

# HØRINGSSVAR

7. marts 2016

Til:

Sendt pr- email til fmn@fmn.dk



## Høringssvar til udkast til Dansk Militærmanual om folkeret i internationale militære operationer

Forsvarsministeriet har i brev af 20. januar 2016 anmodet Røde Kors om eventuelle bemærkninger til udkast til Dansk Militærmanual om folkeret i internationale militære operationer.

### Generelle anbefalinger

Røde Kors har siden 1997 arbejdet for, at Danmark skulle have en militærmanual. Vi hilste derfor initiativet meget velkomment med Forsvarsforliget for 2010-14, og vi finder det meget positivt, at manualen nu snart realiseres i praksis. Røde Kors' ønske om en dansk militærmanual bunder i vores mandat i den humanitære folkeret, som i alle væbnede konflikter giver os mulighed for at yde humanitær hjælp til alle konfliktofre samt at arbejde for et højt beskyttelsesniveau. Vores vurdering af Militærmanualen skal først og fremmest ses i dette lys.

Helt overordnet er det Røde Kors' holdning, at når det omhandler en høj beskyttelse af krigens parter og -ofre bør der i en Dansk Militærmanual lægges et højere niveau for beskyttelse af krigens ofre, end tilfældet er i det udsendte udkast. Vi anerkender, at opgaven med at beskrive de regler, der gælder for Danmarks deltagelse i væbnede konflikter og øvrige militære bidrag i verden, er kompleks, hvilket bogens omfang også vidner om. Vi anerkender også, at der for mange operationsområder er en kompleksitet i operation såvel som regelsæt, der giver mulighed for fortolkning og afvejning mellem humanitære og militære hensyn. Efter vores opfattelse sker denne vægtning for ofte med en overvægt til fordel for de militære hensyn. Andre steder er de konkrete henvisninger så overordnede, at de er svært at operationalisere.

Således finder vi, at det i manualen klart skal beskrives, at de humanitære principper i alle henseender er overordnede de militære som forudsætning for, hvorfor såvel den humanitære folkeret som menneskerettighederne er blevet til.

Endvidere er det efter vores opfattelse en mangel, at Danmark åbenbart ikke har en såkaldt artikel 36-procedure, som skal sikre, at Danmark ikke anskaffer våben eller vælger metoder eller midler i krigsførelse, som er i strid med den humanitære folkeret.

Særligt om internerede og tilbageholdte i ikke-internationale væbnede konflikter er der behov for, at manualen bliver mere klar, dels for at sikre mod vilkårlig tilbageholdelse og dels for i alle situationer at forebygge tortur og anden form for umenneskelig, nedværdigende og ydmygende behandling. Og

det skal også mere klart for denne gruppe garanteres, at de har kontakt til omverdenen og kan modtage hjælp og beskyttelse fx fra Røde Kors.

Endelig vil vi gerne fremhæve, at vi mener, at militærmanualen mere detaljeret bør beskrive nødvendigheden af særlige forsigtighedsforanstaltninger ved bombing med luftleverede bomber i områder med bymæssig bebyggelse. Dette skal ses i lyset af, at flere væbnede konflikter i stigende grad foregår i urbane områder samt de konkrete danske bidrag til internationale koalitioner i de senere år i kombination med de voldsomme humanitære konsekvenser, som denne type våben kan have.

På de følgende sider redegør vi for vores uddybende og detaljerede forudsætninger og bemærkninger til militærmanualen. Disse bemærkninger koncentrerer sig til de områder af manualudkastet, som er dækket af Røde Kors' mandat til at beskytte og hjælpe ofre for væbnede konflikter og kriser.

I forlængelse af militærmanualens færdiggørelse er det afgørende at sikre effektiv implementering og efterlevelse. Foruden et højt beskyttelsesmiljø skal militærmanualen stå sin prøve i sin anvendelse i militære operationer. Vi anbefaler således, at militærmanualens implementering evalueres. Denne evaluering bør både ske i forhold til om, den juridiske ramme giver effektiv implementering af den nye danske militærmanual. Men evalueringen bør ske ved konkret at måle danske soldaters viden om den humanitære folkeret. Selv om militærmanualen er på et niveau, hvor den skal danne grundlag for udformningen af missionsspecifikke direktiver, jf. figur 2.1 på side 9, hvorfor den enkelte soldat ikke kan forventes at kende til dens indhold, må den ultimative prøve uagtet være at øge danske soldaters kendskab til folkeretten og de øvrige regler i operationer. Sådanne undersøgelser er gennemført i Norge.

Endvidere bør der tages initiativ til oprette et permanent monitorerings- og rådgivningsorgan eller en mekanisme, som kan bistå forsvaret og regeringen med at overvåge og sikre, at Danmark lever op til folke- og menneskeretlige forpligtelser under internationale militære operationer.

Vi står til rådighed for besvarelse af spørgsmål og uddybende kommentarer, som også kan rettes til chefrådgiver Preben Søgaard Hansen ([prhan@rodekors.dk](mailto:prhan@rodekors.dk), mobil: 2062 0206) og public affairs rådgiver Kirsten Marie Kristensen ([kikri@rodekors.dk](mailto:kikri@rodekors.dk), mobil: 2396 9192)

Med venlig hilsen



Anders Ladekarl

## Uddybende kommentarer: Indledning

Allerede i 1997 fremkom Røde Kors med begrundet forslag om at producere en Dansk Militærmanual i publikationen: Rapport – Humanitær folkeret i Danmark. Rapportens anbefaling blev behandlet i Regeringens Røde Kors Udvalg (RRKU), men anbefalingen blev ikke fulgt op af udvalgets medlemmer. Røde Kors genfremsatte forslaget om en Dansk Militærmanual til Forsvarskommissionen, som imidlertid ikke havde forslaget med i kommissionens beretning af 2008. Efter avisdebat, informationer til Folketingets Forsvarsudvalg og dialog med skiftende Forsvarsministre kunne Røde Kors imidlertid med tilfredshed konstatere, at spørgsmålet om en Dansk Militærmanual blev taget med i drøftelserne om Forsvarsforliget 2010-2014, hvori det blev konkluderet, at der skulle udarbejdes en dansk militærmanual.

Røde Kors, herunder Den internationale Røde Kors Komité i Genève (ICRC) har i perioden for udarbejdelsen af udkast til en Dansk Militærmanual stillet sig til rådighed for forsvarets Projekt Militærmanual. I denne forbindelse skal særligt nævnes det fælles åbne symposium, som Projekt Militærmanual og Røde Kors afholdt på Røde Kors landskontor den 20. januar 2014, hvor Røde Kors bl.a. beskrev organisationens forventninger til en kommende Dansk Militærmanual. På møde med forsvarsministeren 10. marts 2014 fik Røde Kors lejlighed til at konkretisere forventningerne overfor ministeren således:

1. Udkast til en Dansk Militærmanual har været genstand for en offentlig høring før det afleveres til Forsvarsministeren.
2. Indholdet af en Dansk Militærmanual bliver af en sådan kvalitet, at der ikke er tvivl om, at den er det officielle danske normative grundlag.
3. Beskyttelsesniveauet i en Dansk Militærmanual fastsættes højere end det normative grundlag for ikke-internationale væbnede konflikter, som er fastsat i Genève-konventionernes fælles artikel 3 og i konventionernes Tillægsprotokol II.
4. En Dansk Militærmanual opdateres løbende i takt med vedtagelsen af ny folkeret, national implementering og anvendelse.
5. En Dansk Militærmanual får en fast myndighedstilknytning, som har ansvaret for løbende opdatering af og dokumentation for manualens anvendelse.
6. En Dansk Militærmanual integreres i Forsvarets planer m.v. for al oplysnings-, uddannelses- og øvelsesaktivitet.
7. Militærmanualen udgives på engelsk og at der i forbindelse med udgivelsen på engelsk afholdes en international event med præsentation af manualen.

Røde Kors noterer på denne baggrund med tilfredshed, dels at udkast til en Dansk Militærmanual nu er sendt i offentlig høring, dels at den godkendte manual forventes oversat til engelsk og udbredt internationalt jf. forsvarsministeriets høringsbrev og regeringens *pledge* til Den 32. internationale Røde Kors konference (IC 32), som er optrykt i bilag 1 til dette brev.

Vores bemærkninger nedenfor til udkast til en Dansk Militærmanual tager jævnfør de ovenfor nævnte punkter 2 og 3 afsæt i vores ønske om, at indholdet af en Dansk Militærmanual bliver af en sådan kvalitet, at:

- der ikke er tvivl om, at militærmanualen er det officielle danske normative grundlag,
- ambitionen for beskyttelsen i konkrete indsatser i internationale væbnede konflikter er højere end niveauet fastlagt i den humanitære folkeret og
- beskyttelsesniveauet i ikke-internationale væbnede konflikter fastsættes højere end det normative grundlag, som er fastsat i Genève-konventionernes fælles artikel 3 og i konventionernes Tillægsprotokol II.

Endvidere koncentrerer bemærkningerne til de områder af manualudkastet, som er dækket af Røde Kors mandat til at beskytte og hjælpe ofre for væbnede konflikter og kriser. Dette mandat er beskrevet i den humanitære folkeret samt i artikel 2 og 3 i de internationale vedtægter for Røde Kors bevægelsen, som blev vedtaget på Den 25. internationale Røde Kors Konference (IC 25) i 1986 med bl.a. Danmarks deltagelse og tilslutning. Vedtægterne kan læses i dette link:

<https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/statutes-en-a5.pdf>

## Kapitel 1. Indledning

### Den folkeretlige referenceramme

I indledningen til udkast til en Dansk Militærmanual fortælles om baggrunden for manualens tilblivelse og den folkeretlige referenceramme. Vedrørende den folkeretlige referenceramme foreslår vi, at der i indledningen inkluderes en henvisning til FN's Pagt. Det overordnede mål for Danmark, som for alle andre medlemmer af FN samt for FN som organisation, er fremme af den mellemfolkelige fred og sikkerhed indenfor rammerne af FN's Pagt og at konflikter bedst løses med fredelige, ikke-militære midler. Løsningen af konflikter med militære midler er og skal utvetydigt fremstå som den helt klare undtagelse, ikke mindst og måske især på grund af *krigens* menneskelige omkostninger. Men brug af militære bidrag uden for Danmarks grænser vil altid være ekstraordinær hvad enten det er involvering i en væbnet konflikt, en fredsstøttende indsats, piratbekæmpelse eller indsættelse i ekstraordinære situationer i øvrigt som fx bekæmpelse af sundhedsepidemier. Til brugerne af manualen kunne budskabet være, at i sidste instans gælder det for alle indsatser, at det er den mellemfolkelige fred og sikkerhed, som er målet. Dette ville samtidig være en forbindelse til manualens kapitel 2 om Den internationale militære operation og kapitel 3 med overblik over gældende folkeret i missionen, som mere konkret omtaler forskellige FN-mandater for danske militære bidrag.

### Princip om gensidighed

Udviklingen af den humanitære folkeret hviler på princippet om gensidighed. Det er omtalt i en bisætning i afsnit om våbenkonventioner på side 68, men der er tale om et så væsentligt princip, at det anbefales medtaget i indledningen. Parterne enedes om forpligtelserne til at beskytte og hjælpe ofre for væbnede konflikter fordi de binder både "ven og fjende". Dette er også årsagen til, at den humanitære folkerets bestemmelser skal anses som minimumsgarantier, som ofrene og staterne ikke kan give afkald på. Men det er også begrundelsen for, at parterne i væbnede konflikter altid opfordres til at søge et højere niveau for hjælp og beskyttelse end det niveau, som angives i den humanitære folkeret. Dette er ikke mindst vigtigt i lyset af, at mange af reglerne i den humanitære folkeret er formuleret i en tid forskellig fra nutiden.

### Sædvaneret

Det er positivt, at ICRC's sædvaneretsstudie er medtaget i udkast til en Dansk Militærmanual. I indledningen omtales det på side 4 som "internationalt Røde Kors" sædvaneretsstudie, og at studiet er fra 2004. Det korrekte er, at studiet blev offentliggjort af ICRC i 2005, og siden da har ICRC arbejdet videre med studiet bl.a. under hensyntagen til den kritik, som fx USA fremsatte. Studiet er frit tilgængeligt på nettet: <https://www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/home> og det samlede studie opdateres med mellemrum. Den seneste opdatering er fra 2014 og findes på arabisk, kinesisk, engelsk, fransk og russisk. Efter forelæggelse for Regeringens Røde Kors Udvalg er en dansk udgave af reglerne som det vil være forsvarsministeriet bekendt offentliggjort af Røde Kors i Danmark. Dette studie er uden sammenligning den mest autoritative beskrivelse af den humanitære folkerets sædvaneret. Der henvises endvidere til kommentar nedenfor til kapitel 3, afsnit 5.4. Sædvaneret i væbnede konflikter.

### Den tematiske indretning af udkast til en Dansk Militærmanual

Det beskrives i indledningen, at udkast til en Dansk Militærmanual er indrettet tematisk. Dette er en nyttig oplysning, da det hjælper med at forstå, at manualen til forskel fra andre militærmanualer ikke er indrettet folkeretligt efter fx internationale væbnede konflikter (IAC), ikke-internationale væbnede konflikter (NIAC), FN-fredsstøttende operationer og fredstidsoperationer. Men det betyder naturligvis, at der umiddelbart savnes kapitler. Et klassisk kapitel ville således være om kombattanter og krigsfanger. Men vi forstår, at dette er af hensyn til manualens relevans og anvendelighed som håndbog for militære planlægningsstabe på det taktiske og operative niveau, og så må erfaringen vise, om der er behov for ændringer.

## Kapitel 2. Den internationale militære operation

I afsnit 1.1. Kapitlets indhold, [side 7](#), nævnes, at det danske forsvar har "bistået i en række katastrofeindsatser, herunder fx bekæmpelse af Ebola-epidemien i Sierra Leone". Ebola-indsatsen var usædvanlig og bl.a. hjemlet i en UNSC resolution og udgangspunktet er vel også vedrørende katastrofeindsatser i sundheds- og naturkatastrofer, at indsættelse af militære bidrag kun sker i helt ekstraordinære situationer og kun hvor civile indsatser ikke rækker til. Dette kunne reflekteres i teksten.

Figur 2.1. Processkemaet for indsættelse af Dansk Styrkebidrag, [side 9](#), er meget nyttigt. I figurens internationale spor nævnes EU ikke og begrundelsen er jf. s. 31 Danmarks EU-forsvarsforbehold. Men det er vel ikke udelukket, at den situation kunne opstå, at et dansk militærbidrag kunne være indsat i en konflikt som del af en koalition samtidig med, at der også være et militært EU-bidrag.

På [side 10](#), sidst i afsnit 2.2. Folkeretligt grundlag om mandat omtales "humanitær intervention". Dette uddybes senere i kapitlet på side 16 om begrundet magtanvendelse uden et FN-mandat, hvor årsagen til anvendelse af militære magtmidler er at forhindre massive overgreb på civilbefolkningen. At betegne dette som en *humanitær intervention* er i bedste fald misvisende ligesom der heller ikke findes humanitære krige. Derimod er der tale om en *militær intervention* for at forhindre en humanitær katastrofe. Dette anbefales korrigeret.

I boks 3.1 på [side 18](#) defineres en international væbnet konflikt som "en væbnet konflikt, der finder sted mellem stater". Det anbefales at bruge terminologien i IHL, hvorefter en international væbnet konflikt er en konflikt, som finder sted "mellem to eller flere stater" jf. fælles art. 2 i GK 1949. I afsnit om internationaliserede væbnede konflikter på [side 21](#), første afsnit, omtales situationen, hvor OVG får mulighed for "kombattantprivilegier". Udtrykket "kombattantstatus" kunne også overvejes anvendt.

I afsnit 3.4.1. Hvordan fastslås det i praksis om Danmark er i væbnet konflikt, på [side 27](#), siges det korrekt, at der ikke er nogen formel national eller international mekanisme, der med autoritet kan fastslå, om der foreligger en væbnet konflikt. Som alternativ mulighed henvises der bl.a. til udmeldinger fra ICRC. Det kan måske med fordel omtales i manualen, at ICRC senest ved udbruddet af en væbnet konflikt uden undtagelse altid vil rette henvendelse til alle konfliktens parter. Henvendelsen vil bl.a. indeholde tilbud om ydelse af ICRC's humanitære arbejde i overensstemmelse med ICRC's mandat i IHL og i de internationale statutter for Røde Kors samt gøre konfliktens parter opmærksom på deres forpligtelser i IHL.

## Kapitel 3. Overblik over gældende folkeret i missionen

I afsnit 2.2. Folkeret i militære indsættelser uden for væbnet konflikt, [side 39](#), nævnes, disse kan være meget forskelligartede og at der "også kan være tale om operationer af mere humanitær karakter, herunder støtte til ofre for naturkatastrofer." Her skal blot gentages, hvad tidligere er anført ovenfor som kommentar til indledningens omtale af den folkeretlige ramme, at der som udgangspunkt vil være tale om en ganske ekstraordinær situation, når det er nødvendigt at anvende militære fremfor civile bidrag.

Oversigten i afsnit 4.5 over særligt relevante, grundlæggende menneskerettigheder omtaler i underpunkt 10 på [side 65](#) kvinders beskyttelse. Det anbefales her også at omtale behovet for, at de nævnte retningslinjer også tager sigte på at forebygge enhver form for *sexual and gender based* overgreb.

Omtalen på [side 69](#) af Genèvekonventionernes fælles artikel 3 bør tilføjes en omtale af ICRC, idet bestemmelse udtrykkeligt giver ICRC mandat til at henvende sig til konfliktens parter og ICRC er ikke sjældent den eneste internationale humanitære organisation, som i en NIAC har en af alle accepteret adgang til alle konfliktens parter. Dette gælder også for situationer, hvor Tillægsprotokol II gælder.

Afsnit 5.4. Sædvaneret i væbnede konflikter, [side 72](#), omfatter ICRCs sædvaneretsstudie, temamanualer og andre centrale dokumenter. Det kan ikke betvivles, at alle er relevante værktøjer for en militær planlægningsstab. Men det kan betvivles, om de alle bør være i et afsnit om sædvaneret. Efter Røde Kors opfattelse er ICRCs sædvaneretsstudie og formentlig også San Remo-Manualen om Søkrigsførelse udtryk for gældende sædvaneret. Men dette er ikke tilfældet for de øvrige nævnte dokumenter. I forhold til det tidligere ovenfor om ICRC's sædvaneretsstudie anførte kan tilføjes, at det blev igangsat med mandat i resolution 1, som blev vedtaget på Den 26. internationale Røde Kors Konference (IC 26) i 1995 med bl.a. Danmarks deltagelse og tilslutning.

Afsnit 5.4.3. Andre centrale dokumenter, [side 74](#), omtaler Copenhagen Principles and Guidelines for behandling af tilbageholdte som et konsensusdokument. Det bør noteres, at enighed skabtes i et lukket forum og således, at retningslinjerne er formandens konklusioner. I afsnittet kunne endvidere med rette medtages ICRC's officielle kommentarer til Genèvekonventionerne af 1949 og Tillægsprotokollerne af 1977 og 2005. Disse kommentarer er autoritative. Begrundelsen er, at ICRC var initiativtager til dem alle, udarbejdede oplæg til dem alle, fremlagde dem på den internationale Røde Kors Konferencer forinden de blev gjort til genstand for behandling på diplomatkonferencer og forestod under forhandlingerne på diplomatkonferencerne sekretariatsarbejdet med at formulere de tekster, som de deltagende stater, herunder Danmark, kom frem til. Derfor betegnelsen *autoritative* kommentarer. ICRC er i lige nu i proces med at færdiggøre en opdateret kommentar til disse traktater.

I indledningen til afsnit 6. Missionspecifikke aftaler, [side 76](#), omtales fangeoverdragelsesaftaler jf. note 121. Det kunne nævnes, at i alle forhold vedrørende fanger vil det være sandsynligt, at ICRC har en aftale med modtagerstaten om fangebesøg, hvilket også er omtalt i den aftale, der er henvist til i note 121.

## Kapitel 4. Grundlæggende principper og normer

Det kunne overvejes i dette kapitel, [side 106](#), også at omtale princippet om gensidighed, som er omtalt ovenfor i kommentaren til indledningen til udkastet til en Dansk Militærmanual.

I kapitlet omtales principperne om militær nødvendighed, humanitet, distinktion og proportionalitet i nævnte rækkefølge. Princippet om distinktion betegnes som det måske mest centrale og operative princip i den humanitære folkeret.

Der er efter Røde Kors' opfattelse ikke tvivl om, at princippet om humanitet er det mest centrale og fundamentale princip samt det princip, som de tre andre principper relateres til. Principperne om militær nødvendighed, om distinktion og om proportionalitet skal sikre, at princippet om humanitet efterlevs. Røde Kors foreslår, at dette kommer mere konkret til udtryk og fx således, at princippet nævnes før princippet om militær nødvendighed.

I den konkrete omtale af princippet om humanitet på [side 109](#) nævnes det, at princippet nogle steder omtales som princippet om medmenneskelighed. Det kunne tilføjes, at princippet omtales som *medmenneskelighed* i den danske oversættelse af art. 1, stk. 2, i Tillægsprotokol I. Eventuel forvirring om den danske betegnelse kan opstå derved, at engelsk "humanity" både kan oversættes til *menneskelig*, som kan omfatte alle slags handlinger, samt til *medmenneskelig*, som kan begrænses til beskyttende og hjælpende handlinger.

Det er vigtigt at notere, at princippet om humanitet/medmenneskelighed dækker *alle*, som berøres af den væbnede konflikt. Det er de civile i konfliktens område. Det er kombattanterne. Det er de pårørende til kombattanterne. Det skal også noteres, at princippet om humanitet/medmenneskelighed er gældende i situationer, som ikke er omfattet af den humanitære folkeret.

Sammenfatningen af princippernes betydning i boks 4.1 og figur 4.1 i kapitlets afsnit 6, [side 115](#), bliver på denne baggrund problematisk. Således synes der ikke at være i samklang mellem grundlæggende regler i TP I og teksten i boks 4.1. I boksen står således, at "Civile og civile mål skal beskyttes". I TP I, art. 51, stk. 2, står at "Civilbefolkningen som sådan såvel som individuelle civile må ikke gøres til genstand for angreb". I boksen nævnes, at "Angreb må alene rettes mod militære mål". I TP I, art. 52, stk. 2, vedrørende civile genstande fastslår, at "Angreb skal strengt begrænses til militære mål". I Boksens tredje punktum skrives, at "civile tab er uundgåelige" og er acceptable, såfremt disse tab "ikke betydeligt overstiger den forventede konkrete og direkte militære fordel ved angrebet". I TP I, art. 57 om forsigtighedsforanstaltninger bruges en noget anden formulering, og det er først et stykke nede i bestemmelsen efter opregning af en længere række forsigtighedsforanstaltninger, at tilfældige civile tab kan accepteres i forhold til en konkret eller direkte militær fordel. Udgangspunktet i bestemmelsen er, at et angreb skal annulleres eller afbrydes, hvis der er risiko for tilfældige civile tab. Det kan synes attraktivt i en boks at sammenskrive princippernes betydning og indbyrdes sammenhæng. Dette er efter Røde Kors' opfattelse ikke lykkedes med teksten i boks 4.1. I stedet skal principperne have lov til at stå, så de kan virke som effektive fortolkningsbidrag dels generelt i forhold til forståelsen af den humanitære folkeret, dels konkret i forhold til fortolkning af de enkelte bestemmelser i den humanitære folkeret. Røde Kors foreslår derfor, at boksen fjernes, alternativt omformuleres i overensstemmelse med de ovenfor fremsatte kommentarer<sup>1</sup>.

I afsnit 7. Øvrige forpligtelser, principper og normer, [side 116](#), kunne det med fordel overvejes at tilføje en omtale af den fælles artikel 1 i Genèvekonventionerne og TP I hvorefter "De høje kontraherende parter forpligter sig til under alle forhold at overholde og at drage omsorg for overholdelse" af konventionerne og protokollen. Denne vigtige og vidtgående forpligtelse kunne således have indflydelse på den meldepligt m.v. som omtales i afsnit 7, sidste afsnit.

## Kapitel 5. Introduktion til aktørerne på kamppladsen og deres folkeretlige status

Kapitlet er en introduktion og en række aktører beskrives detaljeret senere i manualudkastet. Vi forstår, at introduktionen bygger på erfaringer fra Danmarks deltagelse i konflikter fra 1999-2015, hvilket konkret nævnes på side 126. Dette tager vi til efterretning, idet erfaringerne ikke på nogen systematisk måde er gjort tilgængelige for offentligheden. Men med tanke på en række aktuelle væbnede konflikter og aktørerne i disse, skal følgende bemærkes:

I figur 5.1, [side 118](#), om aktører på kamppladsen kunne under civile også nævnes *flygtninge og statsløse*, da flygtninge og statsløse er omtalt i TP I, art. 73. Endvidere kunne *Nødhjælpsorganisationer* ændres til nationale og internationale hjælpeorganisationer, da disse forestår både nødhjælpsarbejde, beskyttelsesarbejde og rettighedsbetonede indsatser.

I Boks 5.3., side 124, nævnes, at *Civile må ikke angribes direkte*. Vi er klar over, at manualudkastet flere steder bruger ord som direkte og indirekte. Vi mener ikke dette bidrager til at skabe klarhed. I boks 5.3. foreslår vi derfor, at ordet *direkte* udgår og begrænses til den konstaterende formulering, som også anvendes TP I, at "civile ikke må gøres til genstand for angreb"<sup>2</sup>.

I afsnit 2.7. Andre Personer, nævnes på [side 136](#), meget summarisk, at en række organisationer er tillagt et særligt folkeretligt mandat eller funktion og ved enkelte af disse er der i noter henvist til bestemmelser i den humanitære folkeret. For så vidt angår ICRC foreslår vi, at der i note 47 også nævnes Genève-konventionernes fælles artikel 3 (FA) og TP I, art. 81. Endvidere foreslår vi, at der knyt-

<sup>1</sup> I boks 4.1. nævnes at "civile tab er uundgåelige i væbnede konflikter". Det er målet i enhver væbnet konflikt, at den føres så civile tab undgås. I krigen mellem Argentina og Storbritannien i 1992 om Malvinas/Falklandsøerne lykkedes således det krigens parter at undgå tab af civile, som ikke havde forbindelse til den væbnede konflikt.

<sup>2</sup> Tillægsprotokol I, artikel 51, stk. 2, første punktum.

tes en note til "medlemmer af nationale Røde Kors-afdelinger", og at nationale Røde Kors-afdelinger omtales som nationale Røde Kors-"selskaber", hvilket er det officielle udtryk. I noten kunne henvises til GK I, art. 44, GK II, art. 24, TP I, art 81 og TP II, art. 18. Det er i den forbindelse væsentligt at bemærke, at de nationale Røde Kors-selskaber per definition er anerkendte og i krig såvel som i fredstid kan udføre det arbejde, som er fastlagt i de ovenfor nævnte art. 2 og 3 i de internationale vedtægter for Røde Kors-bevægelsen.

I afsnittet om repræsentanter for internationale organisationer med et særligt mandat på side 137, bør ICRC også nævnes eventuelt med en krydsreference til kapitel 6, afsnit 8, side 183, hvori humanitære organisationer, herunder ICRC, omtales. ICRC er en international organisation, som dels har et folkeretligt mandat, dels er til stede i væbnede konflikter på opfordring af eller efter aftale med alle konfliktens parter, og ofte optræder som mægler i konflikten i spørgsmål om at beskytte og hjælpe ofre for konflikter. ICRC forestår i forlængelsen heraf bl.a. udveksling af fanger, fangebesøg, kontakt mellem fanger og disses pårørende, evakuering af indesluttede civile, nødhjælp til indesluttede civile, og ofte foregår disse aktiviteter i samarbejde med de nationale Røde Kors-selskaber.

## Kapitel 6. Civile

I kapitlets indledning, side 141, nævnes, at der er "meget få" af efterkrigstidens traktater på den humanitære folkerets område, der ikke i et eller andet omfang er drevet af ønsket om at konkretisere og derved øge beskyttelsen af civile individer og civilbefolkningen som sådan. Det er Røde Kors opfattelse, at det gælder alle traktater således at forbeholdet "meget få" kan slettes. Derudover henvises herom til bemærkningerne ovenfor om de grundlæggende principper for den humanitære folkeret.

Øverst på side 149 nævnes, at der bør udvises tilbageholdenhed med at anvende skoler og andre uddannelsesinstitutioner til støtte for danske militære operationer. Dette er positivt og helt i tråd med formodningsregel i TP I, art. 52, stk. 3, hvorefter tvivl om fx en skole anvendes som bidrag til en militær aktion, da skal formodningen være, at den anvendes som skole og derfor ikke gøres til genstand for angreb.

I afsnit 8. Humanitære organisationer, side 183, er der et kort afsnit med overskriften: Særligt om ICRC. Forskellige steder i bemærkningerne ovenfor er omtalt forskellige af ICRC's initiativer før og under væbnede konflikter samt i øvrigt. Det bør nævnes, at ICRC's mandat omfatter en adgang til at tage humanitære initiativer såvel i IAC som i NIAC, og konfliktens parter kan derfor ikke kritisere sådanne initiativer for at være en indblanding i en stats eller konfliktparts indre anliggender. Det kan i den forbindelse henvises til Genèvekonventionernes fælles artikel 3 (FA) og artikel 4, stk. 3, i de internationale vedtægter for Røde Kors bevægelsen. ICRC anvender et unikt emblem som symbol på organisationen, dens ansatte og dens forskellige aktiviteter. Dette emblem er beskyttet i GK I, art. 44, stk. 3. Da ICRC er en fremtrædende og synlig aktør i væbnede konflikter skal man opfordre til, at ICRC's logo vises i teksten. Logoet kan bl.a. ses på ICRC's hjemmeside: [www.icrc.org](http://www.icrc.org). Det bør efter vores opfattelse også nævnes i teksten om ICRC, at ICRC kan og må og i vidt omfang samarbejder med Nationale Røde Kors-selskaber. Endelig bør det nævnes i afsnittet og i Appendiks 1, side 571, at det er ICRC, som varetager opgaverne med det i GK III, art. 123, og i GK IV, art. 140, omtalte Centrale Oplysningskontor for krigsfanger, beskyttede personer og internerede, og at dette arbejde ofte varetages i tæt samarbejde med de nationale Røde Kors-selskaber.

I afsnit 8. Nationale Røde Kors-, Røde Halvmåne-, Røde Løve-, Røde Sol og Røde Krystal-selskaber, side 184, bør der vedrørende omtalen af selskabernes status og arbejde ved siden af krydshenvisningen i en note henvises til TP I, art. 81, stk. 2 og 3, TP II, art. 18, stk. 1 og art. 3 og 4 i de internationale vedtægter for Røde Kors bevægelsen, samt vedrørende selskabernes ret til anvendelse af de beskyttede emblemer til GK I, art. 44, stk. 1, 2 og 4. Det er i denne forbindelse vigtigt også at omtale de i TP I, artikel 81, stk. 3, nævnte "grundlæggende principper for Røde Kors", da disse som nævnt i



artiklen med Danmarks deltagelse og tilslutning blev vedtaget i 1965 af Den 20. internationale Røde Kors Konference (IC 20).

Også på [side 184](#) nævnes der enkelte konkrete eksempler på de aktiviteter, som "involverer civile organisationer i den humanitære folkerets regler". Der er tale om en opregning, som ikke kobles til operative organisationer. Der kunne måske med fordel udarbejdes en sådan kobling ved fx i et appendiks at udarbejde en oversigt over de mest relevante organisationer med angivelse af relevante aktivitetsområde og kontaklinformation.

## Kapitel 7. Sanitetstjenesten

Kapitlets historiske indledning, [side 186](#), er relevant, da det sætter udviklingen af den humanitære folkeret i det rette humanitære perspektiv. I første afsnit kunne andet punktum måske formuleres således: *Allerede i august 1864 blev den første Genèvekonvention om sårede i felten vedtaget på initiativ af ICRC.* I en note kunne så oplyses, at ICRC blev stiftet den 17. februar 1863 og det første møde om initiativet blev afholdt med regeringerne i oktober 1863, medens erfaringerne fra 2. slesvigske krig var afgørende for vedtagelsen af den første Genèvekonvention. Samtidig introduceredes i øvrigt nationale Røde Kors-selskaber.

Det er umuligt på godt en enkelt side at opridse den historiske udvikling af den humanitære folkeret, men vi foreslår, at den 1. verdenskrigs grusomme erfaringer med behandlingen af krigsfanger omtales. Det kunne ske ved, at der øverst på [side 187](#) foretages en beskeden ændring således at afsnittet introduceres således: *Arbejdet under Første Verdenskrig med at beskytte mange millioner krigsfanger førte efter krigen til, at staterne i 1929 vedtog en konvention om beskyttelse af krigsfanger, men den humanitære folkeret havde ikke særlige regler om beskyttelse af civile. Det blev der først opbakning til i kølvandet på grusomhederne under Anden Verdenskrig med vedtagelsen af Genèvekonventionerne af 1949, som erstattede den eksisterende regulering på området.* I andet afsnit på [side 187](#) omtales FA i andet punktum: "En anden nyskabelse var en beskeden...". Vi foreslår, at teksten formuleres således: "En væsentlig nyskabelse var en beskeden...". Hvor beskeden FA end er, så er realiteten, at den har meget stor betydning for den humanitære indsats i NIAC; også i vores tid.

### 2.2 Forpligtelser ved konfliktens udbrud

- *nationalt oplysningskontor*

I omtalen på [side 190](#) af forpligtelsen til at oprette et nationalt oplysningskontor nævnes det, at det hidtil har været vurderet unødvendigt for Danmark at oprette et sådant kontor i forbindelse med deltagelsen i IAC i Afghanistan, Libyen og Irak og at det antages, at forpligtelsen ikke gælder i NIAC. Samtidig er der i note 8 henvist til bestemmelser herom i GK III om krigsfanger og GK IV om civile.

Vedrørende deltagelsen i IAC i Afghanistan, Libyen og Irak kunne tilføjes, at ICRC og de deltagende landes Røde Kors/Røde Halvmåne selskaber, herunder Dansk Røde Kors, rent faktisk varetog funktionen som nationalt oplysningskontor og varetager en lignende funktion i NIAC og at dette må anses for at være i overensstemmelse med den humanitære folkerets sædvaneret. I den forbindelse kan der henvises til regel 123, 124, 125 og 126 i ICRC's sædvaneretsstudie. Der er tale om grundlæggende bestemmelser i den humanitære folkeret, og dette bør reflekteres i manualen, da de i praksis i vid udstrækning anvendes. Samme kommentar kan gøres til omtalen af det nationale oplysningskontor i note 44 på [side 200](#).

### 2.4. Pligten til at eftersøge og opsamle syge, sårede og skibbrudne

I boks 7.1. på [side 192](#) og i afsnittet i øvrigt omtales det korrekt, at der skal træffes *alle forholdsregler* for at eftersøge og opsamle syge og sårede med den modifikation og med operationerne "Odyssey Dawn" og "Unified Protector" i Libyen i 2011 som eksempel, at der ikke stilles krav om undsætning af syge og sårede, hvis den militære operation er gennemført uden landtropper. Det kunne være på sin

plads at nævne, også som en konsekvens af den fælles artikel 1 til GK 49, om der så er andre, fx humanitære organisationer som ICRC og MSF samt nationale hjælpeorganisationer, som kunne og som rent faktisk arbejder for at hjælpe og beskytte i disse situationer.

## 2.6. Lægefaglig behandling af civile

- *de lægeetiske principper (ethical principles for health care)*

I note 30 på side 196 henvises der til internationale lægeetiske principper. Disse bør suppleres af det sæt fælles *ethical principles for health care*, som i juni 2016 blev vedtaget af World Medical Association (WMA), the International Committee of Military Medicine (ICMM), the International Council of Nurses (ICN), the International Pharmaceutical Federation (FIP) og International Federation of Medical Students' Association. Anledningen til denne epokegørende vedtagelse er det beklagelige faktum, at den sundhedsfaglige indsats for effektivt at hjælpe sårede og syge i situationer med væbnet konflikt i stigende grad angribes, og medlemmer af de nævnte organisationer bliver dræbt eller såret ved disse angreb, eller de forhindres på anden måde i at udføre deres livsvigtige arbejde. Samtidig er faggrupperne repræsenterende disse organisationer en del af den sundhedskæde, som er nødvendig for at sikre effektiv hjælp og behandling af sårede og syge.

## 3.3. og 3.4. Beskyttelsens bortfald for sanitetspersonel og særligt og gejstligt personel

- *retningslinjer for sanitetspersonel og for gejstligt personel.*

I afsnittet på side 205 anbefales det som væsentligt, at der udarbejdes retningslinjer for sanitetspersonellets virke, herunder om sanitetspersonellets opgaver og magtanvendelse. Da sanitetspersonel og deres materiel er afmærket med Røde Kors mærket og da sanitetspersonels vigtigste opgave er at tage sig af syge og sårede går Røde Kors ud fra, at dansk sanitetspersonel ikke anvendes på en måde, der er i strid med den humanitære folkeret. På baggrund af det i afsnittet anførte skal Røde Kors derfor henstille til, at udkast til sådanne retningslinjer forlægges for Regeringens Røde Kors Udvalg. Det samme gælder retningslinjerne for feltpræster beskrevet i afsnit 3.4.

## 5. Identifikation af sanitetspersonel mv.

- *den røde krystal mv.*

Oversigten på side 213 over beskyttede emblemer mv. omfatter Røde Davidsstjerne. Den er ikke beskyttet i Genevekonventionerne. Endvidere omtales "en rød rombe (i daglig tale kaldet krystal)". Ifølge TP III af 2005 til GK 1949 er den officielle betegnelse "an additional distinctive emblem". Efterfølgende er den officielle benævnelse for emblemet blevet "red crystal"/Røde Krystal jf. resolution 1, punkt 2, som med Danmarks tilslutning blev vedtaget i Genève i 2006 af den 29. Internationale Røde Kors konference (IC29). Denne betegnelse skal derfor også anvendes i Manualen.

## ICRC, IFRC m.fl.s logo

På samme side nævnes, at ICRC til enhver tid kan gøre brug af det røde kors på hvid bund. Det er ikke tilfældet. ICRC skal altid knytte organisationens navn til det røde kors jf. henvisningen i GK I, art. 44, stk. 3. Det gælder også Forbundet af Røde Kors og Røde Halvmåne selskabet (IFRC) samt Røde Kors bevægelsen som sådan. Disse tre logoer bør derfor også vises i manualen. Eventuelt kunne overvejes et appendiks indeholdende alle beskyttede emblemer .m.v.

## **Kapitel 8 og 10. Militære mål og ulovlige kampmetoder**

Til de generelle vejledninger i disse to kapitler skal bemærkes, at den i kapitel 2 på side 9 viste illustration af militærmanualens område samtidig viser, at der i det missionsspecifikke direktiv, inkl. juridiske forhold, kan foretages yderligere begrænsninger af, hvad der må udgøre et militært mål eller i valg af kampmetoder. Røde Kors går således ud fra, at dette vil være tilfældet i situationer, hvor den væbnede militære intervention er begrundet med henvisning til Responsibility to Protect, men der kan også være andre årsager, hvor der kunne være grund til et tillæg for beskyttelse.

For at der ikke skal herske tvivl om niveauet for udpegning af militære mål eller i anvendelsen af kampmetoder anbefales det, at det allerede i Folketingsbeslutningens beskrivelse af grundlaget for den militære intervention beskrives, om der skal indlægges yderligere begrænsning af hvad der kan

være et militært mål eller i valg af kampmetoder, i forhold til hvad der er muligt efter den humanitære folkeret.

## Kapitel 9. Våben

Kapitlet giver ifølge indledningen "et *overblik* over folkerettens regulering af våben i væbnet konflikt og betydningen heraf for det danske forsvar". Kommentarerne vil tilsvarende være på et overordnet niveau.

### Nukleare våben

I kapitlet omtales nukleare våben ikke som sådan. En kort omtale anbefales, dels da A-våben er en væsentlig del af NATO's forsvarsstrategi, dels for at der ikke er tvivl om Danmarks eventuelle involvering i anvendelsen af A-våben. Røde Kors er i den forbindelse fuldt opmærksom på, at A-våben ikke er forbudt i folkeretten og at diplomatkonferencen i Genève 1974-1977, som førte til vedtagelse af TP I og II til GK 49, skete under den forudsætning, at protokolteksterne ikke omhandlede A-, B- og C-våben, idet forhandlinger om forbud, begrænsninger mv. af disse våben foregik og foregår i andet regi. Dette er beskrevet nærmere på side 148 i Forslag til folketingsbeslutning om Danmarks ratifikation i 1982 af TP I og II til GK 49. Endvidere kan henvises til, at anvendelsen af A-våben i kapitel 10. Ulovlige kampmetoder på [side 347](#) korrekt omtales som et våben, hvis virkninger ikke kan begrænses i overensstemmelse med folkeretten, og i samme kapitel på [side 355](#) angives det, at anvendelsen af de fleste typer af A-våben vil overtræde forbuddet mod at anvende kampmetode eller våben, som har til formål eller som må forventes at forårsage udbredt, langvarig og alvorlig skade på det naturlige miljø.

### Anvendelsen af særlig ammunition i ordenshåndhævende opgaver

På [side 302](#) anbefales det, at der bør ske en nærmere regulering af anvendelsen af projektiler, som udvider sig eller udfledes nemt i den menneskelige krop. Dette bifaldes og Røde Kors anbefaler, at reguleringen præsenteres for Regeringens Røde Kors Udvalg og i øvrigt funderes med udgangspunkt i den regulering, som gælder for politiets anskaffelse og brug af ammunition. Det samme kunne gælde for anvendelsen af CS-gas og peberspray.

### Forbudte våben – Danmarks pligt til våbenscreening

Der er forskellige begrundelser for at et våben er forbudt eller ikke må anvendes i en konkret militær situation. I den humanitære folkeret anvendes formuleringen, at modstanderen ikke må påføres overflødig skade eller unødigt lidelse. Ifølge TP I, artikel 36, er Danmark ved "udforskningen, udviklingen, erhvervelsen eller valget af nyt af et nyt våben og af metoder og midler i krigsførelse" forpligtet til at undersøge, hvorvidt dets anvendelse under visse eller alle omstændigheder er i strid med den humanitære folkeret. Denne forpligtelse behandles nærmere i manualens afsnit 10. Våbenscreening fra [side 315](#).

Problemstilling er også behandlet i bogen: Den humanitære folkeret og Danmark, udgivet i 2015 af Røde Kors og Jurist- og Økonomforbundets Forlag, kapitel 6. Begrænsning i metoder og midler for lovlig krigsførelse, s. 173 – 228.

Da det er uklart, om Danmark har en våbenscreeningsprocedure anbefaler Røde Kors, at Forsvaret udarbejder og fremlægger en procedure som sikrer, at Danmark fuldt ud lever op til forpligtelsen i artikel 36 i TP I til GK 49, og at proceduren forelægges for Regeringens Røde Kors Udvalg til eventuelle kommentarer og drøftelse.

## Kapitel 10. Ulovlige kampmetoder

### Misbrug af de beskyttede emblemer

I afsnit 2.3. på side 334 omtales forbuddet mod at misbruge emblemer og kendemærker, som er beskyttet af den humanitære folkeret, og forbud mod at misbruge andre internationale anerkendte kendemærker. Vi skal henvise til tidligere bemærkninger i høringssvaret om beskyttede emblemer med den tilføjelse, at det også er forkert at skrive, at "Emblemerne symboliserer Den internationale Røde Kors-Komité (ICRC) og organisationens nationale selskaber". Det korrekte er, at ICRC, IFRC, hvert af de 190 anerkendte uafhængige nationale Røde Kors og Røde Halvmåne-selskaber samt Røde Kors bevægelsen som sådan har egen identifikation bestående af et emblem og navnet på organisationen. Dette er en følge af artikel 44 i GK I samt TP III til GK 49. Endvidere er det som tidligere bemærket sådan, at den røde davidstjerne ikke er beskyttet af GK I-IV, men kan under visse forudsætninger jf. TP III anvendes inde i den røde krystal. Røde Kors deltager gerne i arbejdet med en ændret beskrivelse i militærmanualen.

## Kapitel 11. Besættelse

### Generel bemærkning – besættelsesmagts forpligtelser, side 365

I en besættelsessituation er udgangspunktet, at befolkningen i det besatte område skal have mulighed for at leve et så normalt liv som muligt uanset besættelsen. Det er konsekvensen af GK IV om beskyttelse af civile i krigstid og af TP I til GK 49. Det betyder også, at den besatte befolknings menneskerettigheder i videst muligt omfang skal respekteres, og det besatte områdes civile institutioner og civilsamfundsorganisationerne skal have mulighed for at udføre deres arbejde så normalt som muligt. Det gælder fx også det nationale Røde Kors selskab. Det var fx tilfældet for Dansk Røde Kors under den tyske besættelse 1940 – 1945 og det var tilfældet for Iraks Røde Halvmåne under besættelsen af Irak 2003 – 2004.

Om det danske forsvar i fremtidige internationale operationer har kapacitet til at påtage sig et helt eller delvist ansvar i forhold de meget store forpligtelser, som en besættelsesmagt har ifølge folkeretten, er i sidste ende op til Folketinget at afgøre. Det vigtigste er imidlertid, at Folketingets beslutningsgrundlag er fyldestgørende.

### Den anden tillægsprotokol til kulturkonventionen

Det kan jf. afsnit om beskyttelse af kulturværdier på side 371 noteres, at danske styrker fremover skal leve op til de tiltag, som foreskrives i den anden tillægsprotokol til kulturkonventionen uanset konventionen ikke er tiltrådt af Danmark. Det skal på denne baggrund anbefales, at tillægsprotokollen ratificeres af Danmark, eventuelt eller tillige at spørgsmålet herom drøftes i Regeringens Røde Kors Udvalg.

## Kapitel 12. Frihedsberøvelse

### Generelt og om sikkerhedsinternering

Det må forudses, at kapitlet om frihedsberøvelse vil være et af de kapitler, som bliver genstand for løbende opdatering, da især spørgsmålet om reguleringen af frihedsberøvelse i NIAC er til debat, og da området kun er sparsomt reguleret i den humanitære folkeret og den humanitære folkerets sædvaneret.

I kapitlet omtales resultatet af den såkaldte Københavnsproces (CPG), som er et sæt af retningslinjer og principper for behandling af tilbageholdte i NIAC. Kapitlet omtaler også en igangværende proces v/ICRC om tilbageholdelse af personer i NIAC. Denne proces blev med Danmarks tilslutning iværksat i 2011 med vedtagelsen af resolution 1: "Strengthening legal protection for victims of armed conflicts", på den 31. Internationale Røde Kors Konference. Danmark deltog i processen frem til den 32. Internationale Røde Kors Konference, december 2015, som med resolution 1: "Strengthening international

humanitarian law protecting persons deprived of their liberty" (dokument 32IC/15/R1), ligeledes med Danmarks tilslutning, gav ICRC mandat til at fortsætte processen og at målet for arbejdet er at forbedre beskyttelse af internerede i NIAC.

Således nævner resolutionen i punkt 7:

*"the areas identified for analysis by Resolution 1 of the 31st International Conference – ensuring humane treatment and adequate conditions of detention, taking into account age, gender, disabilities and other factors that can increase vulnerability, and the requisite procedural and legal safeguards for persons detained, interned or transferred in relation to armed conflict – provide a basis for continued discussions;"*.

De områder, som på denne baggrund fremadrettet vil være genstand for drøftelse med henblik på at forbedre beskyttelsen af internerede i NIAC, er således i vidt omfang de samme, som i kapitel 12 er drøftet om frihedsberøvelse i NIAC. Om processen vil resultere i, at CPG vil blive afløst af eller opløst af resultatet af ICRC's proces jf. resolution 1 på IC 32 er for tidligt at sige. Men muligheden er til stede.

I den forbindelse skal det bemærkes, at resolutionen (dokument 32IC/15/R1) i note 94 på side 413 omtales på den måde, at den "bekræfter", at "staterne i medfør af den humanitære folkeret – i alle typer af væbnede konflikter – har adgang til at tilbageholde personer."

Det skal understreges, at staterne *samtidig* har pligt til at yde den nødvendige beskyttelse jf. formuleringen i resolutionens indledning om, at "...States have, in all forms of armed conflict, both the power to detain, and the obligation to provide protection and to respect applicable legal safeguards, including against unlawful detention for all persons deprived of their liberty, and in this regard..".

Det skal også bemærkes, at den relevante bestemmelse, artikel 5 i TP II, ikke kommer nærmere ind på grunden til frihedsberøvelse, jf. formuleringen: "der er blevet berøvet deres frihed af grunde, som har forbindelse med den væbnede konflikt", men fokus er de minimumsbeskyttelsesregler, som under alle omstændigheder skal respekteres. I den officielle kommentar om hvilke "grunde", som kan legitimere internering eller tilbageholdelse ("hvad enten de er tilbageholdt eller holdt tilbage"), udtaler ICRC, at bestemmelsen er vidtgående, og at der også kan være tale om "security reasons"; altså grunde, som ikke er omfattet af straffelovgivningen. ICRC slår dog fast, at "there must be a link between the situation of conflict and the deprivation of liberty;" jf. side 1386 i Commentary on the Additional Protocols. Det betyder, at vilkårlig sikkerhedsinternering ikke må ske og at der skal være skellig grund til sikkerhedsinterneringen. For at sikre mod risikoen for vilkårlig frihedsberøvelse jf. side 414 anbefales det i militærmanualen at formulere de mindstkrav, som skal gælde for en prøvelse af sikkerhedsinterneringen og hvordan en institution el.lign. kunne indrettes med henblik på at udføre en sådan prøvelse.

#### Interneredes kontakt med omverdenen

I IAC er detaljerede regler for krigsfangers og civilt interneredes kontakt med omverdenen.

I NIAC er reglerne begrænsede og findes i FA 3 i GK I-IV og art. 4 og 5 i TP II til GK med bl.a. omtale af retten til at modtage hjælp, at modtage åndelig hjælp, at sende og modtage breve og kort og at familiens enhed skal søges sikret.

Det er positivt, at militærmanualen jf. side 378 bl.a. er inspireret af FN's standardminimumsregler for behandling af frihedsberøvede og Europarådets anbefalinger fra 2006 om europæiske fængselsregler, ikke mindst i relation til internerede og tilbageholdte i NIAC. Det kunne i militærmanualen tydeliggøres hvordan dette påvirker retningslinjerne for frihedsberøvede og tilbageholdte i NIAC, herunder sikkerhedsinternerede.

Udgangspunktet i NIAC bør være, at beskyttelsesniveauet for internerede og tilbageholdtes kontakt med omverdenen er på mindst samme niveau som i IAC og at organisationer som ICRC eller andre med samme status uden ophold informeres om navn m.v. på personer, som er frihedsberøvet eller tilbageholdt i NIAC, herunder om overførsel, at organisationerne har uhindret adgang til at besøge disse jf. fx ICRC's kriterier for at gennemføre fangebesøg samt at civilsamfundet derudover også har mulighed for kontakt med de internerede og tilbageholdte.

I forbindelse med NIAC vil ICRC altid henvende sig til konfliktens parter med opfordring om fx at give ICRC adgang til at besøge alle, som er frihedsberøvet eller tilbageholdt af grunde, der har forbindelse til konflikten. ICRC kan henvise til deres helt særlige mandat i IHL. Udover IHL's bestemmelser er ICRC's arbejde styret af de internationale Røde Kors principper, som også er beskyttet af IHL, herunder principperne om upartiskhed og neutralitet. Det er derfor upræcist, når ICRC på [side 428](#) omtales som en NGO jf. "Denne orientering kan i praksis forvaltes af ICRC eller andre lignende NGO'er". En mere korrekt formulering ville være "...i praksis forvaltes af ICRC eller lignende upartisk organisation".

### **Kapitel 13. Luftmilitære operationer**

I manualens indledning på [side 458](#) anføres, at de i manualen beskrevne almindelige folkeretlige regler også finder anvendelse på luftmilitære operationer, og der henvises konkret til kapitel 8 om militære mål, kapitel 9 om våben og kapitel 10 om kampmetoder. Det bemærkes, at luftleverede bomber er et særdeles kraftigt våben. Det gælder også de bomber, som leveres af danske F 16 fly. Der hersker næppe tvivl om, at forsvaret med den indvundne erfaring fra luftmilitære operationer på Balkan, i Afghanistan, i Libyen og i Irak er fuldt på det rene med effekten af de luftleverede bomber, som anvendes af forsvaret.

Historien, både den nutidige og tidligere, viser, at der kan være voldsomme humanitære konsekvenser ved bombing med luftleverede bomber (og raketter) i områder med bymæssig bebyggelse. Det foreslås derfor, at militærmanualen mere detaljeret beskriver nødvendigheden af særlige forsigtighedsforanstaltninger ved bombing med luftleverede bomber (raketter) i områder med bymæssig bebyggelse.

I den forbindelse er det værd at bemærke, at muligheden i GK IV for at oprette sikkerhedszoner, hospitalszoner og neutraliserede zoner i 1949 blev anset som et værn mod strategiske luftbombardementer, men det blev samtidig beklaget, at det ikke lykkedes at formulere regler, som mere konkret regulerede luftmilitære operationer og håbet var, at Haagreglerne fra 1907 "snarest tages op til fornyet behandling med henblik på en begrænsning af krigsmidlerne og luftkrigen" (Tidsskrift for Dansk Røde Kors, 4/1952, s. 110-131).

### **Kapitel 14. Sømililitære operationer**

San Remo manualen af 1994 om søkrigsførelse

Det anføres i manualen på [side 487](#), at San Remo manualen generelt anses som udtryk for gældende international sædvaneret, men at den ikke er "tiltrådt af Danmark eller som sådan indarbejdet i dansk ret". Skal det forstås på den måde, at Danmark på den ene side anerkender San Remo manualen som gældende international folkeret, men på den anden side ikke mener sig bundet af manualen? Man har noteret, at tekstsamlingen Humanitær Folkeret, udgivet af Regeringens Røde Kors Udvalg, 2004, har en formulering tilsvarende militærmanualen.

### Terrorisme

Afsnit 6.2.2.3 på side 521 handler om terrorisme. Det ses ikke umiddelbart, at der i andre af manualens kapitler er selvstændig omtale af terrorisme, som ikke har nogen global definition, og som fx ikke kan sidestilles med den humanitære folkeret og menneskerettighederne.

### Hospitalsskibe

Øverst på side 539 kunne nævnes hospitalsskibet Jutlandia som eksempel. Dette hospitalsskib var Danmarks (civile) bidrag til Koreakrigen i perioden 1951-53.

### Kystnære redningsbåde

Det skulle måske nævnes i dette afsnit, at kystnære redningsbåde jf. GK II kan afmærkes med beskyttelsesmærket. I Danmark er de således tydeligt afmærket med Røde Kors mærket.

## **Kapitel 15. Implementering og håndhævelse**

### Almindelige grundsætninger

I afsnit 2 om implementering på side 542 bør GK I-IV's og TP I's fælles artikel 1 omtales hvorefter staterne, herunder Danmark: "forpligter sig til under alle forhold at overholde og drage omsorg for overholdelsen af" nærværende konvention/protokol. Det er en meget væsentlig bestemmelse, faktisk helt grundlæggende, som også bør reflekteres i kapitlet på den måde, at fx forsvarrets meldepligtsystemer underbygges og at der etableres monitoreringsmekanismer.

### Materiel straffehjemmel for grove overtrædelser af IHL, forbrydelser mod menneskeheden, ICC-statuttens internationale forbrydelser og folkedrab.

Det oplyses korrekt, at der ikke i dansk straffelovgivning er etableret specifik materiel straffehjemmel for grove overtrædelser af IHL (krigsforbrydelser), forbrydelserne nævnt i statuten for Den Internationale Straffedomstol (ICC), forbrydelser mod menneskeheden og folkedrab. Krigsforbrydelser, forbrydelser mod menneskeheden, krænkelse af ICC-statuten og folkedrab forekommer desværre i dag aktuelle væbnede konflikter. Det anbefales derfor, at der i et bilag medtages en opregning/katalog over disse forbrydelser.

### Dissemination of IHL

#### Pledge by Denmark. Pledge no. SP320082

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.
- 

#### Action plan

#### 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.