the Court in the interpretation and application of articles 6, 7, 8 and 8 *bis*.

7. *The chapeau of article 20, paragraph 3, of the Statute is replaced by the following paragraph; the rest of the paragraph remains unchanged:*

3. No person who has been tried by another court for conduct also proscribed under article 6, 7, 8 or 8 *bis* shall be tried by the Court with respect to the same conduct unless the proceedings in the other court

Annex II

Amendments to the Elements of Crimes

Article 8 bis

Crime of aggression

Introduction

1. It is understood that any of the acts referred to in article 8 bis, paragraph 2, qualify as an act of aggression.

2. There is no requirement to prove that the perpetrator has made a legal evaluation as to whether the use of armed force was inconsistent with the Charter of the United Nations.
3. The term “manifest” is an objective qualification.
4. There is no requirement to prove that the perpetrator has made a legal evaluation as to the “manifest” nature of the violation of the Charter of the United Nations.

Elements

1. The perpetrator planned, prepared, initiated or executed an act of aggression.
2. The perpetrator was a person¹ in a position effectively to exercise control over or to direct the political or military action of the State which committed the act of aggression.
3. The act of aggression – 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 – was committed.
4. The perpetrator was aware of the factual circumstances that established that such a use of armed force was inconsistent with the Charter of the United Nations.
5. The act of aggression, by its character, gravity and scale, constituted a manifest violation of the Charter of the United Nations.
6. The perpetrator was aware of the factual circumstances that established such a manifest violation of the Charter of the United Nations.

¹ With respect to an act of aggression, more than one person may be in a position that meets these criteria.

Annex III

Understandings regarding the amendments to the Rome Statute of the International Criminal Court on the crime of aggression

Referrals by the Security Council

1. It is understood that the Court may exercise jurisdiction on the basis of a Security Council referral in accordance with article 13, paragraph (b), of the Statute only with respect to crimes of aggression committed after a decision in accordance with article 15 *ter*, paragraph 3, is taken, and one year after the ratification or acceptance of the amendments by thirty States Parties, whichever is later.
2. It is understood that the Court shall exercise jurisdiction over the crime of aggression on the basis of a Security Council referral in accordance with article 13, paragraph (b), of the Statute irrespective of whether the State concerned has accepted the Court’s jurisdiction in this regard.

Jurisdiction *ratione temporis*

3. It is understood that in case of article 13, paragraph (a) or (c), the Court may exercise its jurisdiction only with respect to crimes of aggression committed after a decision in accordance with article 15 *bis*, paragraph 3, is taken, and one year after the ratification or acceptance of the amendments by thirty States Parties, whichever is later.

Domestic jurisdiction over the crime of aggression

4. It is understood that the amendments that address the definition of the act of aggression and the crime of aggression do so for the purpose of this Statute only. The amendments shall, in accordance with article 10 of the Rome Statute, not be interpreted as limiting or prejudicing in any way existing or developing rules of international law for purposes other than this Statute.

5. It is understood that the amendments shall not be interpreted as creating the right or obligation to exercise domestic jurisdiction with respect to an act of aggression committed by another State.

Other understandings

6. It is understood that aggression is the most serious and dangerous form of the illegal use of force; and that a determination whether an act of aggression has been committed requires consideration of all the circumstances of each particular case, including the gravity of the acts concerned and their consequences, in accordance with the Charter of the United Nations.

7. It is understood that in establishing whether an act of aggression constitutes a manifest violation of the Charter of the United Nations, the three components of character, gravity and scale must be sufficient to justify a “manifest” determination. No one component can be significant enough to satisfy the manifest standard by itself.

Vedtak om aktivering (Resolusjon ICC-ASP/16/Res.5)

Resolusjon ICC-ASP/16/Res.5

Vedtatt på 13. plenums møte 14. desember 2017 ved enighet

ICC-ASP/16/Res.5

Aktivering av Domstolens jurisdiksjon over aggresjonsforbrytelsen

Statspartsforsamlingen,

som erkjenner den historiske betydningen av enighetsbeslutningen på revisjonskonferansen i Kampala om å vedta endringene i Roma-vedtektene vedrørende aggresjonsforbrytelsen, og som i den forbindelse *minner om* resolusjon RC/Res.6,

som på nytt bekrefter formålene med og prinsippene i De forente nasjoners pakt,

som minner om sin beslutning om å aktivere Domstolens jurisdiksjon over aggresjonsforbrytelsen så tidlig som mulig, med forbehold om en beslutning i samsvar med artikkel 15 *bis* nr. 3 og artikkel 15 *ter* nr. 3,

som med takknemlighet tar til etterretning rapporten om tilrettelegging for aktivering av Den internasjonale straffedomstols jurisdiksjon over aggresjonsforbrytelsen, der statspartenes synspunkter oppsummeres,

som minner om artikkel 15 *bis* nr. 4 og artikkel 121 nr. 5,

som også minner om at revisjonskonferansen i artikkel 5 nr. 1 i RC/Res.6, i samsvar med artikkel 5 nr. 2, vedtok de endringene vedrørende aggresjonsforbrytelsen som skal ratifiseres eller godtas, og som skal tre i kraft i samsvar med artikkel 121 nr. 5, og bemerket at enhver statspart kan avgi en erklæring som nevnt i artikkel 15 *bis* før ratifikasjon eller godtaking av endringene,

1. *vedtar* å aktivere Domstolens jurisdiksjon over aggresjonsforbrytelsen fra og med 17. juli 2018,
2. *bekrefter* at de endringene i vedtektene vedrørende aggresjonsforbrytelsen som ble vedtatt på revisjonskonferansen i Kampala, i samsvar med Roma-vedtektene trer i kraft for de statspartene som har godtatt endringene, ett år etter at deres ratifikasjons- eller godtakingsdokumenter er deponert, og at Domstolen i tilfelle en henvisning fra en stats side eller etterforskning av eget tiltak (*proprio motu*), ikke skal utøve sin jurisdiksjon over en aggresjonsforbrytelse når den er begått av en statsborger i, eller på territoriet til, en statspart som ikke har ratifisert eller godtatt disse endringene,
3. *bekrefter* på nytt artikkel 40 nr. 1 og artikkel 119 nr. 1 i Roma-vedtektene med hensyn til Domstolens dommeres rettslige uavhengighet,
4. *oppfordrer* på nytt alle statsparter som ennå ikke har gjort det, til å ratifisere eller godta endringene i Roma-vedtektene vedrørende aggresjonsforbrytelsen.

Resolution ICC-ASP/16/Res.5

Adopted at the 13th plenary meeting, on 14 December 2017, by consensus

ICC-ASP/16/Res.5

Activation of the jurisdiction of the Court over the crime of aggression

The Assembly of States Parties,

Recognizing the historic significance of the consensual decision at the Kampala Review Conference to adopt the amendments to the Rome Statute on the crime of aggression, and in this regard recalling resolution RC/Res.6,

Reaffirming the purposes and principles of the Charter of the United Nations,

Recalling its resolve to activate the Court's jurisdiction over the crime of aggression as early as possible, subject to a decision according to paragraphs 3 of article 15 bis and article 15 ter,

Noting with appreciation the report on the facilitation on the activation of the jurisdiction of the International Criminal Court over the crime of aggression,¹ which summarizes the views of States Parties,

Recalling paragraph 4 of article 15 bis and paragraph 5 of article 121,

Recalling also that in paragraph 1 of RC/Res.6 the Review Conference decided to adopt, in accordance with paragraph 2 of article 5 the amendments regarding the crime of aggression, which are subject to ratification or acceptance and shall enter into force in accordance with paragraph 5 of article 121; and noted that any State Party may lodge a declaration referred to in article 15 bis prior to ratification or acceptance of the amendments,

1. *Decides* to activate the Court's jurisdiction over the crime of aggression as of 17 July 2018;
2. *Confirms that*, in accordance with the Rome Statute, the amendments to the Statute regarding the crime of aggression adopted at the Kampala Review Conference enter into force for those States Parties which have accepted the amendments one year after the deposit of their instruments of ratification or acceptance and that in the case of a State referral or proprio motu investigation the Court shall not exercise its jurisdiction regarding a crime of aggression when committed by a national or on the territory of a State Party that has not ratified or accepted these amendments;
3. *Reaffirms* paragraph 1 of article 40 and paragraph 1 of article 119 of the Rome Statute in relation to the judicial independence of the judges of the Court;
4. *Renews* its call upon all States Parties which have not yet done so to ratify or accept the amendments to the Rome Statute on the crime of aggression.