

NOTAT			
Udenrigsministeriet			
Juridisk Tjeneste			
Til:		J.nr.:	JT.F, 6.U.591
CC:		Bilag:	
Fra:	Folkeretskontoret	Dato:	17. marts 2003
Emne:	Det juridiske grundlag for iværksættelse af militære forholdsregler mod Irak		

Det generelle folkeretlige grundlag

I henhold til FN-pagtens art. 2, stk.4, gælder der et almindeligt forbud mod fysisk magtanvendelse staterne imellem.

Denne hovedregel brydes imidlertid af to væsentlige undtagelser: dels af en ret til magtanvendelse i selvforsvar, dels såfremt FNs sikkerhedsråd giver en særlig bemyndigelse til brug af magt.

Retten til magtanvendelse i selvforsvar fremgår af FN-pagtens art. 51 og kan kun udøves, indtil Sikkerhedsrådet har grebet ind. Endvidere er det en betingelse, at der foreligger et væbnet angreb, ligesom det forudsættes, at selvforsvarshandlingen er nødvendig og står i et rimeligt forhold til angrebet.

I den aktuelle diskussion om det legale grundlag for et evt. militært angreb på Irak, må interessen naturligt nok koncentrere sig om den anden undtagelse, hvorefter militære forholdsregler kan benyttes, såfremt Sikkerhedsrådet træffer en særlig beslutning derom i medfør af pagtens kap. VII.

Hvis sanktioner som afbrydelse af økonomiske forbindelser og andre former for samkvem med en fredsbryder viser sig utilstrækkelige eller skønnes at ville være det, kan Sikkerhedsrådet ifølge art. 42 »tage sådanne skridt ved anvendelse af luft-, sø-, eller landstridskræfter, som måtte være nødvendige for at opretholde eller genoprette mellemfolkelig fred og sikkerhed«.

FN-pagtens art. 42 forudsætter, at Sikkerhedsrådet kun kan gribe til militære sanktioner i undtagelsestilfælde på basis af en nøje overvejelse af, hvorvidt en militær aktion kan retfærdiggøres. Der gælder med andre ord et proportionalitetsprincip, hvorefter det må vurderes, om de valgte midler står i et rimeligt forhold til de overgreb, der reageres imod.

Endvidere er det en forudsætning for anvendelse af militære foranstaltninger efter art. 42, at sikkerhedsrådet vurderer, at der foreligger en trussel mod freden, et fredsbrud eller en angrebshandling, jf. art. 39.

Tidligere sikkerhedsrådsresolutioner, særligt resolution 678 og 687

Sikkerhedsrådsresolution 687 (1991) er en af de mest centrale i bestræbelserne for at tilvejebringe våbenhvile og varig fred og stabilitet i regionen.

I vurderingen af resolutionens egnethed som grundlag for en ny militær aktion må det tillægges vægt, at den er vedtaget med hjemmel i pagtens kap. VII, og at den i operative paragraf 1 bekræfter gyldigheden af alle 13 tidligere vedtagne resolutioner om krisen. Dette gælder således bl.a. res. 678 (1990), der bemyndiger de allierede til at "benytte alle nødvendige midler" til at genoprette international fred og sikkerhed i området.

I februar 1998 fremlagde den daværende regering beslutningsforslag B 114 om dansk deltagelse i den militære indsats over for Irak for Folketinget, hvori det blandt andet hedder:

»Resolution 687 bekræfter den fortsatte gyldighed af resolution 678 af 29. november 1991. Resolution 678, som gav mandat til angrebet på Irak i 1991, bemyndigede i henhold til FN-Pagtens kapitel VII disse lande til at anvende alle nødvendige midler til at genoprette international fred og sikkerhed i området.

På basis af oplysningerne om udviklingen i situationen finder regeringen, at Iraks obstruktion af UNSCOM's virke har en så grov og vedvarende karakter og udgør så væsentligt et brud på betingelserne i våbenhvilen, at det ud fra en helhedsvurdering af den lange række af allerede vedtagne resolutioner er velbegrundet, at det internationale samfund om nødvendigt svarer igen med militære magtmidler, således som resolution 678 giver bemyndigelse til, såfremt det ikke viser sig muligt at tilvejebringe en forhandlingsløsning.«

Den daværende regering og et bredt flertal af Folketinget fandt dengang, at der var et tilstrækkeligt juridisk grundlag for en militær aktion mod Irak.

Spørgsmålet er herefter om dette grundlag fortsat er aktuelt, og hvilken betydning det har for det juridiske grundlag, at FN's Sikkerhedsråd har vedtaget resolution 1441.

Sikkerhedsrådsresolution 1441

FN's sikkerhedsrådsresolution 1441 af 8. november 2002 henviser til alle relevante tidligere FN Sikkerhedsrådsresolutioner og fastslår, at Irak substantielt har krænket og fortsat substantielt krænker (»material breach«) sine forpligtelser i henhold til tidligere Sikkerhedsrådsresolutioner, herunder resolution 687, hvilket udgør en trussel mod international fred og sikkerhed.

Uanset denne konstatering har Sikkerhedsrådet med resolutionen besluttet at give Irak en sidste mulighed for at opfylde sine nedrustningsforpligtelser i henhold til de pågældende sikkerhedsrådsresolutioner. Med henblik herpå styrker og præciserer Resolution 1441 mandatet for våbeninspektørerne ved at stille krav om ubetinget, fri og uhindret adgang til alle installationer og områder i Irak for våbeninspektørerne, herunder også de præsidentielle områder.

I resolutionens operative § 4 beslutter Rådet, at falske erklæringer eller udeladelser i erklæringer, der afgives af Irak og manglende irakisk vilje til fuldt ud at efterkomme og samarbejde om gennemførelsen af resolutionen skal udgøre en yderligere grov krænkelse af Iraks forpligtelser.

Resolution 1441 fastslår, at Sikkerhedsrådet tidligere gentagne gange har advaret Irak om, at fortsat overtrædelse af landets forpligtelser vil medføre alvorlige konsekvenser («serious consequences«).

Med hensyn til det juridiske grundlag for iværksættelse af militære forholdsregler over for Irak må det konstateres, at resolution 1441 ikke i sig selv indeholder den nødvendige bemyndigelse fra FN's Sikkerhedsråd til magtanvendelse, der er forudsat i FN pagtens artikel 42. Resolutionen kan siges at udgøre et led i en flertrins procedure, hvorefter Sikkerhedsrådet - i tilfælde af manglende irakisk efterlevelse - som næste trin skal involveres på ny, før eventuel magtanvendelse kan finde sted. Der er med andre ord ikke på forhånd fastlagt nogen automatik med hensyn til magtanvendelse. Det forhold, at resolutionen foreligger, må fortolkes således, at Sikkerhedsrådets tidligere bemyndigelse i resolution 687 og øvrige resolutioner til under visse betingelser at anvende militær magt over for Irak midlertidigt må anses for at være suspenderet. Det gælder i hvert fald indtil sikkerhedsrådet har haft lejlighed til at vurdere situationen. Det bestyrkes af ordvalget i resolutionens operative §§ 2, 4 og 12.

Det fremgår eksplicit af resolutionens operative § 12, at eventuelle rapporterede substantielle irakiske overtrædelser og konsekvenserne heraf under alle omstændigheder skal være genstand for behandling i Sikkerhedsrådet. Bestemmelsen fastslår således, at Sikkerhedsrådet i tilfælde af yderligere substantielle irakiske krænkelse øjeblikkeligt skal træde sammen med henblik på at vurdere situationen og behovet for fuld efterlevelse af alle relevante sikkerhedsrådsresolutioner med henblik på at sikre international fred og sikkerhed. Det er nærliggende at fortolke resolutionen således, at der ikke er et juridisk grundlag for, at en eller flere stater kan iværksætte en militær aktion, før Sikkerhedsrådet i det mindste har behandlet sagen.

Der har siden været holdt talrige møder og konsultationer i Sikkerhedsrådet. Det er hver gang blevet konstateret, at Irak fortsat substantielt krænker de forpligtelser, som Sikkerhedsrådet har pålagt landet. Der er stadig enighed i Sikkerhedsrådet om, at Irak ikke har opfyldt de af Rådet opstillede krav og betingelser, selvom Irak - som følge af det massive pres fra verdenssamfundet - har gjort visse utilstrækkelige fremskridt.

Det optimale grundlag for iværksættelse af nye militære forholdsregler mod Irak ville selvsagt være, om en sådan behandling kunne munde ud i vedtagelse af en ny klar resolution eller en formandsudtalelse.

Der er imidlertid stor risiko for, at FN's sikkerhedsråd ikke kan nå frem til et sådant resultat, fordi Rådet ikke kan nå til enighed om, hvornår man skal drage konsekvenserne af Iraks substantielle krænkelse af sine forpligtelser.

Der er derfor grundlag for at overveje, hvorvidt militære forholdsregler vil kunne iværksettes på grundlag af de eksisterende resolutioner om Irak.

Såfremt Irak ikke i løbet af meget kort tid opfylder alle de af Sikkerhedsrådet opstillede krav og betingelser, kan det konstateres, at Irak har forpasset sin sidste mulighed for dels at opfylde sine nedrustningsforpligtelser og dels at undgå alvorlige konsekvenser, som landet fik med resolution 1441. Irak har således ikke overholdt kravene i resolution 1441 om omgående, betingelsesløst og aktivt samarbejde. Våbeninspektørernes bestræbelser har trods et meget betydeligt internationalt politisk og militært pres været forgæves, ligesom en fortsættelse heraf er udsigtsløs. Den sidste udvej for at få afvæbnet Irak må herefter anses at være en gennemtvungelse af FN's krav og betingelser med militær magt.

I denne situation består uforandret en bemyndigelse fra FN's sikkerhedsråd til at anvende alle nødvendige midler – herunder militære magtmidler – til at gennemtvunge Sikkerhedsrådets krav og betingelser. Resolution 678 bemyndiger FN's medlemslande til at gøre det fornødne med henblik på at genoprette international fred og sikkerhed i området. Denne bemyndigelse står uforandret ved magt, og Sikkerhedsrådet har med resolution 1441 i enighed opdateret og bekræftet bemyndigelsen til at anvende magt. Resolution 687 fastslår klart, at det er en fredsbetingelse og en betingelse for våbenhvilen, at Irak ikke udvikler eller opretholder en kapacitet vedr. masseødelæggelsesvåben, herunder navnlig med hensyn til kemiske og biologiske våben. På grund af Iraks væsentlige brud på sine forpligtelser, er det nødvendigt at sikre – om fornødent ved anvendelse af militær magt – at landet bliver afvæbnet og således ikke længere udgør en trussel mod international fred og sikkerhed i regionen.

En bred kreds af lande er enige om, at en ny resolution ville have været politisk ønskelig – men ikke juridisk påkrævet. Her er det vigtigt at notere sig, at det amerikansk/spansk/britiske resolutionsudkast ikke indeholdt nogen bemyndigelse til magtanvendelse, eftersom en sådan bemyndigelse allerede foreligger. Udkastet konstaterede blot, at Irak fortsat substantielt krænker sine internationale forpligtelser, og lagde op til, at Sikkerhedsrådet skulle beslutte, at Irak havde undladt at udnytte den sidste mulighed, som landet med resolution 1441 fik, for at opfylde sine nedrustnings-forpligtelser og dermed undgå alvorlige konsekvenser. Det, der har været genstand for drøftelser i Sikkerhedsrådet, er således hverken, hvorvidt Irak substantielt krænker sine forpligtelser, eller, hvorvidt der foreligger en bemyndigelse til at anvende militær magt. Disse spørgsmål har Sikkerhedsrådet afklaret. Drøftelserne har drejet sig om, hvornår det er tid til at drage konsekvenserne af de irakiske krænkelser.

Det forhold, at flere af de permanente medlem af Sikkerhedsrådet har truet med at nedlægge veto mod det amerikansk-britisk-spanske forslag til en resolution ændrer ikke ved denne vurdering. Det må i denne analyse indgå med vægt, at et enkelt eller nogle få lande, der på et tidspunkt har medvirket til opstilling af krav og betingelser for en fredsslutning, om fornødent gennemførlige med militær magt i henhold til Pagtens Kap. VII, ikke – i realiteten som en vetoret med tilbagevirkende kraft – med trusler om at anvende vetoretten bør kunne blokere for en beslutning om magtanvendelse, når der foreligger bevidste, substantielle krænkelser på centrale områder af de af Sikkerhedsrådet opstillede krav og betingelser.

Der må endelig lægges betydelig vægt på, at et enigt Sikkerhedsråd i resolution 1441 anerkender, at Iraks konstaterede manglende efterlevelse af Sikkerhedsrådets resolutioner udgør en trussel mod international fred og

sikkerhed, og at et enigt Råd erindrer om den tidligere afgivne bemyndigelse til med alle midler dels at sikre Iraks efterlevelse af Sikkerhedsrådets resolutioner, dels at genoprette international fred og sikkerhed. Herved opdateres Sikkerhedsrådets tidligere bemyndigelse til magtanvendelse.

Konklusion

Sammenfattende er det vurderingen, at der – i den foreliggende situation - med resolution 1441 for så vidt foreligger et klarere og mere opdateret juridisk grundlag for iværksættelse af militære forholdsregler over for Irak med henblik på at fjerne Iraks kapacitet til at opbygge og anvende masseødelæggelsesvåben, end tilfældet var, da den daværende regering i februar 1998 fremlagde beslutningsforslaget (B 114) om dansk deltagelse i en militære indsats over for Irak. Den daværende regering – og et bredt flertal i Folketinget - fandt dengang, at Sikkerhedsrådets Irak-resolutioner fra 1990 og 1991 (nr. 678 og 687) udgjorde et tilstrækkeligt juridisk grundlag for en militær aktion.

Folkeretskontoret