

Anmeldelse:

Danske FN-soldater uden detaljeret mandat

Af Henrik Døcker

En vægtig bog, der er redigeret af to kyndige folkeretseksperter, og som med sine mange informationer og argumenter lægger op til en større diskussion om det rigtige grundlag for dansk krigsdeltagelse i fremtiden.

Peter Vedel Kessing & Andreas Laursen (red.): **Robust mandat**. DJØF Forlag 2016, 488 s.

Der er regler nok i krigens folkeret til overordnet at regulere hvad stater må og ikke må, når de har sendt soldater ud i FN-missioner. Længe har forsvaret imidlertid efterlyst et tydeligt mandat. Nogle måneder efter udgivelsen af denne bog kom så den længe ventede militærmanual, som giver retningslinjer for, hvordan danske militærstyrker skal forholde sig i krig og ikke mindst, hvis de atter skulle blive tvunget til at tage fanger.

Som sådan kunne man godt opfatte denne store bog, redigeret af to kyndige folkeretseksperter, seniorforsker Peter Vedel Kessing og senioranklager Andreas Laursen, som en kraftig opfordring til re-



geringen om at udsende denne manual, der tidligere havde været sendt til høring i en foreløbig udgave, i endelig form.

14 eksperter, 13 jurister og en statskundskabsmand, belyser i Robust mandat de mange delvis uafklarede aspekter af emnet. Det kan undre, at begrebet krig nu atter optræder blandt folkeretsfolkene, eftersom det er en del år siden,

Henrik Døcker er journalist og forfatter med international politik og ret, herunder menneskerettigheder, som speciale. Har bl. a. udgivet Menneskeret i Europa - beskyttelsessystemet i Strasbourg (2003) og Den skrøbelige fred - Retsstaten og det internationale samfund (2012).

at det blev doceret, at væbnet konflikt nu om dage dækker dette begreb – og det i en sådan grad, at man i stikordsregistre til folkeretsbøger måtte lede forgæves efter ordet 'krig'.

Der er flere andre uklarheder og – efter min mening – ulogiske betegnelser i omløb, om man så må sige. Det tjener til at skabe misforståelse, når FN's folkeretskommission (forkortet ILC) i denne bog konsekvent kaldes 'FN's lovkommission', eftersom dette FN-organ ingenlunde skaber nationale love.

En ny udgave af den militære straffelov fra 2005 taler konsekvent om 'væbnet konflikt', og den gælder i alle situationer, hvor danske styrker deltager i kamphandlinger – uanset om det er mod en anden stats styrker eller mod en ikke-statslig modstander, herunder altså også hvis der er tale om en borgerkrig.

Staters forpligtelser

Folketinget har – som bogen oplyser – truffet ca. 50 beslutninger om at udsende danske militærstyrker til udlandet. Disse skal overholde menneskerettighederne, uanset om der er fred eller krig, hvad det er værd at bemærke, eftersom den humane folkeret (også kaldet krigens folkeret) i princippet gælder i krigssituationer – med en række rettigheder og pligter, der så at sige 'tager over' og ikke nødvendigvis er i overensstemmelse med menneskerettighederne.

At staters forpligtelser efter FN's og Europarådets menneskerettighedskonventioner også undertiden gælder uden for staternes eget territorium er blevet fastslået både af Den Internationale Domstol og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Men flere stater har her meldt helt fra – således har USA og Australien taget afstand fra denne så-

kaldte ekstraterritorialitet. Storbritannien er af Menneskerettighedsdomstolen blevet dømt til at betale erstatning, efter at britiske styrker som myndighed i det sydøstlige Irak i 2003 havde dræbt fem civile irakere.

Bogen gør opmærksom på, at det er 'et anerkendt menneskeretsprincip', at en stat ikke må udlevere personer, som den har i sin varetægt, til en anden stat, hvis der er reel risiko for, at vedkommende vil blive udsat for tortur. Et emne, der – uden at jeg har kunnet finde en henvisning hertil i bogen – for danske domstole har været genstand for en sag, som på 23 irakeres vegne er rejst mod den danske stat. Irakerne blev i 2004 udleveret til egne myndigheder, som torterede og nedværdigede dem. Omdrejningspunktet her er Danmarks forpligtelser efter den internationale anti-torturkonvention.

Efter at den britiske højesteret i 2012 havde forbudt fangeoverdragelser til afghanske myndigheder, holdt britiske styrker op med det. Det skabte siden problemer, at styrkerne så tilbageholdt afghanere i over et år, fordi de ikke vidste, hvad de skulle stille op med dem. På den anden side indeholder den humane folkeret ikke noget generelt forbud mod frihedsberøvelse.

En krigsførende part må således godt internere civile fra modstanderen som led i krigsførelsen.

Pirater

Et kapitel er helliget 'håndtering af pirater', idet der tænkes på dem, der i flere år huserede i Aden-bugten. Og det er da ganske interessant at læse om den langvarige bekæmpelse af de mange angreb på alverdens skibe, herunder danske (som der er skrevet bøger om).

Det kan gyse i én, når man læser, at der

i 2011 fandt 237 piratangreb sted, og at 28 skibe blev kapret ved Somalia. Men det kan undre, at der ikke er medtaget nyere statistik, for allerede i 2013 faldt antallet af kapringer eller forsøg herpå drastisk i Aden-bugten, og 2015 var dette fænomen her så godt som væk.

Det er da godt, at allehånde internationale bestræbelser, herunder indsættelse af bevæbnede vagter på skibene, har reduceret pirateriet ud for Somalia, men mere end mærkeligt at kapitlet ikke har en nutidshistorisk afslutning!

Folketingets og regeringens ansvar

Danmarks seneste udsendelse af soldater til en FN-mission, nemlig den i Mali kaldet MINUSMA, hviler på en resolution fra FN's sikkerhedsråd. Denne nævner tydeligt såvel menneskerettighederne som den humanitære folkeret som sit grundlag. *Robust mandat* finder det i denne forbindelse nyttigt, om Folketingets beslutninger om at indsætte militær og ressourcer uden for landets grænser var mere udtømmende med en præcis opregning af såvel dansk lovgivning som de folkeretlige forpligtelser.

Dertil om der er tale om en international eller en ikke-international væbnet konflikt (sidstnævnte ofte benævnt borgerkrig). Det ville nemlig muliggøre en mere effektiv monitorering af, hvorvidt en dansk militær indsats lever op til den humanitære folkerets og menneskerettens krav.

Stort set alle væbnede konflikter nu om dage er dog af ikke-international karakter. Når folketingsbeslutningerne er meget generelle, vil der – som bogen beskriver det – typisk ske det, at Forsvarets Auditørkorps og dansk militær påtager sig et ansvar og anlægger egne fortolkninger.

Men dette ansvar bør retteligen tages af Folketinget og regeringen, dvs. være tilkendegivet *expressis verbis*, når beslutningen om et militært bidrag træffes.

Bogen stiller spørgsmål ved at oprettholde en særskilt dansk lovgivning for militæret, herunder den militære retspleje- og straffelov.

Som et væsentlig argument for at lade hele feltet dække af den civile anklagemyndighed og lovgivning anføres det dobbelte ansvar, som forsvarsministeren har for både det militære forsvar og Forsvarets Auditørkorps. Risikoen for, at forsvaret kommer til at undersøge sig selv, kan ikke uden videre afvises, hedder det. Den militærjuridiske rådgiverordning er nemlig fagligt forankret hos generalauditøren, og på den baggrund nyder de militære auditører ikke tiltrækkelig uafhængighed af forsvaret.

Det giver på denne baggrund god mening, at bogen slutter med en henstilling om, at den kommende militærmanual kunne introducere, at regeringen og/eller Folketinget etablerer en monitoringsmekanisme, som vil kunne overvåge Danmarks folkeretlige forpligtelser, herunder den humanitære folkeret, ikke mindst når dansk styrker skal operere uden for Danmarks grænser.

Men guderne skal vide, at emnefeltet er svært at overskue, hvad denne ordrige bog bevidner. Der er mange overlapninger mellem de forskellige kapitler, megen regelbeskrivelse, og kun et beskedent antal sider med regelanvendelse, herunder referencer til retsafgørelser af militærjuridisk art.

Når man hører, at militærmanualen vil blive på omkring 400 sider, kan man godt få medlidenhed med en hvilken som helst militær befalingsmand i en prekær krigsfangesituation.

Det rigtige grundlag

Med sine mange informationer og argumenter lægger denne vægtige bog op til en større diskussion om det rigtige grundlag for dansk krigsdeltagelse i fremtiden. Folketinget synes at have behov for uafhængig rådgivning i sådanne vigtige situationer. Beslutninger om dansk krigsdeltagelse, fx i Kosovo og Irak, blev taget hurtigt og på et ret så overordnet grundlag. Bemyndigelserne til forsvaret har været upræcise uden nærmere angivelse af hvilke folkeretlige forpligtelser, der skal overholdes.

Domstolene har udvist tilbageholden-

hed med at prøve retsgrundlaget for de militære operationer, og ja, den uafhængige kommission, som skulle undersøge dansk deltagelse i Afghanistan og Irak, blev lukket ned af en regering, der ikke havde nedsat den.

Behovet for nyskabelser synes evident. Det drejer sig om at forebygge, at Danmark efter kommende krigsindsatser i udlandet roder sig ind i politiske bataljer, der trækker en kølvandsstribe af mistillid til vores evne til at forstå og fortolke folkeretten og FN-pagtens krav.

○ ○ ○