

Til Finansdepartementet

Oslo 20. september 2005

Tilråkning angående folkerettmessigheten av våpensystemene *Spider* og *Intelligent Munition System (IMS)*

Innledning

Det vises til brev fra Finansdepartementet datert 31. august d.å., hvor departementet, på bakgrunn av flere medieoppslag, ber Petroleumsfondets Etsiske Råd om å vurdere hvorvidt de to våpensystemene *Spider* og *Intelligent Munition Systems (IMS)* er i strid med Antipersonellminekonvensjonen. Av de tre selskapene som angis å være involvert i planene for disse våpensystemene, er to allerede utelukket fra Petroleumsfondet på grunn av produksjon av klasevåpen. Dette gjelder General Dynamics og Alliant Techsystems (ATK). Det tredje selskapet, Textron Systems, befinner seg per i dag i fondets portefølje.

Grunnlaget for henvendelsen er de etiske retningslinjenes punkt 4.3, som sier at *"Rådet gir tilråkning om hvorvidt en investering kan være i strid med Norges folkerettslige forpliktelser, etter anmodning fra Finansdepartementet."*

Et gitt våpensystem kan godt være i strid med de etiske retningslinjene selv om våpenet ikke anses som problematisk i forhold til folkerettslige forpliktelser. Rådet arbeider allerede med en kartlegging av om disse våpensystemene er i strid med *de etiske retningslinjene*.¹ Det kan derfor komme senere tilråkninger om disse våpensystemenes forhold til de etiske retningslinjene, uavhengig av denne folkerettslige vurderingen.

Kan investeringer utgjøre folkerettsbrudd?

Investeringer som oppfattes som undergravende i forhold til innholdet i folkerettslige avtaler utgjør normalt ikke folkerettsbrudd. Enkelte traktater har imidlertid medvirkningsbestemmelser som er så vidtrekkende at dette likevel kan være tilfellet.

Artikkel 1 i *Konvensjon om forbud mot bruk, lagring, produksjon og overføring av antipersonellminer om ødeleggelse av slike miner av 3 desember 1997*, (Antipersonellminekonvensjonen) lyder slik:

Article 1 General obligations

1. Each State Party undertakes never under any circumstances:

¹ Rådets sekretariat hadde bl.a. et møte med lederen for Human Rights Watch's våpenseksjon om denne saken i juni 2005.

- a) *To use anti-personnel mines;*
- b) *To develop, produce, otherwise acquire, stockpile, retain or transfer to anyone, directly or indirectly, anti-personnel mines;*
- c) *To assist, encourage or induce, in any way, anyone to engage in any activity prohibited to a State Party under this Convention.*

2. Each State Party undertakes to destroy or ensure the destruction of all anti-personnel mines in accordance with the provisions of this Convention.

I henhold til bokstav c) forplikter statspartene seg altså til "aldri under noen omstendighet å bistå, oppmuntre eller påvirke noen, på noen som helst måte, til å delta i en aktivitet som er forbudt for en part etter denne konvensjonen".

Spørsmålet er om investeringer fra Petroleumsfondets side kan betraktes som å "assist, encourage or induce in any way" til produksjon. Det tidligere folkerettsrådet² mente at svaret på dette var ja. I deres brev til Finansdepartementet 11. mars 2002 heter det: "*Fordi medvirknings-bestemmelsen i Antipersonellminekonvensjonen går langt i å forby enhver form for bistand, oppmuntring eller påvirkning til konvensjonsstridig produksjon, legges det til grunn at selv en beskjeden investering vil kunne betraktes som brudd på konvensjonens artikkel 1 (1) c) jfr. b).*"

Dette ble deretter lagt til grunn av Finansdepartementet, som våren 2002 utelukket selskapet Singapore Technologies fra referanseporteføljen på dette grunnlaget. Rådet antar derfor at investeringer i selskaper som produserer av antipersonellminer kan utgjøre folkerettsbrudd.

Definisjon av antipersonellmine

Spørsmålet i denne saken er om de nevnte våpensystemene vil falle innenfor det internasjonale forbudet mot antipersonellminer. For å kunne avgjøre dette spørsmålet må man for det første fastslå hva definisjonen av en antipersonellmine er, og, for det andre, finne ut om de angjeldende våpentypene har de tekniske spesifikasjonene som tilsier at de faller innenfor denne definisjonen.

Definisjonen av en antipersonellmine er fastslått i Antipersonellminekonvensjonens artikkel 2 (1):

"Anti-personnel mine' means a mine designed to be exploded by the presence, proximity or contact of a person and that will incapacitate, injure or kill one or more persons."

Denne ordlyden innebærer at minen må være konstruert slik at den kan ramme personer som uforvarende kommer i kontakt med minen. Minene kan detoneres ved at man tråkker på dem, velter dem, kommer borti en snubletråd eller sensorer av ulike typer. Rådet legger til grunn at alle våpen som er konstruert slik at sprengladninger vil detoneres av en persons tilfældige berøring eller kontakt, vil falle innenfor definisjonen av en antipersonellmine, uavhengig av om de er klassifisert som antipersonellminer av produsenten eller ikke.

Poenget med slike våpen er at man skal kunne ramme fienden uten å være engasjert i kamphandlinger med dem, eller engang å være i det samme området. Minen aktiveres av offeret, ikke av vedkommende som har lagt den ut.

² Petroleumsfondets Folkerettsråd, forløperen til Etikkrådet med mandat til å vurdere folkerettmessigheten av investeringer.

Er de omtalte våpensystemene i strid med Antipersonellminekonvensjonen?

Det neste spørsmålet er om de to nevnte våpensystemene faller innefor det internasjonale forbudet mot antipersonellminer.

Våpenprogrammet *Intelligent Munitions Systems (IMS)* eksisterer foreløpig ikke, men blir planlagt produsert av selskapene Alliant Techsystems (ATK) i samarbeid med General Dynamics og Textron Systems.³ Dette er et våpenprogram som kombinerer tre forskjellige våpensystemer, inklusive det som kalles "Antipersonnel Landmine-Alternative" (APL-A). Dette er i utgangspunktet designet til ikke å falle innenfor definisjonen av antipersonellmine i artikkel 2 (1) i konvensjonen. Systemet består av en rekke sprengladninger som kan detoneres av en operatør som er blitt varslet om nærværet til en person (offeret) gjennom vedkommendes kontakt med en sensor. Dette systemet kalles "*man-in-the-loop*", og indikerer altså at det en *annen* person enn offeret som aktiverer minen. Produksjon av systemet vil ikke skje før tidligst i 2009.

Våpensystemet *Spider* er heller ikke satt i produksjon. Det utvikles av ATK og Textron Systems, er også planlagt som et såkalt APL-A-system. Textron omtaler Spider som et "*suitable humanitarian alternative for anti-personnel landmines*".⁴ Systemet vil i utgangspunktet fungere på samme måte som APL-A-delen av IMS. Spider planlegges satt i produksjon fra 2007.

En prototyp av Spider ble framvist på våpenmessen Defence Systems & Equipment International (DSEi) i London den 16.09.05. Sekretariatet møtte en representant for Textron Systems for å få nærmere detaljer om systemet. Hovedelementet i Spider er en sirkulær plattform, ca. 40 cm i diameter og 10 cm høy. Seks utskytningsrør som peker på skrå oppover og utover omkranser plattformen. Utskytningsrørene kan skyte ut ulike typer ammunisjon. Rekkevidden er omlag seks meter. Våpensystemet er fleksibelt ved at flere enheter kan sammenkobles for å dekke et større område. Det kan også tilkobles andre typer sprenglegemer som for eksempel sektorminer.

Fra hver Spider kan det strekkes inntil seks snubletråder, hver med en lengde på seks meter. Når en snubletråd berøres, går det et trådløst signal til en operatør som kan være inntil 1000 meter unna (evt. lenger hvis det anvendes relèer). På et display får operatøren se hvilken snubletråd som er berørt. Operatøren kan da velge å utløse ammunisjonen. Mer avanserte sensorer, slik som infrarøde kamera, bevegelsessensorer og bakkeradarer kan også anvendes, men i sin enkleste form kan Spider brukes med kun snubletråder.

Det ble fra Textrons side anført at grunntanken bak utviklingen av Spider har vært å utvikle et våpensystem som er "*Ottawa-compliant*", dvs. ikke i strid med landminekonvensjonen. Slik Spider ble forevist på DSEi, ble det vektlagt at ammunisjonen må utløses av en operatør.

I følge produsentene vil begge disse våpensystemene produseres med "*man-in-the-loop*"-mekanismen, slik at de utlagte sprengladningene bare kan settes av manuelt og ikke av eventuelle ofre. Et våpensystem som kun fungerer på denne måten vil ikke falle innenfor definisjonen av en antipersonellmine.

Det hevdes imidlertid, bl.a. av Human Rights Watch, at de ovennevnte våpensystemene kan styres med en såkalt "*battlefield override feature*".⁵ Det vil si at våpensystemet skal kunne

³ www.hrw.org/backgrounder/arms/arms0805/3.htm, www.gobalsecurity.org/military/systems/ground/http://www.defenselink.mil/contracts/2003/c04162003_ct252-03.html
www.atk.com/AdvancedWeaponSystems/advanceweaponsystems_barriersystems.asp

⁴ www.systems.textron.com

⁵ <http://www.hrw.org/backgrounder/arms/arms0805/3.htm>

aktiveres av eventuelle ofre, uten at det er en person som varsles først og så setter av sprengladningen manuelt. I følge Human Rights Watch er Pentagon interessert i å utstyre våpenet med en slik funksjon. I en rapport fra Pentagon, som Human Rights Watch siterer fra, heter det bl.a.: *“Other operating modes allow Spider munitions to function autonomously without the man-in-the-loop control (i.e. target activation)..”*⁶ På direkte spørsmål fra sekretariatet om mulighet for å overstyre operatøren, bekreftet representanten for Textron Systems at en slik funksjon teknisk sett vil være enkel å legge til. Det ble videre bekreftet at Textron vil produsere systemet i henhold til kundens spesifikasjoner, og at dette eventuelt også vil kunne komme til å omfatte ”battlefield override”-funksjonen.

Det synes lite tvilsomt at hvis Spider-systemet og APL-A-delen av IMS-systemet utstyres slik at sprengladningene kan detoneres ved ”offer-aktivering”, vil dette være i strid med antipersonellminekonvensjonen. Hvis systemene derimot konstrueres slik at de bare kan utløses manuelt, vil dette ikke være tilfellet. Foreløpig er det ikke bestemt om, og med hvilke tekniske spesifikasjoner, disse våpensystemene vil bli produsert. Human Rights Watch sier i sin rapport: *“A decision whether to produce Spider will be taken in December 2005..”* Textron Systems har bekreftet dette for rådet. Rådet har også underhånden fått bekreftet fra Human Rights Watch at organisasjonen nå arbeider aktivt med lobbyvirksomhet overfor Kongressen i Washington DC for å forhindre at det amerikanske forsvarsdepartementet vil bestille Spider med en ”battlefield override” funksjon. Som nevnt i rapporten til Human Rights Watch regner man med at det vil bli avgjort tidlig i desember 2005 om det vil være politisk grunnlag for å sette dette våpensystemet i produksjon. I følge samme bakgrunnsrapport vil det i år 2008 bli avgjort om IMS skal produseres.

Det har i flere år vært politisk debatt i USA omkring USAs tilpasning til Antipersonellminekonvensjonen, selv om USA ikke er part til denne konvensjonen. I en rapport fra US House of Representatives fra 2002 heter det for eksempel: *“The conferees direct that the Army clearly define the requirements for a next generation intelligent minefield and ensure compliance with the Ottawa Convention (Antipersonellminekonvensjonen), and report back to the House and Senate Appropriations Committees with detailed plans for such a system.”*⁷ (Vår utheving). Det er derfor grunn til å anta at den politiske avgjørelsen som blir tatt med hensyn til Spider, også vil gjelde for IMS og andre APL-A-systemer.

Konklusjon:

Rådet legger til grunn at alle våpensystemer som er konstruert slik at sprengladninger vil detoneres av en persons tilfeldige berøring, nærhet eller kontakt, vil falle innenfor definisjonen av en antipersonellmine i artikkel 2 i konvensjonen. Dette betyr at hvis de ovennevnte våpensystemene utstyres med ”battlefield override”- mekanismer, eller på annen måte kan overstyres slik at ”man-in-the-loop” ikke er nødvendig for at sprengladningene skal detoneres, vil de være omfattet av Antipersonellminekonvensjonens forbud.

Både *produksjon* og *utvikling* av antipersonellminer omfattes av Antipersonellminekonvensjonens forbud. Rådet legger til grunn at Spider og IMS hittil har vært utviklet med henblikk på å skulle utløses av en operatør. Denne utviklingen har derfor hittil ikke vært i strid

⁶ <http://hrw.org/backgrounder/arms/arms0805/3.htm> side 2, fotnote 36.

⁷ US House of Representatives, Report 107-732, se fotnote 36 i HRW-rapporten. (www.hrw.org/backgrounder/arms/arms0805/3.htm)

med konvensjonen. Det springende punktet er om det kommer til å bli bestemt at våpensystemene skal modifiseres slik at de vil rammes av forbudet mot antipersonellminer.

Rådet kommer til å anbefale at selskapet Textron Systems utelukkes fra fondet hvis det blir bestemt at våpensystemene Spider eller IMS skal utstyres med "*battlefield override*"-funksjon eller på andre måter skal utstyres slik at de faller innenfor antipersonellmine-definisjonen.

Tilrådingen er gitt 20. september 2005 av Petroleumsfondets etiske råd:

Gro Nystuen
Leder

Andreas Føllesdal
(sign.)

Anne-Lill Gade
(sign.)

Ola Mestad
(sign.)

Bjørn Østbø
(sign.)