

Møde i Folketingets Kulturdvalget: Beskyttelse af kulturarv i krigszoner

10. februar 2016

Frederik Rosén, Seniorforsker, Dansk Institut for Internationale Studier

Anne Østrup, Ph.d.-Stipendiat, Juridisk Fakultet, Københavns Universitet

- 1) Hvordan har situationen omkring beskyttelse af kulturarv i krigszoner udviklet sig i 2015, særligt med hensyn til konflikterne i Syrien og Irak?
- 2) Hvad har de internationale reaktioner været, herunder fra FNs Sikkerhedsråd?
- 3) Hvilke internationale tiltag ser vi i forhold til at håndtere det forhold, at kulturarv spiller en stigende rolle i væbnede konflikter med international (herunder dansk) militær deltagelse?
- 4) Et juridisk perspektiv på beskyttelse af kulturarv i krigszoner – kort introduktion
- 5) Hvor står Danmark i forhold til gennemførelse af de tiltrådte internationale konventioner på området (Haager-konventionen af 1954 og dennes 1. protokol)?
- 6) Danmark og 2. protokollen af 1999 til Haager-konventionen
- 7) Konkrete anbefalinger
 - A. *Implementering af Haager-konventionen og dennes 1. protokol*
 - B. *Ratificering og implementering af 2. protokollen til Haager-konventionen*
 - C. *Udvidet samarbejde om beskyttelse af kulturarv i krigszoner mellem relevante myndigheder – et spørgsmål om kulturarv, humanitær ret og sikkerhedspolitik*
 - D. *Dansk opbakning til regionale og internationale initiativer*
 - E. *Nedsættelse af arbejdsgruppe om ulovlig handel med kulturværdier fra Syrien, Irak, Libyen og Yemen*

Et juridisk perspektiv på beskyttelse af kulturarv i krigszoner – kort introduktion

- Beskyttelse af kulturarv i forbindelse med væbnet konflikt er en del af den almindelige humanitære folkeret, bl.a.
 - Haager-konventionen (nr. IV; Landkrigsregelementet) af 1907
 - (Genève-konventionerne af 1949)
 - Tillægsprotokollerne til Genève-konventionerne af 1977
 - International sædvaneret (dvs. ikke nedskrevne, men bindende internationale regler)

- Internationale særkonventioner på området:
 - UNESCOs konvention af 14. maj 1954 om beskyttelse af kulturværdier i tilfælde af væbnet konflikt med tilhørende protokol, Haag, 14. maj 1954 – *Haager-konventionen af 1954 og 1. protokollen*
 - 2. protokollen til UNESCOs Konvention af 14. maj 1954 om beskyttelse af kulturværdier i tilfælde af væbnet konflikt, Haag, 26. marts 1999 – *2. protokollen*
 - UNESCOs konvention af 14. november 1970 om ulovlig handel med kulturgenstande
 - UNIDROIT-konventionen af 24. juni 1995 om tilbagelevering og overførelse af stjålne eller ulovligt udførte kulturgenstande
 - Implementeret ved LOV nr. 521 af 26/05/2010 om tilbagelevering og overførelse af stjålne eller ulovligt udførte kulturgenstande.

- Desuden: international strafferet – Statutten for Den internationale straffedomstol

Hvor står Danmark i forhold til gennemførelse af de tiltrådte internationale konventioner på området (Haager-konventionen af 1954 og dennes 1. protokol)?

A) 1954-konventionen

- Anvendelsesområde – primært internationale væbnede konflikter (art. 4 om respekt for kulturværdier gælder også i ikke-internationale væbnede konflikter)
- Definition af kulturværdier – afgrænses af medlemsstaterne selv (kulturværdier af stor betydning)
- Beskyttelse af kulturværdier – deltagerstater er forpligtet til følgende:
 - Træffe visse foranstaltninger i fredstid, herunder
 1. Forberedelse af værn af kulturværdier på eget territorium (artikel 3)
 2. Militære forholdsregler: indføremilitære regler og specialtrænet militært personel (artikel 7)
 3. Disseminationspligt – udbredelse af viden om konventionen, særligt i militære undervisningsprogrammer (art. 25)
 4. Strafforfølgning (art. 28)
 - Forpligtelser i tilfælde af væbnet konflikt, herunder
 1. Respekt for kulturværdier (artikel 4):
 - Forbud mod anvendelse af kulturværdier til formål, som udsætter dem for ødelæggelse/skade (også på fremmed territorium)
 - Undtagelse: der foreligger bydende militær nødvendighed
 - Forbud mod fjendtlige handlinger mod kulturværdier

- Undtagelse: der foreligger bydende militær nødvendighed
- Absolut forpligtelse til at forbyde, hindre og om nødvendigt bringe enhver form for tyveri, plyndring eller uretmæssig anvendelse af kulturværdier, samt enhver vandalisme rettet mod sådanne genstande, til ophør.
 - Pligt til ikke aktivt at begå vandalisme rettet mod kulturværdier eller tyveri, plyndring eller uretmæssig anvendelse af sådanne værdier
 - Forbyde, hindre og om nødvendigt bringe sådanne handlinger til ophør, *uanset om de begås af egne tropper eller lokalbefolkningen.*
 - Forbud mod beslaglæggelse af kulturværdier på en anden deltagerstats territorium.
 - Absolut forbud mod enhver repressalieaktion mod kulturværdier
- 2. En besættelsesmagt er forpligtet til så vidt muligt at bistå de kompetente nationale myndigheder i det besatte land med hensyn til at beskytte og bevare landets kulturværdier (artikel 5)
- 3. Forpligtelser i forhold til kulturværdier under særlig beskyttelse (immunitet) – ingen praktisk relevans i dag (artikel 8-11)

B) 1. protokollen:

- Anvendelse: ved en deltagerstats besættelse af en anden deltagerstats territorium.
- Forpligtelser:
 - § 1 - at hindre udførelsen af kulturværdier fra et territorium, som deltagerstaten har besat under en væbnet konflikt
 - Enhver form for udførelse af kulturværdier, uanset om udførelsen er i strid med lokal ret

- Negativ forpligtelse til selv at afstå fra at udføre kulturværdier
 - Positiv forpligtelse til at sikre, at private aktører ikke udfører sådanne værdier.
-
- § 2 – alle deltagerstater forpligtes til at tage kulturværdier, der er indført til deres territorium enten direkte eller indirekte (det vil sige via en eller flere tredje stater) fra et besat territorium, i forvaring.
 - § 3 – alle deltagerstater forpligtes til “ved fjendtlighedernes ophør” at returnere eventuelle kulturværdier, som befinder sig på dens territorium, og som er eksporteret i strid med § 1.

C. Opfylder Danmark sine internationale forpligtelser?

- Der er ikke foretaget en **identificering** af de kulturværdier i Danmark, som anses for omfattet af konventionens almindelige beskyttelse (artikel 3);
- Der er ikke –indtil godkendelsen af militærmanualen – tilstrækkelige **bestemmelser i Forsvarets militære reglementer og instrukser**, som kan sikre overholdelsen af konventionen og endvidere virke til at fremme de væbnede styrkers “respekt for alle folkeslags kultur og kulturværdier” (artikel 7 (1));
- Der er ikke er taget skridt til at planlægge eller oprette **en tjeneste eller specialtrænet personel inden for de væbnede styrker**, som skal sikre respekten for kulturværdier samt samarbejde med de civile kulturbeskyttelsesmyndigheder (artikel 7 (2));
- Der er pt. ikke er tilstrækkelig **uddannelse og træning af militært personel** i 1954-konventionens regler (artikel 25). Uddannelsesaspektet bliver dog delvis opfyldt ved godkendelsen af militærmanualen.
- **Information** om 1954-regimet kun i meget ringe grad udbredes til hele befolkningen (artikel 25);
- At det er tvivlsomt, om der er tilstrækkelig **materiel straffehjemmel** i dansk ret til at sikre retsforfølgning af overtrædelser af konventionen (artikel 28).

Konventionens resolution II (anbefaling) om **etablering af national rådgivende komité** vedrørende konventionens implementering og efterlevelse er ikke blevet implementeret.

Danmark og 2. protokollen af 1999 til Haager-konventionen

- Hvad er 2. protokollen? En særskilt UNESCO-konvention der ”bygger oven på” 1954-konventionen på især tre betydningsfulde områder:
 1. Hele protokollen gælder ikke kun i internationale væbnede konflikter, dvs. krige mellem flere stater, men også i væbnede konflikter mellem en stat og en oprørsbevægelse – som Syrien og Irak
 2. Protokollen indeholder mere detaljerede regler om, hvornår det er ulovligt at ødelægge kulturarv i krig, og hvornår ødelæggelse er tilladt af hensyn til såkaldt ”militær nødvendighed”. UNESCO-konventionen er i mange år blev kritiseret for at være for uklar på dette område.
 3. Protokollen forpligter deltagerstaterne til i visse tilfælde at retsforfølge personer, hvad end der er tale om danske eller andre soldater, for grove forbrydelser mod kulturværdier. Således vil en tiltrædelse af 2. protokollen forpligte Danmark til at sikre, at der både er dansk straffemyndighed og danske lovbestemmelser, der kriminaliserer den pågældende type handlinger.

Konkrete anbefalinger

- I forhold til implementering af 1954-regimet:
 1. Etablering af et **nationalt rådgivende udvalg**, jf. resolution II, af eksperter med henblik på bl.a. rådgivning af regeringen med hensyn til lovgivningsmæssig, teknisk og militær implementering;
 1. Iværksættelse af en **specialuddannelse eller specialtræning af en særlig gruppe inden for Forsvaret** med henblik på at opbygge særlig viden om kulturarvsbeskyttelse;

2. **Etablering af et samarbejde mellem civile myndigheder, kultursagkyndige institutioner og Forsvaret** på området vedrørende kulturarvsbeskyttelse i forbindelse med væbnet konflikt, således at eksperter inden for kulturarvsbeskyttelse blandt andet kan inddrages i specialuddannelse eller specialtræning af personel, samt i missionsspecifik uddannelse;
3. Inkludering af **detaljerede regler om kulturarvsbeskyttelse** efter 1954-regimet og andre relevante regler under den humanitære folkeret, herunder 2. protokollens regler, i den kommende danske militærmanual
4. Indføring af **standardiseret undervisningsmateriale på relevante militære uddannelsesinstitutioner**, herunder officersuddannelserne, som omfatter detaljerede oplysninger om reglerne i 1954-regimet, og andre relevante humanitærretlige regler, herunder 2. protokollen.


- Ratificering og implementering af 2. protokollen til Haager-konventionen

1. **Signal** til omverdenen om vigtigheden af dette regelsæt – særligt ift. stigende antal ikke-internationale væbnede konflikter
2. Generel **højnelse af beskyttelsesniveauet** for kulturværdier i forbindelse med Dansk indsats på fremmed territorium
3. En **klargørelse af, hvilke regler der gælder** for danske soldater, og hvad danske soldater kan ifalde individuelt strafansvar for

- Udvidet samarbejde om beskyttelse af kulturarv i krigszoner mellem relevante myndigheder
 - Reglerne om beskyttelse af kulturarv under væbnet konflikt er en del af international humanitær ret, og derfor

- bør der i højere grad være et samarbejde om forvaltningen af reglerne mellem Kulturministeriet, Forsvarsministeriet og Udenrigsministeriet
 - bør emnet indgå både i Kulturudvalget og Forsvarsudvalgets arbejdsområde
 - bør det understreges overfor Regeringens Røde Kors Udvalg, som overser Danmarks implementering af international humanitær ret, at emnet ligeledes falder under udvalgets ansvarsområde.
-
- Dansk opbakning til regionale og internationale initiativer
 - Nedsættelse af arbejdsgruppe om ulovlig handel med kulturværdier fra Syrien, Irak, Libyen og Yemen
 - Hvilke skridt skal Danmark tage i anledning af FN's Sikkerhedsråds resolution 2199, som under FN-Pagtens kap. VIII pålægger medlemsstaterne at forbedre kontrollen med den ulovlige handel med kulturværdier fra Syrien og Irak (resolutionens para. 15-17)?

Debat: Danmark negligerer fortsat regler om kulturarvsbeskyttelse i krig

Jyllands-Posten | 23.10.2015 | Side 25 | 980 ord | Artikel-id: e546a165 |  Original artikel

International debat & analyse Det er ikke kun for Danmarks skyld, men også for andres skyld, at Danmark bør bakke op om at beskytte kulturarven i krigsområder.

af Frederik Rosén Anne Østrup

I øjeblikket raserer IS' store områder af Irak og Syrien, og voldelige overgreb mod civile går hånd i hånd med systematiske ødelægger af uerstættelige kulturværdier. Desuden sker der både i Syrien, Irak, Yemen og Libyen omfattende plyndringer af kulturværdier fra museer og arkæologiske områder.

Det bør naturligvis være første prioritet at stoppe de lidelser, som civile påføres i krigsområder. Men ødelæggelse af kulturarv er desværre en central del af vor tids krige, hvad enten det sker som led i kamphandlinger, som "collateral damage" eller som politisk-ideologisk instrument. Problemet har tidligere på året været behandlet i både FN's Sikkerhedsråd og FN'S Generalforsamling.

Skal sikres i fredstid

Vi udgav tidligere på året en rapport for Dansk Institut for Internationale Studier, hvori vi undersøgte, hvilke forholdsregler Danmark har taget for at sikre overholdelsen af Unescos konvention fra 1954 om beskyttelse af kulturarv under væbnet konflikt. Konventionen, som Danmark underskrev i 1954, men først tiltrådte og dermed blev forpligtet af i 2003, udgør en del af krigens folkeret.

Udover at forbyde angreb på kulturarv pålægger konventionen deltagerstaterne at træffe visse forberedende foranstaltninger med henblik på at beskytte og værne om kulturarv både på eget og fremmed territorium. Disse foranstaltninger omfatter blandt andet, at der allerede i fredstid opbygges militær kapacitet til at sikre konventionens overholdelse i tilfælde af krig.

I rapporten konstaterer vi, at Danmark kun har taget meget få og efter vores vurdering ufyldstgørende skridt til at sikre overholdelsen af Unesco-konventionens regler. Dette selv om Danmark siden 2003 har deltaget i flere internationale militære operationer i områder, som er særdeles rige på kulturarv.

Arbejdet strandede

I rapporten anbefaler vi, at Danmark genoptager arbejdet med at sikre overholdelsen af Unescokonventionen, samt at Danmark tiltræder den såkaldte 2. protokol til konventionen, der blev vedtaget af Unescos medlemsstater i 1999. Vedtagelsen af 2. protokollen skete især på baggrund af erfaringerne fra krigen på Balkan i 1990'erne, hvor der blev begået omfattende ødelæggelser af kulturarv, bl. a. som led i etnisk udrensning af den civile befolkning. Det stod dengang klart, at tiden var inde til at modernisere de internationale regler om beskyttelse af

kulturværdier.

Da Danmark tiltrådte Unescokonventionen i 2003, skrev Kulturministeriet således i et notat til forsvars- og kulturudvalgene, at tiltrædelsen skete for at bane vejen for Danmarks tiltrædelse af 2. protokollen.

Der blev også nedsat et tværministerielt udvalg med deltagelse fra - ud over Kulturministeriet selv - Forsvarsministeriet, Udenrigsministeriet og Justitsministeriet.

Desværre strandede dette arbejde efter kort tid, og de planlagte skridt med henblik på dansk tilslutning til 2. protokollen blev aldrig taget.

Kort før folketingsvalget i år udtalte daværende kulturminister Marianne Jelved til JP, at Danmark har valgt ikke at tilslutte sig 2.

protokollen, fordi det ikke kan forventes, at "Danmark bliver udsat for krig". Det er ganske rigtigt usandsynligt, at der udbryder krig på dansk territorium, men sagen er, at 2. protokollen - ligesom Unesco-konventionen - også finder anvendelse, når Danmark deltager i internationale militære operationer uden for Danmark.

Jelved udtalte også, at man ikke bevidstløst skal tiltræde internationale konventioner. Det er naturligvis også korrekt, men 2. protokollen har rent faktisk praktisk betydning for Danmark.

Tre betydningsfulde områder 2. protokollen er især vigtig, fordi den bygger videre på reglerne i Unesco-konventionen på især tre betydningsfulde områder: For det første gælder protokollen ikke kun i internationale væbnede konflikter, dvs. krige mellem flere stater, men også i væbnede konflikter mellem en stat og en oprørsbevægelse, som vi i øjeblikket oplever i Syrien og Irak. Faktisk er de fleste væbnede konflikter i dag sådanne "ikkeinternationale" konflikter. De fleste af konventionens regler gælder derimod kun i internationale konflikter.

For det andet indeholder protokollen mere detaljerede regler om, hvornår det er ulovligt at ødelægge kulturarv i krig, og hvornår ødelæggelse er tilladt af hensyn til såkaldt "militær nødvendighed".

Unesco-konventionen er nemlig i mange år blev kritiseret for at være for uklar på dette område.

For det tredje forpligter protokollen deltagerstaterne til i visse tilfælde at retsforfølge personer, hvad end der er tale om danske eller andre soldater, for grove forbrydelser mod kulturværdier. Således vil en tiltrædelse af 2. protokollen forpligte Danmark til at sikre, at der både er dansk straffemyndighed og danske lovbestemmelser, der kriminaliserer den pågældende type handlinger.

Relevante virkninger

En dansk tiltrædelse af 2. protokollen vil således have en række relevante virkninger for Danmark.

Vigtigst er, at det danske militær vil få mere klare regler for, hvordan kulturværdier skal beskyttes i forbindelse med internationale militære operationer.

Desuden vil Danmark skulle sikre, at dansk straffelovgivning giver mulighed for at strafforfølge danske statsborgere, der under visse betingelser medvirker til forsægtigt at ødelægge kulturarv under væbnede konflikter eller udlændinge, der har medvirket til sådanne handlinger, og som befinder sig på dansk jord. Det handler bl. a. om muligheden for at strafforfølge danske statsborgere, som i forbindelse med, at de kæmper for eksempelvis IS i Irak eller Syrien,

medvirker til at ødelægge kulturværdier.

Endelig har det stor politisk signalværdi, at Danmark såvel som andre vestlige lande tiltræder 2.

protokollen og dermed klart giver udtryk for sin opbakning til de regler, som er udarbejdet med henblik på at minimere kriges ødelæggende effekt på verdens kulturarv.

Hvis ikke Danmark og de øvrige vestlige lande tilslutter sig de nye regler om beskyttelse af kulturarv, er det svært at overbevise andre og mere udsatte stater om, at de skal gøre det. Som Venstres medlem af forsvars- og kulturudvalgene, Michael Aastrup Jensen, tidligere på året påpegede: »Når et land som Iran ligefrem har ratificeret protokollen, så skal Danmark dæleme også.« Spørgsmålet er, om vores nye kulturminister samt forsvarsminister ønsker at se på både Danmarks manglende implementering af 1954-konventionen og på en tiltrædelse af konventions 2. protokol? Det er på høje tid.

Frederik Rosén er seniorforsker ved Dansk Institut for Internationale Studier (Diis).

Anne Østrup er ph. d.-stipendiat ved Juridisk Fakultet, Københavns Universitet.

debat@jp.dk

Vigtigst er, at det danske militær vil få mere klare regler for, hvordan kulturværdier skal beskyttes i forbindelse med internationale militære operationer.



“Less than a year later, the same area at Apamea—seen here on Google Earth April 3, 2012—is covered with looting holes and clearly shows the massive destruction of the war.”



DURA EUROPAS – ØSTLIGE SYRIEN – FØR OG EFTER (Juni 2012 vs. april 2014).

” According to satellite imagery, more than 70% of Dura-Europos was destroyed by looters”

