



InterMil-opdatering nr. 23 om folkeretten og verdens konflikter

TEMA: ICC's jurisdiktionskompetence

Af Marc Schack, Cornelius Wiesener & Astrid Kjeldgaard-Pedersen

22. november 2024

I denne InterMil-opdatering nr. 23 ser vi nærmere på den seneste udvikling med hensyn til Den Internationale Straffedomstols (ICC's) jurisdiktionskompetence:

- Hvad indebærer ICC's arrestordre af 21. november 2024 vedrørende konflikten i Israel/Palæstina?
- Hvad indeholder ICC afgørelse af 24. oktober 2024 vedrørende Putins nylige besøg i Mongoliet?
- Hvad betyder Ukraines ratifikation af ICC Statutten for ICC's jurisdiktionskompetence i forhold til den aktuelle konflikt?
- Hvad er ICC's jurisdiktionskompetence i forhold den aktuelle situation i Sudan?
- Hvad betyder Armeniens ratifikation af ICC-Statutten for situationen i regionen?

Hvad indeholder ICC's arrestordre af 21. november 2024 vedrørende konflikten i Israel/Palæstina?

Den 21. november 2024 udstedte ICC's Forundersøgelseskommission tre arrestordre mod henholdsvis Israels premierminister, Netanyahu, og forhenværende forsvarsminister, Gallant, og Hamas-lederen Mohammed Al-Masri ("Deif"). Arrestordre følger i det store hele ICC's chefanklager Karim A. A. Khans anmodning af 20. maj 2024, som er beskrevet i [InterMil-opdatering nr. 22 om verdens konflikter](#). Forundersøgelseskommissionen afviste således Israels indvendinger mod ICC's kompetence til at udstede arrestordre mod statsborgere fra Israel, som ikke har tiltrådt ICC-Statutten. Domstolen fastholdt, at ICC i kraft af Palæstinas tiltrædelse i 2015 har kompetence til at udstede arrestordre

vedrørende forbrydelser begået palæstinsisk territorium, jf. ICC-Statutens artikel 12(2)(a). Forundersøgelseskommissionen henviste bl.a. til en afgørelse fra 2021, som konkluderede, at "Palestine is (...) a State Party to the Statute, and, as a result, a 'State' for the purposes of article 12(2)(a) of the Statute." (para. 112). Forundersøgelseskommissionen understregede i den forbindelse, at spørgsmålet om udstrækningen af ICC's jurisdiktion kan tages op af Israel på et senere stadie af sagen, jf. artikel 19(2) i Statutten. Udstedelsen af især arrestordren mod Netanyahu er ikke overraskende blevet mødt med stærke politiske reaktioner fra bl.a. Israel, som kalder ICC's beslutning "falsk", "absurd", og "korrump" – og anser den som udtryk for antisemitisme. Det Hvide Hus afviser arrestordren med henvisning til, at ICC ikke har jurisdiktion i forhold til Israel. Reaktionen fra Europa har været varierede. Ifølge EU's udenrigschef, Josep Borrell, er EU's medlemslande, som alle har tiltrådt ICC-Statutten, forpligtede til at "respektere og implementere" ICC's beslutning om udstede arrestordre. Ungarns præsident, Viktor Orbán, kalder derimod arrestordre en "defamation" af folkeretten og har inviteret Netanyahu til Ungarn for at gå i rette med Domstolen. Norges udenrigsminister, Espen Barth Eide, udtaler sig relativt tilbageholdende: "It is important that the ICC carries out its mandate in a judicious manner. I have confidence that the Court will proceed with the case based on the highest fair trial standards". Det samme gør Sveriges udenrigsminister, Maria Malmer Stenergard, som siger, at Sverige og EU "support the court's important work and protect its independence and integrity." Det franske udenrigsministerium nægtede umiddelbart efter udstedelsen af arrestordre at tilkendegive, om Netanyahu ville blive anholdt i Frankrig, fordi spørgsmålet var "juridiquement complexe". Siden er udmeldingen blevet suppleret med følgende: "France takes note of this decision. True to its long-standing commitment to supporting

international justice, it reiterates its attachment to the independent work of the Court, in accordance with the Rome Statute.” Storbritannien har heller ikke meldt klart ud: “We respect the independence of the International Criminal Court (ICC) which is the primary international institution for investigating and prosecuting the most serious crimes of international concern.” Blandt de få stater, der har tilkendegivet klart, at Netanyahu kan forvente at blive anholdt, er Italien, Canada og Nederlandene. Den hollandske forsvarsminister, Caspar Veldkamp, sagde kort efter udstedelsen af arrestordrerne, at Nederlandene vil ”eksekvere arrestordrerne” og af afskære ”ikke-essentiel” kontakt med Netanyahu. De forholdvis vage udmeldinger fra flere EU-lande kan ikke udelukkende tilskrives politik. Fra et rent folkeretligt synspunkt er det nemlig et kontroversielt spørgsmål, om alle ICC-medlemsstater er forpligtet til at arrestere og udlevere Netanyahu til ICC, hvis han skulle indfinde sig på deres territorium. Netop dette spørgsmål har ICC for nylig forholdt sig til i sagen vedrørende Ruslands præsident, Vladimir Putin:

Hvad indeholder ICC afgørelse af 24. oktober 2024 vedrørende Putins nylige besøg i Mongoliet?

I en bemærkelsesværdig afgørelse af 24. oktober 2024 fandt ICC’s Forundersøgelseskammer II, at Mongoliet har overtrådt sin samarbejdsforpligtelse ved ikke at arrestere og udlevere Putin til ICC, da han besøgte Mongoliet den 10. september 2024. I sit partsindlæg udfordrede Mongoliet ICC’s ledende dom af 6. maj 2019 om statsoverhoveders immunitet i Bashir-sagen. Mongoliet hævdede, at ICC-medlemsstater på grund af de sædvaneretlige regler om personlig immunitet ikke kan pålægges at arrestere og udlevere tredjestaters siddende statsoverhoveder til ICC. Ifølge Mongoliet er der ikke belæg for at påstå, at ICC-Statuttens artikel 27(2) – som siger, at ICC’s jurisdiktion ikke begrænses af reglerne om statsrepræsentanters immunitet – er udtryk for folkeretlig sædvane. Mongoliet lagde endvidere vægt på, at

ICC med sine 124 medlemsstater ikke kan siges at nyde ”universel accept”, og som sådan kan siges at handle på vegne af hele det internationale samfund. Desuden hævder Mongoliet, at stater, der ikke individuelt kan udøve jurisdiktion over et udenlandsk statsoverhoved, heller ikke kollektivt kan delegere en sådan kompetence til en international domstol – medmindre den relevante tredjestat udtrykkeligt har givet afkald på sin immunitet. Forundersøgelseskammeret erklærede sig uenig med Mongoliet på alle punkter, idet der blev lagt vægt på ICC’s egen tidligere praksis vedrørende immunitetsspørgsmålet, herunder en kontroversiel udlægning af Den Internationale Domstols ledende dom i Arrest Warrant-sagen fra 2002 (se hertil InterMil-opdatering nr. 11 om konflikten i Ukraine). Det måske mest interessante ved Mongoliet-afgørelsen fremgår af para. 33, hvor Forundersøgelseskammeret siger, at “the duties a State Party has, both towards the Court and other States Parties, pursuant to the Statute supersede its horizontal relation with the State of the nationality of the sought person, regardless of whether that State is or not a State Party”. Derved understreger Forundersøgelseskammeret endnu en gang det vanskelige juridiske dilemma, som ICC-medlemsstaterne står i, hvis et statsoverhoved (eller et regeringsoverhoved eller en udenrigsminister) med en arrestordre hængende over hovedet melder sin ankomst på deres territorium. Det er fortsat ikke givet, at ICC’s rationale ville holde vand, hvis spørgsmålet blev forelagt ICJ.

Hvad betyder Ukraines ratifikation af ICC-Statutten for ICC’s jurisdiktionskompetence i forhold til den aktuelle konflikt?

ICC’s jurisdiktionsudøvelse forudsætter som udgangspunkt, at de relevante i stater har tiltrådt ICC-statutten. På baggrund af erklæringer fra Ukraine i 2014 og 2015, som gav ICC kompetence over internationale forbrydelser begået på ukrainsk territorium i forbindelse med konflikten med Rusland, kunne ICC-anklageren imidlertid allerede i marts 2022

åbne en efterforskning – og løbende sikre udstedelsen af arrestordrer mod foreløbigt seks højtstående russiske personer, herunder præsident Putin. Ukraine har med andre ord accepteret ICC's jurisdiktion på sit territorium og generelt samarbejdet tæt med domstolen i en årrække. Det har derfor givet anledning til undren, at præsident Zelenskyy først for nylig – den 24. august 2024 – underskrev en lov, der ratificerer ICC-Statutten pr. 1. januar 2025. I sig selv gør Ukraines nye status som fuldgældigt ICC-medlemsland ikke den store forskel for domstolens jurisdiktion inden for Ukraines territorium. Men ratifikationen har betydning, hvis ukrainske soldater begår internationale forbrydelser uden for Ukraine (f.eks. på russisk territorium). Det retligt mest interessante – og kontroversielle – aspekt ved ratifikationsbeslutningen var, at Ukraine overraskende gør brug af en særlig bestemmelse i ICC-statutten (artikel 124), som giver mulighed for, at et nyt medlemsland i en periode på 7 år kan begrænse domstolens jurisdiktion i forhold til krigsforbrydelser, der begås af egne statsborgere eller på eget territorium. Det gør ikke sagen mindre kontroversiel, at der foreligger en beslutning blandt ICC-medlemsstaterne om at ophæve bestemmelsen, som endnu ikke er trådt i kraft. Ukraines tilgang har medført betydelig kritik og rejser navnlig to juridiske spørgsmål: For det første er det uklart, om den jurisdiktion, som Ukraine allerede har accepteret gennem sine erklæringer fra 2014 og 2015 (og som giver ICC bred jurisdiktion til at behandle bl.a. krigsforbrydelser begået af ukrainske statsborgere) fortsat gælder efter 1. januar 2025, eller om Ukraine med sin ratifikation og anvendelse af artikel 124 reelt har tilbagekaldt eller modificeret disse erklæringer. Med andre ord: Fungerer de to kilder til jurisdiktion parallelt, eller overtages situationen – og dermed jurisdiktionen – af ratifikationsbeslutningen? For det andet er det uklart, om Ukraine i det hele taget kan anvende artikel 124 til at ophæve jurisdiktionen over ukrainske krigsforbrydelser, uden samtidig at ophæve jurisdiktionen over russiske krigsforbrydelser begået på ukrainsk territorium. Da regelsættet ikke har indtænkt denne situation, og da ICC ikke tidligere har taget stilling

til denne type spørgsmål, er det svært at sige noget håndfast om retstilstanden. Indtil videre henstår det således i det uvisse, om ICC vil have jurisdiktion over ukrainske krigsforbrydelser begået efter 1. januar 2025, ligesom en eventuel underkendelse af Ukraines selektive anvendelse af artikel 124 måske vil forhindre retsforfølgelse af russiske krigsforbrydelser begået efter denne dato.

Hvad er ICC's jurisdiktionskompetence i forhold den aktuelle situation i Sudan?

En voldsom væbnet konflikt er siden april 2023 blusset op i Sudan mellem de sudanesiske væbnede styrker (SAF) og den paramilitære gruppe Rapid Support Forces (RSF), som ledes af henholdsvis Abdel Fattah Al Burhan og Mohamed Hamdan Dagalo, også kaldet Hemedti. En række rapporter, herunder fra to FN Fact-Finding Missions (FFM), har sandsynliggjort, at begge parter begår omfattende internationale forbrydelser under konflikten, idet hovedvægten dog lægges på RSF. Dette aktualiserer spørgsmålet om ICC's mulighed for at gribe ind. Da Sudan ikke er medlem af ICC, har domstolen som udgangspunkt ikke jurisdiktion til at behandle forbrydelser begået under konflikten. FN's Sikkerhedsråd tildelte imidlertid i 2005 ICC jurisdiktion i lyset af de alvorlige internationale forbrydelser, som blev begået i Darfur-regionen i 00'erne. Dermed har domstolen utvivlsomt jurisdiktion til at retsforfølge forbrydelser begået under den daværende konflikt i Darfur. Spørgsmålet er, om den aktuelle konflikt også er omfattet. Den relevante formulering i Sikkerhedsrådsresolution 1593(2005) lyder således: "Decides to refer the situation in Darfur since 1 July 2002 to the Prosecutor of the International Criminal Court". De umiddelbare spørgsmål er, om "the situation" tidsmæssigt kan strækkes frem til den situation, som i dag udspiller sig i landet, og om formuleringen "the situation in Darfur" udelukker, at domstolen kan have jurisdiktion uden for denne del af Sudan. Både ICC-anklageren og FFM-rapporterne synes at antage, at sikkerhedsrådsresolutionens ju-

risdiktion fortsat gælder – og således at jurisdiktionsområdet kan udstrækkes også til den igangværende konflikt. Samtidig synes i hvert fald FFM-rapporterne at forudsætte, at det ikke er muligt at strække jurisdiktionsområdet videre end Darfur-regionen. Derfor anbefalede en af FFM-rapporterne i september 2024, at Sikkerhedsrådet udvider ICC's mandat til at omfatte hele Sudan. Begge læsninger virker overbevisende, og det er dermed formentlig muligt for ICC's anklager at føre sager om den igangværende situation, omend begrænset til de forbrydelser, som begås i Darfur-regionen.

Hvad betyder Armeniens ratifikation af ICC-Statutten for situationen i regionen?

Den 1. februar 2024 tilsluttede Armenien sig ICC-Statutten. Det er uklart, om Armenien vil håndhæve arrestordren mod Putin, hvis han besøger landet, eller om man vil følge den mongolske tilgang og trodse ICC – selv efter ovennævnte afgørelse fra Forundersøgelseskammer II af 24. oktober 2024. Endnu mere interessant er den tidsmæssige og territoriale rækkevidde af Armeniens tiltrædelse. I sin erklæring fra november 2023 angav den armenske regering, at ICC-statutten ville gælde med tilbagevirkende kraft (i henhold til artikel 12 (3) i ICC-statutten), startende fra den 10. maj 2021. Dermed valgte regeringen ikke at udvide ICC's jurisdiktionsområdet til krigen i Nagorno-Karabakh fra september til november 2020. Dette ville kun have udsat armenske statsborgere for potentiel retsforfølgelse, idet kamphandlingerne udelukkende fandt sted på Aserbajdsjans territorium, og Aserbajdsjan ikke er medlem af ICC. Derfor har ICC ingen jurisdiktionsområdet over påståede forbrydelser begået af Aserbajdsjans styrker under kampene i 2020, ej heller i september 2023, da Aserbajdsjan generobrede hele Karabakh-regionen, som førte til flugt (eller fordrivelse) af den lokale armenske befolkning. Årsagen til, at man valgte den 10. maj 2021 er, at datoen markerede eskaleringen af grænsekrisen mellem de to lande, da Aserbajdsjan begyndte at invadere og besætte flere områder

på den armenske side af grænsen, der tilsammen har et areal svarende til Møn. Nogle overgreb er blevet rapporteret fra disse områder, herunder fordrivelse af den lokale befolkning, som kan udgøre krigsforbrydelser eller forbrydelser mod menneskeheden. ICC vil dog være forhindret i at retsforfølge selve aggressionshandlingen, fordi Armenien (og Aserbajdsjan) ikke har ratificeret Kampala-ændringen om aggressionsforbrydelsen.

Om InterMil-opdateringerne:

InterMil-projektets forskere udsender løbende opdateringer om folkeretlige problemstillinger, der opstår i relation til aktuelle konflikter i verden. Vi adresserer både temaer, som har været rejst i medierne, og temaer, som er ligger i forlængelse af vores forskning.

Om InterMil:

InterMil gennemfører praksisnær juridisk forskning og forskningsbaseret myndighedsbetjening inden for militære studier. InterMil-projektet blev etableret ved en aftale mellem Det Juridiske Fakultet (i samarbejde med Forsvarsakademiet) og Center for Militære Studier på Københavns Universitet som et led i implementeringen af forsvarsforliget 2018-2023.

Læs mere om InterMil her:

<https://jura.ku.dk/icourts/research/intermil/>

Kontakt os

Astrid Kjeldgaard-Pedersen, professor (astrid.kjeldgaard-pedersen@jur.ku.dk)
Cornelius Wiesener, adjunkt (cornelius.wiesener@jur.ku.dk)
Marc Schack, lektor (marc.schack@jur.ku.dk)