



København, 7. marts 2016

HØRINGSSVAR OVER UDKAST TIL MILITÆRMANUAL OM FOLKERET I INTERNATIONALE MILITÆRE OPERATIONER.

Ved brev af 20. januar 2016 har Forsvarsministeriet fremsendt udkast til Militærmanual om folkeret i internationale militære operationer og anmodet om Amnesty Internationals eventuelle bemærkninger til manualen.

Det 603 sider lange udkast rummer først og fremmest en meget omfattende gennemgang af den humanitære folkeret og krigens love, herunder om krigsfangers rettigheder, sanitetstjenesten, regler for krigsførelse m.v.

Den overvejende del af manualen omhandler, så vidt Amnesty kan se, en lang række ukontroversielle retlige normer, som ikke umiddelbart var blandt de folkeretlige regelsæt, der gav anledning til praktiske problemer for danske styrker i Irak og Afghanistan.

Man kunne med fordel have haft større fokus på menneskerettighederne og på de praktiske udfordringer, som danske soldater mødte under deres tilstedeværelse i Irak og Afghanistan i forhold til menneskerettighederne – snarere end en ganske omfattende gennemgang af en lang række bestemmelser i den humanitære folkeret, som ikke har givet anledning til problemer eller tvivl under de danske styrkers tilstedeværelse i Irak og Afghanistan.

Efter Amnestys opfattelse var en væsentlig del af motivationen og begrundelsen for at skrive manualen et ønske om at uddrage den nødvendige lære af de danske soldaters udfordringer/erfaringer i Irak og Afghanistan – særligt med fokus på, hvad man "gør" med fanger/frihedsberøvede, (uanset deres nærmere juridiske status, som organiseret væbnet gruppe, kombattanter, kriminelle etc.), når man samarbejder med en stat, som er notorisk kendt for at udsætte fanger/mistænkte for tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende behandling.

Så vidt det er Amnesty bekendt, fremstod det efterhånden tydeligt, at de danske soldater ikke havde haft nogen forudfattet plan med hjemmefra for håndtering af fanger i hverken Irak eller Afghanistan.

Videre syntes der ikke at være nogen fælles forståelse om håndtering af fanger mellem Danmark og dets koalitions partnere USA og Storbritannien eller at være indgået nogen bindende aftaler om behandlingen af fanger med hverken de irakiske myndigheder eller de afghanske myndigheder.

Operativ Chef for Hærens Operative Kommando, Henrik Sommer, var citeret i Information den 28. august 2008 for følgende om de danske soldaters fangehåndtering:

»Vi har forskellige styrker i området, som løser forskellige opgaver. Det mest almindelige er, at de danske styrker laver



en skærm, og så er det de afghanske styrker, der foretager selve arrestationen.«

- Så undgår I jo også at tage ansvaret for fangerne?

»Vores soldater er ikke politifolk. Og desuden er det udmærket, at det er afghanerne, der gør det. De skal jo gerne blive en mere og mere aktiv spiller i krigen.«

Danske styrker anvendte en tilsvarende fremgangsmåde i samarbejde med briterne, hvor det var britiske militærfolk, der stod for anholdelsen, efter at danske styrker havde "lavet en skærm" i et givet område.

Fremgangsmåden, som angiveligt havde til formål at undgå, at danske styrker formelt kom til at fremstå som dem, der havde fangerne i deres varetægt og dermed også ansvaret for, at fangerne ikke blev overgivet til nogen, som ville udsætte dem for tortur og mishandling og umenneskelig og nedværdigende behandling, fik tilnavnet brite-finten.

Denne fremgangsmåde var de danske styrkers svar på tidligere, uheldige erfaringer med fangeoverdragelse, som havde ført til mishandling af de overdragede fanger i både Irak og Afghanistan. Man søgte med andre ord ikke at løse problemet, men at omgå det ved at lade andre, englændere, afghanere, irakere, forestå den formelle anholdelse i forlængelse af en militær operation.

Det var blandt andet diskussionerne om brite-finten, om det mangelfulde tilsyn med overdragne fanger – i det hele taget de danske styrkers svar på de praktiske udfordringer på landjorden i Irak og Afghanistan – der gav anledning til

beslutningen om at skrive militærmanualen.

På den baggrund kunne man have håbet, at militærmanualen ville have givet svar på følgende spørgsmål (listen er ikke udtømmende):

- Hvordan sikres det ved fremtidige missioner, at danske styrker efterlever Danmarks internationale forpligtelser, herunder den humanitære folkeret og menneskerettighederne?
- Hvilket ansvar har danske styrker, som deltager i en ikke-international (transnational) væbnet konflikt på et andet lands territorium, for overholdelse af menneskerettighederne – særligt i forhold til fangehåndtering og princippet om non-refoulement?
- Under hvilke forhold kan man sige, at der er "dansk jurisdiktion" på et givet, fremmed territorium – med den konsekvens, at danske styrker bliver (med-)ansvarlige for eventuelle menneskerettighedskrænkelser over for fanger el.lign.?
- Hvordan vurderes, om de danske styrker er i begrundet god tro/ond tro om risikoen for, at fanger ved overdragelse til et andet lands myndigheder/militær risikerer at blive udsat for menneskerettighedskrænkelser? Hvilken grad af sandsynliggørelse af risikoen må der kræves?
- Er brite-finten en konventionsmedholdelig måde at komme uden om vanskeligheder med fangehåndtering på et



- fremmed territorium, hvor menneskerettighederne rutinemæssigt krænkes?
- Hvordan sikrer danske styrker, at de ikke – ved passivitet eller på anden vis – pådrager sig et medvirkensansvar for menneskerettighedskrænkelser begået mod fanger, som er pågrebet af danske styrker, eller hvis pågribelse primært er muliggjort af danske styrkers indsats?
 - Hvordan sikrer danske styrker, som deltager i koalitionsstyrker i fremtidige ikke-internationale (transnationale) væbnede konflikter, at der blandt koalitionsparterne er en fælles, overensstemmende forståelse af pligten til at overholde menneskerettighederne, herunder ved fangehåndtering?
 - Hvordan sikres det, at danske styrker ikke deltager i koalitionsstyrker, som ikke har klare, fælles retningslinjer for overholdelse af menneskerettighederne, herunder for efterforskning af eventuelle menneskerettighedskrænkelser?
 - Hvordan og i hvilken udstrækning kan danske styrker ifalde medvirkensansvar for menneskerettighedskrænkelser begået af koalitions partnere (et andet lands væbnede styrker)?
 - Hvilken betydning har det for danske styrkers eventuelle ansvar eller medvirkensansvar for menneskerettighedskrænkelser, at en koalitionsstyrke er/ikke er ledet af NATO eller etableret (og eventuelt ledet) af FN?
- Kan en dansk styrke blive ansvarsfri med henvisning til, at en given militær indsats (koalition) ledes af FN?
 - Hvilke krav skal der stilles til danske styrker om registrering af de fanger, som overdrages, og om tilsyn med fangerne efter overdragelsen?
 - Hvordan sikres det, at den færdige manual implementeres i praksis, således at det sikres, at danske styrker ikke i fremtiden sendes ud på nye missioner uden planer for f.eks. fangehåndtering?

I forhold til de nævnte spørgsmål er det primært manualens kapitel 3, 12 og 15, der er relevante. De øvrige kapitler kunne have været udskilt til en selvstændig gennemgang af den humanitære folkeret, som alligevel fylder langt den overvejende del af manualen. Samlet set behandler manualen menneskerettighederne kortfattet, overordnet og i meget generelle vendinger.

Af betydning for de stillede spørgsmål behandler manualens kapitel 3 blandt andet spørgsmålet om danske styrkers eventuelle jurisdiktion, når de befinder sig på fremmed territorium.

Afsnittet gennemgår kort og overordnet forståelsen af "personjurisdiktion", områdejurisdiktion og "offentlig myndighed" og sammenfatter, side 56: *"Danske væbnede styrker er forpligtede til at overholde relevante menneskerettigheder i militære operationer, hvor Danmark udøver ekstraterritorial jurisdiktion i form af personjurisdiktion, områdejurisdiktion, eller ved at danske styrker udøver offentlig myndighed. Hvilke*



menneskerettigheder, der er relevante i de enkelte tilfælde, kræver en nøje granskning af den enkelte mission og grundlaget herfor, jf. kapitel 2."

Videre gennemgås helt overordnet "missionsspecifikke aftaler", "rules of engagement", "memorandum of understanding" – men uden at der på noget tidspunkt knyttes nogen principielle overvejelser om den praktiske anvendelse og rækkevidde – og ikke mindst – uden nogen form for erfaringsopsamling fra Danmarks militære tilstedeværelse i Irak og Afghanistan.

Det er ikke klart, om den gennemgående tilbageholdenhed med at belyse og analysere tidligere konflikter mellem overholdelse af menneskerettighederne på den ene side og de praktiske udfordringer på landjorden på den anden, skyldes, at man ikke ønsker at skrive noget, som kunne indgå som argumenter i verserende (eller tidligere) retssager om danske styrkers manglende overholdelse af non-refoulementsprincippet, men det betyder, at manualen er rensset for klare, praktiske anvisninger i forhold til de tidligere erfaringer, som angiveligt var medvirkende til beslutningen om at skrive manualen.

I **kapitel 12** – om frihedsberøvede i danske styrkers varetægt – gennemgås spørgsmål om ansvaret for frihedsberøvede eller "fanger" og princippet om non-refoulement, som forbyder overdragelse/udlevering af fanger til risiko for tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende behandling.

Manualen anfører side 380, at når danske styrker foretager en frihedsberøvelse på fremmed territorium, vil der være dansk

jurisdiktion på det tidspunkt, hvor danske styrker har fysisk magt og kontrol over den pågældende.

Og videre, side 386:

"I koalitioner, hvor enheder fra flere lande opererer sammen, er det afgørende at vide, hvilket land eller lande, der har ansvar for frihedsberøvede. Idet det er væsentligt at sikre, at der er klarhed over danske styrkers ansvar på området, vil spørgsmålet ofte være reguleret i nationale, missionsspecifikke direktiver.

Overordnet gælder det, at når danske enheder arbejder sammen med udenlandske enheder, indebærer det ikke, at frihedsberøvelser, som udenlandske enheder foretager, medfører et dansk ansvar. Der kan læses generelt om kommandoansvar i koalitionsoperationer i kapitel 15.

Det påhviler danske styrker at sikre efterlevelsen af de i kapitel 12 opregnede retningslinjer, hvis:

- 1) En person frihedsberøves af danske styrker, eller*
- 2) Hvis danske enheder overtager kontrollen med en frihedsberøvet, der er frihedsberøvet af andre landes enheder."*

Efter Amnestys opfattelse er det ikke uden videre rigtigt at konkludere, at når danske styrker arbejder sammen med udenlandske enheder, indebærer det ikke, at frihedsberøvelser, som udenlandske enheder foretager, medfører et dansk ansvar.

Efter Amnestys opfattelse kan man snarere konkludere modsat: Hvis danske styrkers indsats (evt. i koordination med andre landes enheder) er en nødvendig forudsætning for, at udenlandske enheder



kan foretage den pågældende frihedsberøvelse, så medfører frihedsberøvelsen et dansk medvirkensansvar.

Dels fordi frihedsberøvelsen ikke kunne have fundet sted uden dansk indsats – og der derfor er tale om helt konkret medvirken (også selv om det ikke er en dansk soldat, der "lægger hånden på skulderen" af den anholdte), og dels fordi danske styrker (i Irak og Afghanistan og andre steder) indgår i et *formaliseret samarbejde* med de andre landes militære enheder, hvor der kan blive tale om både direkte og indirekte kommandoansvar. Der er ikke tale om et lejlighedspræget ad hoc-samarbejde, men om et løbende, koordineret, planlagt samarbejde.

Det betyder, at militære mål og midler ikke opstår som tilfældigheder, men indgår som del af en aftale om samarbejde. Og det betyder også, at danske styrker løbende må overveje, om samarbejdspartnerne overholder menneskerettighederne på en måde, som gør det forsvarligt at fortsætte det formaliserede samarbejde/indsatsen for det land, som der er tale om at hjælpe i en ikke-international (transnational) væbnet konflikt.

Der savnes en nærmere angivelse af, hvad det er, der slås fast side 386. Er det en jævnføring med de praktiske erfaringer fra Irak og Afghanistan? Er det brite-finten, man beskriver, eller hvad er det for et forhold, der tages stilling til her?

Side 419, om støtte til skrøbelige stater, anføres:

"Under operationer på baggrund af et mandat fra FN's Sikkerhedsråd og/eller på invitation fra territorialstaten som i Irak fra 2004 og ISAF-operationen i

Afghanistan fra 2002, vil frihedsberøvelse af personer med henblik på retsforfølgning kræve, at mandatet fra FN's Sikkerhedsråd giver hjemmel hertil, og/eller der er indgået en aftale med territorialstaten herom. Afhængigt af de eksisterende strukturer i operationsområdet vil den egentlige retsforfølgning som udgangspunkt blive foretaget af territorialstaten."

Også her savnes en jævnføring med de faktiske erfaringer, som ikke forholder sig så overordnet og enkelt til emnet, som citatet antyder. Hvad gør danske styrker, når det viser sig, at det irakiske styre genindfører dødsstraffen, og når det viser sig, at afghanere, som er frihedsberøvet med henblik på retsforfølgning rutinemæssigt udsættes for en behandling, som strider mod Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3 og Torturkonventionen?

Side 447 – anføres afsnit 14.1, om ophør af frihedsberøvelsen, at "Ophør af frihedsberøvelse kan ske ved frigivelse, overdragelse eller flugt. Frihedsberøvelsen ophører. Frihedsberøvede må ikke overdrages til forhold, der strider mod deres rettigheder. Det er det, der kaldes non-refoulement princippet".

Side 450 – anføres om "Overdragelse": "Overdragelse vil sige, at frihedsberøvelsen ikke ophører, men den frihedsberøvede overdrages fra dansk jurisdiktion til en anden stat."

Og videre:

"Det er et krav til alle overdragelser, at frihedsberøvede ikke overdrages til retsstridig behandling, fx hvis der er vægtige grunde til at antage, at den frihedsberøvede vil blive behandlet i strid



med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3.

Videre, side 451:

"I NIAC må internerede ikke overdrages til stater, der ikke har vilje og evne til at overholde Fælles Artikel 3 eller Tillægsprotokol II."

I afsnit 14.2.2., om non-refoulement krav til overdragelse anføres:

"På andre områder indeholder menneskerettighederne en præcisering af de forpligtelser, der påhviler en overdragende stat forud for en overdragelse. Dette er i særdeleshed i CCPR, EMRK og CAT."

Og videre, side 452:

"Heraf følger, at Danmark ikke kan overdrage en frihedsberøvet til en anden stat, hvis der er **vægtige grunde** til at antage, at der er en **reel** risiko for, at den frihedsberøvede vil blive udsat for tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende behandling. Der kan heller ikke overdrages, hvis den overdragne risikerer dødsstraf eller livstidsstraf uden mulighed for strafnedsættelse.

Hvorvidt der er en reel risiko, skal baseres på en individuel vurdering. De generelle forhold er også relevante i forhold til at danne sig et billede af risikoen, men det afgørende er den reelle risiko for den frihedsberøvede.

En reel risiko betyder, at der skal mere til end en ren teoretisk risiko og mistanke, men risikoen for retsstridig behandling behøver ikke være højst sandsynlig.

Hvis der ikke er en generel risiko, er det alene de individuelle forhold, der kan godtgøre, at en overdragelse ikke er mulig. Det vil som udgangspunkt være

personen, der ønskes overdraget, der skal sandsynliggøre en reel risiko. Herefter vil byrden være på Danmark for at vise, hvordan den risiko er afhjulpet.

Den individuelle prøvelse skal være fair og effektiv. Det er derfor ikke tilstrækkeligt at have en liste over lande, der vurderes til at være sikre, og som der derfor altid kan overdrages til. Der skal inden hver overdragelse foretages en egentlig prøvelse.

En generel risiko kan derimod bevirke, at Danmark skal godtgøre, hvorfor der ikke er en reel risiko i det individuelle tilfælde.

Det er som udgangspunkt relevant at vurdere risikoen i forhold til den stat, der overdrages til. Ved meget skrøbelige stater kan det dog i forhold til den generelle risikovurdering være nødvendigt at medtage risiko fra væbnede oprørere i tilfælde af nedbrud i sikkerheden."

Ovenanførte beskrivelse af den vurdering, som den overdragende stat skal gennemføre, er en rent formel beskrivelse, som ikke giver megen vejledning. Det havde været nyttigt, om manualen havde taget udgangspunkt i en reel vurdering af et konkret land. F.eks. Afghanistan eller Irak, så afvejningen kunne fremstå klarere. Især i lyset af, at et eventuelt statsansvar for en overdragelse afhænger af, hvad den overdragende stat **indså** eller **burde have indset** på tidspunktet for overdragelsen.

I afsnittet om tilsyn med overdragne fanger, side 455, må man forstå manualen således, at spørgsmålet om uvarslede tilsyn over for varslede tilsyn i høj grad skal inddrage fængselsfacilitetens ressourcer til at håndtere den "øgede forvaltningsmæssige



byrde for faciliteten”, som uvarslede tilsyn kan medføre. Efter Amnestys opfattelse bør man altid tilstræbe uvarslede tilsyn eller ganske kortvarige varsler. Der er ikke tale om, at fængselspersonalet skal afsætte tid til samtaler. Tværtimod skal tilsyn så vidt muligt foregå uden deltagelse/opsyn fra fængselspersonalet. (Amnesty ser bort fra den situation, som manualen synes at behandle: At fængslet ligger i et stærkt uopræget område, og hvor der derfor skal frigives soldater eller sikkerhedsfolk for at beskytte den tilsynsførende på den pågældende vej til og fra fængslet.)

Amnesty International, den 7. marts 2016.