



Forsvarsdepartementet

Deres

Vår referanse: 2023/147

Dato: 31.08.2023

Innspill til Forsvarsdepartementet om NOU 2023:14 Forsvarskommissjonen av 2021 – Forsvar for fred og frihet

1. Innledning

Vi viser til Forsvarsdepartementets invitasjon om å komme med innspill til Forsvarskommissjonens rapport NOU 2023:14.

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) er etablert i henhold til lov av 22. mai 2015 og har som hovedoppgave å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og den øvrige lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten for øvrig. Høringsuttalelser er et sentralt virkemiddel i dette arbeidet.

Forsvarskommissjonen har levert en grundig tilstandsrapport som ikke direkte berører menneskerettighetene, og rapporten behandler følgelig ikke menneskerettslige tema i videre utstrekning. Flere av premissene for kommisjonens anbefalinger berører likevel menneskerettslige problemstillinger som vil kunne oppstå i oppfølgingen av kommisjonens rapport. NIM velger derfor å knytte noen kommentarer til kommisjonens fremstilling av enkelte menneskerettslige, humanitærrettslige og folkerettslige temaer. Det er en rekke andre relevante problemstillinger i NOU'en vi ikke går inn på i denne korte høringsuttalelsen.

2. En ny sikkerhetspolitisk virkelighet og menneskerettighetene

Kommisjonen presiserer at «for å ivareta [...] menneskerettigheter må en unngå at tiltakene en igangsetter, går på bekostning av verdiene en forsøker å beskytte» (s. 224). NIM mener dette er et viktig utgangspunkt.

Selv om kommisjonen ikke går i detalj om folkerettslige problemstillinger, nevner kommisjonen flere ganger krigens folkerett (humanitærretten). Norske myndigheter har de siste tiårene forholdt seg til disse reglene i tilknytning til norske styrkebidrag eller humanitær hjelp i kriser og væpnede konflikter i land langt unna. Med krigen i Ukraina kommer imidlertid problemstillingene knyttet til overgangene mellom fred, krise og krig nærmere, og folkerettslige regler som gjelder i ulike konflikt-situasjoner kan i økende grad bli relevante for anvendelsen av dem i Norge. Det medfører en rekke problemstillinger av humanitærrettslig og menneskerettslig karakter som kommisjonen i liten grad berører. NIM støtter forslagene fra kommisjonen om et mer grundig arbeid knyttet til sivilt-militært samarbeid og beredskaps- og rekvisisjonslovgivningen, og vil påpeke at i dette arbeidet vil det oppstå tildels krevende humanitærrettslige og menneskerettslige problemstillinger som må hensyntas. NIM vil benytte anledningen til å peke på noen av disse.

3. Humanitærrettens virkeområde og folkerettens gjensidighetsprinsipp

Kommisjonens beskrivelser av utfordringene knyttet til skillet mellom fred, krise og krig kan tolkes slik at overgangene mellom de ulike rettsregimene er (eller kommer til å bli) uklare i folkeretten. Det er upresist. Folkerettens regler om hvilke regelsett som gjelder i hvilke situasjoner er klare, men komplekse. Det samme gjelder reglene om bruk av ulike typer sammensatte virkemidler (også kalt hybride verktøy) i ulike domener. Menneskerettighetene fortsetter å gjelde i krise og væpnet konflikt, men med enkelte justeringer avhengig av derogasjon (som krever aktiv handling fra myndighetene), eller situasjon (*lex specialis* som inntreffer når terskelen for *væpnet konflikt* er nådd etter Genève-konvensjonene med tilleggsprotokoller, med den effekt at humanitærretten får forrang for handlinger knyttet til den væpnede konflikten). Det finnes således klare folkerettslige rammer for norske myndigheters handlingsrom i kriser og konflikt.

Kommisjonens omtale av at «vestlig press for å regulere bestemte våpentyper har hatt liten effekt» er også upresis (s. 96-97). Kjemivåpenkonvensjonen, som så og si alle land gikk inn for, har hatt betydelig humanitær effekt. Både anti-personellminekonvensjonen og klasevåpenkonvensjonen har også hatt stor påvirkning på de humanitære effektene av krigføring. De to sistnevnte folkerettslige instrumentene ble forøvrig vedtatt *til tross for* press fra enkelte store vestlige stater.

Kommisjonen synes å legge til grunn at autoritære stater i mindre grad overholder krigens folkerett enn demokratiske stater (s. 10, 93, 96-97, 134). NIM stiller seg spørrende til det empiriske grunnlaget for denne generelle antakelsen. Kommisjonen trekker ikke noen klar konklusjon ut fra antakelsen om at autoritære stater i mindre grad forholder seg til krigens folkerett, men sier at «Sammen med våre allierte må norske myndigheter *møte denne utviklingen*, samtidig som vi *søker å beskytte* sentrale folkerettslige og humanitærrettslige prinsipper.» (Våre uthevinger). Det er ikke helt klart hva som ligger i dette. NIM vil for ordens skyld peke på at disse folkerettslige og humanitærrettslige reglene er gjeldende rett. Videre følger det av traktater og internasjonal sedvanerett som Norge er bundet av, at folkerettslige forpliktelser av en humanitær karakter er bindende, uavhengig av om en motpart respekterer sine forpliktelser. Dette fremgår blant annet av Wien-konvensjonen om traktatrett artikkel 60, 5.ledd, og er et unntak fra det alminnelige gjensidighetsprinsippet i folkeretten. Om våre fiender faktisk overholder sine folkerettslige forpliktelser under krigens folkerett vil derfor ikke påvirke Norges forpliktelser.

Hvordan vi antar at fremtidige motstandere vil oppføre seg vil for eksempel ikke påvirke Norges forpliktelser til å ta forholdsregler i forsvar, altså en plikt til å skille militære mål og sivile eller sivil infrastruktur på en måte som ikke eksponerer egen sivilbefolkning unødige.¹ En slik plikt fremgår av første tilleggsprotokoll til Genève-konvensjonene, artikkel 58. Unnlattelse av å overholde denne plikten vil også kunne utgjøre menneskerettighetsbrudd, for eksempel krenkelse av retten til liv, forbudet mot diskriminering mv. Det er norske myndigheter som er pliktige til å sikre norske sivile og sivil infrastruktur i en gitt konfliktsituasjon, og i dette arbeidet må norske myndigheter forholde seg til folkeretten slik den er uttrykt i folkerettslig bindende traktater og internasjonal sedvanerett.

4. Sivile og sivil infrastruktur versus militære mål

I væpnede konflikter mellom stater er det i liten grad tale om rettslige «gråsoner», slik kommisjonen ser ut til å legge til grunn. Reglene om hva som utgjør militære mål er klare. Objekter og mennesker som har en militær *funksjon*, vil bli ansett for å være militære mål for fienden. Fienden har en

¹ Første tilleggsprotokoll til Genève-konvensjonene artikkel 58. En statspart som er part i en væpnet konflikt skal, «så langt det er mulig [...] b) unngå å plassere militære mål innenfor eller i nærheten av tett befolkede områder, c) ta de øvrige nødvendige forholdsregler for å beskytte sivilbefolkningen, de enkelte sivilpersoner og sivile gjenstander under deres kontroll mot de farer som følger av militære operasjoner».

undersøkelsesplikt, og en plikt til forholdsmessighetsvurdering for sivil følgeskade.²

I mellomstatlige kriger er det likevel verdt å merke seg at denne forholdsmessighetsvurderingen er svært forskjellig fra den vi opererer med under menneskerettighetene. Humanitærretten pålegger ikke en nødvendighetsvurdering før en fiende angriper militære mål. («Sivile mål» som kommisjonen refererer til ved flere anledninger, f.eks. s. 96-97, finnes ikke som folkerettslig begrep). En person eller gjenstand som er eller har blitt et militært mål kan angripes med overlegg med sikte på ødeleggelse eller nøytralisering. Kriteriene for dette i mellomstatlige konflikter er at en gjenstand «ut fra sin art, plassering, formål eller bruk gir et effektivt bidrag til militære aksjoner».³

For eksempel vil sivile verksteder som reparerer militære kjøretøy kunne angripes mens de faktisk reparerer, men ikke ellers. Om sivile verksteder legges inn under militær kommando, kan det bli tale om mer permanent militær funksjon, og de vil kunne angripes også før eller etter slik reparasjon har funnet sted. Norske myndigheter har en betydelig informasjonsplikt om hvilke effekter sivile og sivil infrastruktur må kunne forvente ved slik støtte til forsvaret i en fremtidig væpnet konflikt med en fiendtlig stat. Å unnlate å informere om slike sannsynlige effekter for sivile i støttefunksjoner vil trolig komme på kant med menneskerettighetene.

5. Teknologitviking og menneskerettigheter

I behandlingen av kunstig intelligens omtaler forsvarskommisjonen igjen det som kalles for «vestlig regulering». Folkerettens regler om våpen er internasjonale og diskusjonene om dem foregår særlig i Genève (CCW)⁴ og i FN i New York. Det er lite som er «vestlig» ved denne mellomstatlige reguleringen.

NIM stusser også over kommisjonens beskrivelse av balansen mellom å «henge med på teknologitvikingen» og å «holde tritt med mostanderenes fremskritt» (s. 125-126). Kommisjonen skriver at spørsmål kan oppstå bl.a. om «når prinsippene i krigens folkerett skal gjelde.» Som nevnt over er ikke dette uavklart

² Første tilleggsprotokoll til Genève-konvensjonene artikkel 51. 5. ledd bokstav b).

³ Første tilleggsprotokoll til Genève-konvensjonene artikkel 52. 2. ledd.

⁴ Framework Convention on Certain Conventional Weapons.

– reglene i krigens folkerett gjelder for all våpenbruk, inklusive våpen som benytter kunstig intelligens, hvis det foreligger væpnet konflikt.

6. Avslutning

NIM støtter Forsvarskommisjonens forslag om en gjennomgang av lovverket i Beredskapsloven og Rekvisisjonsloven for å sørge for klare, oppdaterte og stedvis mer presise lovhjemler (s.241-243). I gråsonen mellom fred og krise eller krig oppstår menneskerettslige problemstillinger knyttet til bl.a. klare lovhjemler, derogasjon, ulike inngreps art samt informasjonsplikt, og NIM anmoder om at det menneskerettslige perspektivet får en behørig plass i en slik gjennomgang.

Vennlig hilsen

for Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM)

Adele Matheson Mestad

Direktør

Gro Nystuen

Assisterende direktør

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.