

Talepapir til udenrigsministerens besvarelse af spørgsmål AE og AF om fortolkning af folkeretten.

Samråd den 19. februar 2013.

Det talte ord gælder.

Udenrigsministeren:

Udvalget har stillet mig to spørgsmål. For det første ønskes en redegørelse for den danske fortolkning af folkeretten i forhold til forståelsen af civile personer og kombattanter.

For det andet spørger udvalget, hvordan den danske fortolkning af kombattantbegrebet formidles til øvrige ministre og offentligheden. Jeg vil besvare disse to samrådsspørgsmål AE og AF samlet.

[Jeg forstår, at udvalget før jul sidste år stillede samrådsspørgsmål til henholdsvis justitsministeren og forsvarsministeren om samme emne og om en konkret sag.]

Lad mig derfor indledningsvis understrege, at jeg selvsagt ikke kan tage stilling til konkrete sager eller scenarier, som hører under de to nævnte ministeriers område. Derimod vil jeg i min besvarelse holde mig til at give en mere generel udlægning af forståelsen af henholdsvis kombattanter og civile i den humanitære folkeret – de retsregler, der regulerer krigsførelse.

Som udvalgsmedlemmerne ved, er forståelsen af henholdsvis civile og kombattanter i væbnede konflikter et emne, der er genstand for diskussion - blandt stater, og blandt jurister og andre eksperter. Det vil derfor ikke være muligt for mig i dag at give en autoritativ og meget detaljeret afklaring af alle aspekter af den diskussion, som er blevet aktuel de seneste år som følge af ændringen i karakteren af konflikter i verden og af karakteren af konfliktens parter.

Som altid, når man taler om den humanitære folkeret, er det vigtigt at sondre mellem de såkaldte internationale væbnede konflikter – krig mellem stater - og ikke-internationale væbnede konflikter - borgerkrigene.

Jeg vil indlede med en af de væsentligste regler i den humanitære folkeret, som fastslår, at krigsførende parter i internationale væbnede konflikter har pligt til at sondre mellem kombattanter og civile.

Kombattanter i internationale væbnede konflikter kan lovligt tage del i kamphandlingerne, og kan, som udgangspunkt, ikke retsforfølges for at have taget del i fjendtligheder. Samtidigt er de selvsagt lovlige militære mål for modparten. Hertil kommer, at kombattanter har krav på at blive behandlet som krigsfanger.

Ifølge den oprindelige definition i Geneve-konventionerne var en kombattant et medlem af en af de stridende parter væbnede styrker, som opfyldte flere specifikke betingelser, herunder at han eller hun var under befaling og bar våben synligt.

Med vedtagelsen af Geneve-konventionens Tillægsprotokol I fra 1977 skete der en udvidelse af kombattantbegrebet, som betød, at alle medlemmer af de stridende parter væbnede styrker – med ganske få undtagelser som for eksempel sanitetspersonel – skulle betragtes som kombattanter.

For at opnå kombattant-status antages det, at en person skal være under en kommando, der er ansvarlig over for modparten, for de underordnedes handlemåde. Og for at der er tale om ”en væbnet styrke”, i konventionernes forstand, skal styrken være underkastet et internt disciplinært system.

Med andre ord er der et almindeligt krav om, at en kombattant skal være en del af et militært hierarki og under instruktions- og sanktionsbeføjelser.

Ved vurderingen af, om en person har kombattant-status – og dermed for eksempel kan opnå krigsfangestatus ved tilfangetagelse – stilles der dermed ikke længere noget direkte krav om, at våben skal bæres synligt eller lignende krav.

Den humanitære folkeret om internationale væbnede konflikter indeholder også en række regler, der skal beskytte civile. I disse konflikter er personer, der ikke er kombattanter, civile.

Civile personer må ikke udsættes for militære angreb, men må omvendt heller ikke tage del i kamphandlinger. Hvis de alligevel tager direkte del i fjendtlighederne, mister de deres beskyttelse mod angreb, så længe de deltager i fjendtlighederne. Og de vil også kunne retsforfølges for deres handlinger.

Fastlæggelsen af, hvornår en person "direkte deltager i fjendtlighederne", og dermed mister sin beskyttelse som civil, rejser en række vanskelige afgrænsningsspørgsmål.

På den ene side kan det anføres, at "direkte deltagelse i fjendtlighederne", må forstås bredere end aktiv deltagelse i selve kamphandlingerne. På den anden side er det klart, at en række former for mere indirekte støtte efter omstændighederne vil falde udenfor, og dermed ikke ændre på en persons status som civil.

Folkeretseksperterne lægger her vægt på, om den pågældende ved sine handlinger har vist vilje og evne til at forrette skade på modpartens materiel eller personer.

Det er vigtigt at understrege, at der ikke blandt staterne er nogen fælles praksis eller fortolkning af, hvad der udgør "direkte deltagelse i fjendtligheder".

Det er et emne, der debatteres livligt internationalt, herunder i Den Internationale Røde Kors Komité – ICRC - som for to år siden offentliggjorde et studie om dette spørgsmål.

I ikke-internationale væbnede konflikter er situationen en helt anden, idet den humanitære folkeret ikke på samme måde sonderer mellem kombattanter og civile her.

Det skyldes, at mange stater betragter sådanne konflikter som interne spørgsmål, der bør reguleres af national strafferet og ikke som et folkeretligt anliggende.

Der gælder dogogså en vis beskyttelse for civile, i ikke-internationale væbnede konflikter, i Geneve-konventionerne. Den såkaldte fælles artikel 3 udgør hjørnестenen i den humanitære folkeret under ikke-internationale væbnede konflikter. Af fælles artikel 3 følger bl.a. et krav om, at personer, der ikke deltager aktivt i kamphandlingerne, skal behandles human, og at de ikke må gøres til genstand for angreb eller overfald.

Den 2. Tillægsprotokol til Geneve-konventionerne supplerer denne beskyttelse og udvider rækken af grundlæggende garantier. Protokollen stiller dog samtidig krav om en vis intensitet i kamphandlingerne og visse krav til organiseringen af konfliktens parter.

165 lande har tiltrådt den 2. Tillægsprotokol, men der er fortsat en række lande, der står udenfor.

Beskyttelsen af civile i ikke-internationale væbnede konflikter gælder personer, der ikke indgår som en del af konfliktens parter. I en ikke-international væbnet konflikt vil parterne på den ene side typisk være regeringssoldater og på den anden side organiseret militær modstand hos oprørsgrupper eller andre væbnede grupper eller organisationer. En person, som indgår som en fast del af den organiserede bevæbnede gruppe, som er en del af konfliktens parter, har derfor ikke krav på beskyttelse som civil.

Det samme gælder som nævnt, hvis en civil person deltager aktivt i konkrete militære operationer. Retten til beskyttelse er således betinget af, at man afstår fra at deltage i kamphandlingerne, og en civil person, der deltager direkte i fjendtlighederne taber beskyttelsen.

Den afgørende forskel er imidlertid her, at mens civile, der deltager direkte i fjendtlighederne, kun mister beskyttelsen fra direkte angreb så længe, de deltager direkte i fjendtlighederne, så mister medlemmer af organiserede væbnede grupper permanent beskyttelsen som civile. Så længe de er medlem af den væbnede gruppe, er der en antagelse om, at de ikke er at betragte som civile.

Det er ikke nogen hemmelighed, at vanskelige afgrænsningsspørgsmål kan opstå, for eksempel hvis en højtstående person i en væbnet gruppe, der er en del af en væbnet konflikt, ikke fysisk befinder sig direkte i konfliktområdet. Hvis sådan en persons handlinger har karakter af direkte deltagelse i fjendtlighederne, er det ikke utænkeligt, at vedkommende da kan fortabe sin

beskyttelse som civil også på tidspunktet, hvor han eller hun opholder sig et andet sted end i konfliktområdet.

Det er dog samtidig klart, at der stilles krav til, hvilke handlinger der kan udgøre "direkte deltagelse". Mere indirekte støtte i form af finansiering, logistik og propaganda vil formentlig ikke fratage personen status som civil.

Med til billedet af fortolkningen af begreberne kombattanter og civile hører, at de nye og aktuelle konflikttyper, som vi har set gennem de seneste år, gør vurderingen af, hvornår en person er "civil" endnu mere kompleks. Tidligere var der oftest tale om, at væbnede konflikter fandt sted mellem stater eller mellem en regering og en national oprørsbevægelse, hvorimod vi nu i højere grad ser en tendens til, at parterne i væbnede konflikter er velorganiserede grupper, organisationer eller bevægelser.

Med til billedet hører også, at sondringen mellem civile og kombattanter i takt med udviklingen er blevet vanskeligere, fordi der nu også er tale om væbnede grupper, som består af personer, som ikke fremtræder som traditionelle soldater, og hvor det forekommer, at de deltager i fjendtligheder én dag og udfører deres civile arbejde dagen efter, hvilket er blevet kaldt for svingdørsproblematikken.

Denne vanskelige sondring er løbende genstand for diskussion blandt stater og eksperter. Men svaret vil altid bero på en vurdering i den konkrete situation og afhænger af en række specifikke omstændigheder og nuancer.

Jeg kan også nævne, at vi blandt andet løbende er i dialog med vores internationale partnere om fortolkningen af den humanitære folkeret, og det er ingen hemmelighed, at landene ikke altid er fuldt ud enige om fortolkningerne. Og netop derfor er det også vigtigt at fortsætte dialogen.

For så vidt angår Retsudvalgets spørgsmål om, hvordan fortolkningen af kombattantbegrebet formidles til øvrige ministre og offentligheden, har vi i Danmark et rigtig godt system – der i øvrigt har tjent til inspiration for flere andre lande.

Jeg tænker her særligt på Regeringens Røde Korsudvalg, hvis arbejde i år fejrer 30-års jubilæum. Udvalget har til opgave at klarlægge behovet for gennemførelse af administrative foranstaltninger, der skal sikre en løbende opfyldelse af den humanitære folkeret. Herudover koordinerer udvalget indholdet og gennemførelsen af foranstaltningerne samt fungerer som rådgivningsorgan for regeringen i spørgsmål om fortolkningen og anvendelsen af de humanitære folkeretlige regler, der gælder for væbnede konflikter.



Regeringens Røde Kors Udvalg er sammensat af repræsentanter fra Udenrigsministeriet, Justitsministeriet, Forsvarsministeriet, Forsvarskommandoen, Generalauditøren, Beredskabsstyrelsen, Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse, Ministeriet for Børn og Undervisning, Dansk Røde Kors og Institut for Menneskerettigheder. Udover det løbende arbejde om aktuelle sager har udvalget bl.a. også forestået udgivelsen af "Humanitær Folkeret", der er en 723-siders samling af konventionstekster og andre aftaler.

Vi har et rigtigt godt samarbejde med Røde Kors, også om udbredelsen af kendskabet til den humanitære folkeret.

Derudover finder der selvsagt løbende en koordination sted mellem ministerier og myndigheder vedrørende fortolkningen af forskellige aspekter af humanitær folkeret.

Derudover er humanitær folkeret for eksempel en obligatorisk del af uddannelsen af danske officerer, befalingsmænd og soldater samt en integreret del af forsvarrets almindelige virksomhed.