

Til

Kulturministeriet
Nybrogade 2
1203 København K

Nordic Center for Cultural Heritage
& Armed Conflict (CHAC)
Østerbrogade 92a
2100 Copenhagen Ø
Denmark

Email: chac@heritageconflict.org

Att.: Specialkonsulent Hanne Larsen, hla@kum.dk
Chefkonsulent Kathrine Lehmann, kle@slks.dk

31. oktober 2017

Høring af forslag til lov om gennemførelse af 2. protokol af 26. marts 1999 til UNESCO-konventionen af 14. marts 1954 om beskyttelse af kulturværdier i tilfælde af væbnet konflikt

Siden Danmark i 2003 ratificerede UNESCO-konventionen af 14. marts 1954 om beskyttelse af kulturværdier i tilfælde af væbnet konflikt (herefter 1954 konventionen eller konventionen), har en dansk ratifikation konventionens 2. protokol af 26. marts 1999 (herefter 2. protokollen eller protokollen) stået højt på dagsordenen for mange organisationer og eksperter, der beskæftiger sig med kulturværdier og væbnet konflikt. 2. protokollen har, som påpeget i Dansk Institut for Internationale Studiers (DIIS) Rapport ”Krig og Kulturarv: Opfylder Danmark Haager-konventionen af 1954”¹ i en årrække været et af de ganske få internationale instrumenter indenfor den humanitære folkeret, som Danmark stod udenfor.

På denne baggrund glæder Nordic Center for Cultural Heritage and Armed Conflict (CHAC) sig over, at Kulturministeriet har fundet anledning til at ratificere 2. protokollen og tage skridt til dens implementering i dansk ret. Det skal i denne anledning understreges, at 2. protokollen dels bygger oven på, dels udbygger beskyttelsen af kulturværdier i forbindelse med væbnet konflikt som nedfældet i 1954 konventionen.

¹ DIIS Rapport 2014:22 (herefter DIIS rapport)

Blandt de vigtigste forhold er i denne forbindelse:

- 2. protokollen finder i sin helhed anvendelse, ikke kun i internationale væbnede konflikter, men også i tilfælde af en ikke-internationale væbnet konflikt (jf. protokollens artikel 22)
- 2. protokollen udvider i flere henseender den materielle beskyttelse af omfattede kulturværdier (jf. 2. protokollens bestemmelser om almindelig beskyttelse, artikel 6-9, samt om forhøjet beskyttelse, artikel 10-13), idet protokollen bl.a. giver en klar definition af begrebet militær nødvendighed (jf. artikel 6, 7 samt 13)
- 2. protokollen indeholder i en bestemmelse om proportionalitet i forbindelse med følgeskader på kulturværdier, som traktatfæster et vigtigt beskyttelsesprincip for så vidt angår ikke-internationale væbnede konflikter (jf. artikel 7 (c))
- 2. protokollen pålægger deltagende stater at fastsætte regler i national ret om strafansvar, jurisdiktion og udlevering for visse alvorlige overtrædelser af 1954 konventionen og 2. protokollen (jf. 2. protokollens artikel 15-18)
- 2. protokollen opretter en monitoreringsmekanisme for opfyldelse af protokollen, idet UNESCO tillægges en udvidet beføjelse til følge op på deltagerstaternes implementeringsrapporter og dermed arbejde aktivt for at sikre opfyldelse af protokollens bestemmelser (jf. 2. protokollens artikel 27 (1) (d))

CHAC finder anledning til at fremsætte følgende bemærkninger 1) til den generelle implementering af 2. protokollens bestemmelser, 2) til lovforslagets § 1, stk. 1, samt 3) til gennemførelse af 1954-regimet i bredere forstand.

1. Bemærkninger til den generelle implementering af protokollens bestemmelser

Som det fremgår af Kulturministeriets bemærkninger til lovforslaget hører 1954 konventionen og tilhørende protokoller under Kulturministeriets ressortområde. På trods af, at disse internationale instrumenter er udarbejdet i regi af UNESCO, hersker der ingen tvivl om, at de udgør en del af den humanitære folkeret, og at de således skal ses i lyset af de øvrige instrumenter på området, som alle henhører under Forsvarsministeriets ressortområde. CHAC finder i lyset af Kulturministeriets bemærkninger til lovforslaget anledning til at understrege, at hovedparten af de nødvendige

administrative implementeringsskridt vil høre under Forsvarsministeriet og Værnfælles Forsvarskommandos område.

Dette gælder dels skridt med henblik på opfyldelse af 2. protokollens materielle beskyttelsesbestemmelser under væbnede konflikter (2. protokollens kapitel 2 og 3); dels opfyldelse af protokollens særdeles vigtige bestemmelse om, hvad der kan kaldes 'militær kapacitetsbygning' (artikel 30 (3) (a) - (b)), hvorefter det påhviler parterne allerede i fredstid at inkorporere retningslinjer og instrukser om beskyttelse af kulturværdier i deres militære regulativer; samt i samarbejde med UNESCO og relevante statslige og ikke-statslige organisationer udvikle og gennemføre uddannelses- og træningsprogrammer.

Således har ratifikationen betydning for Danmarks internationale militære engagement, herunder internationalt militært samarbejde i fredstid såvel som i forbindelse med væbnet konflikt. I denne forbindelse hilser CHAC det velkomment, at 2. protokollens centrale bestemmelser allerede på nuværende tidspunkt er indarbejdet i Forsvarets militærmanual fra 2016.

Både i den tværministerielle arbejdsgruppens notat "Betydningen af dansk tiltrædelse af UNESCO-konventionens 2. protokol. Beskyttelse af kulturværdier i tilfælde af væbnet konflikt", 28. juni 2017, (s. 9; herefter arbejdsgruppens notat) og i Kulturministeriets bemærkninger til lovforslaget (s. 5) forudsættes det, at militær straffelov indeholder materiel straffehjemmel i § 36, stk. 2 for alvorlige overtrædelser af 2. protokollen begået af militært personel under væbnet konflikt. Der er imidlertid rejst spørgsmål om rækkevidden af § 36, stk. 2 i den juridiske litteratur.² Der henvises til fremstillingen i føromtalte DIIS rapport fra 2014, s. 58-60. På denne baggrund kan der rejses tvivl om, hvorvidt bestemmelsen indeholder den fornødne materielle straffehjemmel for implementering af 2. protokollen.

² Se Andreas Laursen (2011): Internationale forbrydelser i dansk ret. København: Jurist- og Økonomforbundet, ss. 158-165.

2. Bemærkninger til lovforslagets § 1, stk. 1

Forslag til lov om gennemførelse af 2. protokol af 26. marts 1999 til UNESCO-konventionen af 14. maj 1954 om beskyttelse af kulturværdier i tilfælde af væbnet konflikt har til formål at tilvejebringe den særskilte hjemmel i dansk ret for opfyldelse af krav om strafansvar og udlevering, som den tværministerielle arbejdsgruppe anser som en forudsætning for en dansk tiltrædelse af 2. protokollen.

CHAC ser positivt på lovforslagets tilvejebringelse af hjemmel til opfyldelse af 2. protokollens krav om etablering af straffehjemmel for alvorlige overtrædelser af konventionen og protokollen jf. 2. protokollens art 15 (1).

CHAC har dog en række bemærkninger til formuleringen af de enkelte delikter og af bemærkningerne hertil. Det lægges i denne forbindelse til grund, at det, idet der er tale om strafferetlig lovgivning, der hjemler betydelig straf i form af bøde eller fængsel indtil 12 år, er et grundlæggende hensyn at der skabes klarhed i lovhjemlen i overensstemmelse med legalitetsprincippet. Delikterne i 2. protokollens artikel 15 relaterer sig til de materielle beskyttelsesbestemmelser i konventionen og protokollen, samt undtagelsesbestemmelserne hertil. Rækkevidden af disse forudsætter et relativt indgående kendskab til 1954-regimet, det vil sige både konventionen og 2. protokollen, samt deres samspil. På denne baggrund foreslås det, at bemærkningerne til de enkelte bestemmelser i § 1, stk. 1 gøres mere detaljerede og præcise.

Det skal desuden fremhæves, at spørgsmålet om fortsæt i forbindelse med protokollens artikel 15 har givet anledning til tvivl i den folkeretlige litteratur.³ Spørgsmålet er nærmere, hvorvidt der stilles krav om, at et forsæt omfatter viden om, at de pågældende kulturværdier er omfattet af protokollens og konventionens regler om forhøjet henholdsvis særlig beskyttelse; af protokollen/konventionens bestemmelser i almindelighed, eller blot om der er tale om kulturværdier som defineret i konventionens artikel 1, jf. 2. protokollens artikel 1 (b). Dette spørgsmål kunne med fordel adresseres i bemærkningerne til lovforslaget.

³ Roger O'Keefe (2006): *The Protection of Cultural Property in Armed Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press (herefter O'Keefe, 2006) s.280.

Ad bestemmelsens nr. 1: ”gør kulturværdier under forhøjet beskyttelse til genstand for angreb”

I bemærkningerne til bestemmelsen burde det præciseres, at det forsætligt at gøre kulturværdier under forhøjet beskyttelse til genstand for angreb, kun er strafbart, såfremt det sker i strid med protokollens jf. formuleringen af protokollens artikel 15 (1) ”under overtrædelse af”. Det er således alene angreb, der ikke kan retfærdiggøres i henhold til art. 13 om fortabelse af den forhøjede beskyttelse,⁴ der udgør en alvorlig overtrædelse, og dermed er strafbare efter artikel 15 (1) (a).

Desuden er det i den folkeretlige litteratur påpeget, at brugen af formuleringen ”genstand for angreb” i bestemmelsen i modsætning til formuleringen ”at begå en hvilken som helst fjendtlig handling rettet mod” betyder, at nedrivning af kulturværdier (’demolitions’) formentlig *ikke* er omfattet af bestemmelsens ordlyd, hvilket er u hensigtsmæssigt.⁵ Det skal hertil bemærkes, at velplanlagte og omfattende nedrivninger af kulturværdier ofte er forekommet i de senere års væbnede konflikter. Dette fortolkningsspørgsmål kunne der med fordel afklares i bemærkningerne til bestemmelsen.

Desuden bør det i mærkningerne præciseres, at strafbarhed ifølge protokollens artikel 15 (1) (a) ikke afhænger af, at der reelt forvoldes skade på kulturværdier.

Ad bestemmelsens nr. 2: ”anvender kulturværdier under forhøjet beskyttelse eller deres umiddelbare omgivelser til støtte for militær aktion”

Artikel 15 (1) (b), som lovforslagets nr. 2 implementerer, gør det endvidere til en alvorlig overtrædelse forsætligt at anvende kulturværdier under forhøjet beskyttelse eller deres umiddelbare omgivelser til støtte for militære aktioner.

Bestemmelsen relaterer sig til den materielle beskyttelsesbestemmelse i protokollens artikel 12, som i denne henseende er absolut i forhold til fortabelse af beskyttelse efter artikel 13. Beskyttelsen kan alene suspenderes eller ophæves ved alvorlige overtrædelser af artikel 12, jf. protokollens artikel 14 (2), af Komitéen til beskyttelse af kulturværdier i tilfælde af væbnet konflikt nedsat ifølge

⁴ Jf. nedenfor s. 5-6.

⁵ O’Keefe (2006), s. 277, jf. s. 126 n. 150 med videre henvisninger.

protokollens artikel 24, og altså ikke af parterne selv. Da protokollens artikel 13 ikke indeholder hjemmel til at beskyttelsen fortabes, udgør enhver sådan forsætlig anvendelse således en alvorlig overtrædelse af protokollen. Dette bør præciseres i bemærkningerne til lovforslaget.

Det skal i denne forbindelse bemærkes, at oversættelsen af protokollen indeholder et u hensigtsmæssigt sammenfald af begreber, som beror på en fejlversættelse af overskriften til artikel 13, som i den engelske autoritative konventionstekst lyder: "Loss of enhanced protection", hvilket oversættes til "Ophævelse af forhøjet beskyttelse". *Ophævelse* af beskyttelse udgør imidlertid en særlig kategori under protokollen, idet artikel 14, som ovenfor nævnt, fastslår, at der kan ske 'suspension og ophævelse af forhøjet beskyttelse' ('Suspension and cancellation of enhanced protection') i visse tilfælde på foranledning, ikke af parterne, men af Komitéen til beskyttelse af kulturværdier i tilfælde af væbnet konflikt nedsat ifølge protokollens artikel 24. Denne oversættelse må anses for korrekt. Derimod må overskriften til artikel 13, 'Loss of enhanced protection', oversættes, ikke med 'ophævelse', men med 'fortabelse' af forhøjet beskyttelse. Dette er i overensstemmelse med meningen af oversættelsen af artikel 13 (1), hvor begrebet 'lose' oversættes til 'miste', som dog bør konsekvensrettes til 'fortabes'.

CHAC opfordrer på denne baggrund til, at oversættelsen af overskriften til artikel 13 ændres til 'fortabelse af forhøjet beskyttelse', og at formuleringen i bestemmelsens artikel 13 (1) ændres i overensstemmelse hermed (beskyttelse kan alene fortabes"), således at enhver tvivl om forskellen mellem reglerne i artikel 13 og artikel 14 undgås.

Desuden bør det i bemærkningerne præciseres at strafbarhed ifølge protokollens artikel 15 (1) (b) ikke afhænger af, at der reelt forvoldes skade på kulturværdier.

Ad bestemmelsens nr. 3: "omfattende ødelæggelse eller beslaglæggelse af kulturværdier beskyttet i henhold til konventionen og dennes 2. protokol"

Det bør præciseres, at bestemmelsen omfatter kulturværdier under almindelig beskyttelse i henhold til konventionens kapitel I og protokollens kapitel 2, samt tillige kulturværdier under forhøjet

beskyttelse efter protokollens kapitel 3 og kulturværdier under særlig beskyttelse i henhold til konventionens kapitel II (for så vidt parterne har tiltrådt begge instrumenter).

'Omfattende ødelæggelse' relaterer sig til konventionens artikel 4 (1), samt artikel 7 (c) og (7) (d) (ii). Begrebet 'beslaglæggelse', som anvendt i lovforslaget, går igen fra den danske oversættelse af protokollens artikel 15 (1) (c). Denne oversættelse er imidlertid fejlagtig og juridisk problematisk. I den autoritative engelsksprogede version af artikel 15 (1) (c) (jf. artikel 39), anvendes begrebet 'appropriation' og i den franske 's'approprier', hvilket bedst oversættes til det danske (uretmæssig) 'tilegnelse'.⁶

Dette understøttes af, at denne del af artikel 15 (1) (c) relaterer sig til konventionens artikel 4 (3), samt – for så vidt der er tale om 'tilegnelse' – protokollens artikel 9 (1) (a) (vedrørende "enhver ulovlig eksport, anden fjernelse eller overdragelse af ejendomsretten til kulturværdier").

Konventionens artikel 4 (3) har følgende ordlyd (kursivering tilføjet):

“The High Contracting Parties further undertake to prohibit, prevent and, if necessary, put a stop to any form of theft, pillage or *misappropriation* of, and any acts of vandalism directed against, cultural property. They shall refrain from *requisitioning* movable cultural property situated in the territory of another High Contracting Party.”

I den danske oversættelse er ordlyden som følger (kursivering tilføjet):

”De høje kontraherende parter forpligter sig endvidere til at forbyde, hindre og om nødvendigt bringe enhver form for tyveri, plyndring eller *uretmæssig anvendelse* af kulturværdier og enhver vandalisme rettet mod sådanne genstande til ophør. De skal afholde sig fra at *beslaglægge* flytbare kulturværdier, som befinder sig på en anden høj kontraherende parts territorium.”

Den autoritative engelsksprogede udgave af konventionsteksten bruger altså begrebet 'misappropriation', hvilket i den danske konventionstekst er oversat til 'uretmæssig anvendelse'.

⁶ Se hertil også brugen af begrebet 'tilegnelse' i forbindelse med formueforbrydelser i straffeloven, §§276-278.

Denne oversættelse er *ikke* korrekt. 'Misappropriation' bør oversættes til 'uretmæssig *tilegnelse*'. Begrebet 'requisitioning' i konventionsteksten oversættes korrekt til 'beslaglæggelse'. Det er i denne forbindelse klart, at første led i artikel 4 (3) pålægger deltagerstaterne en *aktiv forpligtelse* til at forbyde, hindre og om nødvendigt bringe visse aktiviteter til ophør, uanset om de begås af egne tropper eller lokalbefolkningen, mens 2. led i bestemmelsen pålægger staterne en *passiv forpligtelse* til at afholde sig fra at beslaglægge.⁷ Her forstås beslaglæggelse altså som en handling udført af staten. Dette er i overensstemmelse med den almindelige forståelse af begrebet beslaglæggelse i dansk ret, hvorefter beslaglæggelse udgør en foranstaltning, hvorved det offentlige sikrer sig tilstedeværelsen af bevismidler eller lignede, se hertil straffeloven (§§147-148) og retsplejeloven (især kapitel 74). Konventionens artikel 4 (3) pålægger altså deltagerstaterne en forpligtelse, som går længere end blot at afstå fra at beslaglægge.

På denne baggrund opfordrer CHAC til, at såvel formuleringen 'beslaglæggelse' i lovforslagets § 1, stk. 1, nr. 3, som i oversættelsen af protokollens artikel 15 (1) (c) ændres til 'tilegnelse'. Det fremgår som ovenfor anført af protokollens artikel 15 (1) generelt, at handlingen skal udføres under overtrædelse af konventionen/protokollen, hvorfor den nødvendige retsstridighed af en sådan anvendelse må anses for implicit.⁸

Dette vil dels bringe den danske protokoltekst og lovforslaget i overensstemmelse med den autoritative protokoltekst, hvorefter den pågældende tilegnelse kan begås af såvel staten, egne tropper og lokalbefolkningen; dels vil lovteksten (og protokollen) bringes i overensstemmelse med formuleringen af protokollens artikel 9 (1) (a), samt den autoritative formulering i konventionens artikel 4 (3), hvortil bestemmelsen som nævnt knytter sig.⁹ Det er dog uheldigt, at den danske oversættelse af artikel 4 (3) fortsat er fejlagtig for så vidt angår anvendelsen af begrebet 'uretmæssig anvendelse'.

Det skal desuden påpeges, at Kulturministeriet i bemærkningerne til lovforslaget s. 13 anfører, at adjektivet 'omfattende' alene relaterer sig til 'ødelæggelse', idet det anføres, at "Med 'omfattende ødelæggelse' menes, at der er sket uoprettelig skade, og værdier af stor betydning er gået tabt.

⁷ DIIS Rapport 2014, s. 65.

⁸ Se nedenfor s. 9 vedrørende lovforslagets § 1, stk. 1, nr. 5 og begrebet "uretmæssig anvendelse".

⁹ Dette synes endvidere at være i overensstemmelse med arbejdsgruppens overvejelser, idet arbejdsgruppens i sit notat s. 8 anfører, at "[b]egrebet "beslaglæggelse" synes at omfatte tilfælde, hvor kulturværdier uden samtykke tilegnes fra andre, og må i givet fald antages at omfatte forhold kriminaliseret ved straffelovens § 276 om tyveri."

Begreberne 'omfattende ødelæggelse' og 'beslaglæggelse' fortolkes i øvrigt i overensstemmelse med straffelovens §§ 180, 183, 192 b, 194, 291 og 276.”

Det bør dog i bemærkningerne gøres klart, at for at 'tilegnelse' (i den nuværende tekst 'beslaglæggelse') i strid med konventionen/protokollen udgør en alvorlig overtrædelse, må denne anvendelse være af 'omfattende' karakter. Dette fremgår klart af ordlyden af artikel 15 (1) (c), herunder i den franske autoritative udgave af protokollen: ”détruire ou s'approprier sur une grande échelle des biens culturels protégés par la Convention et le présent Protocole”.

Ad bestemmelsens nr. 5: ”tyveri, plyndring eller uretmæssig anvendelse af eller hærværk mod kulturværdier, der er beskyttet i henhold til konventionen”

Protokollens artikel 15 (1) (e), som bestemmelsen implementerer, relaterer sig til beskyttelsesbestemmelsen i konventionens artikel 4 (3), og angår således alene kulturværdier under almindelig beskyttelse. Med henvisning til det ovenfor anførte vedrørende oversættelsen af artikel 15 (1) (c) skal det påpeges, at oversættelsen af 'misappropriation of' (fransk: 'le détournement') til 'uretmæssig anvendelse' ikke er korrekt. Den korrekte oversættelse er 'uretmæssig tilegnelse'.¹⁰

Øvrige bemærkninger til lovforslaget

2. protokollens artikel 15 (2) pålægger parterne at gøre de omfattede alvorlige overtrædelser strafbare med ”passende straf” (”appropriate penalties”). Lovforslagets § 1, stk. 1 hjemler straf i form af bøde eller fængsel indtil 12 år.

Kulturministeriet anfører i denne forbindelse i sine almindelige bemærkninger til lovforslaget s. 9:

” Kulturministeriet har ikke umiddelbart kendskab til retspraksis for sammenlignelige overtrædelser, der kan lægges til grund for fastlæggelse af en passende strafferamme. Strafferammen bør fastsættes under hensyntagen til, at de beskrevne overtrædelser er rettet mod værdier af stor betydning for alle folkeslags kulturarv. Hertil kommer, at

¹⁰ Se også ovenfor s. 7 om konventionens artikel 4 (3).

tilsvarende overtrædelser begået af personer, der omfattet af den militære straffelov, straffes med op til livstid i henhold til den militære straffelov. Endelig er der i Norge, Sverige og Finland fastsat strafferammer på op til henholdsvis 30 års fængsel (Norge) og fængsel på livstid (Sverige og Finland) for overtrædelser i form af krigsforbrydelser, der blandt andet omfatter handlinger svarende til de i konventionens 2. protokol kriminaliserede handlinger. Kulturministeriet finder sammenfattende, at der er ganske særlige omstændigheder, der gør sig gældende. Strafferammen efter ministeriets opfattelse bør fastsættes under hensyntagen hertil.”

Under hensyn til, at de i 2. protokollens artikel 15 (1) opregnede delikter udgør krigsforbrydelser, og under hensyn til de strafferammer, som her nævnes af Kulturministeriet, er det vanskeligt at se, at idømmelse af bødestraf skulle være i overensstemmelse med protokollens artikel 15 (2), med mindre bødestraf sker i tillæg til en fængselsstraf. Der kan i den forbindelse henvises til Rom-statuttens artikel 77 (2); statuten for Det Internationale Krigsforbrydertribunal for det tidligere Jugoslavien artikel 24 (3); statuten for Det Internationale Krigsforbrydertribunal for Rwanda artikel 23 (3), hvorefter bødestraf alene kan idømmes som supplement til fængselsstraf for krigsforbrydelser. Der kan endvidere henvises til en række domme fra Det Internationale Krigsforbrydertribunal for det tidligere Jugoslavien, hvor det fremhæves, at der er tale om ”a violation of values especially protected by the international community”¹¹, at beskyttet kulturarv udgør værdier ”of great importance to the cultural heritage of every people”,¹² og at genoprettelse af sådanne værdier ikke kan ske pga. deres originale og historisk autentiske karakter.¹³ Endeligt kan der henvises til den Internationale Straffedomstols nylige dom i Al Mahdi sagen,¹⁴ i hvilken den tiltalte blev idømt 9 års fængsel og bødestraf på 2,7 millioner euro for overtrædelse af Rom-statuttens artikel 8 (2) (e) (iv). I straffastsættelsen var det en formildende omstændighed, at den tiltalte vedkendte sig ansvaret for overtrædelserne og udviste anger.

På baggrund af den særdeles alvorlige karakter af de i protokollens artikel 15 omtalte forbrydelser, og i lyset ovenstående, skal CHAC anbefale, at lovforslagets § 1, stk. 1 ændres således, at hjemlen til

¹¹ Prosecutor v. Jokić, IT-01-42/1-S, 18. januar 2005, para. 232.

¹² Prosecutor v. Strugar, IT-01-42-T, 31. januar 2005, para. 232.

¹³ Prosecutor v. Jokić, para. 52.

¹⁴ Prosecutor v. Al Mahdi, ICC-01/12-01/15, 27. september 2016.

at idømme bødestraf udgår af lovforslaget som alternativ til fængselsstraf.¹⁵ Bødestraf bør alene alene optræde i tillæg til fængselsstraf, jf. bestemmelserne i de ovenfornævnte statutter.

Endelig skal det bemærkes, at der hverken i arbejdsgruppens notat eller i Kulturministeriets notat synes at være taget eksplicit stilling til protokollens artikel 21 ('Foranstaltninger vedrørende andre overtrædelser'), hvorefter

”Uden præjudice for konventionens artikel 28 skal hver part vedtage de lovgivningsmæssige, administrative eller disciplinære foranstaltninger, der måtte være nødvendige for at standse følgende handlinger, hvis de begås forsætligt:

- a) enhver anvendelse af kulturværdier i strid med konventionen eller denne protokol;
- b) enhver ulovlig eksport, anden fjernelse eller - overdragelse af ejendomsretten til kulturværdier fra besat territorium i strid med konventionen eller denne protokol.”

Denne bestemmelse indeholder ikke en juridisk forpligtelse til at skabe national straffehjemmel for disse forbrydelser. Der er dog anledning til at vurdere bestemmelsens implementering i dansk ret, ikke mindst i lyset af det voksende problem med ulovlige plyndringer, udførsel og videresalg af kulturværdier fra områder med væbnet konflikt, herunder i forbindelse med finansiering af terrorisme. Således må bestemmelsen ses i relation til blandt andet FN's Sikkerhedsrådsresolution nr. 2199 (2015) der med bindende juridisk kraft pålægger alle nationer at etablerer mekanismer for at bekæmpe den ulovlige handel med kulturelle objekter fra Irak og Syrien med det formål at dæmme op for anvendelsen af plyndringer og ulovlig handel til finansiering af terrorisme. Det skal hertil bemærkes, at Kulturministeriet netop i bemærkningerne til lovforslaget anerkender vigtigheden af overtrædelser i form af ulovlig eksport og anden fjernelse i forbindelse med aktuelle konflikter (s. 13).

3. Bemærkninger vedrørende gennemførelse af 1954-regimet

Det fortsat uklart, hvilke konkrete implementeringstiltag Danmark har taget i forhold til opfyldelse af 1954 konventionen, udover den vigtige indarbejdelse af 1954-regimets regler i den danske Militærmanual fra 2016. Det bør i den forbindelse nævnes, at 1954 konventionen – som påpeget i

¹⁵ Bødestrafs manglende opfyldelse af protokollens artikel 15 (2) påpeges endvidere af O'Keefe, 2006, at 281.

føromtalte DIIS rapport fra 2014 – kort efter dens ratificering i 2003 i høj grad blev glemt. Det gjaldt også det dengang iværksatte tværministerielle arbejde med forberedelsen af en dansk ratifikation af 2. protokollen, som nu 14 år senere, gennemføres i dansk ret.

Således er det i forbindelse med ratifikationen af 2. protokollen relevant at spørge, hvorledes Danmarks praktiske gennemførelse af 1954 konventionen og dens to protokoller skal ske, udover det som følger af lovforslaget til tilvejebringelse af grundlaget for dansk opfyldelse af konventionens bestemmelser om individuelt strafansvar og udlevering. Implementeringsskridt i øvrigt fremgår kun i meget ringe grad af Kulturministeriets bemærkninger til lovforslaget.

Danmark har de seneste år markeret sig internationalt på området vedrørende beskyttelse af kulturværdier i forbindelse med væbnet konflikt. Således har DIIS i samarbejde med blandt andet NATO's Emerging Security Challenges Division, Bosnien-Hercegovinas Forsvarsministerium, og med støtte fra det Danske Forsvarsministerium, ledet en række internationale initiativer med det formål at støtte op om udviklingen af navnlig militære tilgange til problematikken – i NATO såvel som blandt NATO's medlemsstater og partnerlande. Arbejdsprocesserne har, udover NATO's kommandoer, involveret en række centrale aktører, herunder UNESCO, Kontoret for FN's Fredsbevarende Operationer, Den Internationale Straffedomstol, og INTERPOL.

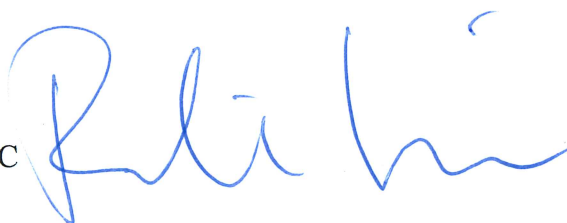
Det danske forsvar har imidlertid ikke været direkte involveret i de ovennævnte processer med NATO. I lyset af 2. protokollens tidligere omtalte artikel 30 (3) (b), hvorefter det påhviler parterne at udvikle og gennemføre uddannelses- og træningsprogrammer i samarbejde med UNESCO og relevante statslige og ikke-statslige organisationer, er et tættere samarbejde med internationale organisationer på området nærliggende. CHAC ønsker i denne forbindelse at henlede opmærksomheden på de retningslinjer og instrukser, som NATO's kommandoer i øjeblikket har under udvikling på området for beskyttelse af kulturværdier, og muligheden for at disse adopteres og

implementeres af det danske forsvar. Dette vil ikke blot sikre, at Danmark lægger sig op ad de internationale standarder på området, men også understøtte samarbejde og interoperabilitet med Danmarks allierede. En sådan proces kan i øvrigt danne grundlag for det internationale samarbejde vedrørende kapacitetsopbygning og træning på området, som Danmark med ratifikationen af 2. Protokollen forpligter sig til at gennemføre, jf. 2. protokollens artikel 30.

Endelig skal CHAC opfordre til, at Kulturministeriet – som tilkendegivet forud for ratifikationen af 1954-konventionen i 2003 – nedsætter et rådgivende udvalg med repræsentanter fra relevante ministerier og organisationer med henblik på koordinering af konventionens og protokollens overholdelse.

Med venlig hilsen

Frederik Rosén, Direktør CHAC



Anne Østrup, Jurist CHAC

