
NOTITS

UDENRIGSMINISTERIET

Juridisk Tjeneste

| | | | |
|-------|--|--------|------------------|
| Til: | Statsministeriet | J.nr.: | JT.F, 6.U.591 |
| CC: | | Bilag: | |
| Fra: | Udenrigsministeriet | Dato: | 14. februar 2003 |
| Emne: | Det juridiske grundlag for iværksættelse af militære forholdsregler mod Irak | | |

1. Det folkeretlige forbud mod magtanvendelse

I henhold til FN-pagtens art. 2, stk.4, gælder der et almindeligt forbud mod fysisk magtanvendelse eller trussel herom staterne imellem. Denne hovedregel brydes imidlertid af to væsentlige undtagelser: dels af en ret til magtanvendelse i selvforsvar, dels såfremt FN's Sikkerhedsråd giver bemyndigelse til brug af magt.

Med hensyn til det legale grundlag for et evt. militært angreb på Irak er det den anden undtagelse, hvorefter militære forholdsregler kan benyttes, såfremt Sikkerhedsrådet træffer beslutning derom i medfør af FN-pagtens kap. VII, der er aktuel.

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 antages at være nødvendig (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.

2. Tidligere Sikkerhedsrådsresolutioner vedrørende Irak

Sikkerhedsrådsresolution 687 (1991) er en af de mest centrale i bestræbelserne for at tilvejebringe våbenhvile og varig fred og stabilitet i regionen. Resolutionen er vedtaget med hjemmel i pagtens kap. VII, og den 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. Den daværende regering og et bredt flertal af Folketinget fandt dengang, at der var et tilstrækkeligt juridisk grundlag for en militær aktion mod Irak, idet Iraks obstruktion af UNSCOM's virke vurderedes at have en så grov og vedvarende karakter og udgjorde så væsentligt et brud på betingelserne i våbenhvilen.

3. Kravene til Irak i Sikkerhedsrådsresolution 1441

FN's sikkerhedsrådsresolution 1441 af 8. november 2002 henviser til alle relevante tidligere Sikkerhedsrådsresolutioner, hvor Rådet har stillet krav om irakisk nedrustning af masseødelæggelsesvåben, fremlæggelse af en komplet dokumentation for alle aspekter af irakiske programmer for masseødelæggelsesvåben og ballistiske missiler med en rækkevidde over 150 km, samt våbeninspektørernes øjeblikkelige, uhindrede og betingelsesløse adgang til udpegede områder. 1441 fastslår, at Irak groft har krænket og fortsat groft krænker sine forpligtelser i henhold til tidligere Sikkerhedsrådsresolutioner, herunder resolution 687, hvilket udgør en trussel mod international fred og sikkerhed.

Sikkerhedsrådet har 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, herunder også de præsidentielle områder,
- privat adgang til alle embedsmænd eller andre personer, som våbeninspektørerne ønsker at interviewe,
- at våbeninspektørerne skal bestemme, hvorledes interviewene skal finde sted, herunder om det skal ske i eller uden for Irak,
- våbeninspektørerne kan sørge for at de pågældende og deres familier rejser ud af Irak,
- interviewene skal finde sted uden deltagelse af observatører fra den irakiske regering,
- våbeninspektørerne skal påbegynde deres arbejde senest 45 dage efter vedtagelsen af 1441 og fremlægge en rapport til Sikkerhedsrådet 60 dage derefter.

Resolutionen pålægger Irak (den 8. december 2002) at fremlægge en fuldstændig rapport over landets programmer for kemiske, biologiske og atomare våben, visse ballistiske missiler samt andre fremføringsmidler til sådanne våben.

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. Endvidere henviser resolutionen til, at Sikkerhedsrådet tidligere gentagne gange har advaret Irak om, at fortsat overtrædelse af landets forpligtelser vil medføre alvorlige konsekvenser ("serious consequences").

4. Anvendelse af resolution 1441 som grundlag for en militær operation

Med hensyn til det juridiske grundlag for iværksættelse af militære forholdsregler over for Irak må det konstateres, at resolution 1441 ikke indeholder den nødvendige bemyndigelse fra FN's Sikkerhedsråd til magtanvendelse ("to use all necessary means"), der er forudsat i FN pagtens artikel 42. Resolution 1441 kan altså ikke i sig selv udgøre det nødvendige juridiske grundlag for en militær aktion mod Irak. 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 sat ud af kraft, 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.

Det optimale grundlag for iværksættelse af nye militære forholdsregler mod Irak vil selvsagt være, om en sådan behandling kan munde ud i vedtagelse af en ny klar resolution eller en formandsudtalelse. Men også en stiltiende forståelse mellem rådets medlemmer på basis af de afholdte konsultationer kunne efter omstændighederne være et egnet grundlag.

Der er imidlertid risiko for, at FN's sikkerhedsråd ikke kan nå frem til et sådant resultat, enten fordi Rådet ikke kan opnå enighed om, hvorvidt Irak i en given situation (tilstrækkeligt) substantielt har krænket sine forpligtelser ("material breach"), eller fordi Rådet ikke kan nå til enighed om, hvorvidt våbeninspektørerne skal have mere tid, eller fordi Rådet ikke kan nå til enighed om, hvad konsekvenserne af en grov irakisk overtrædelse skal være. Det bemærkes i den forbindelse, at resolution 1441 bygger på et revideret amerikansk-britisk udkast og i vid udstrækning er resultatet af vanskelige fransk-amerikanske forhandlinger. På den ene side har Frankrig, Rusland og Kina i en fælles udtalelse lagt vægt på Sikkerhedsrådets centrale rolle, og på at resolution 1441 ikke giver carte blanche til magtanvendelse uden forudgående konsultationer i Sikkerhedsrådet. Heroverfor står USA, som fastholder det standpunkt, at

resolution 687 med flere resolutioner – også efter vedtagelsen af resolution 1441 - fortsat udgør det tilstrækkelige juridiske grundlag for magtanvendelse over for Irak.

Såfremt Sikkerhedsrådet ikke kan nå til enighed om vurderingen af Iraks adfærd og konsekvenserne heraf, kan det blive aktuelt at overveje, om militære forholdsregler vil kunne iværksættes på grundlag af de eksisterende resolutioner om Irak.

Der må i den forbindelse lægges betydelig vægt på, at Sikkerhedsrådet i resolution 1441 anerkender, at Iraks konstaterede manglende efterlevelse af Sikkerhedsrådets resolutioner udgør en trussel mod international fred og sikkerhed, og at Rådet 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.

Resolution 1441 kan med sit ordvalg siges at udgøre en styrkelse og præcisering af det grundlag for anvendelse af militære forholdsregler mod Irak, der allerede forelå i de tidligere resolutioner.

Det må også 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 med anvendelse af militær magt i henhold til FN-pagtens kapitel VII, ikke bør kunne blokere for en beslutning om magtanvendelse, når det på et tidspunkt objektivt må konstateres, at der foreligger bevidste, grove krænkelse på centrale områder af de af Sikkerhedsrådet opstillede krav og betingelser. Det ville i realiteten give disse lande en vetoret med tilbagevirkende kraft.

Anvendelse af militære magtmidler over for Irak vil dog under alle omstændigheder være betinget af, at det objektivt kan konstateres, at Irak overtræder resolution 1441 og af, at Irak har haft en reel mulighed for at rette for sig, jfr. resolutionens operative § 2. Det må herved være en forudsætning, at Sikkerhedsrådets fornyede behandling af sagen ikke fundamentalt forrykker eller modsiger det tidligere etablerede grundlag for magtanvendelse, f.eks. i form af et veto mod et resolutionsforslag, der klart bemyndiger til iværksættelse af militære forholdsregler.

Udenrigsministeriet