

Oslo, 17.09.2026

Høringsuttalelse til Harstad kommune:^x

Humanitærrettslig vurdering av planlagt plassering av Harstad dokkhal, Fjordgata, Saksnummer 23/17700

E-postadresse: postmottak@harstad.kommune.no

Med dette dokumentet ønsker Amnesty International, Den norske Helsingforskomité og ICJ Norge å komme med synspunkter, basert på vår forståelse av Norges humanitærrettslige forpliktelser, angående plasseringen av Harstad dokkhal, slik den fremkommer i Norconsult AS' forslag til detaljregulering for dokkhallen i Fjordgata i Harstad kommune.

Harstad kommune kunngjorde 26. juni 2026 at detaljreguleringen for «Harstad dokkhal, Fjordgata» legges ut til offentlig ettersyn etter plan- og bygningsloven. Høringsfristen er satt til 18. september 2026.¹ Bakgrunnen var at Plan- og næringsutvalget vedtok 23. juni 2026 å sende reguleringsplanen på høring, til tross for at kommunedirektøren hadde frarådet dette på grunn av konsekvenser for bybildet og manglende utredninger.²

Planen omfatter blant annet utvidelse av den eksisterende tørrdokken, etablering av en dokkhal over tørrdokken samt tilhørende nærings-, kontor- og sentrumsutbygging i området.³

Vi er særlig opptatt av om dokkhallen kan være et legitimt militært mål i tilfelle væpnet konflikt, siden den skal brukes til vedlikehold av fregatter. Dette spørsmålet har, så langt vi forstår, ikke blitt utredet.

Etter internasjonal humanitær rett (IHR) er et objekt et legitimt militært mål dersom det ved sin art, beliggenhet, formål eller bruk gir et effektivt bidrag til en militær operasjon, og dersom det å ødelegge eller nøytralisere objektet gir en klar militær fordel. Dette følger av den allment anerkjente definisjonen av militære mål i Tilleggsprotokoll I til Genèvekonvensjonene.

^x Høringsuttalelsen er utformet av Ana Pashalishvili, seniorrådgiver i Den norske Helsingforskomité.

¹ <https://www.harstad.kommune.no/kunngjoringer/arkiv-for-kunngjoringer/2026-06-26-offentlig-ettersyn---harstad-dokkhal>

² <https://www.harstad.kommune.no/nyhetsarkiv/nyheter-forside/2026-06-16-planforslag-til-dokkhal-i-sentrum-er-sendt-til-politisk-behandling>, <https://www.skipsrevyen.no/bae-systems-dokkhal-harstad-mekaniske-verksted/holder-kursen-etter-politisk-vedtak/2143024>

³ <https://www.harstad.kommune.no/kunngjoringer/arkiv-for-kunngjoringer/2026-06-26-offentlig-ettersyn---harstad-dokkhal>

I utredningene rundt dokkhallen har tiltakshaver selv framhevet at anlegget skal:

- styrke Forsvarets beredskap i nordområdene
- brukes til vedlikehold av marinefartøy
- inngå i samarbeid knyttet til de kommende norske fregattene
- og bidra til militær maritim kapasitet

Dersom dokkhallen blir satt opp for slik bruk under en væpnet konflikt, er det rimelig å anta at en motpart vil kunne anse anlegget som et militært mål etter folkerettens kriterier. Om den konkrete klassifiseringen vil være lovlig, vil avhenge av den faktiske bruken på det aktuelle tidspunktet.

Samtidig er det viktig å understreke at:

- selv om et anlegg er et militært mål, er ikke alle angrep lovlige
- angripende part må fortsatt følge prinsippene om nødvendighet, forholdsmessighet og forholdsregler
- sivilbefolkningen og sivile objekter i nærheten skal tas i betraktning ved vurderingen av et angrep

Nettopp fordi humanitærrettslige vurderinger av lovligheten av å angripe mål ofte innebærer komplekse vurderinger, er det viktig å utrede dem som en del av planarbeidet.

Sentrale spørsmål er blant annet om:

1. Kommunen har vurdert om anleggets rolle i vedlikeholdet av fregatter kan øke sannsynligheten for at området blir ansett som et militært mål i en væpnet konflikt
2. Om det er gjennomført risiko- og sårbarhetsanalyser knyttet til militær bruk
3. Hvilke konsekvenser kan den militære bruken få for befolkningen og de øvrige funksjonene i Harstad sentrum i en militær konflikt?

Hvorfor humanitærrettens krav bør utredes

Etter artikkel 52(2) i Tilleggsprotokoll I til Genèvekonvensjonene kan et objekt anses som et militært mål dersom det, *på grunn av sin natur, beliggenhet, formål eller bruk, yter et effektivt bidrag til militær virksomhet, og dersom dets ødeleggelse, erobring eller nøytralisering under de rådende omstendighetene gir en bestemt militær fordel*. Etter denne formuleringen kan objekter som oppfyller disse kravene i utgangspunktet anses som lovlige militære mål.

Anlegget utformes for å oppfylle militære sikkerhetskrav, blant annet gjennom tiltak som hindrer innsyn. Prosjektet gjennomføres i samarbeid med BAE Systems, en sentral aktør i forsvarsindustrien. Anlegget skal benyttes til vedlikehold og understøttelse av Norges fregatter, som har militære kapasiteter.

Disse momentene taler for at anlegget ikke bare er et ordinært sivilt skipsverksted. Dersom anlegget benyttes til å opprettholde fregattenes operative evne og dermed yter et effektivt bidrag til militær virksomhet, taler dette for at både tørrdokken og dokkhallen kan kvalifisere som militære mål etter artikkel 52(2) i Tilleggsprotokoll I.

Samtidig er det et viktig poeng at tørrdokken allerede finnes og at infrastruktur, logistikk og kompetanse er etablert på stedet. Basert på tilgjengelig informasjon ser det ut til at samarbeidet

med BAE Systems i hovedsak innebærer en utvidelse og videreutvikling av et eksisterende anlegg. Dersom det eksisterende anlegget allerede ville ha vært et militært mål på grunn av sin funksjon, innebærer utbyggingen ikke nødvendigvis en ny risiko for at anlegget blir angrepet. Utbyggingen kan snarere øke den militære betydningen av et anlegg som allerede ville kunne være lovlig å angripe i en væpnet konflikt.

At anlegget ligger midt i Harstad sentrum, med et hotell som nabo, en videregående skole i umiddelbar nærhet (planlagt ferdig i 2029) og omgitt av sivil bebyggelse, er relevant. Lokaliseringen har betydning for vurderingen av om et eventuelt angrep kan gjennomføres lovlig. Selv om et objekt i seg selv kan utgjøre et legitimt militært mål, gjelder fortsatt prinsippene om *proporsjonalitet og forholdsregler ved angrep*. Et angrep vil være forbudt dersom den forventede sivile skaden er overdreven sammenlignet med den konkrete og direkte militære fordel som forventes å bli oppnådd.

Det er i denne sammenhengen at artikkel 58 i Tilleggsprotokoll I er viktig. Bestemmelsen pålegger partene å treffe alle gjennomførbare tiltak for å beskytte sivile og sivile objekter mot farene ved militære operasjoner. Særlig følger det av artikkel 58(b) at partene, så langt det er praktisk mulig, skal unngå å plassere militære mål i eller nær tett befolkede områder. Det må imidlertid tas hensyn til at artikkel 58 bare pålegger partene å treffe tiltak som er praktisk gjennomførbare («to the maximum extent feasible»). Bestemmelsen innebærer derfor ikke et absolutt forbud mot å etablere eller videreutvikle anlegg med militær betydning i byområder.

Spørsmålet blir derfor ikke bare om anlegget kan kvalifisere som et militært mål, men også om myndighetene i tilstrekkelig grad har vurdert det og om de gjennomfører praktiske tiltak for å redusere risikoen for den sivile befolkningen.

- Vår konklusjon er derfor at *Harstad kommune bør utrede spørsmålet nærmere før beslutning treffes*, herunder kartlegge anleggets militære betydning før og etter videreutviklingen, befolkningstetthet og sivil infrastruktur i området, samt mulige alternative løsninger som kan redusere den sivile risikoen. En slik utredning vil bidra til et bedre beslutningsgrunnlag og være i tråd med Norges folkerettslige forpliktelser.
- Når det gjelder de folkerettslige forpliktelsene, kan det være verdt å understreke at utredningen ikke skal ta utgangspunkt i spørsmålet om stater eller ikke-statlige aktører som Norge kan tenkes å komme i konflikt med, faktisk følger folkeretten. Vi kan ikke vite om slike aktører i fremtiden vil foreta en reell vurdering av om målene de angriper er lovlige og om proporsjonalitetsprinsippet er oppfylt, men det er uansett ikke avgjørende. Det springende punktet er hvilke forpliktelser Norge har etter IHR. Norske myndigheter er forpliktet til å overholde slike forpliktelser, ettersom Norge har ratifisert de relevante internasjonale traktatene og må følge den internasjonale sedvaneretten.
- Norge er dessuten blant de statene som sterkest understreker betydningen av å overholde folkeretten. Andre staters vilje til å gjøre det samme avhenger av flere faktorer. Statene ser ofte hen til hva andre stater sier og gjør. Vi mener derfor at norsk overholdelse av folkerettslige forpliktelser – både i freds- og krigstid – er en viktig innsatsfaktor for å øke den

generelle respekten for disse forpliktelsene. Norske myndigheter bør sørge for at politikk og ulike tiltak ligger godt innenfor kravene, heller enn å bevege seg i en gråsonesone.

IHRs tre hovedregler og kriteriene for militære mål

IHR bygger på tre hovedregler.

Den første er det sedvanerettslige *distinksjonsprinsippet*, som forplikter partene i en væpnet konflikt til enhver tid å skille mellom sivile og kombattanter (stridende) samt mellom sivile objekter og militære mål.

Den andre regelen er *proporsjonalitetsprinsippet*. Selv når et angrep er rettet mot et lovlig militært mål, kan det likevel være ulovlig dersom det må antas å forårsake tilfeldige sivile tap eller skade på sivile objekter som er uforholdsmessig store sammenlignet med den forventede konkrete og direkte militære fordel.

Den tredje regelen er plikten til å iaktta *forholdsregler* ved angrep. Selv når kravene til distinksjon og proporsjonalitet er oppfylt, må den angripende parten treffe alle mulige forholdsregler for å unngå, eller i det minste begrense, tilfeldig tap av sivile liv, skade på sivile og skade på sivile objekter.⁴

For å besvare spørsmålet om dokkhallen er et lovlig mål, er det nødvendig å se nærmere på kriteriene for slike mål. Definisjonen av hvilke objekter som lovlig kan angripes er sentral, ettersom lovligheten av et angrep *først og fremst* beror på om det aktuelle objektet kan anses som et militært mål.

Angrep mot lovlige mål har imidlertid ofte direkte konsekvenser for sivile som kan befinne seg i eller rundt slike mål, eller som kan være avhengige av dem. Distinksjonsprinsippet krever at partene i en væpnet konflikt til enhver tid skiller mellom sivile objekter og militære mål. Sivile objekter nyter beskyttelse mot angrep, *med mindre* de blir militære mål.

Et objekt blir ikke et militært mål i kraft av sin iboende natur alene, men snarere gjennom sin bruk eller mulige bruk til støtte for militære operasjoner. Et objekts rettslige status avhenger derfor ikke bare av dets fysiske egenskaper, men også av hvilken funksjon det har i konteksten av den væpnede konflikten.

I henhold til humanitær rett kan angrep kun rettes mot militære mål. Sivile objekter er beskyttet, og enkelte kategorier av sivile objekter nyter særskilt beskyttelse. Det gjelder blant annet sykehus, ambulanser, historiske monumenter, religiøse bygninger, objekter som er nødvendige for sivilbefolkningens overlevelse, installasjoner som inneholder farlige krefter, humanitære installasjoner og demilitariserte soner. Sivile objekter kan imidlertid miste sin beskyttelse og likevel bli lovlige mål dersom og så lenge de oppfyller kriteriene for slike mål. Selv noen av objektene som nyter særskilt beskyttelse kan bli lovlige mål hvis de inngår i militære operasjoner.

Fordi objekter kan bidra til militær virksomhet på mange ulike måter, har det ikke vært mulig å utarbeide en uttømmende liste over militære mål. Selv om en slik liste ville ha lettet den praktiske

⁴ <https://casebook.icrc.org/highlight/targeting-under-international-humanitarian-law>

anvendelsen av humanitærretten, krever mangfoldet av militære situasjoner en mer fleksibel tilnærming.⁵

De fleste definisjoner er derfor generelle, men inneholder gjerne en liste med konkrete eksempler.

Artikkel 52(2) i Tilleggsprotokoll I, som anses å gjenspeile folkerettslig sedvanerett (CIHR-regel 7-9), gir en autoritativ definisjon av et militært mål. Denne bestemmelsen suppleres av artikkel 52(3), som krever at det i tvilstilfeller skal legges til grunn at objekter *som normalt* er bestemt for sivile formål, ikke yter et effektivt bidrag til militær virksomhet, og at de derfor ikke utgjør militære mål.

I henhold til artikkel 52(2) kvalifiserer et objekt som et militært mål bare dersom to vilkår begge er oppfylt. For det første må objektet gi et *effektivt bidrag til fiendens militære kapasitet eller innsats*. Dette illustreres ved objektets *art, beliggenhet, formål eller bruk*, noe som tydeliggjør at militære mål ikke er begrenset til objekter som i sin natur er militære.

For det andre må *ødeleggelsen, erobringen eller nøytraliseringen av objektet gi den andre parten en klar militær fordel*. Ved å karakterisere bidraget som «effektivt» og fordelen som «klar», slik det fremgår av artikkel 52(2) i Protokoll I, forsøkes det å unngå en for vid tolkning av hva som utgjør et militært mål. Dette utelukker objekter hvis tilknytning til militær virksomhet kun er indirekte, spekulativ eller fjern, samt fordeler som er hypotetiske snarere enn konkrete. Uten denne begrensningen ville avgrensningen til «militære» mål lett kunne undergraves.⁶

Begge vilkår må være oppfylt «under de rådende omstendigheter *på det aktuelle tidspunktet*». Uten denne avgrensningen til den faktiske situasjonen ville distinksjonsprinsippet blitt uthullet, ettersom ethvert objekt, ved mulige fremtidige endringer, kunne blitt et militært mål. Lovligheten av et angrep må derfor vurderes på grunnlag av den informasjonen og de omstendighetene som rimeligvis var tilgjengelige på tidspunktet da beslutningen om å angripe ble tatt.

Et mål er følgelig militært etter Protokoll I dersom det yter et effektivt bidrag til militær virksomhet.

Effektbasert tilnærming

Denne definisjonen har gitt opphav til debatt i forbindelse med såkalt *effektbasert tilnærming* («effects-based targeting»), der det ønskede militære utfallet oppnås ved å angripe bestemte forbindelser, knutepunkter eller objekter i et bredere system. Ut fra dette perspektivet anses fienden som et system, og mål som i bredere forstand opprettholder en motparts politiske, økonomiske eller militære kapasitet kan anses som mer verdifulle enn mål som er direkte involvert i stridshandlinger.

Kraftverk og -nett gir et nyttig eksempel. I industrialiserte samfunn er elektrisitet uunnværlig for sivil infrastruktur, herunder vannforsyning, helsevesen og kommunikasjon. Samtidig kan det samme kraftnettet også understøtte militærindustrien, kommando- og kontrollsystemer eller andre militære funksjoner. I et integrert kraftnett forsyner alle stasjonene både sivile og militære brukere med strøm.

⁵ Sassòli Marco, *Legitimate targets of attacks under international humanitarian law*, Program on Humanitarian Policy and Conflict Research at Harvard University, 1-10.

⁶ Ibid.

På tilsvarende vis tjener informasjons- og kommunikasjonsteknologi ofte både sivile og militære formål, ettersom utviklingen av datamaskinvare og programvare kan være avgjørende for militære formål.

Når visse objekter benyttes til både militære og sivile formål, betegnes de som objekter med dobbeltbruksformål («dual-use objects»), og det kan hevdes at selv sekundær militær bruk gjør dem til militære mål.

Selv om et mål har både sivil og militær bruk, kan det likevel være ulovlig å angripe det hvis angrepet skader sivile mer enn det som kan forsvares ut fra den militære nytten (proporsjonalitetsprinsippet).

Debatten om effektbasert målutvelgelse ble særlig relevant under NATOs luftkampanje mot Serbia knyttet til konflikten i Kosovo på slutten av 1990-tallet. NATO inkluderte enkelte departementer blant sine lovlige militære mål, selv der deres direkte bidrag til militær virksomhet var omstridt. Angrepet på radio- og TV-stasjonen i Beograd ble av enkelte begrunnet med at senderne var integrert i det militære kommunikasjonsnettverket, mens andre, herunder offisielle NATO-uttalelser, generelt viste til medier som lovlige mål. Det ble anført at målene utgjorde en vesentlig del av regimets propagandaapparat. En del juridisk litteratur hevder at i det minste er medier som oppfordrer til krigsforbrytelser eller andre internasjonale forbrytelser lovlige mål. En annen tilnærming tilsier at alt som brukes til å forlenge krigen er et militært mål.⁷

Det internasjonale straffetribunalet for det tidligere Jugoslavia (ICTY) redegjorde for folkerettens prinsipper på dette punktet i sin uttalelse om NATOs bombing av de serbiske fjernsyns- og radioanleggene. Tribunalet fastslo at sivile og sivile objekter ikke er lovlige militære mål. Det understreket at selv om media kan spre propaganda, gjør ikke dette deres anlegg til lovlige mål. Men dersom et kringkastingsanlegg *utelukkende* brukes til å oppfordre til hat og spre propaganda, kan ødeleggelsen av det være berettiget.⁸

Kravet om at et objekt skal yte et effektivt bidrag til militær virksomhet må vurderes på grunnlag av de omstendighetene som forelår på angrepsstidspunktet. Ren spekulasjon om et objekts mulige fremtidige militære bruk er ikke tilstrekkelig til å frata det beskyttelse. En tiltenkt fremtidig bruk kan være tilstrekkelig, men en rent mulig fremtidig bruk er det ikke.

Et sivilt kraftnett kan i fremtiden brukes til militære formål, selv der det finnes et separat militært nett. Fabrikker som produserer landbruksmaskiner eller leker, kan bygges om til stridsvogn- eller ammunisjonsfabrikker. Hvorvidt veier, broer, jernbaner, havner eller andre kommunikasjonslinjer lovlig kan angripes, avhenger imidlertid av deres rolle i militære operasjoner på det aktuelle tidspunktet.

IHR anvendt på planene om en dokkhal i Harstad

Gitt at verftet i Harstad er i stand til å gjennomføre reparasjon av fartøy som benyttes i militære operasjoner, kan det anses som et *viktig strategisk objekt*. I den utstrekning det yter et effektivt

⁷ Ibid.

⁸ ICTY, *Final Report to the Prosecutor by the Committee Established to Review the NATO Bombing Campaign against the Federal Republic of Yugoslavia*, 8 June 2000, paras. 47, 55, 74, and 76.

bidrag til militær virksomhet, og dets ødeleggelse, erobring eller nøytralisering vil gi en klar militær fordel, vil det trolig kvalifisere som et militært mål etter artikkel 52(2) i Tilleggsprotokoll I.

Det bør imidlertid bemerkes at slik objektet allerede eksisterer i dag, kan det være et lovlig mål dersom det bidrar til å opprettholde militær kapasitet. Den planlagte dokkhallen og samarbeidet med marinen og forsvarsindustrien gjelder videreutvikling av et eksisterende anlegg, ikke etablering av et nytt. I tilfelle av væpnet konflikt kan anlegget allerede oppfylle kriteriene for å være et militært mål. Den foreslåtte utviklingen kan øke anleggets militære betydning, men den skaper ikke nødvendigvis en *ny risiko* for at anlegget blir et lovlig mål, ettersom denne risikoen allerede kan foreligge under de nåværende omstendighetene. *Det er verftets rolle i å opprettholde militær kapasitet som til syvende og sist avgjør om det er et lovlig mål.*

Et sentralt hensyn er tilstedeværelsen av sivile objekter i nærheten av verftet. Selv om nærheten til sivile objekter ikke endrer anleggets klassifisering som et militært mål, er den av stor betydning for lovligheten av et eventuelt angrep rettet mot det. Ethvert angrep må oppfylle ikke bare distinksjonsprinsippet, men også proporsjonalitetsprinsippet. Følgelig kan et angrep være ulovlig dersom den forventede tilfeldige skaden på sivile eller sivile objekter ville være uforholdsmessig stor sammenlignet med den forventede konkrete og direkte militære fordel.

Men det betyr ikke at IHR tillater statene å legge militære mål nær sivile objekter, slik at sivile objekter blir ulovlige å angripe på grunn av proporsjonalitetsprinsippet. Tvert imot pålegger artikkel 58 i Tilleggsprotokoll I statene, *i størst mulig utstrekning*, å treffe forholdsregler for å beskytte sivilbefolkningen, den enkelte sivile og sivile objekter under deres kontroll mot farer som følger av militære operasjoner. Dette omfatter, der det er praktisk mulig, å unngå at sivile objekter plasseres i nærheten av militære mål, samt å iverksette andre tiltak for å begrense risikoen for sivile ved et eventuelt angrep.

Ifølge Den internasjonale Røde Kors-komiteens (ICRC) kommentar til artikkel 58 må lokalisering og andre tiltak iverksettes «allerede i fredstid».⁹

Det bør derfor vurderes nøye om byggingen av dokkhallen øker sannsynligheten for, omfanget av eller alvorlighetsgraden av et fremtidig angrep, og dermed også risikoen for sivile i nærheten.

Til sammenligning kan man se hen til artikkel 8(1)(a) i Haagkonvensjonen av 1954 om beskyttelse av kulturverdier i tilfelle av væpnet konflikt. Bestemmelsen fastsetter at kulturverdier som er underlagt særskilt beskyttelse, skal befinne seg *i tilstrekkelig avstand fra ethvert viktig militært mål som utgjør et sårbart punkt, for eksempel en flyplass, en kringkastingsstasjon, et anlegg som utfører arbeid av betydning for det nasjonale forsvar, en havn eller en jernbanestasjon av betydning, eller en hovedforbindelseslinje.*

⁹ <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/api-1977/article-58/commentary/1987>. Det heter videre i kommentaren: «Some of these measures have a preventive or precautionary character since they are concerned with preventing the construction of certain buildings in particular places, or removing objectives from an area where such buildings are located, or otherwise separating the population and their homes from dangerous places. For that matter, as stated above, it is in their own interest that States should take such measures.»

Formålet med bestemmelsen er å sikre at særskilt beskyttede kulturverdier holdes unna ethvert sted som kan bli et militært mål, ettersom det ville være umulig å flytte dem under en pågående konflikt. Selv om artikkelen omhandler kulturverdier, kan det hevdes at tilsvarende forholdsregler bør gjelde for rent sivile objekter, som skoler, hoteller og sivile boliger.

På denne bakgrunnen mener vi at hovedprinsippene i IHR og kriteriene for militære mål tilsier at den planlagte dokkhallen, som er ment å gjøre dokken i stand til å bidra til vedlikehold (og muligens oppgradering) av militære fartøyer og dermed sikre eller øke militær kapasitet, tilsier at det er behov for en nærmere utredning av om plasseringen i eller nær Harstad sentrum vil være i strid med Norges IHR-forpliktelser. Et viktig spørsmål i en slik utredning vil være om det finnes alternativer der vedlikehold av fregattene kan gjøres i et mindre befolket område uten vesentlige operative ulemper.

Kontaktperson for uttalelsen er:

- Gunnar M. Ekeløve-Slydal, assisterende generalsekretær, Den norske Helsingforskomité.
Mobil: +47 95210307; epost: ges@nhc.no