

Oppsummering av rundebordsmøte om beskyttelse av sivile mot urban krigføring og eksplosive våpen i befolkede områder

Oppsummering av Norges Røde Kors og PRIO

Introduksjon

Mange av dagens konflikter finner sted i urbane områder der militære mål befinner seg i tett nærhet til sivile og sivil infrastruktur. Denne utviklingen skjer i en tid med økende urbanisering, som gjør at mange mennesker berøres. De metoder og våpen som brukes i krigføringen er derimot sjelden tilpasset denne realiteten. Eksplosive våpen, opprinnelig designet for bruk på åpne slagmarker, tas i bruk i byer og befolkede områder. Direkte angrep på sivile personer og objekter er forbudt i henhold til humanitærretten. Bruk av eksplosive våpen med stor områdeeffekt vil, selv der disse rettes mot militære mål, utfordre grunnleggende prinsipper i humanitærretten. Denne typen eksplosiver medfører økt risiko for sivile tap, men også store ødeleggelser på essensiell sivil infrastruktur hvilket har alvorlige og langtidsvirkende konsekvenser for sivilbefolkningen.

For å diskutere disse problemstillingene i lys av den pågående prosessen rundt en politisk erklæring om beskyttelse av sivile mot bruk av eksplosive våpen i befolkede områder organisert av Irland, organiserte Norges Røde Kors og Institutt for fredsforskning (PRIO) et rundebordsmøte med sentrale norske aktører. Målet med møtet var å koordinere og styrke Norges bidrag til prosessen. På møtet deltok representanter fra norske humanitære organisasjoner, Utenriksdepartementet, Forsvarsdepartementet og forskere med flere. Dette dokumentet oppsummerer presentasjonene og diskusjonene under møtet. Møtet ble gjennomført under Chatham House Rules og oppsummeringen vil følgelig ikke nevne hvem som har kommet med de forskjellige uttalelsene.

De humanitære konsekvensene av urban krigføring og bruken av eksplosive våpen i befolkede områder

Ulike aspekter ved de humanitære konsekvensene av urban krigføring og bruk av eksplosive våpen i befolkede områder ble diskutert. Det ble gitt presentasjoner basert på erfaringer fra spesifikke sammenhenger og med fokus på forskjellige temaer innen problematikken.

Konsekvensene av urban krigføring og eksplosive våpen i tettbefolkede områder i Syria:

- 500 000 bygninger i Syria har blitt ødelagt på grunn av urban krigføring, og størsteparten av ødeleggelsene er resultat av luftangrep.
- Vann- og elektrisitetsforsyninger er i stor grad ødelagt i byområder hvor det har vært krigføring. Sanitæranlegg er så ødelagt at slik infrastruktur i stor grad er borte, med de konsekvenser det har for folkehelsen.
- Byer er generelt sett ikke trygge. Den humanitære situasjonen er prekær og forholdene ligger ikke til rette for at befolkningen kan returnere til hjemstedene sine.
- Det oppleves kontinuerlig svikt i infrastruktur for basistjenester som følge av ødeleggelsene fra pågående krigføring (særlig luftangrep), sanksjoner og fordrivelse av personell som opprettholder kritiske tjenester til sivilbefolkningen. Infrastruktur brukes også av partene i konflikten for å nå strategiske og politiske mål. Det er også mange sivile tap som følge av udetonerte eksplosiver.

Eksplosive våpen i befolkede områder og fordrivelse

Konsekvensene av bruken av eksplosive våpen i befolkede områder driver mennesker på flukt og hindrer befolkningen i å returnere til sine hjemsteder. Dette har vært en av de viktigste årsakene til at så mange har blitt drevet på flukt i Syria. Kartleggingen av de humanitære konsekvensene i byer viser

enorme ødeleggelser. Den urbane krigføringen i Mosul har, til illustrasjon, blitt beskrevet av amerikanske myndigheter som den mest intensive siden andre verdenskrig.

Informasjon om bruk av eksplosive våpen i befolkede områder fra Airwars, og tall på internt fordrevne fra Flyktninghjelpen, viser en klar og ikke overraskende korrelasjon mellom slik krigføring og fordrivelse, og underbygger at det er en årsakssammenheng mellom disse. Selv om det er positivt at sivile har muligheten til å komme seg ut fra områder som utsettes for slik angrep, er det samtidig slik at de ødeleggelsene de forårsaker hindrer retur. Etter ISILs tilbaketrekking fra Mosul, forventet man en massiv retur, men få ville returnere som følge av at boligene deres og kritisk infrastruktur var ødelagt.

Eksplosive våpen i befolkede områder og effekten på barn

Globalt har det vært en drastisk økning av barn som bor i områder påvirket av konflikt og det er per i dag omlag 400 millioner barn. Det har vært en tredobling av barn som dør som følge av konflikt siden 2010 og majoriteten av disse er gutter. For 72 % av barna er bruk av eksplosive våpen dødsårsaken.

Barn blir uforholdsmessig hardt rammet av bruken av eksplosive våpen i befolkede områder. På verdensbasis utgjør barn 54% av ofrene som har dødd som følge av slik våpenbruk. I Afghanistan alene representerer barn over 70 % av ofrene. Barn får gjerne større skader i hodet og på overkroppen fordi de er små, samt at skadene er mer omfattende da hodeskallen og muskelmassen er dårligere beskyttet. Skadene hos barn er også ofte mer langvarige fordi skjelettet er mykere. Skadetilfeller hos barn resulterer oftere i behov for helse- og kirurgiske tjenester. I tillegg kommer store psykososiale og mentale konsekvenser for barna som rammes av slike angrep.

Områdeeffekt av eksplosive våpen og udetonerte eksplosiver i befolkede områder

Den politiske erklæringen er begrenset til å omhandle eksplosive våpen *med stor områdeeffekt* i befolkede områder. Med stor områdeeffekt menes våpen med følgende effekter:

- Store eksplosjoner og medfølgende stor effektradius
- Våpen med lav presisjon, som derfor kan treffe et større område
- Våpen med mange sprengladninger samtidig

Integrert i begrepet stor områdeeffekt er også de indirekte kumulative effektene. I byer er kritisk infrastruktur avhengig av hverandre, hvilket innebærer at mindre ødeleggelser kan ha større dominoeffekter som for eksempel at dersom elektrisitetsforsyning slås ut kan det også slå ut driften av sykehus.

Militære erfaringer fra Libya operasjonen

Under møtet ble det presentert erfaringer fra den militære operasjonen i Libya.

Hovedformålet med operasjonen var å beskytte sivile, og målsetting var ingen sivile tap. Taktikken utviklet seg etter hvert til angrep på kommando- og kontrollsystemer, for å hindre Ghadaffi i å koordinere angrep på egne sivile. Samtidig var involveringen i operasjonen begrenset til utelukkende bruk av luftvåpenet, hvilket gjorde målet om å beskytte sivile mer utfordrende.

Sentralt for å begrense sivile tap var bruken av en strukturert målvalgsprosess (*targeting*) for å sikre at forholdsregler ble tatt ved utvelgelse av militære mål, samt redusere risikoen for sivile følgeskader. På bakgrunn av etterretning ble det utarbeidet mål-lister som måtte godkjennes av sjefen for hele operasjonen. Estimert av sivile følgeskader måtte tilsvare at ingen sivile skulle bli drept i angrepet, ellers ville ikke målet bli godkjent. Videre ble type våpen tilpasset, slik at det for eksempel inne i byer ble valgt våpen som trengte inn i bygninger før detonasjon for på den måten å redusere radius og risiko for følgeskade. Gjenoppbygging og langvarige konsekvenser fra ødeleggelser av et angrep ble

også vurdert i prosessen, men det var utfordrende å identifisere og vurdere *dual-use* objekter som kan brukes både til sivile og militære formål (som for eksempel fabrikkbygninger).

Oppsummert ble det trukket fram tre sentrale lærdommer fra Libya operasjonen:

- Mangelen på ammunisjon/våpen tilpasset bruk i urbane områder medførte ved flere anledninger at norske styrker ikke kunne utføre angrep på mål som var godkjent av NATO-ledelsen.
- Ulike nasjoner kommer til ulike konklusjoner om å godkjenne mål. Følgende kan resultatet være at dersom en nasjon sier nei, risikerer man at målet likevel tas ut av en annen nasjon.
- Overordnet militær utfordring var å få tilstrekkelig informasjon/etterretning.

Internasjonal humanitærrett og relevante regler for urban krigføring og eksplosive våpen i befolkede områder:

Hvilke begrensninger humanitærretten setter for militære operasjoner i urbane områder og bruken av eksplosive våpen, handler i stor grad om forståelsen og praktiseringen av distinksjon, proporsjonalitetsprinsippet og kravet om praktisk mulige forholdsregler. Utgangspunktet er den ufravikelige regelen om at angrep ikke skal rettes mot sivile, men det er rom for sivile følgeskader, forutsatt at disse er proporsjonale.

- Reglene om forbud mot vilkårlige angrep gjør det særlig problematisk med midler og metoder som ikke kan rettes mot et konkret militært objekt. Selv om verken områdevåpen eller eksplosiver er forbudt, så vil de by på utfordringer i forhold til dette prinsippet der de brukes i befolkede områder.
- Proporsjonalitetsprinsippet forutsetter at det foretas en avveining av forventede sivile følgeskader opp mot forventet konkret og direkte militær fordel. Dette er to forhold som er vanskelig å beregne, men også å måle mot hverandre da de er ulike størrelser. Videre så reiser vurderingen spørsmål om hvilke følgeskader som skal tas i betraktning og hvilket avskjæringspunkt som skal legges til grunn. Dette er det noe ulike syn på, men den standarden som antagelig har størst oppslutning for følgeskadevurderingen er «*reasonable foreseeability*», altså hva en rimelig person kan forventes å ta i betraktning. Det kan anbefales at stater utvikler en metode for hvorledes man vurderer dette og at man bruker en mer diversifisert type rådgivning i vurdering av mulige følgeskader slik at det ikke kun tas hensyn til de fysiske. Når det gjelder vurderingen av hva som er uforholdsmessig skadefølge, så reiser det også spørsmålet om i hvilken grad denne vurderingen kan standardiseres, herunder om vurderingen alltid vil være relativ eller om det finnes en absolutt grense.

Med hensyn til håndhevelse, så har statene en plikt til å respektere og sikre etterlevelse av ovennevnte regler, herunder søke å hindre og straffeforfølge brudd på distinksjonsprinsippet og proporsjonalitetsprinsippet, hvilket kan medføre et individuelt straffeansvar både etter norsk lovgivning og Roma-vedtektene. Om bruddet er forsettlig, kan det straffeforfølges som krigsforbrytelse. Det er imidlertid uklart hvorvidt eventuelt forsett ved brudd på proporsjonalitetsprinsippet omfattes under Roma-vedtektene.

Sentrale momenter fra diskusjonen rundt den pågående prosessen for en politisk erklæring

Diskusjonen konsentrerte seg om mulig mål for erklæringen, innholdet i den, hvilken oppfølging den burde ha, og hvilke strategiske vurderinger som det må tas høyde for om man skal få til å skape resultater på bakken. Nedenfor er en oppsummering av hovedmomentene i drøftelsen:

- Norges mål er økt beskyttelse av sivile, og at en politisk erklæring må fremme dette målet. Nye tiltak for å sikre økt beskyttelse vil være mest aktuelt å få igjennom i politiske deklarasjoner da det er begrenset diplomatisk mulighet for nye rettslige instrumenter. Samtidig er det viktig at en erklæring tilføyer og styrker implementering og forståelse av eksisterende rett, og ikke svekker denne.
- En politisk erklæring må bli et praktisk verktøy for å endre adferd, og følgelig må den ikke bli for rund og generell i utformingen av forpliktelser. Erfaringene fra Safe School erklæringsprosessen peker mot behovet for en sterk erklæring med klare forpliktelser og oppfølgingsprosess, i motsetning til en erklæring som svekkes for å inkludere så mange stater som mulig.
- Inkluderingen av en «avoidance policy» - en forpliktelse til å unngå bruken av eksplosive våpen med stor områdeeffekt i byer ble diskutert. Et syn var den sterke normative betydningen en slik forpliktelse ville hatt for å legge press på de som bruker slike våpen, men det ble også vist til det individuelle ansvaret militære styrker har for å følge humanitærretten og behovet for fleksibilitet.
- Videre er det viktig at erklæringen ikke bidrar til å utvanne gjeldende forpliktelser etter humanitærretten, slik det første utkastet til erklæringen hadde et potensiale til å gjøre.
- Det er behov for å være mer konkret i erklæringen om praktiske tiltak, inkludert en oppfølgingsprosess for å utvikle konkrete retningslinjer basert på beste praksis (best practice).