

Til beslutningsforslag nr. B 9. Betænkning afgivet af Forsvarsudvalget den 26. marts 1996

Betænkning

over

Forslag til folketingsbeslutning om forbud mod antipersonelminer

[af Villy Søvndal (SF) m.fl.]

Udvalget har behandlet beslutningsforslaget i nogle møder og har herunder stillet spørgsmål til forsvarsministeren, som denne har besvaret skriftligt.

Et af udvalgets spørgsmål og forsvarsministerens svar herpå er optrykt som bilag til betænkningen.

Endvidere har udvalget modtaget en skriftlig henvendelse fra Kvinder for Fred.

Herefter indstiller et *flertal* (udvalget med undtagelse af Socialistisk Folkepartis og Enhedslistens medlemmer) beslutningsforslaget til *forkastelse*.

Flertallet afviser beslutningsforslaget med de begrundelser, der er anført i forsvarsministerens kommentarer til udvalget, jf. svaret på spørgsmål 2, som er optrykt som bilag 1 til betænkningen.

Flertallet noterer sig især, at forsvarsministeren i sit svar giver udtryk for, at ud over at forsvaret løbende undersøger mulighederne for at rationalisere og effektivisere den våbenmæssige sammensætning, herunder i forhold til de ulemper, som våbenanvendelse kunne have i forhold til civilbefolkning, egne eller allierede styrker og det omgivende miljø, har han besluttet at iværksætte en særlig undersøgelse vedrørende personelminer. Undersøgelsen, der vil være færdig i foråret 1997, skal vurdere behovet for personelminer, herunder om der eksisterer forsvarsmæssigt tilstrækkelige alternativer, og konsekvenserne i øvrigt af helt eller delvis at substituere personelminer. Det

er hensigten, at resultaterne af undersøgelsen skal inddrages i den redegørelse, som udvalget vedrørende forsvarets materiel afgiver i september 1997 bl.a. til brug for Forsvarskommissionen af 1997.

Herudover ønsker flertallet at markere sit ønske om, at de bestræbelser, som også Danmark udøver i retning af at få udviklet effektivt minerydningsmateriel, fremmes.

Ligeledes finder flertallet naturligt, at de bestræbelser, der er i gang med henblik på revision og skærpelse af 1980-konventionens protokol II, bør intensiveres således, at en større tilslutning til et internationalt forbud mod personelminer kan opnås.

Flertallet ønsker endvidere at henvise til den beslutning, North Atlantic Assembly tog på sin efterårssamling 1995 i Torino. Beslutningen (Resolution 259 on Landmine Eradication Measures) er optrykt som bilag 2 til betænkningen.

Et *mindretal* (Socialistisk Folkepartis og Enhedslistens medlemmer af udvalget) indstiller beslutningsforslaget til *vedtagelse uændret*.

Mindretallet udtaler følgende:

Da Folketinget den 10. oktober 1995 havde 1. behandling af SF's beslutningsforslag om et forbud mod antipersonelminer, blev der fra alle sider i salen udtrykt stor sympati for forslaget. Intet parti var uenigt i den centrale målsætning, nemlig afskaffelse af dette overordentlig modbydelige, vilkårlige våben.

Men de gode hensigter udmøntede sig ikke i handling for det store flertals vedkommende. Når bortses fra Enhedslisten, var der intet parti i Folketinget, der kunne støtte SF's forslag. Det blev kaldt »urealistisk« af den socialdemokratiske ordfører, og ingen af regeringspartierne eller partierne i den borgerlige opposition modsagde det synspunkt, heller ikke Det Radikale Venstre.

Et af argumenterne mod et dansk totalforbud var i efteråret, at kun meget få lande har tilkendegivet støtte til eller tilsluttet sig et totalforbud. Men billedet er ved at ændre sig markant, for hvor der kun var en håndfuld lande, der støttede et forbud for et halvt år siden, er der nu ca. 20 lande på listen.

Senest har den amerikanske forsvarschef lagt op til en nyvurdering af brugen af landminer. USA har indtil nu forfægtet det synspunkt, at de såkaldt »smarte« (selvdestruerende) miner skulle være tilladt, men den amerikanske nyorientering retter sig mod et generelt forbud.

I den amerikanske kongres er der på tværs af partiskel stor tilslutning til et totalforbud mod landminer. Men samme tilslutning findes imidlertid ikke i det danske Folketing, hvor landmineproblematikken desværre er blevet en brik i et partipolitisk spil. Det har kostet Danmark anseelse internationalt, og den reaktionære holdning vil måske også i længden koste menneskeliv.

Et af de væsentligste argumenter mod et dansk forbud, nemlig at Danmark hverken kan eller skal gå enegang med et forbud, er derfor ved at smuldre. Og det må ganske enkelt give den danske regering og det danske Folketing anledning til at overveje, om ikke Danmark burde tage et selvstændigt initiativ i samme retning.

Ved FN's konference om inhumane våben i Genève fra den 22. april til den 3. maj i år må den danske regering gøre sin stilling op: Skal Danmark aktivt støtte bestræbelserne på at eliminere enhver produktion og anvendelse af landminer, eller skal Danmark fortsætte den

bagstræberiske linje, der gavner våbenindustrien og forlænger de humanitære omkostninger, som minerne giver anledning til?

Regeringen har hidtil argumenteret i retning af, at et dansk forslag om et totalforbud blot vil virke imod sin hensigt, og at »det bedste dermed bliver det godes fjende«, jf. forsvarsministerens notits vedrørende brug, eksport m.v. af personelminer (North Atlantic Assembly, alm. del, bilag 119, folketingsåret 1994-95), og meningen har mindretallet endog meget svært ved at forstå.

For synspunktet harmonerer endog særdeles dårligt med den danske tradition for at gå i forreste række på det humanitære område, bl.a. da Danmark gik enegang med sin Sydafrikapolitik, en beslutning, mindretallet har været stolt af, og pointen er naturligvis, at det nytter noget at kæmpe det umuliges kamp.

Landminer er vilkårlige våben. De rammer i flæng og skelner ikke mellem civile i fredstid og soldater i en krig. Langt de fleste ofre for minerne er civile, hvoraf mange er børn, og ikke soldater. Ifølge FN-konventionerne er vilkårlig magtanvendelse ikke lovlig. Det betyder bl.a., at det ikke er tilladt at bombe en boligblok fyldt med civile, hvis målet er at ramme en militærbase, der har forskanset sig i kælderen. Og det er faktisk samme princip, der gør sig gældende med landminerne, de rammer alle, der kommer i nærheden af dem.

Derfor burde det være enkelt at fastlægge den danske politik på dette område. Den danske regering kan ikke være andet bekendt end en entydig fordømmelse af disse uhyrlige våben.

Mindretallet hævder ikke, at det er overvejende sandsynligt, at det er muligt at argumentere et totalforbud mod miner igennem på FN-konferencen i april. Men er en uventet sejr, den være sig nok så lille, ikke i alle tilfælde smukkere end en bagstræberisk dansk insistens på en inhuman politik?

En støtte til beslutningsforslaget vil være et vigtigt og utvetydigt skridt på vejen mod en fremsynet forsvarspolitik.

Ingrid Rasmussen (S) nfm. Helen Beim (S) Anna-Marie Hansen (S)

Poul Qvist Jørgensen (S) Ove Fich (S) Villy Søvnal (SF) Jørgen Estrup (RV)

Søren Søndergaard (EL) Arne Melchior (CD) Svend Aage Jensby (V)

Knud Enggaard (V) fmd. Peder Sønderby (V) Anders Mølgaard (V)

Niels Ahlmann-Ohlsen (KF) Kaj Ikast (KF) Stefan G. Rasmussen (KF) Annette Just (FP)

Dansk Folkeparti havde ikke medlemmer i udvalget.

Bilag 1

Et af udvalgets spørgsmål til forsvarsministeren og dennes besvarelse heraf

Spørgsmål nr. 2:

»Ministerens kommentar udbedes til medsendte henvendelse af 15. januar 1996 fra Kvinder for Fred/International Liga for Fred og Frihed, jf. bilag 2.«

Svar:

Det humanitære problem med anvendelse af miner vedrører fortrinsvis langtidseffekter af de millioner af personelminer, der er udlagt og stadig udlægges primært i borgerkrige i den tredje verden i strid med den nuværende konvention af 1980 om særligt inhumane konventionelle våben.

Under en tredjedel af de 185 lande, der er medlemmer af FN, har tiltrådt 1980-konventionen, hvis nuværende protokol II regulerer anvendelsen af bl.a. personelminer. Det er i mange af de lande, der ikke har tiltrådt konventionen og dens protokol II, at personelminer misbruges.

Der er derfor tale om et internationalt problem, hvis løsning må være international og altomfattende. I overensstemmelse hermed støtter og arbejder Danmark aktivt for et internationalt forbud mod personelminer.

Udviklingen på den igangværende gennemgangskonference har imidlertid vist, at tiden ikke er moden til at vedtage et internationalt forbud mod personelminer. Alene i den nordiske kreds er der stærkt divergerende opfattelser af det ønskelige i at indføre et forbud mod personelminer.

På den baggrund finder regeringen, at den eneste realistiske vej frem mod et internationalt forbud går gennem aktiv og dialogsgørende deltagelse i det internationale samarbejde om stramning af 1980-konventionens protokol II.

Der arbejdes for, at der, indtil målet om et internationalt konventionsfastsat forbud mod personelminer kan virkeliggøres, udformes restriktive bestemmelser for brug af personelminer med henblik på at sikre civilbefolkningen mere effektiv beskyttelse.

Den mere effektive konventionsbestemte beskyttelse af civilbefolkningen skal opnås samtidig med, at langt flere lande, end tilfældet er i dag, tilslutter sig konventionen, herunder protokol II. Det er som nævnt blandt en række af de ca. 130 lande, som i dag ikke har tilsluttet sig konventionen, at de meget betydelige humanitære problemer, som forårsages af personelminer, findes.

Danmark har ikke et personelmineproblem. Ud over til uddannelsesformål vil der ikke blive udlagt miner i Danmark, medmindre det sker som et led i forsvaret mod et igangværende angreb eller ved overhængende fare for angreb på landet. I realiteten eksisterer et de facto-moratorium mod anvendelse af miner i Danmark, som kun vil blive brudt, såfremt en udefra kommende militær aggressor gør det nødvendigt for at forsvare landet med militære midler.

Skulle minefelter blive lagt i Danmark, vil de blive afmærket efter nøje fastsatte bestemmelser for at undgå, at bl.a. civile uforvarende skulle gå ind i et minefelt. Minernes placering vil blive optegnet, og minerne vil kunne fjernes uden at udgøre en risiko for kommende generationer af danskere.

Miner, herunder personelminer, udgør et effektivt og relativt billigt element i landets samlede forsvarsevne. Et ensidigt dansk forbud mod anvendelse af personelminer vil nedsætte forsvarsevnen og øge personellet's sårbarhed. Herudover vil et ensidigt forbud få indflydelse på hærens våbenmæssige sammensætning, fordi det umiddelbart vurderes, at der vil blive behov for en kombination af flere enheder, nyan-skaffelser af materiel, ammunition m.v. for at kompensere for den nedsatte forsvarsevne og den øgede sårbarhed.

Et ensidigt dansk forbud må også påregnes at få konsekvenser for samarbejdet i NATO. Det gælder både i relation til Den Danske Internationale Brigades samarbejde med 1. Britiske Panserdivision i rammen af NATO's reaktionskorps, Danske Divisions samarbejde med tyske enheder i rammen af LANDJUT og sam-

arbejdet i øvrigt med NATO-enheder, herunder forstærkningsenheder til Danmark.

Det bemærkes, at de NATO-lande, som har indført forbud eller formelle moratorier mod anvendelse af personelminer, har væsentlig anderledes geostrategiske og geografiske forudsætninger, end tilfældet er for Danmark. Hertil kommer, at disse forbud eller moratorier efter det oplyste enten kan fraviges i nødsituationer eller kan ophæves, hvis situationen måtte nødvendiggøre det.

Ud over at forsvaret løbende undersøger mulighederne for at rationalisere og effektivisere den våbenmæssige sammensætning, herunder i forhold til de ulemper, som våbenanvendelse kunne have i forhold til civilbefolkning, egne eller allierede styrker og det omgivende miljø, har jeg besluttet at iværksætte en særlig undersøgelse vedrørende personelminer. Undersøgelsen, der vil være færdig i foråret 1997, skal vurdere behovet for personelminer, herunder om der eksisterer forsvarsmæssigt tilstrækkelige alternativer, og konsekven-

serne i øvrigt af helt eller delvis at substituere personelminer. Det er hensigten, at resultaterne af undersøgelsen skal inddrages i den redegørelse, som Udvalget vedrørende forsvarets materiel afgiver i september 1997 bl.a. til brug for Forsvarskommissionen af 1997.

Det egentlige humanitære problem er som nævnt misbrugen af »dumme« personelminer primært i borgerkrige i den tredje verden.

Der skal fortsat arbejdes på internationalt plan for at opnå mere restriktive bestemmelser i 1980-konventionens protokol II, som samtidig også skal udvides til at omfatte interne konflikter. Det er helt afgørende, at der opnås væsentlig større tilslutning til konventionen, end tilfældet er i dag, ikke mindst fordi hovedparten af misbrugslandene end ikke har tiltrådt den nuværende konvention.

Danmark må derfor videreføre sit aktive engagement i revision af 1980-konventionen, således at der kan arbejdes hen imod et internationalt forbud mod personelminer.

NAA's beslutning (Resolution 259 on Landmine Eradication Measures)

AM 270
DSC/AF (95) 5
Annex 3

ANNEX 3
RESOLUTION 259

on

LANDMINE ERADICATION MEASURES*

The Assembly,

1. *Recalling* Resolution 249 on Landmine Eradication Measures adopted unanimously by the Assembly in 1994;
2. *Convinced* that the 100 million or more unexploded mines scattered around the world in over 65 countries continues to constitute one of the most widespread, lethal and long-lasting forms of pollution that the international community needs to assess as a matter of urgency;
3. *Aware* that in many countries around the world several hundred people are killed or maimed every week, and countless thousands severely injured, and that these figures include a disproportionate and unacceptable level of innocent civilians, especially children;
4. *Noting* that some 157 nations have ratified the UN Convention on the Rights of the Child, and that the use of anti-personnel mines violates many of the core provisions of that Convention;
5. *Aware* that year upon year the total budget allocated for education and eradication has been exceeded dramatically by the amounts expended on deployment, frequently in random fashion, of additional new mines and that in 1993 it is estimated that while approximately 80,000 pieces of explosive ordnance were cleared, some 2,500,000 were being laid elsewhere;
6. *Convinced* that this enormous and pressing humanitarian problem can only approach resolution by establishing an effective internationally-agreed control regime that places strict limitations on the design, production, use and transfer of all landmines and other such explosive ordnance, and by devoting resources for eradication, education and medical assistance commensurate with the scale of the problem;
7. *Welcoming* President Clinton's September 1994 UN initiative urging the conclusion of a new international control regime designed to reduce progressively the number of mines and their availability thereby saving "the lives of tens of thousands of men, women and innocent children in the years to come", and commending the US Senate's one-year moratorium of US forces' use of anti-personnel landmines, the Belgian government's decision to outlaw the production, use and export of anti-personnel mines, as well as the export moratoriums announced by Cambodia, Columbia, France, Ireland, Mexico and the United Kingdom;
8. *Welcoming also* the European initiatives from the Council of Ministers and the European Parliament committing additional resources to mine clearing efforts and restricting the sale and use of anti-personnel

* Presented by the Defence and Security Committee, and adopted by the North Atlantic Assembly in Turin, October 1995.

- landmines; and *Strongly supporting* the outstanding reports recently produced by Mr. Tony Cunningham MEP and Mr. Jan Willem Bertens MEP on this issue, both adopted by the European Parliament in June 1995;
9. *Supporting* the report of UN Secretary General Boutros Boutros-Ghali on this issue which, among other things, calls for a moratorium on the export of anti-personel landmines, a multilateral regime to control proliferation of such devices and a strengthening of the UN anti-mine programme to include generous funding for a voluntary trust fund for mine clearing activities;
 10. *Dismayed* that as of May 1995, only 49 states are actually party to the 1980 UN "Inhumane Weapons Convention", and that a number of these countries – including some NAA members – have yet to ratify the treaty through parliamentary process;
 11. *Noting* that the 1995 UN Review Conference of the "Inhumane Weapons Convention" is taking place as this NAA Autumn Session convenes;
 12. *Convinced* that the North Atlantic Assembly remains a critical and influential forum to debate this pressing humanitarian imperative, and that it needs to continue to give greater emphasis to the subject through the production of informed reports, the exchange of information and the consideration of resolutions aimed at promoting serious action by governments;
 13. *Therefore calls on* the Governments and Parliaments of the Members and associate Members of the North Atlantic Assembly:
 - a. to maximise efforts during the Review Conference to ensure that the UN "Inhumane Weapons Convention" is supported and ratified by all NAA and associate Member Governments and Parliaments as a matter of urgency, and to exert pressure on those countries which have yet to do either;
 - b. to strengthen the "Protocol on Prohibitions or Restrictions on the Use of Mines, Booby-traps and other Devices" at that Review Conference by, *inter alia*, adopting amendments providing for further restrictions on the use and export of landmines, and for the establishment of a verification mechanism able to effectively detect and deter violations of the Protocol;
 - c. to support energetically the Clinton Administration's proposal for a new International Landmine Control Regime as a matter of priority;
 - d. to join immediately with the United States and other countries in imposing a moratorium on the export of anti-personnel landmines;
 - e. to intensify, on a national and multilateral basis, monetary support and assistance to those afflicted countries most in need of mine clearance, education for indigenous populations in evading explosive ordnance and the provision of appropriate and targeted medical assistance for non-combatant victims;
 - f. to take the lead – collectively and through the UN – to establish a credible programme which would include the creation of an international fund of not less than 1 billion US\$ to promote and finance landmine awareness, the clearing of landmines and the destruction of those mines stockpiled by States that voluntarily agree to their elimination;
 - g. to press on Governments the need to increase research efforts, such as those currently underway in South Africa and the United States, to evolve new techniques in mine detection and clearance.