

Anders Henriksen

Principper for pragmatisme

Perspektiver for forsvarets brug
af private militære firmaer

Dansk Institut
for Militære Studier



November 2008

Abstract

Det danske forsvar mangler soldater. Det er derfor nærliggende at overveje, om forsvaret kan optimere anvendelsen af de eksisterende soldater ved at få andre aktører til at løse endnu flere af de opgaver, som det ikke forudsætter, at man er soldat for at løse. Og sådanne overvejelser er da også for tiden i gang i det danske forsvar. En mulighed er at lade private militære firmaer løse flere opgaver for forsvaret. Denne rapport konkluderer hverken, at det danske forsvar uden videre kan privatisere flere militære ydelser, eller at forsvaret bør holde sig fra yderligere privatisering. Rapporten opregner i stedet en række af de fordele og ulemper – og mest presserende folkeretlige problemer – der kan være forbundet med at lade private militære firmaer hjælpe det danske forsvar under internationale operationer. Rapporten giver endvidere en række bud på, hvorledes man kan forsøge at imødegå de ulemper, der er forbundet med privatiseringen af militære ydelser. Rapporten er i den forbindelse bygget på den grundlæggende antagelse, at Danmark også efter en eventuel privatisering af en konkret militær ydelse skal være i stand til at levere økonomisk forsvarlige militære ydelser, der fungerer, som de skal, og leveres i henhold til betryggende politiske processer og i overensstemmelse med danske værdier og normer.

The Danish Armed Forces are in need of soldiers. For that reason it is natural to consider whether or not the Defense can make better use of the existing soldiers by making other actors do the jobs that don't necessarily have to be done by soldiers. And such considerations are currently on-going in the Defense. One option is to let private military companies fulfill more tasks. The report neither concludes that the Defense can just privatize more military tasks, nor that the Defense should refrain from further privatization. Instead the report lists a number of advantages and disadvantages – and the most pressing international legal issues – that are associated with letting private military companies aid the Defense in international operations. Furthermore, the report makes some suggestions as to how it is possible to mitigate some of the disadvantages that flow from the privatization of military tasks. To that end the report works on the assumption that after having privatized a specific military task, Denmark must still be able to provide military services that are economically sound and that are decided on the basis of reliable political processes and delivered in accordance with Danish values and norms.

Dansk Institut for Militære Studier er en uafhængig forskningsinstitution, hvis formål er at kortlægge, analysere og debattere de valg, som dansk forsvar står overfor i en globaliseret verden.

Denne rapport er baseret på forfatterens egen forskning, og dens konklusioner er således udelukkende udtryk for forfatterens egne holdninger.

Copyright © Dansk Institut for Militære Studier og forfatteren, 2008.

Rapporten kan hentes på www.difms.dk

Anbefalinger

Denne rapport illustrerer, at det interessante spørgsmål for det danske forsvar lige nu ikke er, om forsvaret *skal* gøre brug af private militære firmaer, men i stedet *i hvilket omfang* dette skal ske. På baggrund af den aktuelle personelmangel i forsvaret er det nærliggende, at man på det politiske niveau nu gør sig reelle overvejelser om fordelene og ulemperne ved yderligere privatisering. Til brug for disse overvejelser opstilles der i denne rapport følgende anbefalinger.

1. Indledningsvis anbefales det, at man på det **politiske niveau** tager principiel stilling til, hvilke militære ydelser man er villig til at privatisere, og hvilke man ikke er. Det anbefales i den forbindelse også, at Danmark tager ved lære af de amerikanske erfaringer på området og derfor ikke nøjes med at overveje, hvilke militære ydelser der *kan* privatiseres, men nok så vigtigt hvilke ydelser der *bør* privatiseres.
2. For det andet anbefales det, at forsvaret forsøger at imødegå de **praktiske ulemper**, der kan være forbundet med privatisering af militære ydelser. Det anbefales derfor *generelt*, at forsvaret alene indgår kontrakter med firmaer, der kan levere militære ydelser på et økonomisk forsvarligt grundlag og i overensstemmelse med forsvarets værdier og normer. Mere *konkret* anbefales det, at forsvaret gør sig særdeles umage ved udvælgelsen af det konkrete private firma og ved udfærdigelsen af kontrakten og får indføjet nødvendige bestemmelser om forsyningssikkerhed, monitorering, sanktionering og eventuel erstatning, samt at de indgåede kontrakter gøres tilgængelige for folketingspolitikkerne, eventuelt i form af orientering af medlemmerne af Forsvarsudvalget eller ved oprettelsen af et egentligt monitoreringsorgan. Det anbefales også, at man både på det politiske og militære niveau er opmærksom på, om private interesser kan påvirke beslutningsprocesserne omkring leveringen af militære ydelser, ligesom det anbefales, at forsvaret sørger for at holde de privatansatte personer, der leverer de militære

ydelser for forsvaret, under opsyn, herunder sikrer sig, at disse personer kan retsforfølges for eventuelle forbrydelser, de måtte begå som led i leveringen af de militære ydelser. Endelig anbefales det, at forsvaret er særlig opmærksomt på de problemstillinger, der kan være forbundet med leverandørers brug af underleverandører.

3. For det tredje anbefales det, at forsvaret tager de **etiske ulemper**, der kan være forbundet med privatiseringen af militære ydelser, alvorligt. Det anbefales derfor konkret, at forsvaret ikke udliciterer egentlige kampogeter og i videst muligt omfang benytter private danske militære firmaer. Det anbefales også, at man fra officiel dansk side tager initiativ til at knytte stærke bånd til de private militære firmaer, som man benytter.

4. For det fjerde anbefales det, at forsvaret er opmærksomt på de **folkeretlige problemstillinger** ved privatisering af militære ydelser under internationale operationer, herunder først og fremmest de problemstillinger, der er forbundet med de privatansatte personers status og Danmarks ansvar for de private personers handlinger og leverandørers brug af underleverandører.

5. For det femte anbefales det generelt, at forsvaret følger de anbefalinger, der på baggrund af det såkaldte '**Swiss Initiative**' opstilles i 'Montreux-papiret', der bl.a. opsummerer 'best practices' for stater, der gør brug af private militære firmaer.

6. Det private marked for militære ydelser og sikkerhed er i princippet et globalt marked, hvor de private firmaer let kan bevæge sig på tværs af grænserne efter behov. Nationale bestræbelser på at kontrollere og regulere de militære firmaer kan derfor i sidste ende også ende med kun at have begrænset effekt. Det anbefales derfor også for det sjette – og sidste – i denne rapport, at den danske regering tager initiativ til på **internationalt niveau** – eventuelt i FN-, EU- eller NATO-regi – at regulere det private marked for leveringen af militære ydelser.

Indholdsfortegnelse

Abstract	2
01 Indledning: Hvorfor en rapport om privatisering?	5
02 Markedet for militære ydelser	9
03 Generelle fordele ved privatisering	12
04 Generelle ulemper ved privatisering	16
05 Folkeretlige problemstillinger	23
06 Privatisering og det danske forsvar	31
07 anbefalinger	38
08 Konklusion og perspektivering	40
09 Litteratur	43
10 Noter	48

01 Indledning: Hvorfor en rapport om privatisering?

*'The best recommendation I can give Denmark if they want to contract these services, is that contract management is everything. If you guys don't do a good job setting up a decent contract and then manage that contract, you shouldn't use contractors at all.'*¹

Det danske forsvar har i de senere år haft mere end vanskeligt ved at rekruttere og fastholde tilstrækkeligt med militært personel til at løfte de operationelle internationale opgaver, som den aktivistiske danske sikkerhedspolitik fordrer.² Det fremstår efterhånden mere og mere klart, at det ikke bliver muligt for forsvaret at leve op til målsætningen i det seneste forsvarsforlig om, at man ved udgangen af 2009 skal kunne have det, der svarer til 2.000 mand i internationale operationer.³ Det danske forsvar er kort sagt spændt meget hårdt for. Personalemanglen i det danske forsvar sammenholdt med det høje internationale danske engagement og karakteren af de nye missioner har ført til, at man i forsvaret er begyndt at gøre sig overvejelser om, hvorvidt man kan friholde soldaterne for nogle af deres mangeartede opgaver, så de kan koncentrere sig om det, som de nu engang er særligt uddannet til, og som er deres profession: at tage aktivt del i væbnet kamp. For når det nu ikke er muligt at skaffe tilstrækkeligt med soldater, bør man så ikke i det mindste optimere anvendelsen af de soldater, som man trods alt *har* til rådighed? Det nærliggende spørgsmål at stille er naturligvis, om det er muligt at få andre end soldaterne til at løse nogle af de militære og civile opgaver, der ikke forudsætter, at det er soldater, der løser dem. Hvorfor bruge de alt for få soldater til at løse opgaver, som andre måske lige så godt kan løse? Dagen inden sin officielle tiltrædelse som ny forsvarschef luftede Tim Sloth Jørgensen da også den tanke, at forsvaret kunne lade private virksomheder løse nogle af de opgaver, som de danske styrker for tiden løser i Afghanistan.⁴ En tanke han også luftede i et dokumentarprogram på Danmark Radio den 5. november 2008.⁵

Der findes i dag en hel industri af private firmaer, der mod betaling løser nogle af de opgaver, som det ikke nødvendigvis forudsætter, at man er

soldat for at løse. Firmaer, der kan stå for alt fra madlavning og tøjvask til uddannelse af soldater, vedligeholdelse af avancerede våbensystemer og fysisk beskyttelse af personer eller infrastruktur.⁶ Disse private firmaer vil utvivlsomt kunne overtage nogle af de opgaver, som i dag varetages af de danske soldater, og firmaerne vil derfor umiddelbart også være i stand til at hjælpe det danske forsvar i dets øjeblikkelige personalemæssige knibe. Så bør det danske forsvar i lyset af den aktuelle personalemangel ikke bare ty til det private militære marked?

Faktisk løser private firmaer allerede i dag en række opgaver, der førhen blev løst af danske soldater, ligesom Danmark undertiden gør brug af private efterretningstjenester. Denne anvendelse af de private militære aktører er 'i overensstemmelse med forsvarets overordnede målsætning om at reducere den mængde af forsvarets personelresurser, der anvendes på støttefunktioner'⁷. Anvendelsen af private militære firmaer, der i dag hovedsageligt løser opgaver vedrørende transport og forplejning⁸, har faktisk været stigende de seneste år.⁹ På trods af de eksisterende aftaler har man imidlertid ikke indtil nu i forsvaret set noget behov for at formulere en egentlig politik for samarbejdet¹⁰, og der er derfor endnu ikke taget principiel stilling til, hvilke af forsvarets opgaver man er indstillet på at lade private firmaer udføre, og hvilke man ikke vil lade dem udføre. Som tingene forholder sig i dag, tages der nemlig i hvert enkelt tilfælde 'stilling til hensigtsmæssigheden af et eventuelt samarbejde'.¹¹ I lyset af den personalemæssige situation – og den nye forsvarschefs udmeldinger – er det imidlertid spørgsmålet, om en principiel stillingtagen ikke efterhånden er formålstjenlig.¹² I hvor høj grad bør private militære firmaer aflaste forsvaret?

Formålet med denne rapport er ikke at give et svar på dette spørgsmål. For det kan kun politikerne på Christiansborg. Formålet er i stedet at bidrage til at skabe et grundlag for at træffe den politiske beslutning. Til det formål søger rapporten at kaste lys over det private militære marked og at opregne nogle af de generelle fordele og ulemper, der kan være forbundet med udlicitering af militære ydelser under internationale operationer. Rapporten opregner også to af de mest presserende folkeretlige problemstillinger, der er forbundet med privatiseringen af militære ydelser. Denne opregning illustrerer nemlig med al tydelighed, at man på internationalt plan har haft vanskeligt ved at forholde sig til – og retligt normere – privatiseringen af militære ydelser. Endelig er formålet med rapporten at komme med konkrete anbefalinger til, hvorledes man kan komme videre i bestræbelserne på at afklare, om forsvaret bør ty til en øget privatisering af militære ydelser eller ej.

Under udarbejdelsen af rapporten er der blevet afholdt møder og foretaget interviews med repræsentanter fra det danske forsvar, det amerikanske forsvarsministerium, det amerikanske Department of Homeland Security (DHS), Internationalt Røde Kors, den amerikanske brancheforening for private firmaer på markedet for sikkerhed og militære ydelser

(International Peace Operations Association) samt en række amerikanske og danske private militære firmaer.

Først et par bemærkninger om begrænsningerne i denne rapport og om den anvendte terminologi. For det første skal det understreges, at rapporten ikke har til formål at give et samlet overblik over hele den private militære industri, og der er derfor uden tvivl også problemstillinger ved privatisering af militære ydelser, der ikke genfindes i de følgende kapitler. Rapporten fokuserer alene på de fordele og ulemper, der kan være for *den danske stat, herunder forsvaret*, ved at privatisere militære ydelser. Rapporten berører altså ikke de særlige fordele og ulemper, der måtte være forbundet med andre aktørers – såsom ikke-statslige organisationers eller private firmaers – brug af private militære firmaer, ligesom rapporten ej heller behandler forholdene i det private firma, der leverer de militære ydelser. Det skal også bemærkes, at rapporten alene fokuserer på privatisering af militære ydelser i *den type internationale operationer, som Danmark for tiden er involveret i*. Rapporten behandler derfor heller ikke de fordele og ulemper, der mere generelt kan være forbundet med udliciteringen af forsvarets opgaver, herunder forsvarets opgaver i Danmark. Rapporten tager ej heller højde for den – for tiden ikke særlig sandsynlige – situation, at Danmark involveres i en egentlig interstatslig storkrig.

Der er flere måder at kategorisere aktørerne på det private militære marked for sikkerhed og militære ydelser på. Det afgørende for denne rapports vurdering af, om en ydelse er at betragte som en 'civil' eller en 'militær' ydelse, er *ikke* karakteren af ydelsen, men derimod *den ramme, inden for hvilken den ydes*.³ Finder ydelsen sted inden for rammerne af militæret/forsvaret, er den at anse som en militær ydelse. Alternativt er den at anse som en 'civil' ydelse. Den samme ydelse – eksempelvis bevogtning af steder eller beskyttelse af personer – kan derfor principielt også være enten 'militær' eller 'civil'. Den ydelse, som en sikkerhedsvagt i et indkøbscenter i Danmark leverer, er at anse som en 'civil' ydelse, mens den samme ydelse, som en person, der bevogter en militærbase i en væbnet konflikt, leverer, er at anse som en 'militær' ydelse. Så derfor leverer kantinemedarbejderne i Camp Bastion i Afghanistan – i denne rapport i hvert fald – principielt også 'militære' ydelser. Afgørende er, om ydelsen traditionelt er blevet leveret af militæret selv.⁴ Denne rapport fokuserer på militære ydelser leveret af private militære firmaer.

Kritikere af det private marked for sikkerhed og militære ydelser benytter ofte betegnelsen 'lejesoldater' om alle de ansatte i de private firmaer. Det er muligt, at der kan være politiske grunde hertil. Men retligt kan denne betegnelse kun hæftes på personer, der opfylder en række konkrete betingelser, som de allerfærreste ansatte i moderne firmaer på markedet for sikkerhed og militære ydelser i dag opfylder. Og af den grund genfindes betegnelsen 'lejesoldater' også kun i det kapitel i rapporten, der gengiver folkeretlige problemstillinger.

Rapporten folder sig ud som følger. I kapitel 2 umiddelbart herefter vil der blive redegjort ganske kortfattet for fremkomsten af det moderne private militære marked. I kapitel 3 gengives en række af de generelle fordele, der kan være forbundet med privatisering af militære ydelser, inden der i kapitel 4 redegøres for de generelle ulemper. I kapitel 5 opregnes en række af de folkeretlige problemstillinger, der er forbundet med privatisering af militære ydelser under internationale operationer. I kapitel 6 vil blive gjort en række bemærkninger om fordelene og ulemperne og de folkeretlige problemstillinger ved privatisering i det danske forsvar, inden der i kapitel 7 opstilles en række konkrete anbefalinger til, hvordan man i Danmark kan komme videre med sine overvejelser. Afslutningsvis gøres der i kapitel 8 nogle konkluderende og perspektiverende bemærkninger.

02 Markedet for militære ydelser

Det er velkendt, at private militære firmaer i dag løser opgaver for store militære nationer med USA som det bedste eksempel. Kundekredsen for private firmaer er imidlertid langt fra begrænset hertil. En broget skare af private firmaer løser således i dag en bred vifte af sikkerhedsrelaterede og militært relaterede opgaver for en lang række store og mindre stater, diverse internationale statslige organisationer, internationale ikke-statslige organisationer (INGO'er), internationale firmaer og sågar velhavende individer. Brugen af private firmaer til løsning af militære og sikkerhedsrelaterede opgaver nåede sit foreløbige højdepunkt efter invasionen af Irak i 2003, hvor den hastigt forværrede sikkerhedssituation sammenholdt med – relativt – beskedne troppebidrag fra de deltagende stater, herunder først og fremmest USA, skabte et massivt behov for private firmaer, der først og fremmest kunne bidrage til at opretholde ro og orden og løse diverse bevogtningsopgaver.⁵ Men hvordan gik det til, at ansatte i private firmaer i praksis kom til at optræde stort set side om side med almindelige soldater?

Fremkomsten af det moderne marked for militære ydelser udspringer af en række forhold.⁶ Og som med anden privat erhvervsvirksomhed er også dette marked baseret på forholdet mellem udbud og efterspørgsel. Der har langt tilbage i historien været et privat marked for militære ydelser, og historierne om 'lejesoldater' i diverse afskygninger er både talrige og farverige. I årtierne efter Anden Verdenskrig blev private militære ydelser hovedsageligt leveret af mere eller mindre berygtede freelance-'lejesoldater', der mod betaling stillede deres arbejdskraft til rådighed for forskellige 'nye' og 'gamle' stater i Afrika.⁷ Det aktuelle og mere moderne marked for militære ydelser er imidlertid i stor udstrækning en udløber af ophøret af den kolde krig. De sikkerhedspolitiske omvæltninger sidst i 1980'erne og i starten af 1990'erne satte nemlig gang i en række bevægelser af stor betydning for udbuddet og efterspørgslen.

For så vidt angår *udbuddet* af private militære ydelser er det for det første værd at bemærke, at en lang række stater umiddelbart efter den kolde

krigs ophør gennemførte omfattende besparelser på deres forsvarsbudgetter, der resulterede i nedlæggelsen af hundreder af tusinder af statslige militære stillinger. Ønsket om en 'fredsdividende' var dermed den direkte årsag til, at et stort antal personer med omfattende militære færdigheder pludselig stod uden beskæftigelse og var på udkig efter nye udfordringer.⁸ Udbuddet af personer med militære færdigheder i denne periode blev ikke mindre af, at ophøret af apartheid i Sydafrika og den deraf følgende omstrukturering af de sydafrikanske specialstyrker i samme periode kastede et stort antal veltrænede og rutinerede sydafrikanske soldater ud i arbejdsløshed. Nogle af de mest kendte aktører på markedet for private militære ydelser – såsom nu nedlagte Executive Outcomes og Sandline – blev da også startet af personer med tilknytning til de sydafrikanske specialstyrker fra apartheidtiden.⁹ Et forhold, der i øvrigt næppe har bidraget til at skabe goodwill omkring markedet.

Ophøret af den kolde krig førte ikke kun til en eksplosion i udbuddet af personer med militære færdigheder, der ledte efter nye udfordringer, men også til en stigning i *efterspørgslen* efter netop sådanne militære færdigheder og sikkerhedsmæssig knowhow. I kølvandet på afslutningen af den kolde krig indstilledes de rivaliserende blokkes hidtidige bistand nemlig til en lang række skrøbelige stater, der nu var overladt til sig selv. I bestræbelserne på at undgå anarki og intern uro havde flere af disse stater et oplagt behov for militærfaglig bistand og rådgivning. Særlig akut blev efterspørgslen efter militære ydelser naturligvis i de – desværre alt for mange – tilfælde, hvor de ustabile staters bøn til omverdenen om hjælp blev mødt med passivitet fra det internationale samfund. Ovennævnte Executive Outcomes og Sandline lukkede således på, at anmodninger fra stater som Angola, Sierra Leone og Papua Ny Guinea om international bistand til at nedkæmpe eller i det mindste kontrollere omfattende blodige borgerkrigs-lignende tilstande blev mødt med tavshed fra internationale statslige organisationer som FN. Konfronteret med et passivt internationalt samfund havde sådanne stater reelt intet alternativ til at søge mod det private marked.

For andre stater var det ikke så meget indre spændinger men derimod ændringer i de ydre vilkår, der skabte en efterspørgsel efter militære færdigheder. Et stort antal 'nye' stater havde således i tiden efter den kolde krig behov for at opbygge eller omlægge deres forsvar for at kunne imødegå den nye sikkerhedspolitiske verdensorden og eventuelt komme i betragtning til efterfølgende optagelse i diverse internationale organisationer, såsom NATO. En betydende faktor var også, at forholdene i den private sektor i en periode med øget globalisering skabte en stadig stigende efterspørgsel efter sikkerhedsrelaterede ydelser. Den øgede ustabilitet i mange udviklingslande efter ophøret af den kolde krig førte nemlig til, at det blev stadig farligere for internationale virksomheder i den såkaldte 'extractive industry' (industrien, der udvinder mineraler og råstoffer) at drive forretning. Dersom disse virksomheder ønskede at

fortsætte deres – ofte særdeles lukrative – engagement i fjerne og urolige egne af verden, var der ofte intet alternativ til private sikkerhedsfirmaer.

To andre ting hører også med til historien om fremkomsten af det private marked for militære ydelser. For det første har den igangværende (og seneste) 'Revolution in Military Affairs' (RMA) i de seneste årtier gjort stater endnu mere afhængige af moderne teknologi, herunder først og fremmest informationsteknologi og moderne våbentechnologi.²⁰ Det forhold, at sådan teknologi i en moderne verden hovedsageligt leveres af private virksomheder, har bragt det private marked og militæret tættere sammen. For det andet fandt afslutningen på den kolde krig i vidt omfang sted i en periode med *ideologisk drevne ønsker om omfattende privatiseringer af statslige opgaver*. Særlig tydeligt gjorde dette sig gældende i USA og i Storbritannien.²¹ Som en af de førende eksperter i privatisering af sikkerhed og militære ydelser, Deborah Avant, bemærker, så blev privatisering især i denne periode:

(...) associated with comparative advantage and competition, leading to efficient and effective market responses and contrasted with staid, expensive, and backward-looking bureaucratic response. The appeal of privatization ideas both led people to see private alternatives as obvious and affected the growth of private supply.²²

Kombinationen af ønsket om at gennemføre nedskæringer i forsvarsbudgetterne og et ideologisk båret ønske om at fremme privatisering lettede i høj grad vejen for de private firmaers vej ind på markedet for militære ydelser. Der er da heller ingen tvivl om, at især det amerikanske forsvars omfattende brug af private firmaer²³ i stor udstrækning skal forstås i sammenhæng med mere grundlæggende forhold i amerikansk politisk tænkning, der i høj grad bygger på en ideologisk modstand mod et stort statsapparat og en grundlæggende tillid til det private marked og de private markedskræfter.²⁴

03 Generelle fordele ved privatisering

Baggrund

Der kan peges på en række gode grunde til, at det danske forsvar med fordel kan overveje at privatisere i hvert fald visse militære ydelser under internationale operationer. Disse fordele kan groft sagt opdeles i tre overordnede kategorier, nemlig henholdsvis strategiske, funktionelle og etiske fordele.

Strategiske fordele

Privatisering kan bidrage til at løse den militære opgave

Indledningsvis siger det nærmest sig selv, at private aktører på et overordnet plan kan bidrage til, at forsvaret bliver i stand til at løse sine militære opgaver under internationale missioner, herunder løse disse opgaver hurtigere. Jo flere der bidrager til løsningen af en militær opgave, jo hurtigere bliver den løst. Og jo hurtigere den militære opgave løses, jo hurtigere kan det internationale engagement afsluttes, og forsvaret hjemsende de udsendte styrker. Privatisering kan herved bidrage til at skabe det rum for udvikling, der er nødvendigt, for at forsvaret kan afslutte sit engagement i et konfliktområde.

Privatisering kan lette det aktuelle pres på forsvarets personel

Herudover er der ingen tvivl om, at forsvaret umiddelbart kan få løst nogle af sine aktuelle mandskabsmæssige problemer ved at ty til det private marked. For jo flere militære opgaver forsvaret kan få hjælp til at løse udefra i internationale operationer, jo mindre pres bliver der selvsagt på forsvarets eget personel, herunder først og fremmest på de udsendte soldater. Privatisering kan dermed også gøre det lettere for forsvaret at opretholde det nuværende - ambitiøse - aktivitetsniveau. I et svar til Rigsrevisionen bemærker forsvaret da også selv som en generel fordel ved brugen af private aktører, at 'mængden af ressourcer, herunder især antallet af soldater, der anvendes i en international operation, søges reduceret til et minimum, med henblik på at opgaven kan løses bedst muligt og med lavest muligt resurseforbrug.'²⁵ Som berørt i indledningen er det da også den øjeblikkelige personalemangel i forsvaret, der har affødt de aktuelle overvejelser om den øgede brug af private firmaer. Samtidig kan

soldaterne fokusere på den militære professions kerneopgaver frem for at løse mere trivielle dagligdagsopgaver.²⁶

Privatisering kan gøre forsvaret mere fleksibelt

Det er imidlertid ikke kun på kort sigt, at private firmaer kan bistå forsvaret i internationale operationer. I lyset af de mindre forudsigelige globale sikkerhedspolitiske forhold er det nemlig til stadighed vanskeligere for forsvaret at indrette sig på fremtiden.²⁷ Ved at anvende private firmaer som lejlighedsvist *supplement* til forsvarets eget faste personel ved løsningen af fremtidige uventede opgaver, vil det alt andet lige være lettere for forsvaret at reagere på fremtidige behov.²⁸ Og med visheden om, at ydelserne altid kan købes på det private marked, behøver forsvaret ikke selv bruge mandskab, materiel og penge på at opbygge bekostelige kapaciteter, som der måske kun i ringe omfang – eller slet ikke – bliver behov for i fremtiden. Kapaciteten kan bare købes (eller lejes), hvis det en dag måtte blive nødvendigt. Privatisering kan med andre ord bidrage til at gøre forsvaret mere fleksibelt i en usikker verden.²⁹ I svaret til Rigsrevisionen anfører forsvaret, at man ved at anvende 'private aktører til opgaver, der kun skal løses i forbindelse med deltagelse i internationale operationer' ikke behøver 'opbygge og vedligeholde denne specifikke kapacitet kontinuerligt i perioder, hvor Danmark ikke bidrager til internationale operationer'.

Privatisering kan være et redskab i oprørsbekæmpelse

I et fattigt landdistrikt vil tilstedeværelsen af internationale styrker i praksis kunne være med til at løfte den lokale økonomi. Og ved at ansætte lokale kan forsvaret i høj grad bidrage hertil. Særligt i de internationale missioner, der har karakter af oprørsbekæmpelse – som tilfældet var i Irak og er i Afghanistan – vil det undertiden give god mening at ansætte lokale. Skabelsen af job og generel økonomisk vækst kan nemlig bidrage til at vinde de berømte 'hearts and minds', der anses for at være en forudsætning for på sigt at kunne afslutte engagementet.³⁰ Og ved at lade lokale privatansatte – frem for forsvarets eget personel – udføre opgaver og fuldføre projekter, øges chancerne for, at der lokalt skabes en følelse af ejerskab til projekterne, der herved forhåbentligt kan få lov til at overleve også efter en eventuel afslutning af engagementet.

Privatisering kan mindske afhængigheden af andre aktører og derved lette genopbygning

En af forudsætningerne for, at det lykkes det internationale samfund at 'vinde freden' i oprørskrige, såsom i Irak og Afghanistan, er, at der kommer gang i genopbygningen og udviklingen af de berørte samfund. Erfaringerne fra Irak og Afghanistan viser desværre, at det på grund af dårlige sikkerhedsmæssige forhold kan være vanskeligt at overtale almindelige danske virksomheder og diverse ikke-statslige organisationer til at påtage sig de forskellige projekter. Og derfor kommer der også kun langsomt gang i den nødvendige genopbygning. Denne afhængighed af almindelige firmaer og ikke-statslige organisationer kan undgås, hvis forsvaret i stedet lader private firmaer med særligt speciale i at arbejde i konfliktområder

løse sikkerheds- og/eller genopbygningsopgaver. Som berørt i en nylig rapport fra Forsvarsakademiet letter den aktuelle (begrænsede) brug af private vagtfirmaer i Afghanistan da også civile medarbejderes færdien.³¹ Der findes i dag en lang række firmaer, herunder danske firmaer, der vil kunne bidrage til at få løst sikkerheds- og genopbygningsopgaver i lande som Afghanistan.³² Umiddelbart inden sin tiltræden inviterede den nuværende forsvarschef da også netop på den baggrund private virksomheder til Afghanistan.³³

Funktionelle fordele

Privatisering kan spare penge

Det er efterhånden en bekostelig affære at uddanne og servicere moderne soldater, og det giver derfor også kun begrænset økonomisk mening at lade dyrt uddannede soldater vaske tøj, skrælle kartofler eller rengøre toiletter. Det forekommer derfor åbenbart, at der undertiden kan være penge at spare ved at lade ansatte i private firmaer udføre især mere trivielle militære opgaver. Civile er ganske enkelt ofte billigere end militærets eget personel.³⁴ Især hvis de er lokale. De lavere lønninger i mindre udviklede stater, hvor forsvaret må forventes også i fremtiden at operere, kan herved komme forsvaret økonomisk til gode.

Privatisering kan give bedre militære ydelser

Til grund for enhver udlicitering af en statslig ydelse ligger en forventning om, at de frie markedskræfter i det private erhvervsliv vil være i stand til at levere et produkt, der kan konkurrere med det statslige. Konkurrencen om at levere de militære ydelser skulle således gerne føre til, at det leverede militære produkt er af en god kvalitet. Det private markeds indbyggede mekanismer sikrer altså – i teorien – umiddelbart forsvaret et produkt af en høj kvalitet.

Privatisering kan give bedre civile ydelser

Det er imidlertid ikke kun militære ydelser, som det private erhvervsliv er i stand til at levere. Undertiden løser forsvarets soldater en række opgaver, som de ikke er primært uddannet til at løse. Det er således ikke nogen hemmelighed, at genopbygningsopgaver ikke er soldaters kernekompetence, og private specialister med erfaring fra det private erhvervsliv er ofte bedre end soldater til at bygge broer, sundhedsklinikker eller skoler. Ved at ty til det private erhvervsliv vil forsvaret derfor også blive i stand til at levere bedre civile ydelser under en international operation. Som den nyligt tiltrådte forsvarschef har bemærket, så har forsvaret ganske enkelt ikke altid de nødvendige eksperter, der kan løse opgaverne i lande som Afghanistan.³⁵

Privatisering kan give forsvaret adgang til særlige ydelser

Det civile arbejdsmarked er væsentligt større og mere specialiseret end det militære, og private firmaer kan undertiden levere særligt efterspurgte ydelser, som forsvaret ikke selv kan levere. Det kan være alt fra specialuddannede mekanikere, it-specialister, tolke eller andre personer med særlige kundskaber eller lokalkendskab til særlige kapaciteter som

våbentyper og træning.³⁶ Som forsvaret selv bemærker, så kan man være nødsaget til at ty til det private marked i 'tilfælde hvor forsvaret ikke selv råder over den nødvendige kapacitet, fx fly til strategiske transporter af materiel', ligesom anvendelse af private aktører 'kan frigøre militære resurser, herunder især personel, som ikke mindst på visse specialistområder er en knap resurse'.³⁷

Etiske fordele

Privatisering kan gøre det lettere at gribe ind i urolige egne af verden

Det internationale samfund beskyldes ofte for ikke at gøre nok for at standse overgreb og drab på civile i borgerkrigshærgede stater i først og fremmest Afrika. Hvad enten man er enig i sådanne beskyldninger eller ej, er der ingen tvivl om, at en øget anvendelse af private militære firmaer i sådanne situationer vil gøre det lettere for staterne i det internationale samfund at gribe ind de steder, hvor staterne ikke selv ønsker at involvere sig selv og deres styrker.³⁸ Med relativt få midler lykkedes det eksempelvis i midten af 1990'erne for det nu nedlagte sydafrikanske firma Executive Outcomes at sætte en midlertidig stopper for omfattende drab og ødelæggelser under borgerkrigen i Sierra Leone. Og hvordan var det mon ikke gået i Rwanda, hvis FN havde takket ja til Executive Outcomes' tilbud om en hurtig intervention for at standse det forestående folkemord?³⁹ Præsidenten for den internationale brancheorganisation for private militære firmaer - International Peace Operations Association (IPOA) - har senest foreslået, at det internationale samfund skulle lade private firmaer bistå Den Afrikanske Union med at skabe sikkerhed i Darfur, Sudan, indtil der kan findes en politisk løsning på konflikten i området.⁴⁰

04 Generelle ulemper ved privatisering

Baggrund

Der kan altså være gode grunde til, at forsvaret skulle ty til det private marked for militære ydelser. Der kan imidlertid også være en række ulemper forbundet hermed. Disse ulemper falder inden for to kategorier. For det første ulemper, der har at gøre med den måde, hvorpå privatiseringen *foregår* – privatiseringen er problematisk på grund af sine *praktiske* konsekvenser. For det andet ulemper, der har at gøre med det, privatiseringen *er* – privatiseringen er *i sig selv* problematisk. I det følgende vil disse to former for ulemper blive betegnet som henholdsvis *praktiske* ulemper og *etiske* ulemper.

Praktiske ulemper

Baggrund

Deborah Avant påpeger, at hovedparten af kritikken af de praktiske konsekvenser af privatisering af sikkerhed og militære ydelser reelt er rettet mod en påstået *mangel på kontrol* med de private firmaer, og at privatiseringen derfor ofte fører til et tab af statslig kontrol. Denne form for kontrol kan ifølge Avant antage tre former. For det første en form, der har med *funktionalitet* at gøre. Spørgsmålet er her, om den privatiserede militære ydelse virker, som den skal. 'Does the military perform well or not?'⁴¹ Og får staten tilstrækkelig valuta for sine penge? Den anden form for kontrol har med *politik* at gøre. Spørgsmålet er, om den politiske kontrol med leveringen af de militære ydelser forskydes, i forhold til når staten selv leverer ydelserne. Træffes beslutninger om de militære ydelser stadig inden for de samme institutionelle rammer? Eller er disse og deres indbyggede 'checks and balances' uegnede til at kontrollere privatiseringen?⁴² Endelig for det tredje en form for kontrol, der har med *sociale normer* at gøre. Spørgsmålet bliver nu, om privatiseringen af de militære ydelser bevirker, at det bliver sværere at sikre sig, at den militære ydelse leveres i overensstemmelse med statens og samfundets almindelige normer og sociale værdier, herunder internationale standarder såsom internationale menneskerettigheder. Er der med andre ord en risiko for, at de private firmaer ikke opfører sig hensigtsmæssigt, når de leverer de militære ydelser, og at privatiseringen derfor fører til tab af social kontrol? På baggrund af denne sondring mellem kontrol af

henholdsvis funktionel, politisk og social karakter sondres der i det følgende mellem henholdsvis funktionelle, politiske og sociale ulemper.

Privatisering kan være forbundet med funktionelle ulemper

I sin analyse af konsekvenserne af privatisering af sikkerhed og militære ydelser – der bygger på 'new institutionalism'⁴³ – påpeger Avant, at privatisering af en statslig ydelse som regel fører til, at det bliver sværere for staten at kontrollere leveringen af ydelsen.⁴⁴ En stat kan nemlig ikke styre ansatte i et privat firma lige så godt, som den kan styre sine egne ansatte. Denne mangel på kontrol kan i praksis føre til forskellige funktionelle ulemper. For det første kan den manglende kontrol føre til, at *kvaliteten* af en leveret ydelse ikke er så god, som hvis staten selv leverede den. Hvis et privat militært firma eksempelvis har fået til opgave at etablere en militærlejr for forsvaret, og denne lejr ikke etableres lige så godt, som hvis forsvarets egne folk havde etableret den, har der været en funktionel ulempe forbundet ved privatiseringen af den militære ydelse. En anden funktionel ulempe kan være, at staten kommer til at betale en overpris for en privatiseret militær ydelse, fordi staten ikke selv kan styre de ansatte i det private firma så godt som statsansatte. Det er således velkendt, at det amerikanske forsvar er blevet kritiseret for, at dets beslutning om at udlicitere driften af sine oversøiske militærbaser til et privat firma – senest Kellogg Brown & Root – har betydet, at driften af baserne er blevet dyrere end nødvendigt.⁴⁵

Det forhold, at en militær ydelse leveres af andre end forsvarets eget personel, kan *i sig selv* være forbundet med funktionelle ulemper. I modsætning til forsvarets eget personel kan privatansatte personer nemlig ofte blot vælge at opsige deres stillinger og indstille leveringen af deres militære ydelser, hvis forholdene ændres, herunder hvis sikkerhedssituationen under en international mission forværres.⁴⁶ På samme måde er det vanskeligere for staten at beordre privatansatte personer at udføre andre opgaver end oprindeligt aftalt/pålagt.⁴⁷ I sit svar til Rigsrevisionen bemærker forsvaret endvidere, at det er 'en ulempe, at der i visse situationer kan være behov for at bruge militære resurser til at tilvejebringe sikkerhed for de anvendte private aktører.' Samme sted bemærker forsvaret endvidere, at erstatningen af militært personel med private aktører 'medfører begrænsninger i muligheden for at omdisponere de ellers militære resurser fra støtteopgaver til operative opgaver'. Det har eksempelvis traditionelt været således, at støttepersonel – såsom køkkenpersonale og lignende – har skullet være parate til at gribe til våben og deltage i et eventuelt forsvar af deres lejr (ud fra devisen 'every marine is a rifleman') Men hvis dette personel ikke længere udgøres af statens egne soldater, men derimod af ansatte i private firmaer uden militære færdigheder, kan der opstå problemer med at opretholde et forsvarligt niveau af sikkerhed.⁴⁸ Og det er ikke det eneste sikkerhedsproblem, der kan være forbundet med anvendelsen af private militære firmaer. For jo flere privatansatte personer, der gives adgang til 'følsomme' installationer, såsom militærbaser, eller 'følsomme' oplysninger, såsom

troppebevægelser og andre efterretninger, des større er risikoen for infiltrering og sikkerhedsbrist.⁴⁹

Endelig skal det også nævnes, at der kan være mere langsigtede funktionelle ulemper forbundet ved privatisering af militære ydelser. For det første kan der være en risiko for, at store dele af statens eget personel føler sig fristet af forholdene i de private firmaer, og at staten herved på sigt mister egnet og i forvejen hårdt tiltrængt personel til det private marked. For det andet vil der være en risiko for, at forsvaret med tiden mister evnen til selv at levere en militær ydelse, når den ikke længere leveres af forsvaret selv. Og det kan i praksis føre til, at forsvaret bliver nødt til at fortsætte engagementet med et privat firma, der leverer dårlige ydelser, at forsvaret ender i et bekosteligt afhængighedsforhold til de private leverandører af ydelsen, eller i værste fald at forsvaret bliver ude af stand til at kunne få leveret ydelsen.⁵⁰

Privatisering kan være forbundet med politiske ulemper

På samme måde som Avant konkluderer, at privatisering af en militær ydelse som regel fører til større eller mindre funktionelle ulemper, konkluderer hun også, at privatisering i praksis forskyder den politiske magtbalance. Og det gælder både inden for statens egne institutioner og i forholdet mellem staten og de private firmaer, der leverer ydelsen: 'In effect, the shift to private guardians changes who guards the guardians.'⁵¹ For så vidt angår *forholdet mellem staten og den private aktør* er det værd at være opmærksom på, at screeningen og udvælgelsen af det personel, der skal levere den militære ydelse, overgår fra staten til det private firma. Det er en politisk ulempe, fordi staten herved mister kontrol.⁵² I *det interne forhold mellem statens egne institutioner* betyder privatiseringen, at den politiske kontrol over leveringen af den militære ydelse rykkes fra de vanlige institutionelle rammer og processer, der vedrører kontrol med statens eget personel og soldater, til de anderledes processer, der vedrører udfærdigelsen og efterlevelse af kontrakter. Denne forskydning af kontrol betyder som regel, at der – ikke mindst som følge af mindre gennemsigtighed i omstændighederne omkring leveringen af den militære ydelse – sker en styrkelse af regeringsapparatet i forhold til den lovgivende forsamling – i Danmark Folketinget.⁵³

Forskydningen af kontrol kan også betyde, at private interesser finder vej til beslutningsprocesserne.⁵⁴ Og mens de traditionelle 'civil-militære relationer' er baseret på den grundantagelse, at militæret skal være varsomt med at blande sig i politiske spørgsmål, gør det samme sig ikke gældende for relationerne mellem det private militære marked og det politiske system.⁵⁵ Det er i denne forbindelse også værd at være opmærksom på, at det militære system – i modsætning til den gængse opfattelse – faktisk ofte har en tendens til at påvirke det politiske system i retning af en ikke-krigerisk politik. Som Huntington bemærker:

(...) the military man rarely favours war. He will always argue that the danger of war requires increased armaments; he will seldom argue that increased armaments make

war practical or desirable ... Accordingly, the professional military man contributes a cautious, conservative, restraining voice to the formulation of state policy. This has been his typical role in most modern states including fascist Germany, communist Russia, and democratic America. He is afraid of war. He wants to prepare for war. But he is never ready to fight a war.⁵⁶

Det militære system står her i klar modsætning til det private militære marked, der i sagens natur lever af krig og konflikt. Og derfor kan private interessers påvirkning af de politiske beslutningsprocesser i praksis vise sig at være problematiske. Avant opsummerer de politiske ulemper på denne måde:

(...) state contracts with PSCs change the process by which security policy is made, redistribute power and influence, and thus change the political control of force.⁵⁷

Privatisering kan være forbundet med sociale ulemper

Den tredje og sidste type praktiske ulemper, der kan være forbundet ved privatisering af militære ydelser, er, at privatiseringen kan føre til, at de militære ydelser ikke leveres i overensstemmelse med de samme normer og værdier for acceptabel opførsel, som hvis de var blevet leveret af statens egne soldater. Det kan med andre ord være en ulempe, hvis det private firma, der skal levere de militære ydelser, ikke opfører sig hensigtsmæssigt.⁵⁸ Uhensigtsmæssig opførsel er selvsagt altid et problem. Særligt stort bliver dette problem imidlertid, hvis de privatansatte personers opførsel underminerer formålet med den militære tilstedeværelse i et konfliktområde. En gennemgående kritik af visse privatansatte personers opførsel i især Irak og Afghanistan har således været, at disse personers tiltag for at opfylde deres kontrakt, såsom etablering af sikre rammer omkring en person under beskyttelse i form af åbning af ild på offentlige steder eller gennemførelse af konvojer under høj hastighed, undertiden vanskeliggør de internationale styrkers muligheder for at vinde lokalbefolkningens tillid og opbakning.⁵⁹ De privatansatte personer arbejder så at sige for deres klienter – ikke for at vinde 'hearts and minds'.⁶⁰

Der kan være mange grunde til, at der er en risiko for, at et privat militært firma ikke overholder gældende normer for acceptabel opførsel.⁶¹ Det kan være, at de ansatte i det private firma ikke er blevet ordentlig uddannet, eller at firmaet ikke er ordentligt ledet eller ikke screener deres ansatte ordentligt og derfor har ansat personer med en tvivlsom baggrund. Det er også muligt, at manglende kontrol med de ansatte i det private militære firma, herunder manglende risiko for retsforfølgning for forbrydelser i opholdsstaten eller hjemstaten, kan friste visse ansatte i et privat firma til at opføre sig i strid med gældende regler eller normer, eller at kontrakten mellem staten og det private firma er skruet sammen på en måde, at den ligefrem skaber et incitament til uansvarlig opførsel.⁶² Særlig uheldigt vil det naturligvis være, hvis uhensigtsmæssig adfærd hos de private ansatte personer med tiden 'smitter af' på statens eget personel, i den forstand at

eksistensen af de private militære firmaer risikerer at ændre kulturen hos statens egne soldater.

Leverandørers brug af underleverandører

For både de funktionelle, politiske og sociale ulemper gælder, at disse ofte forøges, dersom en leverandør ikke selv leverer den pågældende militære ydelse, men i stedet lader underleverandører levere dem. Brugen af underleverandører gør det nemlig i sagens natur endnu vanskeligere, end det er i forvejen, for staten at sikre sig, at den leverede ydelse er af en ordentlig kvalitet, og at den leveres i henhold til ordentlige politiske processer og i henhold til statens normer og værdier for acceptabel adfærd.

Etiske ulemper

Baggrund

I modsætning til de praktiske ulemper, der kan være forbundet ved privatisering af militære ydelser, er de *etiske* ulemper helt uafhængige af praktiske fordele og ulemper ved privatisering af militære ydelser. For uanset om privatiseringen eventuelt måtte give bedre eller billigere militære ydelser eller ej, vil en beslutning om at privatisere nemlig være etisk problematisk. I det følgende er de specifikke etiske ulemper opdelt i tre undergrupper.⁶³

Privatiseringen 'billiger' krigsdeltagelse uden forbindelse til krigens 'sag'

Sarah Percy beskriver, hvordan der langt tilbage i historien er blevet set med ringeagt på private personer, der kun tager del i krig for at tjene penge.⁶⁴ Til grund herfor ligger en grundlæggende antagelse om, at krig – og deraf følgende tab af menneskeliv – i en eller anden forstand skal være knyttet til en *sag* og ikke 'blot' økonomisk vinding. For mens det anses for at være acceptabelt at tage del i krig og slå andre mennesker ihjel for en *sag*, så er og bliver det moralsk forkasteligt at gøre det samme i fraværet af en *sag*.⁶⁵ Og derfor knytter der sig nu engang en stigmatisering til enhver aktør, der tager del i krig – endsige blander sig i krig – uden at være motiveret af en *sag*. Som Percy bemærker om lejesoldater:

"The concept of attachment to a cause cuts to the heart of what we find morally problematic about mercenaries. Mercenaries are problematic because they cannot provide a plausible justification for killing; they cannot point to a cause in the service of which they fight, aside from financial gain ... Throughout history, the moral justification for killing comes from the presence of a plausible cause."⁶⁶

Denne form for etisk modstand mod privat sikkerhed blev i 1700- og 1800-tallet knyttet til nye idealer om patriotisme og forholdet mellem stat og borger. Nu kunne kun statens egne borgere – og ikke fremmede uden forbindelse til statens 'sag' – stå for forsvaret af staten. De nye tanker slog først igennem i form af republikansk ideologi i USA, hvor fremmede staters lejesoldater blev synonym med tyranni og undertrykkelse, mens 'citizen soldiers' til gengæld blev synonymt med frihed fra

undertrykkelse.⁶⁷ De nye tanker spredte sig hurtigt videre til Frankrig, hvor krig blev et anliggende for hele det franske folk, der til gengæld for deres statsborgerskab blev anset for forpligtet til at stille sig til rådighed for republikkens sikkerhed.⁶⁸ Disse nye forestillinger om forholdet mellem stat og borger, der hurtigt spredte sig, gjorde, at der blev set med ringeagt på folk, der tog del i krig alene for penge.⁶⁹ Percy opsummerer konsekvenserne af de nye tanker på denne måde:

New ideas about the relationship between states and citizens reinforced the existing notion that the use of mercenaries was immoral, and the use of mercenaries became impossible. To use foreign fighters in Europe after the nineteenth century would have undermined the entire system of military service use in all states, and challenged the underlying beliefs about how war and killing could be justified. To use mercenaries would also undermine national identity, as the willingness of citizens to fight and die for the state was one indicator of that state's success and status as a great player on the world stage.⁷⁰

Denne etiske modstand mod privatisering genfindes i en rapport fra det britiske udenrigsministerium fra 2002:

Given the values of modern society there is a natural repugnance towards those who kill (or help kill) for money ... To encourage such activity seems contrary both to our values and to the way in which we order society. In a democracy it seems natural that the state should be defended by its own citizens since it is their state.⁷¹

Privatiseringen 'billiger' private aktørers tilstedeværelse i konflikten

Den anden etiske ulempe, der kan være forbundet med privatiseringen af militære ydelser, er, at privatiseringen kan ses som en billigelse af, at ikke kun statslige aktører – men også private – har en rolle at spille i konflikter. Til grund for modstanden mod sådan billigelse ligger en forestilling om, at kun stater er berettigede til at udøve vold, og en deraf følgende bekymring over eksistensen af private aktører på det internationale marked for sikkerhed, der i kraft af deres uafhængighed principielt ikke er underlagt statslig kontrol. Private aktører forekommer nemlig umiddelbart at være mere utilregnelige og dermed også mere stabilitetstruende end statslige aktører. Som Percy anfører – igen om lejesoldater:

The international community's fear of mercenaries lies in that they are wholly independent from any constraints built into the nation-state system ... The more independent the fighter, the weaker the control of states and, potentially, the greater the threat to the stability of the international system. Mercenaries are military entrepreneurs, and in their purest form are independent contractors outside state control.⁷²

Privatiseringen gør det lettere for en stat at gå i krig

Den tredje og sidste etiske ulempe, der kan være forbundet med privatisering af militære ydelser, bunder i en bekymring for, at en stat lettere kan blive fristet til at indlede krig – og i højere grad vil være i stand til at fortsætte engagementet i en upopulær krig – hvis det ikke er statens egne borgere, men derimod udefrakommende personer, der er hvervet til

formålet, der skal sætte livet på spil i statens krige.⁷³ Som Immanuel Kant så berømt formulerede det:

If the consent of the citizens is required in order to decide that war should be declared ... nothing is more natural than that they would be very cautious in commencing such a poor game, decreeing for themselves all the calamities of war.⁷⁴

Hvis det ikke (længere) er statens egne borgere, der skal kæmpe statens krige, vil borgerne ganske enkelt være mindre interesserede i at begrænse statens krigsdeltagelse. Så ved at lade private firmaer erstatte statens egne borgere, bliver det alt andet lige også lettere for magthaverne i en stat at føre en risikabel og 'krigerisk' udenrigspolitik. Denne form for etisk betinget modstand mod privat sikkerhed bygger altså på, at befolkningens indflydelse på beslutninger om krig grundlæggende formindskes, når en stat privatiserer militære ydelser i stedet for at lade sine egne borgere levere dem.

De etiske ulemper er ikke kun knyttet til 'lejesoldater'

Det er vigtigt at forstå, at de tre ovennævnte etiske ulemper ikke kun er knyttet til de private personer, der tager direkte del i kamphandlinger - 'lejesoldater' om man vil - men i nogen grad klæber til alle private militære firmaer. For selvom den etiske afstandtagen selvsagt vil være kraftigst, jo tættere på kamphandlingerne de private personer befinder sig, er samtlige private militære firmaer nemlig principielt sårbare over for den etiske modstand mod privatisering af militære ydelser. For uanset om et privat firma leverer soldater til kamp eller 'blot' transporterer deres materiel, engagerer det sig nu engang i konflikten for at tjene penge, og ikke fordi det er motiveret af de kæmpende parters 'sag'. Og på samme måde som hvad angår traditionelle 'lejesoldater', er ingen af de private firmaer jo reelt underlagt statslig kontrol, ligesom de i praksis gør det lettere for staten at føre krig. Som Percy bemærker: 'All types of private force remain linked in the public eye.'⁷⁵

05 Folkeretlige problemstillinger

Baggrund

Fremkomsten af private militære firmaer og deres stigende involvering i internationale operationer, herunder væbnede konflikter, har blottet en underskov af nationale og internationale retlige problemstillinger, der trænger til belysning. I dette kapitel koncentrerer opmærksomheden om to af disse problemstillinger, som en stat, der udliciterer militære ydelser under internationale operationer, først og fremmest bør være opmærksom på. Det drejer sig for det første om vurderingen af, hvilken status de ansatte i de private firmaer har i tilfælde af væbnet konflikt. Og for det andet om vurderingen af, i hvor høj grad en stat, der udliciterer en militær ydelse, er ansvarlig for de handlinger, som de ansatte i det private firma foretager. Det skal understreges, at gennemgangen alene er i oversigtsform og derfor ikke gør udtømmende op med problemstillingerne. Afslutningsvis i kapitlet vil opmærksomheden blive rettet mod en række folkeretlige områder, der er særligt uklare for så vidt angår staters anvendelse af private militære firmaer under internationale operationer, og som derfor også bør være af særlig interesse for forsvaret.

Ansatte i private militære firmaers status

Baggrund

En af de første ting en stat, der udliciterer en militær ydelse til et privat firma under en væbnet konflikt, bør være opmærksom på, er, at den humanitære folkeret ikke har fokus rettet mod det private militære firma som sådan, men i stedet mod de *individuelle ansatte*.⁷⁶ Enhver person har nemlig en eller anden mere eller mindre formel status i en væbnet konflikt. Og eftersom en persons rettigheder og pligter afhænger af personens status, er identificeringen af status vigtig og *ikke* blot en detalje. En persons status afhænger af en række forhold. For det første typen af væbnet konflikt. For det andet forholdet mellem personen og en stat. Og for det tredje personens handlinger. I det følgende sondres der mellem privatansatte personers status i henholdsvis 'internationale' og 'ikke-internationale' væbnede konflikter.

Ansatte i private militære firmaers status i en 'international væbnet konflikt'

En 'international væbnet konflikt' er en realitet, når de væbnede styrker fra to eller flere stater er involveret i væbnede kamphandlinger mod hinanden.⁷⁷ Ansatte i private militære firmaer vil for det første kunne være at anse som *kombattanter*. Det vil være tilfældet, hvis de er 'medlemmer af en af de stridende parters væbnede styrker' eller 'frivillige korps, der udgør en del af de nævnte væbnede styrker'.⁷⁸ Hvorvidt det er tilfældet afhænger i praksis af, om de ansatte i det militære firma er under kommando af en person, der er ansvarlig over for en part i konflikten.⁷⁹ Det betyder, at de ansatte i et privat militært firma i praksis skal inkorporeres i en stats væbnede styrker for at opnå kombattantstatus efter denne bestemmelse.⁸⁰ Og det vil de meget sjældent være.⁸¹ De ansatte i de militære firmaer vil endvidere være at anse som 'kombattanter', hvis de er medlemmer af 'andre hjemmeværn og frivillige korps ... som tilhører en af de stridende parter'.⁸² Hertil kræves imidlertid, at personerne 1) 'står under kommando af en person, der er ansvarlig for sine undergivne', 2) 'er i besiddelse af et fast kendetegn, der er synligt på afstand', 3) 'bærer våbnene åbenlyst' og 4) 'udfører deres operationer i overensstemmelse med krigens love og sædvaner'.⁸³ Det kan ikke udelukkes, at ansatte i et privat militært firma vil kunne være i stand til at opfylde disse krav. Men det vil ikke være tilfældet ret ofte.⁸⁴

Det er vigtigt at være opmærksom på, at der i praksis både er fordele og ulemper forbundet med at opnå status af 'kombattant'. Blandt fordelene er, at en 'kombattant' er berettiget til at tage del i kamphandlingerne og ikke kan retsforfølges for de handlinger, der er i overensstemmelse med reglerne og principperne i den humanitære folkeret, som personen foretager sig i den forbindelse. En anden fordel er, at en 'kombattant' i tilfælde af tilfangetagelse er berettiget til beskyttelse som krigsfange i henhold til Tredje Geneve-konvention. Der er dog også en ganske væsentlig ulempe forbundet med status som 'kombattant'. En 'kombattant' må nemlig finde sig i, at vedkommende lovligt kan gøres til genstand for fjendens magtanvendelse.

Den humanitære folkeret anerkender, at det ikke er alle personer, der følger med en stats væbnede styrker, der nødvendigvis er medlemmer af de væbnede styrker. Konventionerne nævner eksplicit 'civile medlemmer af militære luftfartøjers besætninger, krigskorrespondenter, leverandører, medlemmer af arbejdsenheder eller af tjenestegrene, som er ansvarlige for de væbnede styrkers velfærd'.⁸⁵ Denne særlige persongruppe betegnes derfor ikke 'kombattanter' men i stedet *civile, der følger de væbnede styrker*. Det er vigtigt at være opmærksom på, at disse personer altså *ikke* er 'kombattanter', og at de derfor ikke må tage del i kamphandlingerne. Til gengæld må de heller ikke selv gøres til genstand for fjendens magtanvendelse. I lighed med 'kombattanter' er 'civile, der følger de væbnede styrker' imidlertid berettiget til status og beskyttelse som krigsfanger, hvis de tages til fange af fjenden.⁸⁶ Betingelsen for at nyde

beskyttelse som 'civile, der følger de væbnede styrker', er, at personerne er 'autoriseret af de væbnede styrker, som de følger' og til det formål er udstyret med et identitetskort.⁸⁷ En stor del af de ansatte i private firmaer, der leverer militære ydelser til soldater i en international væbnet konflikt – såsom chauffører, logistiske medarbejdere, kantinemedarbejdere osv. – vil kunne falde ind under denne personkategori og nyde beskyttelse derefter, hvis staten er opmærksom herpå. Dog er det en forudsætning, at der er en klar forbindelse mellem de privatansatte personer og de væbnede styrker, hvorfor privatansatte personer, der løser opgaver for andre dele af staten end de væbnede styrker, som det klare udgangspunkt falder udenfor.⁸⁸ Det vil derfor umiddelbart også kun være privatansatte personer, der følger med det danske forsvar – og ikke eksempelvis Udenrigsministeriet – der vil kunne opnå denne form for status.

Enhver person under en 'international væbnet konflikt' er berettiget til en status, og ansatte i private firmaer, der ikke falder ind under kategorierne 'kombattanter' eller 'civile, der følger de væbnede styrker', vil som minimum være at anse som almindelige *civile*. På samme måde som 'civile, der følger de væbnede styrker' må disse 'civile' ikke tage del i kamphandlinger, ligesom de ej heller selv må gøres til genstand for angreb. I modsætning til 'kombattanter' og 'civile, der følger de væbnede styrker' er de 'civile' imidlertid ikke beskyttede som 'krigsfanger', hvis de bliver taget til fange, men i stedet beskyttede i henhold til Fjerde Genevekonvention. Den praktiske betydning heraf er dog ikke stor, da reglerne i Fjerde Genevekonvention i stor udstrækning er identiske med reglerne i Tredje Genevekonvention.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at beskyttelsen mod at blive udsat for angreb fra fjenden for 'civile, der følger de væbnede styrker' og 'civile' ophører i det tidsrum, hvor disse personer måtte tage *direkte del i kamphandlingerne*.⁸⁹ Baggrunden herfor er simpel: Man kan ikke deltage i kamphandlinger og samtidig nyde beskyttelse mod selv at blive udsat for angreb. Ansatte i private militære firmaer risikerer derfor også i yderste konsekvens at blive slået ihjel af fjenden, hvis deres handlinger kan sidestilles med 'direkte krigsdeltagelse'. Og eftersom det jo kun er 'kombattanter', der er berettigede til at tage del i kamphandlingerne, vil de privatansatte personer i kraft af deres status som enten 'civile, der følger de væbnede styrker' eller 'civile' endvidere kunne retsforfølges for de handlinger, de måtte begå som led i deres eventuelle krigsdeltagelse. Sådanne personer bliver med andre ord at anse som såkaldte 'ulovlige' eller 'upriviligerede' kombattanter.⁹⁰

Hvilke handlinger, der udgør 'direkte deltagelse i kamphandlingerne', er desværre uklart, og det er ikke muligt at opstille en entydig definition.⁹¹ Det er derfor heller ikke muligt i praksis at opstille en udtømmende liste over, hvilke handlinger som privatansatte personer i private militære firmaer udfører, der vil være omfattet af begrebet.⁹² Sikkert er det i imidlertid, at der er forskel på at tage 'direkte del i kamphandlinger' og i al almindelig at arbejde for en part i konflikten. Det er nemlig fast antaget, at begrebet

alene omfatter adfærd, der af natur eller formål *har til hensigt* og *er egnet til* at forårsage *faktisk skade* ('actual harm') på fjendtlige styrkers personel eller materiel.⁹³ Begrebet synes altså at forudsætte en direkte kausal forbindelse mellem handlingen og en skade på fjenden på det tidspunkt, hvor handlingen blev foretaget⁹⁴, og handlinger, der kun har *indirekte forbindelse* til kamphandlingerne falder derfor udenfor.⁹⁵ Som det klare udgangspunkt tager ansatte i moderne private militære firmaer ikke 'direkte del i kamphandlinger'. Det gælder eksempelvis for de personer, der blot løser støtte- og logistikopgaver såsom transport, rengøring eller madlavning.⁹⁶ Grænsetilfælde kan imidlertid opstå. Især for så vidt angår de ansatte i private militære firmaer, der beskytter installationer, materiel og personer. For hvis disse installationer, dette materiel eller disse personer udgør lovlige militære mål – hvorved forstås 'kombattanter' eller andre personer, der 'tager direkte del i kamphandlingerne', eller mål, der 'ifølge deres natur, beliggenhed, formål eller anvendelse udgør et effektivt bidrag til en militær operation, og hvis fuldstændige eller delvise ødelæggelse, erobring eller neutralisering under de på det pågældende tidspunkt herskende omstændigheder udgør en klar militær fordel'⁹⁷ – vil de private personers beskyttelse af målet mod angreb – der har forbindelse til den væbnede konflikt og ikke bare er at anse som almindelige kriminelle handlinger – umiddelbart være at anse som 'direkte deltagelse i kamphandlinger'. Og det gælder også, selvom den ansatte i det private firma alene anvender 'defensiv' magt.⁹⁸

Det er endvidere værd at være opmærksom på, at logistisk personale, som berørt i kapitel 4, traditionelt har skullet være parat til at gribe til våben og deltage i et eventuelt forsvar af deres lejr. Dersom det logistiske personale består af ansatte i private firmaer, der ikke er at anse som 'kombattanter', kan dette føre til problemer, hvis forsvaret af lejren i praksis får karakter af 'direkte deltagelse i kamphandlingerne'.⁹⁹ På samme måde kan der opstå grænsetilfælde for så vidt angår betjening eller vedligeholdelse af militært materiel eller indsamling af efterretninger til brug for militære operationer.¹⁰⁰

Det er endelig i denne forbindelse også værd at hæfte sig ved, at enhver person, der opholder sig nær et militært mål, såsom en militærlejr, i sagens natur risikerer at blive ramt af de stridende parters magtanvendelse. Så selvom eksempelvis kokken i en militærlejr ikke selv er et lovligt militært mål, må han acceptere, at hans job og tilstedeværelse i lejren kan være forbundet med en forhøjet risiko for at blive slået ihjel.

Afslutningsvis skal det bemærkes, at den humanitære folkeret foreskriver, at *lejesoldater* ikke er berettigede til status af krigsfanger, hvis de tages til fange under en 'international væbnet konflikt'.¹⁰¹ En lejesoldat defineres som en person, der 1) 'er hvervet specielt med henblik på at deltage i kamphandlinger under en væbnet konflikt', 2) 'rent faktisk tager direkte del i kamphandlingerne', 3) 'er motiveret til at deltage i kamphandlingerne i al væsentligt ud fra ønsket om at opnå personlig vinding, og som har fået tilsagn om et vederlag', der overstiger det vanlige for tilsvarende

kombattanter i statens væbnede styrker, 4) 'hverken er statsborger hos en stridende part eller bosiddende på et territorium, der kontrolleres af en stridende part', 5) 'ikke er medlem af en stridende parts væbnede styrker' og 6) 'ikke er blevet udsendt af en stat, der ikke deltager i konflikten, til tjenstlige opgaver som medlem af dennes væbnede styrker'.¹⁰² Det skal understreges, at alle seks betingelser skal være opfyldt. Eftersom ansatte i moderne private militære firmaer som regel hverken er specielt hvervet til at deltage i en bestemt konflikt (nr. 1) eller i praksis tager direkte del i kamphandlingerne (nr. 2) og endda ofte er statsborgere i en af de stater, der er involveret i konflikten (nr. 4 og 5), er denne definition af lejesoldater i praksis så snæver, at den reelt er uden betydning for reguleringen af markedet for moderne private militære firmaer.¹⁰³ Det er endvidere værd at notere sig, at den humanitære folkeret ikke forbyder en person at være lejesoldat, ligesom det ej heller foreskrives, at en lejesoldat *aldrig* kan få status som krigsfange. Den humanitære folkeret bestemmer alene, at en 'lejesoldat' ikke har *krav* på beskyttelse som krigsfange. Det står derfor en stat frit for alligevel at lade en 'lejesoldat' opnå krigsfangestatus.

Det hører med til historien om reguleringen af 'lejesoldater', at der inden for rammerne af bl.a. FN er vedtaget en række instrumenter, der har til formål at forhindre 'lejesoldater' i at operere. Disse instrumenter – der i høj grad havde sin rod i afkoloniseringsprocesserne efter Anden Verdenskrig – nævnes ofte i politiske diskussioner af først og fremmest kritikere af den private militære industri. Retligt spiller de imidlertid ikke i praksis nogen betydende rolle.¹⁰⁴ Det skal afslutningsvis også bemærkes, at en 'lejesoldat' under ingen omstændigheder kan være helt uden beskyttelse i den humanitære folkeret. Enhver person vil nemlig altid være berettiget til beskyttelse i overensstemmelse med den humanitære folkerets minimumsgarantier, der genfindes forskellige steder i konventionerne og folkeretlig sædvane.¹⁰⁵

Ansatte i private militære firmaers status i en 'ikke-international væbnet konflikt'

En væbnet konflikt, der ikke involverer de væbnede styrker i to eller flere stater, er at anse som en 'ikke-international væbnet konflikt'. Reguleringen i den humanitære folkeret af en sådan type væbnet konflikt er sparsom¹⁰⁶, og der sondres ikke mellem henholdsvis 'kombattanter', 'civile, der følger de væbnede styrker' og 'civile'. Ej heller betegnelsen 'lejesoldater' genfindes i reguleringen af denne type væbnet konflikt. Den folkeretlige retstilstand er derfor også den, at det er i de typer af konflikter, hvor der oftest gøres brug af private militære firmaer, at der er mindst krigsretlig regulering på området. Betydningen af den manglende regulering er i praksis, at enhver person i en 'ikke-international væbnet konflikt' er beskyttet mod angreb, så længe personen ikke tager 'direkte del i kamphandlingerne'. For så vidt angår vurderingen af, hvornår det er tilfældet, henvises til gennemgangen ovenfor.

Statens ansvar for de ansatte i private militære firmaers handlinger

Selvom en stat har udliciteret militære ydelser til et privat firma, vil staten fortsat kunne være ansvarlig for de handlinger, som ansatte i det private firma foretager sig. Og det betyder bl.a., at en stat kan være forpligtet til at yde erstatning for de privatansattes handlinger. En stat kan med andre ord ikke altid 'udlicitere' sit internationale ansvar. Det fremgår – ikke overraskende – af de almindelige principper om staters ansvar for private personers handlinger, at en stat naturligvis er ansvarlig for de handlinger, som dets egne myndigheder foretager.¹⁰⁷ Dersom ansatte i et privat militært firma er at anse som *en del af en stats væbnede styrker* – hvilket som ovenfor nævnt kun sjældent vil være tilfældet – vil staten derfor også umiddelbart være ansvarlig for de ansattes handlinger.

Det forhold, at statsansvar 'udspringer af menneskelige handlinger og undladelser, der er foretaget på vegne af staten og dermed kan henregnes til denne'¹⁰⁸, betyder i princippet, at private personers handlinger som udgangspunkt ikke herudover kan henregnes til staten, og at staten følgelig ikke ifalder noget ansvar for sådanne handlinger. Der gælder dog en række vigtige undtagelser hertil, hvoraf især to er af særlig interesse for denne rapport. For det første vil en stat nemlig (fortsat) være ansvarlig, hvis private personer – såsom ansatte i et privat firma – udfører handlinger, der har karakter af *'governmental authority'*.¹⁰⁹ Til grund herfor ligger en antagelse om, at visse opgaver er så tæt forbundet med statens myndighed, at staten under alle omstændigheder vil være internationalt ansvarlig. Så hvis privatansatte udøver dansk 'governmental authority' for forsvaret, vil deres handlinger altså kunne forpligte den danske stat. Hvad der i praksis indeholdes i begrebet 'governmental authority' ligger ikke helt fast.¹¹⁰ Under internationale operationer vil det imidlertid næppe kun være den konkrete krigsførelse, der vil være dansk 'governmental authority'. Det samme vil formentlig være tilfældet for så vidt angår drift af fangelejre, afhøring af vidner med forbindelse til konflikten og idømmelse af strafferetlige sanktioner.¹¹¹

For det andet vil en stat også (fortsat) kunne ifalde et internationalt ansvar for private personers handlinger, hvis forbindelsen mellem staten og disse personer er så tæt, at *staten udsteder instruktioner til de private personer eller kan styre eller kontrollere disse*.¹¹² Så selv i de tilfælde, hvor ansatte i et privat militært firma under kontrakt med det danske forsvar hverken er at anse som danske væbnede styrker eller udøver 'governmental authority', vil Danmark kunne være ansvarlig for deres handlinger. Det er i praksis uklart, hvad der kræves af 'instruktion', for at en stat er ansvarlig for privatansatte personers handlinger.¹¹³ Omfattet vil imidlertid i hvert fald nok være de såkaldte Rules of Engagement, som en stat derfor bør være omhyggelig med at udarbejde for et privat firma.¹¹⁴ International retspraksis viser, at der skal relativt meget til, før en stat udøver tilstrækkelig 'styring' og 'kontrol' over private personer, til at

staten på den baggrund vil være bundet af disse handlinger. Det vil således kun være i de tilfælde, hvor staten udøver styring eller kontrol over de private personer på det tidspunkt, hvor de foretager de specifikke handlinger, at staten vil være bundet.¹¹⁵

Det forekommer, at et privat firma lader *underleverandører* løse nogle af de opgaver, den skal løse for en stat. Spørgsmålet er her, hvilken betydning et sådant arrangement har for statens ansvar. Hvis opgaven vedrører funktioner, der er 'governemental authority', vil staten utvivlsomt fortsat være bundet.¹¹⁶ Retstilstanden i andre situationer vil ofte være mindre klar.

Gråzoner i den folkeretlige regulering af private militære firmaer

Der er ovenfor i oversigtsform redegjort for, hvilken status ansatte i private militære firmaer kan have under væbnede konflikter, og under hvilke omstændigheder en stat, der udliciterer militære ydelser til et privat firma, vil kunne være ansvarlig for de handlinger, som de privatansatte foretager. Som gennemgangen har vist, er der ikke altid helt klarhed over retstilstanden. Der findes desværre en række områder, hvor der er endnu mindre klarhed over den folkeretlige retstilstand. Indledningsvis er det uklart, i hvor høj grad en stat er forpligtet til at sikre sig, at ansatte i et privat firma, der løser opgaver for staten, ikke begår forbrydelser under internationale operationer. Der findes ganske vist inden for menneskeretten et princip om såkaldt 'due diligence', hvorefter en stat undertiden er forpligtet til at beskytte civile mod andre personers menneskeretskrænkelser. Det er imidlertid ikke klart, i hvor høj grad en stat er bundet af sådanne 'due diligence'-forpligtelser i henhold til menneskeretten over for civile under internationale missioner i udlandet.¹¹⁷ Endnu mere uklart er det, om der findes et lignende generelt 'due diligence'-princip i den humanitære folkeret, der forpligter stater, der udliciterer militære ydelser.¹¹⁸ Det fremgår ganske vist af Genevekonventionerne, at en kontraherende stat 'forpligter sig til under alle forhold selv at overholde og drage omsorg for overholdelsen af' konventionerne.¹¹⁹ Men hvad ligger der konkret heri? Er en stat forpligtet til at sikre, at ikke bare statens egne aktører, men også *enhver* ansat i et privat militært firma, der leverer ydelser til staten – uanset om dennes handlinger kan henregnes til staten eller ej – respekterer og overholder Genevekonventionerne?¹²⁰ Er en stat altid forpligtet til at retsforfølge ansatte i private militære firmaer, der overtræder den humanitære folkeret?¹²¹ Og hvad med uddannelse og træning af ansatte i private militære firmaer? En ting er, at det umiddelbart forekommer naturligt, at en stat skal sikre sig, at privatansatte personer, der løser opgaver for staten under en væbnet konflikt, er tilstrækkeligt uddannet i den humanitære folkeret til at kunne løse deres konkrete opgave i overensstemmelse med den humanitære folkeret.¹²² Men er en stat *retligt* forpligtet hertil?

Det har i praksis vist sig at volde problemer at retsforfølge og udøve jurisdiktion over ansatte i private militære firmaer, der er mistænkt for at have begået diverse forbrydelser under internationale operationer. Det kan skyldes forhold hos den stat, der har udliciteret den militære ydelse, eller hos de lokale myndigheder i den stat, hvor de ansatte i det private firma opholder sig. I modsætning til hvad angår en stats almindelige soldater, har den stat, der har udliciteret en militær ydelse, måske ikke jurisdiktion til at kunne retsforfølge en ansat i et privat militært firma.¹²³ Eller staten har måske problemer med at danne sig et overblik over hændelsesforløbet og få sikret de beviser, der skal til for at kunne gennemføre en straffesag. Ofte er der ikke meget hjælp at hente hos de lokale myndigheder. For måske findes der – som i Somalia – slet ikke nogen lokale myndigheder, der er i stand til at stå for en retsforfølgning. Eller i hvert fald stå for en retsforfølgning på betryggende vis. Eller måske har de lokale myndigheder – som tilfældet var i Irak¹²⁴ – frafaldet muligheden for at retsforfølge de ansatte i de private firmaer. Under alle omstændigheder forekommer det åbenbart, at der undertiden kan være behov for at lette retsforfølgningen af ansatte i private militære firmaer på internationale operationer.¹²⁵

06 Privatisering og det danske forsvar

Baggrund

Der er altså både fordele og ulemper og folkeretlige problemer ved at privatisere militære ydelser. Hvad kan vi så udlede af det? Er yderligere privatisering godt eller skidt for forsvaret? Det er vigtigt at understrege, at en beslutning om at privatisere en militær ydelse grundlæggende er et politisk valg. Valget for eller imod mere privatisering skal med andre ord ikke 'blot' træffes i forsvaret eller blandt forskere. Når det er sagt, så skal det også siges, at man på det politiske niveau i Danmark jo allerede *har* truffet et principielt valg. De eksisterende kontrakter om bl.a. transport af materiel og drift af kantiner i missionsområderne viser klart, at de danske politikere *er* parate til at privatisere militære ydelser. Det interessante spørgsmål er derfor i virkeligheden heller ikke så meget, *om* forsvaret skal privatisere militære ydelser men snarere, *hvor langt forsvaret skal gå*.

Som berørt i indledningen er det ikke formålet med denne rapport at give et svar på, om forsvaret bør ty til yderligere privatisering eller ej. I det følgende begrænses gennemgangen derfor alene til at påpege eksistensen af de værktøjer, der kan mindske de ulemper, der nu engang kan være forbundet med at privatisere militære ydelser. Der sondres i den forbindelse mellem de to former for ulemper – henholdsvis praktiske og etiske – der blev opstillet i kapitel 4. Endelig gøres der en række bemærkninger om, hvorledes man kan imødegå nogle af de folkeretlige problemer, der er forbundet med privatisering af militære ydelser.

For hele området gælder, at forsvaret med stor fordel kan følge de anbefalinger, der opregnes i det såkaldte 'Montreux-papir' fra september 2008, der med udgangspunkt i et initiativ fra den schweiziske regering og Internationalt Røde Kors – 'Swiss Initiative' – gengiver staters retlige forpligtelser og opstiller relevante 'best practices' på området.¹²⁶ Indholdet af papiret – der ikke er retligt bindende – blev udarbejdet under deltagelse af en lang række stater, og der blev undervejs i processen indhentet synspunkter fra bl.a. den militære industri selv.

Hvordan imødegår man de *praktiske* ulemper ved privatisering?

Baggrund

Gennemgangen i kapitel 4 viste, at der kan være henholdsvis funktionelle, politiske og sociale ulemper forbundet med forsvarrets privatisering af militære ydelser. Det siger derfor sig selv, at forsvaret i tilfælde af privatisering skal stræbe efter at skabe en model, der tager højde for alle tre former for kontrol. Det er med andre ord ikke 'nok' alene at tage højde for de funktionelle ulemper og ikke de politiske og sociale. Ligesom det heller ikke er 'nok' kun at fokusere på de politiske ulemper og ikke på de funktionelle og sociale. Og så videre. Målet må i sidste ende være, at Danmark, også efter en eventuel privatisering af en konkret militær ydelse, skal kunne levere en *økonomisk forsvarlig ydelse, der fungerer, som den skal, og leveres i henhold til betryggende politiske processer og i overensstemmelse med danske værdier og normer.*¹²⁷ Hvordan når man så dette mål? Det logiske må være, at man kommer tættest på at nå et sådant mål ved at kombinere de kontrolmekanismer, der kan målrettes mod at imødegå henholdsvis de funktionelle og de politiske ulemper, med de kontrolmekanismer, der kan målrettes mod at imødegå de sociale ulemper.¹²⁸ De væsentligste af disse opregnes i det følgende.

Vær omhyggelig med udvælgelsen af firma

Forsvaret skal selvfølgelig starte med at gøre sig selv den tjeneste at vælge et ordentligt firma. Udbuddet af firmaer på det private marked for militære ydelser er overvældende, og branchen vokser hele tiden. Det er vigtigt at understrege, at forsvaret som kunde har et reelt valg, og at det derfor alene skal indgå aftaler med de firmaer, der kan leve op til de ovennævnte mål. Forsvaret bør derfor spørge sig selv, om et firma har den nødvendige erfaring, kapacitet og knowhow, og om dets ansatte har den fornødne uddannelse, etiske profil osv.¹²⁹ I det såkaldte 'Montreux-papir' opstilles der en række nyttige anbefalinger til stater, der skal udvælge private militære firmaer.¹³⁰ Forsvaret bør endvidere drage nytte af, at man de senere år har set fremkomsten af brancheforeninger for de private firmaer på markedet. For private firmaer registreret i Storbritannien findes der således nu en British Association of Private Security Companies – BAPSC.¹³¹ I modsætning til denne er International Peace Operations Association (IPOA) med hovedsæde i Washington D.C. åben for alle firmaer på markedet, uanset hvor de er registreret.¹³² Begge foreninger har taget initiativer til at regulere markedet for privat sikkerhed og militære ydelser og har i den forbindelse udarbejdet etiske kodekser. IPOA har endvidere indført en særlig procedure, hvorefter enhver person kan klage over, at et medlem af foreningen har overtrådt det etiske kodeks.¹³³ I princippet kan IPOA også uddele kritik eller idømme dets medlemmer bøder for overtrædelser af kodekset.¹³⁴ Begge brancheforeninger kan med fordel konsulteres forud for valg af eventuelt privat firma.¹³⁵

Vær omhyggelig med udfærdigelsen af kontrakt – og monitorer den!

Når forsvaret har fundet det rigtige private firma, skal der naturligvis udarbejdes en ordentlig kontrakt. Og også her kan forsvaret med fordel følge anbefalingerne i 'Montreux-papiret'.¹³⁶ På dette sted skal to ting understreges. For det første skal forsvaret være opmærksomt på, at prisen på en militær ydelse ikke altid er det vigtigste parameter. Pris og kvalitet følges ofte ad, især på det private marked for militære ydelser. For det andet skal forsvaret nøje overveje, hvor detaljeret kontrakten med det private firma bør være. Og der kan være både fordele og ulemper ved såvel meget detaljerede som meget lidt detaljerede kontrakter. For mens meget detaljerede kontrakter kan give den tryghed, at man ved præcis, hvad man får, og hvornår man får det, kan detaljerede kontrakter have den ulempe, at de ikke er særlig fleksible og derfor ikke velegnede i situationer, hvor netop fleksibilitet er nødvendig. På den anden side kan det selvfølgelig også være en ulempe, hvis en meget lidt detaljeret kontrakt skaber uklarhed om leveringen og i for høj grad overlader frihed til det private firma. Forsvaret bør derfor inden en kontraktudarbejdelse først og fremmest spørge sig selv, hvor megen fleksibilitet, der er behov for i den konkrete situation. En god kontrakt tager højde for enhver situation, og forsvaret bør derfor sørge for, at der indføres de fornødne bestemmelser om bl.a. forsyningsikkerhed, monitorering, sanktionering ved forsinkelser, erstatning og eventuel opsigelse.¹³⁷ Det forhold, at det private militære firma er motiveret af udsigten til økonomisk vinding, kan udnyttes af forsvaret som en kontrolmekanisme.

Inden udarbejdelsen af en kontrakt vedrørende leveringen af en 'ny' militær ydelse bør forsvaret indhente positive og negative erfaringer hos andre stater. Udarbejdelsen af kontrakter vedrørende levering af militære ydelser kan nemlig være ganske kompliceret, og selv en stat som USA, der har årelang erfaring på området, kommer undertiden i vanskeligheder. Den klart stærkeste tilkendegivelse, der gik igen hos ikke blot det amerikanske forsvarsministerium og Homeland Security, men også hos de private firmaers egen brancheforening, var, at udarbejdelsen og den efterfølgende monitorering af kontrakten ofte er afgørende for et godt samarbejde med det private firma. Som en repræsentant for det amerikanske forsvarsministerium konkluderede:

The best recommendation I can give Denmark if they want to contract these services, is that contract management is everything. If you guys don't do a good job setting up a decent contract and then manage that contract, you shouldn't use contractors at all.¹³⁸

Sørg for, at kontrakterne i en eller anden forstand gøres tilgængelige for politikerne

Når det rigtige firma er fundet, og kontrakten er indgået, og de militære ydelser skal leveres, bør man fra politisk side forsøge at afbøde de politiske ulemper, der vil være forbundet med privatiseringen. Som berørt i kapitel 4 fører privatiseringen først og fremmest til en forskydning af

kontrollen med leveringen af den militære ydelse væk fra Folketinget og over på regeringen. Det naturlige vil derfor være, at man på det politiske niveau indfører en række nye tiltag, der sigter mod at afbalancere denne forskydning af kontrol. En mulighed kunne være, at det blev gjort muligt for folketingspolitikere, herunder først og fremmest medlemmer af Forsvarsudvalget, at få den fornødne adgang til oplysninger om de private militære firmaer, herunder indholdet af kontrakterne med de private firmaer, og om fornødent indflydelse på kontraheringen.¹³⁹ En anden mulighed er, at man opretter et egentligt udvalg, der har til opgave at føre tilsyn med området, herunder med de kontrakter, der indgås mellem forsvaret og private firmaer på området.

Vær opmærksom på, hvem der påvirker beslutningsprocesserne

En af de politiske ulemper, der kan være forbundet med privatisering af militære ydelser, er, som nævnt i kapitel 4, at der kan være en risiko for, at private interesser, der kan være positivt indstillede over for anvendelsen af militær magt, finder vej til beslutningsprocesserne. Det anbefales derfor i denne rapport, at man på alle niveauer er opmærksom på, om interesser i det private erhvervsliv, herunder naturligvis først og fremmest de private militære firmaer selv, forsøger at påvirke de politiske beslutningsprocesser, der vedrører de militære ydelser, og at man generelt bestræber sig på maksimal åbenhed.

Hold styr på de privatansatte personer

Sidst men ikke mindst er det vigtigt, at man fra forsvarets side har opsyn med de ansatte i de private militære firmaer, der leverer militære ydelser for forsvaret. Også her skal det indskærpes, at forsvaret har et valg, og at dette valg bør udnyttes. Der findes både gode og dårlige firmaer på markedet. Det springer i den forbindelse i øjnene, at forsvaret endnu ikke har udarbejdet 'særskilte etiske retningslinier for brugen af private aktører ved internationale operationer.'¹⁴⁰ Opmærksomheden skal også her henledes på eksistensen af relevante anbefalinger i 'Montreux-papiret'¹⁴¹ og på det forhold, at branchen som nævnt selv har lavet retningslinjer for etisk opførsel. Forsvaret bør i forbindelse med indgåelsen af en kontrakt forbeholde sig ret til at se de privatansattes personlige oplysninger og også forbeholde sig ret til at nægte eventuelle uønskede personer at arbejde på forsvarets kontrakter. En sådan ret forbeholder man sig i det amerikanske udenrigsministerium.¹⁴² Et vigtigt redskab i bestræbelserne på at holde styr på de privatansatte personer er, at disse – som forsvarets eget personel – kan stilles til ansvar for eventuelle forbrydelser, som de måtte begå.¹⁴³ Forsvaret bør derfor sikre sig, at privatansatte personer, der arbejder på en af forsvarets kontrakter, kan retsforfølges, eventuelt i Danmark.¹⁴⁴ Og det taler selvsagt for, at forsvaret alene anvender danske firmaer.

Vær opmærksom på underleverandører

Som nævnt i kapitel 4 forøges de praktiske ulemper ved privatisering af militære ydelser ofte, når leverandører af ydelsen lader underleverandører stå for leveringen af denne. Forsvaret bør derfor på ethvert tidspunkt i

processen være opmærksom på, om leverandøren agter at lade underleverandører levere (dele af) den militære ydelse og i bekræftende fald tage de fornødne forholdsregler.

Hvordan imødegår man de etiske ulemper ved privatisering af militære ydelser?

Baggrund

I modsætning til de praktiske ulemper er det ikke muligt uden videre at imødegå de etiske ulemper, der kan være forbundet med privatisering af militære ydelser. For hvordan skulle man kunne imødegå den kritik, der bunder i, hvad privatisering *er*? Der *er* nu engang knyttet en moralsk afstandtagen til de personer, der tager del i konflikter uden at være motiveret af de kæmpende parter 'sag', til de private firmaers grundlæggende ikke-statslige karakter og til det forhold, at eksistensen af de private firmaer i praksis gør det lettere for stater at føre krig. Selv ikke hvis forsvaret kun benyttede veldrevne private militære firmaer, der ikke bare leverer de militære ydelser billigere og bedre end forsvaret selv er i stand til, men også lever op til alle tænkelige normer for korrekt opførsel og politisk gennemsigtighed, ville man være immun over for moralsk kritik. Den hænger ved uanset hvad. Men selvom man ikke fuldstændig kan overvinde de etiske ulemper ved privatiseringen, kan man jo godt tage disse alvorligt. Og det kan ske på en række måder:

Undgå privatisering i den virkelig skarpe ende

Jo tættere på brug af våbenmagt, jo kraftigere vil den moralske afstandtagen være til privatiseringen. Udlicitering af kantinedrift er med andre ord mere 'spiselig' end udlicitering af kamp. Det taler selvsagt for, at forsvaret undgår at privatisere de mest 'væbnede' elementer af sine militære ydelser.¹⁴⁵

Benyt danske private militære firmaer

Danske statsborgere er trods alt tættere forbundet med Danmark og danske 'sager'. Og derfor vil den moralske afstandtagen ved privatisering nok også være mindre, hvis forsvaret benytter danske private militære firmaer end udenlandske.

Knyt tætte bånd til det private militære firma

En del af den moralske modstand mod privatisering, der er baseret på, at de private firmaer ikke er underlagt statslig kontrol – og følgelig fremstår mere stabilitetstruende end statslige aktører – kan man forsøge at mindske ved at knytte tætte bånd med det private militære firma, herunder lader dette firma være underlagt de samme regler om ansvarlighed og kontrol som ansatte i forsvaret.

Tag ved lære af de amerikanske erfaringer

Som berørt flere gange har det amerikanske forsvar i de senere år i stort omfang gjort brug af private militære firmaer. Det er i den forbindelse interessant, at der for tiden er en form for selvransagelse i gang i det amerikanske forsvar. På baggrund af den massive kritik af især omfanget af privatiseringen i Irak er man nemlig nu i det amerikanske

forsvarsministerium begyndt at spørge sig selv, om man er gået for langt. Som en repræsentant fra det amerikanske forsvarsministerium udtalte:

The question we should have asked ourselves is not whether we *can* outsource a certain service but whether we *should* outsource that service.¹⁴⁶

Danmark bør tage ved lære af de amerikanske erfaringer og derfor ikke nøjes med at overveje, hvilke militære ydelser der *kan* privatiseres, men nok så vigtigt, hvilke militære ydelser der *bør* privatiseres.

Hvordan imødegår man de folkeretlige problemstillinger?

Baggrund

Gennemgangen i kapitel 5 viste, at der kan være folkeretlige problemer forbundet med forswarets privatisering af militære ydelser. Forsvaret bør være opmærksomt på disse problemer og om nødvendigt tage de fornødne forholdsregler. Det kan bl.a. ske på følgende måde.

Status

Som berørt kan der være store konsekvenser forbundet med en privat persons status under en 'international væbnet konflikt', ligesom det kan have stor betydning, om en persons handlinger har karakter af 'aktiv krigsdeltagelse'. Med det *in mente* bør forsvaret forlods tage stilling til, hvilken status privatansatte personer skal have under internationale operationer, ligesom det bør sikre sig, at ansatte i private firmaer, der ikke nyder status af 'kombattant', hverken bevogter/beskytter objekter, der er at anse som militære mål, eller i øvrigt løser opgaver, der har karakter af 'aktiv krigsdeltagelse'. Forsvaret bør endvidere sørge for, at sådanne personer i fremtræden ikke kan forveksles med de danske soldater.

Statsansvar

Den danske stat vil i henhold til de internationale regler om staters ansvar for private personers handlinger undertiden kunne være ansvarlig for de handlinger, som de ansatte i de private militære firmaer udfører for forsvaret. Forsvaret bør af den grund, hver gang det indgår kontrakt med en privat leverandør, være opmærksom på, hvorvidt – og i givet fald under hvilke omstændigheder – Danmark vil være ansvarlig for de privatansattes handlinger.

Underleverandører

Private leverandører af militære ydelsers anvendelse af underleverandører skaber i høj grad uklarhed, og forsvaret bør, hver gang der benyttes underleverandører, være opmærksomt på de folkeretlige konsekvenser herved.

De folkeretlige gråzoner

Som nævnt findes der en lang række områder, hvor der er stor uklarhed om den folkeretlige retstilstand. Da det drejer sig om områder, der undertiden kan have relevans for den stat, der udliciterer militære ydelser til private firmaer, bør forsvaret være opmærksomt på disse 'gråzoner' og – om nødvendigt – tage initiativ til at kaste lys over dem.¹⁴⁷ Der er i kapitel

5 redegjort for, at det ofte er forbundet med praktiske vanskeligheder at retsforfølge ansatte i private militære firmaer på internationale operationer. En mulig løsning på dette problem findes i Storbritannien, hvor man i forbindelse med udsendelsen af britiske styrker også udsender en 'Standing Civilian Court', der gennemfører retssager mod de udsendte i lighed med de retssager, der foregår ved almindelige britiske domstole. En lignende modificeret form for 'transportabel' domstol, der vil kunne gennemføre såvel straffesager som civile sager i henhold til de nationale processuelle regler mod ansatte i private militære firmaer, kunne måske være en mulighed, som forsvaret undersøger.¹⁴⁸

07 anbefalinger

Som gennemgangen i denne rapport har vist, så er det interessante spørgsmål reelt ikke, om forsvaret skal gøre brug af private militære firmaer, men *i hvilket omfang* dette skal ske. På baggrund af den aktuelle personelmangel i forsvaret er det nærliggende, at man på det politiske niveau nu gør sig fornyede overvejelser om fordelene og ulemperne ved yderligere privatisering. Til brug for disse overvejelser opstilles der i denne rapport følgende anbefalinger.

1. Indledningsvis anbefales det, at man på det **politiske niveau** tager principiel stilling til, hvilke militære ydelser man er villig til at privatisere, og hvilke man ikke er. Det anbefales i den forbindelse også, at Danmark tager ved lære af de amerikanske erfaringer på området og derfor ikke kun nøjes med at overveje, hvilke militære ydelser der *kan* privatiseres, men nok så vigtigt hvilke ydelser der *bør* privatiseres.
2. For det andet anbefales det, at forsvaret forsøger at imødegå de **praktiske ulemper**, der kan være forbundet med privatisering af militære ydelser. Det anbefales derfor *generelt*, at forsvaret alene indgår kontrakter med firmaer, der kan levere militære ydelser på et økonomisk forsvarligt grundlag og i overensstemmelse med forsvarets værdier og normer. Mere *konkret* anbefales det, at forsvaret gør sig særdeles umage ved udvælgelsen af det konkrete private firma og ved udfærdigelsen af kontrakten og får indføjet nødvendige bestemmelser om forsyningsikkerhed, monitorering, sanktionering og eventuel erstatning, samt at de indgåede kontrakter gøres tilgængelige for folketingspolitikere, eventuelt i form af orientering af medlemmerne af Forsvarsudvalget eller ved oprettelsen af et egentligt monitoreringsorgan. Det anbefales også, at man både på det politiske og militære niveau er opmærksom på, om private interesser kan påvirke beslutningsprocesserne omkring leveringen af militære ydelser, ligesom det anbefales, at forsvaret sørger for at holde de privatansatte personer, der leverer de militære ydelser for forsvaret, under opsyn, herunder sikrer sig, at disse personer kan retsforfølges for eventuelle forbrydelser, de måtte begå som led i leveringen af de militære ydelser. Endelig anbefales det, at forsvaret er

særlig opmærksomt på de problemstillinger, der kan være forbundet med leverandørers brug af underleverandører.

3. For det tredje anbefales det, at forsvaret tager de **etiske ulemper**, der kan være forbundet med privatiseringen af militære ydelser, alvorligt. Det anbefales derfor konkret, at forsvaret ikke udliciterer egentlige kampopgaver og i videst muligt omfang benytter private danske militære firmaer. Det anbefales også, at man fra officiel dansk side tager initiativ til at knytte stærke bånd til de private militære firmaer, som man benytter.

4. For det fjerde anbefales det, at forsvaret er opmærksomt på de **folkeretlige problemstillinger** ved privatisering af militære ydelser under internationale operationer, herunder først og fremmest de problemstillinger, der er forbundet med de privatansatte personers status og Danmarks ansvar for de private personers handlinger og leverandørers brug af underleverandører.

5. For det femte anbefales det generelt, at forsvaret følger de anbefalinger, der på baggrund af det såkaldte '**Swiss Initiative**' opstilles i 'Montreux-papiret', der bl.a. opsummerer 'best practices' for stater, der gør brug af private militære firmaer.

6. Det private marked for militære ydelser og sikkerhed er i princippet et globalt marked, hvor de private firmaer let kan bevæge sig på tværs af grænserne efter behov. Nationale bestræbelser på at kontrollere og regulere de militære firmaer kan derfor i sidste ende også ende med kun at have begrænset effekt. Det anbefales derfor også for det sjette – og sidste – i denne rapport, at den danske regering tager initiativ til på **internationalt niveau** – eventuelt i FN-, EU- eller NATO-regi – at regulere det private marked for leveringen af militære ydelser.

o8 Konklusion og perspektivering

Der er næppe nogen tvivl om, at private militære firmaer er kommet for at blive, og at danske soldater på internationale missioner ikke i den nærmeste fremtid (igen) kommer til at skrælle deres egne kartofler og klare opvasken. Og det møder nok næppe den store modstand blandt de udsendte soldater. Et principielt dansk nej til at arbejde med private firmaer under internationale missioner vil i øvrigt i lyset af det eksisterende omfang af privatiseringen også gøre det noget nær umuligt for forsvaret at samarbejde med andre stater under missionerne. Den øjeblikkelige personalemangel i forsvaret taler for, at man på politisk niveau i den kommende tid tager principiel stilling til, hvor langt forsvaret skal gå i retning af privatisering. I hvor høj grad mener man politisk, at de mulige fordele ved privatisering opvejer ulemperne? Denne rapport har dels forsøgt at opstille de generelle fordele og ulemper, der kan være forbundet med privatisering af militære ydelser, og dels opregnet en række folkeretlige problemstillinger. Endelig er der i rapporten opregnet en række konkrete anbefalinger til, hvorledes man kan komme videre med overvejelserne. Her afslutningsvis hæves blikket en smule. Det private marked for sikkerhed og militære ydelser kalder nemlig også på lidt længere sigt på en række mere overordnede overvejelser, som man på det politiske plan med fordel allerede nu kan begynde at gøre sig nogle tanker om.

Som redegjort for i denne rapport knytter der sig en ikke ubetydelig moralsk stigmatisering til privatiseringen af militære ydelser. Baggrunden herfor er bl.a., at der historisk er blevet set skævt til personer (og firmaer), der tager del i krig for penge uden at være motiveret af de stridende parters sag. Men hvorfor egentlig denne moralske modstand mod at deltage i krig for penge? For er det nødvendigvis bedre at tage del i krig og slå ihjel af religiøse eller etniske årsager? Hvorfor er det mere 'nobelt' at dræbe et andet menneske, fordi vedkommende tilhører et andet land, en anden social gruppe eller har en anden etnicitet end at gøre det for penge?¹⁴⁹ Dele af den moralske modstand mod privatisering lader til at være begrundet i forestillinger om, at personer, der alene er motiveret af

penge, skulle være sværere at kontrollere på slagmarken og følgelig skulle opføre sig mere amoralsk end de personer, der er motiveret af en sag. En FN-rapport fra 2003 om emnet påstår således bl.a., at 'lejesoldaten' hyres, fordi han ingen skrupler har 'in riding roughshod over the norms of international humanitarian law or even in committing serious crimes and human rights violations.'¹⁵⁰ Spørgsmålet er imidlertid, om denne forestilling om, at personer, der tager del i krig for penge, skulle opføre sig mere amoralsk end andre krigsdeltagere, er rigtig. Som Percy bemærker:

The argument that soldiers are morally superior to mercenaries because they fight for a cause is not without problems ... There is no reason to assume a financially motivated soldier will be more badly behaved than a patriotic motivated one, and in fact the reverse may be true.¹⁵¹

Dermed ikke sagt, at den etiske modstand kan negligeres. Den etiske modstand mod privatisering er nemlig grundlæggende ganske sund. Den er med til at sørge for, at der er naturlig skepsis omkring udlicitering af militære ydelser, og at en udliciterende stat derfor også til stadighed er nødt til at arbejde hårdt for at opretholde sin krigsdeltagelse.

Samarbejdet mellem forsvaret og de private militære firmaer i internationale operationer illustrerer, at forsvaret i de senere år har skullet lære at arbejde sammen med flere og flere nye aktører. En succesfuld integration af private militære firmaer i forsvaret stiller grundlæggende krav til forholdet mellem det militære system på den ene side og det private erhvervsliv på den anden. Og på mange måder er netop et tæt parløb mellem disse to 'verdener' paradoksalt. De to verdener bygger nemlig grundlæggende på forskellige værdier og normer. For som Huntington beskriver det, så bygger det militære system på værdier som loyalitet, patriotisme, kollektivitet, grundighed, selvopofrelse og mådehold.¹⁵² Det private erhvervsliv, derimod, bygger på ofte modsatrettede værdier som individualitet og risikovillighed. Der synes derfor at ligge en generel fremtidig udfordring i at sikre et fornuftigt og afbalanceret samarbejde mellem det traditionsbundne statslige militære apparat og den moderne private militære industri.

Endelig rettes opmærksomheden mod to hjemlige strategiske overvejelser, som eksistensen af det private militære marked påkalder sig. Danmark bør nemlig på sigt overveje, hvorvidt – og i givet fald hvordan – man bør regulere den hjemlige industri og de danske private militære firmaer på området. Sådanne overvejelser er aktuelt i gang i bl.a. Schweiz.¹⁵³ Og erfaringerne fra andre stater – såsom Sydafrika og USA – viser, at en eventuel regulering kan antage flere former, og at der kan være forskellige strategiske fordele og ulemper forbundet med valg af reguleringsform.¹⁵⁴ I Sydafrika har man forsøgt sig med udstrakte forbud mod at lade sydafrikanske firmaer og personer være aktive på det private marked for militære ydelser og sikkerhed.¹⁵⁵ Fordelen herved har bl.a. været, at man har sendt kraftige signaler til omverdenen om, at Sydafrika og dets borgere ikke skal blande sig i andre staters anliggender. En af ulemperne ved denne fremgangsmåde er imidlertid, at de sydafrikanske myndigheder

i praksis har ganske svært ved at styre aktørerne på markedet, da disse i stor udstrækning blot etablerer sig i andre stater.¹⁵⁶ Den amerikanske tilgang er anderledes. I USA tillader man nemlig i henhold til en autorisationsordning mange virksomheder at agere på markedet. Og det kan der selvsagt være åbenbare ulemper forbundet ved. Sikkert er det imidlertid, at den amerikanske regering herved har lettere ved at styre de private firmaer og i praksis har formået at få disse til at arbejde for de samme strategiske mål som regeringen selv.¹⁵⁷

Gennemgangen i denne rapport har som nævnt været koncentreret om de fordele og ulemper, der kan være forbundet ved privatisering af militære ydelser under internationale missioner. Eksistensen af det private marked for militære ydelser og sikkerhed kalder i sagens natur også afslutningsvis på en grundlæggende debat af de generelle fordele og ulemper, der kan være forbundet med privatisering af forsvarets andre opgaver, herunder forsvarets opgaver og virksomhed i Danmark. I hvor høj grad kan forsvaret i sine aktuelle bestræbelser på at tilpasse sig en sikkerhedspolitisk verden i forandring generelt hente bistand i det private erhvervsliv?

09 Litteratur

Avant, Deborah, D., *The Market for Force, The Consequences of Privatizing Security*, Cambridge University Press, 2005.

Baxter, Richard R. 'So-Called 'Unprivileged Belligerency': Spies, Guerillas, and Saboteurs', *British Yearbook on International Law*, Vol. 28 (1951), s. 323-345.

BBC News, *Profile: Simon Mann* på http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/3916465.stm (besøgt 20. oktober 2008).

Brooks, Doug, *Ruthless Humanitarianism*, GOOD Magazine, http://www.goodmagazine.com/section/Provocations/ruthless_humanitarianism (besøgt 20. oktober 2008).

Brøndum, Christian, *Flugt fra forsvaret fortsætter*, Berlingske på nettet, 18. maj 2008.

Cameron, Lindsey, 'Private military companies: their status under international humanitarian law and its impact on their regulation', *International Review of the Red Cross*, Vol. 88, No. 863, September 2006, s. 573-598.

Chesterman, Simon & Chia Lehnardt, eds., *From Mercenaries to Market, The rise and regulation of private military companies*, Oxford University Press, 2007.

Dinstein, Yoram, *The Conduct of Hostilities under the Law of International Armed Conflict*, Cambridge University Press, 2004.

Draper, G. I. A., 'The Status of Combatants and the Question of Guerilla Warfare', *British Yearbook of International Law*, Vol. 45 (1971), s. 173-218.

Doyle, Michael W., 'Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs', *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 12, No. 3 (Summer) 1983, s. 205-235.

Doyle, Michael W., *Ways of War and Peace*. W.W. Norton, 1997.

Fallah, Katherine, 'Corporate actors: the legal status of mercenaries in armed conflict', *International Review of the Red Cross*, Vol. 88, No. 863, September 2006, s. 599-611.

Forsvars- & Aerospaceindustrien i Danmark (FAD), *Rapport fra FAD arbejdsgruppe omkring Outsourcing*, oktober 2007.

Galula, David, *Counterinsurgency Warfare, Theory and Practice*, Praeger Security, 2006.

Gillard, Emanuela-Chiara, 'Business goes to war: private military/security companies', *International Review of the Red Cross*, Vol. 88, No. 863, September 2006, s. 525-572.

Goldman, Robert K. & Brian D. Titemore, 'Unprivileged Combatants and the Hostilities in Afghanistan: Their Status and Rights Under International Humanitarian and Human Rights Law', *American Society of International Law, Task Force on Terrorism, December 2002*.

Greenwood, Christopher, 'International Law and the 'war against terrorism'', *International Affairs*, Vol. 78 (2002), s. 301-317.

Huntington, Samuel P. *The Soldier and the State*, Vintage Books, 1957.

International Committee of the Red Cross, 'Interview with Andrew Bearpark', *International Review of the Red Cross*, Vol. 88, No. 863, September 2006, s. 449-457.

International Committee of the Red Cross: *Summary Report, Third Expert Meeting on the Notion of Direct Participation in Hostilities, Geneva, 23-25 October 2005*.

Jinks, Derek, 'September 11 and the Laws of War', *Yale Journal of International Law*, Vol. 28 (2003), s. 1-49.

Jørgensen, Henrik Jedig og Henrik Ø. Breitenbauch, 'Hvad nu hvis vi afskaffer værnepligten?', Dansk Institut for Militære Studier, oktober 2008.

Kalshoven, Frits, *Constraints on the Waging of War*, International Committee of the Red Cross, 1987.

Keiding, Peter, *Nye toner i Forsvarets top*, Dagbladet Information, 1. august 2008.

Kinsey, Christopher, *Corporate Soldiers and International Security, The Rise of the Private Military Companies*, Routledge, 2006.

Know, MacGregor & Williamson Murray, eds.: *The dynamics of military revolution 1300-2050*, Cambridge University Press, 2001.

Henckaerts, Jean-Marie & Louise Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law*, Cambridge University Press, 2005.

Henriksen, Anders, 'Lovlige og ulovlige kombattanter – fangerne på Guantanamo', *EU-ret & Menneskeret*, Nr. 4/2005, s. 223-241.

House of Commons, Foreign and Commonwealth Office, *Private Military Companies: Options for Regulation*, February 2002, London: The Stationery Office.

Lanning, Michael Lee, *Mercenaries, Soldiers of Fortune, from Ancient Greece to Today's Private Military Companies*, Ballantine Books, 2005.

Oneal, John R. & Bruce Russett, 'The Kantian Peace: The Pacific Benefits of Democracy, Interdependence, and International Organizations', *World Politics*, 52(1) 1999, s. 1-37.

Owen, John M., 'Give Democratic Peace a Chance? How Liberalism Produces Democratic Peace', *International Security*, Vol. 19, No. 2 (Autumn), 1994, s. 87-125.

Paust, Jordan J., 'Current Pressures on International Law: War and Enemy Status After 9/11: Attacks on the Laws of War', *Yale Journal of International Law*, Vol. 28 (2003), s. 325-335.

Pelton, Robert Young, *Licensed to Kill, Hired Guns in the War on Terror*, Crown Publishers, 2006.

Percy, Sarah, *Mercenaries, The History of a Norm in International Relations*, Oxford University Press, 2007.

Perrin, Benjamin, 'Promoting compliance of private security and military companies with international humanitarian law', *International review of the Red Cross*, Vol. 88, No. 863, September 2006, s. 613-636.

Pictet, Jean S. *Commentary to the III. Geneva Convention Relative to the Treatment of Prisoners of War*, International Committee of the Red Cross, 1960.

Pictet, Jean S., *Commentary to the IV. Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War*, International Committee of the Red Cross, 1958.

Rasmussen, Mikkel Vedby, *The Risk Society at War: Terror, Technology and Strategy in the Twenty-First Century*, Cambridge University Press, 2007.

Rigsrevisionen, *Notat til Statsrevisorerne om forsvarets brug af private aktører ved deltagelse i internationale operationer*, juni 2008.

Ritzaus Bureau, *Forsvaret kan ikke nå sit mål*, 4. juli 2008.

Rogers, A.P.V., *Law on the Battlefield*, 2. udg., Manchester University Press, 2004.

Sandoz, Yves, Christophe Swinarski, & Bruno Zimmermann, eds., *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva*

Conventions of 12 August 1949, International Committee of the Red Cross, Martinus Nijhoff Publishers, 1987.

Scahill, Jeremy, *Blackwater, The Rise of the World's Most Powerful Mercenary Army*, Nation Books, 2007.

Schmitt, Michael N., 'Humanitarian law and Direct Participation in Hostilities by Private Contractors or Civilian Employees', *Chicago Journal of International Law*, Vol. 5, No. 2 (2005), s. 511-546.

Schreier Fred, Marina Caparini, 'Privatising Security: Law, Practice and Governance of Private Military and Security Companies, Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)', Occasional Paper, No. 6, Geneva, March 2005.

Singer, Peter W., *Corporate Warriors, The Rise of the Privatized Military Industry*, Cornell University Press, 2003.

Singer, Peter W., 'Can't Win with 'Em, Can't Go to War without 'Em: Private Military Contractors and Counterinsurgency', Brookings Foreign Policy Papers Series, No. 4, 2007.

Spicer, Tim, *An Unorthodox Soldier, Peace and War and the Sandline Affair*, Mainstream Publishing Company, 1999.

Spiermann, Ole, *Moderne Folkeret*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2006.

Svensden, Jacob & Andreas Lindqvist, *Ny forsvarschef: Flere civile til Afghanistan*, Dagbladet Politiken, 31. juli 2008.

Swiss Federal Council, *Report on Private Security and Military Companies (unofficial English translation)*, af 2. december 2005.

Swiss Initiative, *Montreux Document on Pertinent International Legal Obligations and Good Practices for States related to Operations of Private Military and Security Companies During Armed Conflict*, Montreux, 17 September 2008.

Thruelsen, Peter Dahl, 'Implementing the Comprehensive Approach in Helmand - Within the Context of Counterinsurgency', *Forsvarsakademiet, Institut for Strategi*, oktober 2008.

United Nations Economic and Social Council, Commission on Human Rights, *Report on the question of the use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of peoples to self-determination, submitted by Mr. Enrique Bernales Ballesteros, Special Rapporteur*, UN Doc E/CN.4/2002/20, af 10. januar 2002.

United Nations Economic and Social Council, *Report on the question of the use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of peoples to self-determination, submitted by Mr. Enrique Bernales Ballesteros, Special Rapporteur*, UN Doc E/CN.4/2004/15, af 24. december 2003.

United Nations, General Assembly, *Report on the question of the use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of peoples to self-determination, submitted by the Special Rapporteur of the Commission on Human Rights*, se UN Doc A/53/338, af 4. september 1998.

University Center for International Humanitarian Law, *Expert Meeting on Private Military Contractors: Status and State Responsibility for their Actions, Organised by The University Centre for International Humanitarian Law, Geneva, 29-30 August 2005*.

Watkin, Kenneth, 'Warriors Without Rights? Combatants, Unprivileged Belligerents, and the Struggle Over Legitimacy', *Harvard Program on Humanitarian Policy and Conflict Research*, 2005.

Verkuil, Paul R., *Outsourcing Sovereignty, Why Privatization of Government Functions Threatens Democracy and What We Can Do About It*, Cambridge University Press, 2007.

Viroli, Maurizio, *For Love of Country*, Oxford University Press, 1995.

10 Noter

Forfatteren vil gerne takke de interviewpersoner og andre ansatte i forsvaret, der er kommet med nyttige bidrag undervejs i processen med udarbejdelsen af denne rapport. Herudover skal lyde en særlig tak til Per Lyse Rasmussen på den danske ambassade i Washington D.C., USA, samt James MacDowell på den amerikanske ambassade i København for bistand under – og med planlægning af – ophold og relevante besøg i USA i september 2008. Også en særlig tak til Colonel Christopher Mayer fra det amerikanske forsvarsministerium, Doug Brooks fra International Peace Operations Association, Steve Williams fra Lockheed Martin, John Baggott fra Raytheon og Jeppe Handwerk fra Copenhagen Contractors. Endelig skal der lyde en tak til Jens Ringsmose fra Syddansk Universitet og – som altid – til mine kolleger på DIMS for konstruktive kommentarer og gode råd. Til sidste tak til Ditte, Kathrine og Mads fra DIMS for bistanden ved færdiggørelsen af rapporten.

¹ Repræsentant for det amerikanske forsvarsministerium, 3. september 2008, i Pentagon, Washington D.C.

² Se bl.a. Christian Brøndum, *Flugt fra forsvaret fortsætter*, Berlingske på nettet, 18. maj 2008. Se også diskussionerne i Henrik Jedig Jørgensen og Henrik Ø. Breitenbauch, 'Hvad nu hvis vi afskaffer værnepligten?', Dansk Institut for Militære Studier, oktober 2008.

³ Ritzau, *Forsvaret kan ikke nå sit mål*, den 4. juli 2008.

⁴ Se bl.a. Jacob Svendsen og Andreas Lindqvist, *Ny forsvarschef: Flere civile til Afghanistan*, Dagbladet Politiken, 31. juli 2008.

⁵ DR1 Dokumentaren - *De falske soldater*, se <http://www.dr.dk/Dokumentar/tv/DR1/2008/1031093239.htm> (besøgt den 7. november 2008):

⁶ For en oversigt over firmaer, der leverede sådanne ydelser i perioden 1990-2004, se Deborah D. Avant, *The Market for Force, The Consequences of Privatizing Security*, Cambridge University Press, 2005, s. 10-15.

⁷ Rigsrevisionen, *Notat til Statsrevisorerne om forsvarets brug af private aktører ved deltagelse i internationale operationer* af juni 2008, pkt. 11.

⁸ Ibid., pkt. 7. Ifølge forsvaret er den registrerede stigning i transportudgifter 'en følge af det øgede internationale engagement samt et ændret fokus fra operationer på Balkan til fjernere operationer i Mellemøsten', se pkt. 13.

⁹ Ibid., se bl.a. pkt. 7, hvoraf fremgår, at forsvarets samlede udgifter til private aktører i perioden 2003 til 2007 er steget fra ca. 91 millioner kr. i 2003 til ca. 187 millioner kr. – svarende til en stigning på 105 %. Det fremgår af samme kilde, pkt. 8, at Rigsrevisionen skønner, at forsvaret i 2007 indgik ca. 100 kontrakter med private aktører.

¹⁰ Ibid., pkt. 21.

¹¹ Ibid.

¹² Den manglende principielle stillingtagen betyder ikke, at der ikke pågår aktuelle overvejelser i det danske forsvar og i den danske forsvarsindustri. I foråret 2007 nedsattes således en arbejdsgruppe af repræsentanter fra forsvaret og Forsvars- & Aerospaceindustrien i Danmark, der bl.a. har fået til opgave at se på 'udfordringer og problemstillinger ved outsourcing af dele af forsvarets opgaver og belyse mulighederne for outsourcing til civile', se Forsvars- & Aerospaceindustrien i Danmark (FAD), *Kommissorie for FAD arbejdsgruppe omkring Outsourcing*, gengivet i arbejdsgruppens rapport fra oktober 2007.

¹³ Samme tilgang genfindes i Peter W. Singer, *Corporate Warriors, The Rise of the Privatized Military Industry*, Cornell University Press, 2003, s. 88. Se også Avant, s. 1, note 3. Der er forskellige måder at kategorisere de mangeartede ydelser, som private aktører leverer for militæret, på. Singers gennemgang af det private *militære* marked bygger eksempelvis på en grundlæggende sondring, der går på, hvor tæt de private aktører er på egentlige kamphandlinger – en såkaldt 'Tip of the Spear'-tilgang, se Singer s. 91ff. Singer inddeler på den baggrund de private firmaer i tre grupper. For det første *Military Provider Firms*, der løser opgaver helt fremme på slagmarken, typisk for kunder med relativ lav egenkapacitet, se Singer s. 92-95. Blandt firmaer i denne gruppe var Executive Outcomes, der i 1995 bl.a. hjalp myndighederne i Sierra Leone med at nedkæmpe rebeller med tilknytning til oprørsbevægelsen RUF. Den anden kategori er *Military Consulting Firms*, der tilbyder rådgivning, analyse og træning af kundernes væbnede styrker, men ikke tager del i egentlige kamphandlinger på slagmarken med kunden, se Singer s. 95-97. Military Professional Resources Incorporated (MPRI), der består af pensionerede amerikanske militærfolk, er det mest kendte af disse firmaer. MPRI bistod med stor succes med opbygningen af en kroatisk hær under borgerkrigen i Jugoslavien i 1995. Endelig for det tredje *Military Support Firms*, der leverer diverse former for bistand, der ikke udgør en del af 'the overall core mission of the client', se Singer s. 97-100. Af disse firmaer kan nævnes Brown & Root, der i flere år har stået for logistik og drift af amerikanske militærbaser, og Danish Camp Supply, der har stået for bl.a. kantinedrift i danske lejre. Se også Swiss Federal Council, *Report on Private Security and Military Companies (unofficial English translation)*, af den 2. december 2005, s. 8 og 9, hvor private militære firmaer inddeles i henholdsvis 'Military Support Companies', 'Military Consulting Companies' og 'Military Fighting Companies'.

¹⁴ Det skal understreges, at sondringen mellem 'civile' og 'militære' ydelser i praksis ikke altid kan opretholdes, da karakteren af en ydelse kan skifte alt afhængig af omstændighederne. Sondringen kompliceres endvidere ofte af, at personer, der leverer militære ydelser og sikkerhedsydelser for private firmaer, ofte befinder sig i samme konfliktområde. Det illustreres til fulde af forholdene i Irak, hvor kategoriseringen af private aktører som leverandører af enten 'civil' eller 'militær' sikkerhed kan være besværlig. Efterhånden som lovløsheden bredte sig efter invasionen af Irak i foråret 2003, ankom et stort antal 'contractors' til Irak, der løste en lang række sikkerhedsrelaterede opgaver. Nogle blev hyret af Coalition Provisional Authority (CPA) til at passe på deres repræsentationer eller træne det irakiske politi eller den irakiske hær. Andre blev hyret til at bevogte regeringsbygninger, olieinstallationer eller lokale eller udenlandske civile embedsfolk. Atter andre blev hyret til at bevogte lastbilkonvojer, udenlandske forretningsfolk eller genopbygningsprojekter.

¹⁵ Det er vanskeligt at vurdere, hvor mange penge det private marked for sikkerhed og militære ydelser omsætter for årligt, og der er blevet gættet på helt op til 100 milliarder dollars. Ifølge præsidenten for International Peace Operations Association er dette skøn dog overdrevet. Under en samtale i september 2009 skønnede han, at den totale omsætning for sikkerhed og militære ydelser under internationale operationer snarere er i omegnen af 20 milliarder dollars årligt, hvoraf langt hovedparten falder inden for den fireårige såkaldte LOGCAP-aftale indgået mellem det amerikanske forsvar og Kellogg Brown & Root vedrørende driften af de amerikanske militærbaser uden for USA. Præsidenten anslog ved samme lejlighed, at markedet for deciderede sikkerhedsrelaterede ydelser er på omkring 100 millioner dollars årligt, hvoraf den største del tilfalder det britiske

firma Aegis, der bl.a. leverer sikkerhed til det amerikanske forsvarsministerium i Irak.

¹⁶ Se bl.a. gennemgangen i Singer (2003), s. 49-70, Avant, s. 30-3 eller Fred Schreier & Marina Caparini, 'Privatising Security: Law, Practice and Governance of Private Military and Security Companies, Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)', Occasional Paper, No. 6, Geneva, March 2005, s. 3-6.

¹⁷ Se bl.a. Singer (2003), s. 19-39. 2004 bød på et gensyn med privat sikkerhed og militære ydelser af den mere 'gammeldags' slags, da en mindre gruppe personer med den britiske statsborger Simon Mann i spidsen forgæves forsøgte at afsætte styret i den lille afrikanske stat Ækvatorialguinea. Simon Mann blev i juli 2008 idømt 34 års fængsel i Guinea for kupplanerne, se BBC News, *Profile: Simon Mann* på http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/3916465.stm (besøgt 20. august 2008).

¹⁸ Ifølge Singer var der i 2003 syv millioner færre statslige soldater end i 1989, se Singer (2003), s. 53.

¹⁹ For oplysninger om Executive Outcomes, se bl.a. Singer (2003), s. 101-118. For Sandline, se de knap så akademiske men livagtige fremstillinger i Robert Young Pelton, *Licensed to Kill, Hired Guns in the War on Terror*, Crown Publishers, 2006, og Tim Spicer, *An Unorthodox Soldier, Peace and War and the Sandline Affair*, Mainstream Publishing, 1999.

²⁰ Singer (2003), s. 62f. For en historisk gennemgang af de forskellige 'Revolution in Military Affairs', se MacGregor Know & Williamson Murray, *Thinking about revolutions in warfare* i Know & Murray (eds.): *The dynamics of military revolution 1300-2050*, Cambridge University Press, 2001.

²¹ Se også Singer, s. 66f.

²² Avant, s. 35.

²³ Som formanden for British Association of Private Security Companies (BAPSC) bemærker det, er der reelt 'a fundamental difference in the scale and degree of use and development of private security firms. In the United States, whole parts of the war-fighting effort are contracted out to the private sector', se International Committee of the Red Cross, 'Interview with Andrew Bearpark', *International Review of the Red Cross*, Vol. 88, No. 863, September 2006, s. 451.

²⁴ Amerikansk liberalisme er grundlæggende kritisk over for militæret og tanken om en stor stående hær, se hertil det klassiske værk: Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State*, Vintage Books, 1957.

²⁵ *Notat til Statsrevisorerne*, pkt. 56.

²⁶ Se også Schreier & Caparini, s. 80.

²⁷ Om overgangen til en verden præget af uforudsigelighed og risici, se bl.a. Mikkel Vedby Rasmussen, *The Risk Society at War: Terror, Technology and Strategy in the Twenty-First Century*, Cambridge University Press, 2007.

²⁸ Se også Schreier & Caparini, s. 80f.

²⁹ Se også Eliot Cohens bemærkninger gengivet i Avant, s. 5.

³⁰ Der findes efterhånden en skov af litteratur om oprørskrig og oprørsbekæmpelse. For et klassisk værk, se David Galula, *Counterinsurgency Warfare, Theory and Practice*, Praeger Security, 2006.

³¹ Se Peter Dahl Thruelsen, *Implementing the Comprehensive Approach in Helmand – Within the Context of Counterinsurgency*, rapport udgivet af Forsvarsakademiet, Institut for Strategi, oktober 2008, se bl.a. s. 33f.

³² Under et ophold i Washington blev forfatteren bl.a. præsenteret for en lang række private firmaer, der har erfaring med at løse såvel genopbygningsopgaver som sikkerhedsrelaterede opgaver i konfliktområder, og som gerne stillede sig til rådighed for det danske forsvar i Afghanistan.

³³ Se bl.a. henvisningen i note 3 og Peter Keiding, *Nye toner i Forsvarets top*, Dagbladet Information, 1. august 2008.

³⁴ Michael N. Schmitt, 'Humanitarian law and Direct Participation in Hostilities by Private Contractors or Civilian Employees', *Chicago Journal of International Law*, Vol. 5, No. 2 (2005), s. 517f.

³⁵ Se henvisningen i note 3.

³⁶ Som Eliot Cohen bemærker, kan det private marked 'help governments make the most of advances in information technology in the civilian economy', se citatet gengivet i Avant, s. 5. Se også Schmitt, s. 518.

- ³⁷ *Notat til Statsrevisorerne*, pkt. 56.
- ³⁸ Schreier & Caparini, s. 81.
- ³⁹ Forfatteren er i besiddelse af en kopi af det tilbud fra Executive Outcomes til FN, som FN takkede nej tak til i 1994.
- ⁴⁰ Doug Brooks, *Ruthless Humanitarianism*, GOOD Magazine, http://www.goodmagazine.com/section/Provocations/ruthless_humanitarianism (besøgt 20. oktober 2008).
- ⁴¹ Avant, s. 41.
- ⁴² *Ibid.*, s. 41f.
- ⁴³ 'New institutionalism' bygger på elementer af økonomisk og sociologisk teori og beskæftiger sig med de institutionelle mekanismer, se Avant, s. 6.
- ⁴⁴ Avant, s. 58: 'in other words, privatizing sovereign services in strong states is likely to lead to some functional loss.'
- ⁴⁵ Se bl.a. gennemgangen i Schreier & Caparini, s. 54.
- ⁴⁶ *Ibid.*, s. 54f.
- ⁴⁷ *Ibid.*, s. 49.
- ⁴⁸ *Ibid.*, s. 86.
- ⁴⁹ *Ibid.*, s. 50.
- ⁵⁰ Se også Avant, s. 58: 'When new threats arise and/or PSCs offer services that the state's military is not set up to deliver, PSCs may offer short run benefits. Over the long term, though, functional control in strong states would be better served by encouraging bureaucratic change than by relying on PSCs.'
- ⁵¹ *Ibid.*, s. 6. Se også Schreier & Caparini, s. 61-66.
- ⁵² Avant, s. 59.
- ⁵³ *Ibid.*, s. 60.
- ⁵⁴ Se bl.a. Schreier & Caparini, s. 90f.
- ⁵⁵ Avant, s. 60. Se også Anna Leander, *Regulating the role of private military companies in shaping security and politics*, i *From Mercenaries to Market*, s. 49-64. Se bl.a. s. 50: 'While elaborate institutional and sociological regulatory frameworks cover the public armed forces' role in shaping security and politics, or 'civil-military relations', nothing equivalent has been developed – or is even being contemplated – to cover the role of PMCs in shaping security and politics, or 'civil-PMCs regulations'. Om det 'civile-militære forhold', se også Huntington, s. 69.
- ⁵⁶ Huntington, s. 69.
- ⁵⁷ Avant, s. 60.
- ⁵⁸ Schreier & Caparini, s. 84f.
- ⁵⁹ Se bl.a. bemærkningerne af Peter Mansoor i *Jane's Defense Weekly* i 2007: (The U.S. Military needs to take) 'a real hard look at security contractors on future battlefields and figure out a way to get a handle on them so that they can be better integrated -- if we're going to allow them to be used in the first place. If they push traffic off the roads or if they shoot up a car that looks suspicious, whatever it may be, they may be operating within their contract (but) to the detriment of the mission, which is to bring the people over to your side. I would much rather see basically all armed entities in a counter-insurgency operation fall under a military chain of command.'
- ⁶⁰ Se bl.a. Peter W. Singer, 'Can't Win with 'Em, Can't Go to War without 'Em: Private Military Contractors and Counterinsurgency', *Brookings Foreign Policy Papers Series*, No. 4, 2007.
- ⁶¹ Se hertil også Benjamin Perrin, 'Promoting compliance of private security and military companies with international humanitarian law', *International Review of the Red Cross*, Vol. 88. No. 863, September 2006, s. 613-636.
- ⁶² Se hertil bl.a. gennemgangen i Swiss Federal Council, *Report by the Swiss Federal Council on Private Security and Military Companies (unofficial English translation)*, af 2. december 2005, s. 12ff.
- ⁶³ For en opregning af etiske ulemper, se Schreier & Caparini, s. 82f.
- ⁶⁴ Sarah Percy, *Mercenaries, The History of a Norm in International Relations*, Oxford University Press, 2007.
- ⁶⁵ Se bl.a. Sarah Percy, *Morality and Regulation*, i Chesterman & Lehnardt, *From Mercenaries to Market*, Oxford University Press, 2007, s. 17: 'There is a clear line of

thought that to kill without an appropriate cause is unjustified and immoral, a line of thought that runs from the middle ages until today.'

⁶⁶ Percy, *Mercenaries*, s. 54. Se også Percy, *Morality and Regulation*, s. 17: 'There are social rules about when killing is justified. When individuals kill, we require a reason, such as self-defence. When states go to war, they too have been required to supply reasons before they fight, in order to justify the lives lost. The problem with mercenaries is that many people simply cannot accept their justification for fighting and killing.' Se også Huntington, s. 157.

⁶⁷ Se gennemgangen i Percy, *Mercenaries*, s. 124-128. Den klare etiske afstandtagen til lejesoldater genfindes bl.a. i Den Amerikanske Uafhængighedserklæring af 4. juli 1776, der bl.a. indeholder følgende 'reaktion' på det britiske statsoverhoveds beslutning om at lade de britiske tropper i Amerika bistå af et stort antal tyske statsborgere: 'He is, at this time, transporting large armies of foreign Mercenaries, to compleat the works of death, desolation and tyranny, already begun with circumstances of cruelty and perfidy scarcely paralleled in the most barbarous ages and totally unworthy the Head of a civilized nation', se 'The Declaration of Independence'.

⁶⁸ Percy, *Mercenaries*, s. 132.

⁶⁹ Også uden for Frankrig bredte modstanden mod krigsdeltagelse for penge sig imidlertid. Da England besluttede at lade tyske statsborgere bistå de engelske tropper i Krim-krigen i midten af 1800-tallet, var der udbredt modstand i det britiske parlament. Et parlamentsmedlem, Richard Cobden, bemærkede bl.a. følgende om beslutningen: 'It is assumed that men fight for a cause, that they are actuated by a love of home, devotion to the country, or attachment to a Sovereign; these are the sentiments that are considered to hallow the pursuit of arms. But what motivations have these men whom you endeavour to hire out the back of slums in the towns of Germany? They can have no pretensions to fighting from any moral motive whatever; they are deprived of every ground upon which you can justify war, and, as they want the motives which I have described, there is just the difference between them and an ordinary soldier fighting for his country that there is between a hero and a cut-throat.' Citatet er gengivet i Percy, *Morality and Regulation*, s. 15f.

⁷⁰ Percy, *Mercenaries*, s. 165.

⁷¹ House of Commons, Foreign and Commonwealth Office, *Private Military Companies: Options for Regulation*, February 2002, London: The Stationery Office, se pkt. 53.

⁷² Percy, *Mercenaries*, s. 58.

⁷³ Percy, *Morality and Regulation*, s. 20f. Se også Avant, s. 260f.

⁷⁴ Kants forestilling om, at demokratier, hvor det er befolkningen og ikke lejesoldater, der går i krig, vil være mere tilbøjelige til at finde fredelige løsninger på internationale konflikter, er i dag genstand for en omfattende akademisk diskussion. De mest centrale værker – i det, der går under navnet 'demokratisk fredtesen' – er i den sammenhæng: Michael W. Doyle, 'Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs', *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 12, No. 3 (Summer), 1983, s. 205-235; Michael W. Doyle, *Ways of War and Peace*. W.W. Norton, 1997; John M. Owen, 'Give Democratic Peace a Chance? How Liberalism Produces Democratic Peace', *International Security*, Vol. 19, No. 2 (Autumn), 1994, s. 87-125; John R. Oneal, and Bruce Russett, 'The Kantian Peace: The Pacific Benefits of Democracy, Interdependence, and International Organizations', *World Politics*, 52(1) 1999, s. 1-37.

⁷⁵ Percy, *Morality and Regulation*, s. 11: 'The modern private military industry has, despite its best efforts, been dogged by accusations that its personnel are merely mercenaries in a modern guise, reviving long-standing debates that the use of private force is inherently morally problematic ...' Formanden for den britiske brancheforening for private sikkerhedsfirmaer anerkender også eksistensen af den generelle stigmatisering: 'People seem to be implying that it is in some way immoral for a private security company to make a profit', se International Committee of the Red Cross, 'Interview with Andrew Bearpark', s. 453. En grundlæggende mistro mod ikke blot traditionelle lejesoldater men hele den private sikkerhedsindustri spores især hos FN, hvor især den tidligere særlige rapportør om brugen af lejesoldater, Enrique Bernales-Ballesteros, har været særdeles kritisk. Og en dybfølt etisk betinget modstand mod *hele sikkerhedsindustrien* er ikke svær at få

øje på: 'Mercenary activities have survived the end of the cold war, but methods have changed: there are still individual mercenaries who enlist to fight in internal armed conflicts within a country, just as there are mercenaries within today's international military security companies ... Yet although the link, the manner and the nature of the activity in which mercenaries participate may change, that does not change the mercenary status of those who take part in illicit acts, offering and selling their professional skills for pay, well knowing that it is not for a noble cause, but to kill and destroy outside any licit or ethically permissible context.' Se United Nations Economic and Social Council, Commission on Human Rights, *Report on the question of the use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of peoples to self-determination, submitted by Mr. Enrique Bernales Ballesteros, Special Rapporteur*, UN Doc E/CN.4/2002/20, af 10. januar 2002. Se også følgende udsagn: 'It is an undeniable fact that the phenomenon of mercenarism and mercenary activities exists; it may recede when peace, political stability and respect for the democratic order are established, but it reappears when these conditions experience a crisis. Furthermore, changes in its operating methods, such as the use of private firms offering security services and military assistance on the international market, do not alter its intrinsic nature, they simply make it more sophisticated and also more dangerous', se United Nations, General Assembly, *Report on the question of the use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of peoples to self-determination, submitted by the Special Rapporteur of the Commission on Human Rights*, se UN Doc A/53/338, af 4. September 1998.

⁷⁶ Som Emanuela-Chiara Gillard bemærker: '... for the purposes of international humanitarian law, it is not the label given to a particular party that determines its responsibilities, but rather the nature of the activities actually performed', se Emanuela-Chiara Gillard, 'Business goes to war: private military/security companies', *International Review of the Red Cross*, Vol. 88, No. 863, September 2006, s. 530.

⁷⁷ Se fælles artikel 2 til Geneve-konventionerne af 12. august 1949: '... alle tilfælde, hvor en krig er erklæret, eller hvor der i øvrigt er opstået en væbnet konflikt mellem to eller flere af De Høje Kontraherende Parter, selvom en af disse ikke anerkender, at der består en krigstilstand'.

⁷⁸ Se artikel 43, stk. 2, i Første Tillægsprotokol fra 1977 til Geneve-konventionerne om reguleringen af internationale væbnede konflikter og artikel 4A, stk. 1, i Tredje Geneve-konvention om krigsfanger.

⁷⁹ Se også diskussionen i University Center for International Humanitarian Law, *Expert Meeting on Private Military Contractors: Status and State Responsibility for their Actions, Organised by The University Centre for International Humanitarian Law, Geneva, 29-30. August 2005*, s. 9f.

⁸⁰ *Ibid.*, s. 12.

⁸¹ Schmitt, s. 524.

⁸² Tredje Geneve-konvention, artikel 4A, stk. 2.

⁸³ Det er omdiskuteret, om de kumulative krav, der opregnes i artikel 4A, stk. 2, ligeledes gælder for almindelige medlemmer af en stats væbnede styrker, der falder ind under artikel 4A, stk. 1. Denne diskussion falder uden for rækkevidden af denne rapport, men se evt. diskussionen i Christopher Greenwood, 'International Law and the 'war against terrorism'', *International Affairs*, Vol. 78 (2002), s. 316, Robert K. Goldman & Brian D. Tittmore, 'Unprivileged Combatants and the Hostilities in Afghanistan: Their Status and Rights Under International Humanitarian and Human Rights Law', *American Society of International Law, Task Force on Terrorism, December 2002*, s. 9f og s. 27f, Jordan J. Paust, 'Current Pressures on International Law: War and Enemy Status After 9/11: Attacks on the Laws of War', *Yale Journal of International Law*, Vol. 28 (2003), s. 333 og Anders Henriksen, 'Lovlige og ulovlige kombattanter - fangerne på Guantanamo', *EU-ret & Menneskeret*, Nr. 4/2005, s. 223-241.

⁸⁴ For samme opfattelse, se Schmitt s. 531.

⁸⁵ Artikel 4A, stk. 4.

⁸⁶ Artikel 4A, stk. 4.

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ For samme opfattelse, se holdningen udtrykt i University Center for International Humanitarian Law, *Expert Meeting on Private Military Contractors*, s. 14f.

⁸⁹ Konventionerne i den humanitære folkeret benytter på skift henholdsvis udtrykkene 'direkte' og 'aktivt' og 'fjendtlighederne' og 'kamphandlingerne', men det er fast antaget, at begreberne 'direkte' og 'aktivt' dækker over den samme adfærd, og at begreberne 'fjendtlighederne' og 'kamphandlingerne' dækker over de samme omstændigheder, se bl.a. Krigsforbrydertribunalet for Rwanda, *Prosecutor v. Jean-Paul Akayesu*, Case ICTR-96-4-T, af 2. september 1998, præmis 629. Se også International Committee of the Red Cross, *Summary Report, Third Expert Meeting on the Notion of Direct Participation in Hostilities, Geneva, 23-25 October 2005*, s. 29.

⁹⁰ Den person, der tager aktivt del i kamphandlinger i en 'international væbnet konflikt' uden at være tillagt en positiv ret hertil, betegnes som en 'ulovlig kombattant', se bl.a. Henriksen, s. 223-241, Schmitt, s. 519, Yoram Dinstein, *The Conduct of Hostilities under the Law of International Armed Conflict*, Cambridge University Press, 2004, s. 29ff., og Richard R. Baxter, 'So-Called 'Unprivileged Belligerency': Spies, Guerillas, and Saboteurs', *British Yearbook on International Law*, Vol. 28 (1951), s. 329. For en historisk gennemgang af begrebet 'ulovlige kombattanter', se Kenneth Watkin, 'Warriors Without Rights? Combatants, Unprivileged Belligerents, and the Struggle Over Legitimacy', *Harvard Program on Humanitarian Policy and Conflict Research*, 2005, s. 45f. Historisk har betegnelsen 'franc tireurs' også været brugt, se bl.a. Jean S. Pictet, *Commentary to the III. Geneva Convention Relative to the Treatment of Prisoners of War*, International Committee of the Red Cross, 1960, s. 52, og Baxter, s. 333. Betegnelsen 'ulovlig kombattant' kan benyttes om: 1) et medlem af en regulær eller irregulær styrke, der ikke opfylder betingelserne for lovlig kombattantstatus, 2) en deltager i *levée en masse*, der ikke opfylder betingelserne for lovlig kombattantstatus, 3) en 'civil', der ikke er medlem af en regulær eller irregulær styrke, og som tager aktivt del i kamphandlinger, 4) en person, der er medlem af de væbnede styrker, der tager aktivt del i kamphandlinger, uden at denne deltagelse kan begrundes i selvforsvar, 5) et medlem af de væbnede styrker, der opererer bag fjendens linjer som enten spion eller sabotør, eller 6) en lejesoldat.

⁹¹ International Committee of the Red Cross, *Summary Report, Third Expert Meeting on the Notion of Direct Participation in Hostilities*, s. 35.

⁹² Se også diskussionen i Schreier & Caparini, s. 57f.

⁹³ Yves Sandoz, Christophe Swinarski, & Bruno Zimmermann, eds., *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*, International Committee of the Red Cross, Martinus Nijhoff Publishers, 1987, afsnit 1942 og 1944. Se også afsnit 1679 (kommentar til protokollens artikel 43): 'acts of war which are intended by their nature or their purpose to hit specifically the personnel and the materiel of the armed forces of the adverse Party'. Hertil skal muligvis tilføjes 'acts which by nature and objective are intended to cause damage to civilians', se Supreme Court of Israel, *Public Committee Against Torture in Israel and Palestinian Society for the Protection of Human Rights and the Environment v. Government of Israel et al.*, afsagt 13. december 2006, præmis 33.

⁹⁴ Schmitt, s. 533: 'Direct participation ... seemingly requires 'but for' causation (in other words, the consequences would not have occurred but for the act).'

⁹⁵ Sandoz m.fl., afsnit 1945: 'There should be a clear distinction between direct participation in hostilities and participation in the war effort.' Se også Røde Kors' sædvaneretsstudium, Jean-Marie Henckaerts & Louise Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law, International Committee of the Red Cross*, Cambridge University Press, 2005, s. 22f, Dinstein, s. 27f, A.P.V. Rogers, *Law on the Battlefield*, 2nd ed., Manchester University Press, 2004, s. 8f, Frits Kalshoven, *Constraints on the Waging of War*, International Committee of the Red Cross, 1987, s. 91, og International Committee of the Red Cross, *Summary Report, Third Expert Meeting on the Notion of Direct Participation in Hostilities*, s. 21.

⁹⁶ Lindsey Cameron, 'Private military companies: their status under international humanitarian law and its impact on their regulation', *International Review of the Red Cross*, Vol. 88, No. 863, September 2006, s. 588.

⁹⁷ Se definitionen af 'militært mål' i artikel 52, stk. 2, i Første Tillægsprotokol.

⁹⁸ Som Cameron bemærker, så er 'the concept of what is a military objective ... not static under humanitarian law. Almost any object can become a military objective under certain circumstances, potentially changing the role of the person guarding that object if he or she fights off attackers', se Cameron, s. 588f. Se også Schmitt, s. 538: 'A civilian governmental employee or private contractor defending military personnel or military objectives from enemy attack directly participates in hostilities. His or her actions are indistinguishable from the quintessential duties of combat personnel.'

⁹⁹ Cameron, s. 589.

¹⁰⁰ Schmitt, s. 543ff.

¹⁰¹ Første Tillægsprotokol, artikel 47, stk. 1.

¹⁰² Artikel 47, stk. 2, litra a) – f).

¹⁰³ Se også gennemgangen i Katherine Fallah, 'Corporate actors: the legal status of mercenaries in armed conflict', *International Review of the Red Cross*, Vol. 88, No. 863, September 2006, s. 599-611.

¹⁰⁴ For så vidt angår FN's bestræbelser på at hindre stater i at benytte lejesoldater i deres interstatslige forhold, se bl.a. FN's Generalforsamlings resolution 2625 fra 1970 vedrørende fredelige forbindelser mellem stater, der bl.a. indeholder følgende vending: 'Every State has the duty to refrain from organising or encouraging the organisation of irregular forces or armed bands *including mercenaries* from incursion into the territory of another State' (min kursivering). I 1977 accepteredes inden for rammerne af Den Afrikanske Union 'Convention for the Elimination of Mercanism in Africa', der indeholder en definition af lejesoldater, der er næsten identisk med definitionen i artikel 47 i Tillægsprotokollen. Om end konventionen forbyder stater at bruge lejesoldater i deres interstatslige forhold, forbyder den ikke staterne at benytte sig af sådan arbejdskraft i deres interne forhold. Endelig findes der en FN-konvention mod lejesoldater fra 1989, der også definerer lejesoldater på næsten samme måde som i Tillægsprotokollen. Konventionen trådte i kraft i november 2004, men væsentlige stater som USA, Storbritannien, Frankrig, Rusland og Kina har ikke tiltrådt konventionen. Ej heller Danmark er part. For en gennemgang af 'vestlig' modstand mod FN-konventionen, se bl.a. Percy, *Mercenaries*, s. 167-203.

¹⁰⁵ Se bl.a. de humanitære minimumsgarantier, der opregnes i artikel 75 i Første Tillægsprotokol og i fælles artikel 3 til Geneve-konventionerne.

¹⁰⁶ Stater har nemlig traditionelt været afvisende over for at lade sig underkaste folkeretlige begrænsninger i, hvorledes de må nedkæmpe oprør og behandle de grupper i deres samfund, der med brug af magt sætter sig op imod det eksisterende system. Så ud fra en principiel overbevisning om, at det, der foregår på territoriet i en suveræn stat, er at anse som statens interne anliggende, som det ikke tilkommer det internationale samfund at blande sig i, er den konventionsbaserede regulering af en 'ikke-international væbnet konflikt' relativt begrænset, se bl.a. gennemgangen i G.I.A. Draper, 'The Status of Combatants and the Question of Guerilla Warfare', *British Yearbook of International Law*, Vol. 45 (1971), s. 207, og Derek Jinks, 'September 11 and the Laws of War', *Yale Journal of International Law*, Vol. 28 (2003), s. 14f. Det var da også først ved indføjelser af en række minimumsgarantier i fælles artikel 3 i de fire Geneve-konventioner i 1949, at der blev nedfældet en række basale krav til staternes behandling af sine modstandere under en 'ikke-international væbnet konflikt'. Opregningen af disse basale krav havde til formål at sikre respekten for visse grundlæggende humanitære principper, som det internationale samfund alligevel anså for at være 'above and outside the war itself', se Jean S. Pictet, *Commentary to the IV. Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War*, International Committee of the Red Cross, 1958, s. 44.

¹⁰⁷ Se artikel 4 i Den Internationale Lovkommissions Retningslinier for Statsansvar, der blev vedtaget i FN's Generalforsamling ved resolution A/Res/56/83 den 12. december 2001. Det er fast antaget, at disse principper er gældende folkeretlig sædvane.

¹⁰⁸ Ole Spiermann, *Moderne Folkeret*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2006, s. 236.

¹⁰⁹ Se artikel 5 i Den Internationale Lovkommissions Retningslinier for Statsansvar, vedtaget i FN's Generalforsamling ved resolution A/Res/56/83 den 12. december 2001.

¹¹⁰ Se også University Center for International Humanitarian Law, *Expert Meeting on Private Military Contractors*, s. 16ff.

¹¹¹ Ibid.

¹¹² Den Internationale Lovkommissions Retningslinier for Statsansvar, artikel 8.

¹¹³ Se eksempelvis uklarheden i University Center for International Humanitarian Law, *Expert Meeting on Private Military Contractors*, s. 18f.

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ Se afgørelsen fra Den Internationale Domstol i *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, ICJ Reports (1986) 14, præmis 115: 'it would in principle have to be proved that that State has effective control of military or paramilitary operations in the course of which the alleged violations were committed.' Se også afgørelsen fra samme domstol i *Case Concerning the Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, afsagt den 26. februar 2007, hvorefter 'effektiv kontrol' skal være til stede 'in respect of each operation in which the alleged violations occurred, not generally in respect of the overall actions taken by the persons or groups of persons having committed the violations', se præmis 400.

¹¹⁶ University Center for International Humanitarian Law, *Expert Meeting on Private Military Contractors*, s. 20.

¹¹⁷ For en diskussion heraf, se samme dokument s. 33-40.

¹¹⁸ Ibid., s. 41-48. Det fremgår af afgørelsen fra Den Internationale Domstol i *Case Concerning Armed Activities on the territory of the Congo*, ICJ Reports (2005) 000, præmis 178-179, at en stat i tilfælde af besættelse af fremmed territorium undertiden vil kunne ifalde ansvar for ikke at gøre tilstrækkeligt for at undgå, at private personer begår overtrædelser af den humanitære folkeret mod civile.

¹¹⁹ Se Geneve-konventionernes fælles artikel 1.

¹²⁰ I en rapport bemærkede den schweiziske regering: 'States cannot escape their obligations under international humanitarian law by placing certain tasks in the hands of private companies. In fact they have to ensure even more that the private security companies which they deploy in conflict situations, which are based in their state or which are operational on their territory, respect international humanitarian law.' Se Swiss Federal Council, *Report by the Swiss Federal Council on Private Security and Military Companies*, s. 46.

¹²¹ Det skal understreges, at en stat er forpligtet til at retsforfølge egne soldater, der er mistænkt for at have begået 'grove overtrædelser' af Geneve-konventionerne. Ved 'grove overtrædelser' forstås overtrædelser af en række af konventionernes kernebestemmelser, såsom forbudet mod drab, lemlæstelse, voldtægt og lign., se eksempelvis artikel 146-147 i Fjerde Geneve-konvention om beskyttelsen af civile.

¹²² En sådan specifik forpligtelse genfindes i artikel 144, andet led, i Fjerde Geneve-konvention, der lyder: 'Alle civile, militære, politi- eller andre myndigheder, som i krigstid varetager opgaver med hensyn til beskyttede personer, skal være i besiddelse af konventionens tekst og have modtaget særlig undervisning i dens bestemmelser'.

¹²³ Et eksempel er den amerikanske lovgivning. Military Extraterritorial Jurisdiction Act giver ganske vist amerikansk jurisdiktion til at retsforfølge ansatte i private militære firmaer uden for USA. Lovgivningen er imidlertid begrænset til amerikanske statsborgere, hvorfor den ikke kan danne grundlag for at retsforfølge ikke-amerikanske statsborgere, der måtte være ansat på en kontrakt med et amerikansk firma uden for USA.

¹²⁴ Ved udløbet af besættelsen af Irak, udstedte de fungerende irakiske myndigheder – i form af CPA under ledelse af en amerikansk embedsmand – en ordre, der gav civile og 'internationale konsulenter', der arbejdede for den internationale koalition, immunitet mod retsforfølgning i Irak for så vidt angik 'acts performed by them pursuant to the terms and conditions of a Contract or any sub-contract thereto', se CPA Order 17.

¹²⁵ Schreier & Caparini, s. 66-68. Se bl.a. s. 66: 'The lack of accountability is one of the major problems associated with the private military and security industry.'

¹²⁶ Se Swiss Initiative, *Montreux Document on Pertinent International Legal Obligations and Good Practices for States related to Operations of Private Military and Security Companies During Armed Conflict*, Montreux, 17 September 2008.

¹²⁷ Avant, s. 6: '... the control of force has been most stable, effective, and legitimate when all three aspects have reinforced one another - when capable forces have been governed by accepted political processes and operated according to shared values.' Se også s. 45: 'a rational legal body's authority depends on delivering a function a collective wants according to political processes and undergirded by values the group views as legitimate.'

¹²⁸ Se også Avant, s. 6.

¹²⁹ For en gennemgang af nogle af de krav, en stat bør stille, se Michael Cottier, 'Elements for contracting and regulating private security and military companies', *International Review of the Red Cross*, Vol. 88. No. 863, September 2006, s. 637-663.

¹³⁰ Se Swiss Initiative, *Montreux Document*, s. 11-13.

¹³¹ For oplysninger, se www.bapsc.org.uk (besøgt 10. august 2008).

¹³² Se www.ipoaonline.org (besøgt 10. august 2008).

¹³³ Se hertil <http://ipoaworld.org/eng/complaint.html> (besøgt 10. august 2008).

¹³⁴ Se *International Peace Operations Association Enforcement Mechanism Version 1* på: <http://ipoaworld.org/eng/enforcementvo1eng.html> (besøgt 10. august 2008).

¹³⁵ Se også Cottier, s. 642.

¹³⁶ Se særligt Swiss Initiative, *Montreux Document*, s. 13f.

¹³⁷ *Ibid.*, s. 642-645.

¹³⁸ Samtale med repræsentanter for det amerikanske forsvarsministerium den 3. september 2008 i Washington D.C.

¹³⁹ Se også Swiss Initiative, *Montreux Document*, s. 11.

¹⁴⁰ *Notat til Statsrevisorerne*, pkt. 24.

¹⁴¹ Se bl.a. Swiss Initiative, *Montreux Document*, s. 14f.

¹⁴² Samtale med præsidenten for International Peace Operations Association (IPOA).

¹⁴³ Cottier, s. 645f.

¹⁴⁴ Se også Swiss Federal Council, *Report by the Swiss Federal Council on Private Security and Military Companies*, s. 56, se anbefaling b og d.

¹⁴⁵ Samme dokument indeholder også samme sted følgende anbefaling til den schweiziske regering: 'Restraint should be exercised in the delegation to private providers of duties that fall within the state's monopoly of force.' Se også Swiss Initiative, *Montreux Document*, s. 10.

¹⁴⁶ Bemærkningen faldt under et todagesseminar om privatisering på Harvard Universitet den 20. juli 2008. Indholdet af citatet blev gentaget under en samtale i Washington D.C. den 3. september 2008.

¹⁴⁷ For så vidt angår nogle af de anførte gråzoner kan der på dette sted henvises til indholdet af Swiss Initiative, *Montreux Document*, se bl.a. s. 5f.

¹⁴⁸ Se diskussionen i University Center for International Humanitarian Law, *Expert Meeting on Private Military Contractors*, s. 58-60.

¹⁴⁹ Se hertil bl.a. Maurizio Viroli, *For Love of Country*, Oxford University Press, 1995.

¹⁵⁰ United Nations Economic and Social Council, *Report on the question of the use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of peoples to self-determination, submitted by Mr. Enrique Bernales Ballesteros, Special Rapporteur*, UN Doc E/CN.4/2004/15, af 24. december 2003, pkt. 30.

¹⁵¹ Percy, *Mercenaries*, s. 55. Se også s. 65: 'The evidence in the next chapters suggest that national soldiers have not always been superior to mercenaries. As Sandoz argues, 'recent events and recent history have amply demonstrated that combatants driven by ideological, ethnic or religious fanaticism are capable of far worse behaviour toward the general population than that of persons popularly depicted as mercenaries.'

¹⁵² Huntington, s. 267f.

¹⁵³ Se også Swiss Federal Council, *Report by the Swiss Federal Council on Private Security and Military Companies*, se især anbefalingerne på s. 56, litra e-h. Se i øvrigt gennemgangen af mulighederne for regulering i Cottier, s. 648-661.

¹⁵⁴ For en gennemgang af reguleringen i Sydafrika, USA og Storbritannien, se Avant 143-177. For USA og Sydafrika, se også Marina Caparini, *Domestic Regulation*,

Licensing regimes for the export of military goods and services, i Chesterman & Lehnardt, s. 158-178.

¹⁵⁵ Se hertil gennemgangen af *The Foreign Military Assistance Act 1998* og *The Prohibition of Mercenary Activities and Regulation of Certain Activities in Country of Armed Conflict Bill 2005* i Caparini, *Domestic Regulation*, s. 169-176.

¹⁵⁶ Avant, s. 157-167.

¹⁵⁷ Ibid., s. 146-157.