

Til beslutningsforslag nr. B 107. Betænkning afgivet af Forsvarsudvalget den 17. august 1993

## Betænkning

over

### Forslag til folketingsbeslutning om et udvidet dansk engagement ved FN's fredsbevarende styrke i det forhenværende Jugoslavien (UNPROFOR)

Udvalget har behandlet beslutningsforslaget i nogle møder og har herunder stillet spørgsmål til udenrigsministeren og forsvarsministeren, som disse har besvaret skriftligt. Udvalget har endvidere haft samråd med forsvarsministeren.

Nogle af udvalgets spørgsmål til udenrigsministeren og forsvarsministeren og disses svar herpå er optrykt som bilag til betænkningen.

Herefter indstiller et *flertal* (Socialdemokratiets, Venstres, Det Konservative Folkepartis, Centrum-Demokraternes, Det Radikale Venstres og Kristeligt Folkepartis medlemmer af udvalget) beslutningsforslaget til *vedtagelse uændret*.

Et *mindretal* (Socialistisk Folkepartis medlemmer af udvalget) indstiller beslutningsforslaget til *forkastelse*.

Borgerkrigen i Bosnien-Hercegovina og belejringen af Sarajevo er efter mindretallets opfattelse en tragedie. Men hverken krigen eller belejringen kan bringes til ophør ved, at NATO begynder at bombe serbiske stillinger fra luften. Sådanne bombninger vil tværtimod føre til optrapning af rædslerne, bremse alle forhandlinger og sætte hele FN's humanitære indsats på spil.

SF anser oprettelsen af »sikre zoner« i medfør af Sikkerhedsrådets resolution nr. 836 for at være et rigtigt tiltag på vejen til en fredelig løsning. Hvis beslutningsforslaget kun handlede om et militært dansk bidrag hertil, ville SF

støtte forslaget. Men det må ses på baggrund af NATO's udspil den 2. og 9. august 1993, hvor der tales om luftangreb med det formål at få belejringen af Sarajevo og andre byer ophævet.

Der er en afgørende forskel mellem det at sikre en zone mod overgreb udefra og det at bryde en belejring med militære midler. Det første er en defensiv foranstaltning, mens det andet er en offensiv.

Ganske vist afhænger det af FN's generalsekretær, om NATO's »tilbud« skal føres ud i livet. Men han er under et voldsomt pres især fra USA og derfor er en tolkning af resolution nr. 836 i NATO-beslutningernes ånd en nærliggende – og dødsensfarlig – mulighed.

Den omstændighed, at Danmark er med i disse NATO-beslutninger, hvis gennemførelse kan få katastrofale følger, bevirker, at SF må gå imod forslaget som helhed.

Det gælder så meget mere, som Danmark involveres direkte i eventuelle bombninger ved at stille mandskab til rådighed herfor. I den sammenhæng er det bemærkelsesværdigt, at officerer, der således placeres i ekstremt farlige situationer, oplyser, at deres uddannelse med henblik herpå er aldeles utilstrækkelig.

SF er indstillet på at støtte FN, men ikke ukritisk. Danmark skal overholde Pagten, herunder udføre pålæg fra Sikkerhedsrådet i medfør af kapitel VII. Men deltagelsen i militære FN-aktioner er hvert lands suveræne afgørelse. Skal Danmark afgive suveræniteten til FN i

spørgsmål om krig og fred, forudsætter det en grundig drøftelse af det forfatningsmæssige grundlag. SF efterlyser en sådan debat.

Desuden må det stå fast, at der skal tages stilling i hvert enkelt tilfælde. Under den forudsætning anser SF det principielt for rigtigt, at de nordiske lande i videst muligt omfang optræder i fællesskab, således som det er foreslået her. Men det ændrer ikke ved, at SF ud fra en konkret vurdering, jf. ovenfor, må afvise nærværende beslutningsforslag.

Et *andet mindretal* (Fremskridtspartiets medlem af udvalget) indstiller beslutningsforslaget til *forkastelse*.

Fremskridtspartiet ønsker at påpege det urimelige i at sende danske soldater ind i en borgerkrig uden mulighed for at kende til de svære etniske problemer, der foreligger, og som er grundlaget for borgerkrigen. Danmark anerkendte Bosnien-Hercegovina under forudsætning af, at landet ved frie demokratiske valg havde stemt for en løsrivelse fra det tidligere Jugoslavien med, hvad deraf følger.

Den derefter følgende overophedning burde være stoppet med effektive sanktioner. Dette

skete imidlertid ikke af mange grunde, og fra mange sider blev embargoerne brudt. Men det hjælper ikke at sætte FN-styrker ind som militær enhed, tværtimod vil det kun eskalere situationen, således at krigen vil sprede sig til andre områder.

Den fælles nordiske enhed, som er foreslået i beslutningsforslaget, virker en anelse grotesk, idet der bliver tale om en kombination af NATO-trænede styrker, nemlig de danske og norske, medens de svenske styrker er uddannet selvstændigt i et neutralt land uden den officielle NATO-sprog med, hvad deraf kan følge af komplikationer.

Selv om regeringen er villig til at løbe den risiko for dræbte soldater, er Fremskridtspartiet stadig af den opfattelse, at det ikke er en dansk opgave at blande sig i en borgerkrig, og at FN skal fortsætte med sin opgave som fredsbevarende organisation, ikke udbygges til en egentlig fredsskabende magt.

Der er ikke en fred at bevare, derfor bør FN koncentrere sig om de omkringliggende lande for at sikre, at krigen ikke breder sig. Danmark bør derfor også trække sine soldater ud af Bosnien-Hercegovina hurtigst muligt.

*Helen Jørgensen (S) Ritt Bjerregaard (S) Anna-Marie Hansen (S) Qvist Jørgensen (S)*

*Helen Beim (S) Ove Fich (S) nfm. Gert Petersen (SF) Pelle Voigt (SF)*

*Svend Aage Jensen (CD) Helge Adam Møller (KF) Rønholt (KF) Ellemann-Jensen (V)*

*Enggaard (V) fmd. Svend Aage Jensby (V) Annette Just (FP) Jørgen Estrup (RV)*

*Inger Stilling Pedersen (KRF)*

### Nogle af udvalgets spørgsmål til udenrigsministeren og forsvarsministeren og disses svar herpå

#### Spørgsmål 8:

»Hyvad er den militære situation p.t. i Tuzla-området?»

#### Svar:

Tuzla er hovedbyen i den nordlige del af det bosnisk-muslimsk kontrollerede område. Der er i dag en klar majoritet af bosniske muslimer og kun et mindre antal bosniske kroater og bosniske serbere.

Den humanitære situation i området er blevet markant forværet, efter at kampene mellem bosniske kroater og bosniske muslimer brød ud i det centrale Bosnien-Hercegovina. Det medførte, at de bosnisk-kroatiske styrker nægtede at lade humanitær hjælp komme frem. Tuzla er afhængig af humanitær hjælp for at brødføde befolkningen.

Kampene mellem bosniske kroater og bosniske muslimer har endnu ikke bredt sig til Tuzla, hvor de to parter fortsat kæmper sammen mod de bosniske serbere. Grunden til dette er, at de bosniske kroater ikke har territoriale krav i området, og at det vedvarende bosnisk-serbiske serbere pres i området har holdt styrkerne sammen. Det forventes ikke, at kampene mellem bosniske kroater og bosniske muslimer vil brede sig til Tuzlaområdet.

Den bosnisk-kroatiske og bosnisk-muslimske forsvarsalliance består af syv bosnisk-kroatiske hærenheder (a 200-500 mand) og et bosnisk-muslimsk korps med ca. 26 hærenheder (a ca. 200-500 mand), i alt 33 hærenheder omfattende 14.000-16.000 mand. Styrkerne råder over op til 10 kampvogne (primært typen T-55, men tillige enkelte M-84), op til 40 middeltunge artilleripjecer, hvoraf et mindre antal muligvis er selvkørende haubitser, samt nogle få pansrede mandskabsvogne.

De bosnisk-serbiske styrker i Tuzla-området udgøres af dele af to korps med i alt ni hærenheder (a ca. 600.-1.000 mand) omfattende

8.000-9.000 mand. Styrkerne råder over op til 60 kampvogne (overvejende af typen T-55, men også M-84), op til 50 pansrede mandskabsvogne samt op til 60 stk. middeltunge artilleripjecer, hvoraf ca. en tredjedel er selvkørende.

De bosnisk-serbiske styrker søger med varierende intensitet at udvide en korridor nord for Tuzla. Korridoren vurderes intetsteds at være smallere end 5 km. Samtidig lægger de bosnisk-serbiske styrker yderligere pres på Tuzlaområdet og har herunder indsat jord til jordraketter (FROG 7). Det er dermed lykkedes at erobre en del terræn syd for byen Brcko ca. 40 km nord for Tuzla. Offensiven har tvunget mange muslimske civile til at flygte fra de mest udsatte områder. Det vurderes, at der for nærværende er ca. 400.000 civile i området, heraf ca. 190.000 i selve Tuzla eller omkring 400 procent flere end før krigen. Samtidig har det bosnisk-serbiske pres fået de bosnisk-muslimske styrker til endnu en gang at true med at anvende kommercielt fremstillet klor som kemisk kampstof. Imidlertid forekommer anvendelsen af klor i denne rolle at være mindre sandsynlig, dels fordi virkningen vil være begrænset i tid og rum, og dels fordi de bosnisk-muslimske enheder ikke har tilstrækkeligt beskyttelsesudstyr.

De lokale flystyrker i Tuzlaområdet er alle under muslimsk kontrol. Fly og helikoptere opererer fra to flyvepladser.

Den største base i området er lufthavnen i Tuzla, hvor der er placeret 5-10 mindre propel-fly, hvoraf dog ikke alle er operative. Til trods for at disse fly ikke er egentlige kampfly, men derimod trænings- og forbindelsesfly, er det muligt at udruste dem med lettere våben. De bosnisk-serbiske styrker har gentagne gange beskudt landingsbanerne med artilleri og morterer. Såfremt landingsbanerne bliver repareret, er det muligt at lande og starte med militære transportfly, eksempelvis af typen C-130.

Den største muslimske flyaktivitet er konstateret fra helikopterpladsen i Visca, ca. 20 km syd for Tuzla. Pladsen er indrettet i en gammel grusgrav, hvor det er muligt at vedligeholde helikopterne. Herfra opererer et mindre antal middeltonge transporthelikoptere af typen MI-8 (HIP) med primært transport af syge og sårede.

*Spørgsmål 20:*

»Kan FN's generalsekretær anvende danske militære magtmidler mod fremmed stat, uden at Folketinget på forhånd har afgivet suveræniteten i henhold til grundlovens § 20?«

*Svar:*

Det ved beslutningsforslaget indhentede samtykke indebærer ikke afgivelse af suveræniteten i henhold til grundlovens § 20, idet der ikke er tale om, at FN's Sikkerhedsråd eller FN's generalsekretær får overladt kompetence til at træffe beslutning om indsættelse af danske styrker med direkte virkning for danske soldater.

Tværtimod er det FN, der har anmodet den danske regering om at bidrage med yderligere styrker til de fredsbevarende operationer i det forhenværende Jugoslavien. Denne afgørende beslutning træffes af regeringen med Folketingets samtykke og udgør dermed selve retsgrundlaget for den danske indsats.

*Spørgsmål 21:*

»Hvad er forskellen på det mandat, som Folketinget gav den 18. september 1992, og det mandat, der nu er tale om?«

*Svar:*

Med vedtagelse den 18. september 1993 af beslutningsforslag (nr. B 95) gav Folketinget sit samtykke til, at en dansk militær styrke stilledes til rådighed for UNPROFOR i Bosnien-Hercegovina. Som det fremgår af bemærkningerne til forslaget, skal styrken i overensstemmelse med de relevante Sikkerhedsrådsresolutioner yde militær eskorte i forbindelse med transport af UNHCR's humanitære nødhjælpsforsyninger til ofrene for krigen.

I det foreliggende forslag til folketingsbeslutning (nr. B 107) anmodes Folketinget om at give sit samtykke til, at det danske engagement ved UNPROFOR udvides med henblik på

gennemførelsen af Sikkerhedsrådets vedtagelser, herunder resolution 836 under forhold, hvor mulighederne for militær magtanvendelse er forøget.

*Spørgsmål 22:*

»Er der ikke modstrid mellem de følgende to sætninger i NATO-dokumenterne af 9. og 2. juni:

- a) »The air strikes are limited to the support of humanitarian relief, and must not be interpreted as a decision to intervene militarily in the conflict.«
- b) »The Alliance has now decided to make immediate preparations for undertaking, in the event that the strangulation of Sarajevo and other areas continue ... stronger measures including air strikes against those responsible, Bosnians, Serbs and others ...?«

*Svar:*

Det bemærkes for god ordens skyld, at de i spørgsmålet omtalte NATO-kommunikeer vedtoges henholdsvis den 2. og 9. august 1993. Opmærksomheden henledes videre på, at den fulde ordlyd af det pågældende citat fra kommuniqueet fra 9. august d.å. er »the Council underlines again that the air strikes foreseen by the council decisions of August 2 are limited to the support of humanitarian relief, and must not be interpreted as a decision to intervene militarily in the conflict«.

Det må ses på baggrund af, at det allerede i NATO-kommuniqueet af 2. august 1993, pkt. 6, klart fremhævedes, at eventuelle militære foranstaltninger fra NATO-landenes side i Bosnien-Hercegovina alene har til hensigt at understøtte humanitære formål.

Det bemærkes endelig for fuldstændighedens skyld, at den fulde ordlyd af det pågældende citat fra kommuniqueet fra 2. august er: »The Alliance has now decided to make immediate preparations for undertaking, in the event that the strangulation of Sarajevo and other areas continues, including wide-scale interference with humanitarian assistance, stronger measures including air strikes against those responsible, Bosnian Serbs and others, in Bosnia-Herzegovina.«

Der ses således ikke at være modstrid mellem de pågældende tekstafsnit fra NATO's

kommunikeer af henholdsvis 2. og 9. august 1993.

*Spørgsmål 23:*

»Udvalget udbeder sig en redegørelse for, hvilke overvejelser der ligger bag regeringens henvisning til grundlovens § 19, stk. 2, under III i beslutningsforslagets bemærkninger?«

*Svar:*

Ifølge grundlovens § 19, stk. 2, kan regeringen ikke uden Folketingets samtykke anvende militære magtmidler mod nogen fremmed stat – bortset fra forsvar mod væbnet angreb på riget eller danske styrker, i hvilket tilfælde Folketinget straks efterfølgende skal have forelagt eventuelt trufne foranstaltninger.

Regeringen har til stadighed været opmærksom på indholdet af denne grundlovsbestemmelse set i relation til det danske engagement ved FN's fredsbevarende styrke i det forhenværende Jugoslavien (UNPROFOR).

Med den konkrete implementering for Danmarks vedkommende af FN's Sikkerhedsråds resolution 836 vedrørende de særligt udpegede sikkerhedsområder (»safe areas«) anser regeringen situationen for omfattet af grundlovens § 19, stk. 2, især fordi der nu kan blive tale om deployering af fremskudte danske luftstøttekoordinationshold på landjorden, såkaldte Tactical Air Control Parties (TACP).

*Spørgsmål 24:*

»Under henvisning til forudgående spørgsmål ønskes en redegørelse for forholdet til Max Sørensens bidrag vedrørende § 19 til Forfatningskommissionen 1946.«

*Svar:*

Beslutningsforslagets bemærkninger ligger på linie med professor Max Sørensens bidrag til Forfatningskommissionen af 1946 vedrørende den nuværende grundlovs § 19.

Det følger således af samspejlet mellem folkeret og national ret, at folkeretten, herunder Sikkerhedsrådets bindende beslutninger, alene gælder for Danmark, men ikke har umiddelbare retsvirkninger i Danmark. Hertil kræves et mellemkommende nationalt retsgrundlag. Folketingets samtykke til det fremlagte beslutningsforslag udgør et sådant retsgrundlag.

*Spørgsmål 25:*

»Med henvisning til beslutningsforslagets bemærkninger om styrkens finansiering i finansåret 1993 ønskes oplyst om den tilsvarende finansiering for 1994, jf. forsvarsforligets bestemmelse herom.«

*Svar:*

I den udstrækning, der er behov for at videreføre det udvidede danske engagement ved FN's fredsbevarende styrke i det forhenværende Jugoslavien i 1994, forudsættes nettoudgiften på grundlag af det gældende forsvarsforlig finansieret ved forhøjelse i det nødvendige omfang af forsvarets bevilling til operationer i FN-, CSCE- og NATO-regi.

*Spørgsmål 27:*

»Ministeren bedes forklare, hvordan en beslutning fra FN's generalsekretær om at indlede luftangreb i Bosnien kan undgå at have betydning for det TACP-hold, der skal udpege bombemålene.«

*Svar:*

Det kan den heller ikke, men det afgørende i relation til grundlovens § 20 er, at beslutningen om at stille danske militære styrker til rådighed for FN skal træffes af den danske regering med Folketingets samtykke.

*Spørgsmål 31:*

»Under henvisning til udenrigsministerens svar på spørgsmål 21, jf. bilag 14, ønskes forsvarsministerens vurdering af de mulige militære konsekvenser af denne forskel.«

*Svar:*

Med vedtagelsen den 18. september 1992 af beslutningsforslag (B 95) gav Folketinget sit samtykke til at stille en dansk militær styrke til rådighed for FN. Beslutningen om at udsende styrken var et led i opfølgningen af Sikkerhedsrådsresolution nr. 770 af 13. august 1992, hvori medlemslandene i operative paragraf 2 blev opfordret til at tage alle nødvendige skridt for at sikre nødhjælpsforsyningerne til Bosnien-Hercegovina, samt Sikkerhedsrådsresolution nr. 776 af 14. september 1992. Generalsekretæren havde, jf. beslutningsforslagets bemærkninger, i sin rapport af 10. september

1992 til Sikkerhedsrådet præciseret, at selvforsvar i den foreliggende situation også ville omfatte situationer, hvor bevæbnede personer med magt måtte søge at forhindre FN-soldaterne i at udføre deres opgave.

Det nu foreliggende forslag til folketingsbeslutning, B 107, henviser bl.a. til Sikkerhedsrådets resolution nr. 836. Af denne fremgår, at styrkens mandat under Pagtens kapitel VII, i de sikre områder, udvides med henblik på at kunne afskrække mod angreb, overvåge våbenhvilen, fremme tilbagetrækningen af militære og paramilitære enheder ud over den bosniske regeringshær og besætte visse centrale områder samtidig med, at opgaverne i forbindelse med humanitære konvojer fortsættes. UNPROFOR bemyndiges til at tage de nød-

vendige forholdsregler i udførelsen af dette mandat.

Dette indebærer, at FN-styrkerne er bemyndiget til i selvforsvar at anvende magt som svar på bombardementer og angreb på de sikre områder eller bevidst obstruktion af UNPROFOR's bevægelsesfrihed i og omkring de sikre områder og af de beskyttede humanitære konvojer.

Med det ny mandat er der således dels pålagt UNPROFOR en række specifikke, nye opgaver, som kan nødvendiggøre anvendelse af militær magt, dels tilvejebragt hjemmel for mere vidtgående magtanvendelse end hidtil bl.a. i form af flystøtte til UNPROFOR, jf. også NATO-rådets beslutning af 9. august 1993.