



Specialoperationer og international terrorisme

Anvendelsesmuligheder og implikationer

Marc Schack
Mark Winther

Juni 2017

Denne rapport er en del af Center for Militære Studiers forskningsbaserede myndighedsbetjening for Forsvarsministeriet og de politiske partier bag forsvarsforliget. Formålet med rapporten er at analysere specialoperationer og specialoperationsstyrkers rolle i kampen mod global terrorisme ved at give et grundlæggende indblik i, hvad disse specialoperationer og specialoperationsstyrker er, hvad de kan, og hvilke udfordringer der kan følge med deres anvendelse.

Center for Militære Studier er et forskningscenter på Institut for Statskundskab på Københavns Universitet. På centret forskes der i sikkerheds- og forsvarspolitik samt militær strategi. Forskningen danner grundlag for forskningsbaseret myndighedsbetjening af Forsvarsministeriet og de politiske partier bag forsvarsforliget.

Denne rapport er et analysearbejde baseret på forskningsmæssig metode. Rapportens konklusioner er ikke et udtryk for holdninger hos den danske regering, det danske forsvar eller andre myndigheder.

Læs mere om centret og dets aktiviteter på: <http://cms.polsci.ku.dk/>.

Forfattere:

*Videnskabelig assistent, ph.d. Marc Schack
Militæranalytiker, major Mark Winther*

ISBN: 978-87-7393-802-7

This report is a part of Centre for Military Studies' policy research services for the Ministry of Defence and the political parties to the Defence Agreement. The purpose of the report is to analyse the role of special operations and special operations forces in the fight against global terrorism by offering a central insight into special operations and special operations forces, what they can and which challenges there might be in relation to their deployment.

The Centre for Military Studies is a research centre at the Department of Political Science at the University of Copenhagen. The Centre undertakes research on security and defence issues as well as military strategy. This research constitutes the foundation for the policy research services that the Centre provides for the Ministry of Defence and the political parties to the Defence Agreement.

This report contains an analysis based on academic research methodology. Its conclusions should not be understood as a reflection of the views and opinions of the Danish Government, the Danish Armed Forces or any other authority.

Read more about the Centre and its activities at <http://cms.polsci.ku.dk/>.

Authors:

Research Assistant, Dr. Marc Schack.

Military Analyst, Major Mark Winther

ISBN: 978-87-7393-802-7

Abstract

International terrorism constitutes a global strategic threat that requires an effort able to address both the fundamental causes behind the emergence of terrorism and the actual terror threats themselves. Over the last two decades special operations and special operations forces (SOF) have played a central part in countering such threats. This report analyses the role of special operations in the fight against global terrorism by offering some basic insights into special operations and SOF. This includes outlining what they are, what they can offer and what challenges one might face when employing them to the end of fighting international terrorism.

On the basis of an analysis of special operations and the core tasks affiliated with SOF the report presents three central elements: Firstly – based on the NATO Special Operations doctrine – the report defines special operations and SOF, in order to add nuance and detail to the way special operations and SOF are understood and perceived.

As the second element, the report explains where the use of special operations – as a central (though partial) contribution to the wider effort of countering international terrorism – can be advantageous. In doing so the report points out that various types of special operations will have various strategic outputs. Some types of operations can be expected to create broader and more lasting effects while others can be expected to create more limited and less lasting, but also more immediate, effects. The report does not seek to assess the relative quality of the different types of operations, nor does it suggest in which concrete cases to use them, rather it seeks to describe the potential gains and pitfalls associated with the different types of operations. Though the authors see the biggest potential in the operations that create lasting and broader effects, the report also points out that in some cases a situation will demand that one chooses operations which deliver short-lived, but also more immediate, effects.

As the third element, the report points out that in using special operations in countering international terrorism one will often face a series of legal and political challenges that must be taken into account. Sometimes such challenges will merely constitute the ‘price’ for using SOF in the modern day fight against terrorism, while in other cases they constitute risks which actors like decision-makers and planners ought to take into account prior to using SOF in a counterterrorism context. In some cases decision-makers and planners may be able to avoid or mitigate the risks by tailoring or adapting missions or mission tasks to concrete mission area conditions. To this end, the report points to situations where legal and political chal-

allenges can be expected to be relatively limited, but also to situations where they may be expected to be significant.

Finally, the report points out that often the risk profile of an operation will be tied to its expected outcome. This is why the report sees the biggest potential in the so-called ‘indirect’ approach. Operations tied to this approach should be expected to have longer lasting and wider effects while simultaneously representing less of a risk, both on the national level – politically and legally – but also to the soldiers on the military-physical level.

The report recommends:

- That options for the further development of the Danish Special Operations capability are considered.
- That Special Operations Command Denmark (SOKOM) and its subordinate entities consider increasing openness and transparency related to their work through a policy of (strategic) openness.
- That decisions on future Danish special operations missions (e.g. counterterrorism) include actively considering the level of acceptable legal risk.
- That Denmark introduces the use of a formalized ‘human rights vetting process’ aimed at prior evaluation and assessment of potential future military partners and recipients of military assistance (capacity building).
- That special attention is paid to the ‘sliding risk’ factor (increased risk), which exists when delivering military assistance to (military) entities outside Denmark (e.g. in a counterterrorism effort). This is the case in situations where the assistance goes further than ‘train-advise-assist’, by including also ‘accompanying’ and ‘partnering’ with such entities.

Resumé

International terrorisme udgør en global strategisk trussel, som må bekæmpes gennem en indsats, der både adresserer de helt grundlæggende årsager til terrorismens opståen, og samtidig formår at imødegå den aktuelle terrortrussel. I denne indsats har specialoperationer og specialoperationsstyrker spillet en helt central rolle. Denne rapport analyserer dette element i kampen mod global terrorisme, ved at give et grundlæggende indblik i, hvad disse specialoperationer og -styrker er, hvad de kan, og hvilke udfordringer der kan følge med deres anvendelse.

Med udgangspunkt i en analyse af specialoperationsstyrkernes kerneopgaver præsenterer rapporten tre centrale elementer: Først fremlægger rapporten en definition af specialoperationer og specialoperationsstyrker med det formål at nuancere det gængse billede. Denne definition tager sit udgangspunkt i NATO's doktrin for specialoperationer.

Som det andet element forklarer rapporten herefter, hvordan specialoperationskapacitet med fordel kan anvendes til at yde centrale (del)bidrag til den bredere imødegåelse og bekæmpelse af international terrorisme. Det pointeres herunder, at forskellige typer af operationer kan have forskellige strategiske output. Hvor nogle operationer må forventes at skabe varige og 'brede' sikkerhedspolitiske effekter, vil andre ofte have mere kortvarige og 'smallere' – men også mere umiddelbare – effekter. Dette skal ikke forstås som en kvalitativ vurdering af de enkelte operationstyper eller som en stillingtagen til, hvilke operationer der bør udføres i konkrete tilfælde, men snarere som en deskriptiv fremstilling af specialoperationsstyrkernes muligheder. På trods af at forfatterne ser mest potentiale i de førstnævnte operationstyper, bør man derfor være bevidst om, at det i flere tilfælde kan være påkrævet at foretage de kortvarige og smalle operationer ud fra en analyse af den konkrete trussel eller udfordring.

Som det tredje element i rapporten påpeges det, at når man vælger at gøre brug af specialoperationskapaciteter, vil der ofte være en række retlige og politiske udfordringer, som bør overvejes. Disse udfordringer vil sommetider blot udgøre 'prisen' for at anvende sådanne styrker i den moderne kamp mod terrorisme, mens de andre gange udgør et risikoelement, som beslutningstagere og planlæggere kan tage med i deres overvejelser. I visse tilfælde kan disse aktører søge at undgå eller formindske risikoelementerne ved at tilpasse missionerne til de konkrete forhold. Derfor noteres det i rapporten, hvornår de retlige og politiske risikoelementer er relativt begrænsede, samt hvornår disse risici må anses for at være endog ganske høje. Det noteres desuden, at der ofte vil være en sammenhæng mellem operationernes risikoprofil og

deres forventelige effekter. Denne sammenhæng er en central årsag til, at rapporten ser størst potentiale i de operationer, der udgør de såkaldte 'indirekte' bidrag til kampen mod terrorisme. Operationstypen må forventes at have længerevarende, brede effekter og vil samtidig kunne sikre, at danske soldater udsættes for mindst mulig risiko – såvel retligt og politisk som fysisk-militært.

Konkret anbefaler rapporten, at:

- Der ses positivt på mulighederne for en fortsat udvikling af den danske specialoperations-kapacitet.
- Specialoperationskommandoen og dens tilknyttede organisationer bør overveje at øge åbenheden om deres arbejde gennem en politik om (strategisk) åbenhed.
- Man fra dansk side tager aktiv stilling til konkrete specialoperationers retlige risikoprofil.
- Man fra dansk side indfører en egentlig, formaliseret 'human rights vetting'-proces til at bedømme og vurdere militære samarbejdspartnere og potentielle modtagere af militær bistand (kapacitetsopbygning mv.).
- Man fra dansk side bør være særlig opmærksom på det risikomæssige skred, som kan ske, hvis man ifm. militær bistand (kapacitetsopbygning mv.) gennemfører egentligt følgeskab med tredjelandes militære entiteter og dermed går længere end blot at levere træning, rådgivning og assistance til disse samarbejdspartnere.

Indholdsfortegnelse

1. INDLEDNING	1
1.1 Baggrund	1
1.2 Metode, formål og struktur.....	2
1.3 Analytisk tilgang og ramme	3
2. HVAD ER SPECIALOPERATIONER?	4
2.1 Baggrunden for vore dages specialoperationer	4
2.2 Definition og diskussion af specialoperationer	4
2.3 Specialoperationsstyrkerne.....	7
2.4 Smalle og brede specialoperationskapaciteter	8
3. SPECIALOPERATIONER ANVENDT TIL BEKÆMPELSE AF TERRORISME .	10
3.1 Hvorfor netop specialoperationer	10
3.2 Anvendelsen (enkelt) beskrevet	12
3.3 Hvad kræver anvendelsen?	18
4. RETLIGE OG POLITISKE UDFORDRINGER VED UKONVENTIONEL KRIGSFØRELSE	21
4.1 Hemmeligholdelsens udfordringer	21
4.2 Ingen særlige regler for specialoperationsstyrkerne, men	23
4.3 At operere 'på kanten' af reglerne.....	26
4.4 At samarbejde med andre	31
4.5 Sammenfatning	37
5. KONKLUSION OG ANBEFALINGER	39
6. NOTER	44
7. LITTERATURLISTE	52

1. Indledning

1.1 Baggrund

International terrorisme udgør en global strategisk trussel, som ikke kan ignoreres. For effektivt at imødegå denne trussel er der behov for en vedvarende og bred international indsats, som både kan adressere de grundlæggende årsager til terrorismen og samtidig imødegå de aktuelle udfordringer. Indsatser, der søger politiske løsninger, herunder at stabilisere udsatte områder og skabe politisk og økonomisk udvikling, er derfor centrale. Truslen kræver dog et bredt modsvar, der arbejder på mange niveauer, og her repræsenterer den militære indsats ét centralt element i forsøget på at adressere denne komplicerede trussel, både på den korte, den mellemlange og den lange bane. Det er dette militære element, som behandles i denne rapport, med fokus på en militær tilgang, som har været særligt flittigt anvendt igennem de seneste 10-15 år: specialoperationer og specialoperationsstyrker.

Efterspørgslen på netop denne specialoperationskapacitet i perioden har betydet, at kapaciteten har været under kraftig udvikling i flere vestlige lande. Specialoperationer er derfor i dag placeret helt centralt i den sikkerhedspolitiske strategi og struktur hos flere af Danmarks tætte samarbejdspartnere og allierede. Det gælder særligt USA, Storbritannien og Frankrig. Disse lande har i stigende grad valgt at anvende specialoperationer i anti-terrorsammenhænge, og i landenes seneste nationale sikkerhedsstrategier beskriver de specifikt behovet for denne kapacitet.¹ Udviklingen i brugen af specialoperationsstyrker er en konsekvens af en større udvikling, hvor man i Vesten – anført af USA – gradvist har bevæget sig væk fra større konventionelle (almindelige) militære operationer,² såsom operationerne i Irak og Afghanistan, hen imod typer af operationer, der er mere begrænsede på den militære målestok. I stedet for konfliktløsning og genopbygning med militær magt fokuserer disse operationer mere på konfliktforebyggelse, kapacitetsopbygning og på specifik bekæmpelse af terrornetværk.³ I lyset af denne udvikling, og på baggrund af udviklingen i Danmark, hvor danske politikere gennem Forsvarsforliget 2013-2017 besluttede at oprette en samlet specialoperationskommando og pålægge denne et strategisk fokus,⁴ vil rapporten sætte fokus på specialoperationer anvendt til bekæmpelse af international terrorisme. Rapporten vil først definere specialoperationers sigte og natur, dernæst hvorledes de kan anvendes til terrorbekæmpelse og endelig beskrive de særlige retlige og politiske implikationer, der er forbundet med en sådan anvendelse af kapaciteten.

Rapporten søger hermed at fremlægge en systematisk tilgang til forståelsen af specialoperationer samt til deres strategiske effekter og risikoelementer, særligt når de anvendes til at bekæmpe international terrorisme.

1.2 Metode, formål og struktur

Rapporten er udarbejdet på baggrund af analyser af relevant litteratur og lovgivning, ligesom der har været gennemført en række møder med militære og juridiske eksperter, udøvende personel og øvrige interessenter i både USA og Danmark. Forfatterne har i den sammenhæng bl.a. besøgt Specialoperationskommandoen (i Aalborg), United States Army Special Operations Command (i Fort Bragg, North Carolina) samt Georgetown University, Human Rights First, United States Government Accountability Office og New York Times (i Washington, D.C.). Forfatterne vil gerne takke de mange involverede personer for deres værdifulde bidrag samt kollegaerne på Center for Militære Studier (CMS) og eksternt forskningspersonale for gennemlæsning, review, rådgivning og kritik. Rapporten udgør en del af CMS's forskningsbaserede myndighedsbetjening, og formålet er at understøtte dansk tænkning på området. Rapportens udarbejdelse, herunder dens analyser, konklusioner og anbefalinger er dog alene forfatternes ansvar.

Rapporten søger overordnet at besvare følgende tre spørgsmål: Hvad er specialoperationer? Hvordan kan de anvendes til terrorbekæmpelse? Og hvilke implikationer er forbundet med, at man vælger at anvende sin specialoperationskapacitet til netop terrorbekæmpelse?

Rapporten er struktureret i 5 kapitler, hvoraf indledning og konklusion udgør henholdsvis kapitel 1 og 5. Kapitel 2 forklarer og diskuterer en række centrale begreber i relation til specialoperationer, herunder deres sigte og natur. Dermed skabes fundamentet for rapportens videre analyser. I kapitel 3 identificeres og diskuteres herefter specifikke anvendelsesmuligheder for specialoperationerne, særligt i relation til at imødegå og bekæmpe international terrorisme. Rapporten søger herigennem at præsentere det spektrum af specialoperationsspecifikke valgmuligheder, som beslutningstagere kan benytte i deres kamp mod terrorisme. I kapitel 4 analyseres og diskuteres endelig anvendelsen af de identificerede specialoperations-specifikke muligheder, herunder særligt de centrale retlige og politiske implikationer, som en sådan anvendelse kan have. På den måde søger rapportens hoveddel således at besvare de tre ovennævnte spørgsmål ved først at klarlægge naturen og betydningen af specialoperationer, dernæst hvorledes de kan bruges til bekæmpelsen af terrorismen, og endelig hvilke bredere

forhold man som beslutningstager bør gøre sig klart, hvis man ønsker at anvende kapaciteten i denne sammenhæng.

Specialoperationer og international terrorisme er omfattende emner, som hver især kunne gøres til genstande for flere detaljerede analyser. Med sine tre fokuserede nedslag – udtrykt gennem ovennævnte tre spørgsmål – er rapportens ambition dog, på enkel vis og med henblik på at informere den danske debat og fremme udviklingen af danske politikker på området, at belyse, hvordan specialoperationer kan anvendes til at reducere omfanget af international terrorisme, samt hvad man bør være opmærksom på i denne sammenhæng.

1.3 Analytisk tilgang og ramme

Rapportens kapitel 2 beskriver de centrale forhold og begreber, der knytter sig til specialoperationer og specialoperationsstyrker. Dermed fastlægges den forståelsesramme, som den resterende del af rapporten hviler på. Kapitlerne 3 og 4 beskriver og analyserer herefter specialoperationernes særlige anvendelsesmuligheder og forhold. Disse elementer placeres i en analytisk ramme, som fokuserer på den intensitet, det konkrete militære bidrag medfører (handler man direkte eller indirekte?), samt det tidsperspektiv, som man arbejder med (engagerer man sig i timer, dage, måneder eller år?). Inden for denne ramme placeres de enkelte anti-terror-specifikke specialoperationer, ligesom det indplaceres, hvilke effekter de forskellige operationer søger at opnå, og hvilke risikoelementer man må forvente ved de forskellige operationstyper. På den måde skaber rapporten fundamentet for dens konklusioner og præsenterer et principielt overblik over, hvor de enkelte operationstyper hver især placerer sig inden for dette spektrum. Rapporten afsluttes ved at påpege hvornår de forskellige operationstyper hver især giver bedst mening, hvilke forhold der spiller en særlig rolle for disse operationer, såvel militært som retligt-politisk, samt hvilke særlige overvejelser beslutningstagere og planlæggere bør holde sig for øje i den henseende.

2. Hvad er specialoperationer?

I dette kapitel definerer og uddyber vi begrebet specialoperationer. Når man arbejder med, og søger at beskrive specialoperationer, er man nødsaget til at foretage nogle valg omkring definitioner og afgrænsning. I denne rapport tages udgangspunkt i det generelle perspektiv, at specialoperationer primært bør forstås som ukonventionelle, militære operationer, som sigter mod at opnå særlige strategisk vigtige effekter, der normalt ikke kan opnås gennem konventionelle militære operationer. Det er altså fremgangsmåden – det ukonventionelle – og effekten – den strategiske effekt – som vi anser for definerende for specialoperationer i bred forstand. Ikke alle specialoperationer vil altid leve klart op til begge disse kriterier, men de to elementer skal forstås som kernen i dette militære speciale.

2.1 Baggrunden for vore dages specialoperationer

De moderne specialoperationer har deres historiske udgangspunkt i britiske 'Special Operations Executive' (SOE) og amerikanske 'Office of Strategic Services' (OSS), som begge blev oprettet under 2. Verdenskrig. Det skete for at påvirke den overordnede allierede krigsindsats ved at gennemføre strategisk vigtige operationer bag fjendens linjer i de tysk eller japansk besatte områder. Operationerne blev planlagt og gennemført i al hemmelighed af særligt uddannet og trænet personel – oftest enkeltpersoner eller små grupper – og man søgte derigennem bl.a. at ødelægge strategisk vigtige fjendtlige mål, skaffe vigtige efterretninger, der var nødvendige for den allierede krigsindsats, eller bidrage til etableringen af modstandsbevægelser i de besatte lande.⁵ Et eksempel på den sidstnævnte opgavetype var således det britiske SOE's støtte til den danske modstandsbevægelse under 2. Verdenskrig. Den dag i dag er det stadig de samme grundlæggende typer af opgaver, som i høj grad definerer de moderne specialoperationer: 'direkte aktion', 'specialrekonoscering' og 'militær assistance'.⁶

2.2 Definition og diskussion af specialoperationer

De fleste lande har i dag deres egen militære doktrin for specialoperationer. Doktrinerne er resultatet af specifikke nationale udviklinger og forståelser af specialoperationsbegrebet, hvilket har ført til en række forskelligheder. Dette angår særligt bredden af opgavetyper, som i forskellige lande opfattes som en del af betegnelsen 'specialoperationer'. Generelt er der dog, på trods af disse forskelligheder, store sammenfald mellem de enkelte landes doktriner, og den bredest accepterede doktrin er i dag NATO's fællesdoktrin for de 28 allierede. Det er denne, som anvendes som udgangspunkt for rapportens analyser. NATO-definitionen for specialoperationer lyder således:

Specialoperationer er militære aktiviteter, som udføres af særligt udpegede, organiserede, trænedede og udstyrede militære styrker, bemandede med udvalgt personel, som anvender ukonventionelle taktikker, teknikker og indsættelsesmåder. Aktiviteterne kan gennemføres hen over den fulde udstrækning af militære operationer, uafhængigt eller sammen med konventionelle styrker, for at assistere i opnåelsen af den ønskede politisk-militære sluttilstand. Politisk-militære overvejelser kan, hvad angår specialoperationernes udførelse, betyde anvendelsen af skjulte og tilslørede teknikker – af operationen selv, eller af hvem der står bag den – og accept af en grad af politisk eller militær risiko, som ikke forbindes med operationer gennemført af konventionelle styrker. Specialoperationer leverer strategiske eller operative resultater eller gennemføres i situationer, hvor der eksisterer en signifikant politisk risiko.⁷

Hvis man vil arbejde med specialoperationer ud fra et bredere og mere retvisende perspektiv end det, der ofte fremgår af populærkulturens dækning af fænomenet i film og bøger, er det centralt at forstå betydningen af ovenstående definition. I populærkulturens perspektiv, som synes at påvirke mange menneskers opfattelse af specialoperationer, forstås disse ofte som militære opgaver, der mest involverer at sparke døre ind, skyde meget og sprænge ting i luften – en opfattelse, som også kan spores hos beslutningstagere, der anvender kapaciteten.⁸ Man kan dog i den sammenhæng sige, at dette (noget ubalancerede) billede til en vis grad er selvforskyldt, idet specialoperationsentiteters PR-virksomhed, hvervematerialer og lignende ofte fokuserer på netop den hårdtslående side af deres metier.

Som det dog vil fremgå af rapporten, og som NATO-definitionen afslører, er det hårde specialoperationsperspektiv kun en del af et større hele – og det gælder også specifikt i antiterror-sammenhæng.

Ser man nærmere på specialoperationers formål, beskrives de i NATO-doktrinen særligt som det at levere resultater på det strategiske niveau og dermed bidrage målrettet til at opnå ens ønskede 'politisk-militære sluttilstand'. Operationerne er altså ofte designet specifikt til at skabe 'strategisk effekt'. Med dette menes, at de er tiltænkt at skulle forrykke balancen i ens favør, på konfliktens øverste militære og politiske niveauer. Specialoperationers bidrag er dermed særlige på den måde, at de som militært middel målrettet går efter modstanderens strategiske styrker, sårbarheder eller svagheder. Grundtanken bag operationerne er dermed, at de skal anvendes som potentielle 'game changers' (noget, der kan ændre spillets gang). De

skal derfor opfattes som sådan – og ikke som et 'almindeligt' militært bidrag til massen og omfanget af ens generelle militære indsats i konflikten.

Formålet med specialoperationerne leder én videre til de midler, som tages i brug under operationerne. Virkemidlerne for konventionelle militære operationer er typisk militære doktriner og militær størrelse – dvs. fastlagte fremgangsmåder og større militære formationer. Med specialoperationer forholder det sig modsat. Operationerne har typisk et langt mindre militært omfang, og det er her særligt den ukonventionelle tilgang til opgaveløsningen, herunder de nævnte ukonventionelle taktikker, teknikker og indsættelsesmåder, som er af central betydning.

En modstanders strategiske styrker og svagheder (f.eks. nukleare missilsystemer, ledelsesnetværk, nationale sammenhængskraft mv.), hvis ødelæggelse (ved styrker) eller yderligere ubalance (ved svagheder) vil tvinge modstanderen til at ændre strategisk adfærd, vil i sagens natur altid blive forsøgt beskyttet. Det vil derfor som udgangspunkt være yderst krævende og kompliceret at komme tæt på sådanne strategiske styrker og svagheder – og dermed kunne påvirke dem. At afsætte et mindre militært aftryk, at tænke ukonventionelt, at vælge den hidtil uprøvede, mindst logiske, mest innovative, og derfor mest krævende løsning – og ved derved at blive mere uforudsigelig og overraskende – er måder til bedre at kunne bringe sig i en position, hvor det bliver muligt at nå ind til disse strategiske styrker og svagheder og øve indflydelse på dem. Definitionens beskrivelse af særligt udvalgt og trænet personel (specialoperationsstyrkerne) skal netop ses i dette perspektiv, fordi anvendelsen af innovative, uprøvede og krævende løsninger normalt overstiger konventionelle styrkers maksimale ydeevne. Specialoperationsstyrker er derfor særdeles selektivt udvalgt og erfarent militært personel, som gennem intensiv uddannelse og træning er 'superoptimerede'. Det gælder såvel i forhold til beherskelsen af grundlæggende og videregående militære færdigheder som til at kunne bevare overblikket under længerevarende psykisk og fysisk pres – og til at kunne tænke kreativt og ukonventionelt i opgaveløsningen. Styrkernes 'militært elitære' karakter bliver, som nævnt ovenfor, ofte misforstået som definerende for specialoperationer i sig selv, hvilket ikke er tilfældet. 'Superoptimeringen' af specialoperationsstyrker skal i stedet ses i forhold til naturen af specialoperationer, idet den er et grundlæggende og nødvendigt fundament for at kunne begå sig inden for den yderst krævende og komplicerede opgaveløsning, som specialoperationerne ofte udgør. Specialoperationsstyrker er altså et nødvendigt militært middel og en væsentlig forudsætning for i det hele taget at kunne gennemføre specialoperationer.

Det sidste, men i denne sammenhæng vigtige og nødvendige middel for specialoperationer, er hemmeligholdelsen af operationerne. Uden dette middel vil operationer mod en modstanders beskyttede strategiske styrker og svagheder oftest ikke kunne gennemføres succesfuldt. Der skelnes i NATO-definitionen mellem begrebet 'skjult' (clandestine)⁹, hvor man søger at skjule selve operationen for modstanderen, og begrebet 'tilsløret' (covert)¹⁰, hvor identiteten på den eller de styrker, som gennemfører operationen (nation eller entitet), søges hemmeligholdt – med henblik på at man kan benægte involvering i, og kendskabet til, operationen.

Specialoperationer sigter som beskrevet mod at skabe effekt inden for modstanderes beskyttede strategiske sfærer, hvilket som udgangspunkt gør dem sværere og mere komplicerede at gennemføre. For at kunne nå deres målsætninger vil operationerne derfor ofte skulle balancere på kanten af det militært opnåelige. Som nævnt i indledningen befinder specialoperationer sig derfor i et domæne, hvor accept af risiko i mange tilfælde udgør et grundlæggende vilkår. Risici kan i den forbindelse dels være de militære, såsom manglende operativ succes og militære tab, dels de politiske, såsom negativ national og international respons på operationerne. Både i relation til dem, som mislykkes, og dem, som lykkes.

Ser man sammenfattende på specialoperationer, så handler de om en 'mere-for-mindre-logik', hvor man søger at opnå effekt på de øverste konfliktniveauer (mere), gennem størrelsesmæssigt begrænsede, men særligt optimerede militære indsatser (mindre). Det er operationernes ukonventionelle og innovativt drevne karakter – det 'ikke systemiske' – og det faktum, at (krig)kunsten dermed er mere fri, som springer én i øjnene som det, der giver specialoperationer deres egentlige styrke, fordi en modstander dermed får sværere ved at forudsige og imødegå dem. Denne tilgang er samtidig også dér, hvor operationerne adskiller sig fra (større) konventionelle militæroperationer, som i høj grad baserer sig på en systemisk og stringent doktrinær tankegang.

2.3 Specialoperationsstyrkerne

I takt med udviklingen af moderne specialoperationer er der sket en samtidig udvikling af egentlige specialoperationsstyrker. Britiske 'Special Air Service', amerikanske 'Special Forces Green Berets' og 'Navy SEALs' samt de danske Jæger- og Frømandskorps er eksempler herpå. Sådanne styrker tager lang tid at opbygge, og deres mulige udvidelse har naturlige begrænsninger. Det skyldes, at tilvejebringelse af specialoperationsstyrker kræver særdeles selektive og længerevarende udvælgelses-, uddannelses- og træningsforløb, som kun få søger imod, og som endnu færre lykkes med at gennemføre. Som eksempel ligger den vurderede

'produktion' af specialoperationspersonel i Danmark årligt på omkring 3-4 soldater pr. 1 million danskere.¹¹ Ved United States Army Special Operations Command – verdens største 'producent' af specialoperationsstyrker – viser tallene, at ud af de i forvejen meget få, der består optagelsesprøverne til 'Special Forces Qualification Course', er det i gennemsnit blot 1 ud af 8 personer, som 67 uger senere ender med at gennemføre og bestå uddannelsen.¹²

Selv om den globale indsats mod terror siden 2001, i en vestlig militær kontekst, har medført en stigning i efterspørgslen på specialoperationer, udgør specialoperationsstyrkerne stadig en meget lille del af Vestens samlede militære kapacitet. Størst er kapaciteten (igen) i USA, hvor den dog stadig udgør under 3 procent af den samlede personelstyrke.¹³ I de øvrige vestlige lande er kapaciteten typisk langt mindre.¹⁴ Samlet set udgør specialoperationsstyrker dermed en yderst begrænset militær kapacitet, som ikke uden videre lader sig udvide, og derfor bør betragtes og behandles som en knap militær ressource.

2.4 Smalle og brede specialoperationskapaciteter

Et vigtigt element i definitionen af specialoperationer, og forståelsen af specialoperationsstyrkernes kompetencer, er forholdene omkring de henholdsvis smalle eller brede fortolkninger af specialoperationsbegrebet. I den smalle, traditionelle udgave består specialoperationskapaciteten typisk af de ovenfor beskrevne specialoperationsstyrker, som sammen med en stabs- og hovedkvarterskapacitet udgør hele kapaciteten. En sådan klassisk specialoperationskapacitet er normalt konfigureret til primært at skulle begå sig inden for det traditionelle militære domæne. I Danmark kan Jægerkorpset og Frømandskorpset siges at repræsentere denne klassiske variant af specialoperationskapacitet.

I den bredere (og nok mere moderne) udgave kan kapaciteten, ud over de egentlige specialoperationsstyrker, også indeholde dedikerede enheder, som specialiserer sig i 'civilt-militært samarbejde' og 'interaktion' (CIMIC), 'psykologiske operationer' (PSYOPS) eller efterretningsarbejde, samt have en dedikeret transportfly- og logistikkapacitet. Dertil kan tilføjes yderligere specialiserede kapaciteter inden for områder som fremmedsprog, kulturhistorie, antropologi, mægling, politik, regeringsførelse og lignende. Den amerikanske hærs specialoperationskapacitet er et eksempel på en sådan bred version af kapaciteten, hvor hver enkelt soldat eksempelvis specialiseres inden for et konkret geografisk område, inklusive det eller de sprog, der tales i området.¹⁵

Jo bredere ens specialoperationskapacitet er, desto større diversitet vil man i sagens natur have, når det handler om bredden og dybden i den type af specialoperationer, som man kan

løse – og dermed hvor ambitiøs man kan være. En traditionel specialoperation som 'specialrekognoscering' og 'direkte aktion' bag fjendes linjer med henblik på at lokalisere og ødelægge f.eks. langtrækkende fjendtlige missilsystemer – i et traditionelt krigsscenario – kræver principielt set ikke mere end den smalle version, idet specialoperationen typisk bevæger sig ad militære spor og inden for de militære sfærer og domæner. Specialoperationer gennemført som en integreret del af større nutidige internationale operationer – i princippet 'ikke traditionelle krigsscenerier' – såsom stabiliseringsoperationer og bekæmpelse af oprørs- og terror-netværk, vil principielt være bedre stillet med den bredere type af specialoperationskapacitet. Sådanne nutidige konfliktscenerier indeholder problemstillinger, der forgrener sig ud i langt flere sfærer end de rent militære. Dermed giver kompetencer inden for eksempelvis sprog, kultur og antropologi samt evnen til at gennemføre *psykologiske operationer* og *civil-militær interaktion* specialoperationsstyrkerne flere strenge at spille på. Bredden af ens specialoperationskapacitet kan dermed ses som en dimensionerede faktor, i forhold til hvad og hvor meget den kan anvendes til.

3. Specialoperationer anvendt til bekæmpelse af terrorisme

I det foregående kapitel har vi defineret og beskrevet specialoperationer for dermed at rammesætte begrebet for resten af rapporten. Formålet med dette kapitel er at se på anvendelsen af specialoperationer specifikt i forhold til terrorbekæmpelse, herunder hvorfor de er blevet det primære valg i denne kamp, hvordan de kan anvendes, hvor det giver bedst mening, hvilke effekter de kan forventes at levere, hvilke risici de fører med sig, samt hvad det kræver at bruge dem til det.

3.1 Hvorfor netop specialoperationer

Specialoperationer er i stigende grad den vestlige verdens foretrukne militære værktøj til terrorbekæmpelse. Som det klareste eksempel herpå kan nævnes den amerikanske specialoperationskapacitet. Kapaciteten fik i perioden 2001 til 2014 næsten 50 procent mere personel, og bevillingerne steg i samme periode fra 3,1 milliarder til næsten 10 milliarder dollars årligt.¹⁶ Særlig tydelig er stigningen ved den anti-terrorfokuserede værnssfælles specialoperationskommando JSOC (Joint Special Operations Command), der voksede fra under 2.000 mand M/K i 2001 til i nærheden af 25.000 mand M/K i 2011.¹⁷

Men hvorfor anvende netop specialoperationerne som det militære bidrag til at bekæmpe og imødegå terrorismen? Hvorfor ikke andre militære værktøjer? Hvad er rationalet? Svaret er overordnet det, at af viften af militære kapaciteter er specialoperationer den kapacitet, der i en terrorbekæmpelseskontekst giver de fleste fordele og de færreste ulemper. Konventionelle militære kapaciteter er som hovedregel opbygget, uddannet, trænet og i øvrigt dimensioneret til at skulle bekæmpe (andre) håndgribelige konventionelle kapaciteter. Terrornetværk er oftest ikke håndgribelige, men eksisterer som regel i det skjulte. De er som udgangspunkt heller ikke konventionelle i deres tilgang til udførelse af terroren. De benytter sig af flere af de midler og vilkår, som karakteriserer specialoperationerne, herunder ikke mindst det hemmeligholde, ukonventionelle og overraskende, ligesom de søger at opnå størst mulig (politisk) strategisk effekt – i terroristernes tilfælde ofte gennem drab på civile. Selv om tanken kan forekomme kættersk, og uden sammenligning i øvrigt, kan man sige, at specialoperationers fordele som fysisk terrorbekæmpelsesmiddel starter her – ved kapacitetens principielle evne til at kunne tænke i samme baner som terrornetværkene.

Kapaciteten er derudover designet og optimeret til at komme tæt på sit mål uden at blive opdaget og afsætter samtidig kun en brøkdel af det militære fodaftryk, som større konventionelle operationer afsætter, idet specialoperationsstyrker oftest opererer i små hold a (typisk) 4-16 såkaldte 'operatører', hvilket igen er en fordel i en terrorbekæmpelseskontekst, hvor hemmeligholdelse og lav profil må udgøre væsentlige forudsætninger. Operationerne er derudover væsentligt billigere end større konventionelle operationer. Samtidig er der ikke samme grad af risiko for befolkningsmæssige modreaktioner i form af oprør, som det f.eks. har været tilfældet ved de store militære operationer i Irak og Afghanistan. Dernæst er specialoperationsstyrkernes 'superoptimerede' militære karakter, erfaring og (relativt) højere grad af militær professionalisme det bedst mulige 'håndværksmæssige' udgangspunkt for operativ militær succes – det vil f.eks. sige det fysisk at lokalisere målet (f.eks. terrorlederen/cellen), neutralisere dette og samtidig holde risikoen for egne tab på det lavest mulige niveau.

Endelig gør specialoperationers mere begrænsede og fokuserede karakter, at risikoen for følgeskader på civile og civil infrastruktur er mindre end ved luftangreb fra stor højde eller ved de større og dermed mere voldsomme konventionelle operationer. Specialoperationer er derfor, i konteksten af vore dages vestlige militære aktivisme (f.eks. i Afghanistan, Irak, Libyen og Syrien) blevet kaldt den 'manglende militære midte'¹⁸ – altså kapaciteten, der kan udfylde et hul mellem førnævnte luftangreb og større konventionelle operationer. Af denne årsag, og i kraft af de øvrige ovenfor beskrevne fordele, er specialoperationer gradvist blevet det foretrukne militære værktøj til fysisk terrorbekæmpelse.

Der er flydende grænser mellem det, man i dag kalder terrornetværk, ekstremistiske oprørsbevægelser og terrorregimer. Begreberne terror og terrorisme anvendes ofte i flæng om dem alle, og definitionerne er mange.¹⁹ Specialoperationer som bekæmpelsesmiddel giver dog mere mening ved nogle af terrorismens former end ved andre. Det væsentlige i denne sammenhæng er ikke, hvordan man definerer terrorentiteterne, men snarere, hvad de er, og hvilken type mål de udgør. Som en slags målestok kan man tale om terrornetværk i traditionel forstand, såsom Bin Ladens oprindelige Al-Qaeda, og om ISIL, som det i dag opererer udadtil i verden – uden for Syrien/Irak. Dernæst kan man tale om interne oprørsbevægelser der anvender terror som våben, såsom Taliban i Afghanistan efter 2001 samt Al-Qaeda i Irak efter 2003. Endelig kan man tale om egentlige terrorregimer som Talibanstyret i Afghanistan (1996-2001) samt ISIL i de erobrede dele af Irak og Syrien i dag. De er alle afskygninger af, hvad man bredt kan betegne som terror og terrorisme. Der er dog forskel på, hvordan de opererer, og i særlig grad på, hvor håndgribelige de er som modstandere og mål. I jo højere grad

terroriteten bevæger sig imod noget håndgribeligt og stationært (f.eks. ISIL i Raqqa og Mosul, med 'offentlige myndigheder', egentlige militære 'enheder' osv.), jo bedre giver det også mening at anvende konventionelle militære kapaciteter til at bekæmpe dem – fordi det principielt set ikke giver mening at anvende en knap specialoperationsressource på noget, 'almindelige' militære ressourcer kan håndtere. Omvendt kan man sige, at i jo højere grad terroriteter opererer som traditionelle terrornetværk med skjulte 'terroroder'²⁰, hvormed de bliver sværere at lokalisere og bekæmpe for konventionelle styrker, desto mere giver det mening at anvende de hertil mere velegnede specialoperationer som bekæmpelsesmiddel. Rapporten ser derfor principielt mest værdi i specialoperationens funktionalitet i forhold til bekæmpelse af terrornetværk i deres skjulte traditionelle forstand.

3.2 Anvendelsen (enkelt) beskrevet

Hvis man dykker ned i de specifikke specialoperationsdoktriner og -publikationer fra NATO og fra Danmarks strategiske partnere, vil man møde en myriade af forskellige over- og underordnede specialoperationskoncepter og opgavetyper, der i større eller mindre omfang passer på, eller er specifikt designet til, bekæmpelse af terrorisme. Der kan f.eks. være tale om 'Unconventional Warfare', 'Irregular Warfare', 'Counter Terrorism', 'Counter Weapons of Mass Destruction', 'Foreign Internal Defense', 'Hostage Release' mv.²¹ Hvis man modsat, på enkel og overskuelig vis, vil fremstille, hvorledes specialoperationer kan anvendes til terrorbekæmpelse, kan man sige, at uanset hvilken af førnævnte labels man sætter på anvendelsen af sin specialoperationskapacitet til terrorbekæmpelse, så ender den praktiske gennemførelse i de fleste tilfælde med at lede tilbage til specialoperationskapacitetens hovedopgaver, dvs. 'direkte aktion', 'specialrekognoscering' og 'militær assistance'. I samme enkle fremstillingsperspektiv kan man derudover sige, at tilgangen i bekæmpelsen kan have en direkte og en indirekte vinkel, hvor specialoperationen enten søger selv at bekæmpe terrorismen eller søger at skabe en kapacitet hos andre til at gøre dette, og som derfor varierer, med hensyn til hvor militært intens den er for én selv. Endelig kan bekæmpelsen variere over tid (kort/lang). Variable med hensyn til specialoperationers funktionalitet i terrorbekæmpelse er derfor de tre hovedopgaver, den direkte eller indirekte tilgang (intensitet) samt endelig tidsperspektivet. Rapporten vil i det efterfølgende søge at beskrive, eksemplificere og skitsere dette forhold.

3.2.1 Direkte aktion

Hovedopgaven 'direkte aktion' består af en vifte af offensive 'nålestiksoperationer', som har til formål at indtage, ødelægge, tilfangetage, redde, skade eller udnytte såkaldte 'high value targets', dvs. mål af høj (strategisk) værdi – i form af mennesker eller kapaciteter.²² Her er

altså tale om det direkte, fysiske terrorbekæmpelsesmiddel – det, der ofte dræber og tilfanger terroristerne eller ødelægger deres infrastrukturer og dermed skaber en umiddelbar effekt. Operationstypen kan eksempelvis gennemføres gennem hurtige 'raids', baghold eller ved mindre angreb (assaults) på terrornoderne. Endvidere kan der med direkte aktion være tale om, at operationen, via specialoperationsstyrker på jorden, leder præcisionsluftangreb mod terrornoderne – såkaldte 'Terminal Guidance Operations' eller om de mindre kampbetonede, men stadig offensive tilfangetagelses- eller fritagelsesoperationer (Recovery Operations). Særligt i en anti-terror kontekst vil disse direkte operationer ofte kræve en omfattende forudgående efterretningsindsats med henblik på at identificere terrornodens nøjagtige placering og identitet, og at man sikrer, at eventuelle følgeskader på terrornodens omgivelser holdes på et minimum. Den forudgående efterretningsindsats kan delvist være en integreret del af operationen selv (jf. specialrekonoscering som beskrevet nedenfor) eller i form af samarbejde med efterretningsentiteter.

Det for tiden mest omtalte og kendte eksempel på direkte aktion med en stor forudgående efterretningsindsats var den amerikanske operation kaldet 'Neptune Spear', som i 2011 lokaliserede, opsogte og dræbte Al Qaedas leder, Osama Bin Laden. Operationen var et samarbejde mellem amerikanske efterretningstjenester og JSOC, herunder den efterhånden famøse specialoperationsenhed 'SEAL TEAM 6' som den udførende militære enhed.²³ 'Neptune Spear' er altså et eksempel på en hurtigt gennemført direkte aktion med lang forudgående efterretningsindsats. Et andet eksempel på en hurtigt gennemført direkte aktion var amerikanske specialstyrkers befrielse af danske Poul Thisted og hans amerikanske kollega Jessica Buchanan i 2012, efter at de havde været holdt som gidsler af pirater i Somalia i 92 dage.²⁴

Et eksempel på direkte aktion i det lidt længere tidsperspektiv er det såkaldte 'slaget om Tora Bora' i Afghanistans bjerge i perioden 6. til 17. december 2001. Operationens mål var Al Qaeda-terrorister, der efter Taliban-regimets fald havde søgt tilflugt i bjergene i det nordøstlige Afghanistan. Operationen foregik som et samarbejde mellem CIA, amerikanske og britiske specialoperationsstyrker samt lokale anti-Talibanstyrker. Direkte aktion, særligt i førstnævnte eksempler (dvs. den hurtige udførelse), vil ud over den beskrevne forudgående efterretningsindsats som regel kræve indgående og detaljeret indøvelse.²⁵

Specialoperationer kan med direkte aktion medvirke til at nedslide og begrænse terrornetværk. Direkte aktion udgør dermed sværdet i terrorbekæmpelsen. Operationstypen har da også udgjort en substantiel del af f.eks. den amerikanske nedkæmpelse af mere end 30.000

terrorister – alene i perioden under Præsident Obama.²⁶ Til trods for både efterretningsindsats, forudgående indøvelse, detaljeret militær planlægning og rådighed over alle de krævede militære kapaciteter er specialoperationer dog – særligt direkte aktion – et militært domæne, der medfører betydelige risici, hvilket også tydeliggøres i NATO's definition af begrebet.²⁷

Operationerne sigter, som tidligere beskrevet, mod at nå de sværest opnåelige militære mål og balancerer derfor ofte på kanten af det opnåelige. Det går derfor nogle gange galt. Et eksempel herpå var forsøget på at befri ambassadestaben på den amerikanske ambassade i Teheran, som i 1979-1981 blev holdt som gidsler i forbindelse med den iranske revolution. Operationen endte i militært kaos og amerikanske tab midt i den iranske ørken. Den måtte afbrydes og blev dermed en ydmygende militær og politisk fiasko.²⁸ I samme risikoperspektiv medfører direkte aktion mod terrornoder, til trods for ønsket om det modsatte, undertiden følgeskader på civile og civil infrastruktur i terrornodernes nærhed. Dette fører ofte til anklager og sager om drab på civile, hvilket samtidig er med til at reducere operationstypens legitimitet. Som beslutningstager og militær planlægger bør man derfor altid forholde sig til, at denne type operationer har en iboende høj risikofaktor, som skal holdes op mod det ønskede udkomme af operationen. Som det fremgår, er direkte aktion eksponent for den direkte tilgangsvinkel til terrorbekæmpelse. Samtidig er den eksponent for det korte til mellemlange tidsperspektiv – oftest dog det ultrakorte – hvor selve udførelsesfasen kan være et spørgsmål om minutter. *Se også figur 1 på side 18.*

3.2.2 Specialrekognoscering

I en anti-terror kontekst er hovedopgaven 'specialrekognoscering' den specialoperationsaktivitet, som har til formål at lokalisere terrornoder og indsamle informationer om deres præcise placering, størrelse, antal, aktivitetsmønstre, bevæbning, omgivelsernes karakter mv. (benævnt 'Target Assessment').²⁹ Aktiviteten kan også have til formål at undersøge effekten af angreb foretaget af andre militære entiteter, f.eks. flyangreb, herunder at undersøge, om angrebet har medført utilsigtede følgevirkninger på andet eller andre end terrornoden (benævnt 'Post Strike Reconnaissance').³⁰ Specialrekognoscering har den klare fordel, at den giver mulighed for tredimensionel observation af målet over tid, i fysisk nærhed af målet, hvilket ikke altid kan garanteres med satellitter og droner. Dermed kan operationstypen være med til at sikre præcisionen af et efterfølgende angreb på terrornoden. Som det er tilfældet med direkte aktion, er det i yderligere grad tilfældet med specialrekognoscering, at den må benytte sig af tilslørede og skjulte ('covert/ clandestine') metoder for ikke at afsløre sig selv i operationsmiljøer, der som udgangspunkt er fjendtlige og farlige.³¹ Dette betyder f.eks. i nogle

tilfælde, at de udførende specialoperationsenheder gør brug af venligtsindede dele af civilbefolkningen som assistance under operationen, og at samme specialoperationsenheder klæder sig på måder, som gør, at de i højere grad kan forblive 'under dække'. Begge metoder kan anses for kontroversielle i forhold til tolkningen af den humanitære folkeret, hvilket rapporten senere vil belyse.

Eksempler på specialrekognoscering, i mange tilfælde gennemført i kombination med direkte aktion (f.eks. ledelse af flyangreb), er de mange operationer, som vestlige specialoperationsstyrker i disse år gennemfører på tværs af Mellemøsten forud for luftangreb på terrorgruppen ISIL og tilsvarende terrornetværk.³² Selv om specialrekognoscering i udgangspunktet er rettet mod informationsindhentning, er den stadig eksponent for risikobetonede operationer i fjendtlige miljøer, hvor specialoperationsstyrkerne risikerer at ende i åben kamp, hvis de opdages. Hvis operationstypen gennemføres som en integreret del af en operation, som også inkluderer direkte aktion mod en terrornode, vil den selvsagt være underlagt samme risici og implikationer som beskrevet ovenfor. Specialrekognoscering befinder sig ligesom direkte aktion således i den direkte del af spektret for terrorbekæmpelse, typisk med specialoperationsstyrker som det udførende led på jorden (eller i/på vandet). Denne type operation vil ofte variere i tid mellem korte til mellemlange operationer. Formålet er generel informationsindhentning, og operationstypen er dermed en fysisk 'up-close-and-personal' substitut (eller et supplement) til andre kilder til informationsindhentning såsom satellitter og droner. Specialrekognoscering er dermed forudsætningskaber for bl.a. en efterfølgende direkte aktion eller mere konventionelle militære operationer. *Se også figur 1 på side 18.*

3.2.3 Militær assistance

Modsat de to først beskrevne operationstyper befinder 'militær assistance' sig i den indirekte del af spektret og gennemføres typisk over længere tid (fra uger til år). Ideen bag operationstypen kan som udgangspunkt betragtes som hjælp til selvhjælp og handler således i terrorbekæmpelsessammenhæng om at opbygge lokale styrkers militære kapacitet til selv at kunne håndtere den direkte terrorbekæmpelse.³³ I en optimal vestlig specialoperations- og terrorbekæmpelseskontekst er det således (vestlige) specialoperationsstyrker, der opbygger en militær kapacitet hos venligtsindede lokale specialoperationsstyrker i terrortruede områder (f.eks. i Mellemøsten eller Afrika). Indsatsen gennemføres ved militær træning, rådgivning og assistance til de lokale styrker. Militær assistance kan dog også inkludere egentligt følgeskab ('partnering' eller 'accompanying') med de lokale styrker – hvor 'trænerne' følger med de lokale styrker under gennemførelsen af anti-terroroperationer.³⁴ I den sidstnævnte rolle vil

specialoperationsstyrkerne, som udfører den militære assistance, dog bevæge sig fra den indirekte og støttende rolle over i en mere direkte rolle. Dermed skifter operationen for den indirekte støttende part karakter til direkte terrorbekæmpelse, hvilket ikke er det primære sigte med militær assistance. Samtidig vil et sådant skift betyde, at operationen nu vil have de samme implikationer som direkte terrorbekæmpelse og dermed være underlagt samme risikoprofil.

Militær assistance er som nævnt typisk længerevarende programmer (over flere år) og kan indeholde bredere programmer til støtte for generel militær kapacitetsudvikling og sikkerhedssektorreform samt våbenassistanceprogrammer.³⁵ Operationstypen kan dog også gennemføres med en kortere tidshorisont i form af *ad hoc*-øvelsesvirksomhed. Et eksempel på militær assistance, der samtidig beskrives som en succes i anti-terrorsammenhæng, er den filippinsk rettede del af den amerikanske 'Operation Enduring Freedom' (mest kendt for den del af operationen, der vedrører Afghanistan). I perioden 2002 til 2015 gennemførte USA i partnerskab med filippinske myndigheder en operation i Filippinerne i form af militær assistance. Operationen medførte, at landet ved afslutningen af operationen selv var i stand til at varetage dets fysiske terrorbekæmpelse – og internt i Filippinerne samtidig kunne høste pointene herfor. Lignende grad af succes kan USA siges at have haft i lande som Columbia og Tunesien.³⁶

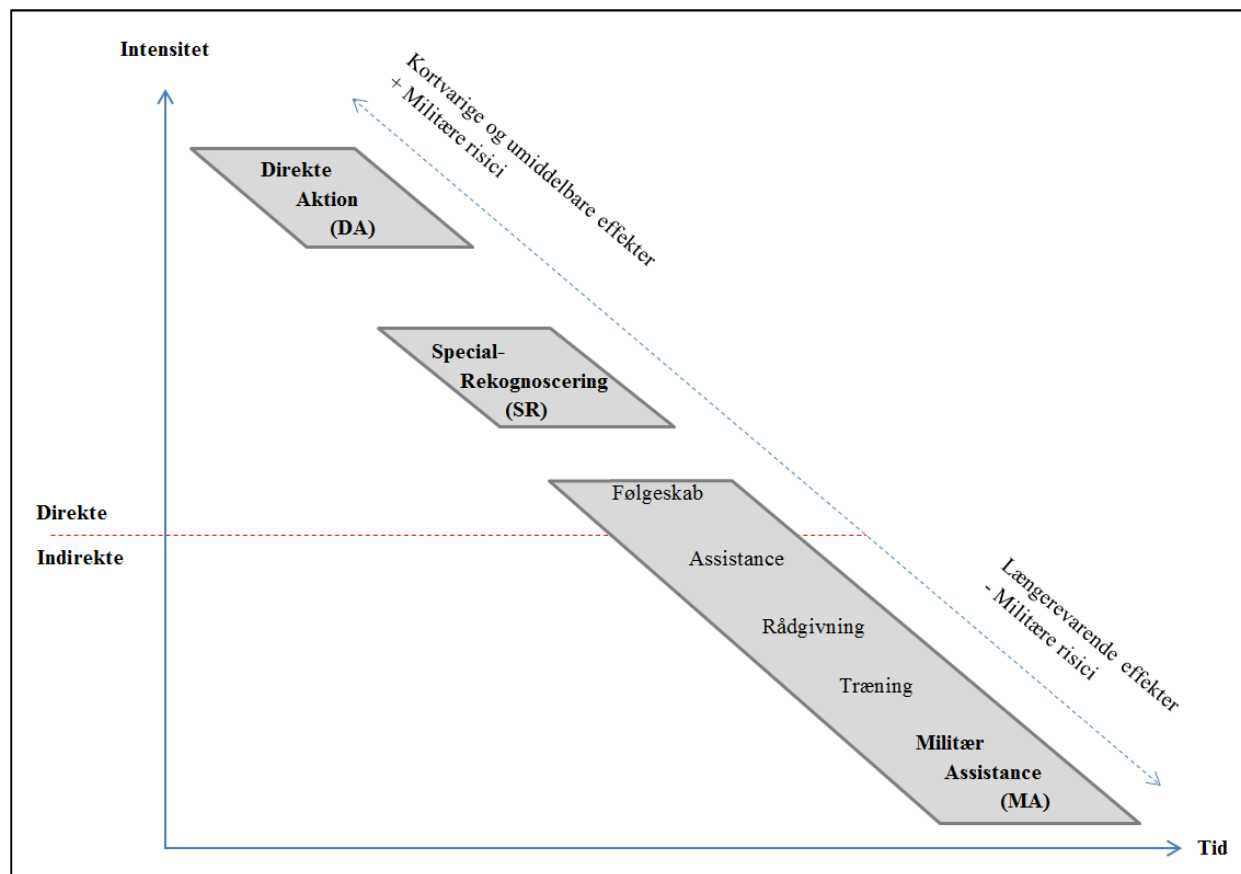
Et eksempel på militær assistance via ren øvelsesvirksomhed – det kortere tidsperspektiv – er øvelsen *Flintlock*, som årligt gennemføres af USA's afrikanske kommando (AFRICOM) og ledes af dennes specialoperationsentitet. Øvelsens formål er bl.a. at opbygge militær anti-terrorkapacitet i landene i Sahel-regionen og har haft deltagelse fra bl.a. Algeriet, Burkina Faso, Chad, Mauretanien, Marokko, Niger, Sydafrika og Nigeria samt en række vestlige lande, herunder Italien, Frankrig, Tyskland, Holland, Spanien, USA og Danmark.³⁷

Som et strategisk rettet værktøj, der på længere sigt kan gøre lande i stand til selv at bekæmpe terrorismen, har særligt USA og Frankrig i stigende grad, senest i sammenhæng med terrorbekæmpelse, gjort brug af militær assistance i lande i Mellemøsten, Mellemerika og Afrika. Frankrig har primært gjort det i dets tidligere kolonier og i Sahel-regionen i Afrika, og USA i lande over hele linjen, herunder i lande, der ud over Afghanistan, Irak, Columbia, Tunesien og Filippinerne også tæller Syrien, Niger, Mauretanien, Mali, Somalia, Kenia og Yemen mfl.³⁸

Som en del af terrorbekæmpelsen handler militær assistance som nævnt ikke mindst om at skabe en kapacitet hos andre, som gør, at man ikke selv er tvunget til at håndtere problemet på deres (fjerntliggende) banehalvdel. Hermed kan man på længere sigt høste frugten af en investering og anvende sine kapaciteter andetsteds eller i andre sammenhænge. Set i forhold til den direkte tilgang til terrorbekæmpelse medfører militær assistance samtidig en lavere risiko for egne tab og ansvar i relation til civile tab og andre følgeskader, idet man ikke selv er direkte involveret i terrorbekæmpelsen. Endelig skaber den indirekte tilgang ikke nødvendigvis samme grad af modtryk mod ens virke (som udefrakommende entitet) hos den involverede lokalbefolkning, som den direkte tilgang risikerer at gøre. Den tidligere chef for JSOC admiral William McRaven, der efterfølgende blev chef for USA's samlede specialoperationskapacitet, United States Special Operations Command (USSOCOM), påpegede således i en redegørelse til den amerikanske kongres i 2011, at den direkte tilgang primært bør anvendes til at skaffe tid til at gennemføre den indirekte.³⁹ Stillet over for umiddelbare og signifikante trusler fra terrornetværk har man ofte ikke valget og bliver derfor tvunget til den direkte tilgang. Den indirekte tilgang synes dog at give de største fordele på lang sigt, om end der så er tale om længerevarende, og måske ikke så synlige, indsatser. Hvis man kan tale om, at direkte aktion er 'sværdet' i den moderne terrorbekæmpelse, kan man betegne militær assistance som 'skjoldet'. Et skjold, der på lang sigt kan bygge et værn (hos andre), som gør, at man ikke bliver tvunget til den direkte tilgang.

Figur 1 herunder indplacerer de forskellige operationstyper (pkt. 3.2.1. til 3.2.3.) i den analytiske rammes spektrum af direkte/indirekte tilgang, intensitet, tid, risikoprofil og forventet effekt.

Figur 1: Specialoperationstyper i forhold til tid, intensitet, militær risiko og effekt.



3.3 Hvad kræver anvendelsen?

Der er grundlæggende to forhold, som er centrale for, at specialoperationskapaciteter kan fungere effektivt, såvel i sammenhæng med terrorbekæmpelse som i andre sammenhænge. Det ene handler om, at der på den militære bane må være de rette midler og rammer til rådighed for kapaciteten. Det andet handler om, at der på det militær-politiske niveau er en tilstrækkelig indsigt i specialoperationskapacitetens forhold og kompetencer. Hvis man starter på den militære side, er det naturligvis centralt at have det vigtigste middel til rådighed – specialoperationsstyrkerne – altså de enkelte 'operatører'. Uden disse ville ens evne til at gennemføre specialoperationer være drastisk reduceret. Selv om specialoperationer i høj grad handler om at tænke, planlægge og operere på en særlig måde, og selv om visse 'ikke-kampbetonede' specialoperationer, også i anti-terrorsammenhæng (f.eks. i cyber- og informationsdomænet) principielt kunne gennemføres uden de traditionelle specialoperationsstyrker, ville man ikke have samme grad af handlfrihed uden de klassiske 'specialoperationsoperatører' – særligt ikke i den hårde og direkte ende af spektret, hvor anti-terroroperationer ofte befinder sig. Oven på dette fundament fordres en række yderligere centrale kapaciteter, som muliggør en effektiv udnyttelse af operatørernes kompetencer. Her gælder det generelle

forhold, at jo bredere og mindre traditionel ens specialoperationskapacitet er, som tidligere beskrevet, jo mere fleksibilitet vil man også have i forhold til terrorbekæmpelse i en moderne verden.

Netop fordi specialoperationer ofte involverer nogle få 'operatører', som arbejder alene, på yderst risikobetonede missioner og i omgivelser, hvor de sjældent er særligt velkomne, har 'styrkerne behov for alle de fordele, som teknologien kan give dem'.⁴⁰ Hvad angår særligt de militære kapaciteter til sådan støtte, kan specielt to elementer ikke undværes: 1) efterretningskapacitet og 2) luftkapacitet (i form af luftbåren transportkapacitet og luftbåren ildstøtte).

Det siger sig selv, at hvis man vil nå ind på indersiden af terroristers tanke- og beslutningsfæres og samtidig sikre sig, at man rammer rigtigt første gang, må man have det bedst mulige efterretningsmæssige udgangspunkt for sin virksomhed. Dette skabes bedst gennem et bredt samarbejde mellem de nationale efterretningskapaciteter og efterretningsentiteterne hos ens partnere samt via en udbygget og kapabel organisatorisk efterretningskapacitet hos ens specialoperationskapacitet. Et sådant samarbejde kan eksemplificeres med indsatsen, som lokaliserede og dræbte Osama Bin Laden.

Luftkapacitet kan heller ikke undværes. Man kan have en nok så god og bred specialoperationskapacitet, men er man ikke i stand til at flytte den rundt på fleksibel vis – hurtigt og langt – mister man chancen for at bringe den i spil og mister dermed de effekter, som den kunne have skabt. Samtidig er luftbåren ildstøtte – såkaldt 'top cover' – ofte den eneste måde, hvorpå man kan forøge overlevelseschancerne for specialoperationsstyrkerne på jorden, når de skal indsættes, operere og hentes ud igen. Mest optimalt er det naturligvis at have en organisatorisk luftkapacitet knyttet til sin specialoperationskapacitet (som det er tilfældet i USA og Storbritannien). Kan man ikke det, er det vigtigt at knytte stærke bånd og udvikle et stærkt samarbejde mellem specialoperationskapaciteten og de luftkapaciteter, som skal flyve den rundt, deltage i samt støtte dens indsættelse.⁴¹

Ud over de militære forhold er det vigtigt også at have et veludviklet system på det militærpolitiske niveau, som sikrer den bedst mulige anvendelse af ens specialoperationskapacitet.⁴² Dette fordrer dog, at der på dette niveau eksisterer et tilstrækkeligt kendskab til specialoperationer *per se* og til de konkrete forhold, som kapaciteten arbejder under. I den militærpolitiske kontekst handler succes for specialoperationer derfor meget om indsigt i specialope-

rationer. Det gælder indsigt hos dem, der beslutter at anvende operationerne (beslutningstagerne), og indsigt hos dem, der planlægger operationerne (de militære planlæggere).

Specialoperationskapaciteter er som beskrevet små og anderledes af natur (ikke-systemiske), set i forhold til resten af de større (systemiske) militære organisationer, som de er en del af. Derfor er der en iboende risiko for, at kapaciteten organisatorisk set bliver marginaliseret eller ikke på retvisende måde bliver bragt til de øverste militære eller politiske sfæres kendskab, bl.a. fordi mængden af militære planlæggere med specialoperationsbaggrund er yderst begrænset, og fordi det ikke er givet, at disse vil befinde sig netop på de øverste militære planlægningsniveauer. Det kan potentielt medføre, at kapaciteten ikke bliver anvendt, og at dens potentiale dermed ikke udnyttes. Alternativt kan det betyde, at kapaciteten bliver anvendt til noget banalt, som principielt spilder dens potentiale, eller at den bliver søgt anvendt til opgaver, den ikke er i stand til at løse, fordi den ikke er designet dertil. I den forbindelse er det vigtigt at holde sig for øje, at specialoperationers sigte, og dermed det potentiale, de principielt repræsenterer, er at skabe et større udbytte for en mindre indsats – altså en strategisk effekt i bytte for et mindre militært fodaftryk. Anvender man derfor, på den ene side, sin specialoperationskapacitet til opgaver, som konventionelle kapaciteter kunne løse, vil man ikke få dette omvekslingsforhold. I stedet vil man få det samme konventionelle resultat, som konventionelle enheder kunne have produceret. Kender man, på den anden side, som beslutningstager og højere militær planlægger og rådgiver, ikke kapacitetens maksimale ydeevne og de risici, som specialoperationer ofte medfører, risikerer man i forsøget på netop at opnå et godt omvekslingsforhold at have et urealistisk forventningsniveau, og at operationerne af den grund mislykkes. Det er derfor vigtigt, at der eksisterer en indsigt i, hvornår og hvordan det giver mening at anvende sin specialoperationskapacitet, også uden for specialoperationsfæruerne, ikke mindst i de militære og politiske beslutningssfæruer. Indsigten er måske i særlig grad vigtig, når man anvender sin specialoperationskapacitet til netop terrorbekæmpelse, idet en sådan anvendelse kan siges at være mere kontroversiel og politisk følsom end en traditionel militær anvendelse af kapaciteten.

Ud over de ovennævnte kapaciteter og forhold – specialoperationsstyrker, efterretningskapacitet, luftstøttekapacitet samt højere politisk og militær indsigt i specialoperationers potentiale og begrænsninger – kunne man opliste en række yderligere kapaciteter og faktorer, som positivt kan bidrage til operativ succes i relation til specialoperationer.⁴³ De ovenfor anførte forhold bør derfor blot ses som et minimum af forudsætninger for succesfulde specialoperationer, herunder i anti-terrorsammenhæng.

4. Retlige og politiske udfordringer ved ukonventionel krigsførelse

Som denne rapport har søgt at beskrive, udgør specialoperationer og specialoperationsstyrker et nyttigt militært redskab, herunder i forhold til terrorbekæmpelsesproblematikker, hvor styrkerne i høj grad synes skræddersyet til opgaven. Styrkernes kompetencer giver således en række muligheder for at imødegå terrorismens særlige udfordringer – og for at operere på nye måder. En øget anvendelse af disse styrker kan dog også skabe visse retlige, politiske, og ikke mindst legitimitetsmæssige, udfordringer. Det skyldes særligt, at nogle typer af specialoperationer altid vil være kontroversielle, både ud fra et retligt og et politisk synspunkt. Det gælder bl.a. de såkaldte 'raids' af direkte aktions-typen, hvor operationerne foregår uden for den traditionelle slagmark, og hvor formålet med operationen ofte er at slå terrorister ihjel. Andre operationstyper kan være mere ukontroversielle, eller i hvert fald indebære en mulighed for at justere fremgangsmåden, sådan at man undgår (eller minimerer) de retlige og politiske udfordringer. Det gælder specielt for militær assistance og specialrekognoscering. Evnen til at foretage sådanne justeringer kræver dog en klar forståelse af specialoperationsstyrkernes særlige forhold og en forståelse af, hvordan disse forhold påvirker det retlige system. Det er sidstnævnte element, som søges afklaret i dette afsnit.

Inden vi beskriver de grundlæggende regelsæt, som spiller en særlig rolle for specialoperationsstyrkernes arbejde, bør en særlig grundpræmis for styrkernes virke dog noteres. Det handler om, at disse styrker i langt højere grad end deres konventionelle kollegaer arbejder hemmeligt. Deres specifikke aktioner og forholdene omkring disse vil derfor kun sjældent – og i begrænset omfang – komme til offentlighedens kendskab. Denne grundpræmis for specialoperationsstyrkernes arbejde kan have en central betydning for både de retlige og politiske udfordringer, der kan være forbundet hermed. Det er bl.a. derfor, at det bør overvejes, om det er muligt at justere den traditionelle tilgang til hemmeligholdelse hos de danske specialoperationsstyrker.

4.1 Hemmeligholdelsens udfordringer

I et demokrati som det danske er vi vant til åbent at diskutere snart sagt alle væsentlige politiske beslutninger. Det gælder, uanset om der er tale om ændringer i lovgivningen, det offentlige forbrug eller brugen af militær magt. I de tilfælde, hvor vi vælger at gå i krig med specialoperationsstyrkerne i spidsen – eller at bidrage til internationale missioner med disse styrker – synes denne debat dog i væsentlig grad at lukke ned – i hvert fald når det kommer til de

konkrete elementer i bidraget. *Hvad* skal specialoperationsstyrkerne lave? *Hvem* skal de samarbejde med? Og *hvordan* arbejder de egentlig? Det kan man meget sjældent få et detaljeret indblik i.

Der er ofte gode grunde til, at offentligheden ikke kan få et sådant indblik. Ikke desto mindre bør denne præmis overvejes fra gang til gang, idet graden af hemmeligholdelse kan betyde, at udfordringerne ved styrkernes indsættelse forstørres, særligt hvis der sker fejl. Hemmeligholdelse er således med til at sløre billedet af, hvordan styrkerne rent faktisk arbejder, og hvilke missioner de udfører. Det kan i sig selv skabe udfordringer, fordi hemmeligholdelse kan tolkes sådan, at der så at sige er 'noget at dække over'. Selv om der ofte er gode grunde til at holde de operative forhold omkring konkrete missioner hemmelige, er det ikke altid lige så oplagt, at de mere overordnede forhold hemmeligholdes, herunder i forbindelse med beslutningsprocessen omkring styrkernes anvendelse. Baggrunden for denne brede hemmeligholdelse bliver desuden sjældent forklaret i andet end helt generelle vendinger. Denne fremgangsmåde gør det svært for udenforstående at vurdere baggrunden for hemmeligholdelsen, og dermed åbner tilgangen op for en kritik, som muligvis kunne have været undgået.

Åbenhed må generelt siges at være et grundlæggende gode ved demokratiske institutioner og beslutningsprocesser. Åbenhed sikrer, at alle vigtige forhold kan debatteres, og at der kan komme input fra en så bred skare af personer og organisationer som muligt. Derfor er fortrolighed og lukkethed en fremgangsmåde, som kun bør anvendes, når det er strengt nødvendigt. Et eksempel på en situation, hvor vi i Danmark ikke desto mindre har oplevet en forholdsvis stor lukkethed har, som det uddybes nedenfor, været forholdene omkring de partnere, som danske specialoperationsstyrker har skullet samarbejde med under deres missioner – herunder mod ISIL i Syrien og Irak. Da Folketinget vedtog at sende disse styrker af sted,⁴⁴ skete det under indtryk af en debat, der handlede om, hvem det egentlig var styrkerne skulle ned og hjælpe. Sådanne bekymringer kunne kun besvares under lukkede møder, og selv den generelle udvælgelsesmetode og de bredere kriterier for udvælgelsen forblev hemmelige. Dette er blot ét eksempel på et område, hvor hemmeligholdelse måske ikke er strengt nødvendig, og hvor en lempelse kunne gavne den offentlige debat. I USA arbejder man eksempelvis, som det også beskrives nedenfor, efter offentlig regulering på området, hvilket sikrer en vis åbenhed og gennemsigtighed i disse beslutninger og beslutningsprocesser. Det synes derfor relevant at overveje graden af hemmeligholdelse fra sag til sag for at opnå den bedst mulige balance mellem den operativt betingede hemmeligholdelse og offentlighedens interesse i at få indblik i soldaternes og operationernes forhold. Under alle omstændigheder bør forholdene

omkring denne hemmeligholdelsesproblematik holdes for øje, når de retlige forhold overvejes.

4.2 Ingen særlige regler for specialoperationsstyrkerne, men ...

Specialoperationsstyrker er underlagt præcis den samme lovgivning som deres konventionelle kollegaer. Der findes ingen særlig regulering og ingen specielle krigsregler for denne type af soldater eller deres missioner. Specialoperationsstyrkers arbejde skal derfor vurderes ud fra præcis den samme retlige målestok, som gælder alle andre væbnede styrker. Alligevel kan netop anvendelsen af disse styrker – med de specielle missioner, de udfører, og metoder, de anvender – give anledning til særlige retlige og politiske udfordringer. I dette kapitel gennemgås derfor de regelsæt, som spiller en vigtig rolle for specialoperationsstyrkerne, med henblik på at påpege sådanne udfordringer.

4.2.1 Den retlige ansvarsfordeling

Krigens regler er komplekse, og kompleksiteten øges kun, når soldater opererer på måder, der afviger fra konventionel krigsførelse – eller når de arbejder i områder, der ligger uden for krigens traditionelle geografiske område. Det er dog netop i dette rum, at specialoperationer ofte udfolder sig, hvilket er baggrunden for mange af de retlige udfordringer, som særligt specialoperationsstyrkerne oplever. Udfordringerne med at anvende disse regelsæt skyldes, at krigens regler er gamle og på mange måder er rettet mod at regulere en form for krigsførelse, der sjældent anvendes i dag. Denne form for krigsførelse forudsætter grundlæggende, at to eller flere konventionelle nationale styrker møder hinanden på slagmarken og udkæmper en krig på et relativt afgrænset territorium. I den situation vil der være relativt klare skel mellem kombattanter og civile, og det vil være forholdsvist tydeligt, hvor krigens grænser går. Det samme er sjældent tilfældet i dag, hvilket gør krigens regler svære at anvende i mange henseender. Det er i særlig grad tilfældet for specialoperationsstyrkernes arbejde.

En af konsekvenserne ved moderne krigsførelse er desuden, at den menneskeretlige regulering ofte får større betydning. Netop det forhold er en stærkt medvirkende faktor til at øge den retlige og politiske kompleksitet, der knytter sig til militære operationer, da samspillet mellem menneskerettighederne og krigsretten kan være komplekst og vanskeligt at håndtere.⁴⁵ Et eksempel på en praksis, som på denne baggrund har vist sig at være yderst kontroversiel, både retligt og politisk, er de mange 'raids', som amerikanske specialoperationsstyrker har gennemført under bl.a. krigen i Irak og Afghanistan. Sådanne aktioner skaber nemlig tvivl om, hvilke retlige standarder soldaterne skal følge: Er det krigsrettens regler, der gælder,

eller er det menneskerettighederne, der sætter de relevante grænser? Eller skal man finde en mellemvej, der udgør et retligt kompromis mellem de to regelsæt? Disse operationer er eksempler på, hvordan konkrete specialoperationstyper *i sig selv* kan udfordre forsvarets jurister. Det er på denne baggrund, at denne del af rapporten søger at give et overblik over de regelsæt, som udgør kernen i den retlige regulering af moderne krigsførelse.

Grundlæggende findes der fem forskellige folkeretlige regelsæt, der samlet udgør det retlige fundament for moderne krigsførelse. Disse regelsæt er i udgangspunktet separate og selvstændige størrelser. De indgår dog i et kompliceret samspil, hvorfor de ofte giver anledning til forvirring, uklarhed og uenighed.

I den brede ende af skalaen findes 'FN-retten', som bl.a. regulerer det helt generelle spørgsmål om, *hvornår* en stat må bruge væbnet magt i sine internationale relationer ('Jus ad bellum'). Disse regler findes i FN-pagten, som indeholder de grundlæggende spilleregler for det globale samarbejde om international fred og sikkerhed. I den del af folkeretten, som betegnes 'krigsretten' eller 'den humanitære folkeret', reguleres forholdene omkring, *hvordan* en stat eller en væbnet gruppe skal opføre sig, når de så vælger at bruge væbnet magt ('Jus in bello'). Disse regler findes udtrykt i regelkomplekserne omkring Geneve- og Haagkonventionerne samt i den sædvaneretlige praksis på området. Reglerne har specifikt til formål at regulere forholdene under krig, men den traktatbundne ret er hovedsageligt lavet for at regulere krige, der udkæmpes mellem stater – altså de såkaldte 'internationale væbnede konflikter'. I dag er det dog langt mere almindeligt, at væbnede konflikter udkæmpes mellem ikke-statslige grupper, eller inden for en enkelt stat, sådan at der kun er en statslig aktør på den ene side af konflikten, eller slet ingen statslige aktører involveret. Denne type væbnede konflikter kaldes 'ikke-internationale væbnede konflikter', og krigsretten behandler i langt mindre grad forholdene under disse konflikter. For disse konflikters vedkommende skal den krigsretlige regulering således primært findes i den uskrevne sædvaneret.

Ved siden af disse systemer for magtanvendelse og krig findes de mere generelle menneskerettighedskonventioner, hvilket for Danmarks vedkommende særligt omfatter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK). Disse regler regulerer mere generelt staters *forpligtelse* til at beskytte individers grundlæggende rettigheder – dels ved at skulle undlade unødvendige indgreb i disse rettigheder, dels ved, i visse tilfælde, at hindre, at andre private bryder med et individs grundlæggende rettigheder.

Parallelt med disse primære regelsæt – som indeholder egentlige forbud og påbud – findes de sekundære statsansvarsregler. De regulerer, hvornår en stat har det *retlige ansvar* for en ulovlig handling. Disse regler har sædvaneretlig karakter og findes nedskrevet i de såkaldte 'Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts'.⁴⁶ Endelig regulerer den internationale strafferet, hvornår *enkeltpersoner* kan straffes for krigsforbrydelser, forbrydelser mod menneskeheden og folkedrab. Disse regler er udviklet over en længere årrække, gennem beslutninger og praksis fra stater og internationale organisationer samt gennem oprettelsen af og arbejdet ved en række internationale straffedomstole. I dag findes den vigtigste regulering på området i Rom-statutten, som ligger til grund for Den Internationale Straffedomstols arbejde samt den domspraksis, der er udviklet af denne og andre domstole. Sat på skema ser denne folkeretlige regulering af moderne krigsførelse sådan ud:

Tabel 1: Centrale retlige systemer for moderne krigsførelse

FN-retten	Regulerer, hvornår stater må bruge væbnet magt.
Den humanitære folkeret (krigsretten)	Regulerer, hvordan stater (og andre væbnede grupper) skal agere i krig.
Menneskerettigheds-konventionerne	Regulerer, hvordan stater skal beskytte menneskerettighederne.
Statsansvarsreglerne	Regulerer, hvornår stater er ansvarlige for retsstridige handlinger.
Den internationale strafferet	Regulerer, hvornår enkeltpersoner kan gøres ansvarlige for krigsforbrydelser mv.

Disse regelsæt gælder ikke alle sammen, til alle tider, alle steder. Ofte kræves en form for kontrol over et område eller over personer, før reglerne træder i kraft, eller før de pålægger et ansvar, ligesom det relevante spørgsmål andre gange kan være, om en handling eller undladelse kan 'henregnes' til en stat. For at skabe et overblik over disse forhold illustrerer tabel 2 nedenfor, hvornår de enkelte systemer aktiveres.⁴⁷ Herudover peger tabellen på, hvilken type af retligt ansvar der aktiveres, når det underliggende regelsæt aktiveres. Dette har stor indflydelse på, hvornår og hvordan stater og/eller enkeltpersoner kan drages til ansvar for retsstridige handlinger.

Tabel 2: Aktivering af de retlige systemer

Retligt system	Aktivering af regelsættet	Ansvarstype
FN-retten	Altid aktiv. Ingen krav om særligt kontrolniveau mv. Henregning følger af statsansvarsreglerne.	Statsansvar
Krigsretten	Reglerne gælder under 'væbnede konflikter'. Ingen krav om særligt kontrolniveau mv. Henregning følger af statsansvarsreglerne.	Statsansvar
Den Europæiske Menneskerettighedskonvention	Reglerne finder anvendelse ekstraterritorialt, når en stat har: <ul style="list-style-type: none"> • <u>effektiv kontrol</u> med et område • <u>fysisk og faktisk kontrol</u> over en person, eller • udøver '<u>Public powers</u>' i et område. 	Statsansvar
Statsansvarsreglerne	Stater kan bl.a. ifalde et retligt ansvar for: <ul style="list-style-type: none"> • statsorganers <u>handlinger</u> • statsorganers <u>hjælp</u> eller <u>bistand</u> til andre • statsorganers <u>kontrol</u> med andre. 	Statsansvar
Den internationale strafferet	Altid aktiv, omend krigsforbrydelser kun kan begås under væbnede konflikter. Ingen krav om særligt kontrolniveau mv. Individuelt ansvar følger af individets handlinger og/eller undladelser.	Individuelt ansvar

Ud fra dette skema kan man bl.a. konstatere, at det er muligt at være bundet af krigsretten, som gælder under væbnede konflikter, uanset hvor meget kontrol en stat måtte have over et givent område, *samtidig* med at man er bundet af EMRK, som bl.a. gælder, når en stat har fysisk kontrol over en person eller effektiv kontrol over et område. Det er særligt disse overlap, som kan skabe udfordringer for specialoperationsstyrkerne.⁴⁸ Herudover bør det bemærkes, at Danmark kan ifalde et retligt ansvar, ikke blot når danske soldater selv begår ulovligheder, men også i tilfælde, hvor de medvirker til ulovlige handlinger eller udøver tilstrækkelig kontrol over andre styrker, som begår ulovligheder.

4.3 At operere 'på kanten' af reglerne

Alle danske soldater – inklusive vores specialoperationsstyrker – skal selvsagt overholde krigsretten og leve op til Danmarks internationale forpligtelser. Som beskrevet ovenfor kan den retlige regulering dog til tider være særdeles uklar, og danske specialoperationsstyrker kan i visse tilfælde være nødsaget til at forholde sig til juridiske gråzoner. I disse tilfælde bør

det overvejes – i både beslutnings- og planlægningsfasen – hvilken retlig og politisk risiko-profil man er villig til at opretholde. Er man eksempelvis villig til at teste grænserne for den retlige regulering, eller ønsker man at arbejde på en måde, som holder uklarhederne på sikker afstand? I denne sammenhæng bør man i særdeleshed være opmærksom på, 1) hvilke regler der gælder i den konkrete konflikttype, man opererer i, og 2) hvilken fremgangsmåde man vælger til at løse den konkrete opgave.

4.3.1 Konflikttyper

Soldater er igennem krigsretten udstyret med en række særlige rettigheder og forpligtelser. Disse følger af deres retlige status som 'lovlige kombattanter'. Soldater har dog alene gavn af denne status i *internationale* væbnede konflikter (altså, når der findes en stat på begge sider af konflikten). I *ikke-internationale* væbnede konflikter (eller i konflikter, der retligt set foregår i *fredstid*) har de ikke denne status. Det har bl.a. den konsekvens, at de kan arresteres og retsforfølges for almindelige 'borgerlige' forbrydelser som f.eks. mord eller spionage, hvis de bliver fanget. Her er intet krav om frigivelse, når konflikten er slut, som det ellers er tilfældet for krigsfanger under internationale væbnede konflikter.⁴⁹ Det er derfor et vigtigt element i vurderingen af den retlige risikoprofil, hvilken formel status en igangværende konflikt har, og hvordan man vælger at operere i denne sammenhæng. Arbejder danske specialoperationsstyrker eksempelvis på udenlandsk territorium i en ikke-international væbnet konflikt, hvor de ikke er givet tilladelse til at operere, risikerer de at ifalde et retligt ansvar, hvis de bliver fanget. Det mest oplagte eksempel vil her være anklager om spionage – f.eks. i relation til en specialrekonosceringsopgave. I situationer, hvor danske specialoperationsstyrker reelt udfører handlinger, som kan siges at udgøre spionage eller anden kriminel virksomhed i det pågældende land, er der god grund til at overveje det retlige risikoelement. Herudover er den retlige regulering langt mindre klar i ikke-internationale væbnede konflikter, da reglerne i høj grad baserer sig på sædvaneretlige principper frem for nedskrevne regler. Samtidig spiller en række menneskerettighedskonventioner en større rolle i denne type af konflikter, netop på grund af krigsrettens uklarheder. Det er derfor væsentligt sværere at tydeliggøre de præcise regler for krigsførelse i sådanne konflikter – og dermed at sikre, at Danmark overholder sine internationale forpligtelser – end det er tilfældet i internationale væbnede konflikter.

4.3.2. Fremgangsmåde (beklædningseksemplet)

Specialoperationsstyrker opererer ofte uden for traditionelle krigsscenarier. De kan derfor have brug for at skjule sig for fjenden ved bl.a. at anvende beklædning og udstyr, som i varierende grad afviger fra den officielle militære uniformering og udrustning. Det vil ofte være

tilfældet, hvis soldaterne skal bevæge sig helt tæt på en fjende, eksempelvis med henblik på at udføre en specialrekonosceringsmission eller en direkte aktion. Dette kan være et helt nødvendigt element i fremgangsmåden for soldaterne, men det kan også give anledning til en række retlige overvejelser. For mens brugen af 'ikke-standard'-beklædning i nogle tilfælde kan være fuldstændig uproblematisk, kan det i andre tilfælde give store retlige problemer og i sidste ende endda udgøre en egentlig krigsforbrydelse. Valg af beklædning er derfor et af de områder, hvor det kan være nødvendigt at tydeliggøre det retlige fundament for operationen og fastlægge en passende retlig risikoprofil. For at give et overblik over emnet ses nedenfor en oversigt over den retlige regulering.⁵⁰

Tabel 3: Krigsrettens regler om beklædning*

	Uniformeret soldat	Soldat, der spionerer	Soldat i civil	Soldat i fjendens uniform	Soldat, der begår perfidi ⁵¹
Beklædning/ handlinger	<i>Soldat, der opererer i officiel uniformering.</i>	<i>Soldat, der er ikklædt andet end national uniform, som gennemfører informations-indhentning.</i>	<i>Soldat, der under angreb (inkl. forberedelser) påklædningsmæssigt ikke adskiller sig fra civile.</i>	<i>Soldat, der bærer fjendens uniform for at opnå en militær fordel.</i>	<i>Soldat, der dræber, skader eller fanger en fjende, mens han giver fjenden indtryk af beskyttet status (eks. foregiver at være civil).</i>
International væbnet konflikt	<u>Kombattantstatus?</u> Ja <u>Brud på krigsretten?</u> Nej <u>Krigsforbrydelse?</u> Nej	<u>Kombattantstatus?</u> Nej <u>Brud på krigsretten?</u> Nej <u>Krigsforbrydelse?</u> Nej	<u>Kombattantstatus?</u> Nej <u>Brud på krigsretten?</u> Ja <u>Krigsforbrydelse?</u> Nej (men se bl.a. perfidi)	<u>Kombattantstatus?</u> Nok ja <u>Brud på krigsretten?</u> Ja <u>Krigsforbrydelse?</u> Ja (under angreb med død/alvorlig skade til følge)	<u>Kombattantstatus?</u> Nok ja, hvis kombattantkrav overholdes <u>Brud på krigsretten?</u> Ja <u>Krigsforbrydelse?</u> Ja
Ikke-international væbnet konflikt	<u>Kombattantstatus?</u> Nej <u>Brud på krigsretten?</u> Nej <u>Krigsforbrydelse?</u> Nej	<u>Kombattantstatus?</u> Nej <u>Brud på krigsretten?</u> Nej <u>Krigsforbrydelse?</u> Nej	<u>Kombattantstatus?</u> Nej <u>Brud på krigsretten?</u> Nej (men imod dansk doktrin) <u>Krigsforbrydelse?</u> Nej (men se bl.a. perfidi)	<u>Kombattantstatus?</u> Nej <u>Brud på krigsretten?</u> Måske <u>Krigsforbrydelse?</u> Nok nej	<u>Kombattantstatus?</u> Nej <u>Brud på krigsretten?</u> Ja <u>Krigsforbrydelse?</u> Ja
Fredstid	<u>Kombattantstatus?</u> Nej <u>Brud på krigsretten?</u> Ikke aktiv <u>Krigsforbrydelse?</u> Ikke aktiv	<u>Kombattantstatus?</u> Nej <u>Brud på krigsretten?</u> Ikke aktiv <u>Krigsforbrydelse?</u> Ikke aktiv	<u>Kombattantstatus?</u> Nej <u>Brud på krigsretten?</u> Ikke aktiv <u>Krigsforbrydelse?</u> Ikke aktiv	<u>Kombattantstatus?</u> Nej <u>Brud på krigsretten?</u> Ikke aktiv <u>Krigsforbrydelse?</u> Ikke aktiv	<u>Kombattantstatus?</u> Nej <u>Brud på krigsretten?</u> Ikke aktiv <u>Krigsforbrydelse?</u> Ikke aktiv

***Grøn:** Uproblematisk fremgangsmåde; **Orange:** Fremgangsmåde med varierende grad af uklarhed og risiko; **Rød:** Problematisk fremgangsmåde.

Som det fremgår af denne oversigt, er det retlige system på dette punkt ekstremt kompliceret. Pointen her er derfor blot den, at det er nødvendigt at være opmærksom på denne kompleksitet og på soldaternes præcise placering inden for det retlige system. Et eksempel kan være, hvis danske soldater vælger at operere i civil beklædning for at komme tilstrækkelig tæt på et mål, for enten at observere og rapportere om målet eller for at destruere målet. Her bør det noteres, at ikke-internationale væbnede konflikter ikke kræver, at soldater bærer uniform eller på anden måde adskiller sig fra civilbefolkningen.

Som udgangspunkt bryder man således ikke krigsretten ved at arbejde i civil beklædning i disse konflikter. Ikke desto mindre vil en manglende adskillelse udfordre muligheden for i praksis at beskytte civilbefolkningen, og dermed udsættes befolkningen for en risiko ved at lade soldater arbejde i civil beklædning. Derfor er fremgangsmåden også kontroversiel og vil kunne medføre alvorlig kritik, hvis den bliver opdaget. I den danske militærmanual defineres der således også en regel om, at danske soldater alligevel skal 'bidrage til at muliggøre distinktion ved at bære uniform' i sådanne konflikter.⁵² Manualen forholder sig dog ikke specifikt til forholdene for specialoperationsstyrkerne.

Til sammenligning vil der i internationale væbnede konflikter være en pligt til at adskille sig fra civilbefolkningen. En manglende efterlevelse af dette krav kan resultere i, at den enkelte soldat mister sin retlige beskyttelse. Af samme årsag kan det også være problematisk, hvis specialoperationsstyrker vælger at arbejde 'civilt', men samtidig ønsker at bibeholde muligheden for at 'ændre' status, hvis det bliver nødvendigt. Denne mulighed er ikke altid til stede – retligt set – og kan resultere i en retlig problemstilling. Udnytter soldater f.eks. civil påklædning, sådan at en fjende kan få det indtryk, at soldaten er beskyttet af krigsretten som en civil person, til efterfølgende at dræbe, skade eller fange fjenden, vil denne handling udgøre en alvorlig krigsforbrydelse både i internationale og ikke-internationale væbnede konflikter.⁵³

Et andet eksempel på en udfordring ved valget af ikke-standard-beklædning kan være, hvis specialoperationsstyrkerne vælger at iklæde sig fjendens uniform (eller traditionelle beklædning) i forbindelse med en konkret specialrekonosceringsoperation eller direkte aktion. Vælger soldaterne denne fremgangsmåde, vil de i internationale væbnede konflikter ofte bryde krigsretten.⁵⁴ De vil dog ikke begå en egentlig *krigsforbrydelse*, medmindre de bærer fjendens uniform under et angreb, hvor der forårsages død eller alvorlig skade.⁵⁵ Iklæder danske soldater sig dog fjendens uniform i en ikke-international væbnet konflikt, er det højst uklart, om de bryder reglerne. De vil derfor sandsynligvis ikke kunne anklages for en krigsforbrydel-

se, selv hvis de forårsager død eller alvorlig skade.⁵⁶ Der kan med andre ord være store forskelle på, hvordan den samme handling behandles i internationale og ikke-internationale væbnede konflikter, og dette element er derfor særdeles vigtigt for netop specialoperationsstyrkerne at holde sig for øje. Denne udfordring er et eksempel på, hvordan både den valgte fremgangsmåde og den relevante konflikttype kan være af central betydning for de retlige forhold for den enkelte operation. Derfor er disse elementer særdeles vigtige at overveje, når en operation planlægges, og når der skal fastlægges en retlig 'risikoprofil' for missionen.

4.4 At samarbejde med andre

Danske styrker, herunder specialoperationsstyrker, udfører ofte missioner i samarbejde med andre landes styrker eller med udenlandske ikke-statslige aktører. Det kan indebære et samarbejde med allierede i forbindelse med egentlige kamphandlinger. Det kan dog også indebære rene træningsmissioner, herunder 'militær assistance', som led i en kapacitetsopbygning, der gør det muligt for vores partnere at varetage deres egen sikkerhed. Et sådant træningselement vil ofte bestå af træningen af lokale styrker i udsatte og/eller svage stater, mens samarbejdselementet både kan foregå sammen med sådanne styrker og med vores øvrige allierede, herunder USA og Storbritannien. Disse samarbejds- og træningsrelationer kan være gavnlige i mange henseender. Lokalbefolkningen vil eksempelvis kunne se med mildere øjne på, at lokale styrker opererer i deres område, end hvis der er tale om udenlandske styrker – eller styrker, der i øvrigt mangler en lokal forankring. Sådanne samarbejdsrelationer kan dog også skabe både retlige og politiske udfordringer. Svage stater og ikke-statslige grupper vil ofte have svage institutioner, problematiske menneskeretlige profiler, og de vil kunne indgå i skrøbelige – og dermed påvirkelige – lokale magtbalancer. Et dansk samarbejde med sådanne styrker kan derfor udgøre en betydelig risiko. Det er dog en risiko, som i et vist omfang kan 'kontrolleres' og 'reguleres' gennem samarbejdsforholdets konkrete opbygning. Herudover kan Danmarks øvrige samarbejdspartnere, eksempelvis USA, have en anden retlig opfattelse af konkrete situationer end Danmark, hvilket kan skabe yderligere udfordringer. Dermed kan Danmark komme til indirekte at deltage i militære aktioner, som Danmark måske ikke selv havde gennemført på grund af retlige betænkeligheder. Det er på denne baggrund, at disse samarbejds- og træningsrelationer bør vurderes grundigt, inden de udføres.

4.4.1 Når Danmark opererer med andre styrker

Når danske specialoperationsstyrker samarbejder med andre nationers soldater – eller med ikke-statslige styrker – er det vigtigt at forholde sig til, hvornår Danmark risikerer at ifalde et retligt ansvar. Det gælder både for vores egne styrkers selvstændige handlinger, men også for

et eventuelt indirekte ansvar, som Danmark kan ifalde for handlinger foretaget af vores samarbejdspartnere. Et sådant retligt ansvar kan bl.a. etableres gennem danske styrkers *selvstændige* handlinger, gennem deres *bistand* til samarbejdspartnernes handlinger eller gennem deres *kontrol* med samarbejdspartnerne. Reglerne for disse former for ansvar følger af statsansvarsreglerne, som kort blev beskrevet i tabel 2 ovenfor. Det er derfor vigtigt for Danmark at være opmærksom på, hvordan man udvælger samarbejdspartnere og fastlægger den praktiske rollefordeling. Disse forhold er særligt relevante at overveje, når danske specialoperationsstyrker:

- Deltager på jorden i fælles operationer (f.eks. Operation 'Green Desert').
- Udpeger bombemål mv. for samarbejdspartnere (f.eks. under operationer mod ISIL).
- Træner ikke-statslige aktører (f.eks. kurdiske peshmergaer).
- Tager/udleverer fanger (f.eks. under operationer i Irak og Afghanistan).

Denne type samarbejdsrelationer kan være fordelagtige for Danmark, fordi vi dermed kan understøtte nationale interesser uden nødvendigvis at etablere en selvstændig og direkte militær tilstedeværelse. Således kan Danmark eksempelvis, gennem militær assistance til lokale styrker, føre en indirekte kamp mod international terrorisme. Denne fordel bør dog balanceres med den mulige risiko, som kan opstå gennem et sådant samarbejde. Danmark kan i visse tilfælde ifalde et retligt ansvar for ulovligheder begået af stater og ikke-statslige aktører, som Danmark har bistået. Danmark kan ligeledes rammes af et politisk ansvar for forbrydelser begået af Danmarks tætte allierede og samarbejdspartnere, hvilket kan medvirke til at undergrave legitimiteten af det danske arbejde. Et retligt ansvar kan i sådanne tilfælde eksempelvis etableres, hvis Danmark bistår en anden stat, som begår ulovligheder. Hvis de danske beslutningstagere har haft viden om, at sådanne ulovligheder ville blive begået på baggrund af bistanden, og hvis de relevante handlinger også havde været ulovlige, hvis Danmark selv havde udført dem, kan Danmark ifalde et retligt ansvar.⁵⁷ På samme måde kan individuelle beslutningstagere og soldater i princippet også ifalde et retligt ansvar, hvis Danmark bistår samarbejdspartnere, som begår krigsforbrydelser, eksempelvis med våben leveret af Danmark. Der kræves dog en vis grad af viden om de relevante omstændigheder og en hensigt om at ville bistå samarbejdspartneren med at begå sådanne forbrydelser.⁵⁸ Men selv i de tilfælde, hvor danske beslutningstagere og soldater ikke har en sådan viden eller hensigt, vil bistand til samarbejdspartnere, som begår alvorlige forbrydelser, kunne have en særdeles underminere-

rende effekt på legitimiteten af den danske mission. Det gælder særligt, hvis det erklærede mål med den danske involvering er at (gen)etablere lov og orden eller opretholde basale menneskerettigheder.

4.4.2 Når der tages fanger

Kommer danske specialoperationsstyrker i en situation, hvor de er nødsaget til at tage fanger, er det vigtigt at overveje, hvornår Danmark i sådanne tilfælde har et retligt ansvar. Her er reglerne relativt klare, når de danske soldater selv står for tilfangetagelsen (her står Danmark stort set altid med det retlige ansvar). Reglerne kan dog blive meget uklare, og uenighederne kan blive store, når der tages fanger i samarbejde med andre landes styrker.⁵⁹ Det er den besværlige, men underliggende præmis, som ligger fast omkring arbejdet med disse regelsæt.

Overordnet set er reglerne indrettet sådan, at hvis danske soldater selv tager fanger i en *international* væbnet konflikt, vil de som det klare udgangspunkt have det retlige ansvar for fangerne og være forpligtet til at behandle dem i overensstemmelse med krigsrettens regler.⁶⁰ Dette forhold er særlig relevant i de tilfælde, hvor man måtte ønske at overdrage fanger til allierede styrker. Danmark vil dermed have et ansvar for så vidt muligt at sikre, at disse lande både er i stand til, og villige til, at behandle fangerne i overensstemmelse med krigsrettens regler.⁶¹ I den udstrækning, at menneskerettighederne også finder anvendelse i denne sammenhæng, og ikke fortrænges eller må tilpasses krigsrettens detaljerede regulering af sådanne forhold, vil de menneskeretlige standarder også skulle tages i betragtning i disse situationer.⁶² Tager en anden stats soldater i stedet fanger i tilfælde, hvor danske soldater blot opererer side om side med dem, vil denne stat som udgangspunkt have det retlige ansvar og ikke Danmark. Danmark kan dog ende med et retligt ansvar alligevel på grund af selve samarbejdsrelationen. Det kan eksempelvis ske, hvis den anden stats styrker reelt har været stillet til rådighed for Danmark,⁶³ eller hvis det danske samarbejde har bidraget betydeligt til tilfangetagelsen, og Danmark havde tilstrækkelig viden om, at en ulovlig handling ville finde sted i den forbindelse.⁶⁴ Hvorvidt Danmark i et konkret tilfælde ifalder et sådant ansvar, må bero på en analyse af statsansvarsreglerne, sammenholdt med de konkrete omstændigheder.

Er der i stedet tale om en *ikke-international* væbnet konflikt, vil krigsrettens traktatretlige regulering kun i meget begrænset omfang være bindende, og det gør situationen højst uklar. Her vil fangeoverdragelsestilfældet hovedsageligt være reguleret af menneskerettighederne, og for Danmarks vedkommende især, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Efter dette regelsæt vil Danmark generelt være retligt ansvarlig for fangerne, hvis danske styrker

selv har foretaget tilfangetagelsen. I overdragelsestilfælde vil ansvaret dog primært følge af menneskerettighedskonventionerne frem for krigsrettens regler. Da Danmark ifølge landets menneskerettighedsforpligtelser ikke må udlevere personer til dødsstraf, tortur eller lignende behandling,⁶⁵ vil Danmark kunne ifalde et retligt ansvar, hvis der alligevel overdrages fanger til en sådan behandling, hvis man havde tilstrækkelig viden til at forudsige, at dette kunne ske.⁶⁶

I tilfælde, hvor andre landes soldater har foretaget tilfangetagelsen, vil Danmark dog som udgangspunkt *ikke* have et retligt ansvar for fangerne, da EMRK kræver, at et land skal have 'jurisdiktion' over en situation, før dens regler finder anvendelse (se tabel 2). Da Danmark som oftest *ikke* vil have opnået en sådan jurisdiktion ved blot at *samarbejde* med en anden stat, som tager fanger, vil Danmark ikke være bundet af reglerne og dermed ikke blive pålagt et retligt ansvar. Man kan dog modsat argumentere for, at selv om Danmark ikke har jurisdiktion i en sådan situation, og dermed ikke er bundet af EMRK, kan der alligevel gøres et *medvirkens*ansvar gældende, hvis den stat, som Danmark har samarbejdet med, har foretaget en retsstridig handling, og hvis handlingen havde været ulovlig for Danmark, hvis Danmark selv havde foretaget den.⁶⁷ Området er dog så uklart, at der bør forventes en del uenighed omkring denne problemstilling. Med andre ord må man altså konstatere, at i fangeoverdragelsestilfælde er der en række gråzoneområder, som danske specialoperationsstyrker må leve med, når de opererer – og som danske politikere og den militære ledelse må forholde sig til, når der bruges magt på denne måde, herunder i anti-terrorsammenhænge. Dette er et af de elementer, som nødvendiggør en aktiv stillingtagen til den retlige risikoprofil, når Danmark samarbejder med udenlandske styrker.

4.4.3 Når Danmark træner (eller samarbejder) med 'svage' partnere

Den 19. april 2016 besluttede Folketinget at sende et særligt bidrag til koalitionen mod ISIL i Irak og Syrien.⁶⁸ Bidraget bestod bl.a. af danske specialoperationsstyrker som, inklusive støt-tepersonel, kunne udgøre op til ca. 60 personer.⁶⁹ Disse styrker fik bl.a. til opgave at træne, rådgive og støtte lokale enheder, herunder de irakiske soldater og kurdiske peshmergaer.⁷⁰ Altså kunne der blive tale om et samarbejde med både statslige og ikke-statslige aktører. I den forbindelse blev det debatteret, både i og uden for Folketinget, hvordan man i praksis ville udvælge de rigtige styrker, og hvordan man ville sikre, at Danmark ikke kom til at bidrage til krigsforbrydelser eller lignende forhold. I offentligheden var det dog alene muligt for regeringen at afsløre, at en 'grundig proces' blev gennemført,⁷¹ og at koalitionen gennemførte en 'godkendelsesproces af ledelsesniveauet samt en vurdering af grupperingerne som

helhed, bl.a. med henblik på at undgå at støtte grupper med tilknytning til ISIL eller andre ekstremistiske grupperinger.⁷² Selve processen kunne dog alene uddybes under et fortroligt samråd.⁷³ Herudover kunne man blot læse i bemærkningerne til beslutningsforslaget, at udvælgelsen af enhederne 'vil ske i samarbejde med koalitionen.'⁷⁴ Dermed kom der aldrig en offentlig debat omkring, hvordan Danmark bør vælge sine samarbejdspartnere i sådanne konflikter, og man kunne derfor ikke diskutere, hvilke standarder Danmark bør stræbe efter i denne sammenhæng. Hvilket niveau af menneskeretlig risiko skal Danmark eksempelvis tolerere? Hvilken vægt tillægger Danmark en mulig lokal-demokratisk forankring af styrkerne? Og hvordan forholder vi os til lokale magtbalancer og lignende forhold? Disse elementer blev ikke belyst, hvilket medførte en del kritik både i Folketinget og i pressen.⁷⁵

I andre lande, herunder USA, samt i FN-systemet, har man igennem flere år opbygget systemer med offentlige regelsæt, som formulerer sådanne standarder, med tilhørende detaljerede retningslinjer for analyse og udvælgelse af potentielle samarbejdspartnere – såkaldt 'vetting'. Sådanne systemer kan bidrage til at reducere de risici, som opstår i forbindelse med etableringen af sådanne samarbejder, og dermed potentielt øge legitimiteten af samarbejdet. Til inspiration gennemgås derfor kort henholdsvis FN's og USA's 'vetting'-systemer.

FN-systemet for samarbejdspartnere ('UN Human Rights Due Diligence Policy')

Det sker desværre ofte, at FN-styrker anklages for at støtte de forkerte grupper på jorden og for dermed (indirekte) at bidrage til menneskerettighedskrænkelser. I 2009 kritiserede Human Rights Watch eksempelvis, at FN-styrker samarbejdede med visse regeringsstyrker i Den Demokratiske Republik Congo (DRC), som øjensynligt begik massive overgreb mod civilbefolkningen.⁷⁶ Sådanne anklager udfordrede FN-systemets legitimitet, og legitimiteten af den konkrete mission, særligt da formålet netop var at beskytte civiles grundlæggende rettigheder. FN reagerede da også hurtigt på kritikken ved at forbedre styrkernes mandat.⁷⁷ Senere udviklede FN's generalsekretær en generel politik på området – den såkaldte 'UN Human Rights Due Diligence Policy'⁷⁸ ('HRDDP') – som senere blev implementeret direkte i DRC-styrkernes mandat.⁷⁹ Under FN-operationer kan styrker på den måde blive forpligtet til at implementere HRDDP, hvilket har givet regelsættet stor opmærksomhed.

HRDDP fungerer på den måde, at den pålægger FN-systemet at vurdere, om der er reel risiko for, at samarbejdspartnere vil begå alvorlige overgreb eller bryde internationale konventioner. Hvis det vurderes at være tilfældet, skal al bistand tilbageholdes.⁸⁰ I HRDDP forklares det således, at FN's støtte '[ikke] kan leveres såfremt der er væsentlige grunde til at tro, at der er

en reel risiko for at den modtagende entitet begår alvorlige brud på krigsretten, menneskerettighederne eller flygtningekonventionerne, og hvor de relevante myndigheder ikke har foretaget nødvendige korrigerende eller afbødende foranstaltninger.⁸¹ På denne baggrund skal FN foretage en *ad hoc*-analyse af hvert enkelt bidrag og overveje, om der er en reel risiko for, at man bidrager til krigsforbrydelser, forbrydelser mod menneskeheden eller alvorlige menneskerettigheds-krænkelser.⁸² Som led i denne vurdering skal FN-systemet bl.a. undersøge, om den potentielle samarbejdspartner tidligere har begået sådanne forbrydelser, om der er taget skridt for at forhindre gentagelser, samt hvilken indflydelse FN's tilstedeværelse må forventes at have på situationen.⁸³ Vurderes det, at der er en betydelig risiko for, at en potentiel partner vil begå forbrydelser, skal assistancen tilbageholdes, og må kun (gen)aktiveres, hvis der er taget effektive skridt for at fjerne risikoen.

Det amerikanske system for samarbejde ('Leahy-lovgivningen')

I USA har man et lignende system baseret på den såkaldte 'Leahy-lovgivning', opkaldt efter senator Patrick Leahy.⁸⁴ Under denne lovgivning forhindres henholdsvis Udenrigs- og Forsvarsministeriet i at levere assistance til udenlandske enheder, hvis der foreligger troværdige oplysninger om, at de har begået 'grove overtrædelser af menneskerettighederne'.⁸⁵ Systemet indeholder en række procedurer, som skal sikre, at dette ikke sker, samt betingelser for, at assistance alligevel kan gives i visse tilfælde. Det gælder eksempelvis, hvis den regering, som er ansvarlig for styrkerne, har taget effektive skridt til at retsforfølge de ansvarlige,⁸⁶ eller hvis det vurderes, at der er tale om helt ekstraordinære omstændigheder.⁸⁷

Konkret udgøres systemet af tre kernelementer: 1) Retlige standarder for, hvornår USA kan yde bistand til udenlandske styrker, 2) procedurer for, hvordan udvælgelsen foregår, og 3) en database over de undersøgte partnere og indhentede informationer. De retlige standarder findes i to forskellige dele af lovgivningen – én del rettet mod Udenrigsministeriets ansvarsområde og én del rettet mod Forsvarsministeriets ansvarsområde.⁸⁸ De to systemer ligner meget hinanden, men der er dog visse forskelle. Eksempelvis indeholder kun Forsvarsministeriets udgave en undtagelse omkring, at 'ekstraordinære omstændigheder' kan begrunde bistand til enheder, som ikke lever op til kravene.⁸⁹ Af begge regelsæt fremgår det dog generelt, at der ikke må leveres bidrag, såfremt der foreligger ' troværdige oplysninger' om, at den relevante enhed har stået bag 'grove overtrædelser af menneskerettighederne'. Der er desuden en retlig forpligtelse til at indhente og vurdere sådanne oplysninger, inden bidraget leveres, ligesom myndighederne er forpligtede til at etablere og opretholde procedurer for bl.a. indhentning af

information og deling af informationer mellem myndigheder samt opretholdelsen af lister over enheder, som modtager bistand.⁹⁰

Den egentlige vetting-proces foregår sådan, at den myndighed, som ønsker at yde bistanden, anmoder den lokale ambassade om at indlede en vetting-proces. Ambassaden foretager herefter en analyse, hvor den screener de enheder, som påtænkes at skulle tildeles bistand. Det sker gennem søgninger i relevante databaser og andet materiale. Herefter foretages en yderligere screening i Udenrigsministeriet (hvis der er tale om Udenrigsministeriets område), gennem kontorer, der specialiserer sig i menneskerettigheder og det relevante geografiske område. Findes der i disse processer troværdige informationer omkring menneskerettighedskrænkelser, nægtes bistanden, mens den tillades, hvis sådant materiale ikke forefindes. I førstnævnte tilfælde kan den stat, som skulle have modtaget bistanden, i visse tilfælde få mulighed for at finde andre enheder, som ikke har samme problemer.⁹¹ De konkrete anmodninger, de indhentede dokumenter og det endelige resultat af screeningen registreres i det såkaldte INVEST-system (International Vetting and Security Tracking System), således at informationerne efterfølgende er tilgængelige. I år 2012 gennemførte det amerikanske udenrigsministerium, ifølge dataudtræk fra INVEST, mere end 160.000 vetting-processer.⁹²

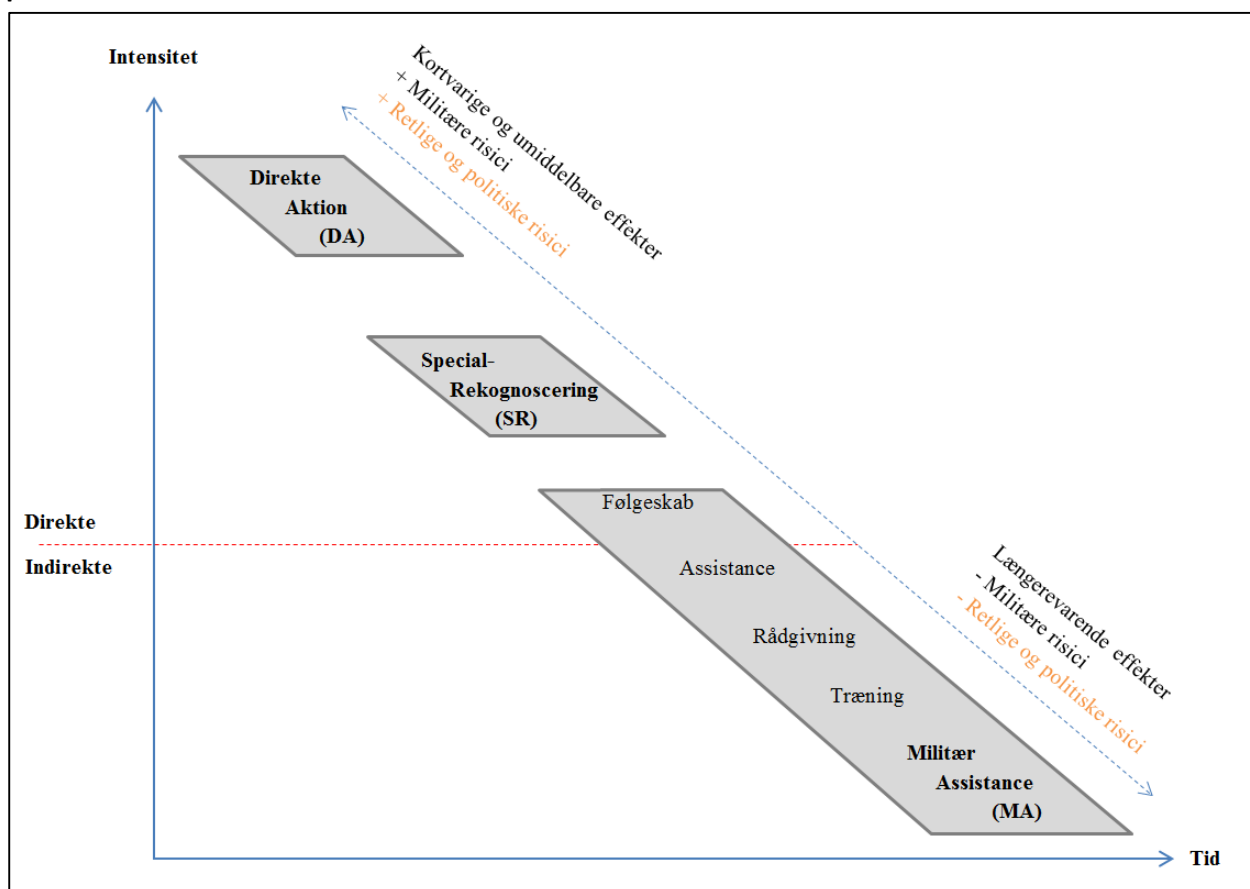
4.5 Sammenfatning

Som det fremgår af kapitlets gennemgang af det retlige landskab for moderne krigsførelse, er der i en række tilfælde potentiale for, at danske specialoperationsstyrker kan opleve såvel retlige som politiske udfordringer i deres arbejde. Da disse styrker udmærker sig ved i høj grad at arbejde ukonventionelt, og ofte uden for den traditionelle krigszones geografiske område, mens krigsrettens regler i almindelighed er skabt med den traditionelle og konventionelle krigsførelse for øje, kan dette skabe en række problemer. Når specialoperationsstyrker opererer på den måde, bliver fortolkningen af reglerne således ofte sværere, og de kan opleve at skulle operere i reglernes grænsetilfælde. I flere tilfælde kan det endda blive uklart, *hvilke* regler der gælder i den konkrete situation – og hvordan forskellige regelsæt skal koordineres. Uanset hvilke af de tre tidligere beskrevne specialoperationstyper som udføres, vil specialoperationsstyrkerne derfor skulle kunne forholde sig til sådanne udfordringer. Det fremgår dog klart af kapitlets analyse, at ansvaret generelt placeres tættere på Danmark, jo mere *direkte* man agerer. Hvis danske styrker således selv slår mennesker ihjel, selv tager fanger eller på anden måde opererer direkte over for fjenden, vil Danmark næsten altid stå med det retlige ansvar, hvis forbrydelser begås. Samtidig kan man dog parallelt konstatere, at jo længere Danmark rykker i baggrunden, og jo mere *indirekte man handler*, desto længere vil Danmark

også bevæge sig væk fra det dette ansvar, såvel retligt som politisk. Det betyder dog ikke, at det at handle indirekte – gennem andre eller i samarbejde med andre – er risikofrit. Det er det ikke. Her findes også flere risikoelementer, som dog kan begrænses. Bl.a. gennem et særligt fokus på, hvordan man foretager udvælgelsen af, *hvem* Danmark samarbejder med, *hvordan* man vælger at samarbejde, og *hvad* man vælger at samarbejde om.

I figur 2 herunder ses figuren fra side 18 udbygget med de principielle retlige og politiske risikoprofiler.

Figur 2: Specialoperationstyper i forhold til tid, intensitet, militær risiko og effekt samt retlig og politisk risiko.



5. Konklusion og anbefalinger

Når forsvaret anvender specialoperationsstyrker, er formålet gerne, med relativt få midler og med et begrænset fodaftryk, at opnå en stor strategisk effekt. Denne effekt søges opnået ved at udnytte disse styrkers særlige evne til at tænke og arbejde ukonventionelt og innovativt. På grund af styrkernes store potentiale er det derfor vigtigt at forstå, hvilke opgaver de er særligt velegnede til at løse, men også hvilke udfordringer der kan følge med deres anvendelse. Formålet med denne rapport er at give et grundlæggende indblik i disse spørgsmål.

På linje med de fleste andre landes kapacitet udgør den danske specialoperationskapacitet blot en lille del af den samlede militære inventarliste. Det skyldes bl.a., at der er helt naturlige grænser for, hvor mange specialoperationsstyrker et lille land som Danmark kan producere. Denne naturlige begrænsning i kapacitetens størrelse, sammenholdt med kapacitetens store potentiale, betyder, at styrkerne bør fokuseres mod at løse de opgaver, som konventionelle militære kapaciteter ikke kan løse. Bekæmpelsen af international terrorisme er i den sammenhæng et af de strategiske problemer, som specialoperationsstyrkerne synes særligt velegnede til at løse. Det skyldes, at den fysiske bekæmpelse af terrorgrupperinger og lignende grupper på mange måder matcher de specielle karakteristika, som specialoperationer repræsenterer. Det giver derfor god mening at anvende kapaciteten i netop denne sammenhæng.

I rapporten konstateres det indledningsvist, at der er mere end én vej til at bevirke en fysisk nedslidning af terrornetværk og lignende grupperinger. For det første findes den direkte tilgang, som oftest udtrykkes gennem operationstyperne 'direkte aktion' og 'specialrekognoscering'. I disse sammenhænge vil Danmark og vores allierede ofte handle selv. I rapportens figur for operationstyper og risikoprofil placerer tilgangen sig i den del af spektret, der karakteriseres ved at kunne gennemføres hurtigt og give en umiddelbar effekt. Det kan eksempelvis ske ved at ødelægge terrorceller samt dræbe eller tilfangetage terrorister af høj strategisk værdi. Omkostningerne ved disse operationer er ofte en høj grad af (kamp)intensitet, hvilket medfører en højere grad af risiko – ikke mindst for egne tab. Tilgangen medfører desuden ofte risiko for civile følgeskader, og der kan være behov for at skjule og/eller sløre de involverede styrkers ophold i områder, hvor de ikke nødvendigvis har et retligt grundlag for at være til stede. Sådanne forhold kan betyde, at tilgangen anses for at være mindre legitim end andre typer af militære operationer.

I den modsatte, og mindre intense ende af spektret, peger rapporten på en anderledes tilgang til fysisk terrorbekæmpelse – den indirekte tilgang. Gennem 'militær assistance' kan lande

som Danmark søge at arbejde 'gennem' andre aktører for at bekæmpe international terrorisme. Denne tilgang handler ofte om at opbygge en kapacitet hos lokale (specialoperations)styrker, sådan at disse styrker selv bliver i stand til at værne sig mod terrorismen – og dermed hindre, at den udvikler sig. Denne tilgang kan skaleres fra den helt indirekte indsats, der grundlæggende handler om at træne disse styrker, til den mere aktive indsats, der kan involvere konkret rådgivning og assistance under en konflikt. Udfordringen ved denne tilgang er bl.a. den tidsramme, som kræves for effektivt at kunne opbygge en lokal anti-terrorkapacitet. Det betyder, at et forsøg på at opbygge en sådan lokal kapacitet ofte vil kræve et længerevarende engagement, der binder ens specialoperationskapacitet til denne opgave. Fordelen ved tilgangen er dog, at der vil være en lokal forankring af opgaveløsningen samt et lokalt ejerskab for projektet. Dermed kan indsatsen potentielt medføre længerevarende resultater og anses for en mere legitim måde at bekæmpe terrorisme på. Der vil desuden ofte være tale om, at indsatsen er mindre retligt og politisk risikabel på grund af den lokale forankring, ligesom den vil medføre en relativt lav risiko for tab. På baggrund af disse fordele bør den indirekte model ofte være at foretrække. Stillet over for umiddelbare terrortrusler har man dog oftest ikke et valg mellem disse modeller, og rapporten betragter derfor de forskellige fremgangsmåder som komplementære.

Vælger man at anvende sin specialoperationskapacitet til terrorbekæmpelse, peger rapporten på en række militære og militærorganisatoriske forhold, som bør tages i betragtning. Særlig relevant er det at bemærke, at jo bredere ens specialoperationskapacitet er – i den forstand, at kapaciteten kan indeholde en række kompetencer ud over de rent militære som f.eks. særlige sprogkundskaber, kulturforståelse, ekspertise inden for civilt-militært samarbejde og psykologiske operationer mv. – desto flere strenge har den at spille på i en terrorbekæmpelseskontekst. Bredden af specialoperationskapacitetens kompetencer er dermed en stærkt dimensionerende faktor i dens evne til at løse forskelligartede opgaver. På samme måde er de tillægskapaciteter, som er tilgængelige for specialoperationsstyrkerne, centrale for deres evne til at operere effektivt. Det gælder særligt den efterretnings- og luftstøttekapacitet, som er nødvendig for, at styrkerne kan lokalisere og identificere terrornetværk og -celler samt hurtigt og fleksibelt kan bekæmpe dem. Endelig er det vigtigt, at der på de øverste militære og politiske niveauer, hvor operationerne beslutes og planlægges, findes en indsigt i specialoperationer. En indsigt, der sikrer det bedst mulige match mellem kapacitetens evner og spidskompetencer og de opgaver, som den sættes til løse.

Rapporten peger også på en række forhold af retlig og legitimitetsmæssig karakter, som bør overvejes på disse niveauer. Generelt kan det konstateres, at jo tættere danske soldater arbejder på egentlige militære operationer, og jo mere magt, der anvendes direkte fra dansk hånd, desto større er risikoen også for at komme i konflikt med krigsrettens regler. Det er en helt naturlig følge af krigsrettens indretning og reglerne omkring statsansvar. Ligeledes kan det konstateres, at når der opereres uden for krigens traditionelle områder – såvel geografisk som funktionelt – vil specialoperationsstyrkerne også i højere grad arbejde i juridiske gråzoner, hvor krigsretten får mindre vægt, og hvor den menneskeretlige regulering rykker tættere på. Dette forhold kan skabe en række retlige uklarheder, som ikke umiddelbart lader sig afklare. Man kan dermed sige, at retten kun bliver mere kompleks, når specialoperationsstyrkerne arbejder utraditionelt og ukonventionelt. Derfor er det også særligt vigtigt i disse sammenhænge, i forbindelse med konkrete missioner, at tydeliggøre regelsættet og retningslinjerne på en måde, der passer til missionens retlige risikoprofil.

På grund af forhold som disse vil den retlige risiko forbundet med specialoperationer altid være lavere, jo længere afstanden er mellem de danske styrker og de egentlige kamphandlinger. Derfor vil operationer, hvor danske specialoperationsstyrker samarbejder med, eller bistår, andre staters (specialoperations)styrker, også automatisk formindske den retlige og legitimitetsmæssige risiko betydeligt. Sådanne samarbejder er dog heller ikke risikofrie, hverken i retlig eller politisk henseende. Når danske specialoperationsstyrker samarbejder med udenlandske styrker, kan det derfor medføre en vis risiko for både et retligt og et politisk ansvar for de handlinger, de udenlandske styrker foretager. Det er en risiko, som stiger, når der er tale om styrker, der ikke har en etableret tradition for at overholde krigsretten og menneskerettighederne.

Afslutningsvis ses det også som en mulighed, i det omfang det er muligt under hensyntagen til den militære operationssikkerhed, at overveje en større strategisk åbenhed omkring anvendelsen af specialoperationsstyrker. Dette kunne skabe større klarhed omkring anvendelsen af styrkerne hos både befolkningen og i Folketinget. En klarhed, der kan medvirke til at reducere opfattelsen af styrkerne – og deres operationer – som 'lyssky', og som samtidig vil tillade en positivt anvendt kommunikation af de effekter, som operationerne sigter mod at skabe. En sådan åbenhed ville også tillade en større grad af offentlig debat og forventningsafstemning omkring vores specialoperationskapacitet, til gavn for kapaciteten selv og for den demokratiske samtale.

Rapportens analyser og konklusioner leder frem til følgende take-aways og anbefalinger:

- Specialoperationer udgør et relativt billigt og fleksibelt militært værktøj. De giver anderledes handlemuligheder end konventionelle militære værktøjer, både i traditionelle militære sammenhænge og i en række bredere sammenhænge. Opretholdelsen af en specialoperationskapacitet giver derfor særdeles god mening, også i fremtiden, som et supplement til de mere traditionelle militære kapaciteter. Det anbefales derfor, at der i forlængelse af beslutningerne i 'Aftale på forsvarsområdet 2013-2017' ses positivt på mulighederne for en fortsat udvikling af den danske specialoperationskapacitet. Herunder kan det overvejes, om kapaciteten skal beholde sin nuværende traditionelle form, eller om den med fordel kan videreudvikles hen imod en bredere specialoperationsstruktur, i lighed med flere af vores strategiske samarbejdspartnere.
- Et af de elementer, der udfordrer den danske specialoperationskapacitet, er, at den er omgivet af en høj grad af hemmeligholdelse. Selv om dette forhold i et vist omfang følger af kapacitetens natur, begrænser det også dens mulighed for at kommunikere resultater og perspektiver og modtage konstruktive input udefra. Specialoperationskommandoen og dens tilknyttede organisationer bør derfor overveje at indføre en politik om (strategisk) åbenhed. I det omfang, det er muligt, og under rimelig hensyntagen til den militære operationssikkerhed, bør det således overvejes, om åbenhed kan udgøre et udgangspunkt, som alene fraviges, når konkrete hensyn taler imod offentlighedens indsigt. Implementeringen af en sådan politik kunne bidrage til at skabe større klarhed omkring styrkerne hos både befolkningen og i Folketinget. Samtidig vil en sådan politik tillade en positivt anvendt kommunikation, ligesom en sådan åbenhed vil tillade mere offentlig debat og en bedre forventningsafstemning omkring den danske specialoperationskapacitet.
- Fra et retligt perspektiv er det væsentligste aspekt ved specialoperationer, at de – ofte med en ukonventionel fremgangsmåde – løser ukonventionelle opgaver. Netop dette forhold gør dem effektive i mange sammenhænge, men samme forhold gør den retlige analyse vanskelig, da retten bliver mere uklar, end når soldater arbejder, som de altid har gjort – på traditionelle slagmarker med traditionelle metoder. Derfor skal man for specialoperationsstyrkers vedkommende være endnu mere opmærksom på reglernes præcise indretning – og særligt på overlappet mellem forskellige regelsæt (bl.a. krigsretten og menneskerettighederne). I forbindelse med konkrete missioner giver det der-

for også mening ikke blot at tydeliggøre de relevante regelsæt, og udvikle retningslinjer på denne baggrund, men også at tage aktiv stilling til konkrete missioners retlige risikoprofil. Altså bør det vurderes fra gang til gang, hvor tæt Danmark er villig til at bevæge sig på de retlige gråzoner i den konkrete sammenhæng.

- Danmark bør være særligt opmærksom på at vurdere vores samarbejdspartnere og potentielle modtagere af militær bistand, inden vi indgår samarbejde eller leverer sådan bistand. Der bør i den forbindelse udvikles en selvstændig politik på området, som kan implementeres gennem en struktureret proces – eksempelvis i form af en formaliseret 'human rights vetting'-proces, i stil med de processer, som findes i USA og i FN-systemet. Et sådant 'vetting'-system kunne bl.a. danne baggrund for løbende briefinger til Folketinget, kontinuerlige vurderinger af konkrete partnere samt danne ramme for, at soldater kan søge råd og vejledning – og eventuelt indberette problematiske forhold.
- Når Danmark udfører indirekte terrorbekæmpelse, ved at lade sin militære kapacitet udføre militær assistance i tredjelande, bør man være særlig opmærksom på det risikomæssige skred, som kan ske, når bistanden går længere end ren træning, rådgivning og assistance. Egentligt følgeskab med tredjelandets militære styrker, i en operativ sammenhæng, vil kunne føre til situationer, hvor danske specialoperationsstyrker både militært og juridisk er direkte involveret i de militære handlinger. De kan dermed blive underlagt de risici og implikationer, som dette medfører. Derfor er det særlig relevant at foretage nøjagtige analyser i sådanne situationer, både af samarbejdspartneren og den konkrete bistand, for at skabe den rette balance og risikoprofil for den specifikke operation.

6. Noter

¹ For en reference til Danmarks strategiske samarbejdspartneres nationale sikkerhedsstrategier se: The White House, *United States National Security Strategy*, februar 2015:

https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy.pdf; Government of the United Kingdom, *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015*: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/555607/2015_Strategic_Defence_and_Security_Review.pdf; Ministère de la Défense, *French White Paper on Defence and National Security – 2013* (2. maj 2017): <https://otan.delegfrance.org/White-Paper-on-defence-and>.

² Konventionelle militære operationer og kapaciteter kan forstås som 'almindelige' militære operationer og kapaciteter. Begrebet dækker grundlæggende alle militære kapaciteter som ikke er 'specielle' af natur (f.eks. specialoperationer) eller nukleare af natur (f.eks. atommissiler eller atomubåde).

³ Se. f.eks., Henrik Ø. Breitenbauch, *Uendelig krig? Danmark, samtækning, og stabilisering af globale konflikter* (København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2015), kapitel 6 og 7.

⁴ Forsvarsministeriet, *Aftale på forsvarsområdet 2013-2017*, november 2012: http://www.fmn.dk/videnom/Documents/Aftale_paa_forsvarsomraadet_2013-2017a.pdf.

⁵ For en beskrivelse af historien omkring 'Special Operations Executive' og 'Office of Strategic Services' se f.eks. Colin S. Gray, "Handful of Heroes on Desperate Ventures: When do Special Operations Succeed?" *Parameters* 1 (1999), s. 2-24.

⁶ NATO Standardization Agency, *AJP – 3.5. Allied Joint Doctrine for Special Operations*, Edition A, version 1, 2013.

⁷ Egen oversættelse af og egen fremhævelse i NATO Standardization Agency, *AJP – 3.5*, s. 1.1: "Special operations are military activities conducted by specially designated, organized, trained, and equipped forces, manned with selected personnel, using unconventional tactics, techniques, and modes of employment. These activities may be conducted across the full range of military operations, independently or with conventional forces, to help achieve the desired end-state. Politico-military considerations may require clandestine or covert techniques and the acceptance of a degree of political or military risk not associated with operations by conventional forces. Special Operations deliver strategic or operational-level results or are executed where significant political risk exists."

⁸ Se f.eks. Lars H. Ehrensvärd, *Special Operations – Myths and facts* (København: Forsvarsakademiets Forlag, 2014), hvor Lars Ehrensvärd Jensen påpeger, at opfattelsen af specialoperationer generelt lider under den (fejlagtige) fremstilling af dem, som film og bøger i populærkulturen er med til at skabe. Se endvidere Lars H. Ehrensvärd, "Vide rammer for specialoperationer", *Jyllands-Posten*, 21. oktober 2016 (2. maj 2017): <http://jyllands-posten.dk/debat/kronik/ECE9091872/vide-rammer-for-specialoperationer/>: "Medlemmerne af Det Udenrigspolitiske Nævn og Forsvarsudvalget er villige til at gå langt i brugen af danske specialstyrker til operationer, som støtter Danmarks strategiske interesser, viser en undersøgelse fra Forsvarsakademiet."

⁹ NATO definerer en skjult (clandestine) militær operation således: "An operation planned or conducted in such a way as to assure its secrecy or concealment." Se Nato Standardization Agency, *AAP-06 Edition 2014: Nato glossary of terms and definitions (English and French)*, 2014): http://wcnjk.wp.mil.pl/plik/file/N_20130808_AAP6EN.pdf.

¹⁰ NATO definerer en tilsløret (covert) militær operation således: "An operation that is planned and conducted so as to conceal the identity or permit plausible deniability of its executor." Se Nato Standardization Agency, *AAP-06 Edition 2014*.

¹¹ Det samlede årlige produktionstal på 3-4 specialoperationssoldater (jægere og frømand) pr. 1 million danskere er et estimat baseret på offentligt tilgængeligt materiale. Se f.eks: BT, "Begyndte 178 – nu er de 6 tilbage: Så vild er uddannelsen som frømand. *BT*, 24. juni 2013 (2. maj 2017): <http://www.bt.dk/danmark/begyndte-178-nu-er-de-6-tilbage-saa-vild-er-uddannelsen-som-froemaend>; Sofie Amalie Rasmussen, "DR1 give et unikt indblik i Frømandskorpset." *Dr.dk*, 26. oktober 2015 (2. maj 2017): <https://www.dr.dk/om-dr/nyheder/dr1-giver-et-unikt-indblik-i-froemandskorpset>; Matias Seidelin, "Portræt af jæger nummer 229." *Politiken*, 17. september 2009. <http://politiken.dk/indland/article793704.ece>; Forsvarsudvalget, *Notat vdr. forswarets rekrutteringspotentialer samt forswarets nuværende rekrutteringsvirksomhed*, bilag 3 til værnepligtsrapporten af maj 2012 p. 9/9, 2012: <http://www.ft.dk/samling/20111/almdel/fou/bilag/135/1138480.pdf>; Krigeren, "Nye frømand – velkommen på den anden side af Maren", 9. november 2011 (10. maj 2017): <http://krigeren.dk/nye-froemaend-velkommen-pa-den-anden-side-af-maren/>.

¹² Oplysninger og tal givet i forbindelse med en præsentation til CMS (et såkaldt 'Command Overview'), under forfatterens besøg ved US Army Special Operations Command, Fort Bragg, North Carolina - juni 2016. Reference er Major Edgar Rodriguez, US Army John F. Kennedy Special Warfare Center and School.

¹³ United States Government Accountability Office, *Special Operations Forces: Opportunities Exist to Improve Transparency of Funding and Assess Potential to Lessen Some Deployments*, 2015: <http://www.gao.gov/assets/680/671462.pdf>.

¹⁴ Oplysninger om enkelte landes samlede specialstyrkekapacitet, herunder den danske, er generelt svært tilgængelige eller ikke tilgængelige. Vurderingen baserer sig derfor på tal fra Jane's IHS.com (2. maj 2017): <https://www.ihs.com/products/janes-military-security-assessments.html>

¹⁵ For et overblik over diversiteten indenfor den amerikanske hærs specialoperationskapacitet, se: Department of the Army, *ADRP 3-05: Special Operations*. Washington: *Army Doctrine Reference Publication*, 2012: http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/army/adrp/3-05/adrp3_05.pdf, kapitel 3-6.

¹⁶ United States Government Accountability Office, *Special Operations Forces*, s. 14.

¹⁷ William M. Arkin og Dana Priest, "Top Secret America': A look at the military's Joint Special Operations Command", *The Washington Post*, 2. september 2011 (2. maj 2017): https://www.washingtonpost.com/world/national-security/top-secret-america-a-look-at-the-militarys-joint-special-operations-command/2011/08/30/gIQAvYuAxJ_story.html.

¹⁸ Se f.eks: Doll, Abby et. al., "Special Warfare: The Missing Middle in U.S. Coercive Options," *War on the Rocks*, 20. november 2014 (2. maj 2017): <http://warontherocks.com/2014/11/special-warfare-the-missing-middle-in-u-s-coercive-options/>.

¹⁹ Der er stor mangfoldighed fsva. definitioner af terror og terrorisme. Den følgende er dansk og hentet fra Gyldendals 'Den Store Danske' åbne encyklopædi: **Terrorisme**, vold, oftest mod sagesløse, udført af enkeltpersoner, grupper eller netværk for at gennemtvinge politiske forandringer eller skabe opmærksomhed om et politisk eller religiøst budskab, eller *statsterrorisme*, forstået som vold udøvet af stater mod egen befolkning eller andre landes befolkninger mhp. at opretholde et magtregime og/eller sende en politisk meddelelse til tredjepart. Gyldendal, "Den Store Danske: terrorisme", (2. maj 2017): http://denstoredanske.dk/Geografi_og_historie/Magtforhold_og_sammenspil/terrorisme.

²⁰ Terrornoder (nodes of terrorist networks) er - og bruges i denne rapport som - en generel betegnelse for faciliteter der anvendes af terrorister og terrornetværk. Dette kunne eksempelvis være opholdsteder, træningslejre, logistikfaciliteter, bombefabrikker, våbenlagre, kommandostationer, kommunikationsfaciliteter, osv.

²¹ Se f.eks. Joint Chiefs of Staff, *Joint Publications 3-05: Special Operations*. 16. juli 2014, kap. 2; NATO Standardization Agency, *AJP – 3.5*, s. 2-1 til 2-5.

²² NATO Standardization Agency, *AJP – 3.5*, s. 2-1 til 2-5.

²³ Se f.eks. Barton Gellman og Craig Whitlock, "To hunt Osama bin Laden, satellites watched over Abbottabad, Pakistan, and Navy SEALs," *The Washington Post*, 29. august 2013 (2. maj 2017): https://www.washingtonpost.com/world/national-security/to-hunt-osama-bin-laden-satellites-watched-over-abbottabad-pakistan-and-navy-seals/2013/08/29/8d32c1d6-10d5-11e3-b4cb-fd7ce041d814_story.html.

²⁴ For en beskrivelse heraf se Søren Astrup og Niels Holst, "USA befrier dansk gidsel," *Politiken*, 25. januar 2012 (2. maj 2017): <http://politiken.dk/udland/art5042361/USA-befrier-dansk-gidsel>.

²⁵ Se NATO Standardization Agency, *AJP – 3.5*, s. 2-1 til 2-5.

²⁶ Se f.eks. Philip Bump. "How many terrorists has President Obama actually 'taken out'? Probably more than 30,000." *Washington Post*, 14. juni 2015 (2. maj 2017): <https://www.washingtonpost.com/news/the-fix/wp/2015/12/07/president-obama-likes-to-brag-about-the-terrorists-he-has-taken-out-how-many-is-that-exactly/>.

²⁷ NATO Standardization Agency, *AJP – 3.5*, s. 1.1 (egen fremhævelse): "Special operations are military activities conducted by specially designated, organized, trained, and equipped forces, manned with selected personnel, using unconventional tactics, techniques, and modes of employment. These activities may be conducted across the full range of military operations, independently or with conventional forces, to help achieve the desired end-state. Politico-military considerations may require clandestine or covert techniques and the **acceptance of a degree of political or military risk not associated with operations by conventional forces**. Special Operations deliver strategic or operational-level results or are executed where significant political risk exists."

²⁸ Se f.eks. Ann S. Tyson, "From a Failed Mission, A Legacy." *The Washington Post*, 25. april 2005 (2. maj 2017): <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/04/25/AR2005042500069.html>.

²⁹ NATO Standardization Agency, *AJP – 3.5*, kapitel 2, punkt 2.2.2.

³⁰ NATO Standardization Agency, *AJP – 3.5*, kapitel 2, punkt 2.2.4.

³¹ NATO Standardization Agency, *AJP – 3.5*, s. 1.1 (egen fremhævelse): "Special operations are military activities conducted by specially designated, organized, trained, and equipped forces, manned with selected personnel, using unconventional tactics, techniques, and modes of employment. These activities may be conducted across the full range of military operations, independently or with conventional forces, to help achieve the desired end-state. Politico-military considerations **may require clandestine or covert techniques** and the acceptance of a degree of political or military risk not associated with operations by conventional forces. Special Operations deliver strategic or operational-level results or are executed where significant political risk exists."

³² Eksempler på specialoperationsstyrkers rolle som facilitator kan ses i følgende eksempler: M. Sudarsan Ryan, "U.S. Special Operations troops aiding Libyan forces in major battle against Islamic State", *Washington Post*, 9. august 2016 (2. maj 2017): <https://www.washingtonpost.com/news/checkpoint/wp/2016/08/09/u-s-special-operations-forces-are->

[providing-direct-on-the-ground-support-for-the-first-time-in-libya/](#); Daily Mail, "Dramatic moment ISIS jihadis laid down their arms after British special forces helped Libyan fighters flush them out", *Daily Mail*, 6. august 2016 (2. maj 2017): <http://www.dailymail.co.uk/news/article-3727370/Dramatic-moment-ISIS-jihadis-laid-arms-British-special-forces-helped-Libyan-fighters-flush-out.html#ixzz4Pc2j80Uj>; The Telegraph, Foreign Staff, "French government acknowledges 'secret war' in Libya as three soldiers killed fighting Isil militants", *The Telegraph*, 20. juli 2016 (2. maj 2017): <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/07/20/three-french-soldiers-killed-in-libya-as-government-acknowledges/>.

³³ Se NATO Standardization Agency, *AJP* – 3.5, kapitel 2, punkt 2.2.1 – 2.2.1.3.

³⁴ Se f.eks. Joint Chiefs of Staff, *Joint Publications 3-05: Special Operations*, kap. 2. pkt. i.3 vedrørende Foreign Internal Defense NATO Standardization Agency, *AJP* – 3.5, kapitel 2. vedrørende Military Assistance.

³⁵ Se f.eks. Joint Chiefs of Staff, *Joint Publications 3-05: Special Operations*, kap. 2. pkt. i.3.

³⁶ Vedrørende amerikansk succes med Militær Assistance i Filippinerne og Columbia se f.eks. Linda Robinson, "The Future of Special Operations", *Foreign Affairs* 8 (2012): <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2012-11-01/future-special-operations>.

³⁷ Vedr. øvelse Flintlock se: United States Africa Command, "Flintlock" (3. maj 2017): <http://www.africom.mil/what-we-do/exercises/flintlock>. Vedr. dansk deltagelse se: Anders V. Fridberg, "Jægerkorpsset og mobilt kirurghold træner i Afrika", *Forsvaret.dk*, 13. februar 2015 (3. maj 2017): <http://www2.forsvaret.dk/nyheder/intops/Pages/JægerkorpssetogmobiltkirurgholdtræneriAfrika.aspx>.

³⁸ For eksempler på globalt rettede amerikanske og franske anti-terrorindsatser, herunder Militær Assistance, se f.eks. Thomas Gibbons-Neff, "This is where American Special Forces are helping advise US allies", *The Washington Post*, 17. April 2016 (3. maj 2017): <https://www.washingtonpost.com/news/checkpoint/wp/2016/04/17/this-is-where-american-special-operations-forces-are-helping-advise-u-s-allies/>; Souad Mekhennet og Missy Ryanm, "Outside the wire: How US Special Operations troops secretly help foreign forces target terrorists", *The Washington Post*, 16. April 2016 (3. maj 2017): https://www.washingtonpost.com/world/national-security/outside-the-wire-how-us-special-operations-troops-secretly-help-foreign-forces-target-terrorists/2016/04/16/a9c1a7d0-0327-11e6-b823-707c79ce3504_story.html.

³⁹ For en reference på admiral McRavens udtalelser i denne sammenhæng se Linda Robinson, "The Future of Special Operations."

⁴⁰ Colin S. Gray, "Handfuls of Heroes on Desperate Ventures", s. 2-24.

⁴¹ Fsva. Luftkapaciteters værdi og rolle i relation til Specialoperationer se f.eks. Ehrensverd Jensen, Lars H. 'Special Operations – The Central Role of Air Capabilities'. Forsvarsakademiets Forlag, Juli 2014.

⁴² Forståelse af specialoperationers sigte, muligheder og begrænsninger på de øverste politiske og militære niveauer er en væsentlig forudsætning for succesfuld anvendelse af denne type af militære operationer. Se f.eks. Joe Osborne, "Advancing a Strategic Theory of Special Operations", *Small Wars Journal*, 13. Maj 2016 (10. maj 2017): <http://smallwarsjournal.com/jrnl/art/advancing-a-strategic-theory-of-special-operations> og Colin S. Gray, "Handfuls of Heroes on Desperate Ventures", s. 2-24.

⁴³ Colin S. Gray, "Handfuls of Heroes on Desperate Ventures", s. 2-24.

⁴⁴ Folketinget, *B 108 Forslag til folketingsbeslutning om udsendelse af yderligere danske militære bidrag til støtte for indsatsen mod ISIL i Irak og Syrien*, April 2016. Vedtaget af Folketinget ved 2. (sidste) behandling den

19. april 2016:

http://www.ft.dk/Rlpdf/samling/20151/beslutningsforslag/B108/20151_B108_som_vedtaget.pdf.

⁴⁵ Se bl.a. Peter Vedel Kessing "Hvilke folkeretlige regler gælder under krig – Menneskeret og væbnet konflikt", i *Robust mandat - juridiske udfordringer ved danske militære missioner i det 21. Århundrede*, Peter Vedel Kessing og Andreas Laursen (red.). (København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2016), ss. 191-192; Forsvarsministeriet og Værnsfælles Forsvarskommando, *Dansk Militærmanual – om folkeret for danske væbnede styrker i internationale militære operationer*, September 2016:

<http://www2.forsvaret.dk/omos/publikationer/Publications/Attachments/34/Milit%C3%A6rmanual%20AF%20SEPT%202016.pdf>, s. 61-62.

⁴⁶ Se f.eks. James Crawford, *Brownlie's Principles of Public International Law, 8th edition* (Oxford: Oxford University, Press 2012), s. 540.

⁴⁷ Området er kompliceret, og skemaet fremlægger derfor en forenklet udgave af regelsættene. Dog baseres jurisdiktionsboksen vedrørende Den Europæiske Menneskerettighedskonvention sig eksempelvis på konklusionerne fra *Case of Al-Skeini and others v. The United Kingdom (no. 55721/07)*, Judgment, ECHR, 7. juli 2011, paras. 130-140 og *Hassan v. UK (no. 29750/09)*, Judgment, ECHR, 16. september 2014, paras. 74-80, ligesom konklusionerne omkring statsansvar er baseret på UN General Assembly, *Draft Articles on State Responsibility for Internationally Wrongful Acts, with commentaries, A/56/10*, 2001, artikel 4, 16 og 17.

⁴⁸ Se eksempelvis uenigheden fra materialet i note 44.

⁴⁹ Se International Committee of the Red Cross (ICRC), *Geneva Convention Relative to the Treatment of Prisoners of War (Third Geneva Convention)*, 12. august 1949, (4. Maj 2017): <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Treaty.xsp?documentId=77CB9983BE01D004C12563CD002D6B3E&action=openDocument>, artikel 118.

⁵⁰ Det bemærkes, at de enkelte elementer i oversigten involverer en retlig vurdering, hvor det i flere tilfælde er muligt at anlægge alternative retlige betragtninger.

⁵¹ Forbuddet mod perfidi [engelsk: perfidy] optræder bl.a. i artikel 37, stk. 1 i Tillægsprotokol I til Geneve konventionerne. Her fremgår en definition, som lyder: "It is prohibited to kill, injure or capture an adversary by resort to perfidy". Artiklen definerer "perfidy" som "[a]cts inviting the confidence of an adversary to lead him to believe that he is entitled to, or is obliged to accord, protection under the rules of international law applicable in armed conflict, with intent to betray that confidence". International Committee of the Red Cross (ICRC), "Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), 8 June 1977", (4. Maj 2017): <https://ihl-databases.icrc.org/ihl/INTRO/470>, artikel 37. På baggrund af denne definition beskriver rapporten begrebet "perfidy" som omfattende en "soldat, der dræber, skader eller fanger en fjende, mens han giver fjenden indtryk af beskyttet status (eks. foregiver at være civil)".

⁵² Se Forsvarsministeriet og Værnsfælles Forsvarskommando, *Dansk Militærmanual*, s. 145.

⁵³ Se International Committee of the Red Cross (ICRC), "Customary International Law, Rule 65. Perfidy," (4. Maj 2017): https://www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule65.

⁵⁴ Se Tillægsprotokol I til Geneve Konventionerne, artikel 39, stk. 2.

⁵⁵ International Committee of the Red Cross (ICRC), "Rome Statute of the International Criminal Court, 17 July 1998", (5. Maj 2017): <https://ihl-databases.icrc.org/ihl/INTRO/585?OpenDocument>, artikel 8, stk. 2, litra b (vii).

⁵⁶ Der findes ingen regulering af dette spørgsmål i den skrevne krigsret. Det bør dog bemærkes, at Romstatuten alene nævner forbrydelsen i sit kapitel omkring krigsforbrydelser under *internationale* væbnede konflikter, samt at International Committee of the Red Cross's (ICRC) sædvaneretlige studie noterer forbuddet mod at anvende fjendens uniform mv. i *internationale* væbnede konflikter, men omkring *ikke-internationale* væbnede konflikter nøjes med at konstatere at: "It can be argued that it should also apply in non-international armed conflicts when the parties to the conflict do in fact wear uniforms." International Committee of the Red Cross (ICRC), "Rule 62. Improper Use of the Flags or Military Emblems, Insignia or Uniform of the Adversary," (5. maj 2017): https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule62#Fn_22_29, reference 29.

⁵⁷ Se denne retlige standard beskrevet i UN General Assembly, *Draft Articles on State Responsibility for Internationally Wrongful Acts*.

⁵⁸ Retspraksis om, hvilken viden og hensigt der er tilstrækkeligt for at opnå et retligt ansvar i sådanne situationer differentierer ved de internationale straffedomstole. Ved Jugoslavien-tribunalet (ICTY) kræves, at bistanden skal have været specifikt rettet ("specifically directed") mod at bidrage til en samarbejdspartners forbrydelser, mens Sierra Leone-tribunalet (SCSL) ikke opstiller et sådant krav. Se *Prosecutor v. Perišić*, Judgment, ICTY, Appeals Chamber, IT-04-81-A, 28. februar 2013, para. 36; *Prosecutor v. Charles Ghankey Taylor*, Judgment, SCLS, Appeals Chamber, SCSL-03-01-A, 26. september 2013, para. 481; *Prosecutor v. Stanišić & Simantović*, Judgment, ICTY, Trial Chamber, IT-03-69-T, 30. maj 2013, para. 1264.

⁵⁹ Sammenlign eksempelvis analyserne af Anders Henriksen, "Ret og uret om fangeoverdragelser," *Politiken*, 2. januar 2012 (5. maj 2017): <http://politiken.dk/debat/kroniken/art5426038/Ret-og-uret-om-fangeoverdragelser>; Jonas Christoffersen og Peter Vedel Kessing, "Sådan er Danmarks ansvar i Irak," *Politiken*, 30. oktober 2010 (5. maj 2017): <http://politiken.dk/debat/analyse/art5472417/Sådan-er-Danmarks-ansvar-i-Irak>.

⁶⁰ Dette regelsæt findes i Geneve konvention III.

⁶¹ Det følger af det faktum, at Genevekonventionernes regelsæt gælder fuldt ud i sådanne konflikter, og at Geneve konvention III's artikel 12 specifikt fortæller, at fanger ikke må udleveres *medmindre* man er overbevist om at modtagerstaten kan og vil behandle fangerne i overensstemmelse med reglerne.

⁶² Se en analyse af forholdet mellem krigsretten og menneskerettighederne. Kessing, "Hvilke folkeretlige regler gælder under krig", 191-204.

⁶³ *Draft Articles on State Responsibility for Internationally Wrongful Acts*, artikel 6.

⁶⁴ *Ibid.*, artikel 16.

⁶⁵ Se bl.a. *Case of Soering v. The United Kingdom (no. 14038/88)*, Judgment, ECHR, 7. juli 1989, para. 88 og *Case of Salah Sheekh v. The Netherlands (no. 1948/04)*, Judgment, ECHR, 11. januar 2007, para. 135.

⁶⁶ Den retlige standard om, at der skal være en 'real risk' for ulovlige overgreb etableres i *Soering v. UK*, para. 88.

⁶⁷ Se *Draft Articles on State Responsibility for Internationally Wrongful Acts*, artikel 16. For et forsvar for denne tankegang se Jonas Christoffersen og Peter Vedel Kessing, "Sådan er Danmarks ansvar i Irak".

⁶⁸ Folketinget, *B 108*.

⁶⁹ *Ibid.*, s. 3.

⁷⁰ Se bl.a. Forsvaret, "Danmarks bidrag til kampen mod ISIL", (5. maj 2017): <http://www2.forsvaret.dk/viden-om/udland/IRAK/Pages/default.aspx>; Forsvaret, "Danske soldater træner kurdiske sikkerhedsstyrker", (5. maj 2017): <http://forsvaret.dk/HST/Nyt%20og%20Presse/Irak/Pages/Danskesoldatertrænerkurdiskesikkerhedsstyrker.aspx>.

⁷¹ Forsvarsministeriet, *Forsvarsudvalget 2015-16, B 108 endeligt svar på spørgsmål 57*, 17. april 2016: <http://www.ft.dk/samling/20151/beslutningsforslag/b108/spm/57/svar/1316974/1621911.pdf>.

⁷² Forsvarsministeriet, *Forsvarsudvalget 2015-16, B 108 endeligt svar på spørgsmål 5*, 17. april 2016: <http://www.ft.dk/samling/20151/beslutningsforslag/b108/spm/5/svar/1315063/1619183.pdf>.

⁷³ Dagsordenen herfor kan tilgås hos Folketinget, *Møde i Forsvarsudvalget*, 8. April 2016 (9. maj 2017): http://www.ft.dk/Folketinget/udvalg_delegationer_kommissioner/Udvalg/Forsvarsudvalget/Kalender/Vis.aspx?session=20151&meetingNumber=1314519&abbreviation=fou&se=1.

⁷⁴ Folketinget, *B 108*, s. 3.

⁷⁵ Se bl.a. de udvalgsspørgsmål som er refereret i note 66 og 67 samt DR, "Danske styrker skal kæmpe mod Islamisk Stat i Syrien og Irak", (5. maj 2017): <https://www.dr.dk/ligetil/danske-styrker-skal-kaempe-mod-islamisk-stat-i-syrien-og-irak>.

⁷⁶ Human Rights Watch, "Democratic Republic of Congo (DRC): Events of 2009", (5. maj, 2017): <https://www.hrw.org/world-report/2010/country-chapters/democratic-republic-congo>.

⁷⁷ Se det opdaterede mandat i UN Security Council resolution 1906, *Democratic Republic of the Congo*, S/RES/1906, 23. december 2009, para. 22.

⁷⁸ UN Secretary-General, *Promotion and protection of human rights*, A/67/775-S/2013/110, 5. marts 2013, annex.

⁷⁹ UN Security Council resolution 2098, *Democratic Republic of the Congo*, S/RES/2098, 28. marts 2013, para. 12(b).

⁸⁰ UN Secretary-General, *Promotion and protection of human right*, annex para. 2(a-c).

⁸¹ Ibid., para. 1: "United Nations support cannot be provided where there are substantial grounds for believing there is a real risk of the receiving entities committing grave violations of international humanitarian, human rights or refugee law and where the relevant authorities fail to take the necessary corrective or mitigating measures."

⁸² UN Secretary-General, *Promotion and protection of human rights*, annex para. 12.

⁸³ Ibid., annex para. 14.

⁸⁴ Der er tale om to parallelle regelsæt. Når assistancen foregår gennem Udenrigsministeriet gælder regelsættet i *Limitation on assistance to security forces*, U.S.Code 22 (2011) § 2378d. Når assistance foregår gennem Forsvarsministeriet gælder *Prohibition on use of funds for assistance to units of foreign security forces that have committed a gross violation of human rights*, U.S. Code 10, (2014) § 362 (tidligere § 2249e).

⁸⁵ Se *Limitation on assistance to security forces*, § 2378d(a) og *Prohibition on use of funds for assistance to units of foreign security forces that have committed a gross violation of human rights*, § 362(a).

⁸⁶ Se *Limitation on assistance to security forces*, § 2378d(b) og *Prohibition on use of funds for assistance to units of foreign security forces that have committed a gross violation of human rights*, § 362(b). Sidstnævnte taler blot om, at tage "all necessary corrective steps", mens førstnævnte kræver, at regeringen skal tage "effective steps to bring the responsible members of the security forces unit to justice."

⁸⁷ *Prohibition on use of funds for assistance to units of foreign security forces that have committed a gross violation of human rights*, § 362(c).

⁸⁸ *Limitation on assistance to security forces*, § 2378d og *Prohibition on use of funds for assistance to units of foreign security forces that have committed a gross violation of human rights*, § 362(a).

⁸⁹ Se *Prohibition on use of funds for assistance to units of foreign security forces that have committed a gross violation of human rights*, § 362 (c).

⁹⁰ Se bl.a. *Limitation on assistance to security forces*, § 2378d(a)(d).

⁹¹ U.S. Government Accountability Office, *Human Rights: Additional guidance, monitoring, and training could improve implementation of the Leahy Laws*, GAO-13-866(Washington, DC, 2013), <http://www.gao.gov/assets/660/658107.pdf>.

⁹² Se U.S. Government Accountability Office, *Human Rights*, s. 9.

7. Litteraturliste

Arkin, William M. og Dana Priest. "Top Secret America": A look at the military's Joint Special Operations Command". *The Washington Post*, 2. september 2011 (2. maj 2017): https://www.washingtonpost.com/world/national-security/top-secret-america-a-look-at-the-militarys-joint-special-operations-command/2011/08/30/gIQAvYuAxJ_story.html.

Astrup, Søren og Niels Holst. "USA befrier dansk gidsel." *Politiken*, 25. januar 2012 (2. maj 2017): <http://politiken.dk/udland/art5042361/USA-befrier-dansk-gidsel>.

Breitenbauch, Henrik Ø. *Uendelig krig? Danmark, samtækning, og stabilisering af globale konflikter*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2015.

BT. "Begyndte 178 – nu er de 6 tilbage: Så vild er uddannelsen som frømand." *BT*, 24. juni 2013 (2. maj 2017): <http://www.bt.dk/danmark/begyndte-178-nu-er-de-6-tilbage-saa-vild-er-uddannelsen-som-froemaend>.

Bump, Philip. "How many terrorists has President Obama actually 'taken out'? Probably more than 30,000." *Washington Post*, 14. juni 2015 (2. maj 2017): <https://www.washingtonpost.com/news/the-fix/wp/2015/12/07/president-obama-likes-to-brag-about-the-terrorists-he-has-taken-out-how-many-is-that-exactly/>.

Case of Al-Skeini and others v. The United Kingdom (no. 55721/07), Judgment, ECHR, 7. juli 2011.

Case of Salah Sheekh v. The Netherlands (no. 1948/04). Judgment. ECHR. 11. januar 2007.

Case of Soering v. The United Kingdom (no. 14038/88). Judgment. ECHR. 7. juli 1989.

Christoffersen, Jonas og Peter Vedel Kessing. "Sådan er Danmarks ansvar i Irak." *Politiken*, 30. oktober 2010 (5. maj 2017): <http://politiken.dk/debat/analyse/art5472417/Sådan-er-Danmarks-ansvar-i-Irak>.

Crawford, James. *Brownlie's Principles of Public International Law, 8th edition*. Oxford: Oxford University, Press, 2012.

Daily Mail. "Dramatic moment ISIS jihadis laid down their arms after British special forces helped Libyan fighters flush them out". *Daily Mail*, 6. august 2016 (2. maj 2017): <http://www.dailymail.co.uk/news/article-3727370/Dramatic-moment-ISIS-jihadis-laid-arms-British-special-forces-helped-Libyan-fighters-flush-out.html#ixzz4Pc2j80Uj>.

Department of the Army. *ADRP 3-05: Special Operations*. Washington: Army Doctrine Reference Publication, 2012: http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/army/adrp/3-05/adrp3_05.pdf.

Doll, Abby, Dan Madden, Dick Hoffmann, Michael W. Johnson, Fred T. Krawchuk, John E. Peters og Linda Robinson. "Special Warfare: The Missing Middle in U.S. Coercive Options". *War on the Rocks*, 20. november 2014 (2. maj 2017): <http://warontherocks.com/2014/11/special-warfare-the-missing-middle-in-u-s-coercive-options/>.

DR. "Danske styrker skal kæmpe mod Islamisk Stat i Syrien og Irak". (5. maj, 2017). <https://www.dr.dk/ligetil/danske-styrker-skal-kaempe-mod-islamisk-stat-i-syrien-og-irak>.

Ehrensverd, Lars. H. "Vide rammer for specialoperationer". *Jyllands-Posten*, 21. oktober 2016 (2. maj 2017): <http://jyllands-posten.dk/debat/kronik/ECE9091872/vide-rammer-for-specialoperationer/>.

Ehrensverd, Lars. H. *Special Operations – myths and facts*. København: Forsvarsakademiets Forlag, 2014. <http://www.fak.dk/en/publications/Documents/Special-Operations-myths-and-facts.pdf>.

Folketinget. *B 108 Forslag til folketingsbeslutning om udsendelse af yderligere danske militære bidrag til støtte for indsatsen mod ISIL i Irak og Syrien*. April 2016: http://www.ft.dk/Rlpdf/samling/20151/beslutningsforslag/B108/20151_B108_som_vedtaget.pdf.

Forsvaret. "Danmarks bidrag til kampen mod ISIL." (5 maj 2017): <http://www2.forsvaret.dk/viden-om/udland/IRAK/Pages/defaultt.aspx>.

Forsvaret. "Danske soldater træner kurdiske sikkerhedsstyrker." (5. maj 2017): <http://forsvaret.dk/HST/Nyt%20og%20Presse/Irak/Pages/Danskesoldatertrænerkurdiskesikkerhedsstyrker.aspx>.

Forsvarsudvalget. *Notat vdr. forsvarets rekrutteringspotentialer samt forsvarets nuværende rekrutteringsvirksomhed*. Bilag 3 til værnepligtsrapporten af maj 2012, 2012: <http://www.ft.dk/samling/20111/almdele/fou/bilag/135/1138480.pdf>.

Forsvarsministeriet og Værnsfælles Forsvarskommando. *Dansk militærmanual – om folkeret for danske væbnede styrker i internationale militære operationer*. September 2016: <http://www2.forsvaret.dk/omos/publikationer/Publications/Attachments/34/Milit%C3%A6rmannual%20AF%20SEPT%202016.pdf>.

Forsvarsministeriet. *Aftale på forsvarsområdet 2013-2017*. November 2012: http://www.fmn.dk/videnom/Documents/Aftale_paa_forsvarsomraadet_2013-2017a.pdf.

Forsvarsministeriet. *Forsvarsudvalget 2015-16, B 108 endeligt svar på spørgsmål 57*. 17. april 2016: <http://www.ft.dk/samling/20151/beslutningsforslag/b108/spm/57/svar/1316974/1621911.pdf>.

Forsvarsministeriet. *Forsvarsudvalget 2015-16, B 108 endeligt svar på spørgsmål 5*. 17. april 2016:

<http://www.ft.dk/samling/20151/beslutningsforslag/b108/spm/5/svar/1315063/1619183.pdf>.

Fridberg, Anders V. "Jægerkorpset og mobilt kirurghold træner i Afrika." *Forsvaret.dk*, 13. februar 2015 (3. maj 2017):

<http://www2.forsvaret.dk/nyheder/intops/Pages/JaegerkorpsetogmobiltkirurgholdtraeneriAfrika.aspx>.

Gellman, Barton og Craig Whitlock. "To hunt Osama bin Laden, satellites watched over Abbottabad, Pakistan, and Navy SEALs." *The Washington Post*, 29. august 2013 (2. maj 2017): https://www.washingtonpost.com/world/national-security/to-hunt-osama-bin-laden-satellites-watched-over-abbottabad-pakistan-and-navy-seals/2013/08/29/8d32c1d6-10d5-11e3-b4cb-fd7ce041d814_story.html.

Gibbons-Neff, Thomas. "This is where American Special Forces are helping advise US allies." *The Washington Post*, 17. April 2016 (3. maj 2017):

<https://www.washingtonpost.com/news/checkpoint/wp/2016/04/17/this-is-where-american-special-operations-forces-are-helping-advise-u-s-allies/>.

Government of the United Kingdom. *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015*. November 2015:

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/555607/2015_Strategic_Defence_and_Security_Review.pdf.

Gray, Colin S. "Handfuls of Heroes on Desperate Ventures: When do Special Operations Succeed?" *Parameters* 1 (1999): 2-24.

Gyldendal. "Den Store Danske: terrorisme". (2. maj 2017):

http://denstoredanske.dk/Geografi_og_historie/Magtforhold_og_sammenspil/terrorisme.

Hassan v. UK (no. 29750/09), Judgment, ECHR, 16. september 2014.

Henriksen, Anders. "Ret og uret om fangeoverdragelser". *Politiken*, 2. januar 2012 (5. maj 2017): <http://politiken.dk/debat/kroniken/art5426038/Ret-og-uret-om-fangeoverdragelser>.

Human Rights Watch. "Democratic Republic of Congo (DRC): Events of 2009". (5. Maj 2017): <https://www.hrw.org/world-report/2010/country-chapters/democratic-republic-congo>.

International Committee of the Red Cross (ICRC), "Customary International Law, Rule 65. Perfidy". (4. Maj 2017): https://www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule65.

International Committee of the Red Cross (ICRC), "Rome Statute of the International Criminal Court, 17 July 1998". (5. Maj 2017):

<https://ihldatabases.icrc.org/ihl/INTRO/585?OpenDocument>.

International Committee of the Red Cross (ICRC), “*Rule 62. Improper Use of the Flags or Military Emblems, insignia or Uniform of the Adversary*”. (5. maj 2017): https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule62#Fn_22_29.

International Committee of the Red Cross (ICRC), “Geneva Convention Relative to the Treatment of Prisoners of War (Third Geneva Convention), 12. august 1949”. (4. maj 2017): <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Treaty.xsp?documentId=77CB9983BE01D004C12563CD002D6B3E&action=openDocument>.

International Committee of the Red Cross (ICRC), “Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), 8 June 1977”. (4. maj 2017): <https://ihl-databases.icrc.org/ihl/INTRO/470>.

Joint Chiefs of Staff. *Joint Publications 3-05: Special Operations*. 16. juli 2014: http://www.dtic.mil/doctrine/new_pubs/jp3_05.pdf.

Kessing, Peter Vedel. ”Hvilke folkeretlige regler gælder under krig – Menneskeret og væbnet konflikt,” i *Robust mandat - juridiske udfordringer ved danske militære missioner i det 21. Århundrede*, Peter Vedel Kessing og Andreas Laursen (red.), 181-212. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2016.

Krigeren. ”Nye frømænd – velkommen på den anden side af Maren”. 9. november 2011 (10. maj 2017): <http://krigeren.dk/nye-fromaend-velkommen-pa-den-anden-side-af-maren/>.

Limitation on assistance to security forces, U.S. Code 22 (2011) § 2378d.

Mekhennet, Souad ., og Missy Ryan. “Outside the wire: How US Special Operations troops secretly help foreign forces target terrorists”. *The Washington Post*, 16. april 2016 (3. maj 2017): https://www.washingtonpost.com/world/national-security/outside-the-wire-how-us-special-operations-troops-secretly-help-foreign-forces-target-terrorists/2016/04/16/a9c1a7d0-0327-11e6-b823-707c79ce3504_story.html.

Ministère de la Défense. *French White Paper on Defence and National Security – 2013*. (2. maj 2017): <https://otan.delegfrance.org/White-Paper-on-defence-and>.

NATO Standardization Agency. *AAP-06 Edition 2014: Nato glossary of terms and definitions (English and French)*. NATO, 2014: http://wcnjk.wp.mil.pl/plik/file/N_20130808_AAP6EN.pdf.

NATO Standardization Agency. *AJP – 3.5. Allied Joint Doctrine for Special Operations*. Edition A, version 1, 2013.

Osborne, Joe. “Advancing a Strategic Theory of Special Operations”, *Small Wars Journal*, 13. Maj 2016 (10. maj 2017): <http://smallwarsjournal.com/jrnl/art/advancing-a-strategic-theory-of-special-operations>.

Prohibition on use of funds for assistance to units of foreign security forces that have committed a gross violation of human rights, U.S. Code 10, (2014) § 362 (tidligere § 2249e).

Prosecutor v. Charles Ghankey Taylor. Judgment. SCLS. Appeals Chamber. SCSL-03-01-A. 26. september 2013.

Prosecutor v. Perišić. Judgment. ICTY. Appeals Chamber. IT-04-81-A. 28. februar 2013.

Prosecutor v. Stanišić & Simantović. Judgment. ICTY. Trial Chamber. IT-03-69-T. 30. maj 2013.

Rasmussen, Sofie Amalie. "DR1 giver et unikt indblik i Frømandskorpset." *Dr.dk*, 26. oktober 2015 (2. maj 2017): <https://www.dr.dk/om-dr/nyheder/dr1-giver-et-unikt-indblik-i-froemandskorpset>.

Robinson, Linda. "The Future of Special Operations." *Foreign Affairs* 8, (2012): <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2012-11-01/future-special-operations>.

Ryan, M. Sudarsan, R. "U.S. Special Operations troops aiding Libyan forces in major battle against Islamic State." *Washington Post*, 9. august 2016 (2. maj 2017): <https://www.washingtonpost.com/news/checkpoint/wp/2016/08/09/u-s-special-operations-forces-are-providing-direct-on-the-ground-support-for-the-first-time-in-libya/>.

Seidelin, Matias. "Portræt af jæger nummer 229." *Politiken*, 17. september 2009. <http://politiken.dk/indland/article793704.ece>.

The Telegraph, Foreign Staff. "French government acknowledges 'secret war' in Libya as three soldiers killed fighting Isil militants." *The Telegraph*, 20. juli 2016 (2. maj 2017): <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/07/20/three-french-soldiers-killed-in-libya-as-government-acknowledges/>.

The White House. *United States National Security Strategy*. Februar 2015: https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy.pdf.

Tyson, Ann S. "From a Failed Mission, A Legacy". *The Washington Post*, 25. april 2005 (2. maj 2017): <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/04/25/AR2005042500069.html>.

U.S. Government Accountability Office, *Human Rights: Additional guidance, monitoring, and training could improve implementation of the Leahy Laws*. GAO-13-866. Washington, DC, 2013: <http://www.gao.gov/assets/660/658107.pdf>.

U.S. Army Special Operations Command, Fort Bragg, North Carolina. *Command Overview under forfatternes besøg*. Reference er Major Edgar Rodriguez, US Army John F. Kennedy Special Warfare Center and School. Juni 2016.

UN General Assembly. *Draft Articles on State Responsibility for Internationally Wrongful Acts, with commentaries*. A/56/10, 2001.

UN Secretary-General. *Promotion and protection of human rights*. A/67/775-S/2013/110, 5. marts 2013.

UN Security Council, resolution 2098. *Democratic Republic of the Congo*. S/RES/2098, 28. marts 2013.

UN Security Council, resolution 1906. *Democratic Republic of the Cong*. S/RES/1906, december 2009.

United States Africa Command. "Flintlock". (3. maj 2017): <http://www.africom.mil/what-we-do/exercises/flintlock>.

United States Government Accountability Office. *Special Operations Forces: Opportunities Exist to Improve Transparency of Funding and Assess Potential to Lessen Some Deployments*. 2015: <http://www.gao.gov/assets/680/671462.pdf>.