



# Folkerettskonferansen 2024

Sivile i kryssilden – beskyttelse og eksponering i dagens konflikter

Produsert ved Forsvarets høgskole (2024)

Redaksjon: Professor Camilla G. Cooper, løytnant Carl Fredrik Nyberget og løytnant Pernille Nakstad Rasch-Olsen  
ISBN: 978-82-93958-04-8

Henvendelser om denne utgivelsen kan rettes til:

Forsvarets høgskole  
v/Stabsskolen  
Postboks 1550 Sentrum  
0015 Oslo  
Epost: [fhs.kontakt@mil.no](mailto:fhs.kontakt@mil.no)

Forsidefoto: NASSAR, Wissam. © ICRC

# Folkerettskonferansen 2024

---

## Sivile i kryssilden – beskyttelse og eksponering i dagens konflikter

### Forord

*Camilla G. Cooper, redaktør*

Folkerettskonferansen 2024 omhandler noe av det viktigste og vanskeligste i krig: beskyttelse av sivile. I en tid der det kan virke som krigens folkerett er glemt eller ikke lenger gjelder, og vi får stadige påminnelser om krigens brutalitet, ga årets tema seg selv: hvordan rammes sivile i dagens konflikter, hvilke krav stiller krigens folkerett til hvordan partene i krig beskytter sivile, og hva bør gjøres for å styrke sivilbeskyttelse? Det er viktig at vi tar lærdom av det vi ser og bruker dette til å forbedre arbeidet med å ivareta beskyttelsen av den norske sivilbefolkningen i krig, og den første delen av konferansen handlet nettopp om dette. For å bli best mulig i stand til å beskytte egen sivilbefolkning, må forarbeidet gjøres før krigen starter. Det er da man har tid og ressurser til å investere i et Forsvar som er minst mulig avhengig av sivil støtte for å fungere. Det er i fredstid det er anledning til å finne de gode løsningene på vanskelige problemer, slik som graden av risiko for følgeskade det er nødvendig og akseptabelt å utsette sivile som støtter Forsvaret for, og antall sivile vi evner å evakuere fra byene og dermed hvor mange som er igjen og som vi må ha tilfluktsrom til. Hvis den sivilmilitære sammenblandingen blir for stor, utfordrer det motstanderens evne til å skille mellom det som er militært eller militarisert og dermed lovlige mål og det som er sivilt og skal beskyttes.

Sivilmilitær sammenblanding fritar ikke den angripende parten for sine forpliktelser til å gjøre det som er praktisk mulig for å skåne sivile, men når det blir vanskelig å skille, er det sivilbefolkningen som lider. Som konferansens andre del viste, jobber stater og andre aktører for å forbedre evnen til å hensynta sivile. Et eksempel på slik utvikling er bruk av autonomi og KI i militære operasjoner. Teknologien bidrar blant annet til mer og bedre informasjon, noe som også kommer sivilbefolkningen til gode, men løfter samtidig interessante utfordringer knyttet til menneskets rolle og ansvar i krig. EWIPA-erklæringen er et annet eksempel, med særlig fokus på virkningene av bruken av eksplosive våpen i tettbefolkede områder.

I år markerer vi 75 år med Genèvekonvensjonene. Reglene som er utviklet for «humanity's darkest days» blir stadig utfordret, men bidrar også til viktige kilder til håp, som når partene samarbeider om fangeutveksling eller humanitærhjelp slippes inn i krigsherjede områder. Diskusjoner knyttet til siviles lidelser i krig er naturlig og forståelig nok veldig preget av følelser. Konferansen hadde til hensikt å klargjøre hva staters folkerettslige forpliktelsene innebærer i praksis, og vise hvordan Forsvaret jobber med disse vanskelige spørsmålene.

Folkerettskonferansen 2024 ble avholdt på Litteraturhuset den 10. oktober, og er et årlig arrangement i regi av Norges Røde Kors, Forsvarsdepartementet og Forsvarets høyskole.

# Innholdsfortegnelse

	Side
<b>Del 1: Hvordan sikre beskyttelsen av egen sivilbefolkning?</b>	
Innledende kommentarer – Katrine Holden	5
Hvordan planlegger vi for beskyttelse av sivile i Norge? - Mona Brygard	6
Forsvarets planverk og beskyttelse av sivile – Stein W. Johannessen	8
Den folkerettslige plikten til beskyttelse av egne sivile – Cecilie Hellestveit	11
<b>Del 2: Hvordan beskytte sivile ved angrep på militære mål?</b>	
Innledende kommentarer – Camilla G. Cooper	15
Bruk av KI og autonomi i militære operasjoner – Stig Tore Aanø	17
Det humanitærrettslige perspektivet på bruk av KI og autonomi i militære operasjoner – Tobias Köhler	20
Proporsjonalitetsvurderingen i tett befolkede områder – Sigrid Redse Johansen	22
Beskyttelse av sivile i militære operasjoner – Rune Wenneberg	25
EWIPA-erklæringen – Rasmus Wesckhe	27

# Del 1: Hvordan sikre beskyttelsen av egen sivilbefolkning?

## Innledende kommentarer

*Katrine Holden (Norges Røde Kors)*

I år er det 75 år siden Genèvekonvensjonene ble vedtatt. Dessverre er krigens folkerett mer i nyhetsbildet enn noensinne.

Det som preger nyhetsbildet, er imidlertid mest hvorvidt den angripende part tar tilstrekkelig hensyn til sivile, og skillet mellom sivile og militære mål ved angrep, det være seg i Ukraina eller Midtøsten. Det er mindre fokus på hvorvidt de som faktisk blir angrepet, har innordnet seg slik og organisert samfunnet sitt slik, at det er mulig for den angripende part å etterleve distinksjonsprinsippet.

Hvert eneste land i verden har et selvstendig ansvar for å følge den internasjonale humanitærretten og iverksette tilstrekkelige tiltak for å beskytte sivile ved et eventuelt angrep innenfor deres sektor. Mange slike tiltak må iverksettes i fredstid. Det tar tid å gjennomføre, og er ikke så enkelt å gjøre når en konflikt faktisk pågår.

Enhver stats ansvar for å beskytte sivile i en konfliktsituasjon på eget territorium, er nettopp det tilleggsprotokoll 1, artikkel 58, handler om. Artikkel 58 stadfester at: 1) partene har ansvar for å flytte sivile og sivile objekter på eget territorium bort fra militære mål; 2) de har ansvar for å unngå å plassere militære mål i nærheten av sivile og tett befolkede områder, noe som jo er en særskilt utfordring i urbane områder; 3) de må ta andre nødvendige forholdsregler for å beskytte sivile mot farer som følger av militære operasjoner.

Dette panelet har til hensikt å forsøke å forstå litt mer hva artikkel 58 faktisk betyr. Og vi har tre ulike innledere til å hjelpe oss med det: Mona Bygård, beredskapssjef i Sivilforsvaret, Cecilie Hellestveit, statsviter og jurist fra Folkerettsinstituttet, og oberst Stein Westlye Johannessen, assisterende juridisk direktør i Forsvarsstaben.

Før vi begynner med paneldiskusjonen, så tenkte jeg å benytte anledningen til å dele noen refleksjoner fra et prosjekt vi har hatt sammen med Forsvarets forskningsinstitutt (FFI), som vi gjennomførte nå i våres. Artikkel 58 om å beskytte sivile på eget territorium, er formelt først gjeldende når man er part i en konflikt. Men som nevnt, for faktisk å gjennomføre denne plikten må tiltak også iverksettes i fredstid. Det tar tid å omgjøre og gjennomføre. Det var noe av det vi hadde fokus på i dette prosjektet med FFI.

Vi ønsket å benytte en scenariobasert tilnærming for å avdekke hvordan vi best kan beskytte sivile og etterleve den internasjonale humanitærretten før og under en krigssituasjon på norsk jord. Det er ikke slik at vi nødvendigvis vil vite eksakt når en krig skjer. Hybrid krigføring er en problemstilling også her, så det var en gradvis eskalering i scenariospillet.

I dette prosjektet som var ledet av FFI, samlet vi sentrale beredskapsaktører i Norge: Sivilforsvaret, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Forsvarets operative hovedkvarter, Heimevernet,

Nasjonal sikkerhetsmyndighet, Politiet, og ikke minst helse- og kommunesektoren. Det var nasjonale beredskapsaktører samt beredskapsaktører hvis mandat er på fylkes- og kommunenivå i Troms, Finnmark og Oslo.

Resultatet kan dere lese i rapporten 'Krig i Norge', en scenariobasert analyse av humanitære behov. Dere finner den både på vår og FFIs hjemmeside. Dere kan også lese FFIs veldig gode kronikk fra i sommer, publisert i Dagens Næringsliv, hvor de argumenterer for hvordan vi i større grad bør beskytte humanitære behov ved en krigssituasjon på norsk jord.

Prosjektet bidro til å avdekke sårbarheter, risikoer og utfordringer vi har i det norske samfunnet hva gjelder å faktisk beskytte egne sivile. Jeg har ikke tid til å gå inn på alle detaljer, men det er to ting jeg tenker bør løftes frem fra dette prosjektet.

Det første var dette med presset på sykehus og sykehusfasiliteter, særlig i nord, og viktigheten av å skille mellom sivile og militære mål knyttet til helseinfrastruktur. Det andre var dette med evakuering, igjen særlig i nord. Dilemmaene som kan oppstå ved tvangsevakuering, frivillig evakuering, spontan evakuering, ukontrollert evakuering osv. Uansett type evakuering, vil dette legge beslag på de samme veiene, transportrutene og kommunikasjonskanalene som militæret er avhengig av for å komme inn i et potensielt konfliktområde.

Et annet behov som ble diskutert gjennom hele scenariospillet var behovet og nødvendigheten av å få ut sannferdig og tidsriktig informasjon til befolkningen. Da kan det oppstå dilemmaer mellom militærets behov for hemmelighet og planene om å beskytte norsk territorium versus sivilsamfunnets behov for informasjon om hva de skal gjøre, gitt Forsvarets planer. Dette er utfordringer og dilemmaer norske myndigheter må ta hensyn til i arbeidet med å beskytte sivile på norsk jord.

## Hvordan planlegger vi for beskyttelse av sivile i Norge?

*Mona Christensen Brygard (Sivilforsvaret)*

Sivilforsvarets primæroppdrag er å beskytte sivilbefolkning i krig. Dette innebærer et særlig ansvar for tre av sivilbeskyttelsesoppgavene som står listet opp i Genèvekonvensjonene: befolkningsvarsling, evakuering og tilfluktsrom. I tillegg har vi et forsterkningsoppdrag i fred, krise og krig, hvor vi skal støtte andre nød- og beredskapsinstanser i deres håndtering av hendelser, slik som politiet, helse, brann- og redningsvesen og kommunene. Når Sivilforsvaret gjør sivilbeskyttelsesoppgaver, bærer vi denne blå trekanten og er beskyttet gjennom Genèvekonvensjonene.

Ukraina og andre konflikter og kriger i verden viser oss at også i dag vil krigføring og konflikt ha store konsekvenser for sivilbefolkning. Sivilbefolkningen trenger beskyttelse, også i dag.

Vi har kanskje vært litt naive og tenkt at denne stabile, varige freden vi har, er kommet for å bli og at en krig eller konflikt i Europa i dag var lite sannsynlig. Vi har kanskje også tenkt at dagens moderne

krigføring er basert på bruk av presisjonsvåpen, og at alle aktører i konflikten er interessert i å redusere sivile tap så mye som mulig. Men så ser vi i nyhetsbildet at det ikke er tilfellet. Vi i Sivilforsvaret dreier blikket litt mer på våre sivilbeskyttelsesoppgaver nå enn det vi har gjort etter den kalde krigen.

Det betyr ikke at vi skal miste blikket på forsterkningsrollen vår. Vi må ikke miste blikket på våre tjenestepliktige som nesten hver dag er ute og støtter i en flomhåndtering eller en leteaksjon eller en skogbrann eller andre situasjoner. Men vi må i større grad nå ha to tanker i hodet samtidig.

Direktoratet for samsikkerhet og beredskap (DBS), som også Sivilforsvaret er underlagt, har et ansvar for å se helheten i alt samfunnsikkerhetsarbeid. Det gjelder også innenfor totalforsvaret og innenfor dette med sivilbeskyttelse. DSB bruker en helhetlig sirkel for å symbolisere noen av de sivilbeskyttelses-tiltakene vi har, og som må virke. Sivilforsvarets tiltak utgjør en viktig del: befolkningsvarsling, evakuering i krig og tilfluktsrom. I tillegg vil andre aktører ha en viktig rolle, slik som brann og redning og helsetjenester. Det er med andre ord mange aktører i Norge som har et ansvar for å ivareta hele krisespekteret.

I midten av sirkelen står egenberedskap i befolkningen. Evnen til å beskytte seg selv, ta vare på seg selv og sine, blir et grunnlag og premiss for at beredskapsaktører på sivil og militær side skal kunne ha de beste forutsetninger for å beskytte land og folk. Hvis hver og en av oss har en grunnleggende beredskap, har tenkt litt igjennom hva vi trenger for å greie oss, hva våre sårbarheter er, og har en viss beredskapstankegang, så legger vi til rette for effektiv krisehåndtering fra de myndigheter som har et ansvar innenfor det.

Grunnen til at man setter dette i en helhetlig kontekst og sirkel, er at tiltakene er gjensidig avhengig av hverandre og påvirker hverandre. Vi trenger ikke et godt system for varsling hvis vi ikke har tilfluktsrom som man kan bruke hvis man får et varsel og må gå i tilfluktsrom. Hvis vi planlegger en evakuering til et område hvor det ikke er tilstrekkelig helsetjeneste for å ivareta de som blir evakuert dit, så setter vi oss selv i en veldig vanskelig situasjon. Det er med andre ord viktig at man jobber sammen for å se helheten, og for at disse tiltakene skal styrke hverandre og gjøre hverandre robust.

Avslutningsvis vil jeg gå litt mer konkret inn på hvordan Sivilforsvaret tilnærmer seg denne dreiningen til mer fokus på sivilbeskyttelse. Nødvarsel, som nå har blitt etablert som et system som politiet kan bruke for å varsle befolkning i kriser og i fred, skal også Sivilforsvaret kunne bruke som et supplerende varslingsystem til våre tyfonanlegg hvis vi trenger å varsle en sivilbefolkning i krig. Dette øker robustheten og redundansen i befolknings-varslingsystemene betraktelig.

Videre kan det hende vi bør se på om dagens tyfonanlegg, som testes to ganger i året, er plassert akkurat der de bør være plassert i dagens samfunnsstruktur. Har vi fanget opp de demografiske utviklingene som har skjedd siden de ble plassert ut for stort sett over 30 år siden? Når det gjelder evakuering i krig, hadde vi tidligere krigsutflyttingsplaner som lå helt klare. Disse har vi sett lite på etter den kalde krigens slutt.

Et annet viktig eksempel på det Sivilforsvarets jobber med, er steder å søke tilflukt. Tilfluktsrom er etablerte beskyttelsesrom, og en av flere måter vi kan sørge for at befolkning er på trygge steder. Dersom det er krig i Norge, vil det kunne være aktuelt å evakuere deler av befolkningen til tryggere områder. Da vil kanskje de som trengs for å drive samfunnet videre være de som trenger tilfluktsrom ved fare for luftangrep.



Avslutningsvis vil jeg nevne at regjeringen har varslet at det kommer en ny totalberedskapsmelding, forhåpentligvis i løpet av høsten. Vi er veldig spente på hvilken retning de vil ta oss, og hvordan de ønsker at vi skal jobbe videre med dette i tiden vi lever i.

## Forsvarets planverk og beskyttelse av sivile

*Stein Westlye Johannesen (Forsvarsstaben)*

Jeg er bedt om å bidra med noen betraktninger til hvordan Forsvarets operative planverk skal sikre ivaretagelse av Norges folkerettslige forpliktelser, særlig med hensyn til egne sivile. Dette har to dimensjoner. Det ene er det vi gjør hver dag i fredstidforberedelser. Det andre er hva vi legger til rette for hva vi skal gjøre når striden er et faktum. Vår oppgave er å være klare på hvilke kapasiteter vi har, og hvordan vi fremstår for å avverge en krig. Dette er utgangspunktet vårt. I tillegg er arbeidet med å ivareta våre folkerettslige forpliktelser gjennom planverket en viktig del av disse forberedelsene. Som jeg skal komme tilbake til, er dette med på å vise at vi står fast ved «respekt, ansvar og mot».

I dagens krigføring er det dessverre slik at sivile i økende grad rammes av de væpnede konfliktene. Det er teknologi, det er bykrigføring, det er asymmetriske trusler. Det gjør det vanskelig å skille mellom det sivile og det militære, også for oss som skal legge forholdene til rette for vår operative virksomhet i rammen av totalforsvar og hvordan samfunnet skal understøtte våre operasjoner.

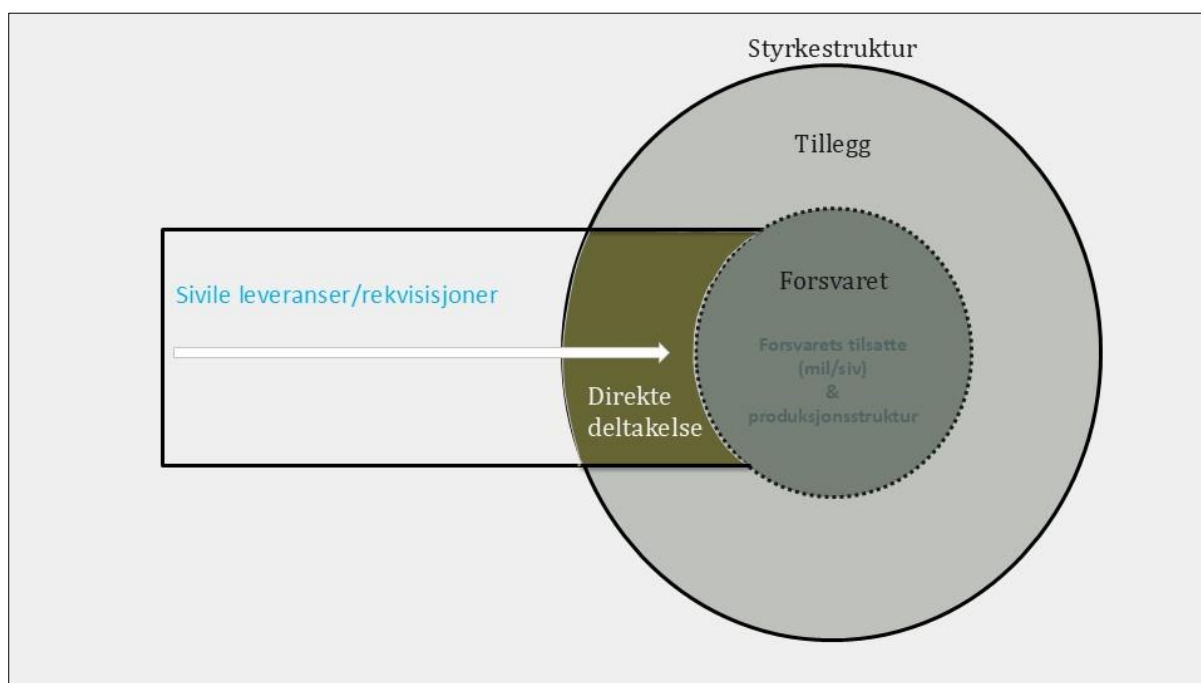
Noe av det vi har gjort, er at vi for en del år siden endret måten å tenke planverk på. Før hadde vi fredstidsplaner og krigstidsplaner. Vi skrev ting på norsk og var ikke så gode til å samarbeide med andre. Her er det nå gjort mye arbeid. Forrige forsvarssjef hadde en klar strategi for hvordan han ønsket å innrette virksomheten vår for særlig å møte det hybride rommet, hvor forholdet mellom det militære og det sivile er særlig utfordret, og hvor en motstander kan påvirke oss negativt. Da fikk vi til et planverk som går i faser og som er synkronisert med NATOs planverk, altså allierte som skal understøtte oss. Dette var første gangen vi som jurister fikk lov til å bidra til å lage stående engasjementsregler som dekker alle faser.

Planverket og engasjementsreglene er nå skrevet på engelsk. Dette er viktig fordi vi må kunne dele med andre. Vi må kunne dele våre folkerettslige forståelser med andre, og vi skal kunne virke sammen med hverandre. Vi må forstå rammene vi har i norsk lov, både i fredstid, i krisen og i konflikten, dersom den treffer oss, og vi er nødt til å kunne dele den informasjonen. Vi greier ikke å forsvare landet alene; vi må operere sammen med andre. Og på et eller annet tidspunkt settes kanskje norske styrker under en kommando av noe større, slik som NATO, og må kunne fungere i et større bilde.

Jeg er blitt bedt om å se på det som treffer oss på vår geografi, som er ganske stor, på sjøen og på landterritoriet, men vi må også ta inn over oss at hvis vi starter en operasjon i Norge, så kan vi nå ende i Finland. Da må vi sette opp systemet vårt til å ivareta den beskyttelsen hele veien. Dette inkluderer bruken av egne sivile når vi forflytter oss over landegrensene.

Et av de viktigste skillene i folkeretten og i krig, er skillet mellom stridende og sivile. Stortinget har bedt Forsvarsdepartementet om å se på hvordan vi innretter virksomheten vår, for eksempel strategiske anskaffelser i totalforsvaret, hvordan vi innretter vår indre struktur, og hvordan vi ivaretar beskyttelse av sivile. Formålet er å sikre at vi ikke innretter oss på en måte som gjør at vi ikke forholder oss riktig til folkeretten.

Etter første tilleggsprotokoll artikkel 36 har vi plikt til å gjøre vurderinger av nye våpen, såkalte artikkel 36-vurderinger. Men vi har også en plikt til å gjøre vurderinger av metoder vi anvender. Dette inkluderer for eksempel et logistikk-konsept. Et slik konsept kan gå ut på at vi skal bruke sivile, ved å inngå en kommersiell kontrakt eller vi kan rekvirere en virksomhet. Da må vi vurdere hvordan vi skal innrette dette for å sikre oss at vi greier å opprettholde et skille mellom de som har krav på beskyttelse, og de som vi forventer kan utsettes for en motstanders maktbruk. Dette har vi jobbet veldig mye med, og Forsvarsdepartementet har i de senere år også gitt oss presiseringer av de aktuelle rettslige rammene. Vi jobber fortsatt med å lage en klar policy for blant annet strategiske anskaffelser.



Et av spørsmålene det reiser er hva slags vurdering det er Forsvaret må gjøre og hvordan vi legger forholdene til rette for det. Forsvarssjefen utga derfor den 1. oktober et konsept for sivile leveranser. Deler av konseptet kan oppsummeres av illustrasjonen over. Hvordan sikrer vi at vi i tråd med norsk lovgivning – som for oss i denne sammenhengen er forsvarsloven – at de som vi vurderer som direkte deltakere i konflikter, blir innlemmet i våre styrker? For vi kan ikke bruke sivile på en måte som gjør at de blir lovlige mål, men ikke har rett til å delta i fiendtlighetene selv. Vi kan heller ikke utsette sivilbefolkningen for økt risiko ved å bruke deler av dem til militære formål slik at distinksjonsprinsippet utvannes. Slike personer må enten være militære eller gjøres militære, slik at de er i uniform og har nødvendig opplæring. Hvordan sikrer vi at vi gjør dette og har de kriteriene som er nødvendige? Det er mange utfordringer rundt dette: alder, har de hatt tjeneste før, kan vi

binde oss med kontrakt, osv. Dette er den praktiske tilnærmingen vi er nødt til å gjøre for å sikre oss at de innlemmes i vår styrkestruktur.

Og så er det den indre sirkelen. Forsvaret i dag består av både militære og sivile, og vi må ha en plan for hvordan vi skal sikre at alle Forsvaret trenger når krigen er et faktum, gjøres til militære, og hvordan vi sikrer at de andre reiser hjem. Og at vi har et minimum av det som er sivile som skal følge de stridende, med den risikoen det innebærer for dem.

Dette er kjernen i konsept for bruk av sivile, som altså er basert på en artikkel 36-vurdering av konseptet. Det er lettere å gjøre en vurdering av våpen enn det er å gjøre en vurdering av en metode, men vi gjør en god del metodevurderinger også. Når vi skal inngå en kontrakt, må vi se hvordan vi skal innrette denne kontrakten slik at vi forholder oss til folkeretten og nasjonalretten. Og det er det dette konseptet et eksempel på.

Det ble pekt på noe i innledningen her om dette med hemmelighold rundt planer og hvordan vi gjør dette. Men et betydelig antall liaisons fra det sivile samfunn inne i vårt operative hovedkvarter. Det er der man sikrer at alt det som skjer er forsvarlig koordinert. At vi sikrer at vi har disse skillene som vi mener er helt nødvendig.

Når det gjelder innretningen vår på selve planverket, vil jeg fremheve dette med engasjementsregler eller «ROE». Engasjementsreglene er på en måte noe som må gjennomsyre oss fra fredstid til krig, og den må være implementert i planverket. Som nevnt er de skrevet på engelsk, inkludert det som reflekterer norsk lov. Engasjementsreglene gir en helhetlig tilnærming til hvordan vi engasjerer mål, hva vi gjør, hvordan vi identifiserer ting, hvordan vi skiller det militære fra det sivile, hvordan vi sikrer oss at militære mål er militære mål, og at vi motvirker unødig sivil skade i vår virksomhet.

Min erfaring som operativ jurist er at dette er noe av det viktigste av det vi har gjort.

Engasjementsreglene skal reflektere både våre operative behov, de politiske føringene – for det er viktig også å ha politisk kontroll med hva vi driver med – og de rettslige rammene som setter venstre og høyre for hva vi kan gjøre. Noen sier at engasjementsregler ikke er så aktuelle for krig, men det stemmer ikke. For engasjementsregler er også kontrolltiltak. Vi ønsker å de-eskalere så mye som mulig, vi ønsker å styre ting i en retning som sikrer at vi oppnår militære effekter, og samtidig – i denne sammenhengen her – at vi beskytter sivile.

Maktbruk kan være både forhåndsplanlagt mot godkjente mål og ting som skjer mer dynamisk, mot oppdukkende mål. Det krever at vi har gode mekanismer for hvordan vi kontrollerer maktbruken og ivaretar forpliktelsene til å beskytte sivile. Det er blant annet dette planverket vårt sikrer, og planverket vårt revideres jevnlig.

Avslutningsvis vil jeg nevne at vi jobber med å ferdigstille ny manual i krigens folkerett. Den forrige manualen kom ut i 2013. Vi brukte en del tid på å komme i mål, og den skulle vært i mål før. Derfor sa Forsvarssjefen til FST juridisk enhet at han vil ha dette gjennom nå. Vi la en veldig ambisiøs plan med Forsvarets Høgskole og Forsvarsdepartementet for å få et resultat, og det hadde vi i juni. Etter det har vi brukt litt tid på å få dette inn i en form, og vi håper å kunne publisere manualen innen kort tid, i det minste som en digital versjon i første omgang. Manualen gir viktige føringer for Forsvarets personell og soldater på hvordan krigens folkerett skal tolkes og anvendes.

# Den folkerettslige plikten til beskyttelse av egne sivile

Cecilie Hellestveit (Folkerettsinstituttet)

Temaet er den juridiske plikten til beskyttelse av egne sivile på eget territorium. Jeg vil bruke tre eksempler for å illustrere hvordan dette fungerer i praksis.

Humanitærretten blir gjerne fremstilt som siviliserte nasjoners evne og vilje til å beskytte sivile. Altså det humanitære imperativ omsatt i rettslige plikter. Etter hvert som man graver seg ned i materien av humanitærrettens traktater og statspraksis forstår man imidlertid at disse reglene også har en militær funksjon.

Påstanden er at samtlige folkerettslige regler for stridighetene, har en viss verdi for de militære aktørene. Hvis de ikke har det, vil de sjelden bli respektert, ettersom humanitærretten først og fremst er regler som skal håndheves av de stridende partene, før og under striden.

Når vi taler om folkerettslige regler som omhandler forholdsregler under krigføringen, er det tre ulike folkerettslige regelsett som kommer til anvendelse.

**Det første regelsettet** gjelder de skarpe reglene, kodifisert i Første tilleggsprotokoll artikkel 57 («precautions in attack»). Dette er reglene om forholdsregler i angrep og handler om behandling av fiendens sivile i forbindelse med slike angrep. En part som begår kvalifiserte brudd på disse reglene, vil gjøre seg skyldig i alvorlige brudd («grave breaches»),<sup>1</sup> og krigsforbrytelser.<sup>2</sup>

**Det andre regelsettet** omhandler forholdsregler ved forsvar («precautions against the effects of attacks») og er kodifisert i Første tilleggsprotokoll artikkel 58. Reglene handler om hvordan du selv legger til rette for at ditt eget samfunn skal skånes i krigen. Om disse reglene brytes, blir man ikke normalt krigsforbryter. Da kreves det at linjen til fienden krysses for eksempel gjennom at man bruker fiendens sivile eller krigsofre til å immunisere egne militære mål. I noen svært få situasjoner kan man bli krigsforbryter gjennom måten man tar forholdsregler i forsvar, men normalt vil det her være snakk om brudd på humanitærretten, og ikke kvalifiserte brudd (grave breaches) eller krigsforbrytelser. Snarere er disse reglene en invitasjon til samfunn om å innrette egne samfunn slik at man reduserer effekten av krigføringen på egne sivile og egen sivil infrastruktur. Det er egentlig en invitasjon til både militære og sivile samfunnsaktører, til å bestemme hvor store deler av samfunnet som skal skånes i krig.

Måten man gjør dette på, betyr ikke at angriperens plikter endrer seg. Men i praksis vil det påvirke hvordan ens eget samfunn blir rammet av en væpnet konflikt. Som alle her vet, kommer Norge aldri til selv å velge å havne i en slik situasjon. Reglene om forholdsregler i forsvar er en invitasjon til å verne de aller bakerste rekkene i samfunnet vårt. Det er temaet her. For plutselig innser vi at de reglene vi har tenkt skal gjelde for afghanere og alle andre – som Gazas innbyggere og libanesere, israelere, jemenitter eller kongolesere ... – de skal vi plutselig snu og tenke: «men hva hvis det skjer her?». Da må vi være klar over hva disse reglene egentlig er og går ut på. Innenfor humanitærretten

<sup>1</sup> Første tilleggsprotokoll artikkel 85(3) a til d.

<sup>2</sup> Roma statuttene artikkel 8(2) b) i) til v) og ix).

er TPI artikkel 58 en invitasjon til å sikre så store deler av ens eget samfunn som mulig; før og under krigen.

**Det tredje regelsettet** er menneskerettighetene. For å ivareta sine menneskerettighetsforpliktelser til å sikre norske liv, er norske myndigheter forventet å ha gode planer for å evakuere sivilbefolkningen, og ha alle disse folkerettslige reglene på stell. Dersom norske myndigheter bryter med forholdsreglene i forsvar i humanitærretten, vil de raskt stå i fare for å bryte menneskerettighetene. Gjerne på en systematisk måte.

Dersom myndighetene utnytter dette for å gjøre det vanskeligere for angriperen å faktisk føre sin krig, misbruker de egen sivilbefolkning for å verne militære mål. Det vil i gitte tilfeller kunne klassifiseres som forbrytelser mot menneskeheten, som også er en form for internasjonale forbrytelser, men altså ikke nødvendigvis krigsforbrytelser.<sup>3</sup> Angrepene vil være folkerettsbrudd, men ansvaret for folkerettsbruddet vil hvile hos andre enn fienden som angriper – det vil hvile hos myndighetene som har valgt å *ikke* ta forholdsregler i forsvar og dermed bevisst eksponerer sivilbefolkningen sin på måter som kan anses som systematiske.

Humanitærrettens plikt om forhåndsreglene i forsvar, altså denne invitasjonen til å skåne eget samfunn, er regulert i første tilleggsprotokoll artikkel 58, men er også sedvanerett. Dermed gjelderplikten for absolutt alle parter i væpnet konflikt, inkludert stater som ikke har ratifisert første tilleggsprotokoll. Plikten gjelder for *alle typer parter*, statlige eller ikke-statlige aktører, og *i alle typer konflikter*: internasjonale konflikter, ikke-internasjonale konflikter, både fellesartikkel 3, andre tilleggsprotokoll og militær okkupasjon.

Enkelte forbud mot våpen kan også avledes av plikten til forholdsregler i angrep og forsvar, bl.a. et forbud mot våpen som gjør det umulig for partene å ivareta plikten til forholdsregler nedfelt i CCW-protokoll 2.<sup>4</sup> Dette kommer jeg tilbake til avslutningsvis.

**Gaza 2021.** La oss først se på Gaza. Ikke Gaza-krigen i 2024, for den vet jeg for lite om per i dag, i likhet, vil jeg tro, med samtlige i dette rommet. Etter erfaringene fra Gaza-krigen i 2021, har Israel valgt å hindre internasjonale rapportører og uavhengige journalister fra å slippe inn. Hamas, i kraft av å være styresmakter på Gaza, lar utvalgte aktører komme inn, men det er meget streng kontroll med hva de rapporterer. Derfor kan jeg ikke vite hva som egentlig har foregått på Gaza. Jeg ser effektene. De er helt rystende. Der er jeg enig med den kinesiske presidenten som har uttalt at enhver sivilisasjon som tillater slike effekter av krigføring, knapt kan kalle seg en sivilisasjon. Men det er et annet tema.

I 2021 ble Hamas anklaget for å utnytte sin egen sivile infrastruktur for å hindre angrep mot enkelte militære mål. Under og etter den tre uker lange krigen, som foregikk med luftmakt, fikk publikum tilgang til bilder og video som ble mer eller mindre verifisert etter krigen. Reaksjonene var påstander om at «Hamas begikk krigsforbrytelser fordi de bruke palestinske sivile som menneskelige skjold». Denne praksisen påvirker *ikke* Israels plikt til forholdsregel ved angrep, men vil gjerne heve terskelen for om /når Israel angriper, og dermed faktisk endre hvordan Israel driver med sin krigføring. Hamas bryter da med plikten under humanitærretten til forholdsregler i forsvar, og *eksponerer* egne sivile.

---

<sup>3</sup> Roma statuttene for den internasjonale straffedomstolen i Haag artikkel 7 (2) a) rfr. (1): «any civilian population».

<sup>4</sup> Rammekonvensjonen for visse konvensjonelle våpen (forkortet CCW), reforhandlet protokoll II. Det er den eneste av CCW-protokollene som kommer til anvendelse uavhengig av klassifisering av konflikt.

Det er ikke en krigsforbrytelse, men det kan være et humanitærets brudd. Det er også et brudd på menneskerettighetsforpliktelsene til Hamas, som er fungerende styresmakt på Gaza. Og dersom politikken er systematisk og alvorlig, og ikke minst dersom Hamas eksponerer utvalgte deler av sivilbefolkningen på Gaza, for eksempel sivile som egentlig er motstandere av Hamas, da er vi over i en annen, veldig mye mer alvorlig kategori. Dette er heller ikke *krigsforbrytelser* (fordi det ikke er overgrep mot den andre parten eller dens stridende/sivile), men det kan likevel kvalifisere som forbrytelser mot menneskeheten.

**Ukraina 2023.** I august 2022 publiserte den internasjonale menneskerettighetsorganisasjonen Amnesty International en rapport om ukrainske styrker og hvordan de ivaretok sine plikter til forholdsregler i forsvar i nærheten av frontlinjene i Øst-Ukraina. Dette var etter at Ukraina hadde drevet russiske invasjonstyrker ut fra Vest-Ukraina, og Russland konsentrerte sin invasjonssinnsats langs en ekstremt lang, men noenlunde statisk frontlinje i Øst-Ukraina.

I rapporten skrev Amnesty at ukrainske styrker i nærheten av frontlinjen benyttet ukrainske sivile boligområder til utskyting av missiler. Det var fortsatt en del sivile som holdt til i området, selv om det var færre enn før invasjonen. Amnesty kritiserte den ukrainske praksisen og påstod at: *«Ukrainian forces have put civilians in harms way by establishing bases and operating weapon systems in populated residential areas, including in schools and hospitals, as they repel the Russian invasion. Such tactics violate international humanitarian law and endanger civilians, as they turn civilian objects into military targets.»*

Men er dette korrekt? Nei. Selv om ukrainske styrker plasserer militære mål i sivile områder innebærer ikke det i seg selv at de sivile objektene blir å regne som militære mål. Det de gjør, er å eksponere egne sivile og sivil infrastruktur for økt risiko for følgeskade, og potensielt gjøre sivil infrastruktur om til militære mål som flerbruksinfrastruktur. Her ligger den store utfordringen. Hvis du velger å ikke ha dine sysaker i orden i forhold til forholdsregler i forsvar, så risikerer du at fienden antar at din sivile infrastruktur brukes militært. Da vil fienden anse denne infrastrukturen som et militært mål.

I Ukraina skjedde følgende: på dag én av invasjonen gikk president Zelenskij ut og oppfordret alle ukrainere til å bruke sine (private) mobiltelefoner til å rapportere om russiske troppeforflytninger. Dette kan kanskje utgjøre spontan motstand (levee en masse) med de særreglene og rettighetene som følger av slik klassifisering, men det er uansett klart at mobiltelefonnettet da benyttes til militære formål, og da vil angriperen gå etter det mobiltelefonnettet. Og hvis det er det samme mobiltelefonnettet hvor du har etablert din sivile varslingsfunksjon, da er det ditt problem. Amnesty rapporten talte heller ikke om krigsforbrytelser, men om at ukrainerne eksponerte egne sivile.

Grunnen til at det ble så mye bråk rundt Amnesty-rapporten var delvis at Ukraina mente at man ikke skulle se på dette, gitt at det var en legitim forsvarskrig mot russisk aggresjon. Den egentlige grunnen til kontroversene internasjonalt, lå likevel et annet sted. Amnesty International har også skrevet rapporter om krigføring mellom Israel og Hamas på Gaza. Dersom samme vurdering som Amnesty la til grunn i Ukraina i 2022 skulle overføres til Gaza, var oppfatningen at det ville ramme palestinerne hardt ved neste krig på Gaza.

**Libanon 2024.** Avslutningsvis vil jeg kommentere Libanon og personsøkerangrepet. Det er ikke noe tvil om at angrepet var rettet mot et militært mål. Forutsatt at Israel sto bak angrepet, var personsøkerangrepet et militært angrep mot et militært mål i en pågående væpnet konflikt mellom

Israel og Hizbollah. Og Israel har undertegnet CCW protokoll 2, den eneste CCW- protokollen som gjelder i alle typer væpnede konflikter.<sup>5</sup>

CCW protokoll 2 regulerer bruken av miner, minefeller og andre innretninger med eksplosiver. Protokollen forbyr blant annet plassering av eksplosiver i «apparently harmless portable objects».<sup>6</sup> Noen stater, bl.a. amerikanerne, mener at også militære gjenstander som motstanderen ikke vet inneholder eksplosiver, vil være brudd på forbudet. Hensikten bak forbudet illustreres godt gjennom personsøkerangrepet. Dersom du er Hizbollah-medlem og går rundt med en personsøker som har blitt tuklet med, så *vet du ikke* at det er et våpen. Effekten er for det første at de israelske angriperne ikke aner hvor disse personsøkerne er når de eksploderer. De har ingen praktisk mulighet til å foreta forholdsregler i angrep som de er forpliktet til under artikkel 57. Den andre effekten er at når militær infrastruktur utnyttes på en måte som *gjør* at den forsvarende part Hizbollah *ikke vet* at det er et våpen, vil Hizbollah ikke ha mulighet til å ta forholdsregler i forsvar under artikkel 58. Da kolliderer hele systemet som humanitærretten forutsetter med forholdsregler i angrep og forsvar, og som muliggjør distinksjon mellom militære mål og sivile personer og sivil infrastruktur på slagmarken. Det er hovedgrunnen til at personsøkerangrepet trolig benyttet et ulovlig stridsmiddel.

---

<sup>5</sup> CCW, reforhandlet protokoll II, artikkel 1(2).

<sup>6</sup> CCW, reforhandlet protokoll II, artikkel 7(2).

# Del 2: Hvordan beskytte sivile ved angrep på militære mål?

## Innledende kommentarer

*Camilla G. Cooper (Forsvarets høgskole)*

Tema for dette panelet er: Hvordan beskytte sivile ved angrep på militære mål? Dette er et spørsmål som opptar veldig mange, særlig etter eskaleringen av konflikten i Midtøsten. De sivile tapene har vært helt enorme, og det er hjerteskjærende bilder i alle media. Det har kanskje overrasket noen at krig er like brutalt i dag som det alltid har vært, selv med teknologisk utviklede stater involvert. Og mange spør seg om dette kan være lovlig. Hensikten i dag er ikke å vurdere lovligheten av konkrete situasjoner eller pågående konflikter, men å øke forståelsen for de rettslige rammene som er mest aktuelle. Vi hørte i forrige panel hva partene er forpliktet til å gjøre overfor egen sivilbefolkning, nå skal vi høre mer om hva som er forventet av partene i forbindelse med angrep, overfor motstanderens sivilbefolkning. Og som bestemmelsene omtalt i panel 1, er også dette sedvanerett og gjeldende for alle.

Partene er forpliktet til å gjennomføre sine operasjoner på en måte som skåner sivilbefolkningen i størst mulig grad, eller som det står i traktaten: det skal tas kontinuerlig omsorg for å skåne sivilbefolkningen, sivilpersoner og sivile gjenstander.

Ved gjennomføring av angrep, er partene først og fremst forpliktet til å gjøre det som er praktisk mulig for å forsikre seg om at de kun retter angrep mot lovlige mål. De skal også gjøre det som er praktisk mulig for å velge angrepsmidler og angrepsmetoder med sikte på å redusere risikoen for utilsiktede sivile tap. Her ligger det da også et implisitt krav om å vurdere risikoen for sivile følgetap ved ethvert angrep. Videre skal de avstå fra å beslutte å gjennomføre et angrep som forventes å bryte proporsjonalitetsprinsippet, det vil si, angrep som forventes å forårsake for omfattende sivil følgeskade sett opp mot den militære fordelene angrepet forventes å oppnå.

Kravene til gjennomføring av angrep er med andre ord høye, og det stopper ikke her. Selv et angrep som på planleggings- og beslutningsstadiet fremstod som lovlig, vil måtte avlyses eller utsettes dersom det blir klart at det bryter med kravene til distinksjon eller proporsjonalitet. Og det er krav om å gi effektiv forhåndsvarsling om angrep som kan berøre sivilbefolkningen, med mindre omstendighetene ikke tillater dette.

Så hvorfor ender vi likevel opp med at sivile blir tilfeldige ofre i krig? Det er lett å tenke at det er fordi disse reglene brytes over en lav sko, men det svaret blir for lett. For mange land prøver faktisk å følge disse reglene, og det utvikles teknologi, prosedyrer og kontrollmekanismer som skal sikre at riktig vurderinger blir foretatt og at ulovlige angrep unngås.

Det er flere årsaker til at sivile likevel blir skadelidende. Det kan være menneskelige feil knyttet til identifisering av mål, til avklaring av sivils tilstedeværelse, eller mangelfull tilpassing av våpen eller ammunisjon. Det kan også være personer som ikke tåler presset av den vanskelige situasjonen de står i og handler ut fra hevn, frykt eller andre følelser som overstyrer viljen til å holde seg innenfor



reglene. En annen årsak kan være Krigens kaotiske natur i seg selv – det som ofte refereres til som the fog of war. Det er ofte vanskelig, og tidvis umulig, å ha all informasjon om en situasjon. Mål feilidentifiseres, eller det kan være sivile i område som man ikke visste var der.

Reglene er utformet til å reflektere disse realitetene. Som nevnt krever reglene i krigens folkerett at partene gjør det som er praktisk mulig for å identifisere mål og unngå følgetap, men det kreves altså ikke at de skal gjøre det som er praktisk umulig – det er snakk om det som er realistisk og gjennomførbart, basert på informasjonen som var tilgjengelig på angrepstidspunktet.

En del av reglene i krigens folkerett beskriver med andre ord hvor langt partene er forventet å strekke seg for å beskytte sivile. Og vi skal blant annet få høre fra to offiserer hvordan Forsvaret jobber for å gjøre det som er praktisk mulig for å skåne sivile. Den ene fra et teknologisk perspektiv, og den andre fra konvensjonell krig i Afghanistan.

Som vi skal høre mer om, setter krigens folkerett ikke bare standarden for hvilke forholdsregler partene skal ta i forbindelse med angrep, det er også flere absolutte forbud – som forbudet mot å gjennomføre angrep som forventes å bryte distinksjons- eller proporsjonalitetsprinsippet.

Det er viktig at brudd på disse kjernereglene straffefølges slik at det får konsekvenser både for personene og staten involvert, men dette kan ta tid, og vil ikke gi sivilbefolkningen økt beskyttelse mer generelt. Et mer effektivt tiltak for å forbedre vilkårene til sivile i krig ville vært å endre reglene slik at de blir strengere. Men dette krever at nok stater samtykker, og vil også kunne ta tid. En utvikling som kan startes allerede i dag, derimot, er å heve standarden for hva som forventes og hva som er mulig å gjøre i vurderingen av hva praktisk mulige forholdsregler innebærer. Det har de siste årene kommet flere politiske erklæringer som går nettopp ut på å heve standarden. I tillegg jobber stater til enhver tid med å utvikle smartere og mer presise våpen.

Og smartere og mer presise våpen er tema for første del av dette panelet: mer konkret, stater utvikling innen KI og autonomi til bruk i militære operasjoner. Teknologisk utvikling er ment å gjøre militære styrker bedre – både bedre i stand til å utføre egne oppgaver og ivareta eget personell, men også i bedre stand til å krige på en måte som skåner sivilbefolkningen i størst mulig grad. Samtidig er mange bekymret for at maskiner skal ta beslutning over liv og død og at det skal bli vanskelig å holde noen ansvarlig for maktbruken. For å belyse to perspektiver av debattene knyttet til KI og autonomi, har vi med oss oblt Stig Tore Aanø, som forsker blant annet på militærmakt, teknologi og innovasjon, og sjefsjurist for internasjonal humanitær rett i Røde Kors, Tobias Kohler. De utgjør altså første del av panel 2.

Men selv om forbudene er absolutte, er de ofte vanskelig å anvende i praksis, særlig når krigføringen pågår i tett befolkede områder. Dette er tema for andre del av dette panelet. Der er det vanskelig å holde de sivile unna kamphandlingene, det kan være vanskelig å vite hvem som er sivil og hvem som er stridende, særlig om de stridende ikke går i uniform, og det er vanskelig å vurdere risikoen for sivile tap. Vi er veldig takknemlig for at Sigrid Redse Johansen, Norges siste GA og nå førstestatsadvokat, har sagt ja til å stille på Folkerettskonferansen igjen, nå for å belyse hvordan krig i byer utfordrer proporsjonalitetsvurderingen. Etter det er vi så heldig å ha med oss Forsvarets sjefssersjant Rune Wenneberg, som har erfaring med nettopp denne typen vurderinger som militær sjef i Afghanistan. Rune vil gi oss noen eksempler på hvordan militære styrker jobber for å beskytte sivile under kamp, slik at også dere uten operativ erfaring kan forstå kompleksiteten på bakken.

Utfordringene knyttet til krig i sivilbefolkede områder har vært på agendaen i flere år nå, og mange har jobbet for å forbedre beskyttelsen av sivile. Et av disse tiltakene er det som kalles EWIPA, som står for Explosive Weapons in Populated Areas, og det er naturligvis da snakk om å begrense slik bruk. For å belyse denne politiske erklæringen har vi med oss den i Norge som sannsynligvis har jobbet lengst og mest med tema, Rasmus Wesche fra Norsk Folkehjelp.

## Bruk av KI og autonomi i militære operasjoner

*Stig Tore Aanø (Forsvarets høyskole)*

Jeg står her og ser utfordringer fra et perspektiv der teknologien er der for å løse problemer. Samtidig er det noe i teknologiutviklingen som vi ser nå som kan være litt krevende å tenke litt rundt. Det er det forholdet at nå begynner maskiner å bevege seg inn på områder som har vært eksplosive for oss mennesker. Denne frykten har ikke tiltalt noe de siste årene. Den har eksistert i populærkulturen i 150 år, allerede 1852 da Samuel Butler skrev om et samfunn der man la et forbud mot alle maskiner av frykt for at de ville erstatte mennesker. Så frykten for disse maskinene som vi tror kommer, den kan spores helt tilbake til den industrielle revolusjonen.

De siste 60 årene har vitenskapen også, med litt vekslende intensitet, hatt stor tro på at nå er vi på terskelen til at kunstig intelligens er her. Og den vil da antageligvis overgå oss mennesker. Selv om de fleste av oss ser dette, så er det annerledes nå. Er vi endelig i ferd med å passere denne terskelen? Vil disse maskinene begynne å ta over på områder som har vært eksklusive for mennesker? Jeg mener antageligvis at vi er der nå.

Mange av dere er jo kjent med denne KI-tjenesten som heter ChatGPT. Den erverva én million brukere på fem dager. Det var ny rekord med ganske stor margin. Den gamle rekorden var det Instagram som hadde som brukte 75 dager på det samme. Så det sier noe om interessen for denne teknologien her også i samfunnet for øvrig. Vi har sett de siste syv årene at denne teknologien har hatt ganske stor fremgang, kontinuerlig fortsatt den samme fremgangen.

Hvis vi ser på den første grafen her så er det noen av de indikatorene, noen av driverne, som viser at dette beveger seg. Helt til venstre ser dere en oversikt over forskningsartikler som publiseres på temaet. Det er to land som kommer veldig tydelig fram, som driver mye forskning og publisering. Det er Kina og USA. Her ser dere at Kina forsker en god del mer på dette enn det USA gjør. Og da har vi på en måte allerede der kanskje en sånn følelse av at det kan være et kappløp på gang på det området der.

Mens på den neste så ser vi hvordan store firmaer investerer i den teknologien her. Og der ser vi at USA har en stor ledelse. Det er ikke sikkert Kina har ledelse på dette området. Det kan være at den forskningen skjer i konteksten av store amerikanske firmaer.

All denne tiden med investeringer, hva har det ført til så langt? Vel, kanskje først til høyre her, så ser dere at noen områder der mennesker har vært eksklusive i det å utøve dette håndverket, der har kunstig intelligens, maskinlæringsmodeller, nå passert det som vanlige mennesker yter evne av.

Så det å tyde håndskrift, som egentlig er en ganske krevende ting, der har kunstig intelligens forbigått oss. Det samme gjelder talegjenkjenning. Billedgjenkjenning, som er spesielt interessant kanskje i en militær kontekst der vi alltid er opptatt av å etablere situasjonsforståelse. Og dette med leseforståelse og språkforståelse er et domene som har vært helt eksklusivt for mennesker. Der har vi på en måte en konkurrent som objektivt sett presterer bedre en gjennomsnittsmennesket. Dette skaper gode forventninger.

Hva skal vi bruke det til? De militære organisasjonenes hovedformål er å avskrekke krig. Det å avskrekke krig har en egen logikk. Det skjer først og fremst ved å overbevise en mulig motstander om at kostnadene de blir påført ved å iverksette et militært angrep, er større enn den potensielle gevinsten de kunne håpe på å oppnå. Så med å bygge militære organisasjoner, er det største formålet å hindre at krigen i det hele tatt skjer.

En troverdig avstøttingsstrategi krever dermed en troverdig evne til å påføre tap. Og for et lite land som Norge betyr det at teknologier som KI og autonomi, det kan være viktige bidragsytere og kompensere for at vi er et relativt lite land med et lite antall folk. Så dermed blir også slike typer teknologier interessante i en sãnn strategisk kontekst.

Med litt andre ord er fredens logikk delvis basert på en evne til å skape ubehag hos en mulig motstander som har onde hensikter, og det vil nødvendigvis kreve at utviklingen av våpenteknologien er ubehagelig å tenke på. Og det er jo noe som passer godt for autonomi og sãnne plattformer som nå.

Krigen i Ukraina fungerer som et laboratorium hvor krigen stadig er i utvikling. Selv om autonome våpen ikke har fått noen fremtredende rolle i Ukraina så langt, så har vi sett at menneskestyrte droner har vokst frem og står akkurat nå for omtrent to tredjedeler av tapspåføringen Ukraina har overfor Russland.

De av oss som har sett på videoer for denne nye typen krigføring, opplever nært krigens brutalitet. Og den er det ganske tydelig ikke begrenses selv om det er mennesker som i dag fortsatt opererer disse ubemannede plattformene.

Det er kanskje fristende å konkludere med at fjernstyrt krig skaper råskap, men krig har alltid vært preget av ekstrem vold. Det er en del av krigens iboende natur, selv med de enkleste våpen. Noen historiske eksempler på det er at et av de blodigste slagene som noensinne er gjennomført, ble kjempet under den andre punerkrigen. Der gikk det med ca. 60 000 mennesker på én dag. Det ville vært veldig oppsiktsvekkende selv i dag.

Et av de verste overgrepene gjort mot en sivilbefolkning var det japanske soldater som stod for i den kinesiske byen Mianyang i 1937, der opptil 300 000 mennesker ble mishandlet og drept over noen uker. Så historien viser at menneskets nærvær og beslutningstaking ikke nødvendigvis begrenser menneskelig lidelse i krig.

Så da er spørsmålet: vil fremveksten av kunstig intelligens og autonome våpensystemer ytterligere forverre dette ganske dystre bildet, eller er det en mulighet for at det faktisk kan bidra til å gjøre det litt bedre?

For rundt 40 år siden formulerte historikeren Melvin Kranzberg det som omtales i dag som Kranzbergs lover, der hans første lov sier at teknologien er verken god eller ond; den er heller ikke

nøytral. Det Kranzberg mente her det er at for å vurdere teknologien i et moralsk perspektiv, så må vi se den i sammenhengen med det miljøet den er en del av. I det tilfellet her så burde vi vurdere den i en militær systemisk kontekst. Og da vil jeg trekke frem to perspektiver som ofte blir diskutert i den sammenhengen her og denne debatten. Det er dette med hvem som har ansvar for de handlingene som blir begått av autonome systemer. Det andre prinsippet er distinksjonsprinsippet – evnen til å skille mellom lovlige stridende og sivile som skal beskyttes i krig.

Ansvarsfordeling er nødvendig for å kunne sanksjonere på brudd mot krigens folkerett. Så hvordan kan vi ivareta dette i praksis?

Militære organisasjoner er helt prinsipielt hierarkiske, med tydelig ansvar hos kommanderende sjefer i hele hierarkiet. Disse lederne har ansvar for at makt blir brukt i tråd med krigens folkerett, uavhengig av våpenteknologien som benyttes.

For å utøve dette ansvaret, må personell være utdannet, trent og ha erfaring med det materiellet de bruker, slik at de kan gjøre disse vurderingene. Våpensystemene i seg selv har en eksplisitt organisasjonstilhørighet. De henger fast på en plass i dette hierarkiet, så det vil være en binding der mellom materiell, våpenteknologi, og hvor ansvaret hviler.

Det betyr at denne strukturen, den er skapt sånn at det skal være mulig å plassere et ansvar. Og at det her er sporbart. Så ansvar kan da la seg gjelde.

Men så er det neste spørsmålet som kanskje er litt mer krevende: hvordan kan vi holde et menneske ansvarlig for beslutninger som er tatt av et autonomt våpensystem? Svaret er at det er mennesker som vurderer hvilke avdelinger og våpensystemer som er egnet for ulike typer oppdrag. De klargjøres av mennesker, utplasseres og aktiveres. Dette er alt bevisste handlinger, valg som gjøres. Det er et resultat av en planlegging, og dermed kan også handlingene som følger av planleggingen også ansvarliggjøres. Dermed skaper ikke de autonome våpensystemene i seg selv et ansvarsgap.

Utfordringen er i anvendelsen. Hvor er de anvendbare og kan følge de reglene som ligger innenfor krigens folkerett. Og per i dag så finnes det jo ikke mye av disse typer våpensystemer. Og dette er jo problemstillinger som man må lære å uttrykke systemer for også.

En annen debatt som skal ta kjapt, er dette med distinksjonsprinsippet. Kan autonome systemer skille mellom lovlig stridende og sivile som skal beskyttes? Distinksjonen fokuserer ofte på om KI klarer å gjøre denne distinksjonen i komplekse miljøer. Her ser vi jo at allerede i 2017 så begynner man å kunne identifisere ting ganske bra. Men hva med komplekse operasjonsmiljøer som da vi ser i urban krigføring som vi har vært inni, der utfordringen allerede i dag er at sivile havner i kryssilden?

Litt av problemet i dag er at risikoen for soldater er veldig høy i et sånt operasjonsmiljø. Og beslutninger må oftere tas under betydelig stress. Det bidrar til at vi har en veldig dårlig statistikk på det her i dag. Hensikten med å innføre KI og autonome våpensystemer er ikke å bytte ut mennesket, men kanskje å hjelpe mennesket til å få rom til å ta bedre beslutninger.

Man kan sende fram et våpensystem, og det er ikke så dramatisk å ta tap mot andre systemer. Så man får på en måte en annen type risikobilde, og dermed kan slike systemer bidra til å gjøre bedre valg.

Avslutningsvis mener jeg at diskusjonen ofte preges av en status quo-bias, der mennesker tilskrives litt for mye humanisme og empati i krig. Jeg mener at empirien og historien ikke viser at det er

tilfellet alltid. Det har vi snakket om tidligere i dag. Dette bekreftes også av de pågående krigene i Europa og Midtøsten. Med en så dårlig status quo som vi har i dag, er det etter min vurdering rasjonelt, ikke bare det å tenke kritisk om denne teknologien og utviklingen, men også utforske hvilke muligheter om hvordan den kan bidra til å redusere menneskelig lidelse i krig. Jeg håper vi kan snakke mer om det nå etterpå.

## Det humanitærrettslige perspektivet på bruk av KI og autonomi i militære operasjoner

*Tobias Köhler (Norges Røde Kors)*

Utgangspunktet for denne presentasjonen vil være et humanitært syn på KI og militære operasjoner. Det vil si et Røde Kors-syn på temaet. Røde Kors jobber med å spre kunnskap om krigens folkerett for å bidra til best mulig etterlevelse nasjonalt, innenfor det mandatet vi har fått og dette gjelder også innen krigføringsmetoder og -midler.

Som forrige innleder, oblt. Stig Tore Aanø, påpeker, er ny teknologi verken god eller dårlig. Den er heller ikke nøytral. Det er måten teknologien brukes på som avgjør om den blir brukt i henhold til krigens folkerett eller ikke. For eksempel, hvis man velger å skyte et veldig presist missil på et sivilt objekt, begår du en veldig presis krigsforbrytelse, selv om missilet i seg selv er et lovlig våpen. Det viktigste utgangspunktet for oss i Røde Kors, er at ny teknologi må brukes og testes i henhold til krigens folkerett og i tråd med forpliktelsene etter artikkel 36. Krigens folkerett må derfor regulere også dette området.

Et annet viktig poeng jeg vil få frem, er at krigens folkerett i stor grad bygger på menneskelige vurderinger. Den er bygget på at det er mennesker som tar beslutninger, og som tar juridisk ansvar for disse beslutningene. Teknologi skal bidra til at vi blir bedre på å fatte beslutninger – det er jeg med på. Men jeg er mindre optimistisk til at KI kan uten videre gjøre det.

Med KI mener jeg – i vid forstand – maskiner og datamaskiner som jobber på en måte som kan løse problemer slik et menneske kan. Om det har noe med maskinlæring å gjøre, om det har noe med annen læring uten menneskelig tilsyn («unsupervised learning») å gjøre, må andre ta stilling til. Det er med andre ord ikke et Excel-ark med tre parametere og så ser man resultatet som er Røde Kors sin bekymring. Dette er komplekse systemer som skal kunne operere slik en menneskelig hjerne gjør.

Hva karakteriserer av denne teknologien som er relevant for krigføring? Den har ferdighet til å behandle store mengder informasjon veldig raskt. Den har mulighet til å se sammenhenger og mønstre veldig fort, med store mengder data. Hastighet er et stort argument i diskusjonene knyttet til bruk av autonomi og KI i militær sammenheng. Særlig i militære doktriner er dette et viktig argument for hvorfor man skal kunne bruke KI.

KI kan brukes på forskjellige områder, selv om hovedvekten her i dag ligger på våpen. Vi kunne også snakket om cyber, som er et interessant område å automatisere med KI-systemer. Det kan også brukes i beslutningssystemer, altså hvor menneske får støtte til å ta gode beslutninger.

Vi i Røde Kors mener at det finnes visse områder hvor vi allerede i dag kan si at det vil være vanskelig å bruke KI på en god og forsvarlig måte. Det har særlig å gjøre med det man kan kalle the fog of war, hvor systemer er komplekse, hvor avgjørelsen er veldig vanskelig å fatte og hvor de kan utvikle seg selv. I tillegg mener vi at KI er uegnet i diffuse og kontekstuelle situasjoner. Dette er ikke KI-systemer særlig egnet for å håndtere.

Jeg vil vise frem noen generelle utfordringer med KI i militære operasjoner. Det første har med uforutsigbarhet og forståelighet å gjøre. Så vidt jeg forstår teknologien, og som jeg ble forklart av folk som kan dette, så kan ikke mennesker forstå hvorfor resultatet blir som det blir. Den blir trent på et datasett. Den blir veldig god på det, rask på det, og hvis vi er enige med resultatet, synes vi at den har gjort en god jobb. Hvorfor den har endt opp med dette resultatet, kan vi i de aller fleste tilfeller ikke forklare. Det er fordi det er KI selv som skal utforske hvordan problemet skal løses. Dette byr på problemstillinger knyttet til plassering av ansvar. Det er en utfordring for de som skal utforme regler for bruk av KI. Det vil si, at dersom du har systemer som bidrar i en beslutning, og du baserer beslutningen på denne type informasjon, så kan du ikke forklare hvordan den kom frem til dette resultatet.

Det andre er «bias» – forutinntatte meninger eller fordommer. Dette er noe som ofte kommer opp i sammenheng med KI. Det finnes ikke data som ikke inkluderer en form for «bias». Vi er mennesker, og alle mennesker har forutinntatte meninger eller fordommer. All data vi skaper, har også «bias». Dette er det ikke mulig for maskinene å utrydde. Også de som jobber med å programmere og markere informasjon for å lære og trene opp maskiner, vil kunne preges av sine egne «bias».

Dette er et problem som fortsatt ikke er løst, og det ser ikke ut til at det finnes en enkel teknologisk løsning på det. Det kan føre til at det er veldig mye vi ikke vet om de dataene som har gått inn. Dette gjelder særlig alle detaljene i dataene og hvilke antagelser som er gjort under merkingen av dataene for å lære opp systemet.

Det tredje problemet jeg vil gå inn på, er forholdet mellom menneske og maskin.

Når mennesker samhandler med maskiner, oppstår det en del problemer. Dette er en kjent problemstilling vi kan spore kanskje helt tilbake til 60-tallet. Det har vist seg at dersom en maskin kommer med et forslag, så har vi en større tendens til å akseptere det. Vi tenker: Det er basert på algoritme, det er basert på matematikk og på ganske avanserte Excel-ark. Derfor tenker vi at dette må jo stemme.

Det innebærer også at vi lett vil akseptere beslutninger tatt av KI, særlig hvis vi er i pressede situasjoner. Som nevnt i panelinnledningen, vil soldater kunne stå i vanskelige situasjoner. De har kanskje ikke sovet bra, de kan ha mistet noen i avdelingen eller føle seg presset av kamphandlinger. Dersom de får forslag og veiledning av KI-systemet, er Røde Kors bekymret for at soldatene vil ha veldig lite mulighet til å vurdere om informasjonen de får er pålitelig, nettopp fordi vi har en tendens til å stole på maskiner foreslår. Hvis min bil sier: «Oljen må skiftes», hvem er jeg til å mene noe om det?

Et annet problem jeg vil trekke frem, er om bruken av maskiner skaper avstand som påvirker muligheten til å holde folk ansvarlig. Dersom et fly går ned og det er en forferdelig ulykke, kan det være en lettelse hvis vi lærer at det skjedde på grunn av en maskinfeil. Da har vi en forklaring. Vi kan skylde på maskinen.

I en krigens folkerettslige forstand – i en krigssituasjon – vil det å skylde på systemet kunne lage samme type avstand, i den forstand at vi kan si: «Men svaret jeg fikk av maskinen må jo være pålitelig. Det er jo ikke min feil at den har kommet med denne vurderingen. Da kan jeg ikke ta ansvar for det.». I tillegg er det ansett som «objektiv informasjon», ikke forstyrret av søvnløshet og av stress og den slags. Vi har tendens til å vise til at det var en objektiv avgjørelse av et system og at det dermed ikke har noe med meg å gjøre – selv om det er mennesker som rettslig sett bærer ansvaret.

Det siste temaet jeg vil gå inn på, er hastighet. Det er mange her som er veteraner fra Afghanistan, og som har lært seg og jobbet lenge med counter-insurgence-logikken. En del av denne logikken, som fremkommer i doktriner også fra NATO, er «strategic patience» og muligheten til å ta et skritt tilbake og ikke handle for raskt. Dette gir mulighet til å samle mer informasjon og gjøre mer for å beskytte sivile. Som beskrevet i NATOs Protection of Civilians Handbook: «When time is available to deliberately plan, discriminate and precisely target a force or object in accordance with the IHL principles the chances of CIVCAS (civilian casualties) are greatly minimized». Det snakkes ofte om at en viktig fordel med KI og autonomi er at det øker hastigheten. Men hvis vi bare øker hastigheten, tror jeg det er vanskelig å se at resultatene nødvendigvis blir så mye bedre.

Avslutningsvis vil jeg gjerne understreke to poeng. For Røde Kors er det viktig at vi anerkjenner at det ligger et stort potensial i KI-strategi for forsvarssektoren. Mange snakker også om potensialet for å redde menneskeliv og bli bedre til å beskytte sivile. Foreløpig har vi ikke sett så mye til dette på slagmarken.

Men selv om det ligger et stort potensial for forsvarssektoren i å bruke KI, må vi huske at teknologi må tjene mennesket. Vi er langsomme, beslutninger tar tid, og det er vanskelig å ta disse beslutningene. Vi kan ikke bli erstattet av KI her, og jeg tror teknologien må bli utformet på en måte som kan støtte mennesket.

Og til slutt – etikk. Det bor et menneskeverd i hver av oss, og også i fienden. Forsvaret er opptatt av verdier som respekt, ansvar og mot – som vi har hørt av andre innledere. Respekt i Forsvaret, og respekt for fienden, handler også om å anerkjenne menneskelighet i fienden. Det er et potensial for at bruk av KI og flere maskinstyrte systemer kan undergrave etikken. Det kan i hvert fall svekke menneskets handlekraft («human agency») i maktbruken, noe Røde Kors jobber for å opprettholde.

## Proporsjonalitetsvurderingen i tett befolkede områder

*Sigrud Redse Johansen (Riksadvokaten)*

Proporsjonalitetsvurderingen er den vurderingen som skal foretas av en militær sjef før et militært mål angripes. "Proporsjonalitetsprinsippet" er i virkeligheten et forbud mot en bestemt type vilkårlige angrep – nemlig angrep som må *antas å forårsake sivile følger som vil være for omfattende i relasjon til den forventede konkrete og direkte militære fordel*. I denne diskusjonen dreier det seg altså om angrep som er rettet mot et militært mål, men som likevel kan være ulovlige angrep.

Kjernen i vurderingen er når de forventede sivile tapene må antas å bli *for omfattende*? Hva betyr egentlig dette, ut over at det er en avveining mellom to størrelser som er ulike – altså militære fordeler på den ene siden og sivile tap og sivil skade på den andre siden? Skal man legge en rent språklig (eller kvasimatematisk) tolkning til grunn betyr dette at de militære fordelene må være minst like store som de sivile tapene, ellers er angrepet ulovlig. Dette utgangspunktet hjelper oss likevel ikke så mye på vei, for hvordan kan man sammenligne en militær fordel, som for eksempel å oppnå kontroll over et havneområde, eller å ødelegge militært samband, med et visst antall ødelagte hjem eller liv? At det er en sterkt skjønnspreget vurdering som ligger til grunn, trenger neppe fremheves. Men hvor er retningslinjene ved skjønnsutøvelsen? Hvor står det hvilke fordeler som veier tyngre enn andre? Hvor står det at en militær leder er veldig viktig, at ubåter er viktige å ødelegge, at samband er viktig å ta ut? Hvor står det at 200 sivile personer kan måtte bøte med livet for at *ett* viktig militært mål skal ødelegges? Eller står det at store tap aldri kan være lov? Finnes det militære mål som kan gjøre det lov å la 500 sivile bøte med livet? Når vil det være påkrevd å ikke la tapstallene overstige 20 eller 10 – eller 2?

Svaret står ingen steder. Det vil si, svaret står ikke i traktat. Det kan innarbeides tålegrenser for tillatte, forventede tap i militære instruksjoner og prosedyrer, men i traktaten selv finnes det strengt tatt ikke slike retningslinjer. Forbudet mot angrep som må antas å forårsake overdrevne sivile følgetap er selvsagt ingen tall-lek. Proporsjonalitetsprinsippet, som i artikkel 51 nr. 5 bokstav b ikke engang bruker ordet proporsjonalitet (fordi statene ikke ønsket det da regelen ble fremforhandlet på 1970-tallet), inneholder ingen detaljerte regler for hva som er militære fordeler eller hvilke sivile tap som vil kunne være for omfattende. Vi kan være enige om at noen militære mål er veldig viktige, såkalte høyverdimal, men hva så da? Hvor mange sivile betyr det?

Proporsjonalitetsprinsippet er satt særlig på spissen i enkelte sammenhenger. Her skal jeg fremheve angrep i tre typer av situasjoner: Angrep ved bruk av eksplosive våpen (i tettbebygde strøk), angrep mot kraftforsyning og angrep mot militære sjefer (enkeltpersoner).

Først nærmere om angrep ved bruk av eksplosive våpen. I praksis vil dette ofte dreie seg om bruk av artilleri. På den ene siden er artilleri et vanlig våpen, og et nyttig våpen. På den andre siden er artilleri et områdevåpen som etter sin natur vil kunne skape omfattende sivil følgeskade. FNs undersøkelseskommissjon for Ukraina undersøkte forut for sin rapport avgitt 15. mars 2023 blant annet 25 angrep med eksplosive våpen i tettbebygde strøk og slo fast at mange av dem var vilkårlige, idet angrepene var iverksatt på en slik måte at de ikke kunne rettes mot et spesifikt militært objekt eller på en slik måte at effektene av angrepene ikke kunne kontrolleres. Undersøkelseskommissjonen slo dernest fast at mange av angrepene var uproporsjonale, idet de var iverksatt tilsynelatende uten å se hen til sivil følgeskade.

Så over til angrep mot kraftforsyning. Anlegg som besørger kraftforsyning, utgjør ofte såkalte *dual use* objekter. Altså gjenstander som tjener både militære og sivile formål og dermed anses som lovlige militære mål i tråd med regelen i første tilleggsprotokoll artikkel 52 nr. 2. Elektrisk strøm skal så godt som alltid brukes av både sivilbefolkningen og militære styrker. Angrep mot strømforsyning vil dermed skape mange både direkte og indirekte skader på sivilbefolkningens infrastruktur. Den 10. oktober 2022 annonserte president Vladimir Putin angrep på kraftforsyningsinfrastruktur i Ukraina. Etter dette fulgte en serie av drone- og missilangrep som bidro til at sivilbefolkningen mistet tilgang til elektrisitet i berørte områder. Også her har FNs undersøkelseskommissjon karakterisert en rekke av angrepene som uproporsjonale, systematiske og utstrakte, og 5. mars 2024 utstedte Den



internasjonale straffedomstolen en arrestordre mot en russisk generalløytnant og en admiral, mistenkt blant annet for å ha iverksatt missilangrep mot ukrainsk elektrisitetsforsyning som måtte forventes å medføre overdreven sivil følgeskade. Dernest ble to ytterligere arrestordre utstedt 24 juni 2024, overfor Shoigu (forsvarsminister i Russland) og Gerasimov (sjef for generalstaben). Også for disse omfatter mistanken (blant annet) brudd på proporsjonalitetsprinsippet ved angrepene på ukrainsk elektrisitetsforsyning og infrastruktur.

Både angrep med eksplosive våpen i tettbebygd strøk og angrep mot kraftforsyning er angrep som har vært viet særskilt oppmerksomhet de siste årene. I mange tilfeller blir krigføringen trukket inn i tettbebygde strøk som en del av stridens gang, med store konsekvenser for sivilbefolkningen. Eksplosive våpen og angrep på dual-use-gjenstander, som kraftforsyning ofte er, er altså særskilt egnet til å skape store følgeskader. Dette omfatter ikke bare de umiddelbare følgeskadene i tilknytning til nedslagsfeltet, men også sekundære skader – omtalt som «reverberating effects». Slik sekundær eller indirekte skade kan blant annet omfatte konsekvenser for sykehus knyttet til tap av strøm, konsekvenser for vann- og sanitæranlegg som følge av at rense- og pumpefunksjoner mv. ikke virker og øvrige konsekvenser som et langvarig strømbrudd kan medføre for liv og helse. Den internasjonale Røde Kors-komiteen (ICRC) har gjennom flere år jobbet systematisk for å begrense bruken av eksplosive våpen i tettbebygde strøk, nettopp for å begrense omfanget av slike indirekte skader.

Blant de rettslige spørsmål som med gjentatt styrke har vært diskutert de siste årene, er nettopp rekkevidden av den sivile beskyttelsen mot slike sekundære skader, nærmere bestemt spørsmålet om hvilke sivile følgeskader som skal omfattes av forholdsmessighetsvurderingen. Hvor langt skal den angripende part ikke bare ta i betraktning skaden ved nedslaget (som kan være stor nok), men også konsekvenser i form av for eksempel nettopp mangel på varme og strøm?

I utgangspunktet anses «sivil følgeskade» som skader som var forventet å inntreffe ved et normalforløp av angrepet. Indirekte skader og skader som er fjerne fra eller avledet av angrepet, har i stor grad i tidligere praksis vært unntatt fra forholdsmessighetsvurderingen. Fra å være skader som i større grad ble oversett (om enn kritisert i etterkant) ved planlegging av angrep for om lag 30 år siden, synes imidlertid den internasjonale pendelen nå å ha svingt.

Det ser i dag ut til å være enighet om at standarden for hvilke skader som skal tas i betraktning som sivil følgeskade, er det som med rimelighet kan forutses («reasonable foreseeability»). Mitt poeng i denne innledningen er å fremheve at vi i dag ser ut til å bevitne en utkrystallisering av plikten til å unngå å iverksette angrep som må antas å medføre også uforholdsmessig store indirekte følgetap.

Dernest til mitt tredje punkt som gjelder angrep mot militære sjefer. Etter Hamas' angrep i Israel 7. oktober 2023 er proporsjonalitetsprinsippet – og eventuelle brudd på dette under Israels militære tilsvar – viet stor plass både i det internasjonale nyhetsbildet og i den faglige debatten. Blant de angrepene som fikk stor oppmerksomhet i krigens første uker, er angrepene som rammet Jabalia flyktningleir 31. oktober og 2. november 2023 og forårsaket store sivile skader. Angrepets første dag medførte skader over et område på omtrent 2500 kvadratmeter, og tilgjengelige opplysninger like etter angrepet tilsa at det var minst 120 sivile drept, hvorav om lag 70 var barn. Målet for angrepet ble opplyst å være en Hamas-leder ved navn Ibrahim Biari, som angivelig skal ha ledet Central Jabaliya Battalion og vært en av de ansvarlige bak angrepet inn i Israel 7. oktober. IDF opplyste på X

samme dag at Biari ble drept i angrepet, sammen med inntil 24 andre stridende, i tillegg til at hans kommandosenter skal ha blitt ødelagt.

Uten å ta stilling til de konkrete spørsmål dette, og andre, angrep reiser kan følgende refleksjoner gjøres: En bataljonssjef har historisk ikke vært sidestilt med en general når det er tale om militære sjefer av stor betydning. En kan spørre om dette stiller seg annerledes for en ikke-konvensjonell styrke, slik at også militære ledere lenger ned i den militære organisasjonen tillegges (relativt) stor betydning. Under enhver omstendighet må den eventuelle fordelene oppveie for de tap som med rimelighet kunne forutses fra angrepet. Samtidig må det ved vurderingen ses hen til at den forventede fordelene nettopp skal være *fremtidig* (som det forutsettes i traktaten) og ikke tilbakeskuende – altså som en ren gjengjeldelse for forutgående angrep.

Sjefsanklageren ved Den internasjonale straffedomstolen, Kharim Khan, har bedt domstolen om arrestordre på den israelske presidenten og den israelske hærsjefen, i tillegg til tre militære ledere i Hamas – hvorav alle er opplyst å være drept i israelske angrep i perioden fra juli til oktober 2024. Forbrytelsene gjelder blant andre brudd på proporsjonalitetsprinsippet. Den internasjonale straffedomstolen har ennå (november 2024) ikke utstedt arrestordre, eller gitt til kjenne at slik ikke vil bli utstedt.

Avslutningsvis, og før spørsmålsrunde, skal etter dette to tendenser fremheves i lys av hva som er sagt: For det første at vi kan være vitne til en utkrystallisering av doktrinen om *reverberating effects*, altså omfanget av hvilke skader som var rimelig å forutse og dermed utgjør del av proporsjonalitetsvurderingen, og; for det andre at vi i disse tider *kan* stå overfor en utvikling i hvilke straffesaker den internasjonale rettsorden befatter seg med. Herunder spørsmålet: er brudd på proporsjonalitetsprinsippet blant vår tids internasjonale forbrytelser?

## Beskyttelse av sivile i militære operasjoner

*Rune Wenneberg (Forsvarets sjefssersjant)*

Mitt perspektiv på dette er basert på erfaringer fra å ha tilbrakt store deler av mitt yrkesliv som utøvende militær leder og soldat i operasjoner rundt om i verden. Jeg har stått i mange både juridiske og etiske dilemmaer der man til syvende og sist er nødt til å ta en beslutning.

Jeg kommer til å bruke Afghanistan, en krig som vi er ferdig med, men som jeg har en del erfaring fra, som et lite bakteppe på min innledning. Noen uker før vi dro den ene turen til Afghanistan rundt 2010, er vi ute i skyte- og øvingsfeltet på Rena i Østerdalen og forbereder oss og trener før vi skal reise ned igjen. Vi holder på å trene angrepskrig. Vi har lasersystemer, som gjør at man har lasersendere på våpenet og mottakere på kroppen, som da dømmer om man er død eller skadd osv. Vi har litt dårlig tid og ønsker å bli ferdig for kvelden.

Så hører jeg en av soldatene si litt sånn flåsete, etter at de har gått inn og angrepet et mål: «Dette har vi ikke tid til. Kan vi ikke bare skyte de skadde?». Det var ment som en humoristisk måte å si «kan vi hoppe til neste moment, for det tar litt tid å håndtere det». Da hører jeg bare «Stans!». Det er lagføreren og sersjanten på bakken: «Hva sa du nå?» «Nei, jeg kjødda bare.» «OK, samling.»

Poenget her er at det som kunne oppfattes som en morsom spøk i riktig kontekst i et lukket miljø, heldigvis blir fanget opp av den laveste lederen, som tar en time out. Det er fordi vi jobber og forsøker å jobbe etter et prinsipp om at én ting er å kunne folkeretten, Genèvekonvensjonene, en annen ting er det den moralske og etiske muskelminnet i det at du står i en stressituasjon. Vi kan ikke tillate det å bygge en intuisjon som gjør noe annet enn det folkeretten krever. Samme prinsippet jobber man med hos norske soldater.

Det var en faglig bekymring da norske styrker gikk inn i Afghanistan og kamphandlingene tiltok. Er norske soldater i stand til å ta liv? Eller er den norske kulturen slik at man har en binding på det? Det var tidlig enighet om at det siste vi skal gjøre, er å bruke det mest effektive verktøyet for det å få mennesker til å kunne ta menneskeliv, og det er å dehumanisere. Altså å ikke menneskeliggjøre motstanderen din. Dette var med andre ord en bevisst beslutning som vi snakker mye om og jobber med. Vi skal aldri dehumanisere de menneskene vi står overfor, og som forsøker å ta livet vårt.

For å gi et eksempel på hvordan vi jobber for å beskytte sivile, skal jeg vise en liten video fra et kamera som stod i frontruten på en pansret bil i Afghanistan. De norske styrkene har gått i et bakhold og holder på å skyte seg ut av situasjonen. Det dere hører, er kommandonettet av sambandssystemet, der de ulike underavdelingene kommuniserer med hva som skjer, og prøver å få kontroll og lede situasjonen. Og i tillegg håndtere sivile i området.

[Film avspilles. Det viser et Afghansk landskap, og lyden av norske styrker som snakker sammen. Det varsles om sivil tilstedeværelse, at det er barn tett på styrkene, og at en soldat får disse i sikkerhet.] Dette var dessverre virkeligheten. Vi brukte altså mye båndbredde og lederskap på å sørge for at vi ivaretar de som ofte var i nærheten når vi ufrivillig havnet i kamp. Dette er da en type konflikt hvor motstanderen ikke er uniformert og ønsker å utnytte den fordel de har av å ikke gå uniformert ved å blende seg inn med de sivile. Dette er noe av det mest krevende for oss fagmilitært å forholde oss til. Hva er et lovlig mål, og hva er ikke et lovlig mål? Denne typen konflikter innebærer at risikoen for oss soldater som er satt til å gjøre en jobb, øker betydelig fordi at vi er nødt til å tenke oss om, vi er nødt til å være veldig forsiktige, og vi er nødt til å være sikre på hva vi gjør før vi definerer noe som et lovlig mål.

Motstanderne vi står overfor, er på en måte akkurat like smarte som oss. Vi så at de lærte veldig fort hvor vi er restriktive på våpenbruk når vi kommer inn i tettbebyggelse. Vi så eksempler på at motstanderen tilrettelegger bakhold der det ofte er gjeterunger i nærheten, for de vet at vi legger begrensninger på vår maktbruk når det er en risiko for sivil skade. Vi så at de trakk fra åsryggene og fjellene, inn i landsbyene. Igjen fordi de visste at vi kom til å begrense maktbruken vår betydelig i forhold til hva vi ville gjort i andre settinger.

Vi så en bevisst utnyttelse av barn spesielt, som for eksempel gjeterunger. Vi plukket for eksempel opp i etterretningskilder at man sendte ungene inn i aktive kampsoner med lokkemiddel om at de kunne plukke tomhylser og sånne ting, som var verdt litt penger. Dette gjorde at mange av soldatene våre brukte veldig mye omsorg og personlig risiko på å få disse barna ut av aktive kampsoner. I ett tilfelle løp norske styrker ut mens kulene flyr og plukket opp to små barn. De ble dratt i dekning bak en pansret bil og fikk satt på hørselvern siden det ble skutt i alle retninger. De fikk også en Snickers og en cola og et smil. På den måten kunne vi hjelpe disse barna og beskytte dem til vi kom oss ut av situasjonen.

Dette er noe av det som gjør meg stolt av å være norsk soldat: den relativt høye etiske tilnærmingen vi har til beskyttelse av sivile når vi er i en konfliktsone.

Som nevnt er det veldig krevende når fienden trekker inn i tettbebygde områder og benytter seg av den beskyttelsen de vet de får av at det er sivile til stede. Dette gjør at vi reduserer vår maktbruk. Vi har eksempler på overhørte samtaler mellom soldater i kamp som sier at «Jeg vet at det er et lovlig mål inn i dette huset. Men det kan også være sivile her. Så vi bruker ingen håndgranater. Vi skyter ikke på noen ting før vi er helt sikre på at det er et lovlig mål, at ikke vi får sivil skade av de sivile som eventuelt er.» Det de gjør i praksis, dvs. militærteknisk, er at de tidobler risikoen for sitt eget liv ved å velge den farligste måten å løse oppdraget på for å unngå å skade sivile. Vi har hatt mange såkalte «emosjonelle debriefer» før og etter slike episoder, der majoriteten av soldatene våre er veldig tydelige på at vi ikke skal pushe grensene. Problemet vårt har aldri vært at vi har brukt for mye makt. Problemet har vært at soldatene ønsker å bruke minst mulig makt for å slippe å reise hjem fra et konfliktområde og tatt et uskyldig sivilt liv, og at det dermed kan påvirke oppdraget.

Dette har noe med kultur å gjøre. Det har noe med hvordan vi verdsetter mennesker og snakker om mennesker når vi utdanner soldatene våre. Det er veldig krevende å operere på denne måten, men som nevnt er denne risikoviljen også noe av det man i ettertid er mest stolt av når man reiser hjem. Nå kan det hende jeg hadde sagt noe annet hvis vi hadde mistet flere soldater på grunn av det. Men nå gjorde vi ikke det. Soldatene vi mistet var under litt andre kontekster.

Avslutningsvis vil jeg nevne et annet type dilemma vi ofte stod overfor: Vi ønsker å hjelpe med det vi kan. Når vi for eksempel kommer inn i et område, har vi alltid med medisinsk kompetanse og evne til å fjerne miner og eksplosiver. Hvis det er mulig, vil vi gjerne bli igjen etter oppdraget er utført for å gå medisinsk runde på de som er syke, fjerne litt eksplosiver som ligger i området osv. Samtidig vet vi også at vi kanskje utsetter de sivile vi hjelper for en økt risiko fordi vi er et mål i oss selv, bare med å være der og bli igjen den ekstra økten.

Dette var noen eksempler på hvordan norske soldater opplever og jobber med å etterleve de bestemmelsene vi ønsker å leve etter. Som dere ser er jussen viktig, men det som i veldig stor grad påvirker beslutningstakingen både til enkeltsoldater og meg som leder i vanskelige situasjoner, er etikken bak.

## EWIPA-erklæringen

*Rasmus Wesckhe (Norsk Folkehjelp)*

Et av mandatene til Norsk Folkehjelp er beskyttelse av sivile mot eksplosive våpen. Dette arbeidet har inkludert minerydding og rydding av eksplosiver i mange ulike kontekster, og politisk arbeid for å regulere slike våpentyper.

Etter hvert så vi hvordan krig flytter til byer. Dette har blitt et globalt fenomen, og det er de sivile som betaler prisen. Vi har observert et enormt antall sivile skadde og drept, og det blir omfattende ødeleggelse på sivil infrastruktur når man kjemper i byer. Hovedproblemet er bruk av eksplosive våpen, altså primærverktøyet hos de fleste militære styrker, i områder som kanskje i utgangspunktet

var sivile. Derfor jobber Norsk Folkehjelp også med å begrense bruken av eksplosive våpen i sivilbefolkede områder, ettersom det har stor humanitær verdi å gjøre noe med dette problemet.

Jeg skal si litt mer om hva EWIPA-erklæringen er, hvilke politiske forpliktelser statene som har blitt med på erklæringen har gått med på, og hvordan det henger sammen med beskyttelse av sivile og folkeretten.

Hva er denne erklæringen? Vi kaller det en milepæl; en humanitær seier. Dette er fordi den ikke bare er god på substans, altså at innholdet er bra, vi syns også prosessen var bra. Det er ikke hver dag man får stater til å bli med på en slik erklæring, kanskje særlig i det politiske landskapet vi har levd i de siste ti årene, hvor det er vanskelig å komme fram til internasjonale avtaler, og regulering av våpen er ofte et svært vanskelig politisk tema. At man da fikk denne erklæringen, som er ganske progressiv på noen områder, særlig på det som handler om begrensninger av bruk av eksplosive våpen i byer, det var en seier.

EWIPA-erklæringen er et politisk instrument som ikke er ment å skulle tilføye ny folkerett eller tolke krigens folkerett. Samtidig henger den veldig tett sammen med folkeretten ettersom kjerneprinsippene er en del av denne erklæringen, altså proporsjonalitet, distinksjon og forholdsregler. Erklæringen setter også agendaen for stadig framdrift på området. Beskyttelse av sivile er et kontinuerlig arbeid, det stopper ikke i morgen eller neste år.

Litt om prosessen for å få på plass erklæringen: Dette var resultat av arbeid mellom mange stater, med en veldig aktiv kjernegruppe av land som var interessert i dette. Norge var delvis med i den kjernegruppa, men den ble ledet av Irland til slutt. Etter tre år med uformelle konsultasjoner, som egentlig var forhandlinger, kom man fram til denne teksten, som inneholder 14 ulike politiske forpliktelser for hvordan man kan bedre beskyttelsen av sivile. Fokuset er spesifikt på eksplosive våpen og de som er brukt i befolkede områder.

Jeg skal nå gå nærmere inn på selve erklæringen. Den består innledningsvis av en slags problembeskrivelse som blant annet beskriver områdevirkninger av eksplosive våpen. Som Sigrid var inne på er artilleri ett eksempel på eksplosive våpen, men vi snakker også flybomber og missiler og egentlig alle konvensjonelle eksplosiver som brukes i moderne krig. Det er en kjensgjerning at noen av disse er dårligere egnet for bruk i bykrig enn andre. Etter denne problembeskrivelsen så får vi en liten repetisjon av gjeldende folkerett, og så får vi en del B som inneholder disse 14 forpliktelsene hvor også den generelle introduksjonen er vesentlig (se nedenfor).

Den viktigste delen av erklæringen, og den som kanskje er mest relevant for i dag, er forpliktelsene til å begrense eller unngå bruk av eksplosive våpen, i punkt 3.3. For oss som jobbet med EWIPA, var dette punktet det store stridsspørsmålet. Hvilke restriksjoner og begrensninger på eksplosiver skulle erklæringen inkludere? Det korte svaret er at man alltid skal begrense bruken av eksplosive våpen, siden man antar at byer i utgangspunktet er sivile steder. I de aller fleste tilfeller vil det være hensiktsmessig å unngå å bruke eksplosive våpen med stor områdeeffekt i byer, da disse har stor risiko for følgeskade, som f.eks. artilleri eller veldig store flybomber.

Et mye diskutert tema i denne prosessen var om det var noen særlig forskjell på lovtekst eller policy. Mange argumenterte med at skillet mellom lov og politikk var litt kunstig. Siden lovteksten ikke er tydelig på nøyaktig hva slags våpen man kan bruke i hvilken sammenheng, og det heller ikke står noe sted nøyaktig hva som er proporsjonalt i ethvert enkelt tilfelle, så må man implementere juridiske

forpliktelser gjennom militær policy og praksis og 'Rules of Engagement' for å finne ut hva dette betyr i praksis. Her kan erklæring spille en veldig viktig rolle for hvordan stater ser på sine folkerettslige forpliktelser. Vi tenker at gjennom å implementere erklæringen kan den hjelpe stater å være på riktig side av loven, men også hjelpe stater å minimere sivile tap når eksplosive våpen brukes i byer.

Et annet viktig poeng jeg vil trekke frem er at erklæringen snakker om både direkte effekter av eksplosjoner, som er ganske åpenbare når man ser på TV, og de mer langsiktige effektene. Langsiktige effekter og indirekte effekter av eksplosive våpen må tas i betraktning i større grad enn det har blitt gjort tidligere, og dette reflekteres i erklæringen. Disse effektene er i dag mer kjent og man kan i større grad forutse de langsiktige konsekvensene av krig i byer, særlig på infrastruktur, og hva det har å si for sivile.

## EWIPA-erklæringen av 2022

### **Political Declaration on Strengthening the Protection of Civilians from the Humanitarian Consequences Arising from the Use of Explosive Weapons in Populated Areas**

Part A: Preamble

#### **Section 1**

1.1 As armed conflicts become more protracted, complex, and urbanised, the risks to civilians have increased. These risks are a source of major concern and they must be addressed. The causes of these risks involve a range of factors, including the use of explosive weapons in populated areas, and pose complex challenges for the protection of civilians.

1.2 The use of explosive weapons in populated areas can have a devastating impact on civilians and civilian objects. The risks increase depending on a range of factors, including the weapon's explosive power, its level of accuracy, and the number of munitions used.

1.3 Blast and fragmentation effects, and resulting debris, cause deaths and injuries, including lifelong disabilities. Beyond these direct effects, civilian populations, particularly children, are exposed to severe and long-lasting indirect effects – often referred to as reverberating effects. Many of these effects stem from damage to or destruction of critical civilian infrastructure.

1.4 When critical civilian infrastructure, such as energy, food, water and sanitation systems, are damaged or destroyed the provision of basic needs and essential services, such as healthcare and education are disrupted. These services are often interconnected and, as a result, damage to one component or service can negatively affect services elsewhere, causing harm to civilians that can extend far beyond a weapon's impact area.

1.5 The damage and destruction of housing, schools, hospitals, places of worship and cultural heritage sites further aggravates civilian suffering. The environment can also be impacted by the use of explosive weapons, through the contamination of air, soil, water, and other resources.

1.6 The use of explosive weapons in populated areas can also result in psychological and psychosocial harm to civilians. The direct and indirect effects often result in the displacement of people within and across borders, and have a severe impact on progress towards the Sustainable Development Goals. Unexploded

ordnance impedes humanitarian access, the return of displaced persons and reconstruction efforts, and causes casualties long after hostilities have ended.

1.7 Many armed forces already implement policies and practices designed to avoid, and in any event minimise, civilian harm during hostilities. These can help armed forces to better understand the anticipated effects of explosive weapons on a military target and its surrounding areas, as well as the associated risk to civilians in populated areas. However, there is scope for practical improvements to achieve the full and universal implementation of, and compliance with, obligations under International Humanitarian Law, and the application and sharing of good policies and practices. Broadening and strengthening initiatives designed to share policies and practices on protecting civilians can support the promotion and better implementation of International Humanitarian Law.

1.8 We recognise the importance of efforts to record and track civilian casualties, and the use of all practicable measures to ensure appropriate data collection. This includes, where feasible, data disaggregated by sex and age. When possible, this data should be shared and made publicly available. Improved data on civilian harm would help to inform policies designed to avoid, and in any event minimise, civilian harm; aid efforts to investigate harm to civilians; support efforts to determine or establish accountability, and enhance lessons learned processes in armed forces.

1.9 We stress the imperative of addressing the short and long-term humanitarian consequences resulting from armed conflict involving the use of explosive weapons in populated areas. We welcome the on-going work of the United Nations, the International Committee of the Red Cross (ICRC), and civil society on the impacts and humanitarian consequences arising from the use of explosive weapons in populated areas.

1.10 We also welcome work to empower, amplify, and integrate the voices of all those affected, including women and girls, and we encourage further research into the gendered impacts of the use of explosive weapons.

## **Section 2**

2.1 We reaffirm our obligations under applicable international law, including International Humanitarian Law and International Human Rights Law, and related commitments. These include our obligations to hold accountable those responsible for violations, and our commitment to end impunity.

2.2 Existing International Humanitarian Law provides the legal framework to regulate the conduct of armed conflict. It is applicable to the use of explosive weapons in all situations of armed conflict, and to all parties to an armed conflict, including both State and non-State armed groups. We stress the importance of full compliance with International Humanitarian Law as a means to protect civilians and civilian objects and to avoid, and in any event minimise, civilian harm when conducting military operations, in particular within populated areas.

2.3 We recall the obligations on all parties to armed conflict to comply with International Humanitarian Law under all circumstances, including when conducting military operations in populated areas. We recall in particular the obligation to distinguish between combatants and civilians as well as between civilian objects and military objectives at all times in the conduct of military operations, and to direct attacks only against military objectives. We recall further the prohibitions against indiscriminate and disproportionate attacks, and the obligation to take all feasible precautions in attack and against the effects of attacks. We also recall the obligations under International Humanitarian Law related to the general protection of civilians against dangers arising from military operations, and allowing and facilitating rapid and unimpeded passage of humanitarian relief for civilians in need.

2.4 We condemn tactics designed to exploit the proximity of civilians or civilian objects to military objectives in populated areas, as well as the use of improvised explosive devices directed against

civilians or civilian objects, and other violations of International Humanitarian Law, including by non-State armed groups, which further exacerbate the risks to civilians and are of grave concern.

2.5 While there is no general prohibition against the use of explosive weapons, any use of explosive weapons must comply with International Humanitarian Law.

2.6 We strongly condemn any attacks directed against civilians, other protected persons and civilian objects, including civilian evacuation convoys, as well as indiscriminate shelling and the indiscriminate use of explosive weapons.

2.7 We welcome the work of the United Nations Security Council and the General Assembly to strengthen the protection of civilians during armed conflict and to strengthen compliance with International Humanitarian Law. In this regard, we recall UNSC and UNGA Resolutions dealing with the protection of civilians in armed conflicts.

#### Part B: Operative Section

Committed to strengthening the protection of civilians and civilian objects during and after armed conflict, addressing the humanitarian consequences arising from armed conflict involving the use of explosive weapons in populated areas, and strengthening compliance with and improving the implementation of applicable International Humanitarian Law, we will:

#### **Section 3**

3.1 Implement, and, where necessary, review, develop or improve national policy and practice with regard to the protection of civilians during armed conflict involving the use of explosive weapons in populated areas.

3.2 Ensure comprehensive training of our armed forces on the application of International Humanitarian Law and on the policies and good practices to be applied during the conduct of hostilities in populated areas to protect civilians and civilian objects.

3.3 Ensure that our armed forces adopt and implement a range of policies and practices to help avoid civilian harm, including by restricting or refraining as appropriate from the use of explosive weapons in populated areas, when their use may be expected to cause harm to civilians or civilian objects.

3.4 Ensure that our armed forces, including in their policies and practices, take into account the direct and indirect effects on civilians and civilian objects which can reasonably be foreseen in the planning of military operations and the execution of attacks in populated areas, and conduct damage assessments, to the degree feasible, and identify lessons learned.

3.5 Ensure the marking, clearance, and removal or destruction of explosive remnants of war as soon as feasible after the end of active hostilities in accordance with our obligations under applicable international law, and support the provision of risk education.

3.6 Facilitate the dissemination and understanding of International Humanitarian Law and promote its respect and implementation by all parties to armed conflict, including by non-State armed groups.

#### **Section 4**

4.1 Strengthen international cooperation and assistance among armed forces, and other relevant stakeholders, including in the context of partnered military operations, with respect to exchanges of technical and tactical expertise, and humanitarian impact assessments, in order to develop good policies and practices to enhance the protection of civilians, particularly with regard to the use of explosive weapons in populated areas.



- 4.2 Collect, share, and make publicly available disaggregated data on the direct and indirect effects on civilians and civilian objects of military operations involving the use of explosive weapons in populated areas, where feasible and appropriate.
- 4.3 Facilitate the work of the United Nations, the ICRC and relevant civil society organisations collecting data on the impact on civilians of military operations involving the use of explosive weapons in populated areas, as appropriate.
- 4.4 Facilitate rapid, safe, and unhindered humanitarian access to those in need in situations of armed conflict in accordance with applicable international law, including International Humanitarian Law.
- 4.5 Provide, facilitate, or support assistance to victims - people injured, survivors, families of people killed or injured - as well as communities affected by armed conflict. Adopt a holistic, integrated, gender-sensitive, and non-discriminatory approach to such assistance, taking into account the rights of persons with disabilities, and supporting post-conflict recovery and durable solutions.
- 4.6 Facilitate the work of the United Nations, the ICRC, other relevant international organisations and civil society organisations aimed at protecting and assisting civilian populations and addressing the direct and indirect humanitarian impact arising from the use of explosive weapons in populated areas, as appropriate.
- 4.7 Meet on a regular basis to review in a collaborative spirit the implementation of this Declaration and identify any relevant additional measures that may need to be taken. These meetings could include the exchange and compilation of good policies and practices and an exchange of views on emerging concepts and terminology. The United Nations, the ICRC, other relevant international organisations and civil society organisations may participate in these meetings. We encourage further work, including structured intergovernmental and military-to-military exchanges, which may help to inform meetings on this Declaration.
- 4.8 Actively promote this Declaration, distribute it to all relevant stakeholders, pursue its adoption and effective implementation by the greatest possible number of States, and seek adherence to its commitments by all parties to armed conflict, including non-State armed groups.

