

ÅPENT HØRINGSMØTE OM GJENNOMFØRING AV KONVENSJONEN OM KLASSEAMMUNISJON

Auditoriet R5 onsdag 24. september 2008 kl. 13.30

1. Innledning om bakgrunnen for høringssaken
2. Oppsummering av kommentarer fra høringsmøtet

1. Innledning om bakgrunnen for høringssaken

Velkommen til åpent høringsmøte om Konvensjonen om klaseammunisjon. Formålet med møtet er å gi en kort redegjørelse for regjeringens arbeid for et internasjonalt forbud mot klaseammunisjon og om hovedpunktene i konvensjonen. Deretter vil vi gi en kort redegjørelse for planene for gjennomføring av konvensjonen i Norge, både fra UD's og FD's ståsted. Vi åpner deretter for spørsmål og synspunkter fra dere. Det gjøres spesielt oppmerksom på at når vi har valgt formen åpent høringsmøte i denne saken, er det også for å gi dere anledning til å velge om dere ønsker å gi merknader til høringssaken muntlig i stedet for eller i tillegg til skriftlig høringsuttalelse. En oppsummering fra møtet vil bli lagt ut på adressen til høringssaken på internett og behørig reflektert i den videre saksforberedelse.

Jeg vil knytte noen korte kommentarer til rammene rundt denne saken. Da Utenriksministeren inviterte til en internasjonal konferanse om klaseammunisjon i februar i fjor, var det langt fra sikkert at vi skulle få til et internasjonalt forbud mot klaseammunisjon allerede innen 2008. Initiativet var starten på den såkalte Oslo-prosessen, og Norge har vært i lederskapet av prosessen sammen med en kjernegruppe av land. Et forbud mot klaseammunisjon har hatt høy politisk prioritet hos regjeringen, og er blant annet nedfelt i Soria Moria-erklæringen.

Når Norge har lykket med initiativet, er det bl.a. fordi prosessen har vært drevet fram av stater som har hatt en felles målsetting om å få til et forbud. Stater som ikke har delt dette formål har ikke deltatt i prosessen, og dermed ikke vært i posisjon til å blokkere vedtakelsen. Og ikke minst er det et resultat av et tett partnerskap mellom interesserte stater, internasjonale humanitære og menneskerettighets- organisasjoner, FN og Den internasjonale Røde Kors-komiteen. En viktig del av dette var sivilsamfunnets mobilisering av opinionen i en rekke land.

På Dublin-konferansen om klaseammunisjon i mai i år deltok over 100 stater i forhandlingene, og konvensjonen fikk tilsutning ved konsensus Norge er vertskap for undertegningen av konvensjonen, som finner sted i Oslo 2. - 4. desember i år. Alle FNs medlemsland er invitert.

Regjeringen arbeider for at forbudet mot klaseammunisjon kan tre i kraft så raskt som mulig. Det vil gi et sterkt politisk signal dersom Norge ratifiserer konvensjonen allerede ved undertegning. Norge vil være det første landet til å undertegne, og vil derfor kunne være den første statsparten til konvensjonen. Konvensjonen trer i kraft seks måneder etter at 30 stater har ratifisert. Dette er også bakgrunnen for at saken er fremmet raskt og med kortere høringsfrist enn normalt.

Forbudet mot klaseammunisjon er en viktig del av norsk utenriks- og utviklingspolitikk. Da utenriksministeren forrige mandag (15.9.) presenterte regjeringens humanitære strategi, pekte han på vår tids humanitære kriser som krever politiske løsninger, og la vekt på at: "Vårt freds- og forsoningsarbeid, vår politiske dialog med berørte land, våre bidrag til internasjonale fredsoperasjoner, vårt utviklingssamarbeid, klimasatsingen, humanitær nedrustning og arbeidet for

å styrke menneskerettighetene er alle viktige bidrag til å forebygge humanitære lidelser”.

I strategien fremheves at ”Våpen som landminer og klaseammunisjon tar overveiende sivile liv, ikke minst blant barn og unge mens konflikten pågår. Ueksploberte miner og klaseammunisjon fører også til ødelagte levekår og sikkerhetsproblemer for de hjemvendte flyktingene og internt fordrevne lenge etter at krigen er avsluttet”.

Norge har spilt en viktig rolle i å videreutvikle og fordype den internasjonale humanitærretten. Kjernen i humanitærretten er å beskytte sivile, sårede og syke mot konsekvensene av krig, ved å kreve forholdsmessighet ved all maktanvendelse og å skille mellom krigførende og sivile. Våpentyper som ikke kan anvendes med forholdsmessighet, og som ikke kan brukes på måter som skiller mellom militære mål og sivile, er forbudt.

Humanitær nedrustning dreier seg også om å erkjenne at enkelte våpen ikke tilfredsstiller humanitærrettens krav og ikke skal være tilgjengelig for krigførende parter. Humanitær nedrustning har dermed et annet perspektiv enn tradisjonell rustningskontroll. Utgangspunktet er de humanitære og utviklingsmessige følgene våpenbruk har for sivilbefolkningen. Det har enorme økonomiske, sosiale og humanitære konsekvenser når livet ikke kan gå sin normale gang på grunn av ueksplobert klaseammunisjon, etterlatte miner eller illegitime håndvåpen. Humanitær nedrustning er et sentralt tema for norsk diplomati – det er nedrustning som en humanitær handling.

I dagens konflikter er så mange som 90% av de drepte sivile og bare 10% soldater. I tillegg ødelegges viktige sivile samfunnsinstitusjoner. Konfliktene er ofte asymmetriske. Partene bruker ukonvensjonelle former for krigføring. Opprørsgrupper kan skjule seg blant sivilbefolkningen og bruke den som skjold,

slik vi bl.a. har sett i Irak og Libanon. Bruken av tunge våpen mot slike motstandere utsetter sivilbefolkningen for uforholdsmessig stor risiko.

Minekonvensjonen av 1997 og Konvensjonen om klaseammunisjon av 2008 er sentrale bidrag som styrker internasjonal humanitærrett. Disse to konvensjonene er de eneste multilaterale nedrustningsavtalene som er inngått i løpet av det siste tiåret. Etter at Minekonvensjonen trådte i kraft i 1999, har bruken av landminer nærmest opphørt. Ingen aktører, verken stater som står innenfor eller utenfor avtalen, kan bruke våpenet uten politiske konsekvenser. Norge vil arbeide for å etablere Konvensjonen om klaseammunisjon som en norm også for ikke-statsparter og delta aktivt i å utvikle rammeverket rundt konvensjonen videre.

Norge gikk inn i forhandlingene med ønske om et ubetinget forbud mot all klaseammunisjon som forårsaker uakseptabel skade på sivile. Det mener vi er oppnådd. Noen viktige elementer i konvensjonen er:

- Totalforbud mot all klaseammunisjon som definert i konvensjonen.
- Definisjonen av klaseammunisjon omfatter alle typer klaseammunisjon som hittil har vært anvendt i en væpnet konflikt.
- Ingen unntak eller overgangsordninger.
- Ingen mulighet til å reservere seg mot deler av forbudet.
- Plikt til å destruere eksisterende lagre av klaseammunisjon senest innen 8 år i samsvar med relevante helse- og miljøstandarder.
- Plikt til å rydde rammede områder hvor det finnes ueksplodert ammunisjon.
- Vidtgående bestemmelser om støtte til ofre for klaseammunisjon med henvisning til menneskerettighetene, inkludert funksjonshemmedes rettigheter, som grunnlag for hjelp til ofre og deres samfunn.
- Omfattende rapporteringsforpliktelser for overvåking av etterlevelse av konvensjonen.

- Konvensjonen er ikke til hinder for fortsatt deltakelse i internasjonale operasjoner eller i militært samarbeid med stater som ikke slutter seg til forbudet mot klaseammunisjon.

Vi har erfart at dersom vi skal kunne løse komplekse utfordringer og bidra til fremgang og utvikling, må noen gå foran og vise vei. Norge har gått foran i arbeidet med et internasjonalt forbud mot klaseammunisjon. Nå må vi fortsette å føre an, og befeste det resultatet vi oppnådde i Dublin ved rask tilslutning til konvensjonen.

Vi vil nå kort kommentere hovedinnholdet i forslag til gjennomføringslov.

Utgangspunktet er at konvensjonen stiller krav til statspartene og i liten grad regulerer private rettsforhold. De fleste bestemmelser i konvensjonen er av teknisk eller administrativ art, og krever ikke gjennomføringsbestemmelser i norsk rett. Konvensjonens artikkel 9 krever imidlertid at statspartene gjennomfører forbudet mot klaseammunisjon nasjonalt, inkludert gjennom egnede straffebestemmelser. Artikkel 1 forbyr bruk, utvikling, produksjon, erverv, lagring og overføring av klaseammunisjon, eller medvirkning til slik handling. Det er derfor nødvendig for Norge å gjennomføre konvensjonen i norsk rett så langt det ikke allerede finnes bestemmelser som oppfyller disse kravene.

Utenriksdepartementet vurderer det slik at det er nødvendig å vedta et straffesanksjonert forbud mot de handlinger som er forbudt etter konvensjonen.

Forslaget til gjennomføringslov er stort sett sammenfallende med lov om gjennomføring av Konvensjonen om forbud mot bruk, lagring, produksjon og overføring av antipersonellminer og om ødeleggelse av slike miner (lov nr 54/1998).

En gjennomføringslov til konvensjonen kan gjøres meget kort, og vil ikke endre eksisterende bestemmelser i straffeloven eller andre relevante lover, bortsett fra at det foreslås en endring i straffeloven 1902 § 12 første ledd nr. 3 om adgang til å strafforfølge overtredelser av loven som begås i utlandet av norske borgere.

Som nevnt i høringsnotatet kan det være gode grunner til å vurdere en annen lovstruktur enn å gi ytterligere en liten særlov som gjennomfører Konvensjonen om klaseammunisjon. Imidlertid vil det ikke være mulig å imøtekomme ønsket om å være i stand til å ratifisere konvensjonen i Oslo i desember i år og samtidig foreta en bredere gjennomgang av en rekke eksisterende lovregler mot visse forbudte våpentyper. Som varslet vil det likevel kunne bli aktuelt å foreta en vurdering av lovstruktur på et senere tidspunkt.

Når det gjelder rekkevidden av forbudet og straffansvaret forbundet med handlinger som konvensjonen forbyr, er det lagt opp til gjennomføringsbestemmelser i samsvar med konvensjonens ordlyd i lys av forhandlingsresultatet. Konvensjonens begreper som bruk, lagring, overføring og medvirkning og betydningen av bestemmelser om militært samvirke (også kalt interoperabilitet) i konvensjonens artikkel 21 vil bli forklart i proposisjonen og dermed få den rettskildemessige betydningen som lovforarbeider tradisjonelt har i norsk rett.

Det er grunn til å understreke at folkeretten gir enkelte begrensninger i adgangen til å strafforfølge lovovertrедelser begått av utlendinger eller i utlandet. Dette vil selvsagt også gjelde i forhold til gjennomføringsloven gjennom henvisningen til folkeretten i norsk straffelov og straffeprosesslov. Vi har lagt til grunn at på det tidspunkt gjennomføringsloven fremmes, er enda ikke forbudet mot klaseammunisjon å anse som en universell norm (som folkerettslig sedvanerett). Regjeringens mål er selvsagt å universalisere forbudet. Når det skjer, vil adgangen

til strafforfølging kunne være mer omfattende enn det som gjelder ved lovens ikrafttredelse.

Vi vil nå si litt om planene for gjennomføring av konvensjonen i Norge, sett fra Forsvarsdepartementets side.

Om noen skulle være i tvil om dette, så kan det innledningsvis bekreftes at man fra FDs og Forsvarets side har vært aktivt involvert i prosessen fra begynnelsen av, og at resultatet er helt i tråd med de anbefalinger man har fremmet fra militær side.

Bakgrunnen for dette er at klaseammunisjon, i tillegg til å utgjøre et stort humanitært problem for sivilbefolkningen som rammes av bruken av slik ammunisjon, også utgjør et problem for militære. Det at de fleste typer ammunisjon har en så høy feilrate, betyr at den, i tillegg til å være en fare for sivile, også er en fare for militært personell. Det betyr også at den "ikke virker", dvs. er lite effektiv ift å "ta ut" det militære målet.

Vi har også lagt stor vekt på de mer langsiktige politiske virkningene bruken av slik ammunisjon kan ha. I alle konflikter der klaseammunisjon har vært brukt, har dette forårsaket enorme lidelser for sivilbefolkningen. I tillegg har det ført med seg store sosioøkonomiske kostnader ved at ueksploderte blindgjengere rammer sivile personer, hindrer hjelpearbeid, gjenoppbygging og utvikling av rammede områder. Dette bidrar til økt fattigdom og kan gi grobunn for nye konflikter. Dette vil igjen kunne undergrave den politiske målsetningen om fred og stabilitet, som bruken av militærmakt i en operasjon er ment å understøtte.

Vi er med andre ord strålende fornøyd med at resultatet ble et sterkt og klart forbud, og at så mange land var med på å vedta konvensjonen i Dublin i mai.

Vi vil nå gjøre vårt for å sikre raskest mulig implementering fra norsk side. For Forsvarets del innebærer dette at deres beholdning av klaseammunisjon – ca 50.000 granater av typene DM 642 og DM 662, må destrueres.

Ifølge konvensjonen gis statene i utgangspunktet en 8 års frist fra konvensjonens ikrafttredelse til å destruere lagre av ammunisjon som omfattes av forbudet. Forsvarsministeren ønsker imidlertid å gjennomføre destruksjonen av de norske lagrene så raskt det lar seg gjøre.

Destruksjon av denne typen ammunisjon er imidlertid ikke helt ukomplisert, og det er mange hensyn som må ivaretas, herunder til miljø, sikkerhet og økonomi. Vi er nå i ferd med å gjennomføre en utredning av hvordan destruksjonen best kan gjennomføres så raskt som mulig.

På sikt er det også forutsatt at det må anskaffes et alternativ til denne ammunisjonen for å sikre landets forsvarsevne. Det er imidlertid ennå ikke tatt stilling til hva slags typer ammunisjon som skal anskaffes og hvor mye, og dette er noe som skal utredes videre i tiden som kommer.

2. Oppsummering av kommentarer fra høringsmøtet

Det ble generelt uttrykt tilfredshet med at konvensjonen nå er fremforhandlet og med innholdet i den. Viktigheten av at Norge kan ratifisere konvensjonen så tidlig som mulig, ble fremhevet, og at det fremlagte lovforslaget derfor må sees i denne sammenheng.

Norges Røde Kors understreket at høringen ikke var behandlet i organisasjonens styrende organer, og at deres muntlige innspill derfor måtte anses som foreløpige. Røde Kors støtter regjeringens målsetting om en rask ratifisering av konvensjonen, men understreker at Norge også bør gå foran som et godt

eksempel når det gjelder implementering av konvensjonen. Røde Kors anbefalte på denne bakgrunnen at regjeringen blant annet la frem planer for destruksjon av de norske lagrene av klaseammunisjon og for støtteordninger til berørte stater og ofrene for klaseammunisjon. Disse planene bør presenteres i forbindelse med Norges undertegning og planlagte ratifisering av konvensjonen i desember.

Røde Kors støttet lovforslaget, men anbefalte at også investeringer i produksjon av klaseammunisjon ble forbudt i loven, eventuelt at dette ble presisert i forarbeidene. Selv om Røde Kors mente at investeringer i klaseammunisjon er forbudt etter konvensjonens artikkel 1, var de usikre på om dette forbudet var tilstrekkelig inkorporert i lovutkastet. Det ble i denne forbindelse understreket til at ingen kan straffes uten hjemmel i norsk lov. Dette stiller høye krav til presisjonsnivået for gjerningsbeskrivelsene i de norske straffebudene. Røde Kors kunne heller ikke se at handlingene som er forbudt i Konvensjonens artikkel 21 (4) (d) og som statene er pålagt å forby i sine nasjonale lovgivninger, jfr Konvensjonens artikkel 9, var tatt med i lovutkastet.

Røde Kors viste videre til høringsnotatets drøftelse av lovens virkeområde i forbindelse med norsk deltakelse i internasjonale operasjoner. Det ble her etterlyst en klarere omtale i høringsnotatet om betydningen av konvensjonens vilkår om "kontroll", som blant annet utløser ansvar for statspartene etter konvensjonens artikkel 4.

Røde Kors understreket til slutt at de ikke var enig i den forståelsen som var blitt lagt til grunn i høringsnotatet 4.4. vedrørende destruksjon av lagre av klaseammunisjon. Forbudet mot lagring av klaseammunisjon er ikke bare rettet mot statlige myndigheter, men mot alle lagre som er under statens jurisdiksjon, det vil i prinsippet også omfatte private lagre på statens territorium. Dette mente Røde Kors måtte presiseres i det videre arbeidet.

Norsk folkehjelp fremhevet betydningen av samspillet mellom ulike statlige aktører og frivillige organisasjoner som vesentlig for resultatet av forhandlingene om forbud mot klaseammunisjon. Det er viktig at arbeidet med destruksjon av klaseammunisjon legges opp på en måte som ivaretar hensyn til sikkerhet og miljø. I forbindelse med en eventuell fremleggelse av planer for destruksjon av klaseammunisjons er det etter Norsk folkehjelps syn viktig å gjøre dette på en måte som ikke fanger utviklingsland i en prosess de ikke har ressurser til å gjennomføre.

I lovforslaget bør det gjøres klart at forbudet mot overføring må forstås slik at både fysisk overføring og overføring av eiendomsrett rammes. Det ble advart om muligheten for omgåelser dersom statsparter tillater transitt av klaseammunisjon over eget territorium på vegne av ikke-statsparter. Denne tolkningen bør etter Norsk folkehjelps syn i det minste modifiseres slik at transittering av klaseammunisjon gjennom norsk territorium forhindres. Norge må ikke sende et signal om at transitt av klasevåpen er tillatt. Forbudet mot medvirkning bør således omfatte transitt.

Norsk folkehjelp er av den oppfatning at også investeringer burde inkluderes i forbudet.

I forhold til den adgangen konvensjonens artikkel 3 nr. 6 gir for partene til å oppbevare eller erverve et begrenset antall klaseammunisjon for å utvikle metoder for deteksjon, rydding eller ødeleggelse av klaseammunisjon mv. viste Norsk folkehjelp til at en lignende bestemmelse i minekonvensjonen har blitt misbrukt av flere stater, og at Norge derfor bør gå foran med et godt eksempel og se svært kritisk på nødvendigheten av å beholde eller erverve klaseammunisjon for disse formål. En slik restriktiv holdning bør også markeres tydelig. Det er viktig at Norge presiserer hvordan bestemmelsen skal forstås, slik at det gis et signal om at slike lagre må begrenses til det antall som er absolutt nødvendig for formålet.

Norsk folkehjelp støtter den tolkningen av konvensjonens artikkel 21 som kommer til uttrykk i høringsnotatet.

En av deltakerne i høringsmøtet fremhevet at Norge har en verdifull teknologisk kunnskap knyttet til testing av klaseammunisjon og de problemer som bruken av slik ammunisjon medfører, og understreket behovet for full offentlighet om resultatene av slike tester. Videre ble det pekt på at en mulig svakhet ved konvensjonen ligger i det forhold at flere viktige produsenter av klaseammunisjon ikke har tatt del i arbeidet med å få til et forbud.