



KRIG OG KULTURARV

Opfylder Danmark Haager-konventionen af 1954?



Denne rapport er skrevet af Frederik Rosén & Anne Østrup og udgivet af DIIS som en del af de Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier for Forsvarsministeriet

Frederik Rosén, er seniorforsker ved International Sikkerhed på DIIS, og Anne Østrup er cand.jur og ph.d.-stipendiat ved Det Juridiske Fakultet ved Københavns Universitet

DIIS · Dansk Institut for Internationale Studier
Østbanegade 117, København Ø
Telefon 32 69 87 87
Email: diis@diis.dk
www.diis.dk

Omslag: AP Photo
Layout: Allan Lind Jørgensen
Trykt i Danmark af Eurographic Danmark
ISBN 978-87-7605-708-4 (Print)
ISBN 978-87-7605-709-1 (pdf)
DIIS publikationer kan downloades gratis eller bestilles fra www.diis.dk

© København 2014, forfatterne og DIIS

Indhold

Forord	5
Introduktion	7
Beskyttelse af kulturværdier i forbindelse med væbnet konflikt	7
Danmark og den internationale beskyttelse af kulturværdier i forbindelse med væbnet konflikt	9
Afgrænsning af rapporten	11
Kildemateriale	12
Overblik over den folkeretlige beskyttelse af kulturværdier under væbnet konflikt	13
Et historisk perspektiv	13
Den humanitære folkerets beskyttelse af kulturværdier	18
Den folkeretlige beskyttelse af kulturværdier i forbindelse med væbnet konflikt	27
International sædvanerets beskyttelse af kulturværdier i forbindelse med væbnet konflikt	30
1954-konventionen og dennes 1. protokol	33
Introduktion	33
1954-konventionen	35
Hovedprincipper i præamblen	36
Anvendelsesområde	36
Definition af kulturværdier	38
Beskyttelse af kulturværdier	41
Foranstaltninger, der skal træffes i fredstid	42
Forpligtelser i tilfælde af væbnet konflikt	61
Iværksættelse af konventionen	76
1. protokollen til 1954-konventionen (1954)	77
Anvendelsesområde	78
Medlemsstaternes forpligtelser	78
Vurdering af Danmarks implementering af 1954-regimet	81

KRIG OG KULTURARV

Opfylder Danmark Haager-konventionen af 1954?

Forord

Ødelæggelse og plyndring af verdens kulturarv er et alvorligt problem i forbindelse med væbnede konflikter. I skrivende stund lider både Syrien og Irak – og dermed verdenssamfundet som sådan – enorme tab i form af ødelæggelse og plyndring af uerstattelig kulturarv. Vi har set det samme ske på Balkan i 1990'erne og i blandt andet Irak, Afghanistan, Libyen og Mali i de følgende årtier. Kulturarv er i stigende grad blevet et centralt element i, og i visse tilfælde omdrejningspunkt for, væbnede konflikter, særligt i de konflikter, som drives af etniske eller kulturelle spændinger. Samtidig er kultur og kulturarv rykket længere op på dagsordenen i det internationale samfund. FNs Generalforsamling har således i to resolutioner fra henholdsvis 2010 og 2011 peget på vigtigheden af kultur og kulturarv for udvikling,¹ og 2013 blev året, hvor FNs Sikkerhedsråd for første gang inkluderede beskyttelse af kulturarv i mandatet for en FN-ledet fredsbevarende mission.²

Der er således ingen tvivl om, at spørgsmålet om beskyttelse af kulturarv i forbindelse med væbnet konflikt er et højaktuelt internationalt emne. Danmarks internationa-

1 FNs Generalforsamlings resolution A/65/1, 22. september 2010, "Keeping the promise: United to achieve the Millennium Development Goals"; FNs Generalforsamlings resolution A/RES/65/166, 28. februar 2011, "Culture and Development".

2 I FNs Sikkerhedsråds resolution 2100, 25. april 2013 bemyndiges FN-missionen i Mali, The United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (MINUSMA), "[t]o assist the transitional authorities of Mali, as necessary and feasible, in protecting from attack the cultural and historical sites in Mali, in collaboration with UNESCO" (para. 16 (f) under overskriften "Support for cultural preservation"), herunder til at anvende "all necessary measures" (altså også, om nødvendigt, væbnet magt) til at gennemføre beskyttelse af kulturarv (para.17). Endvidere muliggør resolutionen, at de mere end 1000 franske tropper i Mali på anmodning af FNs Generalsekretær kan bemyndiges til at anvende "all necessary means [...] to intervene in support of elements of MINUSMA when under imminent and serious threat upon request of the Secretary-General" (para. 18).

le engagement i flere væbnede konflikter gør det relevant at kortlægge, hvilke internationale forpligtelser Danmark er underlagt i forhold til beskyttelse af kulturarv i væbnede konflikter, særligt i forhold til UNESCOs konvention af 14. maj 1954 om beskyttelse af kulturværdier i tilfælde af væbnet konflikt med tilhørende 1. protokol. Der foreligger på nuværende tidspunkt ikke nogen systematisk gennemgang af Danmarks retlige forpligtelser på dette område, ligesom der heller ikke foreligger en vurdering af, i hvilket omfang Danmark lever op til disse forpligtelser.

Formålet med denne rapport er netop at adressere behovet for sådanne analyser. Udover at tilbyde et juridisk indspark til de myndigheder og organisationer, som arbejder med kulturarvsbeskyttelse i forbindelse med væbnede konflikter, er det ligeledes tanken, at den foreliggende rapport kan finde anvendelse for praktikere på området, herunder indgå som undervisningsmateriale i Forsvaret såvel som på universiteter. Endelig tilbyder rapporten en introduktion til emnet for almindeligt interesserede.

Introduktion

Beskyttelse af kulturværdier i forbindelse med væbnet konflikt

Krige har til alle tider medført store ødelæggelser af det, vi i dag betegner som kunst og kulturgjenstande.³ Historiske og religiøse bygninger, monumenter, arkiver, biblioteker, og kunstgenstande har til alle tider været hårdt ramt ikke alene af egentlige kamphandlinger, men også af de plyndringer, som i århundreder har fulgt i kølvandet på krige og uroligheder. Både Første og Anden Verdenskrig medførte enorme ødelæggelser af verdenskulturarven. I de seneste tre årtier har væbnede konflikter i blandt andet Kosovo, Afghanistan, Irak, Libyen, Syrien og Mali igen medført væsentlige tab af kulturarv og for tiden oplever især Syrien og Irak enorme kulturarvsødelæggelser og omfattende, velorganiserede plyndringer. Ulovlig handel med kulturværdier er et stort internationalt problem, som længe har været nært knyttet til den ustabilitet, som følger af både internationale og ikke-internationale væbnede konflikter. I de seneste årtiers væbnede konflikter er plyndring og tyveri af kulturarv fra blandt andet arkæologiske udgravningsområder og museer blevet særdeles omfattende og velorganiseret, ligesom den ulovlige udførelse og det videre salg af kulturværdier udgør en væsentlig del af den såkaldte internationale "kunstkriminalitet". Der er ligeledes sket ødelæggelser og plyndringer af kulturarv som følge af de politiske uroligheder i for eksempel Egypten.⁴ Erfaringerne fra både Afghanistan, Irak helt fra 2003 til de seneste hændelser i forbindelse med terrorgruppen IS' fremmarch⁵ og Syrien⁶ indikerer, at trafficking af ulovlige kulturværdier fungerer som indkomstkilde for terrorgrupper og militser.⁷ Kulturarv spiller så-

3 Der er ingen tvivl om, at krige og konflikter også går hårdt ud over den immaterielle kulturarv, altså musik, fortælletraditioner, håndværk og lignende, men der findes ingen retlig beskyttelse af denne "uhåndgribelige" kulturarv under væbnet konflikt.

4 Mohamed Ibrahim (2013): "Egypt's stolen heritage", Washington Post, 18. oktober 2013, tilgængelig på: http://www.washingtonpost.com/opinions/looting-egypts-heritage/2013/10/18/8a1effdc-380d-11e3-8a0e-4e2cf80831fc_story.html (sidst besøgt d. 30. april 2014).

5 Amr Al-Azm, Salam Al-Kuntar & Brian I. Danielssept (2014): "ISIS' Antiquities Sideline", New York Times, 2. september 2014, tilgængelig på http://www.nytimes.com/2014/09/03/opinion/isis-antiquities-sideline.html?_r=0 (sidst besøgt d. 30. april 2014).

6 Taylor Luck (2013): "Syrian rebels loot artifacts to raise money for fight against Assad", Washington Post, 12. februar 2013, tilgængelig på http://www.washingtonpost.com/world/middle_east/syrian-rebels-loot-artifacts-to-raise-money-for-fight-against-assad/2013/02/12/ae0cf01e-6ede-11e2-8b8d-e0b59alb8e2a_story.html (sidst besøgt d. 30. april 2014); Aryn Baker & Majdal Anjar (2012): "Syria's Looted Past: How Ancient Artifacts Are Being Traded for Guns", Time, 12. september 2012, tilgængelig på <http://world.time.com/2012/09/12/syrias-looted-past-how-ancient-artifacts-are-being-traded-for-guns/> (sidst besøgt d. 30. april 2014).

7 Alexander Blich (2009): "Countering Illicit Traffic of Cultural Heritage in the Mediterranean Region", *International Journal of Intelligence and Counter Intelligence*, Vol. 23, No. 1, ss. 148-165.

ledes også en reel rolle i forhold til det "hårdere" internationale sikkerhedspolitiske felt.⁸

Spørgsmålet om beskyttelse af kulturarv i forbindelse med væbnet konflikt begrænser sig således ikke til de umiddelbare konfliktområder. Der er derimod tale om et kompliceret globalt problem, hvor plyndrede kulturværdier fra afsides egne af eksempelvis Irak via internationale smuglerruter føres til de af verdens metropoler, hvor der er lettest adgang til at afhænde dem til ivrige kunstsamlere.⁹ Den ulovlige internationale handel har således stor betydning for ødelæggelse af kulturværdier i konfliktområder. Uden smuglerruter og et villigt marked ville disse plyndringer utvivlsomt være en mindre trussel mod kulturarven.¹⁰

Samtidig er den fremherskende internationale konsensus, at kulturarv udgør en fundamental betydningsbærende del af nationers, folks, ja hele menneskeheden, historie og identitet. Ødelæggelse og plyndringer af kulturarv som følge af krige og konflikter har den konsekvens, at såvel verden af i dag som fremtidige generationer mister vigtige identitetsbærende referencer. Der er tale om uerstattelige tab, ikke blot for den enkelte nation eller det enkelte folk, men for menneskeheden som sådan.¹¹

På baggrund af de enorme kulturarvsødelæggelser verden var vidne til under både Første og Anden Verdenskrig videreudvikledes de allerede eksisterende humanitæretlige regler om kulturarvsbeskyttelse, og et samlet internationalt regelsæt blev vedtaget i UNESCO-regi i form af UNESCOs konvention af 14. maj 1954 om beskyttelse af kulturværdier i tilfælde af væbnet konflikt (1954-konventionen) med tilhørende 1. protokol (her samlet betegnet som 1954-regimet).¹² De deltagende stater påtog sig herved en international forpligtelse til allerede i fredstid at tage skridt med henblik på beskyttelse af kulturarv i tilfælde af væbnet konflikt, samt at der under væbnet konflikt kun under særlige omstændigheder kan gennemføres angreb, som kan skade kulturværdier, og at kulturværdier samt deres omgivelser i øvrigt ikke må

8 Erik Nemeth (2007): "Cultural Security: The Evolving Role of Art in International Security", *Terrorism and Political Violence*, Vol. 19, No. 1, ss. 19-42.

9 Kimberly L. Alderman (2012): "Honor Amongst Thieves – Organized Crime and the Illicit Antiquities Trade", *Indiana Law Review*, Vol. 45, No. 3, ss. 601-627.

10 Niel Brodie (2012): "Uncovering the antiquities market", i R. Skeates, C. McDavid and J. Carman (red.): *The Oxford Handbook of Public Archaeology*. Oxford: Oxford University Press, ss. 230-252; Niel Brodie (2011): "The Market in Iraqi Antiquities 1980–2009 and Academic Involvement in the Marketing Process", i S. Manacorda and D. Chappell (red.): *Crime in the Art and Antiquities World: Illegal Trafficking in Cultural Property*. New York: Springer, ss. 117-133.

11 Omfanget af denne rapport tillader ikke en nærmere diskussion af især de seneste årtiers omfattende litteratur vedrørende værdien af den materielle kulturarv, dens centrale betydning for kulturelle, politiske og religiøse fællesskaber, og hvorledes den bedst muligt beskyttes og bevares.

12 UNESCOs konvention af 14. maj 1954 om beskyttelse af kulturværdier i tilfælde af væbnet konflikt med tilhørende protokol, Haag, 14. maj 1954, 249 UNTS 240.

anvendes på en måde, som udsætter dem for fare for ødelæggelse. Reglerne forpligter endvidere stater til aktivt at beskytte kulturværdier mod de plyndringer og mod den omfattende ulovlige eksport af kulturværdier, som væbnede konflikter ofte giver frit spillerum for.

Danmark og den internationale beskyttelse af kulturværdier i forbindelse med væbnet konflikt

De seneste årtier har vi set et stadig større internationalt fokus på beskyttelse af kulturarv som genstand for international regulering, herunder i forbindelse med internationale såvel som interne væbnede konflikter. Danmarks internationale engagement i væbnede konflikter i løbet af de sidste 20 år betyder at beskyttelsen af kulturarv under væbnet konflikt er blevet et emne, som Danmark må forholde sig aktivt til.¹³

Danmark har en lang historisk tradition for at beskytte national kulturarv gennem omfattende og detaljeret regulering, ligesom Danmark har været aktiv i forhold til udviklingen af internationale regler inden for kulturarvsområdet ved at ratificere en lang række internationale konventioner i både UNESCO¹⁴ og Europaråds-regi.¹⁵ Det kan derfor undre, at Danmarks tiltrædelse af 1954-konventionen trak så usædvanligt længe ud. Danmark undertegnede konventionen og dennes 1. protokol i 1954 i forbindelse med dennes vedtagelse, men der gik knap 50 år, før de danske myndigheder i 2003 i lyset af den danske deltagelse i konflikten i Irak besluttede at ratificere konventionen og dennes 1. protokol, og dermed gøre disse retligt bin-

13 Det falder uden for denne rapport at diskutere reglerne for danske styrkers deltagelse i internationale militære operationer, hvor der ikke er tale om en væbnet konflikt. I sådanne tilfælde gælder dog visse andre regler vedrørende beskyttelse af kulturværdier, se herom nedenfor ss.27-30

14 UNESCOs konvention af 14. maj 1954 om beskyttelse af kulturværdier i tilfælde af væbnet konflikt med tilhørende protokol (ratificeret af Danmark den 21. februar 2003); UNESCOs konvention af 14. november 1970 om ulovlig handel med kulturgenstande (ratificeret af Danmark den 26. marts 2003); UNESCOs konvention af 16. november 1972 om beskyttelse af verdens kultur- og naturarv (ratificeret af Danmark den 1. juni 1979); UNESCOs konvention af 20. oktober 2005 om beskyttelse og fremme af de kulturelle udtryksformers mangfoldighed (ratificeret af Danmark den 13. november 2006); i tilknytning hertil kan nævnes UNIDROIT-konventionen af 24. juni 1995 om tilbagelevering og overførelse af stjålne eller ulovligt udførte kulturgenstande (ratificeret af Danmark den 26. maj 2010).

15 Den europæiske kulturkonvention, Paris, 19. december 1954, CETS no. 066 (Paris-konventionen); Europarådets konvention til beskyttelse af den arkæologiske arv, London, 6. maj 1969 CETS no. 143 (London-konventionen) og den senere reviderede udgave heraf vedtaget i Valletta, 16. januar 1992, ECTS no. 143 (Malta- eller Valetta-konventionen); Europarådets konvention om beskyttelse af Europas arkitekturarv, Granada, 3. oktober 1985, CETS no. 121 (Granada-konventionen); Den europæiske landskabskonvention, Firenze, 20. oktober 2000, CETS no. 176 (Firenze-konventionen); Danmark har endnu ikke tiltrådt Europarådets rammekonvention om kulturarvens værdi for samfundet, Faro, 27. oktober 2005, CETS no. 199 (Faro-konventionen). Se nærmere nedenfor ss. 33-34.

dende for Danmark.¹⁶ Den lange tøven i forhold til at ratificere 1954-regimet indikerer formentlig, at de danske myndigheder ikke forventede, at konventionen ville blive relevant for Danmarks sikkerheds- og forsvarspolitiske virkelighed. Således må beslutningen om tiltrædelsen i 2003 ses i lyset af, at dette var nødvendigt for at bane vejen for en tiltrædelse af den 2. protokol til 1954-konventionen, som var blevet vedtaget i 1999 som en videreudvikling og "modernisering" af konventionen.¹⁷ Danmarks tiltrædelse af 1954-regimet er udtryk for en anerkendelse af væsentligheden af at værne om hele verdens fælles kulturarv og ikke kun om den del af kulturarven, som ligger inden for Danmarks grænser.

Danmarks internationale militære engagement i lande rige på kulturarv betyder, at der er et behov for at afklare dels omfanget af Danmarks internationale forpligtelser vedrørende kulturarvsbeskyttelse i forbindelse med væbnet konflikt, og undersøge hvorledes disse implementeres i dansk ret både i freds- og krigstid, dels betydningen for Danmark af den seneste internationale udvikling af retsområdet. I denne forbindelse må 1954-regimet som retligt instrument ses som en helhed, selvom visse forpligtelser er af større umiddelbar relevans for Danmarks internationale militære engagement i væbnede konflikter end andre.

DIIS vil med denne rapport bidrage til at belyse dette område ved at søge svar på følgende spørgsmål:

- Hvilke internationale forpligtelser pålægger 1954-konventionen samt dennes 1. protokol Danmark i forhold til at beskytte kulturarv i forbindelse med væbnet konflikt?
- Hvordan har Danmark implementeret disse internationale forpligtelser i det nationale system?
- Hvordan kan Danmark – om nødvendigt – styrke implementeringen af de internationale forpligtelser på området såvel i freds- som krigstid?

Undersøgelsen af disse spørgsmål vil falde i fire hovedafsnit: I **afsnit 1** foretages et historisk rids af udviklingen af de internationale regler vedrørende beskyttelse af kulturarv under væbnet konflikt, ligesom der kort redegøres for gældende humanitær folkeret og almindelig folkeret på området. Det overordnede spørgsmål er her, hvorledes reglerne om kulturarvsbeskyttelse har udviklet sig i takt med dels

¹⁶ Bekendtgørelse nr. 32 af 23. oktober 2003 af UNESCO-konvention af 14. maj 1954 om beskyttelse af kulturværdier i tilfælde af væbnet konflikt med tilhørende protokol, s. 18.

¹⁷ 2. protokollen til UNESCOs Konvention af 14. maj 1954 om beskyttelse af kulturværdier i tilfælde af væbnet konflikt, Haag, 14. maj 1954, Haag, 26. marts 1999, UN Reg.no.3511.

den historiske udvikling af idéen om kulturarv, dels ændringen i væbnede konflikters natur, og de problemstillinger, som disse forhold har givet anledning til. I **afsnit 2 og 3** redegøres der for indholdet af 1954-konventionen og dennes 1. protokol, og der foretages en analyse af, hvordan de internationale forpligtelser er implementeret i dansk ret, samt en vurdering af, om implementeringen må anses som tilstrækkelig til at sikre opfyldelsen af konventionen. Endelig indeholder **afsnit 4** en konklusion på rapportens undersøgelse, og der fremsættes en række anbefalinger for, hvordan Danmarks implementering af regimets regler kan sikres og styrkes.

Denne rapport skal tillige ses i lyset af, at beskyttelse af kulturarv i forbindelse med væbnet konflikt er et område, som i praksis ofte overses, selvom der er tale om en etableret del af den humanitære folkeret. Dette kan siges at være tilfældet i Danmark. I den forbindelse bør det imidlertid ud fra et retligt perspektiv fremhæves, at stater, som tiltræder en konvention, er forpligtet til at sikre dens implementering, det vil sige til at tage lovgivningsmæssige, administrative, praktiske eller andre skridt til at sikre reglernes praktiske gennemslagskraft i national ret.¹⁸ Det svækker konventionen som internationalt reguleringsredskab, når deltagerstater efter at have påtaget sig retlige forpligtelser undlader at tage de nødvendige skridt til at opfylde disse, hvad enten dette skyldes politiske, økonomiske eller helt andre forhold. Det skulle gerne fremgå af denne rapport, at den første forudsætning for effektiv implementering er viden om og forståelse af de internationale forpligtelser.

Afgrænsning af rapporten

Denne rapport beskæftiger sig med spørgsmålet om implementering af eksisterende internationale forpligtelser under 1954-konventionen samt dennes 1. protokol. Da Danmark endnu ikke har tiltrådt konventionens 2. protokol fra 1999 inddrages denne kun i meget begrænset omfang i rapporten. Endvidere tillader rapportens omfang ikke en nærmere behandling af de internationale konventioner, som har til formål at forbyde og forhindre ulovlig import og eksport af kulturgenstande og ulovlig overførsel af ejerskabet af kulturgenstande,

¹⁸ Forskellige tiltag skal sikre, at reglerne i den humanitære folkeret ikke blot tiltrædes, men tillige implementeres: Røde Kors' Internationale Komité arbejder for eksempel løbende med at styrke implementeringen af vedtagne konventioner inden for den humanitære ret, og ifølge tillægsprotokollerne af 1977 til Genève-konventionerne (se herom nedenfor i afsnit ss. 23-26) skal de enkelte stater nedsætte et udvalg til at overvåge implementeringen af den humanitære folkeret (i Danmark Regeringens Røde Kors Udvalg).

samt at sikre restitution af sådanne stjålne eller ulovligt udførte kulturgenstande.¹⁹

Kildemateriale

Denne rapport analyserer først og fremmest 1954-konventionen og dennes 1. protokol, samt hvor det er relevant det tilknyttede reglement for iværksættelse af konventionen, men derudover inddrages tillige en række andre humanitæretlige konventioner, samt i et vist omfang international sædvaneret. Rapportens vurdering af Danmarks implementeringen af 1954-regimet bygger på materiale og information indsamlet fra Justitsministeriet, Kulturministeriet (herunder Kulturstyrelsen), Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet, samt Forsvarskommandoen, herunder en række notater, referater fra arbejdsgrupper, samt høringssvar.²⁰ Vores henvendelser til disse myndigheder angik oplysninger vedrørende ratifikation og implementering af 1954-konventionen samt 1. og 2. protokollerne. Forsvarskommandoen indhentede i forbindelse med vores henvendelse høringssvar fra Forsvarsakademiet (FAK), Hærens Operative Kommando (HOK), Flyvertaktisk Kommando (FTK) og Søværnets Operative Kommando (SOK). Endvidere har vi løbende været i uformel kontrakt med de relevante ministerier og myndigheder med henblik på indhentelse af baggrundsoplysninger. En tak skal i denne forbindelse rettes til fuldmægtig i kulturministeriets departement Sofie Louise Munch-Jakobsen og fuldmægtig i Kulturstyrelsen Jan Jansen for deres samarbejde.

19 Henholdsvis UNESCO-konventionen af 1970 og UNIDROIT-konventionen af 1995. Se ovenfor, note 14.

20 Forfatterne til denne rapport ligger inde med kopi af det pågældende materiale.

Overblik over den folkeretlige beskyttelse af kulturværdier under væbnet konflikt

Et historisk perspektiv

I antikken var ødelæggelse og plyndring af kulturgenstande almindeligt accepteret som sejrherrens ret – de besejrede og disses ejendele tilkom simpelthen sejrherren.²¹ *Vae victis!* – *Ve de besejrede!*²² Den eneste begrænsning var et tabu omkring ødelæggelse og plyndring af religiøse bygninger og genstande, men dette var i højere grad begrundet i disses hellige karakter end den kunstneriske eller historiske værdi.²³ I 1500-tallet opstod tanken om, at historiske bygninger, monumenter, biblioteker og forskellige former for kulturværdier såsom kunstværker, bøger og artefakter udgør en særlig kategori af ejendom, men denne tanke slog ikke på dette tidspunkt igennem i krigens ret, hvorfor sådanne kulturværdier som udgangspunkt lovligt kunne angribes og ødelægges såfremt det var nødvendigt i henhold til doktrinen om den retfærdige krig.²⁴ Senere udviklede Europas renæssance-elite en idé om, at kunst og videnskab udgjorde et transnationalt fællesskab, det såkaldte *respublica literaria*.²⁵ Med tiden opstod heraf en vision om, at kunsten og videnskabens materielle aflejringer – historiske bygninger, monumenter, og lignende – i sig selv udgjorde et universelt, metafysisk domæne, hvis beskyttelse var et fælles anliggende.²⁶ Mens 1700-tallets folkeret fastholdt, at de krigende parter havde ret til at anvende den væbnede magt, som en retfærdig krig nødvendiggjorde, konsolideredes imidlertid princippet om at skelne mellem civile og militære mål.²⁷ Der spores også hos 1700-tallets folkeretsjurister en gryende anerkendelse af, at historiske bygninger, monumenter, og kulturværdier udgør en særlig kategori i krigens ret.²⁸ Således skriver en af folkerettens faddere, juristen Emmerich de Vattel i **Le Droit des Gens** fra 1758: "[f]or whatever reason a country is ravaged, those buildings must be spared which do honour to humanity and do not contribute to the enemy's strength, such as temples, tombs, public buildings

21 Jiří Toman (1996): **The Protection of Armed Conflict in the Event of Armed Conflict**. Aldershot: Dartmouth Publishing (herefter Toman, 1996), s. 3.

22 Citatet stammer fra den romerske historieskriver Titus Livius (59 f.Kr.-17 e.Kr.).

23 Toman, 1996, s. 4.

24 Roger O'Keefe (2006): **The Protection of Cultural Property in Armed Conflict**. Cambridge: Cambridge University Press (herefter O'Keefe, 2006), s. 8. På samme måde var det lovligt at tage både civil og statslig ejendom som krigsbytte, såfremt der var tale om retfærdig krig.

25 *Ibid.*, ss. 8-9.

26 *Ibid.*, s. 9.

27 *Ibid.*, s.10.

28 *Ibid.*, s. 10.

and all works of remarkable beauty. What is to be gained by destroying them? It is the act of a sworn enemy of the human race to deprive it lightly of such monuments of the arts [...].²⁹ Ikke desto mindre medførte Den Franske Revolution og især Napoleonskrigene endnu en gang store omkostninger for kulturarven i form af ødelæggelser, plyndringer og krigsbytte.³⁰ I begyndelsen af det 19. århundrede var det imidlertid almindeligt accepteret, at det ikke var i overensstemmelse med krigens love at tage krigsbytte.³¹

Det første retlige instrument, der indeholdt specifikke bestemmelser vedrørende beskyttelse af kulturarv under væbnet konflikt var den amerikanske såkaldte Lieber-instruktion fra 1863,³² som beskrives som verdens første humanitære retskodeks, og som skulle få stor indflydelse på udviklingen af den humanitære folkeret. Lieber-instruktionen foreskrev blandt andet, at ejendom tilhørende blandt andet kirker og kunstmuseer ikke kunne anses for offentlig ejendom, og at klassiske kunstværker, biblioteker, videnskabelige samlinger og sjældne instrumenter skulle sikres mod al afværgelig skade, selv under belejring eller bombardement.³³ Lieber-instruktionen blev efterfulgt af den internationale, men ikke bindende Brussel-deklaration af 1874,³⁴ og af det private initiativ Oxford-manualen af 1880,³⁵ som begge indeholdt lignende beskyttelsesbestemmelser.³⁶ Ved Fredskonferencen i 1899 dannede Brussel-deklarationen udgangspunkt for Landkrigsreglementet, som var annekteret til Haager-konventionen af 1899, den første formelt bindende internationale konvention, som indeholder bestemmelser vedrørende beskyttelse af kulturarv under væbnet konflikt.³⁷ Kort efter fulgte Haager-konventionerne af 1907, som ligeledes indeholder særlige bestemmelser om beskyttelse af kulturarv, herunder i forbindelse med bombardement fra skibe.³⁸

29 E. de Vattel, *Droit des Gens, ou Principes de la Loi Naturelle, appliqués à la Conduite et aux Affaires des Nations et des Souverains*, tekst af 1758, bog 3, kapitel 8, para. 168, citeret efter O'Keefe, 2006, s. 11.

30 Toman, 1996, s. 6.

31 Kevin Chamberlain (2004): **War and Cultural Heritage**. Leicester: Institute of Art and Law (hereafter Chamberlain, 2004), s. 8.

32 Instructions for the Government of Armies of the United States in the Field, United States of America War Department's General Order N^o 100, optrykt i Dietrich Schindler & Jiří Toman (red.) (2004): **The Laws of Armed Conflicts, A Collection of Conventions, Resolutions and Other Documents**, Leiden, 4. udgave Boston: M. Nijhoff (hereafter Schindler & Toman, 2004), s. 3.

33 Lieber-instruktionen arts. 34-35.

34 Declaration concerning the laws and customs of war, Brussel, 27. august 1874, optrykt i Schindler & Toman, 2004, s. 21.

35 "Les lois de la guerre sur terre. Manuel publié par l'institut de droit international", Institut de droit International, (1881-2), **Annuaire de l'Institut de Droit International**, Vol. 5, ss. 157-175.

36 O'Keefe, 2006, s. 18-19.

37 IV. Haager-konvention om Regler og Vedtægter for Krig til Lands og dennes annex (Reglement angaaende Regler og Vedtægter for Krig til Lands (Landkrigsreglementet)), Haag, 18. oktober 1899 og 18. oktober 1907, art. 23 (g), 27, 46-47 og 56.

38 IX. Haager-konvention om Bombardement fra Skibe i Krigstid, Haag, 18. oktober 1907 art. 5.

Beskyttelsen efter Haager-konventionerne var dog langt fra absolut, idet den var begrænset især af et vidt hensyn til militær nødvendighed.

På trods af de nyligt vedtagne konventioner førte Første Verdenskrig, ikke mindst på grund af udviklingen af teknologien bag luftbombardementerne, til enorme ødelæggelser af kulturværdier.³⁹ Allerede mens krigen rasede, tog private organisationer skridt til at udforme en mere omfattende regulering i form af en egentlig konvention til beskyttelse af kulturarv under væbnet konflikt, men forgæves.⁴⁰ I mellemkrigsårene tog den russiske jurist, maler og filosof Nicholas Roerich, som allerede i forbindelse med den russiske-japanske krig (1904-1905) havde argumenteret for behovet for at udvide de juridiske rammer til beskyttelse af kulturarven i forbindelse med krig, skridt til at udforme et egentlig regelsæt herom.⁴¹ Dette initiativ resulterede i den såkaldte Roerich-pagt, der sigtede mod at give kulturarv en form for neutralitet under væbnet konflikt for derved at sikre dens beskyttelse,⁴² og som i 1935 blev til en egentlig traktat, Treaty on the Protection of Artistic and Scientific Institutions and Historic Monuments (kaldet Roerich-pagten).⁴³ Det banebrydende ved Roerich-pagten var, at den fandt anvendelse både i freds- og i krigstid. Selvom Roerich-pagten fik en forholdsvist begrænset tilslutning og i praksis viste sig at mangle gennemslagskraft, var pagten dog særdeles vigtigt for udviklingen af den internationale retsudvikling: Med Pagten anerkendtes i retlig sammenhæng idéen om, at beskyttelse af kulturværdier er særligt vigtig og derfor har en vis forrang – dog kun en vis – i forhold til militær nødvendighed.

Anden Verdenskrig medførte som bekendt massive ødelæggelser af kulturværdier både fra de allierede og det nazistiske regimes side.⁴⁴ Desuden anvendte særligt

39 Chamberlain, 2004, s. 9; O'Keefe, 2006, s. 36-39. Efter Første Verdenskrig blev for eksempel forsætlig ødelæggelse (**wanton destruction**) af religiøse og historiske bygninger og monumenter anset for krigsforbrydelser af den kommission som blev nedsat i 1919 af den foreløbige Fredskonference i Paris; se UN War Crimes Commission (UNWCC) (1948): **History of the United Nations War Crimes Commission and the Development of the Laws of War**. London: HMSO, ss. 34-35.

40 O'Keefe, 2006, ss. 41-43.

41 Også andre internationale regler med relevans for kulturarven blev udarbejdet i mellemkrigsårene, for eksempel Haager-reglerne vedrørende luftkrigsførsel af 1922/23 (arts. 25-26), men disse blev dog aldrig retligt bindende.

42 O'Keefe, 2006, s. 51.

43 Washington DC, 15. april 1935, 167 LNTS 290 (også kaldet Washington-pagten). Konventionen blev lanceret af Den Pan-Amerikanske Union, og trådte i kraft den 26. august 1935. Konventionen er endnu i dag i kraft mellem 11 amerikanske stater, herunder USA.

44 Et antal historiske byer i England led massiv skade under de tyske bombardementer (Exeter, Bath, Norwich, York, Canterbury), mens adskillige historiske byer i Tyskland (Lübeck, Köln, Würzburg, og Hamburg, Nürnberg, München og Berlin) led overvældende ødelæggelser under de allieredes togter, og flere historiske byer i Japan (Osaka, Nagoya, Yokohama og Kobe) blev stort set jævnet med jorden. Også over resten af verden skete der store ødelæggelser. Se Craig Forrest (2010): **International Law and the Protection of Cultural Heritage**. New York: Routledge (her efter Forrest, 2010), s. 73 ff.; O'Keefe, 2006, ss. 62-77.

tyskerne under krigen og russerne efter krigen systematisk "konfiskation" og plyndring af både civile og statslige kulturværdier i et hidtil uset omfang.⁴⁵ I forbindelse med retsopgøret efter krigens afslutning blev forhold vedrørende plyndring af både privat og offentlig ejendom, herunder kulturværdier, blandt andet rejst for Nürnberg-domstolen som sager om krigsforbrydelser.⁴⁶ En række højt placerede nazister, herunder Alfred Rosenberg, blev således dømt for krigsforbrydelser og forbrydelser mod menneskeheden for deres rolle i de organiserede plyndringer.⁴⁷ Nürnberg-domstolen anvendte ikke betegnelsen kulturværdier, men henviste til, at bestemmelserne i Haager-reglerne (arts. 46 og 56) "were recognized as by all civilized nations, and were regarded as being declaratory of the laws and customs of war".⁴⁸ Imidlertid blev der ikke ved Nürnberg rejst tiltale for de omfattende vilkårlige luftbombardementer, der havde fundet sted, og kostede massive ødelæggelser af hele historiske byer.⁴⁹

Den katastrofale ødelæggelse af kulturarv under Anden Verdenskrig førte til fornyet politisk opbakning til nye, stærkere internationale regler vedrørende kulturarvsbeskyttelse i krig. Dog kom Genève-konventionerne af 1949 ikke til at indeholde nogen særlig beskyttelse af kulturarv, selvom konventionerne yder en vis beskyttelse af privat, og i et vist omfang også statslig, ejendom under besættelse, hvilket også kan omfatte kulturarv.⁵⁰ Der var således fortsat behov for en konvention specifikt om beskyttelse af kulturarv under væbnet konflikt. I forbindelse med ødelæggelserne under Den Spanske Borgerkrig havde private organisationer påbegyndt arbejdet med en sådan konvention med Roerich-pagten som model, men arbejdet blev afbrudt af udbruddet af Anden Verdenskrig.⁵¹

45 O'Keefe, 2006, ss. 74-75.

46 Nürnberg-domstolens charters art. 6 (b) har følgende ordlyd: "[w]ar crimes: namely, violations of the laws or customs of war. Such violations shall include, but not be limited to, [...] plunder of public or private property, wanton destruction of cities, towns or villages, or devastation not justified by military necessity"; Agreement for the Prosecution and Punishment of the Major War Criminals of the European Axis, and Charter of the International Military Tribunal. London, 8. august 1945, gengivet i Schindler & Toman 2004, ss. 1253 ff.

47 O'Keefe, 2006, ss. 88-89.

48 Judgment of 1 October 1946, i **The Trial of German Major War Criminals. Proceedings of the International Military Tribunal sitting at Nuremberg, Germany, Part 22** (22 August 1946 to 1 October 1946), s. 467.

49 O'Keefe, 2006, s. 89.

50 Se om IV. Genève-konvention af 12. august 1949 om beskyttelse af civile personer i krigstid art. 53, nedenfor, s. 26.

51 International Museums Office havde allerede i 1938 udarbejdet et udkast til "International Convention for the Protection of Historic Buildings and Works of Art in Times of War", men Anden Verdenskrig brød ud inden udkastet nåede at blive behandlet ved en diplomatisk konference. International Museums Office vedtog derfor en deklaratation, Declaration on the Protection of Cultural Property in the Course of Armed Conflict, som et midlertidigt tiltag; se Forrest, 2010, ss. 71-72.

I starten af 1950'erne blev det diplomatiske arbejde på ny indledt i UNESCO-regi, og det førte i 1954 til vedtagelsen af den første internationale konvention på området: UNESCOs konvention af 14. maj 1954 om beskyttelse af kulturværdier i tilfælde af væbnet konflikt. Desuden vedtog man en valgfri tilhørende 1. protokol om udførelse af kulturværdier fra et territorium under besættelse.⁵² Disse regler blev udskilt til et selvstændigt instrument for at sikre, at stater, der ikke ønskede at tilslutte sig de pågældende regler, alligevel kunne tiltræde 1954-konventionen.⁵³ Både konventionen og protokollen trådte i kraft den 7. august 1956.⁵⁴

Selvom vedtagelsen af 1954-konventionen skete med relativt stor international opbakning, og der på mange måder var tale om et meget stort fremskridt i forhold til at sikre kulturarv gennem internationale regler både i fredstid, i forhold til egentlige kamphandlinger og gennem samarbejde på internationalt niveau, stod det hurtigt klart, at der fortsat var problemer med reglernes praktiske gennemslagskraft. Sideløbende hermed opstod en række væbnede konflikter, som de gældende regler i de fire Genève-konventioner ikke i tilstrækkelig grad omfattede.⁵⁵ Blandt andet affødte dekolonialiseringen en stigning i antallet af ikke-internationale væbnede konflikter, som derfor alene var omfattet af minimumsbestemmelsen i Genève-konventionernes fælles art. 3. Som følge heraf blev to tillægsprotokoller til Genève-konventionerne vedtaget i 1977: Tillægsprotokol I vedrørende beskyttelsen af ofre i internationale væbnede konflikter og tillægsprotokol II vedrørende beskyttelsen af ofre i ikke-internationale væbnede konflikter.⁵⁶ Tillægsprotokollerne indeholder blandt andet regler omkring beskyttelse af civil ejendom generelt,⁵⁷ herunder potentielt også kulturværdier, samt specifikke bestemmelser vedrørende beskyttelse af "kulturelle genstande og af steder, hvor gudsdyrkelse finder sted".⁵⁸ Tillægsprotokollerne udgjorde et stort fremskridt i udviklingen af den humanitære folkeret; blandt andet præciserede tillægsprotokol I det grundlæggende princip – som allerede blev knæsat i Genève-konventionerne fra 1949 – at krigsførelse

52 **Ibid.**

53 **Ibid.**, s. 104.

54 1954-konventionens art. 33 (1) og 1. protokollens art. 10 a.

55 Genève-konventionerne vedrørende beskyttelse af ofre i væbnede konflikter: I. Genève-konventionen af 12. august 1949 til forbedring af såredes og syges vilkår i de væbnede styrker i felten; II. Genève-konventionen af 12. august 1949 til forbedring af såredes, syges og skibbrudnes vilkår i de væbnede styrker på søen; III. Genève-konventionen af 12. august 1949 om behandling af krigsfanger; og V. Genève-konventionen af 12. august 1949 om beskyttelse af civile personer i krigstid.

56 Tillægsprotokol til Genève-konventionerne af 12. august 1949 vedrørende beskyttelsen af ofre i internationale væbnede konflikter (tillægsprotokol I) af 8. juni 1977 og tillægsprotokol til Genève-konventionerne af 12. august 1949 vedrørende beskyttelsen af ofre i ikke-internationale væbnede konflikter (tillægsprotokol II) af 8. juni 1977.

57 Tillægsprotokol I, kapitel III.

58 Tillægsprotokol I, art. 53 og protokol II, art. 16. Se nærmere nedenfor ss. 25-26, hvor bestemmelsernes ordlyd er gengivet.

alene må rettes imod militære mål, som defineret i protokollerne, og ikke mod civile personer eller objekter.⁵⁹

1954-regimet har efterhånden været gældende ret i adskillige konflikter, men konventionens effekt har været ringe. 1980'erne og 1990'ernes væbnede konflikter i Irak, Iran og Kuwait, samt ikke mindst ved bombardementet af byen Dubrovnik og af Mostar-broen under krigen i Jugoslavien, førte i 1999 til vedtagelsen af endnu en protokol til 1954-konvention, den såkaldte 2. protokol. Formålet med 2. protokollen var at opdatere 1954-konventionen i forhold til den udvikling, som den humanitære folkeret havde gennemgået siden 1954, herunder med vedtagelsen af de to tillægsprotokoller i 1977. For stater der tiltræder 2. protokollen gælder denne i tillæg til 1954-konventionen idet protokollen ifølge dennes præambel supplerer, eller bygger ovenpå, 1954-konventionens bestemmelser.⁶⁰ 2. protokollen indeholder blandt andet en udvidelse af anvendelsesområdet for beskyttelsesbestemmelserne til generelt at omfatte ikke-international væbnet konflikt,⁶¹ en præcision og begrænsning af begrebet militær nødvendighed, strafferetlige bestemmelser, samt omfattende bestemmelser om individuelt strafansvar.

Den humanitære folkerets beskyttelse af kulturværdier

Som resultat af den ovenfor skitserede historiske udvikling af reglerne om beskyttelse af kulturarv i forbindelse med væbnet konflikt, eksisterer der i dag flere forskellige traktatretlige regimer indeholdende generelle regler om beskyttelse af civile personer og objekter, som tillige kan finde anvendelse på kulturværdier, samt specifikke beskyttelsesbestemmelser vedrørende kulturværdier. Endvidere har flere regler i folkeretten uden for det humanitære område betydning i forhold til beskyttelse af kulturarv i forbindelse med væbnet konflikt. Endelig er det vigtigt at påpege, at den internationale sædvaneret, det vil sige regler og principper udviklet i statspraksis, finder anvendelse sideløbende med regler, der er indeholdt i internationale konventioner.⁶² Således indeholder den humanitære folkeret i dag flere "lag" af beskyttelse af kulturværdier i forbindelse med væbnet konflikt, og ofte finder flere regler anvend-

59 Se Tillægsprotokol I, kapitel II og III.

60 Således forudsætter tiltrædelse af 2. protokollen deltagelse i 1954-konventionen eller samtidig tiltrædelse af denne, jf. 2. protokollen, art. 1(d).

61 Som det fremgår nedenfor, ss. 36-38, finder kun visse af 1954-konventionens bestemmelser anvendelse i ikke-international væbnet konflikt.

62 Se herom nedenfor, ss. 30ff.

se parallelt. 1954-konventionen må derfor nødvendigvis forstås i sammenhæng med disse regler. Det er i konteksten af denne rapport selvsagt ikke muligt at redegøre dybdegående for samtlige relevante regler, som Danmark ligeledes er bundet af, men i det følgende skal de vigtigste af disse dog kort skitseres, således at det bliver klart, at 1954-konventionen ikke eksisterer i et vakuum, men skal ses i en bredere folkeretlig kontekst.

Men først en ganske kort præsentation af den humanitære folkeret, hvis formål det er at regulere de stridende parters adfærd under væbnet konflikt. Reglerne har to hovedkomponenter: En regulering af kombattanternes adfærd og en beskyttelse af civile under væbnet konflikt. Den humanitære folkeret (*jus in bello*) er bindende for konfliktens parter, uanset om selve iværksættelsen af den konkrete væbnede konflikt (reguleret af *jus ad bellum*) må anses for at være i overensstemmelse med folkeretten. En vigtig forudsætning for den humanitære folkerets overholdelse er, at Forsvarets personel på alle niveauer undervises i humanitær folkeret. Den militære straffelov regulerer blandt andet militært personels adfærd både i fredstid og under væbnet konflikt, og Forsvarets civile personel under væbnet konflikt, herunder gennem bestemmelser om retsforfølgning i Danmark for overtrædelser af den humanitære folkeret. Det er i sidste ende den enkelte stat, som er ansvarlig for, at dets militær handler i overensstemmelse med humanitær folkeret.

Traditionelt set inddeles den humanitære folkeret i to grupper af regler: Haager-reglerne, der primært regulerer de midler og metoder, der kan tages i anvendelse under en væbnet konflikt, samt Genève-reglerne, der omhandler beskyttelse af ofre for væbnede konflikter.⁶³ 1954-regimet og den senere vedtagne 2. protokol regnes ofte for en del af Haager-reglerne, idet regimets regler regulerer de metoder (fremgangsmåder), som kan anvendes under væbnet konflikt,⁶⁴ men opdelingen mellem Haager-regler og Genève-regler kan dog, særligt efter vedtagelsen af til-lægsprotokollerne i 1977, ikke opretholdes konsekvent.⁶⁵

Forekomsten af en væbnet konflikt er ifølge Genève-konventionernes fælles art. 2 uafhængig af, om der formelt erklæres krig. I øvrigt er begrebet "væbnet konflikt" dog ikke nærmere fastlagt i internationale instrumenter, men en definition heraf er

63 Se for eksempel **Den Humanitære Folkeret og Danmark** (2009): 2. udgave, København: Dansk Røde Kors (herefter *Den Humanitære Folkeret og Danmark*, 2009) s. 6.

64 *Ibid.*

65 En sådan kategorisering er dog ikke selv-indlysende, idet regimet netop gennem sådanne regler har til formål at beskytte civile genstande. Se herom nedenfor, ss. 58-59.

udviklet i international retspraksis. Det Internationale Krigsforbrydertribunal for Eksjugoslavien (ICTY) fremkom således i Tadić-dommen fra 1997 med en general definition af begrebet væbnet konflikt i folkeretten, og denne er senere blevet anvendt af andre internationale domstole og i den juridiske litteratur.⁶⁶ Ifølge Tadić-dommen er der tale om en væbnet konflikt "[...] whenever there is a resort to armed force between States or protracted armed violence between governmental authorities and organized armed groups or between such groups within a State."⁶⁷ Den konkrete vurdering af, om der foreligger en væbnet konflikt foretages på baggrund af de faktuelle og objektivt konstaterbare omstændigheder og uden hensyntagen til hverken formålet med eller motivet for konflikten, eller til parternes opfattelse af konflikten.

Der sondres endvidere, som det fremgår af citatet fra Tadić,-dommen, mellem internationale og ikke-internationale væbnede konflikter.⁶⁸ Begrebet ikke-international væbnet konflikt omfatter ifølge Genève-konventionernes fælles art. 3 enhver væbnet konflikt af ikke-international karakter, der opstår på en af de deltagende staters territorium. Den præcise afgrænsning mellem en ikke-international væbnet konflikt og interne uroligheder defineres dog ikke nærmere i konventionerne. To kriterier anses ifølge international domspraksis og den juridiske litteratur for afgørende for vurderingen af, om der er tale om en ikke-international væbnet konflikt: Intensiteten af kamphandlingerne og parternes organisering.⁶⁹ Beskyttelsen efter den fælles art. 3 udbygges og suppleres af tillægsprotokol II, som ifølge dennes art. 1 finder anvendelse i væbnede konflikter, der finder sted på en stats territorium mellem statens væbnede styrker og fjendtlige væbnede styrker eller andre organiserede væbnede grupper, som er under ansvarlig kommando og udøver kontrol over en del af territoriet. Imidlertid betyder blandt andet kravet om kontrol over territorium, at anvendelsesområdet for tillægsprotokol II ikke omfatter græn-

66 **Prosecutor v. Dusko Tadić**, ICTY Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, Case no. IT-94-I-A, 2 October 1995 (hereafter **Prosecutor v. Dusko Tadić**, 1995 decision) En gennemgang af international praksis findes for eksempel i "Final Report on the Meaning of Armed Conflict in International Law" (2010): International Law Association, Hague Conference, Committee on the Use of Force, Se også "How is the Term 'Armed Conflict' Defined in International Humanitarian Law?" (March 2008), Opinion Paper, International Committee of the Red Cross (ICRC), tilgængelig på <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/article/other/armed-conflict-article-170308.htm> (sidst besøgt d. 30. april 2014); og Natasha Balendra (2008): "Defining Armed Conflict", **Cardozo Law Review** Vol. 29, ss. 2461-2516.

67 **Prosecutor v. Dusko Tadić**, 1995 decision, para. 70.

68 For en nærmere redegørelse vedrørende distinktionen mellem disse, se for eksempel Dieter Fleck, "The Law of Non-International Armed Conflict", i Dieter Fleck (red.) (2003): **The Handbook of International Humanitarian Law**, 3. udgave, Oxford: Oxford University Press, ss. 603-605.

69 **Prosecutor v. Dusko Tadić**, ICTY Trial Chamber Judgement, Case No. IT-01-42-T, 7 May 1997, para. 562; se herom for eksempel Den Humanitære Folkeret og Danmark, 2009, ss. 33-34, som definerer disse kriterier nærmere og citerer centrale værker i den juridiske litteratur.

seoverskridende konflikter mellem ikke-statslige aktører i en stat og en anden stat.⁷⁰

I modsætning til den fælles art. 3, indeholder tillægsprotokol II art. 1 imidlertid en afgrænsning, hvorefter protokollen ikke finder anvendelse i tilfælde af interne uroligheder og spændinger, såsom optøjer og sporadiske voldshandlinger, samt andre lignende handlinger, der ikke har et sådant omfang (det vil sige geografisk, organisatorisk, etc.), at de udgør væbnede konflikter. Dermed sætter tillægsprotokol II en højere tærskel for, hvornår der foreligger en ikke-international væbnet konflikt end den fælles art. 3, hvorfor der kan forekomme tilfælde, hvor kamphandlinger kan udgøre en væbnet konflikt efter fælles art. 3, mens de ikke har en sådan intensitet og et sådan omfang, at de vil kunne betegnes som en væbnet konflikt efter tillægsprotokol II.⁷¹

Reglerne om internationale væbnede konflikter gælder endvidere ifølge Genèvekonventionernes fælles art. 2 i alle tilfælde af hel eller delvis besættelse af en anden stats territorium, uanset om besættelsen møder væbnet modstand eller ej.⁷² Haager-reglerne af 1907 art. 42 indeholder den almindeligt anerkendte definition af begrebet. Ifølge art. 42 må "[e]t Territorium anses for besat, naar det faktisk er underlagt den fjendtlige Hærs Myndighed. Okkupationen udstrækker sig kun til de Territorier, hvor denne Myndighed er etableret og i Stand til at udøves."⁷³ Herefter kræves det altså reelt ikke, at en væbnet konflikt opstår. Situationen på et besat område reguleres af afsnit 3 (arts. 47-78) i den IV. Genèvekonvention.⁷⁴

De allerede nævnte **Haager-konventioner af 1899 og 1907** er fortsat gældende.⁷⁵ Nürnberg-domstolen fandt i 1946, at reglerne i IV. Haager-konvention (Landkrigsreglementet), herunder arts. 27 og 56 vedrørende beskyttelse af kulturværdier, allerede i 1939 var "recognized by all civilized nations and were regarded as being declarato-

70 **Ibid.**, s. 34. Se nærmere om beskyttelsen af kulturværdier under ikke-international væbnet konflikt nedenfor ss. 37-38.

71 Se nærmere Den Humanitære Folkeret og Danmark, 2009, ss. 35-36 om relevansen af forskellen mellem anvendelsesområdet for fælles art. 3 og tillægsprotokol II art. 1.

72 Vedrørende begrebet "besættelse" i international ret, se Eyal Benvenisti (2012): **The International Law of Occupation**, Oxford: Oxford University Press (herefter Benvenisti, 2012), ss. 43-68.

73 Bestemmelsen anses bredt for at være udtryk for international sædvaneret.

74 Se herom for eksempel Benvenisti, 2012, ss. 68-108.

75 Se ovenfor, note 36 og 37. En detaljeret analyse af de relevante regler i Haager-konventionerne findes i O'Keefe, 2006, ss. 22-34.

ry of the laws and customs of war [...]”.⁷⁶ Reglerne udgør således en del af international sædvaneret.⁷⁷

Landkriksreglementet indeholder for det første en række bestemmelser angående privat ejendom generelt. Art. 23 (g) indeholder et almindeligt forbud mod “at ødelægge eller beslaglægge fjendtlig Ejendom, undtagen i Tilfælde, hvor dette i Følge Krigsforetagendernes Krav maatte vise sig paatrængende nødvendigt”, det vil sige betinget af militær nødvendighed, mens art. 28 indeholder et absolut forbud mod “at overgive til Plyndring selv en med Storm indtagen By eller Plads”. I tilfælde af besættelse skal privat ejendom ifølge art. 46 respekteres, og ifølge art. 47 er plyndring desuden “udtrykkeligt forbudt”. Disse bestemmelser omfatter ligeledes kulturværdier. Endvidere indeholder Landkriksreglementet to særlige bestemmelser vedrørende blandt andet kulturværdier: Art. 27 foreskriver, at

“[u]nder Belejringer og Bombardementer skulle alle nødvendige Forholdsregler tages for saavidt muligt at skaane de til Gudtjeneste, Kunst, Videnskab samt i Veldædighedens Tjeneste anvendte Bygninger [...], saafremt disse ikke samtidig benyttes i militært Øjemed. De belejrede er forpligtede til ved særlige, synlige Kendetegn, der forud ville være at meddele Belejrerne, at betegne disse Bygninger og Samlingssteder.”⁷⁸

Beskyttelsen efter art. 27 er begrænset af militær nødvendighed, men formuleringen af betingelsen “saafremt disse ikke samtidig benyttes i militært Øjemed” har givet anledning til fortolkningsmæssig tvivl.⁷⁹ Læses bestemmelsen i lyset af art. 23 (g) synes det klart, at privilegerede kulturværdier, som anvendes til militær brug, alene kan angribes, når dette er nødvendigt.⁸⁰ Hverken art. 27 eller andre af Landkriksreglementets bestemmelser forbyder dog anvendelse

76 Gengivet i “Trial of the Major War Criminals, International Military Tribunal in Nuremberg” (1947) *American Journal of International Law*, Vol. 41, ss. 248-249.

77 Se endvidere ss. 30ff.

78 Se den tilsvarende regel i IX. Haager-konvention om Bombardement fra Skibe i Krigstid, art. 5: “Under Bombardement fra Skib skal den øverstbefalende tage alle nødvendige Forholdsregler for saavidt muligt at skaane Bygninger bestemte til Gudstjeneste, Kunst, Videnskab eller Velgørenhed, historiske Mindesmærker [...], paa Betingelse af at de ikke samtidig benyttes i militært Øjemed. Det er Beboernes Pligt at forsyne disse Mindesmærker, Bygninger eller Samlingssteder med synlige Mærker bestaaende i store, stive, rektangulære Plader delte efter en af Diagonalerne i to farvede Trekanter, den øverste sort, den nederste hvid.”

79 Forrest, 2010, s. 68.

80 *Ibid.* og O’Keefe, 2006, s. 25.

af kulturværdier til militær brug.⁸¹ Landkrigsreglementets art. 56 indeholder en særregel i forhold til besættelse, idet den fastslår, at

“Kommunens Ejendom og saadanne Etablissementer, der ere indrettede til Gudstjeneste, Godgørelse og Undervisning, til Kunst og Videnskab, skulle, selv om de tilhøre Staten, behandles som privat Ejendom. Enhver Beslaglæggelse, forsætlig Ødelæggelse eller Forringelse af saadanne Etablissementer, af historiske Mindesmærker, af Kunstens eller af Videnskabens Værker er forbudt og skal forfølges.”

Denne bestemmelse er i sin formulering absolut, idet den ikke indeholder en begrænsning af beskyttelsen under hensyn til militær nødvendighed,⁸² men bestemmelsen må læses i lyset af den almindelige regel i art. 23 (g) således, at art. 56 alene indeholder et forbud mod forsætlig ødelæggelse og forringelse af kulturværdier, herunder ikke-faste kulturværdier, når der ikke er en forbindelse til militære operationer.⁸³

Selvom **Genève-konventionerne** som nævnt ikke indeholder særregler vedrørende beskyttelse af kulturværdier, yder konventionerne en vis beskyttelse af privat, og i et vist omfang også statslig ejendom under besættelse, hvilket også kan omfatte kulturarv.⁸⁴ Art. 53 i den IV. Genève-konvention af 12. august 1949 om beskyttelse af civile personer i krigstid angår besatte områder og forbyder “besættelsesmagten at ødelægge fast ejendom eller løsøre, der særskilt eller samlet tilhører private personer, staten, andre offentlige myndigheder, sociale eller kooperative organisationer, medmindre krigsoperationer gør sådan ødelæggelse absolut påkrævet.”⁸⁵ Denne almindelige bestemmelse kan også omfatte kulturværdier, men beskyttelsen er dog ikke absolut, idet hensyn til militær nødvendighed anerkendes.

Tillægsprotokollerne til Genève-konventionerne fra 1977, som Danmark tiltrådte i 1982, indeholder som allerede nævnt almindelige bestemmelser vedrørende beskyttelse af civile objekter, samt særlige bestemmelser om beskyttelse af kultur-

81 O’Keefe, 2006, s. 25.

82 Toman, 1996, s. 10.

83 O’Keefe, 2006, ss. 31-32.

84 Danmark tiltrådte Genève-konventionerne i 1951, jf. Bekendtgørelse nr. 26 af 26. juli 1951 om Danmarks ratifikation af de på den diplomatiske konference i Genève den 12. august 1949 undertegnede fire konventioner henholdsvis til forbedring af såredes og syges vilkår i de væbnede styrker i felten, til forbedring af såredes, syges og skibbrudnes vilkår i de væbnede styrker på søen, om behandling af krigsfanger og om beskyttelse af civile personer i krigstid.

85 Bestemmelsen omfatter således alene ødelæggelse og ikke for eksempel beslaglæggelse.

værdier i henholdsvis internationale væbnede konflikter (tillægsprotokol I) og ikke-internationale væbnede konflikter (tillægsprotokol II).⁸⁶ Begge protokoller er vedtaget efter 1954-regimet, og de videreudviklede i flere henseender den humanitære folkeret i forhold til tidspunktet for 1954-regimets vedtagelse. I relation til beskyttelse af kulturværdier kan det fremhæves, at tillægsprotokollerne medførte tre vigtige udviklinger. For det første forbydes angreb på den civile befolkning og civile objekter, idet kun militære mål anses for lovlige mål for angreb. For det andet begrænses definitionen af militære mål, således at kun mål, som udgør effektive bidrag til en militær aktion, kan anses for militære mål. For det tredje medfører proportionalitetsprincippet, at der ikke bør rettes angreb mod legitime militære mål, hvis angrebet medfører fare for unødvendig og uproportionel skadeforvoldelse på civilbefolkningen og civile objekter, og denne fare er større end den forventede direkte og klare militære fordel ved angrebet.⁸⁷ Desuden indeholder tillægsprotokol I en række regler vedrørende sikkerhedsforanstaltninger under angreb, jf. art. 57, og om forsigtighedsforanstaltninger mod virkninger af angreb, jf. art. 58. Omfanget af denne rapport tillader ikke en detaljeret gennemgang af protokollernes regler af betydning for beskyttelsen af kulturværdier i forbindelse med væbnet konflikt, men i det følgende skal de centrale bestemmelser i tillægsprotokol I arts. 52-53 vedrørende henholdsvis almindelig beskyttelse af civile objekter⁸⁸ og særlig beskyttelse af "kulturelle genstande og steder, hvor gudsyndelse finder sted" gennemgås.⁸⁹

Ifølge art. 52 (1) kan civile objekter, det vil sige alle objekter, der ikke udgør militære mål således som beskrevet i art. 52 (2), ikke gøres til genstand for angreb eller represalier. Ifølge art. 52 (2) skal angreb strengt begrænses til militære mål, det vil sige de mål, "der ifølge deres natur, beliggenhed, formål eller anvendelse udgør et effektivt bidrag til en militær aktion og hvis fuldstændige eller delvise ødelæggelse, erobring eller neutralisering under de på det pågældende tidspunkt herskende omstændigheder udgør en klar militær fordel." Er der tale om et objekt, som normalt er bestemt til civile formål, gælder der ifølge art. 52 (3) i tvivlstilfælde en formodning

86 Danmark ratificerede tillægsprotokollerne i 1982, jf. Bekendtgørelse nr. 27 af 11. marts 1983 af tillægsprotokol til Genève-konventionerne 12. august 1949 vedrørende beskyttelsen af ofre i internationale væbnede konflikter (Protokol I) og af tillægsprotokol til Genève-konventionerne af 12. august 1949 vedrørende beskyttelsen af ofre i ikke-internationale væbnede konflikter (Protokol II).

87 Se tillægsprotokol I. arts. 51 (4), 51 (5) (b), 57 (2) (a) (iii) og 57 (2) (b).

88 I den officielle oversættelse af tillægsprotokol I og II oversættes "civilian objects" med "civile genstande". Denne oversættelse er dog ikke hensigtsmæssig, hvorfor betegnelsen "objekter" her bruges i tråd med sprogbrugen i for eksempel Den Humanitære Folkeret og Danmark, 2009, ss. 126 ff.

89 Overskriften til tillægsprotokol I, art. 53.

om, at det pågældende objekt ikke anvendes med henblik på at yde et effektivt bidrag til en militær aktion.

Den særlige beskyttelsesbestemmelse i art. 53 har følgende ordlyd:

“[u]den præjudice for bestemmelserne i [1954-konventionen] og andre relevante internationale aftaler skal det være forbudt: a) at begå en hvilken som helst fjendtlig handling rettet mod historiske monumenter, kunstværker eller steder, hvor gudsyndelse finder sted, som udgør folkenes kulturelle eller åndelige arv; b) at benytte sådanne genstande til støtte for en militær indsats; c) at gøre sådanne genstande til genstand for repressalier.”

Art. 53 gentages i tillægsprotokol II art. 16 i en lettere forkortet og lidt ændret udgave, og overfører dermed beskyttelsesregimet til ikke-international væbnet konflikt.⁹⁰ Henvisningerne i bestemmelserne til 1954-konventionen betyder, at det for stater, der har tiltrådt begge konventioner, i realiteten er 1954-konvention, der giver bestemmelserne substans.⁹¹ Blandt andet skal bestemmelsernes genstand, “kulturelle genstande” og “steder, hvor gudsyndelse finder sted”, således som udgangspunkt forstås i overensstemmelse med konventionens definition af kulturværdier.⁹² Der har været en vis diskussion af, hvorvidt tillægsprotokollernes bestemmelser angår et smallere udsnit af kulturværdier end 1954-konventionen, idet formuleringen “som udgør folkenes kulturelle eller åndelige arv” læses som en henvisning til “menneskehedens” arv og ikke de enkelte folks arv.⁹³ Det må dog antages, at sidstnævnte fortolkning er bedst stemmende med både bestemmelsens ordlyd i de forskellige autoritative oversættelser samt bestemmelsens forarbejder.⁹⁴

90 Tillægsprotokol II art. 16 har følgende ordlyd: “Beskyttelse af kulturelle genstande og af steder, hvor gudsyndelse finder sted. Uden præjudice for bestemmelserne i Haagerkonventionen af 14. maj 1954 vedrørende beskyttelse af kulturel ejendom under væbnet konflikt skal det være forbudt at begå en hvilken som helst fjendtlig handling rettet mod historiske monumenter, kunstværker eller steder, hvor gudsyndelse finder sted, som udgør folkenes kulturelle eller åndelige arv, og at benytte sådanne genstande til støtte for en militær indsats.” Således undtages forbuddet mod at gøre sådanne genstande til genstand for repressalier fra at finde anvendelse i forbindelse med ikke-international væbnet konflikt.

91 Forrest, 2010, s. 109 og O’Keefe, 2006, ss. 209-14.

92 Forrest, 2010, s. 109.

93 Se om 1954-konventionens formulering nedenfor, ss. 39ff. For en “smal” fortolkning af bestemmelserne, se for eksempel *Commentary on the Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I)*, 8 June 1977; Art. 52 – Protection of cultural objects and of places of worship, ICRC, 1987, (hereafter ICRC Commentary on art. 52) paras. 2042-2045 og 2062-2067, tilgængelig på, <https://www.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?viewComments=LookUpCOMART&articleUNID=D76C3391F1A412C5C12563CD0051DCEB> (sidst besøgt d. 30. april 2014). For en “bredere” fortolkning se O’Keefe, 2006, ss. 207-215.

94 O’Keefe, 2006, ss. 207-215.

Der er ikke hjemmel til at gøre undtagelse fra beskyttelsen i arts. 53 og 16 med henvisning til militær nødvendighed.⁹⁵ For så vidt angår benyttelse af beskyttede kulturværdier til støtte for en militær indsats forudsatte flere stater ved art. 53's vedtagelse, at sådanne kulturværdier kan gøres til genstand for angreb, hvis dette er berettiget under art. 52 (2), det vil sige såfremt, der er tale om militære mål.⁹⁶

Endvidere betyder bestemmelseernes henvisning til 1954-konventionen og "andre relevante internationale aftaler", at 1954-konventionen såvel som andre internationale instrumenter på kulturarvsområdet⁹⁷ ikke påvirkes af tillægsprotokollernes indhold, og dermed finder begrænsningen af beskyttelsen i tilfælde af militær nødvendighed under 1954-konventionen anvendelse for så vidt angår stater, som har tiltrådt både tillægsprotokollerne og 1954-konventionen.⁹⁸

Angreb mod kulturværdier omfattet af 1954-konventionen vil, i det omfang de ligeledes falder ind under tillægsprotokol I, art. 85 (4) (d), udgøre en grov overtrædelse af tillægsprotokol I.⁹⁹

Endelig kan der henvises til **Konvention af 10. oktober 1980 om forbud mod eller begrænsninger i anvendelsen af visse konventionelle våben, som må anses for at være unødigt skadevoldende eller for at ramme i flæng**,¹⁰⁰ samt dennes tre protokoller, særligt protokol II af 1980 arts. 6 (1) (b) (ix) og 6 (1) (b) (i) vedrørende anvendelsen af lureminer i forhold til henholdsvis kulturværdier og internationalt aner-

95 ICRC Commentary on art. 52, para. 2079.

96 **Ibid.** Formuleringen "til støtte for militære operationer" ("in support of the military effort") i art. 53 er bredere end definitionen af militære mål (anvendelse som udgør et effektivt bidrag til støtte for en militær aktion) efter art. 52 vedrørende den almindelige beskyttelse af civile objekter.

97 Formuleringen rejser spørgsmålet om, hvorvidt "andre relevante internationale aftaler" tillige omfatter 2. protokollen fra 1999. Se herom O'Keefe, 2006, s. 218.

98 **Prosecutor v. Strugar, Jokić and others**, ICTY Trial Chamber Judgment, Case No. IT-01-42-T, 31 January 2005, para. 309.; opretholdt ved appel, se **Prosecutor v. Strugar, Jokić and others**, ICTY Appeals Chamber Judgment, Case No. IT-01-42-A, 17 July 2008, paras. 277-282; se også Forrest, 2010, s. 110 samt O'Keefe, 2006, ss. 208 og 217. Se nærmere nedenfor s. 64.

99 Tillægsprotokol I, art. 85 (4) (d) har følgende ordlyd: "[...] angreb på sådanne klart erkendelige historiske monumenter, kunstværker eller steder, hvor gudsdyrkelse finder sted, som udgør folkenes kulturelle og åndelige arv, og for hvilke særlig beskyttelse er givet ved særlig aftale, for eksempel inden for rammerne af en kompetent international organisation, når sådanne angreb resulterer i omfattende ødelæggelse af disse genstande, hvor der ikke er bevis for, at Modparten har krænket artikel 53, punkt b), og når sådanne historiske monumenter, kunstværker eller steder, hvor gudsdyrkelse finder sted, ikke er beliggende i umiddelbar nærhed af militære mål", idet sådanne angreb ifølge bestemmelsens stk. 1 betragtes som en grov overtrædelse af protokollen, når de begås forsætligt og i strid med protokollen.

100 Se konvention af 10. oktober 1980 om forbud mod eller begrænsninger i anvendelsen af visse konventionelle våben, som må anses for at være unødigt skadevoldende eller for at ramme i flæng, samt dennes tre protokoller, Genève, 10. oktober 1980, 1342 UNTS 137. Se Bekendtgørelse nr. 114 af 12. december 1983 af konvention af 10. oktober 1980 om forbud mod eller begrænsninger i anvendelsen af visse konventionelle våben, som må anses for at være unødigt skadevoldende eller for at ramme i flæng samt dennes tre protokoller.

kendte emblemer, samt konventionens protokol II som ændret i 1996, særligt arts. 7 (1) (a) og 7 (1) (i), som indfører tilsvarende regler i ikke-internationale væbnede konflikter.¹⁰¹

Den folkeretlige beskyttelse af kulturværdier i forbindelse med væbnet konflikt

International menneskeret gælder også i væbnet konflikt.¹⁰² I tilfælde, hvor stater udøver effektiv kontrol over personer eller områder uden for eget territorium vil international menneskeret også kunne finde anvendelse "ekstraterritorielt".¹⁰³ I den henseende er der en række rettighedsbestemmelser, der er relevante for beskyttelsen af kulturarv. Den bredest anvendelige regel findes i **art.15 (1) (a) i FNs internationale konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder**.¹⁰⁴ Ifølge Komiteen for Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder (det vil sige den komité, som fører tilsyn med overholdelsen af med konventionen) pålægger denne bestemmelse deltagerstater et ansvar for at respektere og beskytte kulturarv i alle dens former i krig såvel som i fredstid¹⁰⁵, og dette ansvar kan i visse tilfælde tillige gælde ekstraterritorielt.¹⁰⁶ Endvidere har Komiteen fastslået, at beskyttelsen af kulturværdier er en vigtig del af beskyttelsen af kulturelle rettigheder.¹⁰⁷

101 Protokol II om forbud mod eller begrænsning i anvendelsen af miner, lureminer og andre mekanismer som ændret 3. maj 1996, Genève, 3. maj 1996, United Nations CCW/CONF.I/16. Se bekendtgørelse nr. 50 af 17. juni 1999 af ændret protokol II af 3. maj 1996 om forbud mod eller begrænsning i anvendelsen af miner, lureminer og andre mekanismer til konventionen af 10. oktober 1980.

102 Se for eksempel **Advisory Opinion on the Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons**, ICJ Reports 1996, s. 226, para. 25.

103 Se **Advisory Opinion on the Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory**, ICJ Reports 2004, s. 136, para. 111. Se også Marko Milanovic (2011): **Extraterritorial Application of Human Rights Treaties. Law, Principles, and Policy**. Oxford: Oxford University Press.

104 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, New York, 16. december 1966, UNTS Vol. 993, s. 3; se bekendtgørelse nr. 5 af 14. januar 1976 af international konvention af 16. december 1966 om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder.

105 "General Comment No 21: Right of everyone to take part in cultural life (art. 15, para. 1 (a) of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 21. december 2009, UN doc. E/C.12/GC/21, para. 50 (a).

106 FNs Komité for Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder har udtalt, at "the State party's obligations under the Covenant apply to all territories and populations under its effective control" og at "the applicability of rules of humanitarian law does not by itself impede the application of the Covenant or the accountability of the State under article 2 (1) for the actions of its authorities"; jf. "Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Consideration of Reports Submitted by State Parties Under Article 16 and 17 of the Covenant, Israel, 2002", Economic Social Council, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 47th session, 14 November – 2 December 2011, UN dok. E/C.12/ISR/CO/3, para. E.31.

107 *Ibid.*

UNESCO-konventionen af 14. november 1970 om midlerne til at forbyde og forhindre ulovlig import, eksport og ejendomsoverdragelse af kulturgenstande¹⁰⁸ er ikke en del af den humanitære folkeret, men indeholder tillige en bestemmelse af relevans i forhold til Danmarks beskyttelse af kulturværdier i forbindelse med væbnet konflikt. Konventionens art. 11 fastslår således, at “[e]ksport eller ejendomsoverdragelse af kulturgenstande under tvang, som direkte eller indirekte er opstået ved en fremmed magts besættelse af et land, skal betragtes som ulovlig”.¹⁰⁹

UNESCO-konventionen af 16. november 1972 om beskyttelse af verdens kultur- og naturarv er heller ikke en del af den humanitære folkeret, men har til formål at tilvejebringe et effektivt system for fælles beskyttelse af kultur- og naturarv af særlig universel betydning.¹¹⁰ I den foreliggende sammenhæng skal det fremhæves, at 1972-konventionens art. 11 (4), der muliggør, at kulturarv af særlig universel betydning under visse betingelser kan optages på den såkaldte **Liste over verdensarv i fare**, såfremt den pågældende kulturværdi er truet af alvorlige eller tydelige farer af menneskabt eller naturlig karakter, herunder potential fare, som for eksempel ved udbrud af væbnet konflikt.¹¹¹ Formålet med denne liste er dels at skabe incitament til, at de enkelte deltagerstater søger assistance efter konventionen til at beskytte de pågældende værdier, dels at tilskynde til at deltagerstaten overholder konventionens forpligtelser. Desuden fungerer optagelse på listen dog i praksis tillige som en form for sanktion, idet en deltagerstat hermed kan udstilles for ikke at leve op til dens forpligtelser under konventionen. For eksempel blev seks verdensarvssteder i Syrien i 2013 optaget på Listen over verdensarv i fare.¹¹²

108 Se ovenfor, note 14.

109 Danmark tiltrådte konventionen ved kongelig resolution af 21. februar 2003, jf. bekendtgørelse nr. 29 af 2. oktober 2003 af UNESCO-konvention af 14. november 1970 om midlerne til at forbyde og forhindre ulovlig import, eksport og ejendomsoverdragelse af kulturgenstande.

110 Se ovenfor, note 14. Danmark ratificerede konventionen ved kongelig resolution af 1. juni 1979, jf. bekendtgørelse nr. 21 af 5. marts 1980 af konvention af 16. november 1972 om beskyttelse af verdens kultur- og naturarv.

111 Art. 11 (4) fastlægger de fire kriterier, som i almindelige tilfælde skal være opfyldt, for at kulturværdier kan optages på denne liste: 1) kulturværdien er optaget på den såkaldte **Verdensarv-liste over kulturarv af særlig universel betydning**, jf. 1972-konventionens art. 11 (2); 2) kulturværdien er “truet af alvorlige eller tydelige farer” af menneskabt eller naturlig karakter, herunder udbrud af eller trussel om en væbnet konflikt; 3) bevarelse af denne kulturværdi kræver iværksættelse af større arbejder; og 4) der er anmodet om hjælp hertil i henhold til denne konvention (se konventionens art. 13 (l)). Desuden kan Verdensarv-komiteen ifølge art. 11 (4) **in fine** i nødsfald optage et sted på listen, uanset om der er fremsat en anmodning om international hjælp. Konventionen præciserer ikke nærmere, hvilke tilfælde, der kan være tale om, men der kan være tale om tilfælde, hvor faren for skade er overhængende eller den potentielle skade særlig alvorlig. Se også Operationelle retningslinjer for gennemførelse af konventionen om verdensarv, UNESCO, Mellemsstatslig Komite til Beskyttelse af Verdens Kultur- og Naturarv, WHC. 08/01 januar 2008, para. 179 (b) (i) (vi).

112 “Syria’s Six World Heritage Sites Placed on List of World Heritage in Danger”, UNESCO Media, 20. juni 2013, tilgængelig på http://www.unesco.org/new/en/media-services/single-view/news/syrias_six_world_heritage_sites_placed_on_list_of_world_heritage_in_danger/#.VGpiI_mG9S1 (sidst besøgt d. 30. april 2014); UNESCOs Liste over verdensarv i fare kan findes på <http://whc.unesco.org/en/danger/>.

Statutterne for Den Internationale Straffedomstol (ICC) fra 1998 indeholder særlige regler om individuelt straffeansvar blandt andet for forskellige overtrædelser vedrørende kulturværdier.¹¹³ I ICC-statutten, som Danmark ratificerede i 2001,¹¹⁴ defineres forsætlige angreb på bygninger, der anvendes til religion, uddannelse, kunst, videnskab og på historiske mindesmærker som krigsforbrydelser, underlagt domstolens jurisdiktion.¹¹⁵ Statutten omfatter sådanne forsætlige angreb både under internationale og ikke-internationale væbnede konflikter.¹¹⁶

I 2003 vedtog UNESCO den ikke-retligt bindende **Deklaration om forsætlig ødelæggelse af kulturarv** med direkte henvisning til Talibans ødelæggelse af den afghanske kulturarv, særligt sprængningen af de berømte Bamyán-buddhaer i 2001, og til det stigende antal af forsætlige ødelæggelser af kulturarv i verden i øvrigt.¹¹⁷ I en resolution fra 2001, som ledte op til vedtagelsen af deklARATIONEN, havde UNESCOs Generalforsamling kraftigt fordømt Talibans handlinger og udråbt dem til "en forbrydelse mod menneskeheden fælles kulturarv".¹¹⁸

113 Det kan her bemærkes, at Statutten for ICTY ifølge art. 3 (d) giver Tribunalen jurisdiktion over "beslaglæggelse af, ødelæggelse af eller overlagt skade på [...] institutioner, der er helliget kunst og videnskab, historiske mindesmærker samt kunstværker og videnskabelige arbejder", som på tidspunktet for Statuttens vedtagelse udgjorde en krigsforbrydelse i henhold til international sædvane-ret. ICTY har i sin retspraksis pådømt flere sager vedrørende kulturværdier; Statute of the International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia since 1991, UN Security Council Resolution 827, UN SCOR 48th Session, 3217th meeting, at 1-2 (1993); gengivet i **International Legal Materials**, Vol. 32, 1993, s. 1159.

114 Bekendtgørelse nr. 508 af 20. juni 2002 om ikrafttræden af lov om Den Internationale Straffedomstol.

115 Rom-statutten for den Internationale Krigsforbryderdomstol, 17. juli 1998, art. 8 (2) (b) (ix) (for internationale væbnede konflikter): "Ved »krigsforbrydelser« forstås [...] [a]ndre grove overtrædelser af ret og sædvaner, der finder anvendelse under internationale væbnede konflikter [...], det vil sige enhver af følgende handlinger: [...] forsætligt at angribe bygninger, der anvendes til religion, uddannelse, kunst, videnskab eller velgørende formål, historiske mindesmærker [...] forudsat at de ikke er militære mål"; samt art. 8 (2) (e) (iv) (for ikke-internationale væbnede konflikter): "Ved »krigsforbrydelser« forstås [...] [a]ndre alvorlige overtrædelser af ret og sædvaner, der gælder i ikke-internationale væbnede konflikter, det vil sige enhver af følgende handlinger: [...] forsætligt at angribe bygninger, der anvendes til religion, uddannelse, kunst, videnskab eller velgørende formål, historiske mindesmærker [...], forudsat at de ikke er militære mål", jf. bilag 1 til Bekendtgørelse nr. 508 om lov om Den Internationale Straffedomstol.

116 Jf. note 115. De mest omfattende regler vedrørende individuelt strafansvar for overtrædelser vedrørende kulturværdier findes dog i 2. protokollens kapitel 4, som tillige introducerer princippet om universel jurisdiktion over visse af de mest alvorlige forbrydelser mod kulturværdier.

117 UNESCO Declaration Concerning the Intentional Destruction of Cultural Heritage, adopted at the 32nd Session of the UNESCO General Conference, Paris, 17. oktober 2003, tilgængelig på http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=17718&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html, (sidst besøgt d. 30. april 2014). Se 1. betragtning i deklARATIONENS præambel. Der foreligger ikke en officiel oversættelse til dansk, hvorfor det følgende er baseret på forfatterens egen oversættelse af deklARATIONSTEKSTEN.

118 Resolution on the Protection of the Cultural Heritage of Afghanistan (31 C/Resolution 26), adopted by the General Assembly of the States Parties to the World Heritage Convention at its Thirteenth Session, Paris, 30-31 October 2001, gengivet i UNESCO dok. WHC-01/CONF.208/23, s. 12, para. 4.

Deklarationen har ifølge art. I til formål at bekæmpe enhver form for forsætlig ødelæggelse af kulturarv, således at denne kulturarv kan gå i arv til fremtidige generationer. Deklarationens art. III oplister en række forholdsregler til at bekæmpe sådan forsætlig ødelæggelse af kulturarv, blandt andet bør medlemsstater "træffe alle passende forholdsregler" med henblik på at forebygge, hindre og stoppe forsætlig ødelæggelse af kulturarv, hvor end denne befinder sig (art. III (1)), samt indføre passende lovgivningsmæssige, administrative, uddannelsesmæssige og tekniske forholdsregler med henblik på at beskytte kulturarv (art. III (2)). Særligt for så vidt angår væbnet konflikt fastslås det i art. V, at UNESCOs medlemsstater bør "træffe alle passende foranstaltninger" for at beskytte kulturarv i overensstemmelse med den humanitære folkeret, både i international og ikke-international væbnet konflikt, herunder besættelse. Deklarationen indeholder tillige bestemmelser om statsansvar (art. VI) og om individuelt strafansvar (art. VII) for forsætlig ødelæggelse af kulturarv. Deklarationens betydning ligger derfor først og fremmest i, at den udtrykker den politisk-moralske konsensus blandt UNESCOs medlemsstater, som udgør en meget stor del af det samlede internationale samfund.¹¹⁹

International sædvanerets beskyttelse af kulturværdier i forbindelse med væbnet konflikt

1954-konventionen og dennes tillægsprotokoller er ganske som alle andre internationale konventioner alene retligt bindende for kontraherede stater. Det betyder, at disse instrumenter ikke er retligt bindende for tredje stater.¹²⁰ Ud over traktatretten består international ret dog tillige af internationale regler, der er udviklet på baggrund af staternes praksis over tid, og som anses for retligt bindende for hele verdenssamfundet uden videre.¹²¹ I dag har både en række almindelige principper i den internationale humanitære ret, blandt andet principperne distinktion¹²² og pro-

119 Deklarationen blev vedtaget enstemmigt, jf. Cultural Heritage and its Intentional Destruction, tilgængelig på http://portal.unesco.org/culture/en/ev.php-URL_ID=35284&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html (sidst besøgt d. 30. april 2014).

120 Se Wiener-konventionen om traktatretten, Wien, 23. maj 1969, 1155 UNTS 331, art. 34.

121 En regel anses som en del af sædvaneretten, når den afspejler en omfangsrig, repræsentativ og stort set entydig statspraksis (latin: **usus**), der accepteres af staterne som en retlig forpligtelse (såkaldt **opinio juris**). Sædvaneret udledes af staternes praksis, som den kommer til udtryk i blandt andet national lovgivning, domstolsafgørelser, militære manualer og officielle udtalelser. På den humanitære folkerets område kan der henvises til ICRCs Sædvaneretsstudie Jean-Marie Henckaerts og Louise Doswald-Beck (red.) (2005): **Customary International Humanitarian Law**. ICRC/Cambridge University Press, som ligeledes foreligger som en opdateret database, "Customary IHL" (herefter ICRC Customary IHL), tilgængelig på <https://www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/home> (sidst besøgt 30. april 2014) (se herom nedenfor s. 29).

122 Jf. tillægsprotokol I, art. 48, jf. art. 49 (3) og ICRC Customary IHL, "Rule No. 1", tilgængelig på (sidst besøgt 14. maj 2014).

portionalitet,¹²³ status af sædvaneret.¹²⁴ Det samme gælder en række beskyttelsesstandarder vedrørende beskyttelse af kulturarv i forbindelse med væbnet konflikt. Disse består altså sideløbende med traktatretten og er retligt bindende for alle stater og stridende parter.

I 1993 vedtog UNESCOs Generalkonference en resolution, som blandt andet bekræftede, at "the fundamental principles of protecting and preserving cultural property in the event of armed conflict could be considered part of international customary law."¹²⁵ Imidlertid er der ikke grundlag for at antage, at konventionens art. 3 om værn af kulturværdier i fredstid i dag er udtryk for sædvaneret.¹²⁶ I lyset af formålet med den foreliggende rapport vil spørgsmålet om rækkevidden af de sædvaneretlige regler om beskyttelse af kulturværdier, herunder om de er mere vidtgående end 1954-regimet, ikke forfølges yderligere. Der kan dog henvises til Røde Kors' Internationale Komités (ICRC) omfattende studie af indholdet af sædvaneretlige regler inden for humanitær folkeret fra 2005.¹²⁷ En række af de sædvaneretlige regler, som blev identificeret i ICRCs sædvaneretsstudie, omhandler specifikt beskyttelse af kulturværdier: Regel 38 vedrørende angreb mod kulturværdier; regel 39 vedrørende brug af kulturværdier til militære formål; regel 40 vedrørende respekt for kulturværdier; regel 41 vedrørende udførelse og returnering af kulturværdier fra besat territorium; og regel 147 vedrørende repressalier mod blandt andet kulturværdier omfattet af 1954-konventionen.¹²⁸ Regel 38-40 finder anvendelse både i international og ikke-international væbnet konflikt, mens regel 41 og 147 alene finder anvendelse i international væbnet konflikt.¹²⁹ Selvom der er uenighed om i hvilken grad ICRCs studie identificerer faktisk gældende sædvane-

123 Jf. tillægsprotokol I, art. 51 (5) (b), 57 (2) (a) og 57 (2) (b) og ICRC Customary IHL, "Rule No 14", tilgængelig på https://www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule14 (sidst besøgt 14. maj 2014).

124 Om Nürnberg-domstolens udtalelse vedrørende IV. Haager-konvention (Landkrigsreglementet), herunder arts. 27 og 56 om beskyttelse af kulturværdier som del af international sædvaneret, jf. ovenfor, s. 16.

125 Resolution 3.5 on the Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict, 27th Session, General Conference of UNESCO, Paris, October-November 1993.

126 O'Keefe, 2006, s. 317. En sådan regel identificeres heller ikke i ICRC's Sædvaneretsstudie.

127 En oversigt over den humanitære folkeret og kulturværdier er tilgængelig på <http://www.icrc.org/eng/war-and-law/conduct-hostilities/cultural-property/index.jsp> (sidst besøgt d. 30. april 2014). Desuden indeholder O'Keefe, 2006, ss. 316-343 en grundig vurdering af status for sædvanerettens beskyttelse af kulturværdier.

128 Se ICRC Customary IHL, "Chapter 12. Cultural Property", tilgængelig på http://www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_cha_chapter12 (sidst besøgt d. 30. april 2014) og "Rule 147: Reprisals against Protected Objects", tilgængelig på http://www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule147 (sidst besøgt d. 30. april 2014).

129 *Ibid.*

ret,¹³⁰ så identificerer studiet ikke desto mindre de praksisser og regler, som 1954-konventionens regler skal ses i lyset af.

130 Vedrørende USAs reaktion overfor ICRCs studie, se eksempelvis John B. Bellinger & William J. Haynes (2007): "A US government response to the International Committee of the Red Cross study Customary International Humanitarian Law", **International Review of the Red Cross**, Vol. 89, No. 866, ss. 443-471.

1954-konventionen og dennes 1. protokol

Introduktion

1954-konventionen og det tilhørende reglement for iværksættelse af konventionen (herefter reglementet) fastsætter internationale standarder for beskyttelse af kulturværdier i forbindelse med væbnet konflikt. I forbindelse med udarbejdelsen af konventionen udskiltes en række regler om besættelse til en selvstændig protokol, 1. protokollen til 1954-konventionen, idet flere stater havde svært ved at acceptere nogle af de pågældende bestemmelser.¹³¹ Ved 1. protokollen forpligter deltagerstaterne sig til at forhindre udførelse af kulturværdier fra et territorium, som er under besættelse af den pågældende stat, og endvidere til at returnere sådanne genstande, der er udført i strid med protokollen, og efter omstændighederne betale erstatning til en godtroende erhverver. Samtidig med 1954-konventionen og 1. protokollen vedtog de fremmødte stater desuden tre (ikke-retligt bindende) resolutioner om forskellige specifikke emner,¹³² herunder en resolution (II), hvorefter deltagerstaterne opfordres til at nedsætte et nationalt rådgivende udvalg bestående af for eksempel "ledende tjenestemænd ved arkæologiske institutter, museer etc., en repræsentant for de militære myndigheder, en repræsentant for udenrigsministeriet, en specialist i folkeret, og to eller tre andre medlemmer, hvis officielle pligter eller specialkunderskaber hører ind under de områder, som dækkes af konventionen."¹³³

Danmark deltog i den diplomatiske konference og undertegnede 1954-konventionen og dennes 1. protokol den 18. oktober 1954, men først den 26. marts 2003 deponerede

131 Særligt problematiske var i denne henseende bestemmelserne om restitution af kulturværdier, jf. nedenfor, ss. 78-79.

132 Resolution I vedrørende anvendelsen af konventionens bestemmelser ved militæraktioner, som FN iværksætter; resolution II vedrørende den ikke-bindende mulighed for, at deltagerstaterne vil tage skridt til at nedsætte en national, rådgivende komité, der skal bestå af eksperter, f.eks. repræsentanter fra museumsverdenen og Forsvaret og eksperter i international ret, og hvis opgaver blandt andet skal indebære rådgivning af regeringen med hensyn til, hvorledes konventionens bestemmelser bedst implementeres i lovgivningsmæssige, tekniske eller militære henseender, både i fredstid og krigstid; samt endelig resolution III vedrørende sammenkaldelse af konference mellem Parterne; gengivet i Bekendtgørelse nr. 32 af 23. oktober 2003 af UNESCO-konvention af 14. maj 1954 om beskyttelse af kulturværdier i tilfælde af væbnet konflikt med tilhørende protokol, s. 18.

133 *Ibid.* Ifølge resolutionen bør udvalgets vigtigste opgaver være: a) At give regeringen råd angående nødvendige tiltag til iværksættelse af konventionen med hensyn til såvel lovgivnings- som tekniske eller militære spørgsmål både i fredstid og under en væbnet konflikt. b) I tilfælde af en væbnet konflikt, eller når en sådan konflikt synes umiddelbart forestående, at rette henvendelse til regeringen med henblik på at sikre, at kulturværdier, som befinder sig inden for eget eller andre landes territorier, bliver gjort kendt for og respekteret og beskyttet af landets væbnede styrker i overensstemmelse med konventionens bestemmelser. c) Efter samråd med deres regering at sørge for forbindelse og samarbejde med andre nationale komiteer af samme karakter og med ethvert kompetent internationalt organ.

Danmark sit ratifikationsinstrument, og tiltrådte dermed formelt konventionen og protokollen.¹³⁴ Da Danmark på daværende tidspunkt netop var indtrådt i en væbnet konflikt i Irak, trådte begge instrumenter i kraft med øjeblikkelig virkning for Danmark ved deponeringen.¹³⁵ Forud herfor udarbejdede Kulturministeriet et notat til Forsvarsudvalget og Kulturudvalget om indholdet af reglerne i 1954-regimet, samt om disse reglers forhold til dansk ret, herunder i hvilket omfang implementeringsskridt måtte anses for nødvendige i forhold til opfyldelse af konventionen.¹³⁶ Kulturministeriet vurderede i denne forbindelse overordnet, at 1954-regimet ikke frembød problemer i relation til gældende dansk ret, idet man henviste til "gældende retningslinjer for den planlægning, der er nødvendig til sikring af Danmarks uerstættelige kulturværdier i en krigssituation, herunder tilvejebringelse af beskyttelsesrum".¹³⁷ Ministeriet gennemgår i notatet 1954-regimets regler, og vurderer i hvert enkelt tilfælde, om tiltrædelse af reglerne kræver implementeringsskridt eller om der allerede foreligger en overensstemmelse med dansk ret. Efter tiltrædelsen i 2003 nedsatte Kulturministeriet en tværministeriel arbejdsgruppe med henblik på at udarbejde et kommissorium for et implementeringsudvalg, som skulle have til formål at definere sammensætning og opgaver for en national rådgivende komité, jf. den ovenfor nævnte resolution II. Blandt den rådgivende nationale komités opgaver skulle være at overvåge overholdelsen af konventionen og 1. protokollen, at forberede eventuel dansk ratifikation af 2. protokollen og endelig at behandle andre spørgsmål i forbindelse med implementeringen efter behov.¹³⁸ Et endeligt kommissorium for implementeringsudvalget blev tilsyneladende aldrig godkendt. Heller ikke den nationale rådgivende komité vedrørende beskyttelse af kulturværdier blev realiseret.¹³⁹ I 2011 udarbejdede Kulturministeriet den første danske afrapportering til UNE-

134 Se ovenfor, ss. 9-10. En liste over signatører er tilgængelig på UNESCOs hjemmeside tilgængelig på http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13637&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html#SIGNATURE (sidst besøgt d. 30. april 2014). I forbindelse med ratifikationen tilsluttede Grønlands Hjemmestyre og Færøernes Landsstyre sig, at Danmarks ratifikation af 1954-regimet også omfatter Grønland og Færøerne.

135 Jf. 1954-konventionen art. 33 (3), jf. art. 18, og 1. protokollens art. 10 c. I bekendtgørelsen af konventionen anføres det at: "Danmarks ratifikationsinstrument deponeredes hos UNESCOs generaldirektør den 26. marts 2003, hvorefter konventionen i medfør af artikel 33, stk. 2, og protokollen i medfør af artikel 10 b trådte i kraft for Danmark den 26. juni 2003." Imidlertid deltog Danmark ultimo marts 2003 i en væbnet konflikt i Irak, hvorfor ratifikationen ifølge en særlig bestemmelse i konventionens art. 33 (3), jf. art. 18, havde øjeblikkelig virkning. Dette berøres ikke i forbindelse med kulturministeriets ratifikationsnotat, men lægges efterfølgende til grund i Kulturministeriets notat af 7. juni 2005, Gennemgang af 2. protokol til UNESCOs konvention af 14. maj 1954 om beskyttelse af kulturværdier i tilfælde af væbnet konflikt, j.nr. 2004.9054-6.

136 Kulturministeriets notat af 27. november 2002 til Folketingets Kulturudvalg og Folketingets Forsvarsudvalg om orientering om Danmarks ratifikation af UNESCOs konvention af 14. maj 1954 om beskyttelse af kulturværdier i tilfælde af væbnet konflikt (Haagerkonventionen) samt 1. Protokollen, (herefter Kulturministeriets notat af 27. november 2002).

137 **Ibid.** Se nedenfor, s. 44, om de nu ophævede retningslinjer fra 1983.

138 Kulturministeriets notat af 18. november 2006, Kommissorium for Udvalget for implementering af UNESCOs konvention af 14. maj 1954 om beskyttelse af kulturværdier i tilfælde af væbnet konflikt og 1. protokol til samme, samt forberedelse af eventuel ratifikation af 2. protokol, j.nr. 2004-9052-5 (herefter Kulturministeriets notat af 18. november 2006).

139 Se nedenfor, s. 41ff.

SCO om implementering af 1954-konventionen og dennes 1. protokol.¹⁴⁰ I denne forbindelse anmodede Kulturministeriet en række myndigheder og institutioner om oplysninger omkring, hvilke foranstaltninger, som måtte være iværksat til opfyldelse af 1954-regimet.¹⁴¹

I det følgende gennemgås først 1954-konventionens bestemmelser og dernæst 1. protokollens bestemmelser med henblik på dels at skitsere instrumenternes indhold og anvendelsesområde, dels at fastlægge omfanget af de internationale forpligtelser, som instrumenterne indeholder. Formålet hermed er at kaste lys på disse spørgsmål, som kun i meget ringe omfang er behandlet i en dansk kontekst.

1954-konventionen

Det følgende afsnit indledes med en gennemgang af de hovedprincipper, som konventionen bygger på, af konventionens anvendelsesområde, samt af definitionen af begreberne "kulturværdier" og "beskyttelse". Herefter følger en juridisk analyse af det materielle indhold af konventionens enkelte bestemmelser. Denne analyse er struktureret ud fra konventionens sondring mellem foranstaltninger, der ifølge konventionen skal træffes i fredstid, det vil sige inden udbrud af væbnet konflikt, og foranstaltninger, der gælder i tilfælde af væbnet konflikt. I forbindelse med denne analyse fastlægges rækkevidden af de forpligtelser, som deltagerstaterne har påtaget sig. Endelig gennemgås sidst i afsnittet en række forskellige regler vedrørende iværksættelse af konventionen, herunder visse yderligere, mere formelle, forpligtelser for deltagerstaterne, samt regler om, hvordan konventionen skal iværksættes og anvendes.

Efter gennemgangen af de enkelte konventionsbestemmelser indhold fremlægges oplysninger, som er indhentet fra flere relevante myndigheder vedrørende dansk implementering af konventionen, og det vurderes i hvilket omfang, disse forpligtelser kan anses for opfyldt ved de gennemførte implementeringsskridt.

140 Se nedenfor, ss. 56-57, om rapporteringspligten efter konventionens art. 26 (2).

141 Kulturministeriets brev af 19. februar 2010. Følgende myndigheder blev hørt: Justitsministeriet, Udenrigsministeriet, Kulturarvstyrelsen (nu Kulturstyrelsen), Beredskabsstyrelsen, Røde Kors, Nationalt Museet, Statens Forsvarshistoriske Museum, Dansk Landbrugsmuseum, det Kongelige Bibliotek, Statsbiblioteket, samt Dansk Jagt- og Skovbrugsmuseum. Dette ledte til The Danish national report on the implementation of the 1954 Hague Convention, 10. februar 2011, Kulturministeriet, dok. nr. 539951 (herefter Kulturministeriets implementeringsrapport af 2011).

Hovedprincipper i præamblen

1954-konventionens præambel opridser kort konventionens historiske kontekst og fremhæver de grundlæggende principper, som konventionen bygger på. Således henviser præambelen til de alvorlige ødelæggelser af kulturværdier, som Anden Verdenskrig medførte,¹⁴² og til de allerede eksisterende regler i Haager-reglerne af 1899 og 1907 samt Roericht-pagten.¹⁴³ I præambelens 2. og 3. betragtning henvises til den på daværende tidspunkt fremvoksende idé om, at menneskeheden har en fælles kulturarv (*cultural heritage of all mankind*), og dette princip fremstår i det hele taget som grundlæggende for konventionen. Således anføres det i 2. betragtning, "at skade på et hvilket som helst folks kulturværdier er ensbetydende med skade på hele menneskeheden kulturarv, fordi ethvert folk bidrager til verdenskulturen"; mens 3. betragtning peger på, "at bevaringen af kulturarven er af stor betydning for alle verdens folkeslag", hvorfor denne arv må gøres "til genstand for international beskyttelse". Hermed manifesteres den internationalistiske idé om en menneskeheden fælles kulturarv for første gang i et juridisk instrument, en idé, der går igen i en række senere UNESCO-konventioner på området.¹⁴⁴ Endelig henviser præambelen i 6. betragtning til medlemsstaternes vilje til at "tage alle mulige skridt for at beskytte kulturværdier", og i 5. betragtning til nødvendigheden af at iværksætte både nationale og internationale tiltag i fredstid for at sikre beskyttelsens effektivitet. Hermed understreges en central forskel mellem 1954-konventionen og de ældre regler, som nævnes i præambelen: Medlemsstaternes forpligtelser i fredstid og pligten til implementering i national ret.

Anvendelsesområde

Visse dele af konventionen træder som nævnt udtrykkeligt i kraft i fredstid, mens resten af konventionen gælder i tilfælde af væbnet konflikt eller, som det udtrykkes i art. 18 (1), "erklæret krig" og "enhver anden væbnet konflikt", som måtte opstå mellem to eller flere af deltagerstaterne.¹⁴⁵ Dermed gælder konventionens beskyttelse – ligesom den almindelige humanitære folkerets beskyttelse – uanset om der formelt erklæres krig.¹⁴⁶ Afgørende er, at der er tale om en væbnet konflikt.¹⁴⁷ Desuden gælder konventionen ifølge art. 18 (2) i alle tilfælde af total eller delvis besættelse af

142 Præambelens 1. betragtning.

143 Præambelens 4. betragtning.

144 Se hertil O'Keefe, 2006, s. 95.

145 Bestemmelsen svarer til Genève-konventionernes fælles art. 2.

146 Se ovenfor s. 19 om Genève-konventionernes fælles art. 2

147 Se herom ovenfor ss 19ff.

en deltagerstats territorium, også selvom nævnte besættelse ikke møder væbnet modstand. Bestemmelsen definerer ikke begrebet besættelse, men antages at reflektere den almindelige definition af begrebet under humanitær folkeret, som denne kommer til udtryk i Haager-reglerne af 1907 art. 42.¹⁴⁸

Såfremt en væbnet konflikt involverer mere end to stater, er det dog ikke nødvendigt for at konventionen finder anvendelse, at alle involverede parter har tiltrådt konventionen. Art. 18 (3) fastslår, at selvom én af de stridende magter ikke har tiltrådt konventionen, er deltagerstaterne bundet af den i deres indbyrdes forhold. Dette var for eksempel tilfældet i Irak i 2003, hvor visse medlemmer af koalitionsstyrkerne havde tiltrådt 1954-konventionen (blandt andre Polen, Australien og Danmark), mens USA på daværende tidspunkt endnu ikke havde tiltrådt.¹⁴⁹ Medlemsstaterne er endvidere ifølge bestemmelsen bundet af konventionen i forhold til en ikke-deltagerstat, såfremt denne anerkender og anvender dens bestemmelser.

Konventionen gælder som udgangspunkt alene i international væbnet konflikt. Dog fremgår det af art. 19 (1), at visse af konventionens bestemmelser finder anvendelse i tilfælde af "væbnet konflikt af ikke-international art", som finder sted inden for en af de deltagende staters territorium. I en sådan ikke-international væbnet konflikt er deltagerstaten altså fortsat forpligtet af visse af konventionens bestemmelser, selvom der ikke består en konflikt med en anden deltagerstat. Art. 19 (1) er modelleret efter Genève-konventionernes fælles art. 3 og har således samme anvendelsesområde som denne bestemmelse.¹⁵⁰

Ifølge art. 19 (1) skal parterne i en ikke-international konflikt som et minimum overholde 1954-konventionens bestemmelser vedrørende "respekt for kulturværdier,"¹⁵¹ men tillige dog også bestræbe sig på at overholde de øvrige bestemmelser i konventionen.¹⁵² Der er nogen debat om, hvorvidt denne formulering skal fortolkes som en henvisning alene til den grundlæggende bestemmelse i konventionens art. 4 (1) – (5), som har overskriften "Respekt for kulturværdier",¹⁵³ eller om henvisningen skal forstås bredere som en henvisning til samtlige de konventionsbestemmelser,

148 Se herom ovenfor s. 21.

149 USA tiltrådte konventionen den 13. marts 2009, mens Storbritannien endnu ikke har tiltrådt konventionen.

150 O'Keefe, 2006, s. 97. Se endvidere ovenfor ss. 20-21.

151 Chamberlain, 2004, s. 72, Forrest, 2010, s. 84, og Toman, 1996, s. 214;

152 Endvidere tilskyndes konfliktens parter ifølge art. 19 (2) til i sådanne tilfælde at forsøge at iværksætte konventionens øvrige bestemmelser helt eller delvist gennem særlige aftaler.

153 O'Keefe, 2006, s. 98.

som kan anses for at angå respekt for kulturværdier.¹⁵⁴ Uanset at konventionens formål er at sikre en bred beskyttelse af kulturværdier, synes det bedst stemmende med ordlyden af art. 19 (1), at kun art. 4 direkte er omfattet af bestemmelsen i art. 19 (1) og således at kun denne bestemmelse finder anvendelse under ikke-international væbnet konflikt.

Endelig skal det bemærkes, at selvom tilstedeværelsen af en international eller en ikke-international væbnet konflikt i en del af en stat muligvis betyder, at den humanitære folkeret finder anvendelse på hele den pågældende stats territorium så længe konflikten varer, så må handlinger for at være omfattet af 1954-konventionen og af den humanitære folkeret i det hele taget, være tæt knyttet til den pågældende væbnede konflikt.¹⁵⁵

Definition af kulturværdier

1954-konventionen bruger i modsætning til senere UNESCO-konventioner på kulturarvsområdet begrebet kulturværdier (*cultural property*) som operativt juridisk begreb. Art. 1 indeholder legaldefinitionen på begrebet "kulturværdier", en definition, som ligeledes finder anvendelse i forhold til 1. og 2. protokollen.¹⁵⁶ Af art. 1 *litra* a fremgår det, at "kulturværdier" uden hensyn til oprindelse og ejendomsret omfatter: "[f]lytbare og ikke-flytbare værdier af afgørende betydning for alle folkeslags kulturarv". Denne formulering giver anledning til flere bemærkninger. For det første er det vigtigt at notere sig, at konventionen omfatter både flytbare og ikke-flytbare værdier, og nærmere eksempler herpå gives straks nedenfor. Først skal det imidlertid påpeges, at den danske oversættelse af konventionen indeholder en fejlversættelse, som kan medføre en decideret fejlagtig forståelse af konventionens anvendelsesområde. I den danske konventionsoversættelse anføres kulturværdier at skulle være af "afgørende betydning". Dette er imidlertid slet og ret en fejlversættelse af konventionsteksten. I den engelske og autoritative udgave anvendes en formulering, som udpeger kulturværdier af "great importance". "Great" må her oversættes til "stor", "betydelig" eller "fremragende". Der er altså tale om kulturværdier af en vis kvalificeret betydning, men ikke af "afgørende betydning", således som den danske oversættelse angiver. Dette resultat understøttes af den franske og autoritative udgave af konventionsteksten, som anvender formulering-

154 Chamberlain, 2004, s. 72; Forrest, 2010, s. 84; Toman, 1996, s. 214.

155 O'Keefe, 2006, s. 99 med henvisning til domspraksis fra ICTY. Som påpeget af O'Keefe betyder dette, at Talibans ødelæggelse af Bamiyan-buddhaerne ikke skete som led i en væbnet konflikt. Der var derfor heller ikke tale om en krigsforbrydelse.

156 1. protokollens art. 1 og 2. protokollens art. 1 (b).

gen "grande importance", som ligeledes må oversættes med "stor" eller "betydelig". Denne fortolkning understøttes af ordlyden af 1954-konventionens bestemmelser om særlig beskyttelse af en mere snæver gruppe af kulturværdier af "very great importance", som formuleringen er i den engelske konventionstekst, eller "trés haute importance" i den franske udgave.¹⁵⁷ Det må altså konkluderes, at konventionen efter art. 1 *litra a* omfatter kulturværdier af stor, men ikke nødvendigvis afgørende betydning, hvorfor formuleringen "stor betydning" vil blive anvendt i denne rapport.

Det er vigtigt at understrege, at, at art. 1 *litra a* specificerer, at der skal være tale om værdier af stor betydning "for alle folkeslags kulturarv". Dette fortolkes almindeligvis som kulturværdier af stor betydning for *hvert enkelt* folkeslags kulturarv i modsætning til kulturværdier af stor betydning for alle folkeslag.¹⁵⁸ Modsat for eksempel UNESCO-konventionen af 1972 om verdens kulturarv,¹⁵⁹ er det altså ikke en betingelse for opnåelse af beskyttelse efter 1954-konventionen, at der er tale om kulturarv af "særlig universel betydning" i international sammenhæng.¹⁶⁰

For så vidt angår hvilke typer kulturværdier, der kan være tale om, opregnes i art. 1 *litra a* en ikke udtømmende række eksempler herpå: Mindesmærker (*monuments*),¹⁶¹ kirkelige eller verdslige, af arkitektonisk, kunstnerisk eller historisk art; arkæologiske steder; grupper af bygninger, der som helhed er af historisk eller kunstnerisk interesse; kunstværker; manuskripter, bøger og andre genstande af kunstnerisk, historisk eller arkæologisk interesse; såvel som videnskabelige samlinger og vigtige samlinger af bøger eller arkiver eller af reproduktioner af de genstande, som er beskrevet ovenfor.

Passussen "grupper af bygninger, der som helhed er af historisk eller kunstnerisk interesse", omfatter for eksempel bymiljøer. Bestemmelsens *litra b* tilføjer hertil visse bygninger, hvis beskyttelsesinteresse ikke består i selve disse bygninger,

157 Denne passus er da også i den danske oversættelse oversat korrekt til kulturværdier "af særlig stor betydning". Om reglerne om særlig beskyttelse, se nedenfor ss. 68ff.

158 Se Roger O'Keefe (1999) "The Meaning of Cultural Property under the 1954 Convention", *Netherlands International Law Review*, Vol. 46, No. 1, ss. 26-56; O'Keefe, 2006, ss. 103-104; Forrest, 2010, s. 85.

159 Se ovenfor, note 14.

160 1972-konventionens art. 1.

161 Den engelske og autoritative udgave af konventionen bruger begrebet "monuments", hvilket henviser til en ikke-flytbar konstruktion, som er af historisk eller kunstnerisk værdi i sin egen ret uanset, hvilke flytbare værdier af historisk eller kunstnerisk værdi, som disse måtte huse. O'Keefe, 2006, s. 102, med henvisning til bestemmelsens forarbejder (7 C/PRG/7, Annex I, s. 7).

men i de kulturværdier, som de måtte indeholde. *Litra* b omfatter således bygninger, hvis hovedformål er at tjene som "opbevarings- og udstillingssted" for flytbare kulturværdier som defineret i *litra* a, og som faktisk tjener dette formål, for eksempel museer, store biblioteker, arkivlokaler og beskyttelsesrum, som i tilfælde af væbnet konflikt skal give ly for flytbare kulturværdier. *Litra* c, hvis formål det er at forhindre bombardementer af historiske dele af byer som Dresden og Exeter, som man så det under Anden Verdenskrig, omfatter såkaldte "centre for kulturminde-mærker", det vil sige "centre, der rummer et anseligt antal af sådanne kulturværdier", som beskrevet i *litra* a og b. Trods bestemmelsens henvisning til "mindesmærker" omfatter *litra* c dog tillige samlinger af bygninger med flytbare kulturværdier, jf. ordlyden af *litra* a og b.

Mens art. 1 således udstikker en ramme for, hvad der kan anses for kulturværdier i henhold til konventionen, er det dog samtidig klart, at den enkelte deltagerstat i praksis har et vidt skøn til inden for denne definition at bestemme, hvilke kulturværdier, som skal beskyttes efter konventionen.¹⁶² På denne måde er det i sidste ende den enkelte deltagerstat, der for eksempel gennem sin lovgivning, ved udarbejdelse af fortegnelser over faste og ikke-faste kulturværdier etc. afgør, hvilke kulturværdier, som skal beskyttes efter konventionen. Mens dette skøn umiddelbart giver deltagerstater mulighed for at definere kulturværdier efter forgodtbefindende, ligger der dog en vis begrænsning i den almindelige traktatret, idet stater er forpligtet til at fortolke traktater "loyalt i overensstemmelse med den sædvanlige betydning"¹⁶³ og desuden både fortolke og anvende traktater i god tro.¹⁶⁴ Ikke desto mindre viser de periodiske afrapporteringer til UNESCO, som staterne er forpligtet til at afgive,¹⁶⁵ tydeligt de store variationer i antallet af flytbare såvel som ikke-flytbare kulturværdier, som de enkelte stater anser for omfattet af konventionen.¹⁶⁶ Endelig skal det fremhæves, at selvom en deltagerstat har defineret en kulturværdi som omfattet af konventionen, afhænger den reelle beskyttelse efter konventionen af, om den pågældende stat samtidig har forsynet kulturværdier inden for dens territorium med konventionens særlige kendemærke, et særligt grafisk tegn, så de lettere kan genkendes.¹⁶⁷

162 O'Keefe, 2006, s. 105; Forrest, 2010, s. 85.

163 Jf. Wiener-konventionen om traktatretten art. 31 (1).

164 Jf. Wiener-konventionen om traktatretten, henholdsvis arts. 31 (1) og 26.

165 Se om rapporteringspligten ifølge konventionens art. 26 (2) nedenfor ss. 56-57.

166 O'Keefes omfattende studie af konventionen publiceret i 2006 viser, at antallet af faste kulturværdier angivet af de enkelte deltagerstater varierer fra ca. 5.550 (Slovenien, 1995-rapporteringen) til 76.890 (Østrig, 1984-rapporteringen), mens antallet af ikke-faste kulturværdier i visse tilfælde når op på adskillige millioner (Bulgarien, 1995-rapportering); jf. O'Keefe, 2006, s. 107. Andre stater – herunder Danmark – opgiver slet ikke antallet af kulturværdier.

167 Se om konventionens bestemmelser om mærkning (art. s. 6 og 16-17) nedenfor ss. 46-47.

For så vidt angår gennemførelsesforanstaltninger i forhold til art. 1, kan det nævnes, at Kulturministeriet forud for ratifikationen af 1954-konventionen tilkendegav, at ministeriet agtede at etablere et rådgivende udvalg med repræsentanter fra relevante ministerier med henblik på overvågning af konventionens overholdelse, herunder afgrænsning af anvendelsesområdet i art. 1.¹⁶⁸ Et sådant udvalg er, som allerede nævnt, tilsyneladende aldrig blevet nedsat på trods af, at der i 2005 blev udarbejdet et udkast til et kommissorium for en sådan rådgivende komité vedrørende beskyttelse af kulturværdier.¹⁶⁹ Så vidt vides er der heller ikke i andre sammenhæng taget en diskussion af, hvilke kulturværdier, Danmark anser for omfattet af 1954-konventionens anvendelsesområde. I modsætning til mange andre deltagerstater har Danmark da heller ikke i den første og hidtil eneste periodiske afrapportering til UNESCO fra 2011 afgivet et estimat på, hvor mange henholdsvis flytbare og ikke-flytbare kulturværdier, som Danmark anser for omfattet af konventionens definition af kulturværdier og dermed af konventionens beskyttelse.

Beskyttelse af kulturværdier

I konventionens art. 2, jf. art. 3-4 defineres begrebet "beskyttelse" af kulturværdier, og det fremgår heraf, at begrebet ifølge konventionen har to aspekter: Dels værn af og dels respekt for sådanne værdier. Mens det "at værne" om kulturværdier ifølge art. 3 betyder, at det påhviler staten i fredstid at tage visse positive skridt med henblik på at sikre de bedst mulige materielle betingelser for beskyttelsen af kulturværdier, så indebærer "respekt for sådanne værdier" ifølge art. 4 en grundlæggende negativ forpligtelse til at afstå fra en række forbudte handlinger, herunder at bringe kulturværdier i fare eller forårsage ødelæggelse af kulturværdier på såvel eget som andre deltagerstaters territorium.¹⁷⁰

Konventionens kapitel I (arts. 1-7) indeholder en række "Almindelige bestemmelser om beskyttelse", som omfatter alle faste og ikke-faste kulturværdier efter konventionens art. 1. Selvom betegnelsen "almindelig beskyttelse" ikke fremgår direkte af konventionens ordlyd, anvendes det dog almindeligvis som modsætning til den "særlige beskyttelse" (*special protection*), som konventionens kapitel II omhandler.

168 Kulturministeriets notat af 27. november 2002, s. 11.

169 Se Kulturministeriets notat af 26. maj 2005, Kommissorium for den rådgivende komité vedr. beskyttelse af kulturværdier jf. UNESCOs konvention af 14. maj 1954 om beskyttelse af kulturværdier i tilfælde af væbnet konflikt, jf. resolution II, j.nr. 2004-9052-5. Komiteens formål var at "rådgive om tiltag til iværksættelse af konventionen med hensyn til såvel lovgivnings- som tekniske eller militære spørgsmål". Det tværministerielle implementeringsudvalg, som blandt andet havde til formål at definere sammensætningen af og opgaver for den rådgivende komité, ophørte i 2006; se herom nedenfor, s. 34.

170 1954-konventionens arts. 4 og 9.

Det er imidlertid vigtigt at være opmærksom på, at beskyttelsen i kapitel I også gælder kulturværdier under særlig beskyttelse efter kapitel II, med mindre bestemmelserne i kapitel II udgør såkaldt *lex specialis*, det vil sige regler, som i kraft af deres mere specifikke karakter har forrang for mere almindelige bestemmelser i tilfælde af konflikt mellem reglerne.¹⁷¹ Således supplerer regler om almindelig beskyttelse som udgangspunkt reglerne om særlig beskyttelse.

Foranstaltninger, der skal træffes i fredstid

1954-konventionen indeholder i modsætning til tidligere instrumenter vedrørende beskyttelse af kulturværdier i forbindelse med væbnet konflikt en række bestemmelser, som pålægger deltagerstater forpligtelser, som skal træffes allerede i fredstid, det vil sige forud for udbrud af væbnet konflikt: Art. 3 om forberedelse af værn af kulturværdier; art. 6 om mulighed for mærkning af kulturværdier; art. 7 om militære forholdsregler; art. 25 om disseminationspligt; art. 26 (2) om afrapportering til UNESCO; og endelig art. 28 om straffeforfølgning.

Forberedelse af værn af kulturværdier (art. 3)

I 1954-konventionens præambel gives der udtryk for, at beskyttelse af kulturværdier under væbnet konflikt "ikke kan være effektiv, med mindre både nationale og internationale tiltag iværksættes i fredstid med dette for øje".¹⁷² Konventionens art. 3 fastslår derfor, at deltagerstaterne er forpligtede til allerede i fredstid at forberede værn af (*to safeguard*) kulturværdier inden for deres territorium for "at undgå forudsigelige følger" af væbnet konflikt på kulturværdier inden for territoriet. Staten skal i denne anledning "tage sådanne forholdsregler, som de anser for passende". Dette indebærer, at den enkelte stat på forhånd skal tage stilling til, hvilke foranstaltninger, der er nødvendige, inden for de rammer, som den måtte anse for passende, for at værne om kulturværdier på dens territorium i tilfælde af væbnet konflikt. Bestemmelsens formulering ("forholdsregler, som anses passende") giver i realiteten den enkelte stat et meget vidt skøn med hensyn til, hvilke skridt, den ønsker at tage med henblik på at opfylde denne forpligtelse.¹⁷³ Der kan eksempelvis være tale om, at staten identificerer og registrerer de for konventionen relevante kulturværdier; planlægger nødforholdsregler til beskyttelse mod brand eller sammenstyrtning; udpeger velegnede beskyttelsesrum; stiller trans-

171 O'Keefe, 2006, s. 100.

172 1954-konventionens præambels 5. betragtning.

173 O'Keefe, 2006, s. 112. I denne forbindelse har deltagerstaterne ifølge art. 23 (1) mulighed for at henvende sig til UNESCO for at opnå teknisk assistance til eksempelvis at organisere beskyttelsen af deres kulturværdier.

portmidler og personel til rådighed; og etablerer et rådgivende udvalg til overvågning af konventionens gennemførelse.¹⁷⁴ Som allerede nævnt er etableringen af et rådgivende udvalg særligt understreget i resolution II, hvori deltagerstaterne opfordres til at nedsætte et sådan nationalt rådgivende udvalg bestående af bl.a. eksperter inden for kulturområdet og inden for folkeret, samt repræsentanter for militæret og udenrigsministeriet.¹⁷⁵

For så vidt angår den danske implementering af art. 3, så fremgår det af ratifikationsnotatet fra 2002, at Kulturministeriet vurderede, at bestemmelsen må anses for opfyldt "bl.a. gennem det under Kulturministeriet etablerede udvalg til forvaltning af et beskyttelsesrum for kulturværdier."¹⁷⁶ Det har imidlertid ikke været muligt at få oplysninger omkring dette udvalg – end ikke en be- eller afkræftelse af, om et sådan udvalg fortsat eksisterer – idet ministeriet afviser at oplyse herom med henvisning til statens sikkerhed.¹⁷⁷ Imidlertid fremgår det af andet materiale udleveret af ministeriet, at der efter Anden Verdenskrig blev nedsat et udvalg (kaldet Terkelskovsudvalget) til forvaltning af et beskyttelsesrum for kulturværdier.¹⁷⁸ Efter krigen havde man opført en evakueringsbunker uden for København, som alle Storkøbenhavns museer kunne anvende som evakueringssted i tilfælde af væbnet konflikt. Ifølge disse oplysninger blev Terkelskovsudvalget dog formentlig nedlagt i midten af 1980'erne, ligesom planerne om evakueringsbunkeren bortfaldt. Bunkeren oplyses i dag at blive anvendt som fjernmagasin.

Kulturministeriet henviser i øvrigt i ratifikationsnotatet fra 2002 til, at beredskabsloven indeholder bestemmelser om både statslig og kommunal beredskabsplanlægning, herunder lovens § 24 om det såkaldte sektoransvarsprincip, hvorefter de enkelte ministre hver inden for deres område skal "planlægge for opretholdelse og videreførelse af samfundets funktioner i tilfælde af ulykker og katastrofer, herunder krigshandlinger, samt for at kunne yde støtte til forsvaret."¹⁷⁹ Det påhviler således de enkelte myndigheder at planlægge for varetagelsen af ressortområdets funktioner under alle forhold. Formuleringen "opretholde og videreføre samfundets funktioner" implicerer for Kulturministeriet og de øvrige myndigheder på kulturområdet ifølge Beredskabsstyrelsens fortolkning af § 24 et ansvar for at planlægge for sikring, be-

174 Records of the General Conference, Seventh Session, UNESCO, Paris 1952, 7 C/PRG/7, Resolutions, Annex I, s. 8.

175 Se ovenfor, s. note 132.

176 Kulturministeriets notat af 27. november 2002, s. 9.

177 Telefonsamtale af 29. maj 2013 med Kulturministeriet.

178 E-mail af 8. marts 2010 fra Nationalmuseet til Kulturministeren.

179 Bekendtgørelse nr. 660 af 10. juni 2009 af beredskabsloven; Kulturministeriets notat af 27. november 2002, ss. 3 og 6.

varelse og formidling af fælles kulturarv både under almindelige og ekstraordinære forhold, dog således at opgaverne indbyrdes kan prioriteres i forbindelse med en krisesituation.¹⁸⁰

Frem til sommeren 2014 eksisterede et sæt retningslinjer for udarbejdelse af beredskabsplaner for museer, biblioteker, arkiver, samlinger med videre med henblik på "at tilvejebringe et grundlag for den planlægning, der er nødvendig til sikring af nationens uerstattelige kulturværdier i en krigssituation eller i tilfælde af truende udsigt til krig på dansk territorium".¹⁸¹ Efter retningslinjerne blev institutionerne pålagt en række forholdsregler som "forberedelse i fredstid": For det første skulle statslige museer, biblioteker, arkiver og andre samlinger under ministeriet (samt efter ministeriets pålæg tillige statsstøttede museer) hver især udarbejde beredskabsplaner i overensstemmelse med retningslinjerne til godkendelse af ministeriet. Endvidere skulle institutionerne sikre de enkelte kulturværdigenstande gennem kategorisering i forhold til beskyttelsesbehov med henblik på opbevaring på mindre udsatte områder på stedet, i særlige sikringsrum på stedet eller i det såkaldte nordsjællandske beskyttelsesrum. Desuden skulle institutionerne planlægge sikringsrum i institutionernes bygninger, transport til det nordsjællandske beskyttelsesrum, emballering i forbindelse med evakuering, samt beskyttelse af institutionernes bygninger. De nærmere detaljer omkring beskyttelsesrummet er, som nævnt ovenfor på s. 43, ikke offentlige. Implementeringsrapporten fra 2011 oplyser imidlertid, at de evakueringsbunkere, der blev bygget efter Anden Verdenskrig, i dag fungerer som magasiner for museerne, og at evakueringsplanerne blev nedlagt sidst i 1980'erne.¹⁸²

Disse retningslinjer om beredskabsplaner blev dog tilsyneladende ikke håndhævet, og de er altså nu ophævet.¹⁸³ Af de hørings svar, som ministeriet modtog i forbindelse med udarbejdelsen af implementeringsrapporten, fremgår det direkte, at institutionerne ikke er bekendte med 1954-konventionen og dens forpligtelser i fredstid og i forbindelse med væbnet konflikt.¹⁸⁴ Institutionerne henviser primært til sikringspla-

180 Se Beredskabsstyrelsens e-mail af 20. maj 2014, sagsnr. 2014/032605.

181 Retningslinjer nr. 16034 af 30. august 1983 for udarbejdelse af beredskabsplaner for museer, biblioteker, arkiver, samlinger m.v. (historisk). Kulturministeriet oplyser ved brev af 18. juli 2014, dok.nr. 2248827, at de pågældende retningslinjer tilsyneladende fortsat er gældende. Herefter ophæves retningslinjerne.

182 Kulturministeriets implementeringsrapport til UNESCO, 2011, s. 1.

183 Kulturministeriet henviser således ikke til retningslinjerne om beredskabsplaner i forbindelse med implementeringsrapporten fra 2011.

184 Statens Forsvarshistoriske Museums e-mail af 10. marts 2010; Nationalmuseets e-mail af 8. marts 2010; Dansk Landbrugsmuseums e-mail (udateret) og Statens Forsvarshistoriske Museums brev af 10. marts 2010, j.nr. 50801-007-009; Det Kongelige Biblioteks e-mail af 12. marts 2010, j.nr. 2009-01160.

ner vedrørende brand, tyveri etc.¹⁸⁵ eller til igangværende gennemgange af samlinger og magasinforhold.¹⁸⁶ Flere institutioner efterlyser retningslinjer om 1954-konventionen fra Kulturministeriet.¹⁸⁷

Kulturministeriet henviser tillige i implementeringsrapporten til, at de danske kulturinstitutioner alle har investeret i forskellige sikkerhedssystemer, primært i forhold til fredstidsbeskyttelse mod kriminalitet, samt i forhold til at sikre, at kulturværdier bevares i en sådan tilstand, at de vil bestå for fremtidige generationer.¹⁸⁸ For eksempel skal de statslige museer, biblioteker og arkiver udarbejde såkaldte sikringsplaner. Begrebet sikring omfatter de foranstaltninger, der træffes for at beskytte genstande mod tyveri, brand, hærværk, vandskade med videre. Kulturministeriets Sikringsudvalg er nedsat med henblik på at rådgive ministeriet om sikrings- og opbevaringsmæssige forhold i forbindelse med brand, indbrud, tyveri, hærværk mv. ved de statslige arkiver, biblioteker og museer under Kulturministeriet.¹⁸⁹ Blandt udvalgets opgaver er at føre tilsyn med institutionernes sikringsniveau.¹⁹⁰ Institutionernes sikringsplaner skal godkendes af ministeriet.¹⁹¹

Da sikringsplanerne tilsyneladende alene har til formål at beskytte kulturværdier mod tyveri, brand, hærværk, vandskade med videre, er det uklart om de pågældende planer opfylder kravene i beredskabslovens § 24, som udtrykkeligt nævner beredskabsplanlægning i forhold til krigshandlinger.¹⁹²

I forbindelse med art. 3 skal endvidere nævnes den omfattende registrering af både faste- og ikke-faste kulturværdier og ejendom, som finder sted i de danske kulturinstitutioner og -myndigheder. For eksempel er de statslige og de statsanerkendte museer forpligtet til løbende at indberette genstande og dokumentation til Kulturstyrelsens centrale registre, der omfatter Museernes Samlinger (MS) og Kunst Indeks Danmark (KID).¹⁹³ Endvidere registreres fortidsminder (Fund og

185 Det Kongelige Bibliotek og Nationalmuseet. Se om sikringsplaner straks nedenfor.

186 Dansk Landbrugsmuseum og Statens Forsvarshistoriske Museum.

187 Dansk Landbrugsmuseum og Statens Forsvarshistoriske Museum.

188 Kulturministeriets implementeringsrapport til UNESCO, 2011, s. 1.

189 Kommissorium for Kulturministeriets Sikringsudvalg, Kulturministeriet, 7. november 2010, dok. nr. 2010-010176665057.

190 *Ibid.* § 3, nr. 3.

191 *Ibid.* § 5.

192 I forbindelse med udarbejdelsen af implementeringsrapporten svarede Beredskabsstyrelsen, at ingen foranstaltninger var truffet af styrelsen, idet man henviste til netop beredskabslovens § 24; Beredskabsstyrelsens brev af 9. marts 2010, sagsnr. 2010/015809.

193 Jf. Lovbekendtgørelse nr. 1505 af 14. december 2006 af museumsloven med senere ændringer, § 11, jf. § 14 nr. 10 og § 39.

Fortidsminder)¹⁹⁴, samt fredede og bevaringsværdige bygninger (Frede- og Bevaringsværdige Bygninger)¹⁹⁵. Disse registre omfatter imidlertid alle kulturværdier i Danmark og er dermed særdeles omfattende.

Endelig skal det påpeges, at det planlagte rådgivende udvalg vedrørende 1954-konventionens efterlevelse, som ovenfor nævnt, aldrig blev nedsat.¹⁹⁶ Der foreligger endvidere ingen oplysninger omkring, hvorvidt Danmark har identificeret og registreret de for konventionen relevante kulturværdier og videreformidlet oplysninger herom til UNESCO.¹⁹⁷

I 2011-implementeringsrapporten til UNESCO forklares de manglende forholdsregler til beskyttelse af kulturværdier i fredetid – ud over de, som vedrører kulturinstitutionernes almindelige sikkerhedshensyn – med, at den danske regering ikke forventer en væbnet konflikt på dansk jord.¹⁹⁸ Regeringens synspunkt forekommer rimeligt og ikke i strid med de lempelige krav i art. 3, hvorefter der skal træffes de forholdsregler, som deltagerstaterne "finder passende". Visse eksperter har dog argumenteret for, at selvom art. 3 reelt set overlader det til den enkelte deltagerstat at afgrænse, hvilke kulturværdier, konventionen omfatter, så må det anses for et minimum for opfyldelse af art. 3, at deltagerstaten identificerer og registrerer de for konventionen relevante kulturværdier,¹⁹⁹ samt at disse oplysninger distribueres til UNESCO og de øvrige deltagerstater.

Mulighed for mærkning af kulturværdier (art. 6)

En deltagerstat kan ifølge konventionens art. 6 forsyne kulturværdier med et særligt kendemærke, så de lettere kan genkendes. Art. 6 indeholder dog ikke en retlig forpligtelse til at foretage en sådan mærkning. Det er imidlertid klart, at foretages en sådan mærkning ikke, eller kun sporadisk, er det vanskeligt for de øvrige deltagersta-

194 Registret, som er tilgængeligt på <http://www.kulturarv.dk/fundogfortidsminder/> (sidst besøgt d. 14. juni 2013), er et nationalt register over fortidsminder og steder, hvor museerne har gjort arkæologiske fund. Registret indeholder både fortidsminder, som er synlige i landskabet, og fortidsminder, der ligger skjult under jorden, og kun er kendt fra arkæologiske undersøgelser.

195 Registret, som er tilgængeligt på <https://www.kulturarv.dk/fbb/index.htm?session-id=95F1406F022DCC78E8E5F2FE71BC736F> (sidst besøgt d. 14. juni 2013), indeholder oplysninger om Danmarks ca. 9000 fredede bygninger og om de ca. 355.000 bygninger, hvis bevaringsværdi er blevet vurderet. Desuden indeholder FBB basisoplysninger om landets flere end 4 mio. bygninger. Disse informationer stammer fra Bygnings- og Boligregister (BBR).

196 Kulturministeriets notat af 26. maj 2005 vedrørende Kommissorium for den rådgivende komité vedr. beskyttelse af kulturværdier, jf. UNESCO-konventionen af 14. maj 1954 om beskyttelse af kulturværdier i tilfælde af væbnet konflikt, jf. resolution II. Komiteens formål var at "rådgive om tiltag til iværksættelse af konventionen med hensyn til såvel lovgivnings- som tekniske eller militære spørgsmål".

197 Oplysninger herom indgår ikke i Kulturministeriets implementeringsrapport til UNESCO, 2011.

198 Kulturministeriets implementeringsrapport til UNESCO, 2011, s. 1.

199 O'Keefe, 2006, s. 114.

ter at identificere beskyttelsesværdige kulturværdier i tilfælde af væbnet konflikt. Det særlige kendemærke og brugen heraf er beskrevet i konventionens kapitel V (arts. 16-17).²⁰⁰

Danmark har som ovenfor konstateret ikke identificeret og registreret de for konventionen relevante kulturværdier og videreformidlet oplysninger herom til UNESCO, og man har således heller ikke foretaget en mærkning af disse kulturværdier. Imidlertid oplyses det i implementeringsrapporten, at "nogle af de danske statslige museer i den nærmeste fremtid vil påbegynde arbejdet med at mærke de vigtigste værker med et særlig mærke som en del af en større registreringsproces."²⁰¹ Det har ikke været muligt at opnå nærmere oplysninger herom, herunder hvorvidt der er tale om en koordineret mærkningsindsats i henhold til konventionen.

Militære forholdsregler (art. 7)

Konventionens art. 7 vedrører militære forholdsregler i fredstid. Ifølge art. 7 (1) er deltagerstaterne forpligtede til i fredstid at indføre bestemmelser i sine 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". Formuleringen "militære reglementer og instrukser" gør det klart, at der er tale om militære regelsæt. Denne forpligtelse skal ses i nær sammenhæng med den såkaldte disseminationspligt efter art. 25, det vil sige pligten til at udbrede kendskabet til konventionen, herunder inden for Forsvaret.²⁰²

Medlemsstaterne er endvidere efter art. 7 (2) forpligtede til "inden for de væbnede styrker at planlægge eller oprette en tjeneste eller specialtrænet personel, som skal have til opgave at sikre respekt for kulturværdier og samarbejde med de civile myndigheder, som er ansvarlige for beskyttelsen af disse genstande". Dette led af bestemmelsen har sin direkte baggrund i erfaringerne med de militære enheder, som under Anden Verdenskrig fik ansvaret for beskyttelse af kulturværdier.²⁰³

Der må altså være tale om personel eller en gruppe, som kan rådgive omkring for eksempel, hvor beskyttede kulturværdier er beliggende, og hvorledes disse praktisk set bedst beskyttes, og som kan fungere som forbindelsesled til de relevante myn-

200 Se herom nedenfor ss. 75-76.

201 Kulturministeriets implementeringsrapport til UNESCO, 2011, s. 2.

202 Se herom straks nedenfor i afsnit ss. 51ff.

203 Se om disse enheder, blandt andre de amerikanske Monuments, Fine Arts and Archives Officers, hos O'Keefe, 2006, ss. 77-86.

digheder på kulturbeskyttelsesområdet, i Danmark særlig Kulturministeriet og Kulturstyrelsen. Der skal ikke nødvendigvis være tale om etablering af heltidsfunktioner, og opgaven kan således for eksempel udføres af reservister ledet af en person med faglig kompetence på kulturbeskyttelsesområdet. Det er heller ikke et krav, at den pågældende enhed eller det pågældende personel udsendes med militæret, idet den nødvendige rådgivning kan ydes fra hovedkvarteret. Forpligtelsen efter art. 7 (2) kan således anses for en general forpligtelse til at opbygge militær kapacitet på kulturarvsbeskyttelsesområdet, og til at etablere samarbejde mellem de militære og de civile myndigheder på kulturbeskyttelsesområdet.

I forlængelse af art. 7 (2) indeholder konventionens kapitel IV særlige regler om respekt for personel, som har til opgave at beskytte kulturværdier, jf. art. 15.²⁰⁴ Bestemmelsen skal sikre at sådan personel så vidt det er foreneligt med militær nødvendighed kan fortsætte med at udøve deres pligter såfremt de selv og de kulturværdier, som de har ansvaret for, falder i modpartens hænder.²⁰⁵ Art. 7 er særdeles central for den praktiske gennemslagskraft af beskyttelsen efter konventionen, idet det er deltagerstatens militær, som i sidste ende skal sikre efterlevelsen af konventionens forpligtelser.

Som opfyldelsesskridt i forhold til art. 7 kan nævnes:²⁰⁶

1. At staten foranstalter, at der gives instruktioner eller retningslinjer til de forskellige enheder i militæret om beskyttelse af kulturværdier under væbnet konflikt;
2. at der afholdes undervisning og kurser herom;
3. at der gennemføres militære øvelser, der involverer beskyttelse af kulturværdier, eksempelvis ved afmærkning af beskyttede centre eller monumenter;
4. at der udpeges og trænes personel med ansvar for beskyttelse af kulturværdier;
5. at der etableres samarbejdsrelationer mellem civile og militære myndigheder;
6. at det overvejes, om det er bydende militært nødvendigt at placere installationer, der vil kunne udgøre militære mål, i umiddelbar nærhed af stationære kulturværdier;
7. at samarbejdet mellem Forsvaret og relevante dele af det civile beredskab udvides til også at omfatte undervisning, koordination, øvelsesvirksomhed med videre i forbindelse med implementering af konventionen.

204 Bestemmelsen antages at omfatte både civilt og militært personel, jf. Toman, 1996, s. 174.

205 Konventionens art. 17 og reglementets art. 21 indeholder regler om anvendelse af konventionens emblem med videre til identifikation af sådan personel.

206 Toman, 1996, ss. 92-93, oplister disse eksempler på implementering på baggrund af en gennemgang af deltagerstaternes implementeringsrapporter.

Kulturministeriet oplister i sit implementeringsnotat fra 2002 næsten enslydende eksempler på opfyldesskridt i forhold til art. 7, men fremkommer ikke med nærmere overvejelser omkring, hvorvidt Danmark allerede opfylder bestemmelsen eller hvilke opfyldesskridt, der anses for nødvendige i en dansk sammenhæng.²⁰⁷ Dog synes ministeriet i første omgang at have været opmærksom på den centrale karakter af forpligtelsen indeholdt i art. 7, idet det anføres i et udkast til kommissoriet for implementeringsudvalget, at blandt det planlagte rådgivende udvalgs opgaver bør være at rådgive om "eventuel oprettelse af en tjeneste inden for de væbnede styrker, som skal sikre respekten for og værnet af kulturværdier (jf. konventionens art. 7 (2))."²⁰⁸ Denne passus blev dog udtaget af dokumentet på Forsvarsministeriets foranledning.²⁰⁹ Et udkast til kommissorium af 18. november 2006 indeholder herefter alene formuleringen "uddannelse af Forsvarets personel inden for de væbnede styrker og relevante dele af Beredskabet, som skal sikre respekten for og værnet af kulturværdier (jf. konventionens art. 7 (1))."²¹⁰ Kommissoriet nævner ikke overvejelser omkring udarbejdelse af instruktioner eller retningslinjer til de forskellige enheder i militæret om beskyttelse af kulturværdier under væbnet konflikt, hvilket som det ellers fremgår ovenfor udgør den reelle forpligtelse efter art. 7 (1).

Den danske implementeringsrapport fra 2011 indeholder kun sparsomme oplysninger omkring opfyldelse af art. 7, og her er fokus alene på undervisning af det danske militære personel i international ret, herunder reglerne om beskyttelse af kulturværdier. Det må imidlertid understreges, at opfyldelse af art. 7 (1) ikke kan ske ved almindelig undervisning i kulturarvsbeskyttelse inden for Forsvaret, men at det dog kan medvirke til opfyldelse af art. 7 (1), at der specifikt undervises i de militære instruktioner eller retningslinjer om kulturarvsbeskyttelse, som Forsvaret har udstedt.²¹¹ Forsvarets undervisning i kulturarvsbeskyttelse generelt behandles nedenfor i forbindelse med konventionens art. 25 om staternes disseminationspligt.

I Kulturministeriets implementeringsrapport oplyses det endvidere, at Forsvarskommandoen har udgivet en "guide", hvori er anført, at det er "forbudt at angribe objekter

207 Kulturministeriets notat af 27. november 2002, s. 10.

208 Jf. Forsvarsministeriets rettelse af notat af 26. maj 2005, Udkast til kommissorium for udvalget for implementering af UNESCOs konvention af 14. maj 1954 om beskyttelse af kulturværdier i tilfælde af væbnet konflikt og 1. protokol til samme, samt forberedelse af eventuel ratifikation af 2. protokol, bilag til brev fra Forsvarsministeriet af 1. september 2005, j.nr. 8.kt.04-0102-1 (21).

209 *Ibid.*

210 Kulturministeriets notat af 18. november 2005.

211 Punkt nr. 2 ovenfor henviser således ikke til almindelig undervisning i kulturarvsbeskyttelse inden for Forsvaret, men specifikt til undervisning i instruktioner eller retningslinjer efter punkt 1, jf. formuleringen "at der afholdes undervisning og kurser **herom**", som henviser til punkt nr. 1, hvorefter "staten foranstalter, at der gives instruktioner eller retningslinjer til de forskellige enheder i militæret om beskyttelse af kulturværdier under væbnet konflikt".

af kulturel betydning".²¹² Denne guide består i en 4-sidet pamflet i A6 format fra 1998. Guiden, som stadig uddeles til udsendt personel, er dog forældet, da det i forbindelse med illustrationen af emblemet for særlig beskyttelse under 1954-konventionen anføres, at "[h]er i landet bruges mærket ikke idet kulturkonventionen fra 1954 ikke er ratificeret af Danmark."²¹³ Guiden er således her direkte misvisende i forhold til Danmarks internationale forpligtelser efter 1954-konventionen.

Kulturministeriets implementeringsrapport henviser ikke til den danske militærmanual, som på nuværende tidspunkt er under udarbejdelse af en arbejdsgruppe i Forsvaret. I modsætning til mange andre vestlige lande som for eksempel USA og Storbritannien har Danmark ikke hidtil haft en egentlig militærmanual til Forsvaret, hvori krigens love og normer "oversættes" og forklares i en sammenhængende og mere operativ fremstilling. Udarbejdelsen af en sådan manual blev imidlertid vedtaget i forbindelse med Forsvarsforliget 2010-2014, og en uafhængig arbejdsgruppe under Forsvarskommandoen er på nuværende tidspunkt ved at udfærdige en manual, som forventes at foreligge i 2015. Arbejdsgruppen vedrørende denne militærmanual oplyser, at manualen vil indeholde oplysninger om Danmarks forpligtelser vedrørende beskyttelse af kulturværdier under væbnet konflikt.²¹⁴ Dette må anses for et vigtigt skridt i retning af at opfylde den centrale forpligtelse indeholdt i konventionens art. 7 (1) til i fredstid at indføre bestemmelser i reglementer og instrukser, som kan sikre overholdelsen af konventionen. Det må dog anses for særdeles tvivlsomt, hvorvidt Danmark på nuværende tidspunkt opfylder sine forpligtelser vedrørende etableringen af militære forholdsregler efter art. 7 (1).

Opfyldelse af forpligtelsen efter art. 7 (2) 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, blev ikke fremhævet i Kulturministeriets notat af 2002, ligesom opfyldelsen ikke nævnes direkte i ministeriets implementeringsrapport. Her oplyses det dog, at hensyn til kulturværdier indgår i forbindelse med planlægningen af operationer, hvori specialtrænede militærjurister indgår.²¹⁵ For så vidt angår den militærjuridiske rådgivning oplyser Forsvarskommandoen, at "iagttagelse af kulturkonventionens forpligtelser udgør [...] en del af den løbende rådgivning, der gives på området", dog uden at det nærmere specificeres, hvad dette betyder i praksis.²¹⁶ Der

212 Kulturministeriets implementeringsrapport til UNESCO, 2011, s. 2.

213 Krigens Love, FKOVEJL PL: 713-1, udgivet af Forsvarskommandoen.

214 E-mail af 13. februar 2013 fra Projektgruppe Militærmanual, Forsvarskommandoen.

215 Kulturministeriets implementeringsrapport til UNESCO, 2011, s. 2.

216 Forsvarskommandoens brev af 27. august 2013, s. 2.

foreligger ikke oplysninger, som indikerer, at de pågældende rådgivere er særligt uddannede og/eller har opbygget særligt sagkundskab vedrørende beskyttelse af kulturværdier og de særlige internationale regler herom, herunder 1954-regimet. Forsvarskommandoen oplyser endvidere, at der ikke på nuværende tidspunkt findes "kultursagkyndige" inden for Forsvaret, samt at der ikke er aktuelle planer om at indføre sådanne.²¹⁷ Der foreligger ikke oplysninger om, hvorvidt Forsvaret samarbejder med civile myndigheder så som Kulturministeriet og Kulturstyrelsen omkring beskyttelse af kulturværdier. Forsvarskommandoen vurderer dog, at "den eksisterende implementering af forpligtelserne indeholdt i kulturkonventionen [er] hensigtsmæssig og dækkende."²¹⁸

Forsvarskommandoens vurdering må imidlertid anses for tvivlsom. For det første forudsætter den almindelige militærjuridiske rådgiverordning, som har grundlag i tilfølsprotokol I art. 82, ikke særlig viden om praktiske aspekter af kulturarvsbeskyttelse.²¹⁹ Der er således ikke tale om personel, som er specialtrænet i forhold til praktiske aspekter af kulturarvsbeskyttelse, herunder eksempelvis identificering af beskyttede værdier. Desuden har de pågældende rådgivere heller ikke specifikt til opgave at sikre respekten for kulturværdier og samarbejde med de civile myndigheder på kulturarvsbeskyttelsesområdet. Under hensyn til, at art. 7 (2) blev udformet med henblik på netop at sikre tilstedeværelsen af specialtrænede enheder med stor faglig viden indenfor kulturområdet, som man så det under Anden Verdenskrig, synes den almindelige militærjuridiske rådgiverordning ikke at opfylde forpligtelsen efter art. 7 (2). Det må på denne baggrund konkluderes, at det er tvivlsomt, om Danmark kan anses som havende truffet de nødvendige foranstaltninger med henblik på at opfylde forpligtelsen efter art. 7 (2).

Disseminationspligt (art. 25)

Ifølge konventionens art. 25 har deltagerstaterne såvel i fredstid som under væbnet konflikt pligt til videst muligt at udbrede kendskabet til konventionen og reglementet, herunder særligt en forpligtelse til at lade konventionen indgå i deres militære undervisningsprogrammer og så vidt muligt i civile uddannelser. Denne såkaldte disseminationspligt, der som ovenfor nævnt bør ses i nær sammenhæng med art. 7 (1), skal sikre at konventionens grundsætninger bliver kendt for hele befolkningen og specielt for de væbnede styrker og for personel, som er beskæftiget med beskyttelsen af kulturværdier, jf. art. 25 *in fine*.

²¹⁷ *Ibid.* s. 3.

²¹⁸ *Ibid.*

²¹⁹ Se Toman, 1996, s. 175.

Det har kun været muligt at opnå meget sparsomme oplysninger om, hvilke tiltag, de danske myndigheder i almindelighed har iværksat med henblik på opfyldelse af denne bestemmelse. Kulturministeriet har tilsyneladende ikke iværksat tiltag med henblik på at udbrede kendskabet til konventionen og reglementet i en videre kreds. I forbindelse med udarbejdelsen af implementeringsrapporten oplyste Udenrigsministeriet over for Kulturministeriet, at den danske regering, herunder repræsentanter fra Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet, har deltaget i en række arrangementer over hele landet for at udbrede information om reglerne om væbnet konflikt til den almene befolkning.²²⁰ Det har ikke været muligt at få oplyst, hvilke typer arrangementer, der var tale om, herunder, hvorvidt der var tale om almindelige arrangementer om humanitær folkeret eller særligt om 1954-regimet.²²¹ 1954-konventionen nævnes ikke i forbindelse med omtalen af den humanitære folkerets instrumenter på hverken Forsvarsministeriets eller Udenrigsministeriets hjemmeside.²²²

Som det fremgår af art. 25 foreligger der en særlig forpligtelse til at lade konventionen indgå i deltagerstatens militære undervisningsprogrammer og så vidt muligt i civile uddannelser. Der foreligger ingen oplysninger omkring tiltag med henblik på at lade konventionen indgå i civile uddannelser, for eksempel i undervisning af forskellige kultursagkyndige inden for Kulturministeriets ressortområde. Den eneste henvisning til det danske Forsvars undervisning i 1954-regimet, som er at finde i implementeringsrapporten, er en særdeles generel bemærkning om, at "det danske militære personel undervises i international ret herunder reglerne om beskyttelse af kulturværdier, og at viden om konventionens særlige emblem er inkluderet i undervisningen."²²³ For så vidt angår konventionens særlige kendemærke, og udbredelse af oplysning herom, bemærkes det i implementeringsrapporten, at "alt dansk militært personel er bekendt med det særlige emblem idet det er en del af det militære personels træning."²²⁴ Det bemærkes endvidere, at Dansk Røde Kors har udgivet en bog "om international ret såsom Haager-konventionen", og at konventionens emblem er gengivet heri, "således at det er genkendeligt for den bredere befolkning såvel som Røde Kors medarbejdere som er stationeret i hele verden."²²⁵

220 Udenrigsministeriets brev af 4. marts 2010, j.nr. 41.B.35.

221 Udenrigsministeriet e-mail af 27. november 2013.

222 Udenrigsministeriet oplyser i e-mail af 25. marts 2014, at 1954-regimet er nævnt på ministeriets hjemmeside om humanitær folkeret under afsnittet om Haag-reglerne, men per 1. november 2014 synes dette ikke længere at være tilfældet.

223 Kulturministeriets implementeringsrapport til UNESCO, 2011, s. 1.

224 *Ibid.*, s. 2.

225 *Ibid.*, s. 2.

Det kan hertil bemærkes, at 1954-konventionen og begge dens protokoller er optrykt i Regeringens Røde Kors Udvalgs tekstsamling "Humanitær Folkeret".²²⁶ Endvidere er 1954-regimet og visse af den humanitære folkerets øvrige regler om beskyttelse af kulturværdier omtalt over ca. 2 ½ side i Dansk Røde Kors' publikation "Den humanitære folkeret og Danmark".²²⁷ Begge publikationer er dog udgivet af Røde Kors, som er en privat organisation, hvorfor der ikke her er tale om oplysning som led i statslig dissemination efter art. 25.

Forsvarskommandoen oplyser vedrørende undervisning af det danske Forsvars personel, at der i "Forsvarets bestemmelsesgrundlag stilles krav om, at der som led i den generelle uddannelse af personel på alle niveauer uddannes i humanitær folkeret. Undervisningen er afpasset personellets niveau. Dertil kommer den missionsspecifikke uddannelse af personel, hvorunder der i relevant omfang ligeledes undervises i den humanitære folkeret. Kendskab til kulturkonventionens beskyttelsesmærke indgår i denne uddannelse".²²⁸ Forsvarskommandoen peger således ligesom implementeringsrapporten på både den almindelige uddannelse af Forsvarets personel og på den missionsspecifikke uddannelse. Forsvarskommandoen oplyser, at undervisningen i humanitær folkeret for de danske styrker både har form af mere teoretiske lektioner i humanitær folkeret, dels er integreret i den praktiske uddannelse af soldaterfærdigheder, operationsplanlægning osv.²²⁹

I forbindelse med udarbejdelsen af denne rapport har vi forsøgt at belyse, i hvilket omfang 1954-regimet og andre regler om beskyttelse af kulturværdier indgår i både Forsvarets almindelige undervisning og i den missionsspecifikke uddannelse. Vi har derfor bedt Forsvaret om oplysninger herom. For så vidt angår den almindelige undervisning skal det nævnes, at der på nuværende tidspunkt ikke anvendes standardiseret undervisningsmateriale i det danske Forsvar, det vil sige, at hver enkelt underviser selv sammensætter undervisningsmaterialet. Endvidere varierer undervisningsmaterialet i de forskellige dele af Forsvaret. Vi har derfor modtaget oplysninger om undervisning, herunder undervisningsmateriale, fra Forsvarsakademiet (FAK), Hærens Operative Kommando (HOK), Flyvertaktisk Kommando (FTK) og Søværnets Operative Kommando (SOK).²³⁰

226 **Humanitær Folkeret. Tekstsamling om humanitær folkeret under væbnede konflikter** (2004): København: Dansk Røde Kors, s. 6 samt ss. 270-310.

227 *Den Humanitære Folkeret og Danmark*, 2009, ss. 148-150.

228 Forsvarskommandoens brev af 27. august 2013, ss. 1-2.

229 *Ibid.*, s. 2.

230 *Ibid.*

Det undervisningsmateriale, som vi har modtaget fra FAK, HOK, FTK og SOK indeholder dog alene i særdeles begrænset omfang reference til 1954-regimet og de internationale forpligtelser heri.²³¹ Når 1954-regimet inddrages, er der endvidere tale om en meget overfladisk behandling af emnet. Det kan således konkluderes, at 1954-regimet nævnes sporadisk i undervisningsmateriale, men der foreligger ikke særligt undervisningsmateriale eller træningskurser som mere detaljeret behandler 1954-konventionen og de internationale forpligtelser, som konventionen indeholder. Dette er problematisk, idet kendskab til konventionens regler og kendetænde er afgørende for regimets effektivitet.²³² Forsvarsakademiet oplyser at reglerne indenfor området bliver gennemgået i anden praktisk kontekst, særligt i forhold til "targeting" [dvs. måludpegning], hvori både den særlige beskyttelse, kravene til advarsler og særlige foranstaltninger ved angreb gennemgås – men dog ikke specifikt under overskriften "Beskyttelse af kulturarv".²³³ Forsvarsakademiet oplyser endvidere, at Forsvaret i missionsområderne på forskellig vis instruerer personel i at tage hensyn til og beskytte kulturarv, herunder ved at udstede såkaldte "adfærdskodeks", hvori det forbydes udsendte at tage krigstrofæer og historiske/kulturelle genstande med hjem.²³⁴ Desuden henviser Forsvarsakademiet til selve magtanvendelsesdirektiverne, hvor beskyttelsen af civilbefolkningen og civile genstande generelt er understreget, samt til de supplerende "no strike lists", som er vedhæftede direktivet, dvs. "lister over særlige områder/genstande – bredere defineret end i konventionen – der ikke må angribes uden at chefen for missionen (det vil sige øverste chef i missionsområdet, ikke blot øverste chef for et

231 FAK henviser til, at der i undervisningen i folkeret "naturligt inddrages beskyttelse af kulturgenstande", men der gennemføres ikke specifik undervisning i 1954-regimet, jf. FAK, bemærkning til fremsendte dokumenter, Forsvarskommandoens brev af 27. august 2013. Det af FAK fremsendte undervisningsmateriale indeholder dog kun sporadiske henvisninger til 1954-regimet i form af enkeltstående slides. FLOS oplyser, at der ikke gennemføres undervisning, der relaterer sig direkte til kulturarvsbeskyttelse, og videre, at i forbindelse med de missionsforberedende uddannelser vil emnet kulturarvsbeskyttelse "alene blive berørt såfremt at det vurderes at den konkrete mission afføder et behov for undervisning, der går ud over hvad medarbejderen har modtaget i forbindelse med deres øvrige uddannelse", jf. FTK, bemærkning til fremsendte dokumenter, *ibid.* HOK oplyser, at materiale som "specifikt vedrører kulturarv" anvendes på officersgrunduddannelsen. Reelt er der i undervisningsmaterialet tale om syv slides i en oversigtslektion om "andre konventioner", mens intet af det opgivne pensummateriale indeholder oplysninger om kulturarvsbeskyttelse, jf. HOK, bemærkning til fremsendte dokumenter, *ibid.*, samt bilag 89-91 til materialet. SOK oplyser, at der ikke gennemføres undervisning specifikt vedrørende 1954-regimet, men der henvises dog til, at der i undervisningen på SOKs Grundlæggende Officeruddannelse henvises til "kulturarvskonventionen med tilhørende protokoller [...] således at eleverne ved, at de eksisterer", jf. SOK, bemærkning til fremsendte dokumenter, *ibid.*

232 I Norge foretog Røde Kors i 2013 en undersøgelse om viden om forskellige spørgsmål inden for humanitær folkeret blandt et udvalg af norske soldater. Undersøgelsen indikerer, at kendskabet til 1954-konventionens kendetænde er meget lavt; kun 24 % af de adspurgte soldater fra hæren, 32 % fra luftvåbenet og 18 % fra søværnet kunne identificere kendetænderet, Soldatundersøgelsen 2013 – Regler i Krig (2013), Røde Kors, s. 34, tilgængelig på <http://www.rodekors.no/Global/HK/Media/Rapporter/Soldatundersokelsen%202013.pdf> (sidst besøgt d. 30. april 2014). Det skal dog bemærkes, at undersøgelsen oplyses ikke at være repræsentativ for hele Forsvaret.

233 Forsvarsakademiets brev af 26. marts 2014, j.nr. 2014/000510-115207, s. 2.

234 *Ibid.*

nationalt kontingent) skal godkende angreb på sådanne områder/genstande."²³⁵ Forsvarsakademiet understreger yderligere, at sådanne angreb kun kan finde sted under omstændigheder, hvor dette er "lovligt under hensyntagen til humanitær folkeret, herunder regimet om kulturarvsbeskyttelse."²³⁶ Forsvarsakademiet oplyser endvidere, at "kulturarv i det relevante missionsområde inkluderes i øvelsesscenerier, med fokus på at personalet skal kunne agere i overensstemmelse med folkeretten."²³⁷

Det har dog ikke været muligt at få udleveret oplysninger eller dokumentation vedrørende sådan missionspecifik uddannelse i forbindelse med missioner.²³⁸ Med hensyn til Kulturministeriets oplysning om, at det danske militære personel var instrueret i at assistere de irakiske kulturagenturer med at beskytte kulturværdier, så specificerer Forsvarskommandoen, at "dette er et eksempel på, at der kan udstedes konkrete retningslinjer vedrørende beskyttelsen af kulturværdier i de missionspecifikke direktiver."²³⁹ Det har imidlertid ikke været muligt at få yderligere information omkring dette eksempel eller om andre lignende tilfælde, idet der ifølge Forsvarskommandoen ikke foretages "særlig registrering af aktiviteter med relevans for kulturkonventionen", hvorfor det således ikke kan oplyses, "hvordan en konkret støtte kan have taget form på det operative niveau."²⁴⁰ I hvilken grad 1954-regimet behandles i missionspecifikke uddannelser af personel, særligt de militær-juridiske rådgivere, er dog fortsat uklart. Det samme er spørgsmålet om, i hvilken grad der i planlægningen af specifikke missioner tages konkrete forholdsregler for at undgå ødelæggelse af kulturværdier.

Det kan således samlet konkluderes, at skønt 1954-regimet sporadisk nævnes i Forsvarets almindelige undervisningsmateriale, foreligger der ikke særligt undervisningsmateriale eller træningskurser, som mere detaljeret behandler 1954-konventionen og de internationale forpligtelser, som konventionen indeholder. I hvilken grad 1954-regimet behandles i missionspecifikke uddannelser af personel, herunder militær-juridiske rådgivere, er uklart, men der kan stilles spørgsmålstejn ved, om Forsvaret har en sådan kapacitet på kulturbeskyttelsesområdet, at den missionspecifikke uddannelse kan løftes på betryggende vis. Endvidere kan det siges, at når

235 **Ibid.**

236 **Ibid.**

237 **Ibid.**

238 Forsvarskommandoens brev af 27. august 2013, s. 2.

239 **Ibid.**, s. 2. Denne passus stammede ifølge Forsvarskommandoen fra et FKO direktiv til den danske bataljon i Irak.

240 **Ibid.**

opfyldelsesskridtene i forhold til både art. 7 om militære forholdsregler og art. 25 om disseminationspligten, herunder inden for Forsvaret, ses samlet, synes det klart, at den ad hoc-prægede og usystematiske tilgang til kulturarvsområdet inden for det danske Forsvar næppe kan anses for at være i overensstemmelse med konventionen. Forsvarskommandoen oplyser dog, at man i Forsvaret er i færd med at opdatere "bestemmelsesgrundlaget for undervisning i humanitær folkeret". Forsvarskommandoen oplyser, at det "bl.a. [er] hensigten med den opdaterede bestemmelse, at der fra centralt hold vil blive givet mere uddybende retningslinjer for uddannelsesindhold samt, at der på sigt i højere grad anvendes standardiseret undervisningsmateriale."²⁴¹ En sådan øget styring af uddannelsesindhold og brug af standardiseret undervisningsmateriale kunne med fordel inddrage mere detaljerede oplysninger vedrørende identifikation af beskyttelsesværdige kulturværdier og reglerne om beskyttelse af sådanne. For så vidt, at den danske militærmanual, som er under udarbejdelse, med al sandsynlighed kommer til at fungere som en organiserende tekst for uddannelserne i alle værn, vil en inklusion af kulturarvsbeskyttelse i manualen kunne fungere som udgangspunkt for en standardisering af undervisningsmateriale og dermed en opfyldelse af konventionsforpligtelserne.²⁴²

Afrapportering til UNESCO (art. 26 (2))

Som allerede nævnt, påhviler der ifølge konventionens art. 26 (2) deltagerstaterne en pligt til mindst hvert fjerde år at udarbejde en rapport til generaldirektøren for UNESCO om, hvilke forholdsregler, der er taget, forberedt eller påtænkt med henblik på opfyldelse af konventionen med videre.²⁴³ Bestemmelsens formulering "som de måtte anse det for hensigtsmæssigt at give" understreger dog, at selvom deltagerstaterne er under en forpligtelse til at afgive en sådan rapport mindst hvert fjerde år, er det dog op til den enkelte stat, hvilke oplysninger der afgives. Dette afspejles tydeligt i den store variation i detaljeringsgraden, som de enkelte staters rapporter indeholder. UNESCO kommenterer ikke indholdet af rapporterne og har i øvrigt ingen sanktionsmuligheder i forhold til manglende afrapportering.

Danmark afgav sin første rapport til UNESCO efter art. 26 (2) i 2011.²⁴⁴ Rapporten, som udgjorde tre siders tekst, er holdt på et meget overordnet plan og går ikke i de-

241 *Ibid.*

242 Se om arbejdet med den danske militærmanual ovenfor, s. 50.

243 Siden 1962 er disse rapporter blevet publiceret samlet af UNESCO, se senest Report on the Implementation of the 1954 Hague Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict and its Two (1954 and 1999) Protocols 2005-2010, tilgængelig på http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/periodic_report_2011_en.pdf (sidst besøgt d. 14. maj 2014).

244 Rapporten indgår ikke i UNESCOs rapport for perioden 2005-2010, men er optrykt som bilag til denne, se ovenfor i note 243.

taljer vedrørende de forhold, der omtales. I forbindelse med afrapporteringen forespurgte Kulturministeriet en række myndigheder og institutioner, om hvilke foranstaltninger, som var truffet inden for disses områder med henblik på at implementere konventionen. Kulturministeriets implementeringsrapport baseres i det store hele på disse svar. Det skal dog påpeges, at ansvaret for implementering ligger hos ressortministeriet med mindre generelle eller konkrete instrukser er givet til de enkelte institutioner.

Strafforfølgning (art. 28)

Endelig indeholder konventionens art. 28 en forpligtelse for deltagerstaterne til inden for rammerne af deres almindelige straffelovgivning at retsforfølge og træffe strafferetlige og disciplinære sanktioner mod personer, uanset nationalitet, som overtræder eller giver ordre til at overtræde konventionen. Der har været en vis tvivl om, hvorvidt art. 28 alene finder anvendelse i forhold til overtrædelser af konventionen, som er begået i forbindelse med international væbnet konflikt, eller om bestemmelsen også omfatter overtrædelser begået under ikke-international væbnet konflikt. Det er dog blevet påpeget, at henvisningen i art. 19 (1) til konventionens bestemmelser vedrørende respekt for kulturværdier, det vil sige art. 4, tillige må anses for at omfatte art. 28, idet art. 28 er en sekundær regel, som netop sikrer overholdelsen af den primære forpligtelse til at respektere kulturværdier efter art. 4.²⁴⁵

Bortset fra henvisningen til, at det individuelle strafansvar skal omfatte "personer som overtræder eller giver ordre til at overtræde konventionen", er art. 28 med vilje meget vag for at give fleksibilitet i forhold til de enkelte landes nationale straffesystemer.²⁴⁶ Bestemmelsen indeholder ikke en nærmere angivelse af, det jurisdiktionsgrundlag, hvorpå deltagerstaterne skal udøve jurisdiktion over krænkelse af konventionen. Formuleringen af art. 28 i lyset af bestemmelsens forarbejder indikerer, at deltagerstaterne har mulighed for at etablere jurisdiktion i tilfælde, hvor en gerningsmand, som formodes at have begået overtrædelser af konventionen, er tilstede på den pågældende stats territorium, uafhængigt af gerningsstedet og den formodede gerningsmands nationalitet, det vil sige på grundlag af det såkaldte universalitetsprincip, men bestemmelsen opstiller ikke en forpligtelse hertil.²⁴⁷

245 Roger O'Keefe (2010): "Protection of Cultural Property under International Criminal Law", **Melbourne Journal of International Law**, Vol. 11, ss. 339-392, s. 2, men cf. eksempelvis Toman, 1996, ss. 213-215.

246 O'Keefe, 2006, s. 189.

247 *Ibid.*, ss. 191-192 med henvisninger, men cf. Toman, 1996, s. 294, som på baggrund af art. 28's genstand og formål udleder, at bestemmelsen pålægger deltagerstaterne en forpligtelse til at etablere universel jurisdiktion for overtrædelser af konventionen.

Kulturministeriet vurderede i forbindelse med ratifikationen af konventionen, at gældende militær straffelov²⁴⁸ indeholder hjemmel til at retsforfølge militært personel for overtrædelser af 1954-konventionen, jf. militær straffelovs § 36, stk. 2.²⁴⁹ Efter denne bestemmelse kan den, der under væbnet konflikt "forsætligt bruger krigsmiddel eller fremgangsmåde, hvis anvendelse er i strid med en af Danmark tiltrådt mellemfolkelig overenskomst eller medfolkeretlig sædvaneret" straffes med fængsel indtil på livstid.²⁵⁰

Anvendelsen af militær straffelov er efter ordlyden af § 36, stk. 2 begrænset til handlinger begået under væbnet konflikt.²⁵¹ Militær straffelov er desuden som udgangspunkt begrænset til overtrædelser begået af (dansk) militært personel, jf. lovens § 1. Under væbnet konflikt udvides lovens anvendelsesområde dog betragteligt i medfør af § 2, således at den blandt andet omfatter enhver, der gør sig skyldig i overtrædelse af lovens § 36, jf. § 2, stk. 3, herunder udenlandske statsborgere.²⁵² Det fremgår endvidere af § 3, at § 36, stk. 2 finder anvendelse, uanset om den pågældende overtrædelse begås i eller uden for den danske stat.

Imidlertid kan der rejses flere spørgsmål i forhold til, hvorvidt militær straffelovs § 36, stk. 2 kan anses for at give materiel strafhjemmel i forhold til opfyldelse af kriminaliseringsforpligtelsen i konventionens art. 28. For det første har Andreas Laursen i sin bog **Internationale forbrydelser i dansk ret** fra 2011 gjort gældende, at § 36, stk. 2, 2. pkt. i medfør af formuleringen brug af "krigsmiddel eller fremgangsmåde" alene omfatter brud på Haager-reglerne, det vil sige de regler, der regulerer de midler og metoder, som kan anvendes under væbnet konflikt, og ikke på Genève-reglerne, der omhandler beskyttelse af ofre for væbnede konflikter.²⁵³ Som tidligere anført anses 1954-regimet almindeligvis for en del af Haager-reglerne, idet de pågældende regler blandt andet regulerer de metoder (fremgangsmåder), som kan anvendes

248 Militær straffelov, lov nr. 530 af 24. juni 2005 med senere ændringer.

249 Kulturministeriets notat af 27. november 2002, s. 10.

250 *Ibid.*, s. 13. Ordlyden af militær straffelovs § 36 er som følger: "Stk. 1. Den, som under væbnet konflikt forsætligt misbruger eller ikke respekterer kendetegn eller betegnelse, som er forbeholdt personer, indretninger og materiel, der er bestemt til at yde hjælp til sårede eller syge, straffes med fængsel indtil på livstid. Stk. 2. På tilsvarende måde straffes den, der forsætligt bruger krigsmiddel eller fremgangsmåde, hvis anvendelse er i strid med en af Danmark tiltrådt mellemfolkelig overenskomst eller med folkeretlig sædvaneret."

251 For at militær straffelovs bestemmelser om væbnet konflikt skal finde anvendelse, er det en forudsætning, at **danske** styrker deltager i denne væbnede konflikt (jf. § 10, stk. 1), eller at forsvarsministeren eventuelt i særlige tilfælde har truffet bestemmelse om anvendelse af bestemmelserne (jf. § 10, stk. 2-3). Se i øvrigt Laursen, 2011, ss. 156-157.

252 Betænkning 1435, s. 298.

253 Jf. Andreas Laursen (2011): **Internationale forbrydelser i dansk ret**. København: Jurist- og Økonomforbundet (herefter Laursen, 2011), ss. 158-165. Spørgsmålet berøres ikke i Forsvarets Auditørkorpss' notat af 2. januar 2006 om Protokol 2 til Haagerkulturkonventionen og militær straffelovs § 36, stk. 2. Se om sondringen mellem Haager- og Genève-reglerne ovenfor, s. 19.

under væbnet konflikt. Men omvendt er det tvivlsomt, om for eksempel konventionens forpligtelser under art. 4 vedrørende hindring af tyveri, plyndring eller uretmæssig anvendelse, vandalisme og beslaglæggelse rettet mod kulturværdier kan anses for en "fremgangsmåde" i strid med den humanitære folkeret.²⁵⁴ § 36, stk. 2 har sin oprindelse i en ændring af militær straffelov fra 1937, det vil sige før Genève-konventionerne blev vedtaget.²⁵⁵ En detaljeret gennemgang af argumenterne omkring anvendelsesområdet for § 36, stk. 2, 2. pkt. falder uden for denne rapports rammer.²⁵⁶ Men der kan peges på, at bestemmelsens ordlyd og dele af forarbejderne til denne fra både dens indførelse i 1937 og dens revision i 1972 og 2005 kan undersætte en snæver fortolkning af § 36, stk. 2, 2. pkt., hvorefter denne kun omfatter regler vedrørende krigsmidler og metoder.²⁵⁷ Omvendt kan der henvises til, at en bredere forståelse af bestemmelsen, hvorefter også regler om beskyttelse af civile er omfattet, dels er bedst stemmende med bestemmelsens formål, dels er indikeret i forarbejderne til lovændringen i 2005, hvor blandt andet Genève-konventionerne udtrykkeligt anses for omfattet af bestemmelsen.²⁵⁸ Henset hertil og til at danske domstole hidtil ikke har haft lejlighed til at tage stilling til spørgsmålet, må anvendelsesområdet for denne del af militær straffelovs art. 36, stk. 2 anses for tvivlsomt, og der er således ikke klar materiel strafhjemmel i forhold til alle overtrædelser af konventionen i denne bestemmelse.²⁵⁹

Militær straffelov § 36, stk. 2, 2. pkt. henviser udover folkeretlige traktater tillige til folkeretlig sædvaneret, således at forsætlig brug af krigsmiddel eller fremgangsmåde i strid med folkeretlig sædvane, herunder vedrørende beskyttelse af kulturværdier under væbnet konflikt, tillige kan udgøre grundlag for strafansvar. I forarbejderne til lovændringen fra 2005 henvises der til, at 1954-konventionen udgør en del af international sædvaneret.²⁶⁰ Som påpeget af Laursen rejser § 36, stk. 2, 2. pkt. *in fine* dog

254 Se også Forsvarets Auditørkorps' notat af 2. januar 2006, s. 2, vedrørende tyveri.

255 Forslag til Militær Straffelov fremsat 2. marts 1937, Rigsdagstidende 1936-37, tillæg A, sp. 5489 ff. Bestemmelsen er senere ændret i 1973 (se Folketingstidende 1972-73, tillæg A sp. 1 ff.) og i 2005 (se Betænkning nr. 1435 om den militære straffelov, retsplejelov og disciplinarlov fra 2004, ss. 113-119).

256 Se Laursen, 2011, ss. 56-65.

257 **Ibid.**

258 I Betænkning 1435 fra 2004 anføres det vedrørende den tidligere tilsvarende bestemmelse, § 25, stk. 1, at denne er "[...] med til at sikre opfyldelsen af en del af de forpligtelser, der følger af dansk ratifikation af en række internationale konventioner om bl.a. regler for krigsførelse og beskyttelse af krigens ofre", jf. ss. 114-115. I forarbejderne til lovændringen i 1973 fremhæves det, at et nyt stykke blev indsat i § 25 (vedrørende forholdet til jurisdiktionsbestemmelserne i straffeloven) med bemærkning om, at "[b]estemmelsen, der er ny, er en følge af Danmarks tilslutning til Genèvekonventionerne af 1949" (Folketingstidende 1972-73, tillæg A, sp. 15), men der kastes ikke lys over forståelsen af bestemmelsens stk. 1 i forhold til Genève-konventionerne.

259 For så vidt angår den specifikke henvisning til strafansvar for ordre i 1954-konventionens art. 28 må det antages, at militær straffelovs § 9 efter en ændring i 2005 er i overensstemmelse med kriminaliseringsforpligtelsen efter art. 28. Se Laursen, 2011, ss. 212-214.

260 Betænkning 1435, s. 122.

en række spørgsmål vedrørende legalitetsprincippet i strafferetten, herunder kravet om *lex certa*, det vil sige kravet om klarhed, og om forudsigeligheden af ulovlig adfærd, idet sædvaneretten jo netop ikke er nedskrevet og derfor sværere at identificere på forhånd i forhold til indhold og rækkevidde.²⁶¹

Usikkerheden omkring anvendelsesområdet for § 36, stk. 2 er problematisk i forhold til forpligtelsen ifølge 1954-konventionens art. 28 til at skabe materiel strafhjemmel til retsforfølgning af overtrædelser af konventionen. Den danske opfyldelse af forpligtelsen til at kriminalisere overtrædelser af den humanitære folkeret baseres dog ikke alene på den militære straffelov, men også på anvendelse af allerede eksisterende bestemmelser i den almindelige straffelovgivning. Kulturministeriet henviste således i notatet fra 2002 til, at forhold, der ikke omfattes af militær straffelov må anses for dækket af straffelovens almindelige bestemmelser om tyveri, hærværk, med videre²⁶², idet spørgsmålet om dansk straffemyndighed (jurisdiktion) for overtrædelser af straffeloven begået uden for dansk myndighedsområde afgøres efter straffelovens almindelige bestemmelser, jf. lovens §§ 6-12.²⁶³

Denne tilgang frembyder dog visse problemer netop i forhold til 1954-konventionen. Materielle bestemmelser i straffeloven, som må vurderes i forhold til overtrædelse af konventionens art. 28, er: § 276 (tyveri); § 291 (hærværk); samt §§ 180-181 (om ildspåsættelse af fremmed ejendom). Men det skal understreges, at overtrædelser i forhold til kampens førelse, som tillige kan have til formål at beskytte for eksempel kulturværdier, frembyder betydelige problemer i forhold til at finde nationale strafhjemler i den almindelige straffelovgivning på grund af de særlige forhold, der gør sig gældende.²⁶⁴

På baggrund af ovenstående må det anses for tvivlsomt, om 1954-konventionens art. 28 er tilstrækkeligt implementeret i dansk ret. Der skal i denne forbindelse peges på, at det efter Danmarks tiltrædelse af ICC-statutten spiller en endnu mere central rolle, at der i dansk ret er tilstrækkelig strafhjemmel for de krænkelser af den humanitære folkeret, som tillige er omfattet af statutens forbrydelser, således at det sikres, at danske soldater ikke kræves udleveret til international straffor-

261 Laursen, 2011, ss. 165-172.

262 Kulturministeriets notat af 27. november 2002, s. 13. Lovbekendtgørelse nr. 1028 af 22. august 2013 om straffeloven.

263 De centrale bestemmelser vil i denne forbindelse være §§ 7, stk. 1, nr. 1 og 7, stk. 2; samt §§ 8 nr. 5 og 8 a.

264 Laursen, 2011, s. 140. Tilsvarende spørgsmål fremhæves også i Forsvarets Auditørkorps' notat af 2. januar 2006, s. 2.

følgning.²⁶⁵ Det kan dog i øvrigt bemærkes, at der til dato ikke i praksis har været tilfælde af national retsforfølgning for overtrædelser af 1954-konventionen ved nationale domstole, hverken i Danmark eller i udlandet.²⁶⁶

Forpligtelser i tilfælde af væbnet konflikt

1954-konventionen indeholder endvidere en række bestemmelser, som pålægger deltagerstaterne særlige forpligtelser i tilfælde af væbnet konflikt: Art. 4 om respekt for kulturværdier; art. 5 særligt om tilfælde af besættelse; arts. 8-11 om særlig beskyttelse af visse kulturværdier; arts. 12-14 om transport under særlig beskyttelse; art. 15 vedrørende forpligtelsen til at respektere personel, der har til opgave at beskytte kulturværdier, samt endelig arts. 16-17 om brug af konventionens kendemærke.

Respekt for kulturværdier (art. 4)

Konventionens art. 4 angår respekt for kulturværdier både under aktive stridigheder og besættelse, uanset om de pågældende kulturværdier befinder sig på eget eller på en anden deltagerstats territorium.²⁶⁷ Denne respekt for kulturværdier udgør sammen med værnet af kulturværdier i fredstid efter art. 3 kernen i forpligtelsen efter art. 2 til at beskytte kulturværdier. Endvidere må forpligtelsen til at respektere kulturværdier i forbindelse med væbnet konflikt anses for den mest fundamentale forpligtelse, som konventionen pålægger deltagerstater, selvom forpligtelsen ikke er absolut: Forpligtelsen kan ifølge art. 4 (2) i visse tilfælde fraviges af hensyn til militær nødvendighed. Det må således understreges, at selvom en kulturværdi af den pågældende deltagerstat anses for omfattet af konventionens art. 1 og den dermed er omfattet af konventionens almindelige beskyttelse, så medfører dette ikke, at den pågældende kulturværdi i alle tilfælde har krav på beskyttelse i forbindelse med væbnet konflikt, idet de stridende stater altså i sidste ende kan påberåbe sig militær nødvendighed.

Forpligtelsen til at respektere kulturværdier indebærer ifølge art. 4 flere forskellige elementer: Art. 4 (1) udstikker to særskilte forpligtelser: For det første er deltagerstater forpligtet til at afholde sig fra *at anvende* kulturværdier, deres umiddelbare omgivelser eller indretninger, der anvendes til beskyttelse af kulturværdierne, til "formål, der vil kunne udsætte dem for ødelæggelse eller skade i tilfælde af væbnet kon-

265 Se i øvrigt udvalgets overvejelser i Betænkning 1435, s. 289.

266 Se O'Keefe, 2006, s. 192.

267 Konventionens art. 4 gælder tillige i forhold til interne væbnede konflikter, jf. konventionens art. 19 (2).

flikt".²⁶⁸ Forpligtelsen angår både en sådan anvendelse af kulturværdier på eget territorium (som da Irak under den Første Golf-krig placerede to MIG-21 kampfly nær det arkæologiske område ved den 4000 år gamle ziggurat (tempeltårn) i Ur) og på fremmed territorium (som da amerikanske styrker under Irak-krigen anlagde en militærbase midt i det arkæologiske område for den gamle by Babylon).²⁶⁹

For det andet forpligtes deltagerstater ifølge bestemmelsens 2. led til *at afstå fra at rette "enhver fjendtlig handling"* mod sådanne kulturværdier. Formuleringen "enhver fjendtlig handling" omfatter ikke alene egentlige angreb, men også demolering af enhver form.²⁷⁰ Dog omfatter formuleringen ikke vilkårlig skade på kulturværdier i forbindelse med angreb, såkaldt "collateral damage", som således ikke er forbudt ifølge bestemmelsen. I dag reguleres dette spørgsmål dog af det almindelige proportionalitetsprincip, som udgør en del af international sædvaneret.²⁷¹ Forbuddet efter art. 4 (1) (2. led) gælder også, selvom modparten anvender den pågældende kulturværdi i strid med art. 4 (1) (1. led).

De to forpligtelser til at respektere kulturværdier, som udstikkes i art. 4 (1), er imidlertid ikke absolutte, idet de ifølge art. 4 (2) kan fraviges af de stridende parter, dog "kun [...] i tilfælde, hvor bydende militær nødvendighed [...]" kræver det.²⁷² Begrebet "bydende militær nødvendighed" defineres ikke nærmere i konventionen, men må forstås i overensstemmelse med doktrinen om militær nødvendighed i den almindelige humanitære folkeret, særligt proportionalitetsprincippet.²⁷³ Princippet om militær nødvendighed indebærer grundlæggende, at magtanvendelsen skal være kontrolleret, lovlig og nødvendig, og militær nødvendighed vil således aldrig kunne sidestilles med simpel militær belejlighed.²⁷⁴ Centralt står således proportionalitet-

268 Bestemmelsens formulering betyder, at deltagerstater heller ikke i fredstid kan bruge kulturværdier, deres umiddelbare omgivelser eller indretninger, der er i brug til beskyttelse af kulturværdierne, til sådanne formål, hvis de hermed udsættes for risiko for ødelæggelse eller skade såfremt en væbnet konflikt bryder ud; O'Keefe, 2006, s. 125.

269 Se Forrest, 2010, s. 89.

270 O'Keefe, 2006, s. 126.

271 Se ovenfor, note 123.

272 I den engelske og autoritative udgave af konventionen bruges formuleringen "only in cases where military necessity imperatively requires such a waiver". Det er som påpeget af O'Keefe ikke korrekt, når ICTYs domstolsafdeling i Kordić & Čerkez-dommen (**Prosecutor v. Kordić & Čerkez**, ICTY Trial Chamber Judgment, Case No. IT-95-14/2-T, 26 February 2001, para. 362) anfører, at brug af kulturværdier til militære formål er det eneste grundlag for at påberåbe sig militær nødvendighed under 1954-konventionens art. 4 (2); jf. O'Keefe, 2006, s. 127.

273 Pladshensyn tillader os ikke her at uddybe det generelle problem vedrørende anvendelse af doktrinen om militær nødvendighed, herunder de nødvendige proportionalitetsovervejelser. Dette problem er velbeskrevet i litteraturen, se for eksempel Judith Gardam (2004): **Necessity, proportionality and the use of force by states**. New York: Cambridge University Press; Michael N. Schmitt (2010): "Military Necessity and Humanity in International Humanitarian Law: Preserving the Delicate Balance", **Virginia Journal of International Law**, Vol. 40, No. 4, ss. 795-839.

274 Den Humanitære Folkeret og Danmark, 2009, s. 23.

princippet.²⁷⁵ I forbindelse med kulturværdier betyder dette, at den anvendelse af eller fjendtlige handling mod en kulturværdi, som finder sted under påberåbelse af bydende militær nødvendighed, ikke må gå ud over, hvad der er strengt nødvendigt for opnåelsen af det bydende nødvendige militære mål.²⁷⁶ Generelt set er det ikke tilstrækkeligt, at det militære mål lettere kunne opnås ved at udsætte det beskyttede objekt for fare, derimod skal bydende militær nødvendighed kræve, at det militære mål ikke kan nås på anden vis.²⁷⁷

Selvom doktrinen om militær nødvendighed udgør en central komponent af den humanitære folkeret, er det dog ikke muligt generelt at opstille retningslinjer for, hvilke konkrete omstændigheder, der skal foreligge for, at der er tale om bydende militær nødvendighed,²⁷⁸ og dette gælder også i forhold til art. 4 (2). Desuden er det vigtigt at understrege, at udviklingen i den humanitære folkeret siden vedtagelsen af 1954-konventionen, blandt andet gennem vedtagelsen af 1977-tillægsprotokollerne, strengt taget betyder, at beskyttelsesniveauet i forhold til definition og anvendelse af begrebet "militær nødvendighed" efter 1954-konventionen er forældet.²⁷⁹ Imidlertid betyder almindelige folkeretlige principper, at såkaldte "retsskabende" traktater, det vil sige multilaterale konventioner, som skaber generelle retlige standarder,²⁸⁰ skal fortolkes og anvendes i lyset af direkte relevante sædvaneretlige regler, som er opstået efter den pågældende traktats ikrafttrædelse.²⁸¹ Dette gælder så meget desto mere for konventioner på den humanitære folkerets område i forhold til senere opstået sædvaneret, idet sådanne konventioners genstand og formål netop betyder, at konventionsbestemmelser ikke må få den virkning, at der derogeres fra højere beskyttelsestandarder, som måtte følge af senere sædvaneret.²⁸² Dette har betydning særligt i forhold til

275 Forrest, 2010, s. 90; se også Craig Forrest (2007): "The Doctrine of Military Necessity and the Protection of Cultural Property during Armed Conflicts", *California Western International Law Journal*, Vol. 37, No. 2, s. 177-219, ss. 194-195.

276 *Ibid.* ss. 206-207.

277 K.J. Partsch (1995): "Protection of Cultural Property in Armed Conflict" i D. Fledck (red.): *The Handbook of Humanitarian Law in Armed Conflicts*. Oxford: Oxford University Press, s. 377, para. 906 (1).

278 O'Keefe, 2006, s. 122.

279 Begrebet "bydende militær nødvendighed" præciseres og indskrænkes i 2. protokollens art. 6, som supplerer konventionen for stater, som har tiltrådt begge instrumenter. Ifølge denne bestemmelse kan militær nødvendighed ifølge konventionens art. 4 (2) kun påberåbes med henblik på at rette en fjendtlig handling mod kulturværdier, når og så længe de pågældende kulturværdier gennem deres funktion er gjort til et militært mål, og der ikke er noget muligt alternativ til stede for at opnå en tilsvarende militær fordel. 2. protokollens art. 6 bringer således i denne sammenhæng beskyttelsesniveauet for kulturværdier på niveau med beskyttelsen efter tillægsprotokol I fra 1977.

280 På engelsk anvendes betegnelsen "law making treaties" om sådanne traktater.

281 Dette fastslås blandt andet i sagerne *Delimitation of the Maritime Boundary in the Gulf of Maine Area* (Canada/United States of America) ICJ Reports 1984, s. 246, para. 83 og *Maritime Delimitation in the Area Between Greenland and Jan Mayen* (Denmark v. Norway) ICJ Reports 1993, s. 38, para. 46.

282 O'Keefe, 2006, s. 128.

anvendelsen af undtagelsen for så vidt angår bydende militær nødvendighed i forhold til forbuddet mod fjendtlige handlinger efter art. 4 (1) (2. led). Art. 4 (2) må nemlig fortolkes i lyset af senere opstået sædvaneretlige regler vedrørende måludpegning i både international og ikke-international væbnet konflikt, særligt definitionen af militære mål, som udtrykt ved tillægsprotokol II art. 52 (2),²⁸³ som i dag betragtes som udtryk for sædvaneret.²⁸⁴ Imidlertid indeholder de særlige beskyttelsesbestemmelser vedrørende kulturværdier i tillægsprotokol I art. 53 og tillægsprotokol II art. 16 begge kvalifikationen "[u]den præjudice for bestemmelserne [i 1954-konventionen]", hvorfor adfærd dækket af en af disse bestemmelser, hvor begge stater har tiltrådt både tillægsprotokollerne og 1954-konventionen, i overensstemmelse med reglen i traktatretskonventionens art. 30 (2), omfattes af 1954-konventionen, det vil sige, at undtagelsen vedrørende militær nødvendighed i konventionens art. 4 (2) kan påberåbes. Dermed medfører deltagelse i 1954-konventionen et lavere beskyttelsesniveau for kulturværdier for stater, som også har tiltrådt tillægsprotokollerne, på trods af, at 1954-konventionen er det mest specialiserede instrument.²⁸⁵

Beslutningen om at påberåbe sig bydende militær nødvendighed træffes af militæret, men art. 4 indeholder ikke en nærmere bestemmelse af, hvilket militært niveau, beslutningen skal træffes på. Som eksempel på anvendelse af en kulturværdi til et formål, som vil kunne udsætte den for ødelæggelse eller skade, jf. art. 4 (1) (1. led), men som kan finde sted på grund af bydende militær nødvendighed, giver den britiske militærmanual en historisk bro, som udgør den eneste måde, hvorpå en flod kan krydses.²⁸⁶ Såfremt en deltagerstat bruger en kulturværdi i strid med art. 4 (1) (1. led), er et angreb på denne kulturværdi fra modpartens side dog stadig betinget af bydende militær nødvendighed. Da Irak under den Første Golf-krig placerede to MIG-21 kampfly nær indgangen til det arkæologiske område i Ur, afstod USA fra at rette angreb mod flyene, da de var rapporteret at være "ude af stand til at udføre militære operationer fra deres position."²⁸⁷ Her forelå altså trods den ulovlige anvendelse af området ved Ur ikke bydende militær nødvendighed.

283 Toman, 1996, s. 389. Som påpeget af O'Keefe, 2006, s. 128 er dette i overensstemmelse med den forståelse af formuleringen "ikke berettiget af militær nødvendighed", som ICTY har anlagt, jf. **Prosecutor v. Strugar**, ICTY Trial Chamber, 2005, Judgment, para. 295 (som opretholdt ved appel, se **Prosecutor v. Strugar**, ICTY Appeals Chamber Judgment, 2008, paras. 277-282.)

284 O'Keefe, 2006, s. 148. se ovenfor s. 26.

285 Se ovenfor, s. 26. Se tillige domstolsafdelingens udtalelse i **Prosecutor v. Strugar**, ICTY Trial Chamber Judgment, 2005, para. 295 (som opretholdt ved appel, se **Prosecutor v. Strugar**, ICTY Appeals Chamber Judgment, 2008, paras. 277-282).

286 Den britiske militærmanual er citeret i O'Keefe, 2006, s. 125.

287 "The Impact of War on Iraq's Cultural Heritage: Operation Desert Storm", The Undersecretary of Defence Legacy Resource Management Program, tilgængelig på <http://www.cemml.colostate.edu/cultural/09476/iraq08-01en1.html> - Zigguraten i Ur undgik dog ikke skade som følge af angreb rettet mod Irakiske luftbaser i nærheden, jf. **ibid.**

Som del af forpligtelsen til at respektere kulturværdier er deltagerstater endvidere ifølge art. 4 (3) underlagt en 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. Bestemmelsen antages endvidere implicit at pålægge stater en positiv pligt til ikke aktivt at begå vandalisme rettet mod kulturværdier eller tyveri, plyndring eller uretmæssig anvendelse af sådanne værdier.²⁸⁸ Udover at afholde sig fra sådanne handlinger, skal kontraherede stater altså tillige forbyde, hindre og om nødvendigt bringe sådanne handlinger til ophør, uanset om de begås af egne tropper eller lokalbefolkningen.²⁸⁹ Deltagerstater skal endvidere afholde sig fra beslaglæggelse af kulturværdier på en anden deltagerstats territorium. Art. 4 (3) er blevet særdeles vigtig i lyset af de konflikter, som verden har set siden Anden Verdenskrig, senest i Syrien, idet museer her i stigende grad gøres til genstand for plyndringer og tyveri, og arkæologiske udgravninger udsættes for omfattende ulovlige udgravninger.²⁹⁰ Deltagerstater er efter 1954-konventionen forpligtede til at sætte ind overfor sådanne trusler mod kulturarven, og dette gælder tillige for Danmark, når Danmark agerer for eksempel i Afghanistan eller Irak som del af en international koalitionsstyrke.

Endvidere eksisterer der ifølge art. 4 (4) en absolut forpligtelse for deltagerstaterne til at afholde sig fra enhver repressalieaktion mod kulturværdier. Endelig fremgår det af art. 4 (5), at en part ikke kan unddrage sig sine forpligtelser efter art. 4 over for en anden part med henvisning til, at den anden part ikke har truffet passende beskyttelsesforanstaltninger efter art. 3. Dette er i overensstemmelse med art. 53 (c) i tillægsprotokol I fra 1977, som forbyder at gøre "historiske monumenter, kunstværker eller steder, hvor gudsdyrkelse finder sted, som udgør folkenes kulturelle eller åndelige arv" til genstand for repressalier.²⁹¹

For så vidt angår implementering af forpligtelserne efter art. 4 henviser Kulturministeriet i sit ratifikationsnotat blot til ministeriets bemærkninger til konventionens art. 28 vedrørende straffeforfølgning for konventionsovertrædelser.²⁹² Hermed må forstås, at ministeriet anser det for centralt, at handlinger i strid med art. 4 er strafbare efter dansk ret. Dette er selvsagt et relevant forhold. Men for så vidt angår

288 O'Keefe, 2006, s. 132.

289 Det er omtvistet, om bestemmelsen tillige pålægger en besættelsesmagt at sikre, at modpartens styrker ikke krænker bestemmelsen, jf. Forrest, 2010, s. 91; O'Keefe, 2006, s. 13.

290 O'Keefe, 2006, s. 132.

291 Se også de almindelige regler vedrørende repressalier, herunder IV. Genève-konvention art. 33 og tillægsprotokol I af 1977 art 52.

292 Kulturministeriets notat af 27. november 2002, s. 12. Se herom ovenfor, s. 57ff.

Danmarks forpligtelse til at sikre overholdelsen af art. 4 – og ikke forpligtelsen til at kriminalisere og retsforfølge overtrædelser af denne bestemmelse – er det centralt at undersøge, hvilke konkrete forholdsregler, som tages af militære myndigheder i forhold til at undgå overtrædelse af art. 4, for eksempel i forbindelse med Danmarks deltagelse i militære aktioner. Kulturministeriets implementeringsrapport synes ikke at pege på nogen særlige implementeringsskridt vedrørende art. 4, men henleder opmærksomheden på Forsvarets undervisning i humanitær folkeret, Forsvarskommandoens ovenfor nævnte guide, samt militærrådgiverordningen.²⁹³ Vi kan hertil henvise til det ovenfor anførte og pege på, at den nye militærmanual må antages at bidrage væsentligt til at informere Forsvarets personel om indholdet af 1954-konventionens art. 4. I denne anledning skal det fremhæves, at erfaringerne fra den amerikanske invasion af Irak peger på, at Forsvarets personels viden om (herunder særlig hos chefer, ledere og mellemledere samt militærrådgivere) dels, hvad der udgør beskyttelsesværdige kulturværdier og dels, hvilke særlige regler, der gælder for disse, er afgørende for at beskyttelsen er effektiv. For så vidt angår dansk deltagelse i NATO-ledede missioner kan det fremhæves, at holdningen i NATO synes at være, at det er op til de enkelte medlemslande at implementere 1954-regimet.²⁹⁴

Særligt om besættelse (art. 5)

1954-konventionen finder som allerede nævnt anvendelse både i forhold til hel og delvis besættelse, jf. art. 18 (2).²⁹⁵ Art. 5 indeholder særregler for så vidt angår sådan besættelse, som skal ses i lyset af besættelsesmagters forpligtelser ifølge almindelig humanitær folkeret, herunder international sædvaneret.²⁹⁶ Ifølge art. 5 (1) er besættelsesmagten forpligtet til så vidt muligt at bistå de kompetente nationale myndigheder i det besatte land med hensyn til at beskytte og bevare landets kulturværdier. Bestemmelsen skal ses i lyset af, at de nationale myndigheder i tilfælde af besættelse ofte ikke er i stand til at løfte denne opgave alene. "Beskyttelse" henviser i denne forbindelse til de tiltag, som omfattes af art. 3, det vil sige primært sådanne tiltag, som kan tages med henblik på at beskytte kulturværdier fra en væbnet konflikts forudsigelige følger, mens "bevaring" henviser til forholdsregler, som tages efter den aktive konflikts afslutning, for eksempel biståelse i forhold til at sikre overholdelsen af nationale regler vedrørende planlægning, arkæologisk udgravning og handel med kulturværdier.²⁹⁷

293 *Ibid.*, ss. 1-2.

294 Lt. Michael Hallet, Presentation, Nordic Conference on Cultural Heritage Protection, DIIS, 18.-19. september, 2013.

295 Se ovenfor s. 21.

296 Herunder særligt Haager-reglerne af 1907 art. 42, og IV. Genève-konventions arts. 47-78.

297 O'Keefe, 2006, s. 136.

Formuleringen "så vidt muligt" begrænser dog denne forpligtelse i forhold til militær nødvendighed.²⁹⁸ Endvidere skal besættelsesmagten ifølge art. 5 (2) så vidt muligt, og i nært samarbejde med de kompetente nationale myndigheder, tage de mest nødvendige skridt til bevaring af kulturværdier på besat territorium, når disse er beskadiget ved militære operationer, og de kompetente nationale myndigheder er ude af stand til at tage sådanne nødvendige forholdsregler.²⁹⁹ Bestemmelsen pålægger altså besættelsesmagten en positiv forpligtelse til at tage de mest nødvendige bevaringsskridt, dog også her med forbehold for militær nødvendighed.³⁰⁰

Ligesom art. 4 (3) indeholder art. 5 ikke udtrykkeligt et forbud mod en besættelsesmagts udførelse af, støtte til eller autorisation af arkæologiske udgravninger i et besat område uden samtykke fra de kompetente nationale myndigheder.³⁰¹ Det er uklart, om et sådan forbud kan udledes af bestemmelsen, men den sparsomme statspraksis tyder på, at dette ikke er tilfældet.³⁰²

Hverken i ratifikationsnotatet fra 2002 eller i implementeringsrapporten fra 2011 fremkommer Kulturministeriet med bemærkninger vedrørende opfyldelsesskridt i forhold til art. 5. I en nutidig kontekst vil spørgsmålet om dansk opfyldelse af forpligtelserne efter art. 5 alene opstå, såfremt Danmark som del af en koalitionsstyrke kan anses for besættelsesmagt i henhold til den humanitære folkeret. Dette gælder også såfremt andre af deltagerne i koalitionen ikke har tiltrådt 1954-regimet. Det er omdiskuteret, hvorvidt Danmark kunne anses som besættelsesmagt under deltagelsen i Irak-koalitionen i sommeren 2003,³⁰³ men den danske regering anså ikke Danmark for at have en sådan status under den humanitære folkeret.³⁰⁴ Den danske regering tilkendegav dog, at de danske styrker ville "[...] respect international humanitarian law regarding the protection of life, property and welfare in accordance with the interest of the Iraqi peo-

298 Toman, 1996, s. 84.

299 Det er uklart, hvilke tiltag formuleringen "de mest nødvendige skridt til bevaring af kulturværdier" dækker over, se Chamberlain, 2004, ss. 43 og 137-139; Forest, 2010, ss. 95-97.

300 Endelig skal en deltagerstats regering ifølge art. 5 (3), så vidt det er muligt, gøre en modstandsbevægelse, som opfatter den pågældende regering som lovlig, opmærksom på, at de er forpligtede til at efterleve de bestemmelser i konventionen, som angår respekt for kulturværdier. Bestemmelsen har sin baggrund i modstandsbevægelseres ødelæggelse af kulturarv på besatte territorier under Anden Verdenskrig.

301 Se ovenfor, s. 65.

302 O'Keefe, 2006, ss. 138-139, med henvisning til Israels omfattende udgravninger inden for det besatte palæstinensiske område, herunder Jerusalem, og de øvrige deltagerstaters reaktion herpå. 2. protokollen indeholder ligeledes regler om arkæologiske udgravninger, jf. 2. protokollens arts. 9 (1) (b) og 9 (2).

303 Se Peter Vedel Kessing og Jens Vedsted-Hansen (2009): **The Danish Military in Iraq**. Oisterwijk: **Wolf Legal Publishers** (herefter Kessing og Vedsted-Hansen, 2009), ss. 28ff.

304 Den Humanitære Folkeret og Danmark, 2009, s. 31

ple”.³⁰⁵ Der foreligger ikke oplysninger, der indikerer, at Danmark i Irak tog skridt i forhold til opfyldelse af art. 5.

Særlig beskyttelse (arts. 8-11)

Konventionens kapitel II suppleret af kapitel II i reglementet fastsætter regler om såkaldt “særlig beskyttelse” (*special protection*) af kulturværdier af meget stor betydning.³⁰⁶ Reglerne om særlig beskyttelse supplerer den almindelige beskyttelse af kulturværdier, som konventionens øvrige bestemmelser fastsætter, for så vidt angår en snævrere gruppe af kulturværdier, som til gengæld ydes – i hvert fald i teorien – en større beskyttelse. Regimet om særlig beskyttelse har dog været en stor fiasko, blandt andet på grund af de meget skrappe og i dag utidssvarende betingelser for opnåelse af en sådan beskyttelse og den besværlige procedure, som konventionen og reglementet fastsætter.³⁰⁷ Således har kun meget få stater opnået særlig beskyttelse for visse kulturværdier med videre.³⁰⁸

Særlig beskyttelse kan ifølge konventionens art. 8 tildeles “et begrænset antal” af følgende kulturværdier eller steder bestemt til opbevaring af kulturværdier: Beskyttelsesrum til opbevaring af flytbare kulturværdier i tilfælde af væbnet konflikt; centre for kulturminde-mærker; og andre “ikke-flytbare kulturværdier” af meget stor betydning. Art. 8 (1) omfatter ikke direkte flytbare kulturværdier, men disse kan indirekte opnå den særlige beskyttelse igennem placering i beskyttelsesrum og centre for mindesmærker. Det samme gælder de ikke-flytbare kulturværdier nævnt i art. 1 (b). Ordlyden af bestemmelsen, hvorefter kun de ovennævnte kategorier af kulturværdier “af meget stor betydning” kan opnå særlig beskyttelse, giver udtryk for, at den særlige beskyttelse er forbeholdt de særlig kvalificerede kulturværdier,³⁰⁹ men da det er op til den enkelte deltagerstat at ansøge om særlig beskyttelse (se herom straks nedenfor) har staten også her en høj grad af diskretion.

I art. 8 (1-6) opstilles dog herudover tre kumulative betingelser for opnåelse af sådan særlig beskyttelse, samt en række modifikationer hertil. Det er for det første ifølge art. 8 (1) (a) en betingelse, at de pågældende kulturværdier eller centre “befinder sig i behørig afstand fra store industriområder eller fra vigtige militære mål, som udgør sårbare punkter”, eksempelvis “flyvepladser, radiostationer, foretagender som arbej-

305 Citeret efter Kessing og Vedsted-Hansen, 2009, s. 29.

306 Særlig beskyttelse må ikke forveksles med den senere 2. protokols regel om “forhøjet beskyttelse”.

307 Se også O’Keefe, 2006, s. 141; Toman, 1996, ss. 108-111.

308 Se nærmere herom nedenfor, note 319.

309 Toman, 1996, s. 100.

der for Forsvaret, havne og jernbanestationer af en vis betydning eller hovedkommunikationslinjer." Bestemmelsen indeholder en række vage begreber; "behørig afstand", "store industriområder" og vigtige militære mål, "som udgør sårbare punkter". Ingen af disse begreber substantiveres i nævneværdig grad i bestemmelsens forarbejder.³¹⁰ Det er derfor blandt andet uklart, hvad der udgør "behørig afstand", samt om "store industriområder" henviser til samlinger af bygninger, det vil sige de dele af byer, som i sig selv er af industriel karakter, eller om formuleringen henviser til hele byer som sådan.³¹¹

Der kan her peges på, at begrebet "militære mål", som det forstås under nutidig sædvaneret, er afhængigt af de konkrete omstændigheder og derfor som sådan ikke kan bestemmes på forhånd.³¹² Desuden er vilkårlige bombardementer i dag ulovlige under international sædvaneret, herunder distinktionsprincippet, hvorefter hverken civile personer eller genstande kan gøres til genstand for angreb, og angreb skal altså strengt begrænses til militære mål.³¹³ Dermed er vilkårlige angreb, herunder et bombardement, der behandler som et enkelt militært mål et antal klart adskilte og tydelige militære mål beliggende i en storby eller by med videre, altså ulovlige.³¹⁴ Selv hvis betegnelsen "store industriområder" antages alene at henvise til enkelte industrielle installationer, kan art. 8 (1) (a) ikke anses for at være udtryk for gældende humanitær folkeret, idet et mål ifølge international sædvaneret alene udgør et lovligt militært mål, hvis dets "natur, beliggenhed, formål eller anvendelse udgør et effektivt bidrag til en militær aktion" og hvis dets "fuldstændige eller delvise ødelæggelse, erobring eller neutralisering under de på det pågældende tidspunkt herskende omstændigheder udgør en klar militær fordel."³¹⁵ Ingen af de i art. 8 (1) (a) nævnte eksempler på installationer med undtagelse af "foretagender som arbejder for forsvaret" udgør altså *i sig selv* lovlige militære mål ifølge gældende humanitær folkeret.

Af art. 8 (1) (b) fremgår det, at det tillige er en betingelse for opnåelse af særlig beskyttelse, at de pågældende kulturværdier eller centre ikke må blive brugt til "militære formål". Art. 8 (3-4) indeholder til dels en nærmere afgrænsning af begrebet

310 O'Keefe, 2006, ss. 144-148 og Toman, 1996, ss. 101-102.

311 O'Keefe, 2006, ss. 146-147.

312 Se nærmere om tillægsprotokol I af 1977, art. 52 (2), som er udtryk for sædvaneret, ovenfor s.24

313 O'Keefe, 2006, s. 148, med henvisning til tillægsprotokol I af 1977 arts. 51 (2), 52 (1) og 52 (2), som alle er udtryk for international sædvaneret.

314 **Ibid.**, med henvisning til tillægsprotokol I af 1977 arts. 51 (4) og 51 (5) (a), som begge er udtryk for international sædvaneret.

315 **Ibid.**, med henvisning til tillægsprotokol I af 1977, art. 52 (2), som er udtryk for international sædvaneret.

“brug til militære formål”: For så vidt angår et område med kulturmindesmærker, fremgår det, af art. 8 (3), at et sådan anses som brugt til militære formål, hvis der færdes militært personel eller transporteres militært materiel, herunder transittransport, eller hvis der i området foretages aktiviteter, der er direkte forbundet med militære operationer, placering af militært personel eller produktion af krigsmateriel. For det andet gælder for alle kulturværdier og ejendom som nævnt i art. 8 (1), at bevogtning i nærheden af sådanne kulturværdier ved bevæbnede og dertil bemyndigede vagter eller tilstedeværelsen af politistyrker, som normalt er ansvarlige for offentlig ro og orden, ifølge art. 8 (4) ikke skal anses som anvendelse til militært formål.

Art. 8 (5) indeholder dog en undtagelsesbestemmelse for så vidt angår kravet om behørig afstand, idet sådanne kulturværdier eller ejendom, som nævnt i art. 8 (1), der befinder sig nær et vigtigt militært mål,³¹⁶ ifølge denne bestemmelse alligevel stilles under særlig beskyttelse, såfremt den deltagerstat, som anmoder om sådan beskyttelse, forpligter sig til i tilfælde af væbnet konflikt ikke at gøre brug af nævnte militære mål og – særligt, hvis det gælder en havn, jernbanestation eller flyveplads – at omdirigere al trafik derfra. Endelig indeholder art. 8 (2) en særlig undtagelsesbestemmelse for så vidt angår beskyttelsesrum til flytbare kulturværdier, hvorefter disse kan tildeles særlig beskyttelse uanset beliggenhed, “hvis de er sådan konstrueret, at de efter al sandsynlighed ikke vil blive beskadiget af bomber”.

Ifølge art. 8 (6) er det for det tredje en betingelse for opnåelse af den særlige beskyttelse for de relevante kulturværdier, at de pågældende kulturværdier – almindeligvis i fredstid³¹⁷ – indføres i “Det Internationale Register for Kulturværdier under Særlig Beskyttelse” (det internationale register for kulturværdier).³¹⁸ Indføringen i registret skal ifølge art. 8 (6) ske i overensstemmelse med bestemmelserne i konventionen og i reglementet. Ifølge reglementets art. 13 kan deltagerstater ansøge om optagelse af kulturværdier af meget stor betydning inden for deres territorium i det internationale register for kulturværdier, når disse opfylder ovennævnte betingelser for særlig beskyttelse. Reglementets arts. 13-16 indeholder nærmere regler om sådan ansøgning, mulighed for indsigelser herimod samt selve registreringen. Registreringen af en kulturværdi kan endvidere ifølge reglementets art. 16 (1) slettes fra registret på den pågældende deltagerstats anmodning.

316 Ifølge bestemmelsens ordlyd gælder undtagelsen ikke for så vidt angår “store industriområder”, og det er derfor uklart om disse omfattes, jf. *ibid.*, s. 150.

317 Reglementets art. 11 giver dog en vis mulighed for, at foreløbige beskyttelsesrum kan etableres efter udbruddet af en væbnet konflikt.

318 Reglementets art. 12 indeholder regler om oprettelse af et sådan register.

Hidtil har kun fire stater foretaget registreringer i det internationale register for kulturværdier, heraf den seneste i 1978.³¹⁹ Nogle af disse registreringer er imidlertid ophævet (seks beskyttelsesrum i Holland og ét i Østrig), således at der i dag alene er registreret ét beskyttelsesrum i Tyskland og tre i Holland, mens Vatikanstaten er det eneste registrerede center for kulturmindeesmærker under særlig beskyttelse.³²⁰ Endnu er ingen kulturværdier blevet registreret som "ikke-flytbare kulturværdier af meget stor betydning". Det er almindeligt antaget, at det især er den meget restriktive betingelse indeholdt i art. 8 (1) (a), det vil sige, at de pågældende kulturværdier eller centre "befinder sig i behørig afstand fra store industriområder eller fra vigtige militære mål, som udgør sårbare punkter", som har ført til den meget begrænsede anvendelse af det særlige beskyttelsesregime efter konventionen.³²¹

Den primære retsvirkning af den særlige beskyttelse fremgår af art. 9, hvorefter deltagerstater skal sikre sådanne kulturværdiers immunitet. I henhold til art. 9 (1) forpligter deltagerstater sig til, fra det tidspunkt værdierne er indført i det internationale register, at afholde sig fra enhver fjendtlig handling rettet mod disse værdier samt yderligere, med undtagelse af de tilfælde som er behandlet i art. 8 (5),³²² at afholde sig fra enhver brug af sådanne værdier og deres omgivelser til militære formål.

Formuleringen "enhver fjendtlig handling" har samme indhold som formuleringen i art. 4 (1), det vil sige, den omfatter ikke alene egentlige angreb, men også nedrivning af enhver form.³²³ Selvom formuleringen i andet led af art. 9 (1) ("enhver brug af sådanne værdier og deres omgivelser til militære formål") adskiller sig fra formuleringen i art. 4 (1) (brug af kulturværdier, deres umiddelbare omgivelser eller indretninger, der er i brug til beskyttelse af kulturværdierne, til "formål, der vil kunne udsætte dem for ødelæggelse eller skade i tilfælde af væbnet konflikt"), synes der ikke at være nogen reel forskel på indholdet af de to forpligtelser.³²⁴ Brug af kulturværdier til militære formål vil i stort set alle tilfælde være brug, der kan "udsætte

319 International Register of Cultural Property under Special Protection, UNESCO dok. CLT/CIH/MCO/2008/PI/46. Østrig foretog registreringen i 1967, Tyskland i 1978, Holland i 1969, og Vatikanstaten i 1960.

320 Sidstnævnte er registreret under undtagelsesbestemmelsen i art. 8 (5).

321 O'Keefe, 2006, ss. 145-146.

322 Virkningen af undtagelsesbestemmelsen synes at være, at den pågældende deltagerstat er undtaget fra forpligtelsen til ikke at anvende omgivelserne til kulturværdier under særlig beskyttelse til militære formål i fredstid, for så vidt art. 8 (5) finder anvendelse i fredstid, jf. *Ibid.*, s. 157.

323 *Ibid.*. Se om art. 4 ovenfor ss. 61ff.

324 *Ibid.* med henvisning til bestemmelsens forarbejder; Forrest, 2010, s. 100.

[den pågældende værdi] for ødelæggelse eller skade i tilfælde af væbnet konflikt”.³²⁵

Art. 9 må imidlertid læses i sammenhæng med art. 11, som angår ophævelse (*withdrawal*) af immuniteten for kulturværdier under særlig beskyttelse og som udgør den egentlige forskel i forhold til regimet om almindelig beskyttelse. Ifølge art. 11 (2) kan den immunitet, som tilkommer kulturværdier under særlig beskyttelse – med undtagelse af de tilfælde, som nævnes i art. 11 (1) – kun ophæves i ekstraordinære tilfælde, hvor der foreligger tvingende militær nødvendighed, og da “kun så længe denne nødvendighed varer”. Den egentlige beskyttelse for kulturværdier under særlig beskyttelse, er altså ifølge art. 11 (2), at disse værdiers immunitet som udgangspunkt alene ophæves, hvis der er tale om “ekstraordinære tilfælde, hvor der foreligger tvingende militær nødvendighed”, mens den almindelige beskyttelse, jf. art. 4 (1) kan ophæves i tilfælde af “bydende militær nødvendighed”, jf. art 4 (2). Ifølge konventionens forarbejder skal formuleringen af “ekstraordinære tilfælde, hvor der foreligger tvingende militær nødvendighed” understrege det højere niveau af beskyttelse, som kapitel II udstikker.³²⁶ Det er vanskeligt herudover at præcisere, hvad indholdet af standarden er. Det er imidlertid klart, at formuleringen “kun så længe denne nødvendighed varer” ikke tilføjer noget substantielt til beskyttelsen, idet militær nødvendighed også for så vidt angår den almindelige beskyttelse alene kan påberåbes, så længe denne nødvendighed foreligger, jf. formuleringen “i tilfælde, hvor bydende militær nødvendighed kræver en sådan fravigelse” i art. 4 (2). Beslutningen om at nødvendighed foreligger, kan ifølge art. 11 (2) (2. led) kun træffes af chefen for en styrke svarende til en division eller mere, og det er endvidere efter art. 11 (2) (3. led) en betingelse, at modparten, hvor forholdene tillader det, i rimelig tid modtager varsel om denne beslutning om ophævelse af den særlige beskyttelse.³²⁷ Det høje militære niveau, der efter bestemmelsen kræves til at træffe beslutningen om militær nødvendighed udgør formentlig en betydelig sikring af immuniteten for kulturværdier under særlig beskyttelse, idet det må antages, at en sådan beslutning vil hvile på et mere oplyst grundlag med inddragelse både af ekspertviden og efterretninger.³²⁸

Art. 11 (1) udgør en undtagelse til den strenge standard for militær nødvendighed efter art. 11 (2). Bestemmelsen fastslår, at såfremt en deltagerstat overtræder be-

325 Forrest, 2010, s. 100.

326 O’Keefe, 2006, s. 158.

327 Endvidere skal den part, som ophæver immuniteten, så snart som muligt skriftligt underrette generalkommissæren for kulturværdier, jf. art. 11 (3).

328 O’Keefe, 2006, s. 159.

stemmelserne i art. 9 (det vil sige begår en fjendtlig handling mod en særligt beskyttet kulturværdi eller – med undtagelse af tilfældene efter art. 8 (5) – bruger en sådan værdi eller dens omgivelser til militære formål), så er modparten, så længe overtrædelsen varer ved, ikke forpligtet til at sikre pågældende værdis immunitet. Med andre ord betyder bestemmelsen, at forpligtelserne efter art. 9 – i modsætning til, hvad der almindeligvis er gældende under international sædvaneret – er underlagt princippet om reciprocitet, det vil sige, de er betinget af gensidighed. Imidlertid medfører bestemmelsen ikke, at den pågældende stat dermed er løst fra alle sine forpligtelser efter konventionen for så vidt angår den pågældende kulturværdi, idet staten stadig er bundet af forpligtelsen til at yde almindelig beskyttelse, jf. art. 4 (1) til alle kulturværdier omfattet af art. 1, med forbehold af den almindelige undtagelsesbestemmelse i art. 4 (2). Den reelle virkning af en ophævelse af immuniteten efter art. 11 (2) er således, at modparten er underlagt den lavere standard for militær nødvendighed efter art. 4 (2) (det vil sige "bydende militær nødvendighed"), i stedet for den strengere standard efter art. 11 (2) (det vil sige "ekstraordinære tilfælde, hvor der foreligger tvingende militær nødvendighed") og de procedurale krav efter art. 11 (1). Modparten skal dog ifølge art. 11 (1) *in fine*, når det er muligt, først henstille, at overtrædelsen bringes til ophør inden for en rimelig tidsfrist, før immuniteten kan ophæves.

Forpligtelsen efter art. 9 til at respektere immuniteten af kulturværdier under særlig beskyttelse er tæt forbundet med den pligt, der efter art. 10 påhviler deltagerstater til i tilfælde af væbnet konflikt at identificere kulturværdier under særlig beskyttelse ved at forsyne dem med konventionens kendemærke (art. 16), gentaget tre gange, jf. art. 17 (1) (a).³²⁹ Endvidere har deltagerstater ifølge art. 10 pligt til at gøre de pågældende kulturværdier tilgængelige for international kontrol i overensstemmelse med regler fastsat i reglementet.³³⁰

I ratifikationsnotatet fra 2002 påpeger Kulturministeriet, at det i tilfælde af dansk ratifikation må tages op til overvejelse i det planlagte udvalg om konventionens gennemførelse, om danske kulturværdier skal søges optaget i det internationale register. Det rådgivende udvalg blev som nævnt aldrig nedsat, og der foreligger ikke i øvrigt oplysninger, om hvorvidt man fra dansk side har overvejet at søge danske kulturværdier optaget i det internationale register. For så vidt angår retsvirkninger af den særlige beskyttelse efter konventionens kapitel II og dansk opfyldel-

329 Se herom nedenfor ss. 75-76.

330 Denne pligt gælder dog ifølge reglementets ordlyd tillige kulturværdier under almindelig beskyttelse, hvilket ifølge O'Keefe, 2006, ss. 161-162, tillige underbygges af konventionens forarbejder.

se, er det her principielt de samme overvejelser, som anført vedrørende opfyldelse af art. 4, som gør sig gældende, hvorfor der henvises til ss. 65-66. Spørgsmålet om dansk overholdelse af reglerne for særlig beskyttelse må dog siges at være rent teoretisk i lyset af de meget få kulturværdier, der er optaget i registeret, hvoraf alle er beliggende i Europa.

Transport under særlig beskyttelse, arts. 12-14

Konventionens kapitel III og det tilhørende reglements kapitel III angår beskyttelse af transport af kulturværdier under international væbnet konflikt. Reglerne om transport er sammenkædet med konventionens og reglementets bestemmelser om kontrol, jf. art. 12 (2), jf. art. 16, og dermed afhængige af, at disse regler fungerer efter intentionen, hvilket som nævnt ikke er tilfældet.

Begrebet transport defineres ikke nærmere i konventionsteksten, men antages at omfatte al transport, hvad enten via land, hav eller luft.³³¹ Konventionen skaber to muligheder for en sådan beskyttet transport: For det første kan transport, der udelukkende anvendes til befordring af kulturværdier, hvad enten det er inden for én stats territorium eller til en anden stats territorium, ifølge art. 12 (1) finde sted under særlig beskyttelse efter anmodning fra den pågældende deltagerstat efter reglerne fastsat i reglementets art. 17. En sådan transport under særlig beskyttelse skal ifølge art. 12 (2) ske under den internationale kontrol, som er fastsat i reglementet, og den skal ifølge samme bestemmelse være forsynet med konventionens kendemærke, jf. art. 16, gentaget tre gange, jf. art. 17 (1) (b).³³² I disse tilfælde er "enhver fjendtlig handling" mod transporten ifølge art. 12 (3) forbudt, og denne beskyttelse kan end ikke ophæves i tilfælde af militær nødvendighed.³³³

For det andet indeholder art. 13 en undtagelsesregel, som primært tager sigte på evakuering af kulturværdier umiddelbart i forbindelse med udbruddet af en væbnet konflikt.³³⁴ Retsvirkningen af art. 13 (1) er ikke immunitet som efter art. 12, men at de kontraherende stater "så vidt muligt tage[r] de nødvendige forholdsregler for at undgå fjendtlige handlinger" rettet mod sådanne transport, som er for-

331 *Ibid.*, s. 162.

332 Jf. nedenfor, ss. 75-76, om konventionens kendemærke.

333 Toman, 1996, s. 154.

334 Efter denne bestemmelse kan transport i tvungende tilfælde gennemføres inden for deltagerstatens territorium uden overholdelsen af den særlige procedure efter konventionens art. 12 og reglementets art. 17. Tvungende tilfælde foreligger ifølge art. 13 (1), når en deltagerstat finder, at de pågældende kulturværdiers sikkerhed kræver, at de flyttes, og sagen haster så meget, at den fremgangsmåde, som er fastlagt i art. 12, ikke kan følges. Det er dog tillige en forudsætning, at en ansøgning om immunitet efter art. 12 ikke allerede er blevet fremsat og afslået, jf. art. 13 (1). Endvidere kan transporten ifølge art. 13 (1) *in fine* forsynes med konventionens mærke gentaget tre gange, jf. art. 16, jf. art. 17 (1) (b), og endelig bør modparten så vidt muligt have besked om transporten.

synet med kendemærket, jf. art. 13 (2). Beskyttelsen efter art. 13 er altså ikke absolut.

Endelig fastslår art. 14 (1), at både kulturværdier under transport i overensstemmelse med arts. 12 og 13 og de transportmidler, som udelukkende benyttes til befordring af sådanne kulturværdier, nyder immunitet fra beslaglæggelse, opbringelse og prise.³³⁵ Art. 14 (2) præciserer, at bestemmelsen ikke påvirker deltagerstaters ret til at foretage visitering og ransagning af sådanne transportere. Regimet om særlig beskyttelse af kulturværdier under transport har aldrig været bragt formelt i anvendelse, og en nærmere vurdering af reglerne i forhold til dansk ret forekommer ikke nødvendig.

Forpligtelse til at respektere personel, der har til opgave at beskytte kulturværdier (art. 15)

Som allerede nævnt fastslår konventionens art. 15 (1), at personel, der har til opgave at beskytte kulturværdier, respekteres for så vidt det er foreneligt med sikkerhedshensyn.³³⁶ Såfremt sådan personel falder i modpartens hænder, skal de ifølge art. 15 (2) kunne fortsætte med at udøve deres pligter, når de kulturværdier, de har ansvaret for, ligeledes er faldet i modpartens hænder. Såfremt det pågældende personel er medlem af de væbnede styrker, er det beskyttet af den III. Genève-konvention om behandling af krigsfanger, mens det i modsat fald er beskyttet af den IV. Genève-konvention om beskyttelse af civile personer i krigstid. Art. 15 er relevant såfremt en deltagerstat har oprettet en enhed til beskyttelse af kulturværdier under art. 7 (2). Ifølge art. 17 (2) (b) kan personel, som har til opgave at beskytte kulturværdier under væbnet konflikt anvende konventionens kendemærke til at identificere sig.

Hverken ratifikationsnotatet fra 2002, implementeringsrapporten fra 2011 eller andre indhentede oplysninger om konventionens implementering berører art. 15.

Brug af kendemærket, art. 16-17

Under en væbnet konflikt kan konventionens kendemærke kun anvendes efter særlige regler, jf. arts. 16 (2) og 17.³³⁷ Konventionens kendemærke er ifølge konventionens art. 16 (1) et diagonaldelt våbenskjold i blå og hvidt, tilspidset ne-

335 Bestemmelsen skal ses i lyset af den humanitære folkerets regler om søkrig, som tillader beslaglæggelse, opbringelse og prise også af neutrale handelsfartøjer.

336 Se om art. 3 ovenfor, ss. 42ff.

337 Bestemmelser i forbindelse med placering af kendemærket på de pågældende kulturværdier fremgår af reglementets kapitel IV.

derst.³³⁸ Under en væbnet konflikt kan kendemærket ifølge art. 17 (2) (a) - (d) således alene anvendes til kulturværdier, som ikke er under særlig beskyttelse efter konventionens kapitel II; personel, som er sat til at beskytte kulturværdier (herunder på disses legitimationskort); samt personer ansvarlige for udførelse af kontrol efter reglementet, jf. dettes art. 21. Kendemærket gentaget tre gange i en trekantet gruppe kan ifølge art. 17 (1) (a) - (c) alene anvendes for ikke-flytbare kulturværdier under særlig beskyttelse; for visse transportere af kulturværdier (jf. arts. 12 eller 13) og for de midlertidige beskyttelsesrum, som under en væbnet konflikt ifølge reglementet kan oprettes.³³⁹ Der foreligger således ikke en egentlig pligt til gøre brug af mærkning med kendemærket under væbnet konflikt, men såfremt mærkning finder sted, skal den være i overensstemmelse med reglerne.

Danmark gør, som allerede nævnt, på nuværende tidspunkt ikke brug af muligheden for mærkning med konventionens kendemærke i fredstid.³⁴⁰ Der foreligger ikke oplysninger omkring eventuel brug af mærkning i tilfælde af væbnet konflikt, men idet Danmark hverken har flytbare eller ikke-flytbare kulturværdier under særlig beskyttelse, finder art. 17 (1) (a) ikke anvendelse.

Iværksættelse af konventionen

Konventionens kapitel VII indeholder bestemmelser med henblik på iværksættelse af konventionen,³⁴¹ herunder den allerede nævnte art. 25 vedrørende disseminationspligt, art. 26 (2) vedrørende pligten til at afrapportere til UNESCO samt art. 28 vedrørende strafforfølgning. Herudover indeholder kapitel VII en række yderligere bestemmelser: Af art. 20 fremgår det, at selve fremgangsmåden for, hvorledes konventionen skal iværksættes og anvendes, er beskrevet i reglementet, som udgør en del af konventionen. Både konventionen og reglementet skal ifølge art. 21 anvendes med hjælp af de såkaldte beskyttelsesmagter, det vil sige tredjestater, som kan udpeges til at være ansvarlige for at sikre de stridende parter interesser.³⁴² Konventionens art. 22 indeholder regler om fremgangsmåden ved beskyttelsesmagternes mægling. Ifølge

338 Art. 16 uddyber videre: "[s]kjoldet skal have et kvadratisk felt i kongeblát, hvis ene hjørne danner spidsen på skjoldet, og over kvadratet en trekant i kongeblát, mens felterne på begge sider udgør to hvide trekanter".

339 Reglementets art. 11.

340 Se ovenfor, s. 47.

341 Selve fremgangsmåden for, hvorledes konventionen iværksættes og anvendes, er beskrevet i reglementet, som i henhold til konventionens art. 20 udgør en integreret del af konventionen.

342 Reglementets arts. 1-6 indeholder de formelle retningslinier for, hvorledes denne kontrol skal organiseres. Kontrollen kan herefter indebære udnævnelse af beskyttelsesmagternes delegerede, udnævnelse af generalkommissærer, mægling mellem parterne i konflikten, og møder mellem parterne i konflikten. Kontrol-regimet har aldrig som sådan fundet anvendelse i praksis, se O'Keefe, 2006, s. 167.

art. 23 kan UNESCO endvidere efter henvendelse fra en deltagerstat eller på eget initiativ stille forslag om at yde de deltagende parter teknisk assistance, det vil sige ikke-finansiell assistance typisk i form af ekspertise, for at sikre overholdelse af konventionens bestemmelser både i fredstid og under væbnet konflikt.³⁴³ Art. 24 vedrører deltagerstaters mulighed for at indgå særlige aftaler, for så vidt disse ikke forringer konventionens beskyttelse. Endelig angår art. 27 muligheden for indkaldelse af deltagerstaternes repræsentanter til konferencer, herunder eventuelt revision af konventionen i overensstemmelse med art. 39.

1. protokollen til 1954-konventionen (1954)

Under Anden Verdenskrig udførte Nazi-regimet enorme mængde af kulturværdier fra de områder, som var under dets besættelse, og disse genstande blev efterfølgende solgt med henblik på at finansiere af krigsindsatsen, mens andre kom til at indgå i højt-rangerende nazisters personlige samlinger. På denne baggrund var der et udbredt ønske om, at 1954-konventionen skulle omfatte regler vedrørende udførelse af kulturværdier fra besatte områder.³⁴⁴ Det viste sig imidlertid vanskeligt at sikre et flertal for sådanne regler, på grund af deres privatretlige implikationer, hvorfor spørgsmålet blev udskilt til behandling i en selvstændig, valgfri protokol til konventionen.³⁴⁵ Denne, kaldet 1. protokollen, udgør altså et selvstændigt retsinstrument, som blev vedtaget samtidig med 1954-konventionen og trådte i kraft på samme tidspunkt som denne. Efter 1. protokollen forpligter deltagerstaterne sig til at forhindre udførelse af kulturværdier fra et territorium, der er besat af den pågældende part, under en væbnet konflikt og endvidere til at returnere sådanne kulturværdier, der måtte være udført i strid med konventionen.³⁴⁶ 1. protokollen gælder ligesom 1954-konventionen alle tilfælde af total eller delvis besættelse af en deltagerstats territorium, også selvom nævnte besættelse ikke møder væbnet modstand, jf. konventionens art. 18 (2).³⁴⁷ Protokollen er per 1. januar 2014

343 Art. 19 (3) angår UNESCOs tekniske assistance for så vidt angår ikke-internationale væbnede konflikter. UNESCO har endvidere flere gange på baggrund af mandatet i organisationens forfatnings art. I (2) (c) (UNESCO Constitution, London, 16. november 1946, 4 UNTS 275 (med senere ændringer)) opfordret krigende parter til at overholde 1954-konventionens bestemmelser.

344 O'Keefe, 2006, s. 196.

345 *Ibid.*

346 Spørgsmålet om tilbagelevering af ulovligt fjernede kulturværdier reguleres tillige af EU-retten (Rådets direktiv af 15. marts 1993 om tilbagelevering af kulturgoder, som ulovligt er fjernet fra en medlemsstats område (93/7/EØF)), som er implementeret i dansk ret ved lov nr. 1104 af 22. december 1993 om tilbagelevering af kulturgoder, som ulovligt er fjernet fra et EU-medlemslands område m.v. Loven omfatter sager, der opstår mellem to EU-lande.

347 Se ovenfor, s. 21, om begrebet besættelse.

tiltrådt af 103 stater, herunder en række europæiske lande, men ikke USA og Storbritannien.

Protokollens betydning har været stadigt stigende siden dens vedtagelse, idet den ulovlige udførelse af kulturværdier fra besatte territorier i denne periode er blevet en stadig større trussel mod verdens kulturarv, hvilket senest besættelserne af Irak og Afghanistan illustrerer – selvom protokollen dog ikke formelt fandt anvendelse i disse tilfælde.

Anvendelsesområde

1. protokollen finder anvendelse i forbindelse med en deltagerstats besættelse af en anden deltagerstats territorium.³⁴⁸ Ved tiltrædelse af 1. protokollen forpligter deltagerstaterne sig ifølge protokollens § 1 for det første til at hindre udførelsen af kulturværdier, som defineret i konventionens art. 1, fra et territorium, som deltagerstaten har besat under en væbnet konflikt.³⁴⁹ Bestemmelsen omfatter enhver form for udførelse af kulturværdier, uanset om udførelsen er i strid med lokal ret, og endvidere påhviler der ikke alene besættelsesmagten en negativ forpligtelse til selv afstå fra at udføre kulturværdier, men tillige en positiv forpligtelse til at sikre, at private aktører ikke udfører sådanne værdier.³⁵⁰

Medlemsstaternes forpligtelser

§§ 2-3 pålægger ikke besættelsesmagten, men enhver af de øvrige deltagerstater, forpligtelser. Således forpligter § 2 deltagerstaterne 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. Dette kan ifølge samme bestemmelse enten ske automatisk i forbindelse med kulturværdiernes indførelse til den pågældende stat, eller efter anmodning fra det besatte territoriums myndigheder. Ifølge § 3 forpligter deltagerstaterne sig til "ved fjendtlighedernes ophør" at returnere eventuelle kulturværdier, som befinder sig på dens territorium, og som er eksporteret i strid med det princip,

348 Forrest, 2010, s. 104 og O'Keefe, 2006, ss. 196-197, men cf. Chamberlain, 2004, ss. 144-146 og 149; P.J. O'Keefe (2004); "The First Protocol to the Hague Convention 50 Years On", *Antiquities and Law*, Vol. 9, No. 2, ss. 99-116, s. 100; og Toman, 1996, s. 344, som argumenterer for, at protokollen finder anvendelse, uanset om den stat, hvis territorium er besat, har tiltrådt protokollen. Ifølge konventionens art. 18 (3) *in fine* finder konventionen og dermed tillige protokollen anvendelse, såfremt en stat anerkender og anvender dens bestemmelser. Se om besættelse ovenfor, s. 21.

349 I modsætning til de fleste bindende internationale instrumenter anvender 1. protokollen benævnelsen "paragraf" i stedet for "artikel".

350 O'Keefe, 2006, s. 198.

som er fastsat i § 1, til det tidligere besatte territoriums kompetente myndigheder.

Efter ordlyden af § 3 er det uklart, om det påhviler den pågældende deltagerstat at returnere de pågældende kulturværdier ved den væbnede konflikts ophør eller efter besættelsens ophør, idet disse to tidspunkter i dag ikke altid er sammenfaldende. Det synes bedst stemmende med bestemmelsens formål, at den fortolkes således, at returnering først skal foretages efter besættelsens ophør.³⁵¹ § 3 *in fine* fastslår, at sådanne kulturværdier ikke må tilbageholdes som krigserstatning. Ifølge § 4 påhviler det den deltagerstat, som havde pligt til at hindre, at kulturværdier blev udført fra det territorium, som staten havde besat, at betale erstatning til personer, der i god tro har erhvervet kulturværdier, der skal returneres i overensstemmelse med § 3. § 5 angår kulturværdier, som af sikkerhedshensyn har været deponeret på en anden deltagerstats territorium i forbindelse med væbnet konflikt. Ifølge bestemmelsen skal kulturværdier, der af en besat deltagerstat har været deponeret på en anden deltagerstats territorium med det formål at beskytte værdierne mod farer under en væbnet konflikt, ved fjendtlighedernes ophør returneres til de kompetente myndigheder i det territorium, hvor de kom fra.

I Kulturministeriets ratifikationsnotat fra 2002, udtrykte ministeriet den opfattelse, at 1. protokollen kunne "gennemføres uden ændringer i dansk ret", og at tiltrædelse generelt ikke ville kunne antages at få "væsentlige konsekvenser for Danmark." Ministeriet præciserede videre, at 1. protokollen:

"[v]edrører den situation, at deltagerstaten, det vil sige Danmark, besætter en anden deltagerstat via et væbnet angreb. Protokollen vedrører derfor ikke de situationer, hvor Danmark som led i sin deltagelse i FN-aktioner og lignende med baggrund i f.eks. fredsbevarende arbejde udfører militæraktioner i 1. Protokollens forstand. Der kan teoretisk tænkes situationer, hvor der vil opstå en sag om et udleveringskrav, men dette må antages at forekomme i så sjældne tilfælde, at det reelt ikke har betydning for Danmark. Skulle der ekstraordinært opstå et krav, formodes protokollen at indebære en pligt til at tilbagelevere stjalne genstande."

Det kan i denne forbindelse nævnes, at Kulturministeriet i sin implementeringsrapport fra 2002 oplyser, at der i et sæt generelle retningslinjer for militært personel i

351 Se også Forrest, 2010, s. 106. O'Keefe, 2006, s. 199 forholder sig ikke udtrykkeligt til spørgsmålet.

internationale missioner, findes et internationalt forbud mod at "[...] at opsamle eller på anden vis at erhverve, besidde eller hjemtage ... nogen former for souvenirs af historisk, kunstnerisk eller arkæologisk værdi fra missionsområdet til Danmark med mindre, der foreligger en særlig tilladelse fra myndighederne i det pågældende land."³⁵² Der foreligger ikke yderligere oplysninger om 1. protokolens omlæggelse i dansk ret.³⁵³

352 Forsvarskommandoen oplyser i sin skrivelse af 27. august, at der er tale om en klassificeret bestemmelse udgivet af HOK, hvorfor vi alene kunne orienteres om et uddrag af bestemmelsen i 2013. Bestemmelsen er her citeret efter Forsvarskommandoens gengivelse. Bestemmelsen oplyses ikke at gælde for Søværnet. Et tilsvarende forbud fremgår af FNs 'Observance by United Nations Forces of International Humanitarian Law', The Secretary General Bulletin of 6 August 1999.

353 I 2010 vedtog Folketinget lov nr. 521 af 26. maj 2010 om tilbagelevering og overførelse af stjålne eller ulovligt udførte kulturgenstande, som ifølge dennes § 1 havde til formål at fremme tilbagelevering og overførelse af kulturgenstande, der er stjålet eller ulovligt udført fra stater, der har tiltrådt UNIDROITs konvention fra 1995 om stjålne eller ulovligt eksporterede kulturgenstande (se om denne ovenfor note 14). Per. 1. november 2014 ratificeret af 36 stater. I modsætning til 1. protokollen tager 1995-konventionen og den danske implementeringslov sigte på kulturværdier, som er i privatpersoners besiddelse, men det er muligt at visse tilbageleveringskrav efter 1. protokollen kan være omfattet af lovens anvendelsesområde.

Vurdering af Danmarks implementering af 1954-regimet

1954-regimet var en milepæl i den retlige regulering af kulturarvsbeskyttelse i forbindelse med væbnet konflikt. Til forskel fra tidligere internationale regler på området tillægger 1954-konventionen deltagerstater forpligtelser både i fredstid og i tilfælde af væbnet konflikt. I de næsten 50 år, som ligger imellem at Danmark underskrev 1954-konventionen og ratifikationen af denne, har det internationale samfund undergået store forandringer, og 1954-konventionen har på mange måder vist sig utilstrækkelig. Men som påpeget af Kulturministeriet i ratifikationsnotatet fra 2002 påtog Danmark sig ved tiltrædelsen af konventionen en folkeretlig forpligtelse til at indrette nationale retsregler og administrative praksisser således, at de i 1954-regimet opstillede forpligtelser opfyldes.³⁵⁴

Kulturministeriet vurderede i 2002, at 1954-regimet ikke frembød problemer i relation til gældende dansk ret, men omvendt synes ministeriet tillige at forudsætte, at der efter ratifikationen måtte iværksættes en række implementeringskridt. Notatet nævner således udgifter til registrering af kulturværdier, uddannelse af personel, nedsættelse af et rådgivende udvalg vedrørende konventionen, udformning af militære instrukser, generel information om konventionen til befolkningen, samt udarbejdelse af rapporter til UNESCO. Ministeriet iværksatte således efter tiltrædelsen af konventionen en række skridt med henblik på at vurdere nødvendigheden af sådanne implementeringstiltag, herunder skridt til etableringen af et implementeringsudvalg og en national rådgivende komité.

Det fremgår ikke tydeligt af det foreliggende materiale, hvorfor de pågældende udvalg aldrig blev nedsat, og hvorfor Danmarks arbejde med implementeringen af 1954-regimet ophørte. Noget kunne tyde på, at i hvert fald implementeringsudvalget og det forberedende arbejde for den planlagte tiltrædelse af 2. protokollen grundstødte som følge af Justitsministeriets tøven i forhold til de strafferetlige implikationer for dansk ret.

I Kulturministeriets første implementeringsrapport til UNESCO fra 2011 synes ministeriet imidlertid at have ændret udgangspunkt, idet der nu indtages en mere pragmatisk position: Den danske regering forventer ikke en væbnet konflikt på dansk jord, og de tidligere overvejede implementeringskridt omtales ikke.³⁵⁵ Således vurderer Forsvarskommandoen i 2013, at "den eksisterende implemente-

354 Kulturministeriets notat af 27. november 2002, s. 2.

355 Kulturministeriets implementeringsrapport til UNESCO, 2011, s. 1.

ring af forpligtelserne indeholdt i [1954-konventionen] [er] hensigtsmæssig og dækkende”.³⁵⁶

Det kan således konkluderes, at Danmark rent faktisk iværksatte en reel og ambitiøs proces omkring implementeringen af 1954-regimet, samt påbegyndte forberedelsesarbejdet i forhold til en tiltrædelse af 2. protokollen. Der er ingen tvivl om, at både de faste og ikke-faste kulturværdier i Danmark er sikret særdeles godt i forhold til tyveri, brand med videre. Status for den danske implementering er ikke desto mindre betænkeligt i forhold til de internationale forpligtelser, der som ovenfor beskrevet påhviler Danmark – også i fremtiden.

På baggrund af denne rapportes gennemgang af 1954-regimets regler og af den danske implementeringsindsats, kan følgende konklusioner fremhæves:

- At der ikke er foretaget en identificering af de kulturværdier i Danmark, som anses for omfattet af konventionens almindelige beskyttelse (konventionens art. 3);
- At der ikke pt. er 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” (konventionens art. 7 (1));
- At der 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 (konventionens art. 7 (2));
- At der ikke er tilstrækkelig uddannelse og træning af militært personel i 1954-konventionens regler (konventionens art. 25);
- At information om 1954-regimet kun i meget ringe grad udbredes til hele befolkningen (konventionens art. 25);
- At det er tvivlsomt, om der er tilstrækkelig materiel straffehjemmel i dansk ret til at sikre retsforfølgning af overtrædelser af konventionen (konventionens art. 28).

Desuden er der ikke som anbefalet i konventionens resolution II nedsat en national rådgivende komité vedrørende konventionens implementering og efterlevelse. Det må endvidere på baggrund af det indhentede materiale konstateres, at der generelt i de relevante danske myndigheder hersker manglende fokus på Danmarks interna-

356 Forsvarskommandoens brev af 28. august 2013, s. 3.

tionale forpligtelser under 1954-regimet og på, hvorledes en effektiv implementering af disse forpligtelser opnås. Helt centralt er i denne forbindelse et manglende effektivt samarbejde mellem de relevante civile myndigheder med ekspertise inden for kulturbeskyttelsesområdet og Forsvaret.

Den beskrevne situation på området er problematisk, ikke mindst fordi medlemmer af det danske forsvar i værste tilfælde risikerer at handle i strid med folkeretlige regler på området, idet danske styrker ikke har præcise retningslinjer for beskyttelse af kulturværdier. Den manglende forståelse for rækkevidden af de internationale forpligtelser efter 1954-regimet, som tilsyneladende hersker i Forsvaret, og det manglende samarbejde med relevante civile myndigheder på området, kan endvidere medvirke til et lavere niveau af beskyttelse af kulturværdier i de lande, som Danmark måtte operere i. I sidste ende betyder dette en risiko for en forringelse af den fællesmenneskelige kulturav. Endelig må det fremhæves, at Danmark har en almindelig folkeretlig forpligtelse til at implementere internationale forpligtelser, således at deres overholdelse i videst omfang sikres.

På denne baggrund anbefales det, at de danske myndigheder allokere de nødvendige ressourcer til at (gen)iværksætte eksempelvis følgende foranstaltninger til implementering af 1954-regimet:

1. Etablering af **et nationalt rådgivende udvalg** bestående af eksperter, for eksempel repræsentanter fra museumsverdenen, Forsvaret og eksperter i international ret, hvis opgaver blandt andet skal indebære rådgivning af regeringen med hensyn til, hvorledes 1954-regimets bestemmelser bedst implementeres i lovgivningsmæssige, tekniske eller militære henseender, både i fredstid og krigstid, jf. resolution II til 1954-konventionen. Blandt det rådgivende udvalgs opgaver bør være at overveje, hvorledes de allerede eksisterende omfattende registre og databaser over danske kulturværdier kan anvendes i forhold til en afgrænsning og identificering af, hvilke danske kulturværdier, der omfattes af 1954-konventionen, jf. dennes art. 1. Endvidere bør det præciseres over for **Regeringens Røde Kors Udvalg**, at det blandt udvalgets opgaver er at forholde sig til opfyldelsen af Danmarks forpligtelser under 1954-regimet;
2. Iværksættelse af en **specialuddannelse eller specialtræning af en særlig gruppe inden for Forsvaret** med henblik på at opbygge særlig viden om kulturarvsbeskyttelse, herunder særligt om 1954-regimet, i forbindelse med væbnet konflikt. En sådan særlig gruppe kan eksempelvis bestå af reservister, som ledes af en person med særlig ekspertise inden for kulturarvsbeskyttelse;
3. Etablering af et **samarbejde mellem civile myndigheder, kultursagkyndige institutioner og Forsvaret** på området vedrørende kulturarvsbeskyttelse i forbindel-

se med væbnet konflikt, således at eksperter inden for kulturarvsbeskyttelse blandt andet kan inddrages i specialuddannelse eller specialtræning af personel, samt i missionsspecifik uddannelse;

4. 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**, som forventes udgivet i 2015;
5. 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. protokollens.

Som led i arbejdet med sådanne gennemførelsesforanstaltninger anbefales det, at Danmark inddrager de erfaringer vedrørende kulturarvsbeskyttelse, som er gjort i forbindelse med nylige internationale militæroperationer, særligt i Irak, Afghanistan, Libyen og Mali. Danmark bør endvidere følge eventuelle udviklinger i policy og doktrin, som disse erfaringer måtte udmønte sig i inden for NATO og FN.

Endelig skal det understreges, at Danmark snarest muligt bør genoptage arbejdet med at forberede en tiltrædelse af 2. protokollen. Kulturministeriet betegnede i forbindelse med ratifikationen af 1954-regimet 2. protokollen som "en tilpasning af 1954-konventionen til udviklingen i den humanitære folkeret"³⁵⁷ og gjorde det desuden klart, at tiltrædelse af 1954-regimet var en forudsætning for en senere tiltrædelse af 2. protokollen. Udover at tilpasse 1954-regimet til det humanitærretlige beskyttelsesniveau, som har udviklet sig siden 1954-regimets tilblivelse, går 2. protokollen på en række områder videre i sin beskyttelse: Protokollen indeholder en præcisering og indsnævring af doktrinen om militær nødvendighed; regler om "forhøjet" beskyttelse til erstatning for de kuldsejlede regler om særlig beskyttelse i 1954-konventionen; samt mere omfattende og udbyggede regler om individuelt strafansvar for visse krænkelser af både 1954-konventionen og 2. protokollen. En tiltrædelse af 2. protokollen vil tillige være en stærk politisk tilkendegivelse om Danmarks engagement i den humanitære folkeret og i indsatsen for at beskytte verdens kulturarv. I lyset af tidligere tiltag med henblik på en dansk tiltrædelse af 2. protokollen må det anses for hensigtsmæssigt, at den kommende danske militærmanual, samt et eventuelt standardiseret undervisningsmateriale til Forsvaret, inddrager 2. protokollens regler, således at den danske implementeringsindsats på området fremtidssikres. Kulturministeriet oplyser, at man i samarbejde med Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og Justitsministeriet igen har igangsat processen i for-

357 Kulturministeriets notat af 27. november 2002.

hold til at undersøge forudsætningerne og behovet for en dansk tiltrædelse af 2. protokollen.³⁵⁸ I denne forbindelse vil fornyet fokus på gennemførelsesforanstaltninger i forhold til 1954-konventionen være et vigtigt bidrag til at forberede Danmark til at kunne påtage sig de videregående forpligtelser, som 2. protokollen pålægger deltagerstater, samtidig med at efterlevelsen af 1954-konventionen styrkes.

358 Kulturministeriets brev af 18. juli 2014.

De forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier ved DIIS

Denne publikation er en del af De Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier, som DIIS udfører for det danske forsvarsministerium. Formålet er at formidle tværfaglig, dybgående viden om emner som er centrale for dansk forsvar og sikkerhedspolitik, både nu og på langt sigt.

Forskningen planlægges og udføres uafhængigt. Konklusionerne reflekterer hverken de involverede ministeriers eller andre myndigheders holdninger, lige så lidt som de udgør DIIS' officielle position.

Du kan finde flere oplysninger om DIIS og vores Forsvars- og Sikkerhedspolitiske studier på www.diis.dk.



DIIS · DANSK INSTITUT FOR INTERNATIONALE STUDIER
Østbanegade 117 | 2100 København Ø | www.diis.dk