

DANMARK **DEN HUMANITÆRE** **FOLKERET** **OG REGERINGENS** **RØDE KORS UDVALG**

Rapport med opsummering og status
for perioden 1982 - 2017



INDLEDNING MED RESUMÉ

"Hvad er det for noget med det her Regeringens Røde Kors Udvalg?," spurgte et medlem af Røde Kors i Danmarks hovedbestyrelse i foråret 2016. Hovedbestyrelsen havde fået en status for arbejdet med den humanitære folkeret i Danmark, og udvalget blev også omtalt. Det var et rigtigt godt spørgsmål, da den seneste officielle beskrivelse af udvalgets arbejde er fra 1999. Spørgsmålet var den direkte anledning til ideen om denne rapport, og Røde Kors i Danmark og forfatteren aftalte, at forfatteren på frivillig basis skulle udarbejde rapporten i perioden november 2016 – maj 2017.

Tidspunktet for rapportens offentliggørelse er valgt i samarbejde med Røde Kors i Danmark, da verdenssamfundet i 2017 kan markere 40-året for dengang, da den humanitære folkeret sidst blev opdateret. Det skete i 1977 med vedtagelsen på en diplomatkonference af to Tillægsprotokoller. Danmark ratificerede de to Tillægsprotokoller i 1982, og udenrigsministeren nedsatte samme år Regeringens Røde Kors Udvalg (RRKU).

RRKU er således et officielt udvalg, og Udenrigsministeriet er formand og sekretariat for udvalget. Det er udvalgets opgave at koordinere Danmarks arbejde med at implementere den humanitære folkeret i Danmark. Det drejer sig om beskyttelse og hjælp til ofre for væbnede konflikter og om begrænsninger i valg af metoder og midler i væbnede konflikter. Respekt for den humanitære folkeret er kort sagt et spørgsmål om liv og død. Derfor er implementeringen af den humanitære folkeret af vital betydning. Det var den i 1982, og det er den desværre i endnu højere grad her i 2017, hvor verdenssamfundet er vidne til en af de alvorligste humanitære katastrofer som følge af væbnet konflikt, vold og krise siden anden verdenskrig.

Til forskel fra 1982 er Danmark i 2017 en krigsførende nation. Danmark har siden 1990 efter beslutning i Folketinget deltaget i situationer med væbnet konflikt med militære bidrag med reference til verdenssamfundets indsats for at fremme mellemfolkelig fred og sikkerhed. Beslutning om at bruge magt tages jf. grundloven af Folketinget. I Folketingets beslutninger henvises nu til, at magtanvendelse skal ske i overensstemmelse med folkeretten. Det er helt centralt, da Danmarks brug af militære metoder og magtmidler i væbnede konflikter dermed også skal ske i overensstemmelse med den humanitære folkeret.

Der er en tæt forbindelse mellem Danmarks militære indsatser og regeringens udviklingspolitiske og humanitære indsatser. Regeringens 2017-strategi herom fastslår således, at Danmark er en stærk fortaler for den internationale humanitære folkeret og menneskerettighederne.

Derfor er det også på denne baggrund relevant her i 2017 at foretage en opsummering med status for arbejdet i RRKU for perioden 1982-2016.

Rapporten skal også ses som et bidrag til arbejdet i Danmark med at gennemføre den humanitære folkeret. Som titlen angiver, er rapporten koncentreret om arbejdet i RRKU, som i Danmark har ansvaret for at koordinere denne indsats. Men rapporten henvender sig til alle aktører med ansvar og opgaver for at implementere den humanitære folkeret i Danmark. Det er RRKU, det er udvalgets forskellige medlemmer, det er det politiske niveau med regering og Folketing, men det er også alle andre med interesse for en effektiv implementering i Danmark af den humanitære folkeret og menneskerettigheder i væbnede konflikter.

Udarbejdelsen har kun været muligt med hjælp fra Udenrigsministeriet og Røde Kors i Danmark. Der skal rettes en særlig tak til Udenrigsministeriets arkivchef Lars G. Karlsson, til den nuværende formand for Regeringens Røde Kors Udvalg, ambassadør Tobias Elling Rehfeld, chef for koncernjura, offentlig ret og

arkiv og til udvalgets første formand, ambassadør Tyge Lehmann. En tak skal også rettes til Røde Kors i Danmark, generalsekretær Anders Ladekarl og chefkonsulent Rikke Ishøj, som med aftalen om rapportens udarbejdelse banede vej for dens virkeliggørelse. Og ikke mindst en stor tak til Lillian E. Christensen, Røde Kors i Sæby, og dét medlem af Røde Kors i Danmarks hovedbestyrelse, som stillede spørgsmålet om Regeringens Røde Kors Udvalg.

Det skal understreges, at jeg er eneansvarlig for rapportens indhold og konklusioner. I perioden 1982 til maj 2016 var jeg som ansat folkeretsjurist på Røde Kors i Danmarks landskontor og var tillige Røde Kors i Danmarks repræsentant i Regeringens Røde Kors Udvalg, og selvom rapporten bygger på det i bilag 8 omtalte arkiv- og kildemateriale, har min erfaring og oplevelser som medlem af RRKU været en hjælp for udarbejdelsen. I arbejdet med rapportens færdiggørelse har jeg fået værdifuld sparring, hjælp til korrektur, layout m.m. af chefkonsulent Rikke Ishøj, grafisk designer og konsulent Helle Bjerre Østergaard og administrativ koordinator Gitte Thue Djurslev, som alle er medarbejdere på Røde Kors i Danmarks landskontor.

KORT RESUMÉ

Rapportens otte afsnit kan kort resumeres således:

Afsnit 6 er hovedafsnittet. Heri opsummeres de vigtigste resultater af arbejdet i Regeringens Røde Kors Udvalg i perioden 1982 – 2017. Afsnit 1 – 5 bygger op til afsnit 6 og omfatter i afsnit 1 en beskrivelse af den diplomatkonference, som vedtog de to Tillægsprotokoller af 1977, afsnit 2 drejer sig om regeringens og Folketingets beslutning om Danmarks ratifikation af protokollerne, afsnit 3 er om udenrigsministerens nedsættelse af RRKU i 1982, afsnit 4 kommer ind på udvalgets prioriteringer og arbejdsgrundlag, og afsnit 5 er en kort beskrivelse af Danmarks internationale militære engagement i perioden af betydning. I afsnit 7 beskrives spørgsmålet om monitorering i Danmark af den humanitære folkeret.

I det afsluttende afsnit 8 med statuser – er med afsæt i RRKU's kommissorium og opsummering af resultaterne af udvalgets arbejde 1982-2016 – formuleret en række konklusioner med forslag til videre overvejelse i RRKU og af udvalgets medlemmer, herunder Røde Kors i Danmark.

Der er otte bilag til rapporten. Her skal nævnes bilag 8 om anvendt metode, arkivmaterialer og kilder.

5. juni 2017
Preben Søegaard Hansen

INDHOLDSFORTEGNELSE

Indledning med resumé	3
1. Diplomatkonferencen om den humanitære folkeret 1974-77	8
2. Folketingets behandling af forslag om ratifikation af Tillægsprotokollerne af 1977 og af Våbenkonventionen af 1980	9
3. Nedsættelsen af regeringens koordineringsudvalg	12
a. Folketingets drøftelser om nedsættelse af et udvalg til koordinering af gennemførelsesforanstaltninger efter ratifikation af de to Tillægsprotokoller af 1977 og Våbenkonventionen af 1980	12
b. Hvilke gennemførelsesforanstaltninger iværksattes efter ratifikation af de to Tillægsprotokoller af 1977?	12
c. Udenrigsministerens nedsættelse af udvalget	13
c.1. Udvalgets kommissorium	13
c.2. Udvalgets formand og sekretariat	14
c.3. Udvalgets medlemmer i 1982 og i 2017	14
c.4. Udvalgets formelle status i 1982	15
c.5. Udvalgets navn: Regeringens Røde Kors Udvalg (RRKU)	15
c.6. Udvalgets økonomi	15
c.7. Udvalgets begrænsninger	16
4. Prioritering og arbejdsgrundlag, tidsplan og møder i Regeringens Røde Kors Udvalg	16
a. Prioritering og arbejdsgrundlag	16
b. Tidsfrist for arbejdet i Regeringens Røde Kors Udvalg (RRKU)	17
c. RRKU's møder	17
5. Danmark i krig med den humanitære folkeret	18
a. Fra Dybbøl 1864 til Kuwait 1990	18
b. August 1990 – Kuwait besættes	19
c. Krigene i det tidligere Jugoslavien	20
d. Angreb mod USA 9/11 2001. Krigen mod Taliban i Afghanistan og Saddam Husein i Irak 2003	21
e. Det arabiske forår fra 2011 – Libyen, Mali og ISIL i Irak og Syrien	22
6. Regeringens Røde Kors Udvalg 1982-2017: Opsummering af resultater	22
a. Udgivelse af tekstsamlinger i 1985 og i 2004	22
a.1. Forskelle mellem 1985- og 2004-tekstsamlingen	23
a.2. Finansiering af tekstsamlingerne	25
a.3. Ny tekstsamling?	25
b. Udarbejdelse af sektorhåndbøger, undervisning i Forsvaret og udarbejdelse af Militærmanual	26
b.1. Udarbejdelse af sektorhåndbøger.	26
b.2. Undervisning i Forsvaret	26
b.3. Militærmanual	27
c. Militærjuridisk rådgiverordning	28
d. Oprettelse af informationskontor for krigsfanger og civile internerede m.fl.	29
e. Våben	30
e.1. Regler om anskaffelse af nye våben	30

e.2 Forbud mod visse konventionelle våben	31
e.3. A-våben, B-våben og C-våben	31
f. Røde Kors mærket	31
g. Rådgivningssager, høringer og informationsager	32
g.1. Rådgivningssager	32
g.2. Høringer	33
g.3. Informationsdeling	33
h. Internationalt samarbejde om den humanitære folkeret og Den Internationale Røde Kors Konference	33
i. Undervisning i skolerne og generelt oplysningsarbejde	35
i.1. Undervisning i skolerne,	35
i.2. Generelt oplysningsarbejde	36
j. Identitetskort for journalister	37
k. Røde Kors i Danmarks status i Danmark	37
l. Udgivelse af delberetninger om udvalgets arbejde	37
l.1. Delberetningernes indhold	37
l.2. Distribution af og information om delberetningerne og om RRSKU	38
l.3. Status for delberetningerne	39
7. Monitorering af den humanitære folkeret i Danmark og Regeringens Røde Kors Udvalg	39
8. Status for Regeringens Røde Kors Udvalg i 2017	42
Bilag 1	44
Referat af møde i Regeringens Røde Kors Udvalg d. 4. oktober, 2016	
Bilag 2	47
Dagsorden for møde i Regeringens Røde Kors-udvalg	
Bilag 3	48
Soldatens Kort	
Bilag 4	50
Forord, indledning og indhold for tekstsamlingen Humanitær folkeret, udgivet i 1985 af Regeringens Røde Kors-udvalg	
Bilag 5	56
Forord, indledning og indhold for tekstsamlingen Humanitær folkeret, udgivet i 2004 af Regeringens Røde Kors-udvalg	
Bilag 6	60
Første delberetning fra Regeringens Røde Kors Udvalg, Udenrigsministeriet, januar 1984	
Bilag 7	64
Anden delberetning fra Regeringens Røde Kors-Udvalg, december 1999	
Bilag 8	70
Oversigt over anvendt arkivmateriale, kilder, metode og faglitteratur	

1. DIPLOMATKONFERENCEN OM DEN HUMANITÆRE FOLKERET 1974-77

De to Tillægsprotokoller af 1977 til Genèvekonventionerne af 1949 var resultatet af en 4-årig diplomat-konference, som indledtes i 1974. Schweiz, som er depositarmagt for de fire Genève-konventioner af 1949, var konferencens formelle leder, og Den Internationale Røde Kors Komité (ICRC) fungerede de facto som sekretariat for konferencen.

Formålet med diplomatkonferencen var for staterne at få:

- Bedre regulering af ikke-internationale væbnede konflikter. I Genève-konventionerne af 1949 findes kun konventionernes fællesartikel 3.
- Bedre beskyttelse af civile og civilbefolkningen både mod krigens følger og for at sikre humanitær hjælp.
- Bedre mulighed for at forbyde konventionelle våben, som er særligt skadevoldende, eller som rammer i flæng.
- Bedre mulighed for undersøgelse af brud på den humanitære folkeret.

Arbejdet omfattede særdeles kontroversielle spørgsmål såsom fx afgrænsningen mellem borgerkrige og internationale væbnede konflikter, definition af konfliktens parter, definition af kombattanter, spørgsmålet om hvornår civile mister deres beskyttelse mod at blive ramt af krigen, forbud mod visse konventionelle våben, regler for luftkrig og luftbombardementer i tæt befolkede områder, forbud mod angreb på genstande, som er livsnødvendige for civilbefolkningens overlevelse, grundlæggende rettigheder for fanger i ikke-internationale væbnede konflikter (borgerkrige), forbud mod terror mod civilbefolkningen og ret for krigens ofre til humanitær hjælp og beskyttelse.

Det kan derfor næppe overraske, at det krævede fire år, før resultatet var færdigforhandlet. Det er særdeles positivt, at det lykkedes. I dag ville det således næppe være muligt at afholde en regeringskonference til drøftelse af tilsvarende emner – hvor stort behovet end måtte være, eller måske netop derfor.

Diplomatkonferencen beskæftigede sig ikke med spørgsmålet, om en væbnet konflikt er lovlig efter folkeretten ("jus ad bellum"), men udelukkende med hvilke metoder og midler de krigsførende ifølge den humanitære folkeret har adgang til ("jus in bello"). I forhold til fx Folketingets beslutning i marts 2003 om at Danmark skulle gå med i krigen mod Saddam Husseins regime i Irak, kom spørgsmålet om den humanitære folkerets anvendelse først på tale, da beslutningen om magtanvendelse var truffet. Men til gengæld træder alle reglerne i kraft med det samme, og derfor er det nødvendigt med passende forberedelse, forinden en sådan beslutning træffes.

Konferencen beskæftigede sig heller ikke med spørgsmålet om masseødelæggelsesvåben omfattende atomvåben, biologiske våben og kemiske våben, de såkaldte A-, B- og C-våben. Forhandlinger om disse våben foregik og foregår stadig i FN-regi. Under diplomatkonferencen opnåedes der imidlertid enighed om, at spørgsmål om forbud mod anvendelse af visse konkrete konventionelle våben skulle udskilles til behandling i FN, hvilket FN's generalforsamling tilsluttede sig.

Resultatet af diplomatkonferencen 1974-77 i Genève og våbenkonferencen i FN blev:

- Vedtagelse den 18. juni 1977 i Genève af to Tillægsprotokoller til Genève-konventionerne af 1949 om beskyttelse af ofre for væbnede konflikter; den ene om internationale væbnede konflikter og den anden om ikke-internationale væbnede konflikter.
- Udskillelse af drøftelsen om forbud mod anvendelse af visse konventionelle våben til behandling i FN,

hvilket den 10. oktober 1980 førte til vedtagelsen af konventionen om forbud mod eller begrænsninger i anvendelsen af visse konventionelle våben, som må anses for at være unødigt skadevoldende eller for at ramme i flæng (Kort: FN's Våbenkonvention af 1980 eller blot: Våbenkonventionen).

Folkerettens regler om hjælp til og beskyttelse af ofre for væbnede konflikter og om midler og metoder i væbnede konflikter havde dermed fået en stærkt tiltrængt opdatering. Dels i forhold til Genève-konventionerne af 1949 om beskyttelse og hjælp til krigens ofre samt – og ikke mindst – med en yderligere begrænsning af metoder og midler i krig, som stort set havde været uforandret siden afholdelsen af de såkaldte fredskonferencer i Haag i 1899 og 1907.

2. FOLKETINGETS BEHANDLING AF FORSLAG OM RATIFIKATION AF TILLÆGS PROTOKOLLERNE AF 1977 OG AF VÅBENKONVENTIONEN AF 1980

I 1982 var et muligt krigsscenario for Danmark truslen om en fremmedbesættelse. Det var dengang truslen fra Sovjetunionen (USSR) og Warszawa-pagten, som begge er opløst. Det var i den kolde krigs tid, som varede frem til 1991. Absolut ingen havde foran sig i 1982, at Danmark mindre end 10 år senere skulle engagere sig i væbnede konflikter med militære bidrag uden for landets grænser.

Koldkrigsdebatten rummede en grundlæggende frygt for en altødelæggende atomkrig mellem Øst og Vest, og sikring af freden var det fremherskende tema. Den humanitære folkeret var ikke i toppen af den udenrigs- og sikkerhedspolitiske dagsorden. Vigtigst på denne dagsorden var det at sikre, at debatten om ratifikation af de to Tillægsprotokoller og Våbenkonventionen ikke blev en brik, som kunne bruges i følsomme politiske debatter om atomvåben, og Danmark og Østersøen som atomvåbenfri zoner.

I dette lys fremsatte udenrigsministeren den 17. februar 1982 to beslutningsforslag til Folketinget om den humanitære folkeret. Det var dels beslutningsforslag B 24 om Danmarks ratifikation af Våbenkonventionen af 1980, dels beslutningsforslag B 25, om Danmarks ratifikation af de to Tillægsprotokoller af 1977 til Genève-konventionerne af 1949.

Forud for fremsættelse af beslutningsforslagene havde Udenrigsministeriet hørt og holdt møder med alle involverede ministerier og styrelser samt Røde Kors i Danmark. Alle kunne tilslutte sig en anbefaling om ratifikation.

De to beslutningsforslag var ledsaget af konventionsteksterne og fyldige bemærkninger. I bemærkningerne til beslutningsforslag B 25 om ratifikation af Tillægsprotokollerne af 1977 lægges der op til, at en gennemførelse af Tillægsprotokollerne vil kræve "en række administrative foranstaltninger", og at det derfor er "regeringens hensigt at nedsætte et udvalg til at iværksætte og koordinere de foranstaltninger, særlig af informations- og uddannelsesmæssig karakter, som på kortere eller længere sigt måtte være nødvendige for protokollernes virkeliggørelse."

Bemærkningerne til B 24 om ratifikation af Våbenkonventionen af 1980 henviser til B 25 med kommentaren, at konventionen i artikel 6 "pålægger deltagerstaterne at udbrede kendskabet til konventionen og protokollerne, især i de væbnede styrker. Dette spørgsmål vil blive behandlet i det interministerielle udvalg, som vil blive nedsat med henblik på at iværksætte og koordinere gennemførelsen af Tillægsprotokollerne til Genève-konventionerne her i landet."

Folketingets behandling af B 24 og B 25 gav ikke i Folketingssalen anledning til debat. Der var enkelte kommentarer fra folketingsmedlemmer, bl.a. at der var tale om et omfattende materiale, som det var vanskeligt at overskue. I den forbindelse må det nævnes, at udenrigsministeren, samtidig med fremsættelsen af B 24 og B 25, også fremsatte et beslutningsforslag om Spaniens optagelse i NATO, og at dette forslag var genstand for en debat og opmærksomhed fra dele af Folketinget, som overskyggede tingets behandling af B 24 og B 25.

Folketingets Udenrigsudvalg havde opgaven med at udvalgsbehandle B 24 og B 25. Udvalget stillede fire spørgsmål til udenrigsministeren om andre landes ratifikation af de to Tillægsprotokoller, om kontakt i krig mellem ofre og deres pårørende, om screening af nye våben og om reaktion på overtrædelse af de to Tillægsprotokoller. Spørgsmålene og ministerens svar er gengivet nedenfor sammen med forfatterens kommentarer:

1. "Hvordan bedømmer udenrigsministeren udsigterne til, at andre lande ratificerer protokollerne?"

I svaret oplyste udenrigsministeren, at 20 stater havde ratificeret den første Tillægsprotokol i marts 1982 og 18 stater den anden Tillægsprotokol, men at en række lande ligesom Danmark formentlig havde ønsket at kæde ratifikation af Tillægsprotokollerne sammen med ratifikation af Våbenkonventionen. Ministeren anså det derfor for overvejende sandsynligt, at antallet ville stige, efter at Våbenkonventionen var åbnet for ratifikation.

Kommentar:

Det fremgår af Udenrigsministeriets forberedelse af besvarelsen, at ministeriet fra Danmarks ambassade i Washington havde fået oplyst, at USA endnu ikke havde afklaret spørgsmålet om ratifikation af Tillægsprotokollerne. Senere besluttede USA at afstå fra ratifikation, mens fx Storbritannien besluttede at ratificere begge Tillægsprotokoller.

2. "Ministeren bedes oplyse, hvorledes oplysning om ofre i internationale væbnede konflikter tilgår ofres pårørende."

Ministeren oplyste i svaret, at Røde Kors i Danmark havde tilbudt at oprette et oplysningskontor med henblik på at registrere og formidle sådanne oplysninger, og at spørgsmålet i henhold til svaret "for tiden" var genstand for forhandling mellem Indenrigsministeriet og Røde Kors i Danmark.

Kommentar:

Oprettelsen af et nationalt oplysningskontor om krigsfanger blev også et punkt på dagsordenen for møderne i det udvalg, som udenrigsministeren nedsatte efterfølgende.

3. "Har ministeren kendskab til, om nogen deltagerstat har brugt eller bryder Protokol I, artikel 36, om udforskning, erhvervelse eller valg af nyt våben?"

Ministeren svarede, at han ikke havde kendskab til, at nogen deltagerstat skulle have krænkert artikel 36.

Kommentar:

I bemærkningerne til B 25 oplystes det, at denne opgave i Danmark ville blive varetaget af Forsvarskommandoen (nu Værnsfælles Forsvarskommando). Etablering af en national artikel 36-procedure om screening af nye våben blev ligeledes et punkt på dagsordenen for møderne i det udvalg, som udenrigsministeren nedsatte efterfølgende.

4. "Har ministeren kendskab til, om nogen international humanitær organisation derfor kan udøve nogen uvildig kontrol og således med rimelig sikkerhed udtale sig om Protokollens overholdelse under interne væbnede konflikter, der dækkes af Protokol II?"

I svaret forklarede ministeren, at fællesartikel 3 om ikke-internationale væbnede konflikter i Genève-konventionerne af 1949 åbnede mulighed for, at Den Internationale Røde Kors Komité (ICRC) eller tilsvarende uvildige humanitære organisationer tilbød de stridende parter i en ikke-international væbnet konflikt deres bistand, og at denne bestemmelse var udbygget i Protokol II, som også omtalte nationale Røde Kors/Røde Halvmåne foreninger, idet der ikke var tale om udøvelse af nogen – frivillig eller obligatorisk – kontrolfunktion. Det vurderedes af ministeren, at disse organisationers blotte tilstedeværelse måtte antages at have en vis præventiv effekt.

Kommentar:

Baggrunden for spørgsmålet var, at der i den første Tillægsprotokol af 1977 om internationale væbnede konflikter er bestemmelser om en international undersøgelseskommission ("International Fact Finding Commission"), som på anmodning af alle en konflikts parter kan undersøge overtrædelser af Tillægsprotokollen. En sådan mekanisme findes ikke i den anden Tillægsprotokol om ikke-internationale væbnede konflikter.

Det er væsentligt at nævne, at Den Internationale Røde Kors Komité (ICRC) altid tilbyder de stridende parter at stå til rådighed med hjælp og beskyttelse til ofre for såvel internationale som ikke-internationale væbnede konflikter, samt at ICRC samarbejder herom med de nationale Røde Kors og Røde Halvmåne selskaber. Fokus for Røde Kors er det konkrete beskyttelses- og hjælpearbejde, og forhindres dette, så reagerer Røde Kors i forhold til, hvad der er det bedste for konfliktens ofre.

Det bør også nævnes, at den Internationale Røde Kors Komités (ICRC) arbejde også omfatter dokumentation af overtrædelse af den humanitære folkeret, og dokumentationen deles fortroligt med parterne i den væbnede konflikt.

Ansaret for overholdelsen af de to Tillægsprotokoller og af den humanitære folkeret i det hele taget påhviler imidlertid konfliktens parter. Lever disse ikke op til kravene i den humanitære folkeret, udstrækkes et ansvar til alle stater – herunder Danmark – for at sikre, at den humanitære folkeret overholdes. Danmark og alle andre stater er således forpligtet "til under alle forhold selv at overholde og at drage omsorg for overholdelsen af" Genève-konventionerne af 1949 inkl. konventionernes fælles artikel 3 om ikke-internationale væbnede konflikter. Denne forpligtelse er medtaget i den første Tillægsprotokol om internationale væbnede konflikter, men – desværre – ikke i den anden Tillægsprotokol om ikke-internationale væbnede konflikter.

Spørgsmålet om det internationale samfunds samarbejde for at sikre overholdelsen af den humanitære folkeret skulle vise sig at blive et tilbagevendende punkt på dagsordenen for møderne i det udvalg, som udenrigsministeren nedsatte efterfølgende, og som omtales nedenfor.

Beslutningsforslag B 24 om ratifikation af Våbenkonventionen og B 25 om ratifikation af de to Tillægsprotokoller blev vedtaget af et enigt Folketing den 2. april 1982.

I pressemeddelelse af 17. juni 1982 meddelte Udenrigsministeriet herefter kort, at Danmark "den 16. juni 1982 havde ratificeret to Tillægsprotokoller til Genève-konventionerne af 1949 om beskyttelse af krigens ofre. Protokollerne repræsenterer et vigtigt bidrag til de internationale bestræbelser for at sikre overholdelsen af humanitære standarder under væbnede konflikter, særligt i relation til civilbefolkningen."

3. NEDSÆTTELSEN AF REGERINGENS KOORDINERINGSUDVALG

A. FOLKETINGETS DRØFTELSE OM NEDSÆTTELSE AF ET UDVALG TIL KOORDINERING AF GENNEMFØRELSESFORANSTALTNINGER EFTER RATIFIKATION AF DE TO TILLÆGS-PROTOKOLLER AF 1977 OG VÅBENKONVENTIONEN AF 1980

I bemærkningerne til beslutningsforslaget til Folketinget (B 25) om ratifikation af de to Tillægsprotokoller af 1977 oplyses det som tidligere omtalt, at:

Gennemførelsen i Danmark af Tillægsprotokollernes bestemmelser kræver en række administrative foranstaltninger, og det er regeringens hensigt at "nedsætte et udvalg til at iværksætte og koordinere de foranstaltninger, særlig af informations- og uddannelsesmæssig karakter, som på kortere eller længere sigt måtte være nødvendige for protokollernes virkeliggørelse."

I beslutningsforslaget (B 24) om ratifikation af Våbenkonventionen henvises der om "nødvendige gennemførelsesforanstaltninger" til dette udvalg.

I Folketingets behandling af de to beslutningsforslag B 24 og B 25 var der ikke yderligere tilkendegivelser eller lignende om udvalget, herunder fx om at modtage information om udvalgets arbejde.

B. HVILKE GENNEMFØRELSESFORANSTALTNINGER IVÆRKSATTES EFTER RATIFIKATION AF DE TO TILLÆGS-PROTOKOLLER AF 1977?

Hvilke foranstaltninger, der kunne blive tale om at gennemføre efter ratifikation af de to Tillægsprotokoller af 1977, blev konkretiseret i bemærkningerne til B 25. Det skete i bemærkningerne til artikel 36 og artikel 80-83 i den første Tillægsprotokol om internationale væbnede konflikter, som nævnte følgende tiltag:

- Pligt til i fredstid og under væbnet konflikt at udbrede kendskabet til den humanitære folkeret til befolkningen som helhed.
- Myndigheder, som skal anvende den humanitære folkeret, har tillige en særlig pligt til at sikre, at de er fuldt bekendte med de forskellige traktater i den humanitære folkeret. Som eksempler nævnes undervisning af forsvaret og den civile administrations personale. Endvidere undervisning i disse spørgsmål i folkeskolen og på gymnasieniveau.
- Udarbejdelse af informations- og lærebogsmateriale, håndbøger, vejledninger m.v. og administrative foranstaltninger, herunder instruktion og planlægning med henblik på at sikre overholdelsen af reglerne i en konfliktsituation.
- Identifikation af personel, genstande og områder, der er undergivet særlig beskyttelse.
- Pligt til at sikre, at der er juridiske rådgivere til rådighed for militære ledere med henblik på at yde vejledning i den humanitære folkeret. Det oplyses, at opgaven vil blive varetaget af Forsvarets Auditørkorps (den militære anklagemyndighed).
- Pligt til at være i stand til at fastslå, om et våben under visse eller alle omstændigheder er forbudt i den humanitære folkeret (artikel 36-screening). Det oplyses, at opgaven vil blive varetaget af Forsvarskommandoen (nu Værnsfælles Forsvarskommando).
- Pligt til at være i stand til at håndhæve Genève-konventionerne og de to protokoller effektivt, straffe enhver overtrædelse samt at kunne forebygge, at overtrædelser finder sted.
- Spørgsmål om oprettelse i fredstid af et informationskontor i regi af Røde Kors i Danmark, som i tilfælde

af væbnet konflikt skal formidle kontakt mellem tilfangetagne hos modparten og nære pårørende her i landet og eftersøge personer, der er meldt savnet.

Gennemførelse af disse foranstaltninger har selvsagt økonomiske konsekvenser. Herom oplystes det i B 24 og B 25, at der vil blive tale om "visse udgifter, herunder til uddannelses- og oplysningsvirksomhed m.v., men omfanget heraf lader sig ikke afgøre på nuværende tidspunkt."

Det fremgår af forarbejderne til B 25 om ratifikation af de to Tillægsprotokoller af 1977, at der ikke ville blive behov for at afholde udgifter, som krævede ekstrabevillinger, og at ressortministerierne kunne afholde de nødvendige udgifter inden for gældende bevillingsrammer.

Dette er værd at notere, da det samtidig i bemærkningerne oplystes, at Røde Kors i Danmark generelt aktivt ville bistå regeringen med arbejdet med gennemførelsesforanstaltningerne. Det blev konkret nævnt, at der blev forhandlet med Røde Kors i Danmark om varetagelsen dels af arbejdet med et informations-kontor til udveksling af oplysninger om fanger og kommunikation til deres pårørende, dels om oplysnings-aktiviteter i Danmark om den humanitære folkeret. Det fremgår af forhandlingerne, at det var Røde Kors i Danmarks ønske enten på finansloven eller på anden måde at få bevillingshjemmel til afholdelse af udgifter til organisationens implementeringsarbejde.

C. UDENRIGSMINISTERENS NEDSÆTTELSE AF UDVALGET

Nedenfor omtales udvalgets kommissorium, formand og sekretariat, medlemmer i 1982 og i 2017, udvalgets formelle status i 1982 og udvalgets navn, økonomi og opgaver.

c.1. Udvalgets kommissorium

Efter Folketingets beslutning ratificerede Danmark den 17. juni 1982 de to Tillægsprotokoller af 1977 til Genève-konventionerne af 1949. Som opfølgning nedsatte udenrigsministeren i brev af 16. juli 1982 det inter-ministerielle udvalg med deltagelse af Røde Kors i Danmark. Kommissoriet var i brevet formuleret således:

Udvalget

1. Klarlægger behovet for gennemførelse af administrative foranstaltninger til sikring af en løbende opfyldelse af protokollerne og Genève-konventionerne særlig for så vidt angår uddannelses- og oplysningsvirksomhed.
2. Koordinerer gennemførelsen af sådanne foranstaltninger.
3. Det vil herudover være naturligt, om udvalget, så længe dets virksomhed står på, tillige fungerer som rådgivningsorgan for regeringen i spørgsmål om fortolkningen og anvendelsen af de humanitære folkeretlige regler gældende for væbnede konflikter.
4. Der udarbejdes en beretning til regeringen og de berørte ressortministerier om udvalgets virksomhed og resultater.
5. Konstituerende møde afholdes den 30. august 1982.

Dette kommissorium er også i 2017 det formelle grundlag for udvalgets arbejde. Dagen før udenrigsministeren sendte brevet, oplyste ministeriet i en notits til ministeren, at det ikke var tanken, at udvalget på egen hånd skulle iværksætte opfyldelsesforanstaltninger, idet gennemførelsen af opfyldelsesforanstaltninger henhørte under de respektive ressortmyndigheder. I forbindelse med opsummeringen af udvalgets arbejde vil det blive undersøgt, om denne forudsætning kunne fastholdes.

c.2. Udvalgets formand og sekretariat

Posten som udvalgets formand varetages af udenrigsministeriet. Praxis er, at posten indehaves af lederen af Udenrigsministeriets juridiske tjeneste.

Formændene for udvalget er følgende: 1982 – 2007: ambassadør Tyge Lehmann, 2007-08: ambassadør Peter Taksøe-Jensen, 2008-2013: ambassadør Thomas Winkler, 2013-2015: ambassadør Jonas Biering-Liisberg og fra 2015: ambassadør Tobias Elling Rehfeld.

Nogen kunne måske spørge, hvorfor formandsposten ikke indehaves af Forsvarsministeriet, eftersom de centrale implementeringsforanstaltninger skal foretages inden for Forsvarsministeriets område?

Imidlertid har der hverken i forarbejderne til folketingsbeslutningerne om ratifikation af de to Tillægsprotokoller af 1977 og af Våbenkonventionen af 1980 eller i kommunikationen mellem Udenrigsministeriet og de involverede ministerier, styrelser og Røde Kors i Danmark været rejst tvivl om, hvorvidt formandsposten skulle varetages af Udenrigsministeriet. Det er også i Udenrigsministeriet, at initiativet til et koordinerende udvalg er født, og Udenrigsministeriet var i 1974-77 formand for regeringens delegation til den diplomatkonference, som forhandlede og i 1977 vedtog de to Tillægsprotokoller. Heller ikke efter udvalgets nedsættelse i 1982 har spørgsmålet om formandsposten været genstand for drøftelse.

Dette kunne alt andet lige tages som udtryk for, at der hos udvalgets medlemmer er tilfredshed dels med Udenrigsministeriets varetagelse af formandsposten, dels med udvalgets placering i Udenrigsministeriet. Sekretariatsfunktionen er en integreret del af Udenrigsministeriets samlede opgavevaretagelse, og arbejdet som udvalgets sekretær varetages af en akademisk medarbejder i Udenrigsministeriets juridiske center.

c.3. Udvalgets medlemmer i 1982 og i 2017

Medlem af udvalget blev i 1982:

Udenrigsministeriet (formand og sekretær)
Forsvarsministeriet
Forsvarskommandoen
Generalauditøren
Justitsministeriet
Indenrigsministeriet med Civilforsvarsstyrelsen,
Undervisningsministeriet
Røde Kors i Danmark

Udvalgets medlemmer er i 2017:

Udenrigsministeriet (formand og sekretær)
Forsvarsministeriet
Værnsfælles Forsvarskommando, tidligere Forsvarskommandoen
Beredskabsstyrelsen, tidligere Civilforsvarsstyrelsen
Forsvarets Sundhedstjeneste
Generalauditøren
Justitsministeriet
Undervisningsministeriet
Statsministeriet
Institut for Menneskerettigheder
Røde Kors i Danmark

Deltagelsen i udvalget af disse ministerier og styrelser blev begrundet med, at de har opfyldelsesforanstaltninger som en del af deres ressortområde.

Kulturministeriet anbefalede ratifikation af de to Tillægsprotokoller, men indtrådte ikke i udvalget, og ministeriet er stadig ikke medlem af udvalget. Den humanitære folkeret indeholder betydningsfulde regler om beskyttelse af et lands kulturelle værdier og kulturarv, og det ville derfor være relevant at overveje, om Kulturministeriet skulle være medlem af udvalget.

Institut for Menneskerettigheder, som er en offentlig selvejende institution, blev medlem efter en høring i udvalget, og efter at Folketinget i 2012 vedtog lov om Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution, som skal fremme og beskytte menneskerettighederne såvel i fredstid som under væbnede konflikter. Institut for Menneskerettigheder udarbejder årlige statusrapporter om menneskerettigheder i Danmark, og den seneste Status 2016-17 indeholder således to delrapporter om krig og terrorisme og Danmarks forsvar med en generel anbefaling om, at der tværministerielt udarbejdes en national handlingsplan for menneskerettigheder i Danmark.

Røde Kors i Danmark er formelt en privat forening, men Røde Kors i Danmark er anerkendt af regeringen som nationalt selskab i henhold til Genève-konventionerne af 1949 med ret og pligt til at bruge Røde Kors mærket og betegnelsen Røde Kors. Organisationen skal udføre upartisk, uafhængigt og neutralt humanitært hjælpe- og beskyttelsesarbejde i Danmark med særligt fokus på situationer med væbnede konflikter og andre katastrofe- og krisesituationer. Som en del af Røde Kors-bevægelsen har Røde Kors i Danmark også aktiviteter i udlandet.

Røde Kors i Danmarks særlige status i den humanitære folkeret kommer til udtryk på mange måder. Her skal nævnes, at Røde Kors i Danmark var en del af regeringens officielle delegation til møderne under diplomatkonferencen i 1974-77, samt at Røde Kors i Danmark ligesom andre landes Røde Kors eller Røde Halvmåneselskaber er forpligtet til at bistå staterne med at udbrede kendskabet til og sikre respekt for den humanitære folkeret.

c.4. Udvalgets formelle status i 1982

Regeringen nedsatte udvalget, og den kan til enhver tid nedlægge udvalget. Udvalget er et koordinerende administrativt redskab for regeringen, som i kommissoriet stillede udvalget nogle opgaver. Ifølge kommissoriet skal udvalget, når disse opgaver er løst eller afsluttet, afgive en beretning herom til regeringen.

c.5. Udvalgets navn: Regeringens Røde Kors Udvalg (RRKU)

På udvalgets konstituerende møde den 30. august 1982 var der enighed om, at udvalget skulle hedde Regeringens Røde Kors Udvalg. Navnet skal ses som en anerkendelse af, at den humanitære folkerets regler om beskyttelse og hjælp til ofre for væbnede konflikter er blevet til på initiativ af Den Internationale Røde Kors Komité (ICRC) helt tilbage i 1863.

Samtidig er det en titel, som i 1982 i den kolde krigs lys ikke bidrog til at fremme en eventuel krigsfrygt i befolkningen, hvilket der blev lagt vægt på i landets sikkerhedspolitik, jf. herom nedenfor om udvalgets konstituerende møde.

c.6. Udvalgets økonomi

Der var ikke til udvalgets koordinerende arbejde eller arbejdet i øvrigt knyttet øremærkede ressourcer eller personale. Det fremgår, jf. ovenfor, klart af forarbejderne til udvalgets nedsættelse, men også af bemærkningerne til beslutningsforslag (B 25) om ratifikation af de to Tillægsprotokoller af 1977.

Det var – og er – imidlertid ikke udelukket, at de forskellige ressortministerier kunne iværksætte udgifts-krævende foranstaltninger til implementering af den humanitære folkeret; blot forudsattes det, at disse kunne afholdes inden for ministeriernes ordinære rammer.

c.7. Udvalgets begrænsninger

Regeringens Røde Kors Udvalg kan ikke træffe beslutning om iværksættelse af implementeringsinitiativer. Dette ansvar ligger i de enkelte ressortministerier. Det er ressortministeriet, som har initiativretten og -pligten, og som afgør behovet for koordinering, og hvornår udvalget i givet fald inddrages. Ressortministeriet kan vælge at lade dette ske som information efter at implementeringsforanstaltningen er iværksat. Om monitorering i Danmark af den humanitære folkeret skal konstateres, at det ikke er udvalgets opgave at monitorere Danmarks efterlevelse af den humanitære folkeret. Om monitorering i Danmark af den humanitære folkeret henvises i øvrigt til afsnit 7 nedenfor.

Institut for Menneskerettigheder og Røde Kors i Danmark er medlem af udvalget. Det er imidlertid vigtigt at fremhæve, at det er regeringen, som har ansvaret for implementeringen i Danmark af den humanitære folkeret. Til gengæld er formålet for disse to organisationer at bidrage til at sikre, at Danmark i forhold til væbnede konflikter efterlever den humanitære folkeret og menneskerettighederne. Det er op til organisationerne selv at afgøre, om et implementerings- eller monitoreringsspørgsmål skal søges forelagt for udvalget, eller det skal søges behandlet direkte i forhold til relevante ministerier og styrelser, eventuelt på politisk niveau i regeringen og/eller Folketinget.

4. PRIORITERING OG ARBEJDSGRUNDLAG, TIDSPLAN OG MØDER I REGERINGENS RØDE KORS UDVALG

A. PRIORITERING OG ARBEJDSGRUNDLAG

Arbejdet i Regeringens Røde Kors Udvalg til opfyldelse af udvalgets kommissorium sker efter en konkret vurdering af behovet i Danmark for opfyldelsesforanstaltninger af den humanitære folkeret. Grundlaget for denne vurdering blev i 1982 foretaget af de respektive ressortministerier og tilknyttede styrelser, som også besluttede, hvilke implementeringsforanstaltninger der var behov for at gennemføre, og hvilke af disse der krævede involvering af RRKU i form af koordinering eller rådgivning.

RRKU og dets medlemmer lod sig bl.a. vejlede af materiale udarbejdet af Den Internationale Røde Kors Komité (ICRC) om en national Humanitær Folkerets komites rolle. ICRC har kontinuerligt opdateret materialet, som kan findes på ICRC's hjemmeside: <https://www.icrc.org/en/war-and-law/ihl-domestic-law/documentation>.

Vigtigere for udvalgets arbejde viste sig at blive bemærkningerne til forslag til Folketinget i 1982 om ratifikation af de to Tillægsprotokoller af 1977 (B 25). Bemærkningerne bygger på ministeriernes, især Udenrigs-, Forsvars-, Justits- og Indenrigsministeriernes input og prioriteringer, samt Danmarks prioriteringer på diplomatkonferencen 1974-77. Også Røde Kors i Danmarks input fik betydning for udvalgets arbejde, jf. herom senere.

Vigtigst for udvalgets arbejde var det konkrete behov for implementering i forhold til Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitiske situation. Så længe Danmark ikke var involveret i en væbnet konflikt, blev gennemførelsesforanstaltninger derfor koncentreret om tiltag, som landet er forpligtet til at gennemføre i fredstid,

herunder information og uddannelse i den humanitære folkeret, mens spørgsmålet om omfanget og detaljeringsgraden af øvrige foranstaltninger til gennemførelse af den humanitære folkeret ikke blev prioriteret. På det konstituerende møde i RRKU den 30. august 1982 blev det endvidere udtrykkeligt fremhævet, at det ved gennemførelse af eventuelle yderligere opfyldelsesforanstaltninger var vigtigt at "undgå at skabe unødigt krigsfrygt i befolkningen."

B. TIDSFRIST FOR ARBEJDET I REGERINGENS RØDE KORS UDVALG (RRKU)

Der blev ikke i 1982 fastsat noget tidspunkt for, hvornår RRKU skulle afslutte arbejdet. Status i 2017 er, at udvalget har eksisteret i 35 år, og der er ikke initiativer, drøftelser eller lignende om at nedprioritere eller afslutte arbejdet i RRKU. Tværtimod, jf. herom nedenfor om udvalgets konkrete arbejde, kan det konstateres, at RRKU også i 2017 opfylder et behov for koordinering af centrale spørgsmål vedrørende den humanitære folkeret og menneskerettigheder under væbnede konflikter på administrativt niveau, ministerier og styrelser imellem og med deltagelse af Røde Kors i Danmark og Institut for Menneskerettigheder.

Med i dette billede hører også, at Danmark i 2017 leverer militære bidrag til væbnede konflikter uden for landets grænser, og at dette er en væsentlig del af Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitik.

C. RRKU'S MØDER

Siden RRKU's konstituerende møde i 1982 har udvalget som udgangspunkt afholdt to møder om året. I alt er afholdt 55 møder frem til 2016.

Møderne indkaldes af formanden, det vil sige af Udenrigsministeriet, og praksis er, at Udenrigsministeriet koordinerer mødetidspunktet med Røde Kors i Danmark for at sikre deres deltagelse i møderne. Møderne planlægges til at vare to timer, og i praksis er dette også normen for mødernes varighed.

Dagsordenen for møderne fastsættes af udvalgets formand efter input fra udvalgets medlemmer, eller efter, hvad der er aftalt på udvalgets tidligere møder. Et rummeligt punkt på dagsordenen er Eventuelt, som af udvalgets medlemmer i praksis bruges til få reaktioner på emner på en uformel måde, at "stikke en finger i jorden", så at sige, uden at være forpligtet af et punkt på dagsordenen. I den første periode af RRKU's virke var der som et fast punkt 1 på dagsordenen: Siden sidst, som viste sig nyttigt, fx hvis et udvalgsmedlem ikke havde leveret som aftalt – og under dette punkt, måske på forespørgsel, kunne forklare årsagen til den manglende leverance og blive tilskyndet til snarlig levering. Stemningen under møderne er generelt uformel, tillidsfuld og inkluderende, og diskussionerne konkrete og informative. Denne vurdering bygger bl.a. på forfatterens deltagelse i møderne i RRKU i perioden 1982-2017.

Det er Udenrigsministeriets opgave at tage referat af møderne i RRKU. Indholdet af referatet står for Udenrigsministeriets egen regning og godkendes ikke formelt af udvalget. Det sker dog, at referatudkast vendes med et medlem forinden udsendelse, fx hvis en sag har særlig betydning for det pågældende medlem. I praksis har det også været muligt for et medlem at få referatet korrigeret efter udsendelse. Til illustration vedlægges som bilag 1: referat af møde i RRKU i oktober 2016 og som bilag 2: dagsorden for møde i RRKU i marts 2017.

5. DANMARK I KRIG MED DEN HUMANITÆRE FOLKERET

For at få en fornemmelse af hvordan og hvorfor RRKU har prioriteret arbejdet, er det nyttigt kort at perspektivere udvalgets arbejde i forhold til, hvordan den humanitære folkeret konkret har været sat i spil for Danmark. Det drejer sig om situationer, hvor Danmark med militære bidrag er eller har været involveret i væbnede konflikter, og hvor de humanitære beskyttelsesregler regulerer de stridende parter optræden ("jus in bello"). Folkerettens regler om legitimiteten af magtanvendelse ("jus ad bellum") har ikke været en del af kommissoriet for RRKU.

A. FRA DYBBØL 1864 TIL KUWAIT 1990

Dybbøl 1864

Går vi helt tilbage til 1864, til den 2. Slesvigske krig mellem Danmark og Preussen/Østrig, så var den Internationale Røde Kors Komite (ICRC) etableret året forinden, og Røde Kors mærket blev anvendt under krigen af Den Internationale Røde Kors Komité's (ICRC) delegater, men den humanitære folkeret var ikke endelig født. Det skete umiddelbart efter, i august 1864, hvor den første Genève-konvention af 1864 om beskyttelse af sårede soldater blev vedtaget med Danmarks deltagelse, og det var bl.a. på baggrund af erfaringerne fra den 2. Slesvigske krig.

Den første verdenskrig 1914-18

Under den første verdenskrig var Danmark neutral. Gennem Røde Kors i Danmark varetog Danmark efter aftale med Den Internationale Røde Kors Komite (ICRC) i henhold til datidens begrænsede humanitære folkeret et omfattende arbejde for krigsfanger på østfronten. I Danmark blev der oprettet to lejre (Hald ved Viborg og Horserød i Nordsjælland) for sårede krigsfanger. Med afsæt i de indhøstede erfaringer om den humanitære folkerets utilstrækkelighed bidrog Danmark og Røde Kors i Danmark efter krigen med forslag til nye regler om beskyttelse af krigsfanger. En ny Genève-konvention om beskyttelse af krigsfanger blev vedtaget i 1926.

Danmark besat 1940-45

Hitlers Nazitysklands besættelse af Danmark den 9. april 1940 under den anden verdenskrig var en situation, hvor den humanitære folkeret trådte i kraft. Folkeretten rummede på dette tidspunkt ikke regler om beskyttelse af civile under væbnede konflikter.

Af markante begivenheder under Danmarks besættelse skal her nævnes augustoprøret i 1943, folkestrejken i sommeren 1944 og deportationen af politiet til Hitlers koncentrationslejre i Tyskland i august 1944. Polititjenestemændene fik status som krigsfanger og modtog Røde Kors pakker fra Danmark.

De mange civile i Danmark, som under besættelsen blev fanget og deporteret til Hitlers koncentrationslejre, havde ingen beskyttelse i den humanitære folkeret. Tre grupper skilte sig ud som forfulgte af besættelsesmagten og dens samarbejdspartnere: Kommunisterne, idet kommunistpartiet blev forbudt med kommunistloven i 1941, modstandsfolk, hvoraf mange var kommunister, samt jøderne, hvor det i oktober 1943 lykkedes de fleste, ca. 7.000, at flygte til Sverige, mens ca. 450 blev deporteret til lejren Theresienstadt. I krigens sidste måneder blev de overlevende danske og norske koncentrationslejr-fanger – heriblandt de danske jøder i Theresienstadt – reddet af de hvide busser, organiseret af Svensk Røde Kors og suppleret med en stor indsats af danske busser og frivillige organiseret i Jyllandskorpset.

Mod krigens slutning og lang tid efter tog Danmark sig af ca. 250.000 tyske flygtninge og et mindre antal allierede flygtninge, ca. 20.000, fra Sovjetunionen og Østeuropa. Alle tyske flygtninge blev sendt retur til Tyskland. Også de allierede flygtninge blev sendt retur til deres respektive hjemlande, primært Østeuropa. Flygtninge var dengang uden beskyttelse i folkeretten.

Efter 2. verdenskrig fik verdenssamfundet FN i 1945, som i 1948 vedtog Verdenserklæringen om menneskerettigheder og konventionen mod folkedrab. Forsvarspagten NATO blev også skabt i 1948, og den humanitære folkeret fik fire Genève-konventioner i 1949, bl.a. med nye regler om beskyttelse af civile under væbnede konflikter. Europarådet blev oprettet i 1949, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention vedtaget i 1950, og Flygtningekonventionen blev vedtaget i 1951. Tilsammen var de for Vesteuropa grundlaget for beskyttelsen af ofre for væbnede konflikter, som også i 2017 udgør et humanitært imperativ.

Koreakrigen 1950-53

Danmark leverede et stort civilt humanitært bidrag til Koreakrigen 1950-53. Det drejede sig om hospitalsskibet Jutlandia, som under krigen i Korea opererede i henhold til reglerne om hospitalsskibe i Den 2. Genève-konvention af 1949. Hospitalsskibet var opereret af Røde Kors i Danmark med Den Internationale Røde Kors Komité (ICRC) indforståelse.

Opstanden i Ungarn i 1956, i Tjekkoslaviet i 1968 og den militære undtagelsestilstand i Polen i 1981

Det lykkedes hverken for Danmark, Den Internationale Røde Kors Komité (ICRC) eller Røde Kors i Danmark at komme ind med humanitær hjælp til ofrene for de væbnede oprør mod de kommunistiske regimer i Ungarn i 1956 eller i Tjekkoslaviet i 1968. Styrende for mulighederne var den kolde krigs sikkerhedspolitiske magtbalance mellem øst og vest, og der var ikke rum for at aktivere den humanitære folkeret eller internationale humanitære tiltag i øvrigt. I 1981 blev der erklæret militær undtagelsestilstand i Polen, og her lykkedes det for Den Internationale Røde Kors Komité (ICRC) at udføre et beskyttelsesarbejde for fanger omfattet af den militære undtagelseslovgivning. Røde Kors i Danmark lykkedes også med at sende humanitær hjælp til befolkningen i Polen.

B. AUGUST 1990 – KUWAIT BESÆTTES

Den 2. august 1990 blev Kuwait invaderet og besat af Iraks militær. Folketinget besluttede den 31. august (B 81), at Danmark skulle levere et militært bidrag med søværnets fregat Olfert Fisher til en 35-landes koalition ledet af USA. Koalitionens mål og mandat fra FN's sikkerhedsråd var at befri Kuwait.

Befrielsen af Kuwait blev indledt den 17. januar 1991 og omtaltes senere som Den Første Golfkrig. Selvom Folketinget ikke havde givet den danske fregat mandat til at deltage aktivt i krigshandlinger, var Danmark dermed involveret i en international væbnet konflikt med den konsekvens, at den humanitære folkerets regler trådte i kraft. Folketingets forhandlinger i august 1990 omtaler ikke den humanitære folkeret, men pålægger regeringen at arbejde for at forberede et hospitalsskib til udsendelse til området omkring Golfen.

Med Folketingets vedtagelse den 18. januar 1991 af Lov om humanitær bistand til Mellemøsten (L27) var hospitalsskibet ikke længere relevant, men forsvarsministeren blev bemyndiget til i stedet at opstille et militært læge- og sanitetshold på 30-40 personer til støtte for britiske felthospitaler samt at bemane et amerikansk militært beredskabshospital, som var placeret på Holstebro kaserne.

Den Første Golfkrig varede til den 28. februar 1991. I de danske medier var opmærksomheden om den

humanitære folkeret ikke knyttet til Danmark, men koncentreret om behandling af krigsfanger, fx en britisk pilot i irakisk fangeskab og irakiske soldater i koalitions fangeskab, miljøkonsekvenser af oliebrande og anvendelsen af præcisionsvåben, som kunne give offentligheden indtrykket af, at det nu var muligt at føre krig uden omkostninger for civile.

C. KRIGENE I DET TIDLIGERE JUGOSLAVIEN

Danmark leverede såvel civile som militære bidrag til krigene i det tidligere Jugoslavien i perioden 1991-1999.

I 1992 (B 95), 93 (B 79 og B 107) og 94 (B 84) besluttede Folketinget efter indgående drøftelse at stille militære bidrag til rådighed til beskyttelse af FN's operationer. De militære bidrag måtte kun bruge magt i selvforsvar, herunder til beskyttelse af FN's indsatser. Et historisk markant selvforsvar var den såkaldte Operation Bøllebank i april 1994, hvor danske kampvogne besvarede ild fra det serbiske militær, og det historiske var, at det var første gang i verdenshistorien, at hvide kampvogne (FN's militære køretøjer var malet hvide) besvarede fjendtlig ild. Det skal bemærkes, at der ikke i Folketingets forhandlinger var fokus på reglerne i den humanitære folkeret.

Danske F16 kampfly bombede i Kosovo: Under krigen i Kosovo 1998-99 besluttede Folketinget efter intense drøftelser at stille militære midler, herunder F16-kampfly, til rådighed med den begrundelse, at man ønskede at forhindre en humanitær katastrofe. Det var B 4, B 128, B 146 og B 148 i 1998/99. Med hensyn til reglerne i den humanitære folkeret så var interessen blandt regeringen og Folketingets medlemmer øget. Det fremgår af bemærkningerne til beslutningsforslagene og spørgsmål fra Folketingsmedlemmer i anledning af beslutningsforslagene. I et svar på spørgsmål 16 ved Folketingets behandling af B 4 siges det således om formålet med Rules of Engagement, at "reglerne bl.a. skal sikre, at Krigens Love overholdes.", dog uden at uddybe hvad dette betyder. Og i bemærkningerne til B 128 nævnes således, at:

"Det forudsættes, at militære magtmidler kun bringes i anvendelse i overensstemmelse med de folkeretlige principper om nødvendighed og proportionalitet."

Den humanitære folkeret nævnes ikke konkret i bemærkningerne, men i forsvarsministerens efterfølgende besvarelse af spørgsmål 31, bringes den humanitære folkeret frem således:

"NATO's angreb gennemføres i overensstemmelse med de regler, som finder anvendelse under væbnede konflikter. Der angribes alene militære mål eller kombattanter som fx soldater. Utsigtede skader på civile genstande og civile personer kan under denne som andre konflikter ikke undgås, selvom alle, der er engageret i NATO's operationer, udviser meget stor agtpågivenhed."

D. ANGREB MOD USA 9/11 2001. KRIGEN MOD TALIBAN I AFGHANISTAN OG SADDAM HUSEIN I IRAK 2003

Den væbnede konflikt mod Taliban i Afghanistan i 2001 og mod Saddam Hussein i Irak i 2003 var internationale væbnede konflikter, hvor alle reglerne i den humanitære folkeret trådte i kraft. Derefter efterfulgt af en hel eller delvis international besættelse af landene, hvor den humanitære folkeret også var gældende. Efter etablering af nationale internationalt anerkendte regeringer var der i Irak og Afghanistan tale om en ikke-international væbnet konflikt.

Danmark leverede militære bidrag til begge væbnede konflikter. Fra starten var der i Folketinget stor opmærksomhed om den humanitære folkerets anvendelse i krigen i Afghanistan. En væsentlig årsag var bl.a. etableringen af fangelejren på den amerikanske base i Guantnamo Bay på Cuba, og den omstændighed, at der blandt de første fanger på Guantnamobasen var en dansk statsborger. Dette gav anledning til debatter i Folketinget, herunder om fangerne var omfattet af den humanitære folkeret, hvilket den amerikanske regering hævdede ikke var tilfældet. I denne situation var der appeller til den danske regering både fra Den Internationale Røde Kors Komité (ICRC) og fra Røde Kors i Danmark om at bidrage til at sikre, at den humanitære folkeret ikke blev tilsidesat. Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet udtrykte på et møde i RRKU den 15. juni 2003 ifølge mødereferatet undren og skuffelse over Røde Kors i Danmarks offentlige udmeldinger om Danmarks implementering af den humanitære folkeret og opfordrede til i stedet at tage direkte kontakt til de berørte ministerier eller en åben drøftelse i fx RRKU, idet "En konstruktiv og åben dialog ikke blev styrket via de offentlige medier." Røde Kors i Danmark fastholdt ifølge referatet, at "de offentlige tilkendegivelser fra organisationens side havde været den rigtige måde at komme i kontakt med det politiske niveau på, og at resultatet af denne strategi havde været positiv."

I Folketingets debatter om levering af militære bidrag til først Afghanistan og derefter til Irak blev det i perioden 2001 til 2006 gjort mere og mere klart, at Danmark skulle efterleve den humanitære folkeret.

I Folketingets behandling i marts 2003 af B 118 om militære bidrag til den multinationale indsats i Irak, omfattende korvetten Olfert Fisher, ubåden Sælen, lægehold og stabs- og forbindelsespersonel, oplyste regeringen, at "danske og andre koalitionscombattanter skal respektere og er beskyttet af Genève-konventionerne." Regeringen oplyste under Folketingets behandling, at "Danske soldater, der deltager i internationale militære operationer, er under alle omstændigheder forpligtet til at overholde den humanitære folkeret (krigens love). Krigens love fastlægger bl.a., hvad der er tilladt, og hvad der fx er en krigsforbrydelse."

Under Folketingets behandling af B 165 i maj 2003 om situationen i Irak efter nedkæmpelsen af Saddam Hussein, hvorefter der var tale om en besættelsessituation frem til etableringen af et internationalt anerkendt regering, oplyste regeringen, at den humanitære folkeret ikke indeholder klare regler, når besættelsesmagten er en koalition. Det var regeringens opfattelse, at det "forekommer rigtigst at betragte US/UK som besættelsesmagter for de dele, som de fysisk og faktisk kontrollerer", og regeringen fastslog videre, at den havde fuld tillid til, at US/UK "udøver de rettigheder og efterlever de forpligtelser, der i henhold til den humanitære folkeret gælder for en besættelsesmagt."

I maj 2005 fastslog udenrigsministeren i besvarelse af spørgsmål nr. S 1585, at "Regeringens udenrigspolitik er baseret på respekt for folkeretten, herunder den humanitære folkeret og menneskerettighederne", og at "Regeringen har som en konsekvens heraf på intet tidspunkt accepteret, at krigsfanger ikke skulle være omfattet af Genève-konventionerne", og at de "derfor ikke kan komme til at befinde sig i et retstomt rum." Der var tale om en meget klar opbakning til den humanitære folkeret og menneskerettighederne, som fulgtes op ved senere lejligheder, når Folketinget drøftede forslag om udsendelse af militære bidrag til væbnede konflikter.

Vedrørende Afghanistan udtalte regeringen således under Folketingets behandling af B 64 i januar 2006, at "regeringen lægger stor vægt på overholdelse af den humanitære folkeret og yder en aktiv indsats for at sikre, at den respekteres både herhjemme og internationalt. Det indebærer bl.a., at man fra dansk side i forbindelse med deltagelse i planlægningen af operationer tager højde for, at operationerne gennemføres i overensstemmelse med den humanitære folkeret", at "Danmark er ansvarlig for de personer, som danske

soldater tilbageholder”, og at ”danske soldater, der er vidne til overtrædelser af den humanitære folkeret, har pligt til at rapportere dette og om muligt søge at gribe ind.”

Til illustration af soldaters håndtering af den humanitære folkeret i frontlinjen modtog Folketingets Forsvarsudvalg en kopi af det Soldatens Kort, som blev udleveret til danske soldater udsendt til Helmand i Afghanistan. Dette er vedlagt som bilag 3, da det bl.a. illustrerer, dels at den humanitære folkeret kan formuleres kort og klart, dels giver et billede af den uddannelse og træning i den humanitære folkeret, som soldaterne gennemgik.

I juni 2009 kom Folketingets og regeringens bevidsthed om betydningen af den humanitære folkeret og menneskerettighederne under væbnede konflikter for alvor og meget konkret til udtryk, da alle Folketingets partier undtagen Enhedslisten i aftalen om Forsvarets ordning 2010-2014 vedtog, at ”Med henblik på yderligere at styrke Forsvarets uddannelse i og anvendelse af den humanitære folkeret og krigens love skal der udarbejdes en dansk militærmanual på området.” Manualen, som er den første af sin slags i Danmark, blev offentliggjort af Forsvarsministeriet og Værnsfælles Forsvarskommando i efteråret 2016.

E. DET ARABISKE FORÅR FRA 2011 – LIBYEN, MALI OG ISIL I IRAK OG SYRIEN

”Det danske bidrag vil være undergivet folkeretten, herunder den humanitære folkeret.” Dette er nu standardformuleringen i bemærkningerne til beslutningsforslag til Folketinget om udsendelse af militære bidrag til væbnede konflikter. Det gjaldt således de militære bidrag i Libyen (fra 2011), Mali (fra 2013) og mod ISIL (Islamisk Stat i Irak og Levanten) (fra 2014).

Det er således ikke til diskussion, at den humanitære folkeret finder anvendelse, og at det er regeringens ansvar at sikre, at den respekteres. Til dette kan regeringen, involverede ministerier og Forsvaret nu drage nytte af, at erfaringerne fra Danmarks deltagelse i de væbnede konflikter på Balkan i 1990’erne og i Afghanistan og Irak i 00’erne nu er opsamlet i Forsvarets Militærmanual, ligesom regeringen i 2017 stadig har mulighed for koordinering af implementeringsindsatsen i Regeringens Røde Kors Udvalg.

6. REGERINGENS RØDE KORS UDVALG 1982-2017: OPSUMMERING AF RESULTATER

Nedenfor foretages en summering af resultater af arbejdet i Regeringens Røde Kors Udvalg (RRKU) i perioden 1982 – 2017. Opsummeringen bygger på en gennemgang af referaterne af RRKU’s møder, møde- og forberedelsesmaterialer, RRKU’s delberetninger, som er fra 1982 og 1999, samt supplerende information fra Røde Kors i Danmark.

A. UDGIVELSE AF TEKSTSAMLINGER I 1985 OG I 2004

Ifølge Regeringens Røde Kors Udvalgs (RRKU) delberetninger, jf. punkt 6. nedenfor, har udvalgets vigtigste resultat været at identificere og publicere de centrale tekster i den humanitære folkeret. RRKU har offentliggjort to tekstsamlinger. Den første tekstsamling udkom i 1985, og den anden i 2004. Udgiveren har i begge tilfælde været Regeringens Røde Kors Udvalg.

I bilag 4 og bilag 5 er optrykt teksten til forord, indledning og indhold af de to tekstsamlinger fra henholdsvis 1985 (bilag 4) og 2005 (bilag 5).

Udarbejdelsen af 1985-tekstsamlingen blev styret på møder i RKKU, og indledningen blev skrevet af Udenrigsministeriet. Indledningen er en gennemgang af udviklingen af den humanitære folkeret frem til 1977 sluttende med formulering af syv grundlæggende principper, som altid skal overholdes.

Udarbejdelsen af 2004-udgaven blev varetaget af en redaktionsgruppe nedsat af RKKU med folkeretskonsulent i Udenrigsministeriet som tovholder. Den forkortede indledning blev skrevet af Forsvarsministeriet.

a.1. Forskelle mellem 1985- og 2004-tekstsamlingen

Følgende fire forskelle skal fremhæves:

1. 1985-tekstsamlingen indeholder udelukkende tekster vedrørende den humanitære folkeret og menneskerettigheder under væbnede konflikter, som Danmark er "bundet af." Det vil sige, at Danmark har ratificeret teksterne med Folketingets samtykke.

2004-tekstsamlingen indeholder tillige tekster, som Danmark endnu ikke har ratificeret, samt tekster, som anses for at være gældende folkeret. Herom forklares det i 2004-udgaven, at "det er besluttet også at tilføje visse tekster, som Danmark endnu ikke har tiltrådt, eller som har en mere sædvaneretlig karakter", herunder den såkaldte San Remo manual af 1994 om søkrigsførelse. Tekstsamlingen angiver ikke nogen nærmere begrundelse for dette valg. Ud fra en beskyttelsesbetragtning er dette en positiv tilgang, da det alt andet lige løfter det beskyttelsesniveau under væbnede konflikter, som Danmark er indstillet på at overholde.

En begrundelse kan muligvis findes i Militærmanualen, som er udgivet af Forsvarsministeriet og Værnfælles Forsvarskommando, september 2016, og som omtales nærmere nedenfor under punkt b. I Militærmanualen fastlægges på nogle områder et højere beskyttelsesniveau end det niveau, som Danmark er bundet til at følge i den humanitære folkeret. Militærmanualen beskriver dette som "bevidste tillæg" til danske væbnede styrkers udtrykkelige forpligtelser efter folkeretten. Militærmanualen anfører som begrundelse for at anvende "bevidste tillæg", at der kan være tale om at tillægge en gruppe øget beskyttelse, men at der også kan være tale om at skabe ensartede regler på tværs af forskellige konflikter eller for på anden vis at lette arbejdet med reglernes anvendelse. I sidste ende vil denne tilgang bidrage til, at der kan anlægges et højere beskyttelsesniveau ved udarbejdelse af konkrete forskrifter om anvendelse af midler og metoder i væbnede konflikter, herunder fx soldatens kort.

2. 1985-tekstsamlingen indeholder en række tekster med grundlæggende folkeretlige regler, som gælder såvel i fred som under væbnede konflikter, og som ikke er medtaget i 2004-tekstsamlingen.

Det drejer sig for det første om: FN-pagten, Folkedrabskonventionen af 1948, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, Flygtningekonventionen og FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder. Disse grundlæggende folkeretlige tekster er ikke medtaget i 2004-tekstsamlingen. Der gives ikke i tekstsamlingen nogen nærmere begrundelse for udeladelsen. Konkret nævnes, at "visse mindre relevante tekster er udtaget", men i forhold til væbnede konflikter kan de nævnte udtagne tekster næppe anses som værende "mindre relevante", om end de strengt taget hverken i 1985 eller 2004 blev anset for humanitære folkerets tekster. Den direkte begrundelse for at medtage menneskerettighedskonventionen i 1985-tekstsamlingen var, at den forventedes at være relevant, hvis Danmark blev besat,

jf. datidens trusselsbillede under den kolde krig, hvor et frygtet krigsscenario var en fjendtlig besættelse af Danmark. Dette trusselsbillede var ændret i 2004. Omvendt var Danmark i 2003 fx i den situation, at landet i begyndelsen af Irak-krigen i 2003 havde været medansvarlig for besættelsen af Irak, hvor USA og Storbritannien var de ledende besættelsesmagter. Det kan i øvrigt konstateres, at Militærmanualen i et særligt kapitel om menneskerettigheder slår fast (s. 87), at "Menneskerettigheder gælder som udgangspunkt altid. Menneskers grundlæggende rettigheder er ikke afhængige af, om der foreligger en væbnet konflikt eller anden ekstraordinær situation", og (s. 85) at "Danske væbnede styrker er forpligtede til at overholde menneskerettighederne i militære operationer, hvor Danmark udøver ekstraterritorial jurisdiktion i form af personjurisdiktion, områdejurisdiktion, eller ved at danske styrker udøver offentlig myndighed."

Dernæst drejer det sig om kernevåben. Tekster om forbud mod biologiske og kemiske masseødelæggelsesvåben (B- og C-våben) er med i begge tekstsamlinger, men 1985-tekstsamlingen indeholder derudover følgende tre tekster om kernevåben (A-våben): Forbud mod kernevåbenforsøg i atmosfæren, det ydre rum og under vandet, forbud mod spredning af kernevåben og forbud mod anbringelse af kernevåben og andre masseødelæggelsesvåben på havbunden og i dens undergrund. Begrundelsen for at medtage disse tekster var formentlig, at truslen om en altødelæggende kernevåbenkrig stadig ansås at være en realistisk mulighed, og de tre nævnte traktater blev betragtet som nedrustningstraktater og dermed kunne tages som udtryk for en mindske af denne trussel. I 2003-04 var kernevåben ikke på samme måde et varmt udenrigs- og sikkerhedspolitisk emne, og i en 2004-tekstsamling om den humanitære folkeret kan disse tekster formentlig med rette vurderes som værende "mindre relevante", men spørgsmålet er, om dette også er tilfældet i 2017, hvor der i FN i juni måned blev færdigforhandlet en traktat, der indeholdt et forbud mod atomvåben.

3. I indledningen til 2004-tekstsamlingen er ikke medtaget, hvad Udvalget i 1985-tekstsamlingen henviste til som syv grundlæggende menneskeretlige principper, som altid skal overholdes. De syv principper var:

- "De stridende parter skal i deres operationer til enhver tid skelne mellem civilbefolkningen og kombattanter og mellem civile genstande og militære mål.
- Angreb skal begrænses til militære mål.
- Anvendelse af våben eller krigsmetoder, der fører til unødige tab eller lidelser, er forbudt.
- Det er forbudt at angribe en modstander, der har overgivet sig.
- Personer, der ikke deltager i den væbnede konflikt, har krav på respekt for deres liv. Ligeledes skal deres fysiske og psykiske sundhedstilstand og integritet respekteres, og de skal altid beskyttes og behandles medmenneskeligt.
- Sårede og syge – uanset til hvilken af parterne i den væbnede konflikt de hører – skal respekteres og beskyttes. De skal behandles human og plejes af den af de stridende parter, i hvis magt de befinder sig. Beskyttelsen dækker også de, der udøver sanitetsopgaver samt deres materiel. Røde Kors-mærket er kendemærket på denne beskyttelse.
- Krigsfanger samt civile fanger, der er i modpartens varetægt, er berettiget til at nyde respekt for deres person, ære og overbevisninger samt religionsudøvelse. De må ikke udsættes for nogen form for vold eller repressalier. De har ret til at korrespondere med deres pårørende og til at modtage hjælpeforsyninger."

Det fremgår ikke af materialet fra møderne i RRRKU, hvorfor disse syv principper ikke er medtaget i 2004-tekstsamlingen. Som udgangspunkt har principperne frem til udgivelsen af 2004-tekstsamlingen været retningsgivende for myndighedernes implementering af den humanitære folkeret i Danmark. Et

muligt bud på begrundelse kunne være soldatens kort, jf. bilag 3. Soldatens kort er på mange måder indholdsmæssigt tæt på de nævnte syv principper. Soldatens kort har imidlertid et direkte operationelt formål. Et argument for ikke i 2004 at medtage de nævnte syv principper kunne også være et ønske om at adskille de syv menneskelige principper fra de principper, som den humanitære folkeret bygger på: Militær nødvendighed, humanitet, distinktion og proportionalitet. Disse principper beskrives detaljeret i Forsvarets Militærmanual.

a.2.Finansiering af tekstsamlingerne

Finansiering af udgivelsen af de to tekstsamlinger skal kort omtales. De er udgivet af Regeringens Røde Kors Udvalg, men udvalget rådede som tidligere omtalt ikke over midler til en sådan udgivelse. Løsningen på problemet var enkel ved begge udgivelser. Udvalgets medlemmer afgav forhåndsbestilling på det antal tekstsamlinger, som de havde behov for, og en pris blev udregnet med trykkeriet. Røde Kors i Danmark modtog et antal eksemplarer uden beregning.

a.3. Ny tekstsamling?

Efter drøftelse i RKKU aftalte regeringen og Røde Kors i Danmark på den 32. Internationale Røde Kors og Røde Halvmånekonference i december 2015 (pledge SP320126), at:

“The Government of Denmark and the Danish Red Cross hereby pledge to publish a revised and updated edition of the Danish publication of treaties on International Humanitarian Law issued by the Committee of the Danish Government on the Red Cross.”

Efter udgivelsen af Militærmanualen i 2016 bliver det op til RKKU at drøfte ”bevidste” – for nu at bruge Militærmanualens sprogbrug – tilvalg og fravalg af tekster i forhold til de to tidligere tekstsamlinger, samt begrunde de foretagne valg i forhold til behovene i 2017, herunder samspillet med Forsvarets Militærmanual, og om de i 2004-tekstsamlingen foretagne fravalg skal opretholdes. I forhold til udviklingen af den humanitære folkeret siden 2004 kunne følgende ”bevidste tilvalg” overvejes af RKKU:

a.3.1. Forsvindinger

FN's konvention om beskyttelse af personer mod tvungen forsvinding blev vedtaget den 20. december 2006 og trådte i kraft den 23. december 2010. Danmark har underskrevet, men har endnu ikke ratificeret konventionen. Denne konvention har bestemmelser for situationer med væbnet konflikt, og bl.a. Den Internationale Røde Kors Komité (ICRC) anbefaler ratifikation.

a.3.2. Våbenhandel

FN's konvention om våbenhandel blev vedtaget 2. april 2013. Konventionen er ratificeret af Danmark, og den trådte i kraft 24. december 2014. Konventionen stiller bl.a. krav om, at alle stater skal respektere og sikre respekt for den humanitære folkeret og i forbindelse med våbenhandel vurdere, om våben kan blive anvendt til at begå eller fremme alvorlige krænkelse af den humanitære folkeret.

a.3.3. Væbnede konflikter og fanger

”The Copenhagen Process” blev lanceret af Udenrigsministeriet i 2007 og afsluttet 19. oktober 2012 med ”The Copenhagen Process Principles and Guidelines (CPPG) on the Handling of Detainees in International Military Situations.” Processens deltagere, herunder repræsentanter fra Sikkerhedsrådets fem permanente medlemmer, var enige om, at CPPG ”accurately reflect the discussions held during the final conference, and that the CPPG are an expression of a global approach to the issue of detention.” Der er tale om et i international sammenhæng usædvanligt initiativ. Den Internationale Røde Kors Komité (ICRC) deltog som observatør.

a.3.4. Den humanitære folkerets sædvaneret

Den humanitære folkerets sædvaneret er identificeret i Den Internationale Røde Kors Komité sædvaneretsstudie, som blev lanceret i 1995 og afsluttet i 2005. Studiet identificerer 161 sædvaneretlige regler, som har været drøftet i Regeringens Røde Kors Udvalg, hvor Udenrigs- og Forsvarsministeriernes tilkendegivelser var, at Danmark ikke anså sig for bundet af disse sædvaneretlige regler, uanset at Danmark næppe vil handle på en måde, som strider imod reglerne. En drøftelse af sædvaneretsstudiet kunne samtidig omfatte en drøftelse generelt af udstrækningen af den humanitære folkerets sædvaneret i forhold til tekster, som Danmark kan siges at være bundet af. Det skal nævnes, at Militærmanualen i indledningen om folkeretlig metode omtaler sædvaneret og Den Internationale Røde Kors Komités (ICRC) sædvaneretsstudie, hvorefter studiet "har udgjort udgangspunktet i identificeringen af sædvaneretten på den humanitære folkerets område. Hvor der har været kendte indvendinger imod studiets behandling af sædvaneretten, har projektet foretaget en yderligere vurdering af den enkelte regel."

B. UDARBEJDELSE AF SEKTORHÅNDBØGER, UNDERVISNING I FORSVARET OG UDARBEJDELSE AF MILITÆRMANUAL

b.1. Udarbejdelse af sektorhåndbøger.

I Regeringens Røde Kors Udvalg (RRKU) omfattede dette håndbøger til medicinsk personel i Forsvaret, Civilforsvarets personel (nu Beredskabsstyrelsen) og militært personel (kombattanter), som alle i dag henhører under Forsvarsministeriets område. Ansvar for udarbejdelsen påhvilede Udvalgets medlemmer og gennem de første mange år af arbejdet i RRKU var udarbejdelse af sektorhåndbøger et fast punkt på dagsordenen for udvalgets møder. Udvalgets medlemmer lod sig inspirere af publikationer udarbejdet af Den Internationale Røde Kors Komité (ICRC), men generelt udarbejdede Forsvaret og Civilforsvaret (nu Beredskabsstyrelsen) egne faghåndbøger baseret på nationale behovsvurderinger. Undtagelsen var 1999-publikationen: "Sundhedspersonalets rettigheder og pligter under væbnede konflikter", som Beredskabsstyrelsen udgav, og som var en tilpasset oversættelse af ICRC-publikationen: "Manual on the rights and duties of Medical Personnel in armed conflicts."

Særligt om Beredskabsstyrelsens område skal nævnes, at der med vedtagelsen af de to Tillægsprotokoller af 1977 også blev vedtaget et nyt beskyttelsesmærke bestående af en blå trekant på orange baggrund for beredskabets område ("Civilforsvarsmærket"), og Civilforsvaret fik samtidig en særlig beskyttet status i den humanitære folkeret. Dette kan bl.a. tilskrives en målrettet dansk indsats under diplomatkonferencen 1974-77. Den direkte konsekvens var, at hele styrelsens område skulle udstyres med det nye beskyttelsesmærke, og der skulle informeres om og undervises i mærkets brug og status.

b.2. Undervisning i Forsvaret

Efter Danmarks ratifikation af de to Tillægsprotokoller af 1977 oplyste Forsvaret i januar 1986, at "der er blevet lagt vægt på at intensivere kvaliteten af uddannelsen på alle militære niveauer med henblik på at øge kendskabet til Tillægsprotokollerne samt international humanitær lov generelt."

På det 13. møde i RRKU den 8. december 1987 informerede Forsvarskommandoen (nu Værnsfælles Forsvarskommando) om afviklingen af en stor øvelse i marts 1987, at der blandt øvelsesdeltagerne var et påfaldende mangelfuldt kendskab til den humanitære folkeret, og fremadrettet var prioriteringen rettet imod at skabe bedre kendskab til de særlige regler om søkrigsførelse, hvilket fik udvalgets opbakning bl.a. med henvisning "til krigssituationen i Den Persiske Havbugt."

Nogenlunde parallelt hermed udsendte Forsvarskommandoen i 1995 et direktiv om den generelle uddannelse i Forsvaret i krigens folkeret. Det blev i 2014 erstattet af et nyt (FKOBST 180-0, 23. juni 2014) med titlen: Undervisning i humanitær folkeret. Dette gælder for alt personel i Forsvaret, og det oplyses i direktivet, at Forsvarets Auditørkorps og Generalauditøren bistår med råd og vejledning i konkrete fortolkningsspørgsmål om rækkevidden af den humanitære folkeret samt vejledning i forhold til udarbejdelsen af relevant undervisningsmateriale. Det oplyses også, at Forsvarets skoler og myndigheder ved Forsvarskommandoens juridiske sektion dels kan indhente bistand til identificering af uddannelsesmateriale, dels bistår sektionen med at identificere relevante militærjuridiske rådgivere til støtte for undervisningen.

Forsvarskommandoen fører under inddragelse af Forsvarets Auditørkorps tilsyn med undervisningen i Forsvaret om den humanitære folkeret, og at den gennemføres i overensstemmelse med 2014-direktivet. Oversigt el.lign. over de undervisningsmaterialer, som anvendes i Forsvaret til opfyldelse heraf, er ikke delt med RRKU, bortset fra soldatens kort, jf. bilag 3, ligesom RRKU ikke har modtaget information om resultater af det nævnte tilsyn.

Det skal bemærkes, at det i forsvarschefens forord i Militærmanualen nævnes, at det som følge af Militærmanualens udgivelse er "nødvendigt med opfølgende uddannelse og yderligere implementerende redskaber som fx opdatering af soldatens kort og andre direktiver på området", og at forsvarschefen derfor har "afsæt de nødvendige ressourcer til denne opgave."

b.3. Militærmanual

Spørgsmålet om Danmarks overholdelse af folkeretten, herunder den humanitære folkeret, er "blevet en del af Forsvarets dagligdag og genstand for voksende interesse fra politisk såvel som offentlighedens side." Det udtalte forsvarsministeren i forordet til Militærmanualen, som blev offentliggjort af Forsvarsministeriet og Værnsfælles Forsvarskommando i september 2016. På denne baggrund var ministeren meget tilfreds med udgivelsen af Militærmanualen, som gav Forsvaret "en samlet indgangsvinkel til at forstå folkeretlige forpligtelser, der har indflydelse på danske soldaters deltagelse i internationale operationer."

En håndbog for Forsvaret i den humanitære folkeret har været drøftet i RRKU siden udvalgets start. I begyndelsen afventede man, at Den Internationale Røde Kors Komité (ICRC) skulle udgive en model for, hvad militærmanualer burde indeholde. Da den udkom, måtte Forsvaret konkludere, at den ikke opfyldte Forsvarets behov. En auditor oversatte derpå det tyske forsvars militærmanual til dansk, men heller ikke dette initiativ viste sig at kunne danne grundlag for udarbejdelsen af en dansk militærmanual. I RRKU's anden delberetning fra 1999 oplystes det herefter under afsnittet om sektorhåndbøger, at: "En manual om det militære forsvarspersonel er fortsat på tegnebrættet."

Bl.a. med afsæt i markeringen af 60-året i 2009 for vedtagelsen af de fire Genève-konventioner af 1949 iværksatte Røde Kors i Danmark en kommunikationsindsats over for offentligheden, regeringen og Folketinget om udarbejdelse af en militærmanual for det danske forsvar. Forsvarskommandoens (nu Værnsfælles Forsvarskommando) holdning var, at Forsvaret ikke ville modsætte sig en manual, hvis den i praksis kunne bruges. Røde Kors i Danmark kunne derefter med tilfredshed konstatere, at manualen i 2009 blev en del af Forsvarsforliget for 2010-2014. RRKU blev holdt orienteret om Forsvarets arbejde med Militærmanualen, og efter udgivelsen i september 2016 har Militærmanualen været et fast punkt på dagsordenen for møderne i RRKU. Både i national og international sammenhæng er Militærmanualen en unik publikation, som har affødt international opmærksomhed, og efter koordination i RRKU afgav regeringen på den 32. Internationale Røde Kors og Røde Halvmånekonference i december 2015 (pledge SP320082) tilsagn om:

In view of the responsibility of the Government of Denmark to ensure respect for as well as to disseminate international humanitarian law the Government of Denmark hereby pledges:

- To continue the process of drafting and publishing a Danish military manual. The manual is foreseen by the end of the first half of 2016. The manual will contain provisions for the compliance of international humanitarian law and other relevant international law, in particular human rights law, during planning and execution of military operations within the framework of Denmark's military engagements. The manual will provide overall provisions regarding the extent to which human rights law will apply for Danish forces' participation in international operations.
- To further strengthen the dissemination of international humanitarian law by issuing the Danish Military Manual in a version translated into English.
- To further strengthen the education and training of the Danish Armed Forces in international humanitarian law through dissemination of the Danish Military Manual.
- To disseminate the Danish Military Manual to the allies and partners of Denmark.
- To present the Danish Military Manual in relevant Nordic and international fora.

Proposed Evaluation Criteria:

- The publication of a Danish military manual in both a Danish and English language version.
- Presentation of the Danish Military Manual at Nordic and international level.
- Engagement with allies and partners of Denmark. "

Forsvarsministeriet oplyste på et møde i RKKU i marts 2017, at Militærmanualen var ved at blive oversat til engelsk.

C. MILITÆRJURIDISK RÅDGIVERORDNING

I forslaget til Folketinget (B25/1980) om ratifikation af de to Tillægsprotokoller af 1977 siges det i bemærkningerne, at Danmark, jf. artikel 82 i den første Tillægsprotokol, skal sikre, at der er juridiske rådgivere til rådighed for militære ledere med henblik på at yde vejledning i den humanitære folkerets anvendelse, og at "I Danmark vil disse opgaver blive varetaget af Forsvarets Auditørkorps." Dette blev drøftet i RKKU, men Forsvaret begyndte først i 1988 efter kontakter med det svenske forsvar konkret at overveje indførelsen af militærjuridiske rådgivere (MJUR). I en længere periode blev RKKU holdt orienteret om arbejdet i Forsvaret med at udvikle og etablere en MJUR-ordning, og resultatet af et omfattende udvalgsarbejde blev forelagt for og rost af RKKU i 1994. Herefter blev MJUR-ordningen formaliseret af Forsvaret i august 1997, jf. Forsvarskommandoens bestemmelse FKOBST 713-1, AUG 1997 og Generalauditørmeddelelse nr. 4/97 om MJUR-ordningen. De militærjuridiske rådgivere blev en integreret del af Forsvarets væbnede styrker, og opgaven blev dermed ikke som oprindeligt anført i bemærkningerne til B 25/1982 om ratifikation af de to Tillægsprotokoller af 1977 henført under Forsvarets Auditørkorps. Generalauditøren, der referer direkte til Forsvarsministeren, har ansvaret for den juridiske uddannelse af MJUR'erne, fungerer som øverste faglige organ for MJUR'ere og kan af egen drift i særlige tilfælde instruere vedrørende ordningen. I 2. delberetning fra Regeringens Røde Kors Udvalg er MJUR-ordningen beskrevet i bilag 5, hvor forsvarsministeren oktober 1999 skriver, at "Som følge af, at den sikkerhedspolitiske situation i disse år undergår store forandringer, er der opstået nye udfordringer, som kræver det danske forsvars deltagelse på den internationale arena", at "det er essentielt at tilvejebringe den nødvendige juridiske rådgivning for militære chefer", og at "det er blevet besluttet at etablere en juridisk rådgiverordning, som ikke alene omfatter væbnede konflikter, men i det hele taget et bredt spektrum af Danmarks internationale opgaver og forpligtelser."

RRKU har ikke drøftet MJUR-ordningen efter dens etablering og omtalen heraf i 1999-delberetningen. Institut for Menneskerettigheder, som er medlem af RRSKU, anbefaler i sin Statusrapport 2016-17 i kapitel 20 om væbnede konflikter, at Forsvaret gennemfører ”en evaluering af den danske militærjuridiske rådgiverordning for at sikre, at den enkelte udsendte militærjurist har de fornødne rammer og arbejdsvilkår til at sikre en effektiv implementering og overholdelse af den nye militærmanual.” Med baggrund i RRSKU’s involvering i arbejdet med såvel Militærmanualen som MJUR-ordningen kunne det i givet fald overvejes af Forsvarsministeriet også at involvere RRSKU.

D. OPRETTELSE AF INFORMATIONSKONTOR FOR KRIGSFANGER OG CIVILE INTERNEREDE M.FL.

Det oplystes i bemærkningerne til forslaget til Folketinget (B25/1982) om ratifikation af de to Tillægsprotokoller af 1977, at Røde Kors i Danmark havde tilbudt at oprette et informationskontor, som under væbnede konflikter skulle tage sig af eftersøgning af savnede, håndtering af information mellem krigsfanger og civile internerede m.fl. og deres nære pårørende. Det oplyses også, at drøftelser herom var i gang mellem Røde Kors i Danmark og Indenrigsministeriet.

Regeringens Røde Kors Udvalg (RRKU) bakkede op om dette initiativ, jf. RRSKU’s første delberetning fra 1994, som er vedlagt som bilag 6. RRSKU støttede således, at Røde Kors i Danmark skulle varetage opgaven med at forberede og i givet fald drive et sådant nationalt informationskontor. Det skete bl.a. med henvisning til, at lignende initiativer var realiseret i Sverige, Norge og Tyskland. Enigheden sluttede imidlertid ved spørgsmål om finansiering af aktiviteten, idet Røde Kors i Danmark så aktiviteten i sammenhæng med organisationens samlede nationale og globale arbejde i situationer med væbnet konflikt og krise med at genetablere og opretholde kontakten mellem familiemedlemmer.

RRKU endte dog med at anbefale, at der eventuelt med et aktstykke til Finansudvalget etableredes en bevilling til Røde Kors i Danmark til finansiering dels:

- som beredskab af et nedfrossent kontor for krigsfanger og civile internerede under væbnede konflikter, hvor Danmark var part;
- dels af Røde Kors i Danmarks aktiviteter i fredstid med at skabe kontakt mellem borgere i Danmark og deres nære pårørende i væbnede konflikter og kriser uden for landets grænser.

Resultatet af RRSKU’s bestræbelser bar ikke frugt. Der blev ført intense forhandlinger på embedsmandsniveau mellem Udenrigsministeriet og Indenrigsministeriet, som var ressortministerium for Røde Kors i Danmark, om mulighederne for at fremme sagen med et aktstykke fra Indenrigsministeren til Folketingets Finansudvalg. Men der var ikke opbakning til at fremme sagen over for regeringen. Forsvarsministeriet var ikke involveret i disse forhandlinger, uanset at et krigsfangekontor i givet fald skulle være en hjælp for dette ministerium.

Af RRSKU’s anden delberetning af 1999, som er vedlagt som bilag 7, fremgår, at initiativet senere blev koblet sammen med RRSKU’s undersøgelse af behovet for en lov om Røde Kors i Danmark. Det skete på møder i RRSKU i 1986-88. Røde Kors i Danmark havde foreslået, at aktiviteten – og dermed udgiften til et ”nedfrossent” nationalt oplysningskontor – skulle omfattes af en lov om Røde Kors i Danmark, idet loven dermed ville få et selvstændigt indhold. Resultatet blev, at ”nødvendigheden af en lov om Røde Kors i Danmark ikke i tilstrækkelig grad kunne godtgøres” i RRSKU. Den afgørende forhindring var en bekymring, konkret i Justitsministeriet, for ”præcedens” og det, at andre organisationer også kunne vurdere at have behov for

en lov. Der var ikke tale om en nedprioritering el.lign. i RRKU af behovet for et nationalt informationskontor for krigsfanger og civile internerede, og ifølge den humanitære folkeret er det under alle omstændigheder regeringens ansvar at sikre aktivitetens varetagelse under væbnet konflikt, herunder de væbnede konflikter, som Danmark derefter har deltaget i og deltager i med militære bidrag her i 2017.

RRKU måtte i 1988 konkludere, at udvalget ikke kunne gøre mere for at fremme sagen om finansiering m.v. af et krigsfangekontor, og at Røde Kors i Danmark måtte søge andre veje til finansiering af arbejdet med at genetablere kontakt mellem borgere i Danmark og deres nære pårørende i væbnede konflikter og kriser uden for landets grænser. Røde Kors i Danmark har oplyst, at organisationens fredstidsaktivitet med at genetablere og opretholde kontakten mellem familiemedlemmer samme år blev lagt i landskontorets asylafdeling og er finansieret som en del af driftsmidlerne fra Udlændingestyrelsen. I 2017 modtager organisationen endvidere et tilskud til aktiviteten fra DANIDA, da aktiviteten også ses som en væsentlig del af Røde Kors i Danmarks internationale humanitære arbejde. Men i 1988 kunne det konstateres, at der reelt ikke blev etableret et beredskab for et nationalt informationskontor for krigsfanger, som kunne aktiveres, hvis Danmark blev involveret i en væbnet konflikt.

Det bør tilføjes, at Danmarks forpligtelse til at oprette et nationalt oplysningskontor for krigsfanger og civile internerede detaljeret omtales i Militærmanualen, hvori oplyses, at "Det har hidtil været vurderet unødvendigt for Danmark at oprette et sådant kontor i forbindelse med deltagelse i IAC (en forkortelse af: International Armed Conflict, som oversættes til: international væbnet konflikt) i Afghanistan, Libyen og Irak."

E. VÅBEN

e.1. Regler om anskaffelse af nye våben.

De to Tillægsprotokoller af 1977 har generelle bestemmelser om anvendelse af våben samt i artikel 36 i den første protokol en bestemmelse, som forpligter Danmark til "ved udforskningen, udviklingen, erhvervelsen eller valget af et nyt våben... at fastslå, hvorvidt dets anvendelse under visse eller alle omstændigheder er forbudt" dels i protokollen, dels i folkeretten i øvrigt. I bemærkningerne til bestemmelsen i B25/82 oplyses, at "denne forpligtelse vil blive opfyldt af Forsvarskommandoen (nu: Værnsfælles Forsvarskommando), der i tilfælde af tvivl om et konkret projekt inddrager Forsvarsministeriet i sagen."

I RRKU dukkede denne forpligtelse op på dagsordenen, da Røde Kors i Danmark i samarbejde med Den Internationale Røde Kors Komité (ICRC) i 2000 udgav den engelsksprogede publikation: "Reviewing the Legality of New Weapons." Til brug for en revision af publikationen udarbejdede Forsvarsministeriet i 2001 en "skriftlig beskrivelse af Forsvarets evalueringsprocedure." Det fremgik af beskrivelsen, at der på tidspunktet ikke var nogen formel evalueringsprocedure, at overholdelsen af artikel 36 var en integreret del af Forsvarets anskaffelses- og udviklingsarbejde, og at kompetencen var delegeret til de tre værn: Hæren, Luftforsvaret og Søværnet.

På Den Internationale Røde Kors Konference i 2003 gav regeringen tilsagn (Pledge 157) om i årene 2004-07 at gennemgå Forsvarets procedure for anskaffelse af våben for at sikre, at de levede op til artikel 36, og en gennemgang blev iværksat i 2005. RRKU er endnu ikke blevet præsenteret for en formel evalueringsprocedure, men er orienteret om, at en sådan er under udvikling. Røde Kors i Danmark har således oplyst, at Dansk og Finsk Røde Kors med Røde Kors i Danmark som vært i 2017 afholdt et praktisk orienteret seminar om en artikel 36-procedure, hvor bl.a. Forsvarsministeriet deltog.

e.2. Forbud mod visse konventionelle våben

Kommissoriet for RRKU omfatter også opfølgning på Danmarks implementering af FN's Våbenkonvention af 1980, som Folketinget med vedtagelse af B24 i 1982 besluttede, at Danmark skulle ratificere samtidig med de to Tillægsprotokoller af 1977. I B24/1982 henvistes til, at nødvendig koordinering af implementeringen ville ske i RRKU. Årsagen var, at Våbenkonventionen af 1980 ligesom de to Tillægsprotokoller af 1977 indeholder en bestemmelse, som forpligter Danmark til "i fredstid såvel som under væbnet konflikt i videst muligt omfang at udbrede kendskabet" til konventionen og dens protokoller..

Som noget nyt i den humanitære folkeret indeholder 1980-våbenkonventionen med tilhørende protokoller en bestemmelse om årlige konferencer for at gøre status på implementering af protokollerne. En sådan bestemmelse findes – desværre – ikke i Genève-konventionerne af 1949 og Tillægsprotokollerne af 1977. RRKU er løbende blevet orienteret om fremdriften i arbejdet med vedtagelse af protokoller til Våbenkonventionen af 1980, men har kun i begrænset omfang drøftet våbenspørgsmål.

To våben skiller sig dog ud. Det ene er anti-personel landminer, og det andet er klyngeammunition. En gruppe stater, som også kom til at omfatte Danmark, kunne ikke i regi af Våbenkonventionen af 1980 komme igennem med et forbud mod disse våben og iværksatte derfor særskilte initiativer for at få et forbud mod deres anvendelse. Røde Kors i Danmark var en meget aktiv fortaler for et forbud og orienterede om emnet i RRKU. Resultatet blev dels et forbud mod anti-personel landminer i den såkaldte "Ottawa-konvention" i 1997, dels et forbud mod anvendelse af klyngeammunition i den såkaldte "Oslo-konvention" i 2008.

e.3. A-våben, B-våben og C-våben

RRKU har ikke drøftet spørgsmål om biologiske (B-våben) eller kemiske (C-våben) masseødelæggelsesvåben. Forbud mod B- og C-våben er en del af den humanitære folkeret, og konventionerne herom er medtaget i 2004-tekstsamlingen om den humanitære folkeret.

RRKU har heller ikke drøftet nukleare (A-våben) masseødelæggelsesvåben. Røde Kors i Danmark har dog holdt udvalget orienteret om Røde Kors-bevægelsens arbejde for at få A-våben afskaffet, som de seneste år er intensiveret. Bevægelsen bakker blandt andet op om et FN-initiativ om udarbejdelsen af en konvention, som forbyder A-våben, jf. ovenfor.

Hvor truslen om en altødelæggende A-våben konflikt var en kold krigs realitet ved RRKU's start i 1982, er truslen i 2017 koncentreret omkring Nordkoreas A-våbenpotentiale, frygten for brug af såkaldte beskidte eller primitive A-våben produceret af ikke-statslige væbnede grupper samt A-våbeneksplosioner fremkaldt af misforståelser eller tekniske uheld. Røde Kors har konkluderet, at der ikke eksisterer noget effektivt humanitært svar på en A-våbeneksplosion. Danmark går officielt ind for afskaffelsen af A-våben, men har taget det standpunkt, at forhandlinger herom bedst kan ske inden for rammerne af Traktaten om Nuklear Ikkespredning (NPT), jf. nærmere herom fx i udenrigsministerens svar til Folketinget af 26. april 2017 på § 20-spørgsmål nr. S 1074.

F. RØDE KORS MÆRKET

Den humanitære folkeret indeholder regler om anvendelsen af Røde Kors mærket og om staternes og nationale Røde Kors selskabers ansvar for mærket. I Danmark gælder:

- Forsvarsministeriet er ressortministerium for Røde Kors mærkets anvendelse under væbnede konflikter

og til øvelsesformål. Mærket er beskyttet i den militære straffelov, som håndhæves af militærpolitiet og den militære anklagemyndighed Auditørkorpsen.

- Justitsministeriet er ressortministerium for den øvrige anvendelse af Røde Kors mærket. Mærket er beskyttet i borgerlig straffelov, som håndhæves af politiet og anklagemyndigheden.
- Udenrigsministeriet er ressortministerium for internationale forhandlinger om Røde Kors mærkets beskyttelse i folkeretten.
- Røde Kors i Danmark har en eneret til anvendelse af Røde Kors mærket i fredstid, da organisationen er anerkendt af regeringen som landets nationale Røde Kors selskab i henhold til Genève-konventionerne af 1949.

I 2005 vedtog staterne et supplerende beskyttelsesmærke: Den Røde Krystal. Det skete på en diplomat-konference i Genève efter anbefaling fra Den Internationale Røde Kors Konference med vedtagelsen af en tredje Tillægsprotokol til Genève-konventionerne af 1949. I RRKU var konklusionen, at Danmark uændret skulle anvende Røde Kors mærket. I folkeretten findes herefter 4 beskyttelsesmærker: Røde Kors mærket, Røde Halvmåne mærket, Røde Løve og Sol mærket, som ikke anvendes i praksis, og Røde Krystal mærket. Endvidere findes en række andre beskyttelsesmærker med særlige formål, bl.a. det ovenfor omtalte beskyttelsesmærke for Civilforsvaret (nu Beredskabsstyrelsen), som består af en blå trekant på orange bund.

På møderne i Regeringens Røde Kors Udvalg (RRKU) har spørgsmålet om den nationale og internationale beskyttelse af Røde Kors mærket regelmæssigt været genstand for drøftelse. Røde Kors i Danmark har anført, at beskyttelsen af mærket i dansk lovgivning er utilstrækkelig og har bl.a. henvist til Danmarks nabolande, som har selvstændig lovgivning om Røde Kors mærket. Drøftelser i RRKU og bilaterale drøftelser mellem Justitsministeriet og Røde Kors i Danmark førte til, at justitsministeren i 2003 til politi- og anklagemyndighed udsendte en cirkulæreskrivelse om Røde Kors mærket. Det førte ikke til yderligere lovgivning. Samtidig blev det i RRKU aftalt, at udvalget med input fra Røde Kors i Danmark ville følge udviklingen i misbrug af Røde Kors mærket.

I 2015 genoptog Justitsministeriet efter ønske fra Røde Kors i Danmark bilaterale drøftelser om beskyttelsen af Røde Kors mærket, idet organisationen dels ikke havde oplevet en nedgang i misbruget af Røde Kors mærket, dels ønskede en justering af cirkulærets tekst på baggrund af vedtagelsen af Tillægsprotokol III om Den Røde Krystal samt indhøstede erfaringer fra brugen af cirkulæret. RRKU blev senest orienteret på et møde i marts 2017, hvorefter status er, at der er behov for at opdatere cirkulæreskrivelsen af 2003 om Røde Kors mærket til politi- og anklagemyndighed. Røde Kors i Danmark har på den baggrund udarbejdet et udkast til ny cirkulæretekst, som er blevet overdraget til Justitsministeriet. Resultatet af orienteringen i RRKU blev en aftale om, at udkastet til cirkulæreskrivelsen ud over til Udenrigsministeriet også – efter eget ønske – skulle sendes til Forsvarsministeriet til høring. Det kan konstateres, at Forsvarsministeriet ikke i RRKU fremsatte et ønske om at blive hørt i forbindelse med udarbejdelse af 2003-cirkulæret. At det sker her i 2017, kan måske tages som udtryk for dels en positiv effekt af Militærmanualen, som detaljeret beskriver beskyttelsen af Røde Kors mærket nationalt og international, dels at Forsvarets Sundhedstjeneste, som bruger Røde Kors mærket som beskyttelsesmærke, har været en integreret del af Forsvarets internationale engagement.

G. RÅDGIVNINGSSAGER, HØRINGER OG INFORMATIONSSAGER

g.1. Rådgivningssager

I den første periode af RRKU's virke 1982-2000 fik udvalget forelagt enkelte konkrete sager om vejledende

fortolkning af den humanitære folkeret i forhold til implementering i Danmark. Disse omtales i delberetningerne af 1984 og 1999, der er vedlagt som bilag 6 og bilag 7 til rapporten.

Udviklingen har medført, at såvel Udenrigsministeriet som Forsvarsministeriet i 2017 i langt højere grad end tidligere råder over den nødvendige faglige ekspertise vedrørende den humanitære folkeret og menneskerettigheder under væbnede konflikter. De har således ikke i samme omfang som tidligere – om overhovedet – behov for faglig rådgivning fra RRSKU om konkret anvendelse af den humanitære folkeret.

g.2. Høringer

Større betydning har RRSKU haft som et offentligt udvalg, hvor medlemmerne har mulighed for at aftale en formel høring af en sag, fx om Røde Kors mærkets anvendelse som omtalt ovenfor. Der kan også være tale om en mere uformel høring. Det sidste er sket i en række tilfælde, hvor fx Røde Kors i Danmark har fået opbakning i RRSKU til at sende en publikation til alle eller nogle af medlemmerne, men uden at RRSKU som sådan involveres. Nævnes kan fx: Røde Kors i Danmarks Folkeretsudvalgs 1997-rapport om Humanitær Folkeret i Danmark og Røde Kors i Danmark-udgivelserne Den humanitære folkeret og Danmark - 1. udgave i 2006, 2. udgave i 2009 og 3. udgave på Jurist- og Økonomforbundets Forlag i 2015, Røde Kors i Danmarks "Handbook on the Practical Use of International Humanitarian Law" fra 2008 og Røde Kors i Danmark-publikationen på dansk i 2006 af de 161 sædvaneretlige regler i den humanitære folkeret identificeret af Den Internationale Røde Kors Komité (ICRC).

g.3. Informationsdeling

En stor del af tiden på møderne i RRSKU bruges på informationudveksling om aktuelle spørgsmål vedrørende den humanitære folkeret og menneskerettigheder under væbnede konflikter. Især efter Kosovo 1999, Afghanistan 2001, Irak 2003 og senest i de væbnede konflikter i Mali, Irak og Syrien.

Selvom RRSKU jf. kommissoriet ikke skal involveres i spørgsmål om legaliteten af en magtanvendelse, sker det nu, at der på møderne i RRSKU bliver informeret om det folkeretlige grundlag for magtanvendelsen ("jus ad bellum"), såvel som kvalifikationen af konflikten, da denne kan have konsekvenser for, hvilke dele af den humanitære folkeret som skal anvendes ("jus in bello"). Det er således af stor betydning, om der er tale om en international væbnet konflikt, eller en ikke-international væbnet konflikt, hvor kun en mindre del af den humanitære folkeret finder anvendelse, men måske flere af menneskerettighederne.

På møderne i RRSKU gives der også nu i højere grad end tidligere information om det nationale samarbejde, hvor den humanitære folkeret spiller en rolle. I den forbindelse sker det ikke sjældent, at RRSKU's drøftelser yderligere underbygger administrative tiltag, så alle aspekter af den humanitære folkeret dækkes. Det skete således på møde i RRSKU i 2015 i forbindelse med orientering om Straffelovsrådets kommissorium for arbejdet med en præcisering af gældende ret samt eventuelle behov for præcisering eller udbygning af gældende forbud mod borgere i Danmarks deltagelse i væbnede konflikter uden for landets grænser. Forsvarsministeriet kunne supplere med en væsentlig information om, at den militære straffelov indeholder bestemmelser, som kan omfatte civile i en væbnet konflikt.

H. INTERNATIONALT SAMARBEJDE OM DEN HUMANITÆRE FOLKERET OG DEN INTERNATIONALE RØDE KORS KONFERENCE.

De to Tillægsprotokoller af 1977 og Våbenkonvention af 1980 var resultatet af et omfattende internationalt samarbejde i perioden 1968 til 1980 for at opdatere den humanitære folkeret.

Arbejdet i RRKU blev fra starten koncentreret om Danmarks nationale implementering af den humanitære folkeret, og det internationale samarbejde fyldte ikke meget i udvalgets arbejde frem til midten af 1990'erne. Derefter blev det internationale samfund igen vidne til omfattende og alvorlige brud på den humanitære folkeret og grundlæggende menneskerettigheder - ikke alene i Asien, Afrika, Syd- og Mellemamerika og Mellemøsten, men også i Europa med krigen i det tidligere Jugoslavien. Konklusionen i det internationale samfund dengang var, at der ikke var behov for nye regler i den humanitære folkeret, men at få eksisterende regler tydeliggjort og overholdt. Disse problemstillinger kom også til at præge arbejdet i RRKU, som bl.a. fra 1995 drøftede afholdelsen hvert fjerde år af Den Internationale Røde Kors Konference, som udvikledes til at være et vigtigt fælles forum for staterne og Røde Kors til at søge opbakning til at fremme respekten for den humanitære folkeret og dermed beskyttelse og hjælp til ofre for væbnede konflikter.

I 2017 kan det således konstateres, at koordinering, forberedelse, afvikling og opfølgning af Danmarks og Røde Kors i Danmarks deltagelse i Den Internationale Røde Kors Konference er blevet en vigtig opgave for RRKU. Op til Den Internationale Røde Kors Konference i december 2015 drøftede RRKU således forslag til resolutioner, Danmarks og Røde Kors i Danmarks positioner og arbejde under konferencen, afgivelse af tilsagn (pledges) i forbindelse med konferencen m.v. To vigtige processer i relation til konferencen var et arbejde dels for at få klarere regler om tilbageholdelse i ikke-internationale væbnede konflikter, dels en global monitoreringsmekanisme til styrkelse af overholdelsen af den humanitære folkeret.

Det er også kendetegnede for drøftelserne i RRKU af det internationalt samarbejde, at Danmark i mange forskellige globale og regionale regeringsfora kontinuerligt deltager i drøftelser af betydning for Danmarks implementering af den humanitære folkeret. Det er fx tilfældet i NATO, det nordiske samarbejde, EU-samarbejdet, samarbejdet i FN's mange organisationer og samarbejdet i koalitioner, hvortil Danmark leverer militære bidrag. I RRKU gives en orientering, som er afstemt med Danmarks prioritering og håndtering af arbejdet med den humanitære folkeret.

I forbindelse med FN fremgår det af kommunikation mellem Udenrigsministeriet og Den Internationale Røde Kors Komité (ICRC), at Danmark i 1982 var medinitiativtager til, at FN's Generalforsamling vedtog en resolution med opfordring til staterne om at ratificere Genève-konventionerne af 1949 og Tillægsprotokollerne af 1977. I resolutionen var en bestemmelse, som skulle vise sig meget nyttig, hvorefter FN's Generalforsamling hvert andet år skal sætte spørgsmålet om ratifikation af de to Tillægsprotokoller af 1977 på dagsordenen for FN's generalforsamling (UNGA). Resultatet af dette er blevet, at UNGA lige siden 1982 hvert andet år og med Danmark som fast medforslagsstiller har vedtaget en resolution med opfordring til staterne om at ratificere de to Tillægsprotokoller. Resolutionsteksten er nu udbygget, således at formålet med 2016-resolutionen (A/71/512) ikke kun var ratifikation af de to Tillægsprotokoller, men også at fremme arbejdet med at få respekteret og monitoreret den humanitære folkeret. Resolutionen bygger også bro mellem FN-systemet og arbejdet i Den Internationale Røde Kors Konference, som i 2015, jf. ovenfor, bl.a. havde en første drøftelse af mulighederne for en global monitoreringsmekanisme.

Generelt kan siges, at en kombination af seneste dagsorden for Den Internationale Røde Kors Konference og seneste FN Generalforsamlingsresolution samlet udgør en slags tjekliste for det internationale samarbejde om den humanitære folkeret af betydning for arbejdet i RRKU og Danmark.

Nævnes skal også et mere uformelt initiativ koordineret af Den Internationale Røde Kors Komité (ICRC), som med mellemrum samler staternes nationale udvalg, herunder RRKU, som arbejder med den humanitære folkeret. Der er 108 "RRKU'er" i 2017. Seneste globale møde med deltagelse af repræsentanter for RRKU blev afholdt i december 2016 i Genève med Den Internationale Røde Kors Komité (ICRC) som vært.

I. UNDERVISNING I SKOLERNE OG GENERELT OPLYSNINGSARBEJDE

i.1. Undervisning i skolerne

Undervisningsministeriet oplyste forud for Folketingets behandling af B25/1982 om ratifikation af de to Tillægsprotokoller af 1977, at ministeriet i forhold til folkeskolen alene kan fastsætte regler om formålet med undervisningen, men pegede på, at et emne som "principperne i international humanitær ret" kunne tages op i samtidsorientering eller historie. I forhold til gymnasiet og HF kunne ministeriet være mere konkret og pegede på fagene historie, samfundskundskab og samfundsfag. Ministeriet understregede dog, at det i alle tilfælde er en forudsætning, at der findes let tilgængeligt undervisningsmateriale. I bemærkningerne til B25 oplystes, at Danmark er forpligtet til såvel i fredstid som under væbnede konflikter at udbrede kendskabet til den humanitære folkeret, og som eksempel nævnes undervisning i skolerne.

På et møde i RKKU i 1983 var det undervisningsministeriets vurdering, at den humanitære folkeret så godt som aldrig inddrages i undervisningen. Samtidig var ministeriets vurdering at det informationsmateriale, som Røde Kors i Danmark på tidspunktet sendte til folke- og gymnasieskoler, næppe blev anvendt i undervisningen de steder, hvor det i givet fald kunne anvendes.

Blandt andet på denne baggrund udarbejdede Røde Kors i Danmark senere i 1980'erne et nyt undervisningsmateriale, som dog ikke fik nogen blivende værdi. Efter den første Irak-krig 1990-91 og krigene i det tidligere Jugoslavien i 1990'erne udarbejdede Røde Kors i Danmark et målrettet undervisningsmateriale i fem dele: Om menneskerettigheder og Verdenserklæringen om menneskerettigheder; Nyttet det noget?; Flytter det noget?; Børn i krig og krise; og Børn på flugt.

Materialet blev udarbejdet af professionelle skolebogsforfattere og udgivet i samarbejde med et professionelt skolebogsforlag. Det blev rost i fagkredse og i RKKU.

I begyndelsen af 00'erne besluttede Røde Kors i Danmark, at der skulle udarbejdes et nyt undervisningsmateriale, som i endnu højere grad afspejlede det faktum, at Danmark var i krig. Røde Kors i Danmark oprettede en egentlig skoletjeneste, og som noget nyt blev RKKU aktivt inddraget i bestræbelserne på at nå ud til skolerne. Røde Kors i Danmark udnyttede således meget bedre, at centrale ministerier, herunder Undervisnings-, Udenrigs- og Forsvarsministerierne, var medlem af RKKU. Røde Kors i Danmark Skoletjeneste samarbejdede også med Den Internationale Røde Kors Komité (ICRC) om initiativet for at udnytte deres erfaringer med formidling af den humanitære folkeret til børn og unge.

Resultatet bliver undervisningsmaterialet *Når krigen raser*, som Røde Kors i Danmarks Skoletjeneste præsenterede for RKKU på møde nr. 35 i juni 2003. RKKU's reaktion var: "Skoleprojektet blev mødt med stor tilslutning fra de øvrige medlemmer i Udvalget, der rejste en række spørgsmål vedrørende udarbejdelsen og distribueringen af undervisningsmaterialet. Materialet og den overordnede målsætning med projektet blev anset for at være særdeles værdifuldt i det løbende arbejde med udbredelse af kendskabet til den humanitære folkeret. Både Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet tilbød at stille ekspertise til rådighed for undervisningen i det omfang, der måtte være behov herfor." Dette blev bl.a. udnyttet på den måde, at såvel Udenrigsministeriet som Forsvarsministeriet stillede undervisere til rådighed.

Det kan måske generelt siges, at Røde Kors i Danmark med dette undervisningsmateriale, efter flere forsøg, for alvor evnede at møde elever, lærere og skolerne samt RKKU i øjenhøjde. Undervisningsmaterialet blev stærkt efterspurgt, og Røde Kors i Danmarks Skoletjeneste fastholdt denne udvikling. Ikke mindst takket være øremærket medfinansiering fra Undervisningsministeriet og Danida har Røde Kors i Danmarks

Skoletjeneste formålet at videreudvikle arbejdet. Skoletjenesten oplyser, at den i 2016 havde kontakt med ca. 150.000 skoleelever, og at alle Røde Kors' skolemateriale er frit tilgængelige på Røde Kors i Danmarks Skoletjenestens hjemmeside. I 2017 er Skoletjenestens forventning, at aktivitetsniveauet vil blive øget med udgivelse af nye skolemateriale til alle klassetrin, herunder gymnasiet. Det vil bl.a. omfatte et materiale om børn på flugt fra krigen i Syrien med overskriften Act FORDREVET og et materiale om Krig i børnehøjde, som bl.a. omfatter samarbejde med en workshop-teater-forestilling og åbner op for snak og aktiviteter om elevernes følelser, viden og tanker om krig og fred. Røde Kors i Danmark nye Frivillighus på Blegdamsvej i København er også inddraget som et formidlings- og læringsforum målrettet skolerne.

i.2. Generelt oplysningsarbejde

Et specifikt informations- og oplysningsarbejde om den humanitære folkeret med befolkningen som målgruppe findes ikke. Medlemmerne af Regeringens Røde Kors Udvalg informerer i begrænset omfang om den humanitære folkeret som en integreret del af deres generelle informations- og oplysningsvirksomhed. Op til Danmarks ratifikation i 1982 af de to Tillægsprotokoller arbejdede Røde Kors i Danmark på embedsmandsniveau på at få en bevilling til organisationens arbejde med information om og undervisning i den humanitære folkeret. I bemærkningerne til B25/1982 konstateres det imidlertid blot, at "Disse opfyldelsesforanstaltninger vil medføre visse udgifter, herunder til uddannelses- og oplysningsvirksomhed, m.v., men omfanget heraf lader sig ikke afgøre på indeværende tidspunkt", med den tilføjelse uden forbehold i bemærkningerne, at Røde Kors i Danmark "har tilkendegivet, at man aktivt vil bistå regeringen med gennemførelsen af de nødvendige gennemførelsesforanstaltninger." Endvidere var Udenrigsministeriets meddelelse til regeringen, at gennemførelsesforanstaltningerne alle kunne afholdes inden for ministeriernes budgetrammer. Det kan derfor næppe overraske, at Røde Kors i Danmark ikke gennem arbejdet i RRKU fik fremvasket en generel bevilling på finansloven til arbejdet med udbredelsen af kendskabet til den humanitære folkeret. Dette ville formentlig have krævet en politisk beslutning forud for eller i forbindelse med ratifikationen.

Dermed ikke sagt, at RRKU ikke har støttet op om konkrete initiativer for udbredelsen af kendskabet til den humanitære folkeret. Et eksempel, som aktivt involverede RRKU, var således Danmarks og Røde Kors i Danmarks markering i 2009 af 60-året for vedtagelsen af Genève-konventionerne. Ambitionen om en markering af 60-året blev koordineret i RRKU. Vigtigt var, at Regeringen og Røde Kors i Danmark på Den internationale Røde Kors Konference i 2007 gav et fælles tilsagn (pledge) om en markering. Fokus var bl.a. markeringen af en IHL-dag den 21. oktober 2009; en dag, hvor der skulle gøres en ekstra indsats i Danmark med vægt på den stadige udbredelse og overholdelse af den humanitære folkerets grundlæggende værdier og behovet for beskyttelse af ofre for væbnede konflikter. RRKU nedsatte et udvalg til at fremme arbejdet, og de respektive ministeriers ministre, herunder stats-, udenrigs-, udviklings- og forsvarsministrene, blev også involveret. Dette er dels et eksempel på RRKU's fleksibilitet, dels på innovativ brug af RRKU. Om blot to år, i 2019, vil det være muligt at markere 70-året for vedtagelsen af Genève-konventionerne. Behovet for at skabe opmærksomhed om hjælp og beskyttelse til ofre for væbnede konflikter er siden 2009 desværre vokset dramatisk, og er voksende. Dermed er der også grundlag for et meget højere ambitionsniveau end i 2009.

Det skal bemærkes, at Danmarks generelle forpligtelse til at udbrede kendskabet til den humanitære folkeret ikke omtales i Militærmanualen, ligesom gennemgangen af RRKU-materialet heller ikke giver svar på, hvordan Danmark løfter denne opgave. I praksis synes det at være Røde Kors i Danmark, som varetager opgaven, og som bl.a. har mulighed for at koordinere denne i RRKU. Der kunne på denne baggrund være behov for at skabe bedre klarhed over den formelle myndighedsforankring af forpligtelsen, ikke mindst ressourcemæssigt.

j. Identitetskort for journalister

Som nævnt i den anden delberetning af 1999 fra Regeringens Røde Kors Udvalg (RRKU) tog udvalget i 1989 spørgsmålet op om udstedelse af identitetskort til journalister, som er beskæftiget i farlige hverv. Baggrunden var, at der i den første Tillægsprotokol af 1977 findes en bestemmelse, som åbner mulighed for udstedelse af sådanne identitetskort, jf. artikel 79, stk. 3, protokollens bilag 2, hvor der er givet et eksempel på indholdet. Projektet blev realiseret i 1991. Identitetskortet udstedes af Udenrigsministeriet.

K. RØDE KORS I DANMARKS STATUS I DANMARK

Røde Kors i Danmark er formelt en privat forening, som i juni 1876 fik regeringens godkendelse i henhold til Genève-konventionerne af 1949 som Danmarks nationale Røde Kors selskab med ret – og pligt – til at bruge Røde Kors mærket og betegnelsen: Dansk Røde Kors eller Røde Kors i Danmark.

Det fremgår af de internationale vedtægter for Røde Kors bevægelsen, at det er et formål for alle Røde Kors selskaber at medvirke til at skabe respekt for og udbrede kendskabet til den humanitære folkeret. Derfor er Røde Kors i Danmark medlem af RRKU, jf. kommissoriet for udvalget, hvorefter oplysningsaktiviteter vil være og er en hovedopgave for udvalget. Røde Kors i Danmark har på opfordring af Den Internationale Røde Kors Komité (ICRC) i RRKU undersøgt om 1876-godkendelsen er fyldestgørende i nutiden. RRKU har konkluderet, at dette er tilfældet og har ikke som omtalt ovenfor fundet grundlag for, at Folketinget skulle vedtage en egentlig lov om Røde Kors i Danmark. Dels som nævnt med henvisning til bekymring for præcedens, dels at Grundlovens regler om foreningsfrihed og folkerettens bestemmelser om beskyttelse af nationale Røde Kors selskaber ifølge udvalget er den bedste beskyttelse, som findes. Røde Kors i Danmark har taget dette til efterretning.

L. UDGIVELSE AF DELBERETNINGER OM UDVALGETS ARBEJDE

Af RRKU's kommissorium fremgår, at RRKU skal udsende en beretning om udvalgets arbejde. En sådan er ikke udsendt, og spørgsmålet om udsendelse af en egentlig beretning har ikke været drøftet i RRKU. Udvalget har i stedet udgivet to delberetninger i 1985 og 1999. Som bilag 6 vedlægges hovedteksten fra 1985-delberetningen og som bilag 7 hovedteksten fra 1999-beretningen.

Der fremgår ikke noget om udsendelse af delberetninger i RRKU's kommissorium. Om årsagen til udgivelsen af de to delberetninger siges det i den anden delberetning fra 1999, at "det i udvalgets første leveår fandtes naturligt at udarbejde en delberetning om udvalgets nedsættelse, funktion og arbejdsopgaver." Når det senere i delberetningen siges, at udvalget fungerer som et "tværfagligt samlingspunkt til drøftelse, koordinering eller blot orientering om de berørte ministeriers, styrelser og Røde Kors i Danmarks aktiviteter inden for den humanitære folkeret", kan dette måske tages som udtryk for udvalgets permanente status.

Det oplyses ikke i 1999-delberetningen, hvorfor den udgives. Indirekte kan det måske udledes af henvisningen i beretningen til den væbnede konflikt i Kosovo i foråret 1999. Nævnes kan også, at det på et møde i Regeringens Røde Kors-Udvalg blev oplyst, at udgivelsen af 1999-delberetningen også kunne ses som en markering af 50-året for vedtagelsen af de fire Genève-konventioner af 1949.

L.1. Delberetningernes indhold

Delberetningerne har på tidspunktet for udgivelsen i henholdsvis 1985 og 1999 kun bidraget til at fremme overblikket over udvalgets arbejde blandt udvalgets medlemmer, men ikke i øvrigt tjente som redskab for

implementering i Danmark af den humanitære folkeret eller til udbredelse af kendskab til Udvalgets arbejde. Her i 2017 er delberetningerne den indtil videre eneste samlende information om arbejdet i Regeringens Røde Kors Udvalg for perioden 1982 – 1999, mens der ikke findes tilsvarende information for de efterfølgende år.

I de to delberetninger er følgende aspekter af arbejdet i RRKU fremhævet:

- Tekstsamling om humanitær folkeret
- Sektorhåndbøger for Forsvaret og Beredskabet
- Informationsspredning – udbredelse af kendskabet til den humanitære folkeret
- Den juridiske rådgiverordning i Forsvaret
- Forsvarets generelle uddannelse i krigens folkeret
- Identitetskort for journalister
- Informationskontor for krigsfanger og civile internerede m.fl. i tilfælde af væbnet konflikt
- Rådgivningsspørgsmål
- anbefalinger fra Røde Kors i Danmarks Folkeretsudvalg.

Om det sidstnævnte emne: Anbefalinger fra Røde Kors i Danmarks Folkeretsudvalg, skal oplyses, at Røde Kors i Danmark i denne periode havde et folkeretsudvalg. Udvalget udgav i 1997 rapporten Humanitær Folkeret i Danmark. Rapporten blev efter aftale med Røde Kors i Danmark og med Røde Kors i Danmarks Folkeretsudvalg behandlet af RRKU.

I rapportens forord udtalte Røde Kors i Danmarks præsident, at "Danmark er et af de lande, som er nået længst med hensyn til opfyldelsen af den humanitære folkeret. Når Røde Kors i Danmark alligevel har nedsat et fagligt udvalg til at beskæftige sig med den humanitære folkeret, skyldes det, at der stadig er områder, hvor Danmark kan gøre mere. Dermed vil man også være et godt eksempel i forhold til andre lande og vil kunne virke som inspiration til, at der gøres en særlig indsats for at forbedre den nuværende uacceptable situation."

Ifølge Røde Kors i Danmarks Folkeretsudvalg, jf. rapportens indledning, var "Målet med rapporten at undersøge status for opfyldelse af den humanitære folkeret i Danmark og i den forbindelse pege på løsningsmodeller eller konkrete alternativer til forbedring af den nuværende retsstilling." På baggrund af dets undersøgelser i rapporten fremsatte folkeretsudvalget en række anbefalinger, som blev medtaget i RRKU's delberetning fra 1999, og som kan læses nedenfor i bilag 7.

RRKU stillede sig til rådighed såvel formelt som uformelt for en gennemgang og drøftelse af anbefalingerne fra Røde Kors i Danmark Folkeretsudvalg. Der blev således afholdt to uformelle møder mellem medlemmer af RRKU og formanden for folkeretsudvalget, og udvalgets anbefalinger blev også gennemgået på møder i RRKU. Det fremgår af rapporten og mødematerialet, at rapportens anbefalinger ikke formelt var anbefalinger fra Røde Kors i Danmark, men altså fra organisationens folkeretsudvalg, som Røde Kors i Danmark med udgivelsen stillede til rådighed for drøftelse, herunder drøftelse i RRKU. Resultatet af denne model og af RRKU's drøftelse af anbefalingerne blev, at anbefalingerne blev taget til efterretning af RRKU, men at anbefalingerne ikke gav anledning til konkrete initiativer.

1.2. Distribution af og information om delberetningerne og om RRKU

Delberetningerne blev fordelt til medlemmerne af RRKU og blev ikke offentliggjort. Delberetningerne eller information om arbejdet i Regeringens Røde Kors Udvalg er ikke tilgængelig på Udenrigsministeriets eller Røde Kors' hjemmesider. Regeringens Røde Kors Udvalg er omtalt på Udenrigsministeriets hjemmeside.

1.3. Status for delberetningerne

Status er, at Udenrigsministeriet har udgivet to delberetninger om arbejdet i Regeringens Røde Kors Udvalg i henholdsvis 1985 og i 1999, og at der ikke i udvalget fra ministeriets side er oplyst om aktuelle planer om at udgive en tredje delberetning.

Delberetningerne har på tidspunktet for udgivelsen bidraget til at fremme overblikket over udvalgets arbejde blandt udvalgets medlemmer, men ikke i øvrigt tjent som redskab for implementering i Danmark af den humanitære folkeret.

Det kan tilføjes, at Udenrigsministeriet og RKKU i efteråret 2016 og marts 2017 er informeret om udarbejdelsen af denne rapport.

7. MONITORERING AF DEN HUMANITÆRE FOLKERET I DANMARK OG REGERINGENS RØDE KORS UDVALG

Regeringens Røde Kors Udvalg (RKKU) er jf. udvalgets kommissorium ikke et monitoreringsorgan, men et koordineringsorgan vedrørende Danmarks implementering af den humanitære folkeret. Da RKKU blev nedsat i 1982 var opgaven således at koordinere implementering i Danmark af den humanitære folkeret og ikke at monitorere. Tankegangen har måske været, at RKKU inden for en ikke alt for lang tidshorisont efter 1982 i overensstemmelse med udvalgets kommissorium skulle afgive en samlet beretning til regeringen om koordineringsindsatsen. Som beskrevet tidligere i rapporten trådte beretningen i baggrunden, men RKKU fortsatte, og den humanitære folkeret blev med Danmarks militære bidrag til væbnede konflikter mange steder i udlandet særdeles relevant for Danmark. De seneste år også med fokus på spørgsmålet om, hvorvidt Danmark har levet op til reglerne i den humanitære folkeret. Dette har også aktualiseret spørgsmålet om en systematisk monitorering af Danmarks efterlevelse af den humanitære folkeret, og da RKKU ifølge kommissoriet tillige har en rådgivende funktion, er RKKU også blevet nævnt i denne forbindelse, hvilket omtales i dette afsnit. Institut for Menneskerettigheder (IMR), som er medlem af RKKU, har udtalt sig om behovet for bedre monitorering af den humanitære folkeret og om en mulig rolle for RKKU. Med baggrund i udgivelsen af Militærmanualen udtalte Institut for Menneskerettigheder således i sin rapport Status 2015-16, kapitlet: Væbnet Konflikt, at der er behov for "nærmere at overveje, om den danske implementering og overvågning af, om de folkeretlige forpligtelser efterleves, er tidssvarende og fyldestgørende", og at der er "anledning til at overveje at nedsætte eller udpege et permanent organ, der løbende kan monitorere og rådgive Forsvaret og regeringen i forhold til de danske styrkers folke- og menneskeretlige forpligtelser under internationale militære operationer", og med henvisning til RKKU's rådgivningsopgave som nævnt i udvalgets kommissorium peger IMR på, at "det kunne for eksempel være i regi af RKKU."

Institut for Menneskerettigheders forslag om en systematisk monitorering af implementeringen i Danmark af den humanitære folkeret er væsentligt, da der ikke i dag findes en sådan systematisk monitorering. Til forslaget om at lade RKKU varetage en sådan monitoreringsopgave skal med afsæt i gennemgang af udvalgets arbejde 1982-2016 knyttes følgende kommentarer:

Det kan konstateres, at der i Folketinget og regeringen er stor opmærksomhed på generelt at sikre, at danske militære bidrag til væbnede konflikter i udlandet handler i overensstemmelse med folkeretten, herunder den humanitære folkeret, og at civile ikke lider overlast som følge af en dansk militær indsats. Det var således et politisk initiativ fra regeringen og Folketinget, som i Forsvarsforliget 2010-14 banede vejen for Militærmanualen.

Der er også i Folketinget i forbindelse med behandling af konkrete beslutningsforslag om militære bidrag til internationale væbnede konflikter ikke kun opmærksomhed på spørgsmålet om legitimiteten af magt-anvendelsen, men også om konsekvenserne af magtanvendelse i forhold til bl.a. civilbefolkningen i det område, hvor de danske militære bidrag skal operere.

Nævnes kan også, at både Udenrigsudvalget og Forsvarsudvalget i Folketinget afholder offentlige høringer, hvor temaet fx kan være beskyttelse af og hjælp til civile, og hvordan danske militære bidrag hjælper til, at Danmarks samarbejdspartnere bedre kan efterleve den humanitære folkeret.

Formuleret meget kort er den generelle fornemmelse dog efter gennemgang af beslutningsforslagene til Folketinget om levering af militære bidrag til internationale operationer og forhandlingerne herom i Folketinget, at den politiske debat og bevidsthed i Folketinget primært er koncentreret om legitimiteten af magtanvendelsen ("jus ad bellum"), mens spørgsmålet om metoder, midler, og hjælp og beskyttelse til ofre for væbnede konflikter ("jus in bello") er et så detaljeret og operationelt område, at Folketinget forudsætter, at regeringen og Forsvaret dels efterlever den humanitære folkeret og folkeretten i øvrigt, dels i nødvendigt omfang monitorerer indsatsen. Men det kan samtidig konstateres, at Folketinget i form af spørgsmål m.v. til statsministeren, udenrigsministeren, forsvarsministeren og også justitsministeren så at sige tester regeringen på, og dette til tider meget intensivt, om den humanitære folkeret og menneskerettigheder efterleves af Danmark under indsættelse af militære bidrag i internationale operationer. Der er således næppe tvivl om, at en monitorering af implementeringen m.v. af den humanitære folkeret kunne være relevant i forhold til regeringens og Folketingets arbejde og spørgsmålet kunne fortjene en detaljeret analyse.

Dernæst kan det konstateres, at den humanitære folkeret i Danmark håndhæves af Justitsministeriet, Anklagemyndigheden og Politiet i forhold til straffeloven og retsplejeloven og af Forsvarsministeriet, Forsvaret, Auditørkorpset og Militærpolitiet i forhold til Forsvarets område og den militære straffelov, den militære disciplinarlov og den militære retsplejelov. Både Rigsadvokaten og Generalauditøren offentliggør årsberetninger om deres arbejde. Generalauditørens årsberetning, senest for året 2016, er ganske detaljeret også for så vidt angår embedets indsats i forhold til Danmarks militære engagementer uden for landets grænser. Men det kan også konstateres, at der ikke sker nogen samlet monitorering af denne håndhævelsesindsats, fx i forhold til implementering af Militærmanualen.

For det tredje kan det konstateres, at Institut for Menneskerettigheder (IMR) bl.a. har til opgave at monitorere Danmarks efterlevelse af menneskerettighederne, herunder Danmarks håndhævelse af menneskerettighederne under væbnede konflikter. Denne monitorering omfatter også den humanitære folkeret i det omfang, det har betydning for menneskerettighederne. Det sker årligt i IMR's Statusrapport. Ovenfor er omtalt Statusrapport 2015-16 om monitorering, men det er nok et faktum, at IMR vægter monitoreringen af menneskerettighederne og ikke foretager en systematisk monitorering af den humanitære folkeret som sådan.

Der er næppe tvivl om, at gruppen af militærjuridiske rådgivere (MJUR) er en meget væsentligt gruppe i forhold til erfaringsopsamling, som også kunne være relevant i forhold til en monitorering af den humanitære folkeret.

Forsvarets Militærmanual, offentliggjort i september 2016, lægger i indledningen op til, at Manualen revideres "i takt med den folkeretlige udvikling, og i takt med, at der identificeres ændringer i Forsvarets behov", og at arbejdet hermed varetages af den juridiske sektion i Værnsfælles Forsvarskommando, som

"foranstalter motiverede forslag forelagt for Forsvarsministeriet, som efter omstændighederne inddrager Justitsministeriet og Udenrigsministeriet", samt at alle ændringer "skal godkendes af Forsvarsministeriet." Forsvarsministeriet og Forsvaret har dermed ansvaret og den centrale rolle med hensyn til, hvilke juridiske og folkeretlige forpligtelser, danske styrker skal efterleve under internationale militære operationer. Dette kunne også, jf. IMR's argument, være et element i en monitoreringsindsats.

Som eksempel på en slags monitorering kan nævnes, at Værnsfælles Forsvarskommando "under inddragelse" af Forsvarets Auditørkorps skal føre tilsyn med, at undervisning i humanitær folkeret i Forsvaret gennemføres i overensstemmelse med de mindstekrav, som er fastlagt i Forsvarskommandobestemmelse 180-0 af juni 2014. Det er herefter et uddannelsesmål for alt personel i Forsvaret, at personellet ved afslutningen af uddannelsen skal "kende deres rettigheder og pligter i relation til den humanitære folkeret." Der er her en tæt forbindelse til Militærmanualen, og samtidig er det helt afgørende, at der i Forsvaret afsættes de nødvendige ressourcer til opgaven. Her skal erindres, at Forsvarschefens forord til Militærmanualen omtaler den "nødvendige opfølgende uddannelse", og at Forsvarschefen har "afsat de nødvendige ressourcer til denne vigtige opgave."

Det kan endvidere konstateres, at der til RRKU's arbejde ikke er allokeret ressourcer, som i givet tilfælde kan overføres til en monitoreringsfunktion, samt at RRKU i 2017 bl.a. opfylder en væsentlig koordinerende opgave vedrørende Danmarks internationale samarbejde på embedsmandsniveau om den humanitære folkeret, og at dette omfatter Røde Kors i Danmark og Institut for Menneskerettigheder. Det ville ikke være muligt for RRKU at løfte en monitoreringsopgave, uden at denne opgave sættes over styr.

Endelig skal det nævnes, at et af de væsentligste, vanskeligste og mest følsomme spørgsmål i det internationale samarbejde om den humanitære folkeret, som også er nævnt, er spørgsmålet om en international statslig monitoreringsmekanisme vedrørende den humanitære folkeret.

En eventuel drøftelse af Institut for Menneskerettigheders forslag om en mere formel national monitorering af danske militære bidrags efterlevelse af den humanitære folkeret og folkeretlige forpligtelser i øvrigt bør tage højde for de ovenfor nævnte betragtninger. Dernæst bør der i forholdets natur være en høj grad af fortrolighed omkring en eventuel monitoreringsindsats, i det omfang monitoreringen berører fortrolige forhold, herunder operationelle forhold og forhold til fremmede statsmagter.

Med baggrund i den foretagne gennemgang af RRKU's arbejde kan det ikke umiddelbart anbefales at ændre RRKU til et monitoreringsorgan, idet RRKU i 2017, jf. ovenfor, opfylder en væsentlig koordinerende opgave vedrørende implementeringen i Danmark af den humanitære folkeret, og på embedsmandsniveau er et velfungerende forum for koordinering af internationalt samarbejde for at fremme respekten for og udviklingen af den humanitære folkeret med deltagelse af IMR og Røde Kors i Danmark.

Skulle der være grobund for videre overvejelser om et monitoreringsinitiativ kunne det være relevant samtidig at drøfte en sammenhængende plan for Danmarks arbejde med den humanitære folkeret. IMR foreslår fx i Status 2016-17, at "regeringen udarbejder en national handlingsplan for menneskerettigheder, der bl.a. følger op på internationale anbefalinger om menneskerettigheder, og som er forankret tværministerielt." Tilsvarende kunne tænkes udarbejdet en plan for den humanitære folkeret, som (også) kunne være et grundlag for arbejdet i RRKU og en eventuel dansk monitoreringsmekanisme.

8. STATUS FOR REGERINGENS RØDE KORS UDVALG I 2017

I 1982 var Regeringens Røde Kors Udvalg (RRKU) i national og global sammenhæng en nyskabelse og et unikt udvalg. Det er det ikke længere. Nu har mindst 108 lande et sådant udvalg. I en dansk kontekst er RRKU imidlertid stadig unikt.

I 2017 er Danmark en fredselskende, men også krigsførende stat. I modsætning til situationen i 1982 har især Forsvaret, Udenrigsministeriet og Justitsministeriet samt Institut for Menneskerettigheder og Røde Kors i Danmark erfaring og operationel ekspertise med hensyn til håndtering af den humanitære folkeret i væbnede konflikter.

Spørgsmålet i 2017 er, om 1982-kommissoriet for RRKU lever op til den virkelighed, som gælder her i 2017. Med baggrund i gennemgangen ovenfor for perioden 1982-2016 kan der vedrørende kommissoriet for RRKU og udvalgets opgaver foreslås følgende til overvejelse:

1. Danmarks internationale militære engagement siden Balkan-krigene i 1990'erne og især efter de militære engagementer i Afghanistan og Irak i 00'erne har for Danmark betydet, at den humanitære folkeret er gået fra at være et teoretisk skrivebords- og øvelsesscenarie til en aktuel og operationel del af Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitiske tiltag, som er af livsvigtig betydning for de udsendte - og for folk i øvrigt - de steder, hvor danske militære bidrag indsættes. Dermed har RRKU også en aktuel og praktisk betydning. Dette bør reflekteres i kommissoriet.
2. Kulturministeriet bør indtræde i RRKU som medlem. Beskyttelsen af kulturværdier, mindesmærker m.v. har en fremtrædende plads i den humanitære folkeret. Samtidig er der her tale om en væsentlig udfordring i de væbnede konflikter, som Danmark var, er og formentlig i fremtiden vil blive engageret i, ligesom der er et internationalt samarbejde om beskyttelse af kulturelle værdier, mindesmærker m.v., som er en uadskillelig del af arbejdet med den humanitære folkeret.
3. Udgivelsen af tekstsamling om Humanitær Folkeret, senest i 2004, etableringen i 1997 af ordningen med militærjuridiske rådgivere (MJUR) og udgivelsen af Militærmanualen i 2016 har været væsentlige for Danmarks og RRKU's arbejde med den humanitære folkeret. Med tekstsamlingen og Militærmanualen har Danmark og RRKU en fælles referenceramme for Danmarks anvendelse af den humanitære folkeret. Derfor bør tekstsamlingen i kommissoriet nævnes som en opgave for RRKU, ligesom der bør være en reference til Militærmanualen, jf. Militærmanualens autoritative status. Det kunne også overvejes, om MJUR-ordningen skal omtales i kommissoriet, da MJUR er væsentlige for den operationelle implementering af den humanitære folkeret.
4. Som omtalt i afsnit 6.a.3. ovenfor er udgivelsen af ny tekstsamling om Humanitær Folkeret til afløsning af 2004-udgaven en konkret og væsentlig opgave for RRKU.
5. I afsnit 6.c. ovenfor er omtalt MJUR-ordningen og Institut for Menneskerettigheders anbefaling om en evaluering af ordningen. Det kunne også drøftes som en konkret og væsentlig opgave at involvere RRKU i forbindelse med en eventuel evaluering, da den eksisterende MJUR-ordning blev forelagt RRKU forinden iværksættelse. En omtale heraf i kommissoriet kunne tillige overvejes.
6. I afsnit 6.d. ovenfor er omtalt, at det i 1988 ikke lykkedes for RRKU at formidle etableringen af et beredskab i Røde Kors i Danmark for et informationskontor for krigsfanger og civile internerede m.v. Udvalget

kunne overveje at revurdere dette dels i lyset af indhøstede erfaringer i Danmark omkring krigsfanger og andre fanger i væbnede konflikter, dels af at der er tale om en af de vigtigste beskyttelsesaktiviteter i den humanitære folkeret.

7. Der har været en væsentlig udvikling af det internationale samarbejde om den humanitære folkeret de seneste 15 år, og med Danmark som en relativt fremtrædende aktør. I tråd hermed er RRKU i 2017 også udviklet til at være et forum for en overordnet koordinering af det internationale samarbejde om den humanitære folkeret, som dels foregår i en kontinuerlig proces i globale som regionale regeringsorganer, dels i Den Internationale Røde Kors Konference, som omfatter både regeringerne og Røde Kors bevægelsen. Da det internationale samarbejde har stor betydning for arbejdet i RRKU, bør dette arbejde reflekteres i kommissoriet for RRKU.
8. Uddannelses- og oplysningsvirksomhed om den humanitære folkeret er en forpligtelse for Danmark, som er fastlagt i den humanitære folkeret. Det er regeringens ansvar at sikre, at dette sker og derfor, jf. 1982-kommissoriet for RRKU, en hovedopgave for udvalget. I praksis varetager Røde Kors i Danmark opgaven i forhold til skoler og befolkningen generelt. Dette bør beskrives mere eksplicit i kommissoriet. Da det imidlertid ikke er klart, hvordan opgaven er forankret i ministerierne, og hvilket ministerium der kan betegnes som ressortministerium for den generelle informations- og oplysningsvirksomhed, bør dette også afklares. Ikke mindst af hensyn til regeringens mulighed for at sikre de nødvendige ressourcer m.v. til opgavens varetagelse.
9. Det bør også afklares, i hvilket omfang RRKU kan tage initiativer i forhold til nødvendige koordinerende tiltag. Udgangspunktet bør som minimum være, at et medlem af udvalget kan få en sag til behandling på dagsordenen, uanset om det pågældende medlem formelt er ansvarlig for sagen. En sådan mulighed bør fremgå af kommissoriet. Det kunne i den forbindelse anbefales udvalget, at udvalgets medlemmer aftaler en forretningsorden, som også indeholder udvalgets håndtering af dagsorden, mødereferater o. og lignende.
10. Der er ikke knyttet en bevilling på finansloven til arbejdet i RRKU. Medlemmerne forudsættes at afholde eventuelle udgifter inden for egne bevillingsrammer. Danmarks løbende implementering af den humanitære folkeret har imidlertid økonomiske konsekvenser for udvalgets medlemmer, og det bør sikres, at økonomi ikke er en bremseklo for nødvendige implementeringstiltag. Med Danmarks levering af militære bidrag internationalt er dette ekstra vigtigt og bør sikres fx via de årlige finanslove eller politiske aftaler i Folketinget om forsvar og beredskabets virksomhed. Dette bør omtales i kommissoriet, også for at der politisk ikke er den opfattelse, at implementering af den humanitære folkeret er uden økonomiske konsekvenser.
11. Monitorering af den humanitære folkeret. Det kan ikke umiddelbart anbefales, at RRKU ved siden af den koordinerende rolle med at implementere den humanitære folkeret m.v. får en rolle med at monitorere samme indsats. Men RRKU kan udmærket have en rolle med at understøtte en monitoreringsindsats, hvis en sådan identificeres.

De ovenfor nævnte anbefalinger og overvejelser kunne drøftes i Regeringens Røde Kors Udvalg samt med aktører i øvrigt, som har ansvar for opgaver i forhold til implementering i Danmark af den humanitære folkeret.

BILAG 1

Referat af møde i Regeringens Røde Kors Udvalg d. 4. oktober, 2016

Deltagere:

Røde Kors i Danmark (DRK)

Forsvarsministeriet (FMN)

Justitsministeriet (JM)

Værnsfælles Forsvarskommando, Projekt Militærmanual (PMM)

Beredskabsstyrelsen

Udenrigsministeriet (UM) med Tobias Elling Rehfeld (formand) og sekretariat.

Formanden indledte med at orientere om, at man i fælleskab med DRK havde besluttet at udskyde mødet inden arbejdet med militærmanualen var blevet færdiggjort, idet præsentationen og drøftelsen af det videre arbejde med manualen var det primære dagsordenspunkt for mødet.

1. Opfølgning på udgivelsen af militærmanualen ved chef for Juridisk Sektion, Operationsstaben, Værnsfælles Forsvarskommando, Projekt Militærmanual.

PMM orienterede om arbejdet med militærmanualen og forklarede detaljeret om processen og det endelige resultat. Opgaven var at skrive en militærmanual, der gav merværdi for Forsvaret og som fastsatte bestemmelser for gældende folkeret. Man så bl.a. på hvad andre stater havde gjort og havde i den forbindelse besøgt ti andre lande.

Fremhævede dels myndighedshøringen samt den eksterne høringsproces, der havde været særdeles nyttig for det endelige resultat. Én af udfordringerne havde været, at der på den ene side blev udtrykt ønske om yderligere detaljer, og på den anden side var der også et udtalt ønske om en kortere manual.

Organisatorisk bestod arbejdet med militærmanualen af en projektgruppe (5 personer, fuld tid, tre år), en styregruppe med en bred repræsentation og en følgegruppe.

Ønske om at manualen bliver så synlig og anvendelig som muligt. Bl.a. har man planer om, at der sker uddannelse i manualen to gange årligt på Forsvarsakademiet i en uge ad gangen. Planen er endvidere, at såfremt folkeretten udvikler sig, eller der er ønske herom, så kaldes styregruppen og den redaktionelle gruppe sammen. Målet er bl.a. at sikre en løbende opdatering af manualen.

Det var forventningen, at en oversættelse af manualen vil være klar i løbet af det første kvartal af 2017. Man var bevidst om, at det var afgørende, at der ikke gik noget tabt i den engelske oversættelse.

Formanden udtrykte taknemmelighed over for det store arbejde med manualen og fremhævede, at den ville være meget nyttig i det udenrigspolitiske arbejde i forhold til at fremhæve en dansk indsats overfor at fremme håndhævelsen af den humanitære folkeret. Netop derfor var det også så vigtigt med en god engelsk oversættelse af manualen.

PMM supplerede med, at de allerede havde fremlagt militærmanualen i San Remo, hvor nogle af tilbagemeldingerne bl.a. var, at det var forfriskende med en modig tilgang til folkeretten både i forhold til tillæggene samt menneskerettigheder.

DRK udtrykte ligeledes taknemmelighed over for manualen og fremhævede særligt, at man fra Røde Kors i Danmark side satte stor pris på åbenheden og omfanget af inddragelse i forbindelse med udarbejdelsen af manualen.

UM understregede endvidere, at man skulle være meget opmærksom på evt. udfordringer i forbindelse med oversættelsen, idet en god oversættelse nok krævede kendskab til folkeretten, hvorfor det var vigtigt at følge processen tæt.

2. Opfølgning på den 32. Internationale Røde Kors Konference herunder pledges

Compliance: Formanden orienterede om den 32. internationale konference samt opfølgning herpå og præsenterede bl.a. forslag fra UK og Canada. Understregede, at det havde været nogle særdeles vanskelige forhandlinger, og at der i den forbindelse nok var behov for en vis selvansvarlighed i ICRC, da vurderingen var, at der ikke havde været afsat tilstrækkelig tid til forhandlingerne. Næste formelle møde ville være i november 2016, hvor fokus var på formatet og modaliteterne for de fremtidige forhandlinger og ikke substansen. Vigtigt med en tæt koordinering med ligesindede lande.

Detention: UM orienterede om, at man havde fået det mandat, som man havde ønsket under forhandlingerne, hvilket indebar en anerkendelse af adgangen til detention i NIAC, og man anså således, at resolutionen udgjorde et godt fundament for den fremtidige proces.

Resilience: DRK orienterede om, at man i Danmark var i dialog med kommunerne ift. at udarbejde beredskabsplaner. Endnu ikke klart hvilken rolle DRK skal spille.

Safer access to people in need: DRK udtrykte sig positivt om, at Danmark havde afgivet et pledge på denne resolution. Vigtigt at fastholde et fokus på sikkerhedsrisikoen for nødhjælpsarbejdere.

Aftalt, at der i løbet af 2017 diskuteres status i forhold til opdateringen af tekstsamlingen om humanitær folkeret, herunder bl.a. finansiering.

3. Opdatering af cirkulære om Røde Kors mærket

Aftalt, at JM og DRK koordinerer videre og hvis muligt fremlægger forslag til opdateringer ved næste møde i RKKU i foråret 2017.

4. Evt.

- Orientering fra Nordisk Retschefsmøde: Formanden orienterede kort om det nordiske retschefsmøde, der havde været på Island og nævnte bl.a., at man vedr. den 32. Internationale Røde Kors Konference delte analysen med de nordiske lande.
- Opdateringen af kommentarerne til Geneve-konventionerne, ved Røde Kors. DRK orienterede om, at man i forbindelse med opdateringen af kommentarerne til Geneve-konventionerne arbejdede på at arrangere et besøg fra ICRC for at præsentere opdateringen af kommentarerne til Geneve-konventionerne. Præcis dato for arrangement følger. UM udtrykte ønske om at deltage i arrangementet, og påpegede, at man havde konstateret, at der var visse uenigheder med ICRC bl.a. i relation til fortolkningen af, hvornår der foreligger en IAC.

- Projekt vedr. nationale selskabers vedtægter, ved Røde Kors. DRK orienterede om et større udredningsarbejde i en arbejdsgruppe bestående af 11 nationale selskaber, IFRC og ICRC med Røde Kors i Danmark som mødeleder, der skulle udmøntes i en opdatering af en guide om nationale selskabers vedtægter og dermed bl.a. berører emner som nationale selskabers uafhængighed.
- Statusrapport for RRKU: DRK orienterede om, at Preben Søgaard Hansen er i gang med at udarbejde en statusrapport for RRKU, der vil være en opsummering af udvalgets arbejde siden 1980'erne. Aftalt, at dette drøftes videre i RRKU.
- Atomvåben: DRK orienterede kort om arbejdet i Open Ended Working Group vedr. de humanitære konsekvenser af atomvåben, der vil blive præsenteret på det næste GA møde. DRK henstillede til, at Danmark ikke stod i vejen for arbejdet henimod et bindende forbud mod brug og besiddelse af atomvåbenbindende forbud. FMN og UM orienterede om, at den danske linje også i dette års forhandlinger ville bero på en vurdering af, hvordan man bedst stemte sammen med kernen i NATO.

Næste møde i Regeringens Røde Kors Udvalg forventes afholdt i foråret 2017.

BILAG 2

Dagsorden for møde i Regeringens Røde Kors-udvalg

Den 21. marts 2017 kl. 13-15

Udenrigsministeriet, mødelokale M4

1. Status på arbejdsgruppens anbefalinger vedr. 2. protokollen til Haagerkonventionen, ved Kulturministeriet
2. Opfølgning på den 32. Internationale Røde Kors Konference herunder pledges
3. Opdatering af cirkulære om Røde Kors mærket
4. Status på oversættelse af militærmanualen
5. Opdatering af kommentarerne til Geneve-konventionerne, ved Røde Kors i Danmark
6. Arbejdet med opsummering af RRKU's arbejde siden 1980'erne, ved Røde Kors i Danmark
7. Evt.

BILAG 3

SOLDATENS KORT

Forsvarsudvalget, Folketinget. Bilag til Forsvarsministeriets svar på udvalgets spørgsmål nr. 28 i forbindelse med udvalgets behandling af Beslutningsforslag B 64, november 2005.

”Underbilag 10

SOLDATENS KORT/AFGHANISTAN

(DAELM/DONCON/ISAF, DA/PRT FEY/ISAF, DA/LIT PRT/ISAF OG MOT/UK PRT)

1. OPGAVE

Din opgave som ISAF soldat er at støtte Afghanistans overgangsadministration i dens opretholdelse af sikkerhed inden for ISAF operationsområde (AOO), således at overgangsregeringen, FN og ISAF kan arbejde i et sikkert miljø.

2. SELVFORSVAR

Du må forsvare dig selv, dine ISAF kolleger uanset nationalitet samt personer tillagt særlig status (f.eks. ansatte ved FN organer og Røde Kors/Røde Halvmåne) mod påbegyndt eller umiddelbart forestående angreb.

3. GENERELLE REGLER

- Anvend mindst mulig magt til at løse din opgave.
- Behandl alle (inkl. tilbageholdte personer) humanit.
- Indsaml og tag hånd om alle tilskadekomne personer.
- Respekter privat ejendom og tag ikke ”trofæer.”
- Forebyg og meld om alle mistænkte brud på krigens love til dine foresatte.
- Meld altid til dine foresatte, når du har afgivet skud eller foretaget tilbageholdelse af personer.
- Du må gribe ind over for overgreb på civile, der udsættes for livstruende handlinger eller overgreb, der kan medføre alvorlige personskader.

4. ANRÅB OG VARSELSSKUD

- Såfremt situationen tillader det, foretages anråb.
- Såfremt personen ikke standser, er du bemyndiget til at afgive varselsskud.

5. ILDÅBNING

- Du må åbne ild i selvforsvar og ved umiddelbart forestående angreb på dig eller andre ISAF styrker i din nærhed.
- Det betyder f.eks., at du må åbne ild mod en person:
 - der skyder eller sigter med sit våben, eller på anden måde viser en umiddelbar hensigt til at angribe dig eller andre ISAF styrker i din nærhed,
 - der anbringer, kaster, forbereder at kaste eller på anden måde viser en umiddelbar hensigt til at kaste en eksplosiv eller brændbar anordning mod dig eller andre ISAF styrker i din nærhed,
 - der bevidst kører et køretøj imod dig eller andre ISAF styrker i din nærhed,
- du kan af din fører blive bemyndiget til at anvende nødvendig magt mod en person, der udviser ”en fjendtlig hensigt”, eller begår en fjendtlig handling mod dig, eller andre ISAF styrker, personer med særlig status samt ISAF ejendom eller ejendom under din beskyttelse.

- Ved ildåbning (bortset fra varselsskud):
 - må du kun afgive sigtede skud,
 - må du ikke afgive flere skud end nødvendigt,
 - må du ikke bevidst beskyde civile eller ødelægge ejendom, der udelukkende er af civil eller religiøs karakter, medmindre det er tvingende nødvendigt (a.h.t. selvforsvar),
- du skal indstille skydningen, så snart situationen tillader det.

6. TILBAGEHOLDELSE

- Du må under anvendelse af mindst mulig magt foretage tilbageholdelse og ransagning af en person, der i dit påsyn har:
 - gennemført eller forberedt et angreb på ISAF personel eller andet personel under din beskyttelse.
 - stjålet eller ødelagt ISAF ejendom eller anden ejendom under din beskyttelse.
- Du kan blive pålagt at gennemføre tilbageholdelse i andre tilfælde.
- Du må i forbindelse med ransagning af andre personer beslaglægge våben eller andre genstande af enhver art, der vil kunne udgøre en fare for den tilbageholdte selv eller andre.
- Hvor en tilbageholdt forsøger at flygte, skal dette forsøges standset ved brug af mindst mulig magt, dog er det forbudt at afgive sigtede skud mod en person under flugt.
- Overdragelse af tilbageholdte til andre myndigheder sker efter CH bestemmelser.
- Meldepligt:
 - Føreren på stedet melder straks til sin chef,
 - Den stedlige chef melder straks til HOK,
 - HOK melder efterfølgende til FKO.

BILAG 4

Forord, indledning og indhold for tekstsamlingen Humanitær folkeret, udgivet i 1985 af Regeringens Røde Kors-udvalg (ISBN NR. 87-503-5750-6)

FORORD

Nærværende publikation omfatter de vigtigste tekster vedrørende humanitær folkeret under væbnede konflikter, som Danmark er bundet af.

Tekstsamlingen er udarbejdet af det af regeringen den 16. juli 1982 nedsatte udvalg til gennemførelse af to Tillægsprotokoller til Genève-konventionerne af 12. august 1949 om beskyttelse af krigens ofre. Tillægsprotokollerne blev efter indhentelse af Folketingets samtykke ratificeret af Danmark den 17. juni 1982. Udvalget er sammensat af repræsentanter for Udenrigsministeriet (formand), Justitsministeriet, Forsvarsministeriet, Forsvarskommandoen, Generalauditøren, Indenrigsministeriet, Civilforsvarsstyrelsen, Undervisningsministeriet og Røde Kors i Danmark.

Teksterne er anført i Udenrigsministeriets oversættelse til dansk. Ved hver traktat er der en henvisning til Lovtidende C, som ud over den danske oversættelse gengiver teksterne på et eller flere af originalsprogene. Af hensyn til samlingens omfang er præambulære afsnit og traktattekniske afslutningsbestemmelser i et vist omfang udeladt.

Tillæg vil blive udsendt, efterhånden som udviklingen inden for den humanitære folkeret under væbnede konflikter gør det påkrævet.

Regeringens Røde Kors-udvalg, 1985

Indledning til tekstsamlingen

Reglernes oprindelse

De internationale humanitære beskyttelsesregler, der er gældende under væbnede konflikter, udgør en del – og desværre stadigvæk en aktuel og vigtig del – af den samlede folkeretlige regulering af staternes indbyrdes forhold.

Folkerettens regler om krig er udformet i løbet af det 19. og 20. århundrede. Grundtanken bag reglerne er i videst muligt omfang at humanisere forløbet af væbnede konflikter. At "humanisere" krig kan lyde barokt. Krigen respekterer jo netop ikke den grundlæggende menneskerettighed: retten til livet. Men kravet om humanitet skal naturligvis forstås i en relativ betydning, nemlig den at begrænse tab af menneskeliv og menneskelige lidelser mest muligt.

Det kan desværre konstateres, at det endnu ikke er lykkedes for det internationale samfund at afskaffe militær magtanvendelse. Så længe dette er tilfældet, vil der være behov for fortsatte bestræbelser for at beskytte krigens ofre: de syge og sårede, civilbefolkningen, krigsfanger såvel som dem, der aktivt tager del i kamphandlingerne.

Det teoretiske grundlag for den humanitære folkeret blev skabt af "folkerettens fader", Hugo Grotius, der i 1625 udgav sit hovedværk "Om krigens og fredens ret" ("De jure belli ac pacis"). Sammen med 1700-tallets

oplysningsfilosofi blev sådanne tanker det idémæssige grundlag for det arbejde for en humanisering af krigsførelsen, som tog fart i 1800-tallet.

Værnepligtens indførelse var også en medvirkende faktor i dette arbejde. Store nationale hære erstattede tidligere tiders relativt begrænsede professionelle troppstyrker. Væbnede konflikter fandt nu sted i langt større skala end tidligere, nye og mere effektive våben blev taget i brug, og antallet af ofre steg i et hidtil ukendt omfang.

1863 – Røde Kors stiftes

Mod denne baggrund stiftedes Røde Kors-bevægelsen på initiativ af schweizeren Henry Dunant. I sin bog "Erindringer fra Solferino" gav han en virkelighedstro og gribende skildring af rædslerne på slagmarken ved Solferino i Italien, hvor der i 1859 mellem Italien/Frankrig på den ene side og Østrig på den anden udkæmpedes et af tidens blodigste slag. Hvad han her oplevede gjorde det uhyggeligt klart, at der var et stort behov for dannelse af frivillige hjælpekorps, der i tilfælde af krig kunne træde til og pleje syge og sårede fra slagmarken. Hans idé gav stødet til dannelsen af Den Internationale Røde Kors Komité (CICR, forkortelse for Comité International de la Croix Rouge; i engelsk forkortelse ICRC: The International Committee of the Red Cross) med hovedkontor i Genève.

1864-1949

På Røde Kors-Komitéens initiativ blev den første humanitære Genève-konvention vedtaget i 1964. Danmark var blandt de underskrivende lande. Konventionen fastsætter bestemmelser om respekt for og beskyttelse af syge og sårede medlemmer af de væbnede styrker, ambulancer og militære sygehuse. Samtidig indstiftes kendemærket på denne beskyttelse: det røde kors på hvid bund (en gestus over for Schweiz, hvis flag består af et hvidt kors på rød bund). Røde Kors mærket er samtidig kendemærket for Røde Kors-organisationen.

Få år senere, i 1968, blev St. Petersborg-deklarationen vedtaget, ligeledes med Danmark som medunderskriver. Hermed forelå det første internationale dokument med bestemmelser om forbud mod visse typer af våben, som forårsager unødige lidelser (projektiler ladet med eksplosive eller brændbare stoffer).

Med udgangspunkt i disse to internationale dokumenter blev de folkeretlige regler om humanisering af krigsførelsen herefter udformet i to hovedgrupper:

- Regler om beskyttelse af krigens ofre (Genève-reglerne),
- Bestemmelser om de metoder og våben, der kan anvendes under selve krigsførelsen (Haag-reglerne).

Genève-reglernes grundstamme udgøres af de fire konventioner vedtaget i Genève i 1949 på baggrund af erfaringerne fra Den anden Verdenskrig. Konventionerne blev formuleret af ICRC og omtales normalt som Genève- eller Røde Kors-konventionerne. De tilsigter med deres over 400 artikler at beskytte de syge og sårede under henholdsvis landkrig (konvention I) og søkrig (konvention II), krigsfanger (konvention III) og civilbefolkningen (konvention IV).

Haag-reglerne indeholdes i første række i tretten Haager-konventioner af 1899 og 1907 om land- og søkrigsførelse, i 1925-protokollen om forbud mod anvendelse til krigsbrug af kvælende, giftige eller lignende gasarter og af bakteriologiske krigsmidler samt i den tidligere nævnte St. Petersborg-deklaration af 1868 samt St. Petersborg-deklaration af 1899 om forbud mod anvendelse af "dum-dum-kugler", der udfolder sig eller fladtrykkes i det menneskelige legeme. Til Haag-reglerne henregnes også Haager-konventionen af 1954 (tilblevet på UNESCO's initiativ) om beskyttelse af kulturel ejendom under væbnede konflikter.

1949-1977

Udviklingen siden 1949 gjorde imidlertid en ajourføring af de gældende regler påkrævet. Fx er konflikter af hovedsagelig intern oprindelse og karakter ikke omfattet af Genève-konventionerne, der er udformet med internationale væbnede konflikter for øje.

Endvidere gælder, at Genève-konventionerne i det væsentlige tager sigte på traditionelle krigshandlinger mellem regulære militære styrker, medens fx guerilla-krigsførelse stort set ikke er omfattet. Den våbentekniske udvikling skabte desuden et stærkt behov for begrænsning i anvendelsen af visse konventionelle våben, der er særligt skadevoldende, eller som rammer i flæng (fx napalm og andre brandvåben samt fragmentationsbomber m.fl.).

I det hele taget har moderne krigsførelse antaget en sådan karakter, at det i stadig større udstrækning er civilbefolkningen og ikke de kæmpende, der bliver ofre for væbnede konflikter. I det 20. århundredes krige har således en stadig større andel af de dræbte været civile: Under Den første Verdenskrig ca. 5 %, under Den anden Verdenskrig omkring 50 %, i Koreakrigen ca. 60 % og i Vietnam-krigen skønsmæssigt 70 %.

Tillægsprotokollerne af 1977

På initiativ af Den Internationale Røde Kors Komité og på grundlag af to af Komiteen udarbejdede udkast til Tillægsprotokoller til Genève-konventionerne af 1949 afholdtes i Genève i årene 1974-1977 en diplomatisk konference til drøftelse af de to protokoludkast.

Diplomatkonferencen resulterede i en vedtagelse den 8. juni 1977 af to Tillægsprotokoller, omfattende i alt 130 artikler, til yderligere regulering af henholdsvis internationale væbnede konflikter (Tillægsprotokol I) og ikke-internationale dvs. interne væbnede konflikter (Tillægsprotokol II).

Tillægsprotokol I

Det fundamentale princip om, at krigsførelse alene må være rettet mod militære styrker (kombattanter) og mål, er blevet knæsat. Princippet er nærmere udformet i en række bestemmelser, ifølge hvilke de stridende parter altid skal skelne mellem civile personer og genstande på den ene side og kombattanter og militære mål på den anden; kun de militære mål og styrker må gøres til genstand for angreb.

Der er herudover fastsat regler om forbud mod såkaldte områdebombninger i tætbefolkede områder (jf. fra Anden Verdenskrig, eksempelvis Coventry i England og Hamburg og Dresden i Tyskland). Der er også forbud mod angreb på genstande, som er livsnødvendige for civilbefolkningen, såsom fødevarelagre, afgrøder, drikkevands- og overrislingsanlæg, og der er opnået enighed om et udtrykkeligt forbud mod udsultning som krigsmetode. Dæmninger, diger og atomkraftværker må heller ikke angribes, hvis der derved vil kunne forårsages alvorlige tab blandt de civile.

Endvidere er der vedtaget et generelt forbud mod midler, der resulterer i omfattende, langvarige og alvorlige skader på det naturlige miljø.

Alle de nævnte bestemmelser gælder også for luftkrigsførelsen, der ikke hidtil har været undergivet nogen folkeretlig regulering.

Endvidere er der opnået enighed om et forbud mod repressalier rettet mod civilbefolkninger, om en bestemmelse, der under visse betingelser giver frihedskæmpere beskyttelse som kombattanter, og om en regel, der fratager lejesoldater denne særlige status.

I Tillægsprotokol I er der også givet regler, der i langt højere grad end tidligere garanterer, at Røde Kors-organisationen kan udføre sit særlige humanitære arbejde, når der er en væbnet konflikt. Endvidere er der gennemført nye bestemmelser om international beskyttelse af Civilforsvarets virksomhed under krig, herunder indførelse af et særligt internationalt kendemærke for Civilforsvaret. Kendemærket, der består af en blå trekant på orangefarvet baggrund, skal anvendes til afmærkning af Civilforsvarets installationer, materiel og personel. Efter disse bestemmelser har Civilforsvaret herefter opnået en tilsvarende beskyttelse, som Røde Kors-mærket giver sanitetspersonel m.v. Samtidig er de restriktive regler for brugen af Røde Kors-mærket blevet fremhævet.

Endelig lykkedes det, på bl.a. dansk initiativ, at få vedtaget et forslag om etablering af en international kommission bestående af 15 uafhængige medlemmer til undersøgelse af påståede krænkelser af Tillægsprotokol I og de fire Genève-konventioner.

Tillægsprotokol II

Mens Haager-konventionerne af 1899 og 1907 og Genève-konventionerne af 1949 principielt alene gælder for internationale væbnede konflikter, er der nu i Tillægsprotokol II fastsat regler for interne konflikter (borgerkrig), der har nået en vis intensitet. Mange af de i Tillægsprotokol I nævnte forbud, som fx forbud mod angreb på genstande, der er livsnødvendige for civilbefolkningen, m.m., vil efter de vedtagne regler gælde under alle væbnede konflikter, hvad enten de er internationale eller interne. Der er også opnået enighed om en bestemmelse, der giver fundamentale retlige garantier for personer, der bliver anklaget af myndighederne under forløbet af en intern konflikt.

Forbud mod visse våbentyper

I den internationale Røde Kors Komité's forord til de to protokoludkast blev det fremhævet, at protokolteksterne ikke omhandler A-, B- og C-våben. Under denne forudsætning, som ikke blev anfægtet under diplomatkonference, fandt forhandlingerne sted og Tillægsprotokollerne vedtaget.

Derimod drøftede konferencen spørgsmålet om indførelse af konkrete forbud mod eller begrænsninger i anvendelsen af visse typer af konventionelle våben, som må anses at være unødigt skadevoldende eller at ramme i flæng. Som eksempel på sådanne våben kan nævnes napalm og andre brandvåben, forræderiske våben som miner og lureminer ("booby traps", dvs. bomber camoufleret som almindelige, dagligdags genstande), fragmentationsvåben samt småkalibervåben, hvis projektiler hævdes at have en særlig skadelig virkning, der kan sammenlignes med den, der forårsages af den såkaldte dum-dum-kugle, hvis anvendelse blev forbudt allerede i slutningen af forrige århundrede.

Det lykkedes imidlertid ikke konferencen at nå til enighed om udformningen af konkrete forbud. Men på baggrund af drøftelserne blev der vedtaget en resolution, der opfordrede FN's generalforsamling til at træffe de fornødne foranstaltninger til at indkalde en særskilt regeringskonference til drøftelse af disse problemer. I efteråret 1977 besluttede FN's 32. generalforsamling derfor at indkalde en konference, der i 1979 behandlede problemerne omkring visse særligt skadevoldende konventionelle våben.

Konferencen afsluttede sit arbejde den 10. oktober 1980 med vedtagelsen af en rammekonvention med tilhørende tre protokoller indeholdende forbud mod visse typer af fragmentationsvåben samt en række begrænsninger i anvendelse af miner, lureminer og brandvåben, herunder napalm.

Grundlæggende humanitære krav og rettigheder

Sondringen mellem Haag-reglerne og Genève-reglerne er uden retlig betydning og tjener alene som en

vis systematisering af det samlede regelkompleks vedrørende væbnede konflikter. Forskelle i disse reglers betegnelse som traktat, konvention, protokol, deklaration kan heller ikke tillægges retlig betydning i denne sammenhæng, idet der i alle tilfælde indholdsmæssigt er tale om folkeretligt bindende aftaler mellem staterne.

Med vedtagelsen af Tillægsprotokollerne af 1977 er der desuden sket en betydelig sammensmeltning af Haag-reglerne og Genève-reglerne, idet Tillægsprotokol I i betydelig grad supplerer de centrale afsnit i det til den IV Haager-konvention af 1907 knyttede reglement om regler og vedtægter for krig til lands ("Land-krigsreglementet").

Derimod kan der være grund til at understrege, at de humanitære beskyttelsesregler tager sigte på at regulere de stridende parters optræden under væbnede konflikter (den såkaldte "jus in bello") og forpligter staterne til en nærmere fastlagt optræden, uanset om en foreliggende krig kan betragtes som folkeretligt tilladt eller ej (spørgsmålet om "jus ad bellum"). Folkeretligt tilladt er i dag alene magtanvendelse i selv-forsvar eller ifølge vedtagelse af FN's sikkerhedsråd.

FN-pagtens principielle forbud mod brug af væbnet magt er således uden betydning for spørgsmålet om anvendeligheden af de humanitære beskyttelsesregler. Bryder en væbnet konflikt ud i strid med FN-forbudet – opgørelser viser, at dette faktisk har været tilfældet i mere end 100 tilfælde siden FN-pagtens ikraft-træden i 1945 – finder altså, og heldigvis, disse regler øjeblikkelig anvendelse.

Endvidere er det vigtigt at holde sig for øje, at udformningen og fortolkningen af de humanitære folkeretlige krigsregler bygger på en afvejning mellem på den ene side hensynet til humanitetens krav og på den anden side hensynet til tvingende militære grunde. Dog skal følgende grundlæggende menneskeretlige principper altid overholdes:

- De stridende parter skal i deres operationer til enhver tid skelne mellem civilbefolkningen og kombattanter og mellem civile genstande og militære mål.
- Angreb skal begrænses til militære mål.
- Anvendelse af våben eller krigsmetoder, der fører til unødige tab eller lidelser, er forbudt.
- Det er forbudt at angribe en modstander, der har overgivet sig.
- Personer, der ikke deltager i den væbnede konflikt, har krav på respekt for deres liv. Ligeledes skal deres fysiske og psykiske sundhedstilstand og integritet respekteres, og de skal altid beskyttes og behandles medmenneskeligt.
- Sårede og syge – uanset til hvilken af parterne i den væbnede konflikt de hører – skal respekteres og beskyttes. De skal behandles human og plejes af den af de stridende parter, i hvis magt de befinder sig. Beskyttelsen dækker også de, der udøver sanitetsopgaver samt deres materiel. Røde Kors-mærket er kendemærket på denne beskyttelse.
- Krigsfanger samt civile fanger, der er i modpartens varetægt, er berettiget til at nyde respekt for deres person, ære og overbevisninger samt religionsudøvelse. De må ikke udsættes for nogen form for vold eller repressalier. De har ret til at korrespondere med deres pårørende og til at modtage hjælpeforsyninger.

Tekstsamlingens Indhold

En samling af de internationale bestemmelser vedrørende regulering af væbnede konflikter, som vil være bindende for Danmark i tilfælde af, at landet inddrages i en sådan konflikt, er optrykt i nærværende publikation.

I første afsnit er optaget de generelle regler om krigsførelse og beskyttelse af krigens ofre. Der drejer sig i første række om den IV Haager-konvention fra 1907 om regler og vedtægter for krig til lands. Under krigsforbryderprocesserne efter Den anden Verdenskrig blev det fastslået, at denne konvention er udtryk for folkeretlig sædvaneret gældende for alle stater. Endvidere er under dette afsnit medtaget de fire Genève-konventioner fra 1949 om beskyttelse af krigens ofre (også kaldet Røde Kors-konventionerne) med tilhørende Tillægsprotokoller fra 1977, samt to FN-konventioner om forbud mod anvendelse af visse krigsmidler.

Andet afsnit omfatter internationale aftaler til regulering af søkrigsførelse, der fortsat hovedsagelig bygger på de mange Haager-konventioner fra 1907 samt den anden Genève-konvention fra 1949.

I tredje afsnit er indeholdt de særlige regler om masseødelæggelsesvåben omfattende kernevåben, bakteriologiske våben og kemiske våben (de såkaldte A-, B- og C-våben).

I fjerde og sidste afsnit er optaget en række bestemmelser, der gælder såvel i fredstid som under væbnede konflikter. Det drejer sig bl.a. om FN-pagtens afsnit om formål og grundsætninger, struktur, Sikkerhedsrådet, fredelig bilæggelse af tvister og forholdsregler over for trusler mod freden m.v., samt om visse materielle bestemmelser i en række af de vigtigste menneskerettighedskonventioner.

Tekstsamlingen afsluttes med en oversigt over de gældende beskyttelsestegn, en fortegnelse over de stater, der har tiltrådt de optrykte aftaler, samt et stikordsregister.”

BILAG 5

Forord, indledning og indhold for tekstsamlingen Humanitær folkeret, udgivet i 2004 af Regeringens Røde Kors-udvalg (ISBN NR. 87-7667-062-7)

I kolofonen på omslagets side 2 oplyses, at tekstsamlingen indeholder de vigtigste konventioner vedrørende den humanitære folkeret under væbnede konflikter som Danmark er bundet af, at redaktionen er forestået af Regeringens Røde Kors-udvalg og folkeretskontoret i Udenrigsministeriet, og at redaktionen er afsluttet den 1. juni 2004.

FORORD

Den humanitære folkeret udspringer fra erkendelsen af, at det internationale samfund har en humanitær forpligtelse til i videst muligt omfang at søge at begrænse de skadelige virkninger af væbnede konflikter og beskytte krigens ofre. Dette behov for beskyttelse af uskyldige civile, syge og sårede, krigsfanger m.v. er i dag desværre lige så aktuelt, som da den første humanitære Genève-konvention blev vedtaget i 1864. Med henblik på at skabe overblik over reglerne på området og tilvejebringe praktikere og studerende af den humanitære folkeret et vigtigt arbejdsredskab i deres arbejde udgav Regeringens Røde Kors-udvalg i 1985 en samling af de vigtigste tekster vedrørende humanitær folkeret under væbnede konflikter, som Danmark er bundet af.

I perioden siden den første tekstsamlings udgivelse er der sket en væsentlig udvikling af den humanitære folkeret. Nye vigtige institutioner, som fx den Internationale Straffedomstol i Haag, er blevet etableret, og væsentlige nye konventioner er blevet vedtaget af det internationale samfund og tiltrådt af Danmark. Regeringens Røde Kors-udvalg – der er sammensat af repræsentanter fra Udenrigsministeriet (formand), Justitsministeriet, Forsvarsministeriet, Forsvarskommandoen, Generalauditøren, Beredskabsstyrelsen, Indenrigs- og sundhedsministeriet, Undervisningsministeriet og Røde Kors i Danmark – har på denne baggrund besluttet at udgive en revideret og opdateret udgave af tekstsamlingen fra 1985 om humanitær folkeret. I forhold til den tidligere udgave er visse mindre relevante tekster udtaget og en række nye tekster tilføjet. Langt hovedparten af de optrykte tekster er Danmark direkte forpligtet af i kraft af dansk tiltrædelse af de omhandlede konventioner, men det er besluttet også at tilføje visse tekster, som Danmark endnu ikke har tiltrådt, eller som har en mere sædvaneretlig karakter.

Teksterne er gengivet i Udenrigsministeriets oversættelse til dansk. Af hensyn til samlingens omfang er præambulære afsnit, traktattekniske afslutningsbestemmelser og visse tekniske bilag i et vist omfang udeladt. Samtlige tekster, som Danmark har tiltrådt, kan findes på www.retsinfo.dk.

Den internationale humanitære folkeret er i fortsat udvikling bl.a. fordi moderne krigsmidler og -metoder skaber et stigende behov for yderligere beskyttelse af krigens ofre. Det er udvalgets håb, at denne opdaterede tekstsamling vil skabe øget klarhed over reglerne på området.

Regeringens Røde Kors-udvalg, juni 2004

INDLEDNING

Reglernes oprindelse

Det teoretiske grundlag for den humanitære folkeret – også kaldet folkeret i væbnet konflikt – blev skabt

af "folkerettens fader", Hugo Grotius, der i 1625 udgav sit hovedværk "Om krigens og fredens ret" ("De jure belli ac pacis"). Sammen med 1700-tallets oplysningsfilosofi blev sådanne tanker det idémæssige grundlag for det arbejde for en humanisering af krigsførelsen, som tog fart i 1800-tallet.

Den humanitære folkeret

De humanitære beskyttelsesregler tager sigte på at regulere de stridende parter optræden under væbnede konflikter, også kaldet "jus in bello." Reglerne regulerer kombattanernes adfærd og yder beskyttelse til ofre for en væbnet konflikt. Parterne er forpligtet efter disse regler, uanset om iværksættelsen af den væbnede konflikt kan betragtes som folkeretsstridig eller ej i henhold til det internationale regelsæt herom, også kaldet "jus ad bellum."

Haager- og Genève-reglerne

På initiativ af Den Internationale Røde Kors Komite (ICRC), stiftet i 1863 af schweizeren Henry Dunant, blev den første Genève-konvention vedtaget i 1984. Danmark var blandt de underskrivende lande. Konventionen fastsætter bestemmelser om respekt for og beskyttelse af syge og sårede medlemmer af de væbnede styrker, om ambulancer og om militære sygehuse. Samtidig blev kendetegnet på denne beskyttelse – Røde Kors-mærket – introduceret. Få år senere blev Skt. Petersborg-deklarationen af 1868 vedtaget ligeledes med Danmark som medunderskriver. Deklarationen indeholder forbud mod visse typer af våben, som forårsager unødige lidelser.

Med udgangspunkt i disse to internationale dokumenter blev de folkeretlige regler om humanisering af væbnede konflikter herefter udformet i to grupper:

- Genève-reglerne, der omhandler regler om beskyttelse af ofre for væbnede konflikter,
- Haag-reglerne, der regulerer de metoder og våben, der kan anvendes under den væbnede konflikt.

Genève-reglernes grundstamme udgøres af de fire konventioner vedtaget i Genève i 1949 på baggrund af erfaringerne fra Den anden Verdenskrig. Konventionerne omtales normalt som Genève- eller Røde Kors-konventionerne. De tilsigter med deres over 400 artikler at beskytte de syge og sårede under henholdsvis landkrig (konvention I) og søkrig (konvention II), krigsfanger (konvention III) og civilbefolkningen (konvention IV).

I et forsøg på at regulere staternes optræden i forbindelse med en væbnet konflikt er der derudover indgået internationale aftaler om definitionen af kombattanter, midler og metoder under væbnede konflikter samt forbud mod visse våbentyper. Haag-reglerne består af tretten konventioner fra 1899 og 1907 om land- og søkrigsførelse, Skt. Petersborg-deklarationen af 1868 omtalt ovenfor, Haager-deklarationen af 1899 om forbud mod anvendelse af de såkaldte "dum-dum-kugler", der udfolder sig eller fladtrykkes i det menneskelige legeme samt 1925-protokollen om forbud mod anvendelse til krigsbrug af kvælende, giftige eller lignende gasarter samt af bakteriologiske krigsmidler. Protokollens forbud er blevet suppleret af bestemmelser om besiddelse og destruktion af biologiske og kemiske våben i konventioner fra henholdsvis 1972 og 1993. Til Haag-reglerne henregnes også FN's Våbenkonvention (se nedenfor) samt Konventionen om beskyttelse af kulturværdier i tilfælde af væbnet konflikt fra 1954 med tilhørende protokol om udførsel af kulturværdier; i 1999 blev der vedtaget endnu en protokol om beskyttelse af kulturværdier (protokol 2), der tager sigte på at tilpasse konventionen til udviklingen af den humanitære folkeret. I skrivende stund afventer dansk tiltrædelse af protokol 2 en analyse af forholdet til dansk lovgivning.

Tillægsprotokol I og II

Udviklingen siden 1949 affødte et behov for en yderligere folkeretlig beskyttelse af krigens ofre. Eksempelvis er konflikter med hovedsagelig intern oprindelse og karakter kun omfattet af konventionernes fælles artikel 3. Endvidere stod det klart, at beskyttelsen af krigens ofre (Genève-reglerne) kun kunne forbedres gennem en inddragelse og regulering af de midler, metoder og våben, der kan anvendes under en væbnet konflikt. I 1977 blev to Tillægsprotokoller til Genève-konventionerne vedtaget. Tillægsprotokol I fastsætter yderligere regler for internationale væbnede konflikter og er i realiteten en sammensmeltning af Genève- og Haager-reglerne, der fx også gælder for luftkrig, mens Tillægsprotokol II omfatter ikke-internationale, dvs. interne væbnede konflikter (borgerkrige), der har nået en vis intensitet.

Det grundlæggende princip i den humanitære folkeret om, at krigsførelse alene må være rettet mod militære mål, herunder kombattanter, og ikke mod civile personer og genstande, er blevet knæsat i Tillægsprotokol I.

Ud over de skrevne humanitære folkeretsregler er der en række grundlæggende retssædvaner, der gælder for alle stater. Dette blev fastslået i den såkaldte "Martens Clause", der fremgår af præamblen til den II Haager-konvention fra 1899, hvorefter befolkningen og krigsførende beskyttes af folkerettens principper, indtil egentlige regler måtte være vedtaget. Klausulen er gentaget i Tillægsprotokol I, artikel 1, stk. 2, med følgende ordlyd: "I tilfælde, som ikke falder ind under denne protokol eller andre internationale aftaler, skal civile og kombattanter fortsat være underkastet den beskyttelse og autoritet, som følger af folkerettens grundsætninger i overensstemmelse med almindeligt anerkendte sædvaneregler, principperne om medmenneskelighed og den offentlige samvittigheds bud."

Forbud mod visse våbentyper

I forbindelse med forhandlingerne af de to Tillægsprotokoller blev det drøftet, om anvendelsen af visse konventionelle våben skulle reguleres i protokollerne. Der kunne ikke opnås enighed herom, og spørgsmålet blev udskudt og henvist til FN. På baggrund heraf blev konventionen om forbud eller begrænsninger i anvendelsen af visse konventionelle våben, som må anses for unødigt skadevoldende eller for at ramme i flæng, vedtaget på en FN-konference i Genève i 1980. Den kaldes også Konventionen om særligt inhumane våben eller blot Våbenkonventionen. Det er en rammekonvention, hvor de konkrete forbud mod eller begrænsninger i anvendelsen af visse våbentyper indeholdes i de til konventionen knyttede protokoller. De oprindeligt tre tilhørende protokoller indeholder forbud mod visse typer af fragmentationsvåben, begrænsninger i anvendelsen af lureminer og andre mekanismer samt brandvåben. I 1995 blev en fjerde protokol om blindende laservåben vedtaget. Og i 2003 blev en femte protokol vedtaget, der regulerer oprydning og destruktion af efterladt ueksploderet ammunition. I 2001 blev en ændring i artikel 1 vedtaget, der udstrækker Våbenkonventionens anvendelsesområde til ligeledes at omfatte interne væbnede konflikter.

Protokol II til Våbenkonventionen, der omhandler et forbud mod eller begrænsninger i anvendelsen af miner, lureminer og andre mekanismer, viste sig ikke at sikre en tilstrækkelig beskyttelse af civilbefolkningen. Ikke mindst i den tredje verden, hvor personelminer er et stadigt voksende humanitært problem. Protokol II blev på den baggrund udbygget i 1996 uden dog at indeholde et absolut forbud. Dette opnåedes i 1997 med vedtagelsen – uden for FN's rammer – af en konvention, der helt forbyder de kontraherende lande at bruge, producere, erhverve og overføre personelminer (Ottawa-konventionen). Danmark underskrev i 1997 konventionen sammen med 120 andre lande og har efterfølgende ratificeret konventionen, som trådte i kraft i 1999. Ved udgangen af 2003 havde 141 lande tiltrådt konventionen.

Den Internationale Straffedomstol

En global dømmende myndighed for krigsforbrydelser blev sat på FN's dagsorden kort tid efter FN's

oprettelse. Det afgørende gennembrud kom dog først i 1998, hvor Statutten for den Internationale Straffedomstol blev forhandlet på plads. Inden da var vejen banet via FN's Sikkerhedsråds etablering af to særlige krigsforbrydertribunaler vedrørende det tidligere Jugoslavien (1993) og Rwanda (1994). Den Internationale Straffedomstol har jurisdiktionskompetence til at behandle de alvorligste internationale forbrydelser, dvs. folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser. Yderligere forbrydelseskategorier såsom international terrorisme vil i medfør af en revisionsklausul i Statutten kunne tilføjes senere. Forbrydelsen angrebskrig/aggression er henvist til nærmere drøftelse og vedtagelse i kredsen af deltagende stater i Statutten. Det er en overordnet betingelse for Domstolens antagelse af en sag, at national strafforfølgning ikke kan effektueres, fordi den pågældende stat er uvillig eller ude af stand til effektivt at gennemføre efterforskning eller retsforfølgning i sagen. Statutten for Den Internationale Straffedomstol trådte i kraft den 1. juli 2002 efter at være blevet ratificeret af 60 lande. Ved udgangen af 2003 havde 92 lande tiltrådt statutten.”

BILAG 6

Første delberetning fra Regeringens Røde Kors Udvalg, Udenrigsministeriet, januar 1984

INDLEDNING

Efter indhentelse af Folketingets samtykke ratificerede Danmark den 17. juni 1982 de på diplomatkonferencen om humanitær folkeret i Genève den 18. juni 1977 vedtagne to Tillægsprotokoller til Genève-konventionerne af 12. august 1949 om beskyttelse af krigens ofre, jf. bkg. 27/1983, Lovtidende C. Protokollerne trådte i kraft for Danmark den 17. december 1982.

I bemærkningerne til forslaget til Folketingsbeslutning om protokollernes ratifikation er det anført, at der vil blive nedsat et interministerielt udvalg, med deltagelse af Røde Kors i Danmark, til at iværksætte og koordinere de foranstaltninger, som på kortere og længere sigt måtte være nødvendige for protokollernes indhold.

Til opfølgning af denne beslutning nedsatte udenrigsministeren med skrivelse af 16. juli 1982 regeringens Røde Kors udvalg.

Udvalgets kommissorium er at klarlægge behovet for gennemførelse af administrative foranstaltninger til sikring af løbende opfyldelse af protokollerne og Genève-konventionerne særlig for så vidt angår uddannelses- og oplysningsvirksomhed og at koordinere gennemførelsen af sådanne foranstaltninger. Herudover fungerer udvalget tillige som rådgivningsorgan for regeringen i spørgsmål om fortolkningen og anvendelsen af de humanitære folkeretlige regler gældende for væbnede konflikter.

En fortegnelse over udvalgets medlemmer er vedlagt som bilag 1.

Nærværende delberetning redegør for udvalgets virksomhed for det konstituerende møde den 30. august 1982 til udgangen af 1983.

Der har i perioden været afholdt tre heldagsmøder, heraf et hos Røde Kors i Danmark, og to halvdagsmøder.

Udvalgets virksomhed har taget udgangspunkt i oplæg fra de i udvalget repræsenterede ministerier og styrelser samt Røde Kors i Danmark vedrørende allerede eksisterende foranstaltninger til gennemførelse af den humanitære folkeret under væbnede konflikter.

Ud over de gennemførelsesforanstaltninger, som udvalget har påbegyndt behandlingen af, og som der er redegjort for i nærværende delberetning, udestår en række spørgsmål, som udvalget endnu ikke har indledt behandlingen af.

OVERSIGT OVER UDVALGETS HIDTIDIGE ARBEJDE

1. Tekstsamling

En af udvalgets højst prioriterede opgaver er udarbejdelsen af en tekstsamling om humanitær folkeret under væbnede konflikter til brug for myndigheder, især inden for totalforsvaret, som skal administrere gennemførelsesforanstaltningerne og i deres virksomhed efterkomme den humanitære folkeret. Tekstsamlingen vil endvidere kunne benyttes i forbindelse med undervisning og informationsspredning, dels inden for særlige sektorer, fx Forsvaret og Civilforsvaret, dels over for offentligheden.

Som bilag 2 er optrykt en redegørelse for tekstsamlingens struktur og indhold. Der er endnu ikke taget endelig stilling til finansiering og distribution, herunder på hvilken måde den skal stilles til rådighed for offentligheden.

2. Sektorhåndbøger

Udvalget nærer betænkelighed ved at lade en samlet håndbog i humanitær folkeret udarbejde. I stedet vil der blive udarbejdet særlige sektorhåndbøger med henblik på særlige personkategorier. Ved udarbejdelsen af disse håndbøger, som i vidt omfang vil kunne tage deres udgangspunkt i materiale, som er eller vil blive udarbejdet af Den Internationale Røde Kors Komité (ICRC), finder udvalget det vigtigt så vidt som muligt at undgå at afvige fra den af ICRC anlagte fortolkning eller at tage mere indgående stilling til fortolkningsspørgsmål, da alene ICRCs fortolkning kan antages at blive almindeligt accepteret, således at det kan være vanskeligt at lægge sig fast på en mere indgående fortolkning. Dertil kommer, at udvalget finder det betænkeligt på forhånd at autorisere bestemte fortolkninger, som senere kan vise sig uhensigtsmæssige.

Sektorhåndbøgerne vil få en fælles generel indledning om humanitær folkeret under væbnede konflikter udarbejdet af Udenrigsministeriet og Røde Kors i Danmark.

Udvalget har foreløbig behandlet sektorhåndbøger for følgende kategorier:

MEDICINSK PERSONEL. Civilforsvarsstyrelsen har i samarbejde med sundhedsstyrelsen nedsat en arbejdsgruppe om udarbejdelse af en håndbog for medicinsk personel. Der tages udgangspunkt i ICRC's "Manual on the Rights and Duties of Medical Personnel in Armed Conflicts", som tillempes danske forhold.

CIVILFORSVARET. Humanitær folkeret under væbnede konflikter indgår i grundbogsmaterialet for civilforsvarets værnepligtige. Endvidere er en særlig pjece om emnet, med særligt henblik på Civilforsvaret, under udarbejdelse.

KOMBATTANTER. Sektorhåndbogen for det militære forsvars personel vil blive den mest omfattende og grundlæggende, men udarbejdelsen heraf afventer færdiggørelsen af en tilsvarende håndbog, som er under udarbejdelse i ICRC, jf. ovenfor om fordelene ved at tage udgangspunkt i ICRC-materiale.

3. Informationsspredning

Udvalget har drøftet spørgsmålet om udbredelse af kendskabet til den humanitære folkeret under væbnede konflikter i almindelighed og herunder inddragelse af emnet i folkeskolens undervisning m.v.

Som bilag 4 vedlægges en redegørelse for Røde Kors i Danmarks virksomhed på dette område.

4. Juridiske rådgivere i Forsvaret

Indførelsen af juridiske rådgivere i humanitær folkeret på forskellige niveauer i Forsvaret, jf. Tillægsprotokol I, art. 82, har været behandlet i udvalget. De nærmere modaliteter for ordningen er under overvejelse i Forsvarskommandoen.

5. Informationskontor for krigsfanger og civile internerede m.fl. i tilfælde af væbnet konflikt

I medfør af Genève-konventionerne er en stridende part i tilfælde af væbnet konflikt, herunder besættelse, forpligtet til at oprette et officielt oplysningskontor, der har til opgave at modtage og formidle oplysninger vedrørende de krigsfanger og beskyttede personer, der befinder sig i dens magt. Kontoret skal i samarbejde med et centralt oplysningskontor (Den Internationale Røde Kors Komité (ICRC) centrale eftersøgningskontor (Central Tracing Agency) og det tilsvarende oplysningskontor hos modparten sørge for, at pårørende m.v. til de tilfangetagne eller internerede får besked om disses skæbne. Selvom det officielle nationale oplysningskontor først kræves etableret ved en væbnet konflikts indtræden, forudsætter dette imidlertid, at kontoret allerede i fredstid forberedes og så at sige holdes i "nedfrosen" tilstand, således at det hurtigst muligt, i tilfælde af væbnet konflikt/besættelse, kan træde i egentlig funktion.

Med udgangspunkt i det som bilag 5 optrykte, af Røde Kors i Danmark udarbejdede notat har udvalget drøftet dels placeringen af opgaven med at forberede – og i givet fald – drive informationskontoret, dels omfanget og finansieringen af de forskellige forberedelsesskridt.

Hvad angår det første spørgsmål, er en løsningsmodel, hvorefter det nationale Røde Kors selskab overdrages opgaven med at forberede og under en væbnet konflikt administrere det nationale oplysningskontor, anvendt af bl.a. Norge, Sverige, Holland og Forbundsrepublikken Tyskland.

Hvad angår det andet spørgsmål, forudsætter de konkrete forberedelsesforanstaltninger til etablering af et nationalt dansk oplysningskontor udgifter af en størrelsesorden på 150.000 kr. som en engangsudgift og derefter 50.000 kr. årligt for uddannelse af personale, deltagelse i internationale seminarer om Genève-konventionernes og Tillægsprotokollernes indhold og funktion.

Røde Kors i Danmark har i udvalget givet udtryk for, at man meget ville værdsætte, om udvalget kunne anbefale og regeringen tiltræde, at der i forbindelse med finansieringen af oplysningskontoret tillige – som en slags påskønnelse af Røde Kors i Danmarks beredvillighed til at påtage sig opgaven med at holde et funktionsdygtigt oplysningskontor konstant forberedt – ydedes selskabet et årligt tilskud til dets deltagelse i eftersøgningsarbejdet i fredstid, som koster Røde Kors i Danmark ca. 300.000 kr. om året, og som udgør en vigtig del af Røde Kors i Danmarks humanitære arbejde. Det er i den forbindelse oplyst, at Svensk Røde Kors modtager 340.000 kr. til dette arbejde.

Resultatet af udvalgets drøftelser er blevet, at man er indstillet på at anbefale over for regeringen, at de to spørgsmål, der er forbundet med forberedelsen af informationskontoret, gøres til genstand for en positiv behandling, herunder forelæggelse for Folketingets finansudvalg af et aktstykke vedrørende finansieringen.

6. Rådgivningsspørgsmål

Udvalget har udtalt sig i en række forespørgsler om humanitær folkeret under væbnede konflikter, bl.a. vedrørende Civilforsvarsstyrelsens udkast til cirkulære om CF-mæssig afmærkning m.v., civile myndigheders stilling under krig og besættelse og misbrug af Røde Kors-mærket.

7. Delberetningens 5 bilag

Bilag 1. Fortegnelse over medlemmer af Regeringens Røde Kors Udvalg. Der henvises til oversigten over udvalgets aktuelle sammensætning januar 2017.

Bilag 2. Redegørelse for tekstsamling om humanitær folkeret under væbnede konflikter. Der henvises til

rapportens kapitel om tekstsamlingerne om humanitær folkeret, dels den første, som blev udgivet i 1985, dels den opdaterede tekstsamling, som blev udgivet i 2004.

Bilag 3. Fælles indledning til sektorhåndbøgerne. Her henvises til indledningen til tekstsamlingen om humanitær folkeret udgivet i 1985. Denne indledning er optrykt som bilag 4 til rapportens kapitel om tekstsamlingerne om humanitær folkeret.

Bilag 4. Redegørelse for Røde Kors i Danmarks informationsvirksomhed og -materiale. Der henvises til rapportens kapitel om Røde Kors-selskabers særlige mandat til at arbejde med den humanitære folkeret.

Bilag 5. Røde Kors i Danmarks notat om nationale oplysningskontorer og Røde Kors' informations- og eftersøgningstjeneste. Der henvises til delberetningens omtale af denne sag samt til nærværende rapports afsnit 6.e.

BILAG 7

Anden delberetning fra Regeringens Røde Kors-Udvalg

”Udenrigsministeriet, den 1. december 1999

INDLEDNING

I januar 1984 udsendte Regeringens Røde Kors-Udvalg en første delberetning om udvalgets virksomhed fra det konstituerende møde den 30. august 1982 til udgangen af 1983.

Regeringens Røde Kors-Udvalg blev nedsat i 1982 i forbindelse med Danmarks ratifikation af de to Tillægsprotokoller af 8. juni 1977 til Genève-konventionerne af 1949 om beskyttelse af krigens ofre. Udvalgets kommissorium er at klarlægge behovet for gennemførelse af administrative foranstaltninger til sikring af en løbende opfyldelse af protokollerne og Genève-konventionerne særlig for så vidt angår uddannelses- og oplysningsvirksomhed og at koordinere indholdet og gennemførelsen af sådanne foranstaltninger. Herudover fungerer udvalget tillige som rådgivningsorgan for regeringen i spørgsmål om fortolkningen og anvendelsen af de humanitære folkeretlige regler gældende under væbnede konflikter.

En fortegnelse over udvalgets medlemmer er optrykt som bilag 1.

Ideen med at etablere et sådant udvalg, der løbende kan holde øje med Danmarks efterlevelse af den humanitære folkeret og fremkomme med forslag til eventuelle forbedringer, er regeringens egen og skyldes således ikke noget krav herom indeholdt i konventionerne eller Tillægsprotokollerne. Ideen har spredt sig, og der har gennem de seneste år været afholdt seminarer inden for Røde Kors om betydningen af sådanne nationale komiteer til fremme af respekten for den humanitære folkeret.

Mens det i udvalgets første leveår fandtes naturligt at udarbejde en delberetning om udvalgets nedsættelse, funktion og grundlæggende arbejdsopgaver, har der siden 1984 ikke vist sig noget større behov for at udsende delberetninger om udvalgets virksomhed. Udvalget fungerer i det væsentlige som et tværfagligt samlingspunkt til drøftelse, koordinering eller blot orientering om de berørte ministeriers, styrelser og Røde Kors i Danmarks aktiviteter inden for den humanitære folkeret. Hovedvægten i udvalgets arbejde har været og er fortsat at bidrage til en kontinuerlig udbredelse af kendskabet til den humanitære folkeret i Danmark. Udarbejdelse af tekstsamlinger, håndbøger og andre publikationer er således en væsentlig opgave for udvalget, men som det har vist sig også en langsommelig proces.

Udvalget afholder normalt to møder årligt – forår og efterår. I alt er der pr. 1. august 1999 afholdt 28. møder i udvalget. Foruden de formelt indkaldte møder udveksles der til stadighed skriftlige informationer mellem udvalgets medlemmer.

Aktivitetsniveauet i udvalget må ses i forhold til, at Danmark indtil Kosovo-konflikten i foråret 1999 ikke har været involveret i en international væbnet konflikt med andre stater. Det er denne situation, udvalget skal forholde sig til, og de ansvarlige ministerier og styrelser må nødvendigvis anlægge en ”cost-benefit” synsvinkel på de foranstaltninger, det vil være rimeligt at iværksætte allerede i fredstid.

Siden Berlinmurens fald i 1989 er udsigterne til, at Danmark inddrages som part i en international væbnet konflikt i Genève-konventionernes forstand svækket i meget betydelig grad. Til gengæld har det interna-

tionale samfund gennem FN og med aktiv dansk deltagelse engageret sig i løsningen af nogle af de mange væbnede konflikter, som har set dagens lys efter ophøret af den kolde krig. Selvom danske styrker normalt ikke deltager i sådanne konflikter som kombattanter, er der klart behov for, at det internationale personel har et godt kendskab til den humanitære folkeret gældende for væbnede konflikter. FN's generalsekretær har med virkning fra d. 12. august 1999 – 50-årsdagen for Genève-konventionernes vedtagelse – udsendt et regulativ om FN-styrkers overholdelse af den humanitære folkeret (optrykt som bilag 2). Som det vil fremgå af denne beretning, er informationsniveauet vedrørende den humanitære folkeret højt, især hvad angår uddannelse og oplysning inden for Forsvaret.

I det følgende gives en oversigt over udvalgets hidtidige og igangværende arbejde.

OVERSIGT OVER UDVALGETS ARBEJDE

1. Tekstsamling

I 1885 udsendte udvalget en omfattende tekstsamling om humanitær folkeret under væbnede konflikter. Tekstsamlingen blev trykt i 5.000 eksemplarer, hvoraf 1.500 blev stillet til rådighed for Direktoratet for Statens Indkøb, i dag Statens Informationskontor, med henblik på videresalg. Der resterer ca. 500 eksemplarer af tekstsamlingen.

En revideret oversigt over de stater, der pr. 1. januar 1999 er deltagere i de fire Genève-konventioner og de to Tillægsprotokoller er optrykt som bilag 3. Der henvises desuden til ICRC's web-site: <http://www.icrc.org>

2. Sektorhåndbøger

Som et supplement til tekstsamlingen har Beredskabsstyrelsen i foråret 1999 udsendt publikationen "Sundhedspersonalets rettigheder og pligter under væbnede konflikter."

En manual om det militære forsvarspersonel er fortsat på tegnebrættet.

3. Informationsspredning

I bilag 4 er optrykt en oversigt over de publikationer og pjecer, som gennem årene er udarbejdet og distribueret af de berørte ministerier, styrelser og Røde Kors i Danmark.

4. Juridiske rådgivere i forsvaret

Indførelsen af rådgivere i humanitær folkeret på forskellige niveauer i Forsvaret, jf. Tillægsprotokol I, artikel 82, har været et af udvalgets højt prioriterede emner. En realisering af dette projekt fandt sted i 1994 og repræsenterer en væsentlig foranstaltning til sikring af Danmarks opfyldelse i en given situation af de humanitære folkeretlige regler under væbnede konflikter. Rådgiverordningen er nærmere beskrevet i bilag 5. En oversigt over udsendte militære juridiske rådgivere i perioden 1997-99 er indeholdt i bilag 6.

Manual om krigens folkeret til brug for militære juridiske rådgivere er under udarbejdelse.

5. Forsvarets generelle uddannelse i krigens folkeret

Samtidig med etableringen af den militære juridiske rådgiverordning blev det besluttet at styrke og intensivere undervisningen af forsvarets personel i krigens folkeret. Forsvarskommandoen udsendte derfor i november 1995 et direktiv til sine underliggende myndigheder vedrørende den generelle fredstidsuddannelse i krigens folkeret (FKODIR PS.180-0.NOV 1995).

I overensstemmelse med direktivet modtager alt militært personel i Forsvaret en grundlæggende undervisning i krigens folkeretsvarende til det niveau, de befinder sig på.

Direktivet fastslår, at undervisningen i krigens folkeret er en fortsat proces, samt at krigens folkeret er en del af Forsvarets samlede virke. Krigens folkeret skal således ses som en integreret del af Forsvarets uddannelses- og øvelsesvirksomhed, og ikke som et isoleret emne.

6. Identitetskort for journalister

I 1989 tog udvalget spørgsmålet op om udstedelse af identitetskort til journalister, der i embeds medfør er beskæftiget i farlige hverv, jf. artikel 79, stk. 3, i Tillægsprotokol I med annex 2.

I 1991 blev dette projekt realiseret, og der er siden gennem Udenrigsministeriet udstedt 161 identitetskort, som dækker aviser, fagblade, tidsskrifter og TV. Kortet udstedes efter ansøgning i forbindelse med en konkret mission. Udenrigsministeriet har modtaget flere tilbagemeldinger om kortets positive funktion.

7. Informationskontor for krigsfanger og civile internerede m.fl. i tilfælde af væbnet konflikt

Dette projekt har været drøftet siden udvalgets oprettelse, men strandede i første omgang på finansieringsspørgsmålet og senere på spørgsmålet om udarbejdelse af en særskilt lov om Røde Kors i Danmark, hvori det var tanken, at informationskontorets oprettelse og funktion nærmere skulle reguleres. Den endelige vurdering kunne imidlertid ikke godtgøre nødvendigheden af en sådan lov, og det samlede projekt blev herefter nedprioriteret ved udgangen af 1988.

8. Rådgivningsspørgsmål

Udvalget har i de forløbne år siden udsendelsen af den første delberetning fået forelagt spørgsmål:

- om fortolkningen af civile gejstliges status i henhold til Tillægsprotokollerne
- om placering af privathospitaler set i forhold til eksisterende militære mål
- om forpligtelsen til at bemane køretøjer, der udskrives til militær brug
- samt om forståelsen af artikel 41, jf. artikel 25, i den første Genève-konvention vedrørende kendemærket for medlemmer af de væbnede styrker, der i påkommende tilfælde anvendes som sygepassere, sygeplejersker eller frivillige sygebærere
- om beskyttelsen af Røde Kors-mærket.

Spørgsmålenes drøftelse i udvalget har herefter dannet grundlag for den kompetente ressortmyndigheds besvarelse.

9. Anbefalinger fra Røde Kors i Danmarks Folkeretsudvalg

I 1997 udsendte et folkeretsudvalg under Røde Kors i Danmark en rapport om humanitær folkeret i Danmark. Rapporten indeholder dels et historisk rids af den humanitære folkeret, dels en nærmere gennemgang af staternes opfyldelse heraf med særligt henblik på Danmarks situation. Rapporten munder ud i en række anbefalinger om mulige forbedringer af Danmarks opfyldelse af den humanitære folkeret. Anbefalingerne er optrykt som bilag 7.

Folkeretsudvalgets rapport og anbefalinger udgør en fortrinlig inspirationskilde for arbejdet i udvalget, hvor anbefalingerne har været genstand for en foreløbig drøftelse og vurdering. I sidste instans er det imidlertid de enkelte ministerier og styrelses ansvar at sikre den fornødne opfyldelse af de humanitære folkeretlige forpligtelser, der påhviler Danmark under væbnede konflikter, hvori den danske stat er part.

Om delberetningens bilag:

Bilag 1 med udvalgets sammensætning pr. 1. december 1999. Medtages ikke, og der henvises til denne rapports bilag om udvalgets sammensætning.

Bilag 2 med FN's generalsekretærs direktiv af 6. august 1999 om FN-enheder og krigens folkeret. Medtages ikke, og der henvises til Tekstsamling om Humanitær Folkeret, udgivet af Regeringens Røde Kors-Udvalg i 2004, hvor generalsekretærens direktiv er optrykt som tekst nr. 37

Bilag 3 med oversigt over stater, som deltagere i de fire Genève-konventioner og to – nu tre – Tillægsprotokoller medtages ikke. Der henvises til ICRC's hjemmeside: https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/States.xsp?xp_viewStates=XPages_NORMStatesParties&xp_treatySelected=470

Bilag 4 med fortegnelse over udgivne publikationer medtages ikke.

Bilag 5 og 6 om Forsvarets militærjuridiske rådgiverordning. Fra dette medtages bilagets forord ved daværende forsvarsminister Hans Hækkerup, jf. straks nedenfor, mens der i øvrigt henvises til Forsvarets Auditørkorps hjemmeside således: <http://www.fauk.dk/temaer/folkeret/Pages/default1.aspx>

Forord v/forsvarsminister Hans Hækkerup:

”Forord

I henhold til artikel 82 i Tillægsprotokol I til Genève-konventionerne skal det sikres, at juridiske rådgivere er til rådighed, når det er nødvendigt med henblik på at vejlede militære chefer på et passende niveau vedrørende anvendelsen af krigens folkeret.

Som følge af, at den sikkerhedspolitiske situation i disse år undergår store forandringer, er der opstået nye udfordringer, som kræver det danske forsvars deltagelse på den internationale arena.

Juridiske aspekter berører ikke alene det traditionelle område for væbnede konflikter, men også fredsstøttende operationer.

Det er på denne baggrund, og fordi det er essentielt at tilvejebringe den nødvendige juridiske rådgivning for militære chefer, at det er blevet besluttet at etablere en juridisk rådgiverordning, der ikke alene omfatter væbnede konflikter, men i det hele taget et bredt spektrum af Danmarks internationale opgaver og forpligtelser.

Oktober 1999

Hans Hækkerup
Forsvarsminister”

Bilag 7 med uddrag af Røde Kors i Danmark Folkeretsudvalgs rapport ”HUMANITÆR FOLKERET I DANMARK” omfattende forord ved Røde Kors i Danmarks Præsident og del III. Konklusioner, Resumé og anbefalinger. Her er jf. nedenfor medtaget rapportens anbefalinger. Om rapporten i øvrigt henvises til denne rapports afsnit om Folkeretsudvalgets rapport.

”På baggrund af rapportens undersøgelser anbefales følgende:

Ad i) Regeringens Røde Kors-Udvalg

- Folketing og regering styrker Regeringens Røde Kors-Udvalg. Udvalgets virksomhed bør reguleres ved lov, og udvalget bør sikres de fornødne ressourcer. Lovgrundlaget bør udvalgets initiativret og opgaver specificeres, herunder en forpligtelse til at afgive en årlig beretning til Folketinget.
- Røde Kors i Danmark forstærker indsatsen i Regeringens Røde Kors-Udvalg og afsætter yderligere ressourcer hertil.

Ad ii) Retsforfølgning af krigsforbrydere

- Det gennem en revision af lovgivningen fastslås, at kun objektive hensyn må inddrages ved afgørelsen om tiltalerejsning i sager vedrørende krænkelser af den humanitære folkeret.
- Der gennemføres en undersøgelse af mulighederne for en mere effektiv retsforfølgning i Danmark af krænkelser af den humanitære folkeret.
- Der iværksættes en undersøgelse af retsstillingen for udsendt militært personel for eksempel i FN- eller NATO-regi.
- Det ved en præcisering af den militære straffelovs § 9 fastslås, at underordnede bærer et selvstændigt straffeansvar for handlinger begået for at efterleve en ordre, som krænker den humanitære folkeret.

Ad iii) Kombattantbegrebet

- Den humanitærretlige status for personer og grupper inden for totalforsvaret klarlægges.
- Der i lov om forsvarets personel tilføjes en bestemmelse om, at personer under 18 år ikke må rekrutteres og uddannes med henblik på deltagelse i militære opgaver eller væbnede konflikter.

Ad iv) Beskyttelse af civilbefolkningen

- De nødvendige forberedelser til oprettelsen af et nationalt oplysningskontor i Røde Kors i Danmark iværksættes.
- Der markeres sikkerhedszoner ved markering på forsvarets operationskort.
- Der vedtages særskilt lovgivning for anvendelsen og beskyttelsen af Røde Kors-mærket.

Ad v) Metoder og midler i krigsførelsen

- Der etableres en obligatorisk og gennemsigtig procedure, eventuelt i forbindelse med en rammelovgivning, til vurdering af nye og eksisterende våbens forenelighed med kravene i den humanitære folkeret, herunder medicinske hensyn.
- Forbuddet mod anti-personelminer får en bindende og entydig udformning.
- Der fortsat løbende foretages undersøgelser af de projektiler, der anvendes i det danske forsvar, med henblik på en kortlægning af deres eventuelle fragmenterende virkning, og at resultaterne skal gøres offentligt tilgængelige.
- Danmark arbejder for oprettelsen af et internationalt våbeninspektionsagentur, der håndterer såvel eksisterende som kommende forbud mod og restriktioner i anvendelse, produktion, oplagring og overførsel af konventionelle og andre våben, som ikke er omfattet af gældende internationale overvågningsmekanismer.
- Danmark ratificerer Konventionen om beskyttelse af kulturel ejendom under væbnet konflikt.

Ad vi) Udbredelse af kendskabet til humanitær folkeret

- Undervisning i humanitær folkeret gøres obligatorisk på folkeskolens 8-10. klassetrin samt på gymnasie- og HF-niveau.

- Der tilbydes undervisning i humanitær folkeret på jura- og medicinstudiet samt journalisthøjskolen.
- Udbredelsen af kendskabet til humanitær folkeret til sanitetspersonel prioriteres fortsat højt.
- Forsvaret opprioriterer undervisningen i den humanitære folkeret, som tillige integreres i alle relevante regelsæt og i militære øvelser. Udarbejdelsen af en militærmanual og tidssvarende undervisningsmaterialer og -metoder bør fortsat prioriteres højt.
- Det danske forsvar indfører efteruddannelse i humanitær folkeret for personel i ledende funktioner.
- Depositaren og ICRC underrettes om den eksisterende gruppe af kvalificeret personel.
- Oprettes et center for humanitær folkeret med opgaver inden for dokumentation, forskning, undervisning og internationalt samarbejde.”

BILAG 8

Oversigt over anvendt arkivmateriale, kilder, metode og faglitteratur

Arkivmateriale

Udenrigsministeriets arkivmateriale vedrørende Regeringens Røde Kors Udvalg og diplomatkonferencen 1974-77, som vedtog de to Tillægsprotokoller af 1977 og Folketingets behandling af B 24 og B 25 i 1982 om ratifikation af FN's Våbenkonvention af 1980 og de to Tillægsprotokoller af 1977 beroede som papirmateriale i Rigsarkivet og Udenrigsministeriet. Det var et omfattende materiale, hvoraf det fremgik, at Regeringens Røde Kors Udvalg var en del af ministeriets samlede opgavevaretagelse vedrørende den humanitære folkeret. Materialet var meget forskelligt og opdelt i tre dele:

- Materiale, som er mere end 40 år gammelt, d.v.s. fra før 1977, og derfor iht. arkivloven frit tilgængeligt,
- 20 – 40 år gammelt materiale, d.v.s. perioden 1977-1997, som er undergivet arkivloven. En del af materialet om FN's Våbenkonvention var belagt med NATO-fortrolighed og ville kun kunne frigives efter høring i NATO. Det blev derfor nødvendigt at se bort fra dette materiale i undersøgelsen, uanset at FN's Våbenkonvention er en del af den humanitære folkeret og er en del af RRKU's område.
- Materiale, som er mindre end 20 år gammelt, d.v.s. fra 1997 og frem til 2017, som er undergivet offentlighedsloven. Her stillede Udenrigsministeriet aktlister til rådighed og på disse kunne afkrydses de akter, som ønskedes aktindsigt i. Der blev sat kryds ved alle akter vedrørende møder i Regeringens Røde Kors Udvalg. Disse blev så kopieret af Udenrigsministeriet og stillet til rådighed for forfatteren.

Røde Kors i Danmark stillede organisationens arkivmateriale til rådighed for arbejdet med rapporten. Vedrørende de konkrete møder i Regeringens Røde Kors Udvalg var Røde Kors' materiale parallelt til Udenrigsministeriets materiale. Fra 2001 er Røde Kors i Danmark arkivmaterialet ikke særlig systematiseret.

Metode og anvendelsen af kilder/noter

Rapportens fokus er opsummering af resultaterne af arbejdet i Regeringens Røde Kors Udvalg mere end processer og effekt af resultaterne. Det har betydet, at der ikke i rapporten som fx i videnskabelige artikler er et omfattende noteapparat indeholdende henvisninger til konkrete møder i RRKU, henvisning til mødereferater m.v. Et noteapparat ville efter forfatterens vurdering have gjort rapporten uoverskuelig, idet noterne formentlig ville have fyldt mere end substankteksten. I stedet er som bilag medtaget uddrag af visse tekster, som er udgivet i regi af RRKU jf. rapportens bilag 3 – 6. Derudover er særligt vigtige tekster, begivenheder m.v. angivet som kilde i rapportens substanktekst.

Samlet set var arbejdet med at fremskaffe og gennemgå relevante arkivalier betydeligt større end forudsat af rapportens forfatter, men så meget desto mere lærende. På grundlag af arkivmaterialet har det været muligt at løse den stillede opgave på et niveau, som forhåbentlig dels generelt er af interesse for alle, som her i landet er involveret i arbejdet med den humanitære folkeret, dels konkret for Regeringens Røde Kors Udvalg og dets medlemmer.

Dansksproget faglitteratur om den humanitære folkeret

Ved udarbejdelsen af rapporten har forfatteren draget nytte af følgende publikationer, som alle har forbindelse til Regeringens Røde Kors Udvalg (i kronologisk rækkefølge):

- Humanitær Folkeret under væbnede konflikter. Udenrigsministeriet, Orientering fra Retsafdelingen, januar 1975, R.I. j.nr. 6.B.36.g. Dette er formentlig den første dansksprogede publikation om den humanitære folkeret.

- Forslag til Folketingsbeslutning om ratifikation af de to Tillægsprotokoller af 1977 (B25/1982) og af FN's Våbenkonvention af 1980 (B24/1982), som begge blev vedtaget af Folketinget den 2. april 1982. Bemærkningerne til de to beslutningsforslag er detaljerede og informative.
- Første delberetning fra Regeringens Røde Kors Udvalg. Udenrigsministeriet, januar 1984.
- Menneskerettigheder under væbnede konflikter – folkerettens regler om beskyttelse af ofre for væbnede konflikter, Røde Kors i Danmark og Jurist- og Økonomforbundets Forlag, oktober 1984.
- Tekstsamling om humanitær folkeret under væbnede konflikter, Regeringens Røde Kors Udvalg. Udenrigsministeriet, København 1985. En stor del af teksten i indledningen til tekstsamlingen er taget fra den overfor omtalte Orientering fra Udenrigsministeriet.
- Et internationalt og nationalt forbud mod anti-personel landminer, Folkeretsudvalget og Røde Kors i Danmark, oktober 1995.
- Konflikternes verden, årbog med dokumentation og oplysning om beskyttelse af ofre for væbnede konflikter og kriser i verden, redaktør Christian Thune, Nyt Nordisk Forlag Arnold Busk. Udkom kun i årene 1984, 1985, 1986 og 1987.
- Humanitær Folkeret i Danmark, Folkeretsudvalget og Røde Kors i Danmark, maj 1997. Bogen (125 sider) med anbefalinger blev behandlet af Regeringens Røde Kors Udvalg.
- Anden delberetning fra Regeringens Røde Kors Udvalg. Udenrigsministeriet, december 1999.
- Tekstsamling om humanitær folkeret under væbnede konflikter, Regeringens Røde Kors Udvalg, juni 2004.
- Den humanitære folkeret og Danmark, Røde Kors i Danmark og Røde Kors i Danmark folkeretsudvalg, København 2006. Regeringens Røde Kors Udvalg havde manuskriptet (280 sider) til gennemsyn. Kommentarer blev behandlet bilateralt mellem udvalgets medlemmer og Røde Kors i Danmark. Regeringens Røde Kors Udvalg omtales særskilt i bogen.
- Krigens regler – under pres. En undervisningsbog til historie og samfundsfag, Røde Kors i Danmark, juli 2008.
- Den humanitære folkeret og Danmark, Røde Kors i Danmark, København december 2009. En opdateret udgave af 2006-udgaven omtalt ovenfor. Også i denne er Regeringens Røde Kors Udvalg omtalt særskilt.
- Den humanitære folkeret og Danmark, Røde Kors i Danmark og Jurist- og Økonomforbundets Forlag, september 2015. En opdateret og revideret udgave af 2009-bogen omtalt ovenfor, nu på 350 sider, og den indeholder bl.a. et udbygget afsnit om opfyldelse af den humanitære folkeret, herunder om Regeringens Røde Kors Udvalg og om de internationale Røde Kors-konferencer.
- Militærmanual om folkeret for danske væbnede styrker i internationale militære operationer, Forsvarsministeriet, Værnsfælles Forsvarskommando, september 2016.

Derudover eksisterer der i Danmark nu mange udgivelser omhandlende den humanitære folkeret. Nævnes kan fx:

- Terrorbekæmpelse og menneskeret v/Peter Vedel Kessing, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2009.
- Krigens Folkeret og væbnet international terrorbekæmpelse v/Anders Henriksen, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2010.
- Robust Mandat – juridiske udfordringer ved danske militære missioner i det 21. århundrede v/Peter Vedel Kessing og Andreas Laursen, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2016. I bogen (490 sider) giver 15 bidragydere deres kvalificerede juridiske bud på, hvad det er for retlige udfordringer, som "det danske forsvar og de danske politikere – i det mindste indledningsvist – har stået forholdsvis uforberedt overfor" ved danske militære indsatser rundt omkring i verden, jf. bogens introduktion.
- Genèvekonventionerne af 1949 og Tillægsprotokollerne af 1977 og 2005 kan læses på Røde Kors i Danmarks hjemmeside via dette link: <https://www.rodekors.dk/det-goer-vi/krigens-regler/krigens-regler-faq/geneve-konventionerne>.

