



UDENRIGSMINISTERIET

Notat vedr. det folkeretlige grundlag for dansk militært bidrag til den amerikansk-ledede indsats for at begrænse trusler mod den maritime sikkerhed i og omkring Det Røde Hav (B104)

Enhed:
INTJUR
Sagsbehandler:
Dato:
18-02-2024
Sagsnummer:
24/00269

Indledning

Det fremgår af bemærkningerne til Forslag til folketingsbeslutning om dansk militært bidrag til den amerikansk-ledede indsats for at begrænse trusler mod den maritime sikkerhed i og omkring Det Røde Hav (B104) af 23. januar 2024, at "det folkeretlige grundlag for det danske bidrag til den amerikansk-ledede offensive koalition er retten til kollektivt selvforsvar af USA mod Houthi-bevægelsen i medfør af FN-pagtens artikel 51." Nedenfor gennemgås dette grundlag nærmere.

Baggrund

Siden november 2023 er der sket en tiltagende forværring af den maritime sikkerhedssituation i Det Røde Hav, Bab al-Mandab-strædet og Adenbugten. Houthi-bevægelsen i Yemen har udført en række angreb og angrebsforsøg mod den civile skibsfart og internationale militære flådefartøjer. Angrebene har bl.a. bestået af missil- og droneangreb samt kapringer.

Houthi-bevægelsen er gentagne gange blevet advaret om, at den ville komme til at bære ansvaret for konsekvenserne af disse handlinger, hvis angrebene ikke stoppede. Det fremgik blandt andet af en international fælleserklæring af den 3. januar 2024 fra Australien, Bahrain, Belgien, Canada, Danmark, Italien, Japan, Nederlandene, New Zealand, Singapore, Storbritannien, Sydkorea, Tyskland og USA. Houthi-bevægelsen fortsatte sine angreb herefter.

I lyset af Houthi-bevægelsens uprovokerede angreb mod skibe i og omkring Det Røde Hav tog USA i december 2023 initiativ til at etablere en maritim operation, Operation Prosperity Guardian (OPG), under den eksisterende internationale maritime koalition, Combined Maritime Forces (CMF). Opgaverne for OPG, herunder det danske fregatbidrag, er defensive, jf. Forslag til folketingsbeslutning om Danske militære bidrag til styrkelse af den maritime sikkerhed i og omkring Det Røde Hav (B103 af 16. januar 2024).

Ud over denne defensive koalition tog USA initiativ til etablering af en såkaldt "offensiv koalition" mhp. at kunne udføre militære præcisionsangreb rettet mod Houthi-bevægelsens militære kapaciteter på yemenitisk territorium, som anvendes til angreb mod den civile skibsfart og internationale militære flådefartøjer i og omkring Det Røde Hav.

FN's Sikkerhedsråd vedtog den 10. januar 2024 resolution 2227 (2024), som bl.a. fordømmer Houthi-bevægelsens angreb på skibe i Det Røde Hav siden den 19. november 2023, som underminerer regional fred og sikkerhed. Resolutionen kræver, at angrebene standses øjeblikkeligt og anerkender endvidere medlemsstaternes ret til at forsvare deres skibe mod angreb.

Det bemærkes, at resolutionen ikke i sig selv indeholder bemyndigelse til magtanvendelse, samt at der så vidt ses ikke er nogen stater, der har gjort et sådant synspunkt gældende.

Den 11. januar 2024 gennemførte USA og UK - med støtte fra Nederlandene, Bahrain, Australien og Canada - angreb mod Houthi-bevægelsens militære kapaciteter i Yemen, der faciliterer Houthi-angreb i regionen omkring Det Røde Hav. I overensstemmelse med FN-pagtens artikel 51 notificerede USA ved brev af 12. januar 2024 FN's

Sikkerhedsråd om magtanvendelse mod Houthi-bevægelsen i Yemen i gennemførelse af retten til selvforsvar. I brevet anføres blandt andet:

“[T]he United States [...] has undertaken discrete strikes against Houthi facilities in Yemen in response to a series of armed attacks by Houthi militants over the last few months, including several attacks against United States Navy ships in the Red Sea. The Houthis’ outrageous attacks on vessels in the Red Sea, the Bab al-Mandeb strait and the Gulf of Aden using one-way unmanned aerial vehicles, anti-ship cruise and ballistic missiles, a helicopter-borne commando assault and small boats threaten the region’s stability and have serious economic impacts for the global community. [...] The United States took this necessary and proportionate action consistent with international law and in the exercise of the United States’ inherent right of self-defence as reflected in Article 51 of the Charter of the United Nations. [...]”

En gruppe af lande bestående af Australien, Bahrain, Canada, Danmark, Nederlandene, New Zealand, Storbritannien, Sydkorea, Tyskland og USA udsendte den 12. januar 2024 en fælleserklæring, som udtrykte støtte til den amerikansk-ledede militære indsats, herunder at denne var gennemført i overensstemmelse med retten til selvforsvar. I erklæringen hedder det blandt andet:

“In response to continued illegal, dangerous, and destabilising Houthi attacks against vessels, including commercial shipping, transiting the Red Sea, the armed forces of the United States and United Kingdom, with support from the Netherlands, Canada, Bahrain, and Australia, conducted joint strikes in accordance with the inherent right of individual and collective self-defence, consistent with the UN Charter, against a number of targets in Houthi-controlled areas of Yemen.”

I perioden ultimo december 2023 til januar 2024 anmodede USA ved en række lejligheder Danmark om at bidrage med støttefunktioner til den offensive koalition. Ved beslutningsforslag 104 af 24. januar 2024 gav Folketinget samtykke til udsendelse af et dansk militært bidrag til støtte for den amerikanskledede offensive koalition i form af et dansk stabsbidrag på én person. Dette blev samme dag meddelt USA.

Ved brev af 26. januar 2024 notificerede USA FN's Sikkerhedsråd om, at Houthi-bevægelsen havde udført en række yderligere angreb mod flådefartøjer og civile skibe omkring Det Røde Hav, og at man den 22. januar 2024 i udøvelsen af selvforsvar havde angrebet Houthi-bevægelsens militære kapaciteter. Det fremgik videre af brevet, at Danmark den 24. januar 2024 havde tilsluttet sig den offensive koalition:

" In response to continued Houthi attacks, and the threat of future attacks, against U.S. Navy ships in the Red Sea and surrounding waterways, the United States has taken further actions in the exercise of the inherent right of self-defense against Houthi militants. [...] The United States and its partners are prepared to take further action against the Houthis as may be necessary in the exercise of the inherent right of individual and collective self-defense to respond to future attacks or threats of attacks. In this connection, the United States notes that Denmark, acting in collective self-defense of the United States, decided on January 24 to join Australia, Bahrain, Canada, the Netherlands and New Zealand, in supporting U.S. and U.K. operations."

Endelig fremsendte USA brev til Sikkerhedsrådet den 6. februar 2024, der ligesom tidligere breve opregnede Houthi-bevægelsens seneste væbnede angreb mod bl.a. amerikanske flådefartøjer og handelsskibe i området omkring Det Røde Hav samt koalitionens respons i form af målrettede angreb mod Houthi-bevægelsens militære kapaciteter i Yemen.

Det folkeretlige grundlag for det danske militære bidrag

I henhold til FN-pagtens artikel 2, stk. 4, gælder der et almindeligt forbud mod fysisk magtanvendelse staterne imellem. Denne hovedregel brydes imidlertid af to væsentlige undtagelser: Dels af retten til magtanvendelse ifm. selvforsvar, jf. FN-pagtens artikel 51, dels af den særlige bemyndigelse til brug af magt, som alene kan besluttes af FN's Sikkerhedsråd iht. FN-pagtens kapitel VII. Derudover kan en stat ifølge folkeretten af egen fri vilje give samtykke til, at en eller flere andre stater får adgang til at udøve væbnet magt på statens territorium.

Det fremgår af FN-pagtens artikel 51, at selvforsvar enten udøves individuelt af den stat, der er genstand for et væbnet angreb, eller kollektivt med deltagelse af andre stater, der af offerstaten anmodes om at deltage i selvforsvaret. Retten til selvforsvar kan udøves i tilfælde af et væbnet angreb fra en anden stat.

En række stater, herunder Danmark, antager endvidere, at retten til selvforsvar i visse tilfælde kan udøves mod væbnet angreb fra en ikke-statslig aktør, hvor handlingen ikke kan henregnes til den stat, hvorfra angrebet udgår. Det gælder i særdeleshed, hvor den ikke-statslige aktør kontrollerer betydelige landområder af en stat, som tilfældet er med Houthi-bevægelsen i Yemen. I fravær af værtslandets samtykke forudsætter angreb i selvforsvar mod ikke-statslige aktører, der befinder sig på værtsstatens territorium, at værtsstaten ikke vurderes at have evnen eller viljen til at forhindre den ikke-statslige aktørs angreb fra dens territorium. Det bemærkes for god ordens skyld, at antagelsen af, at der under visse nærmere omstændigheder kan udøves selvforsvar mod en ikke-statslig gruppe på en anden stats territorium, ikke deles af alle stater.

For så vidt angår Yemens internationalt anerkendte regering (Presidential Leadership Council) bemærkes, at denne ikke ses at være i stand til at forhindre Houthi-bevægelsens angreb mod den internationale skibsfart. Det bemærkes videre, at Yemens regering ikke er fremkommet med protester mod koalitionen angreb på Houthi-bevægelsens militære kapaciteter på Yemens territorium, men i deres officielle udmeldinger har tilkendegivet, at Houthi-bevægelsen er ansvarlig for, at der nu bruges væbnet magt mod yemenitisk territorium, jf. pressemeddelelse fra Yemens Udenrigsministerium af 12. januar 2024.

Adgang til udøvelse af selvforsvar forudsætter, at den militære magtanvendelse, der forsvarer imod, er af en vis styrke og dermed kan siges at udgøre et "væbnet angreb" i FN-pagtens forstand. Omfanget og effekterne af en handling er væsentlige elementer i vurderingen af, om der foreligger et væbnet angreb. USA's breve til FN's Sikkerhedsråd af 12. januar 2024, 26. januar 2024 og 6. februar 2024, opregner et meget betydeligt antal alvorlige angreb mod amerikanske flådefartøjer og handelsskibe gennemført med droner, anti-skibs ballistiske- og krydsermissiler, helikopterbåret angreb og angreb fra mindre både. Det vurderes på det grundlag, at USA med rette har lagt til grund, at angrebene mod amerikanske skibe og den fortsatte trussel samlet set når tærsklen for et "væbnet angreb" i FN-pagtens forstand.

Et væbnet angreb forudsætter efter ordlyden af FN-pagtens artikel 51, at det er rettet mod en stat. Det vil først og fremmest sige angreb på statens territorium. Derudover omfattes også angreb på visse manifestationer af staten uden for statens territorium, hvilket omfatter en stats hær, søværn og flyvevåben. Yderligere omfattes formentlig også en stats diplomatiske missioner og ikke-kommerciel statslig ejendom.

Angreb på en stats borgere og deres ejendomme i udlandet kan derimod ikke generelt betragtes som et væbnet angreb mod staten. Der er dog i

folkeretten en vis støtte for, at der i forhold til dette spørgsmål også kan lægges vægt på den bredere kontekst, herunder omfanget og virkningen af de pågældende angreb, hvorvidt målene for angrebet har karakter af offentlig eller privat ejendom, status af de angrebne individer samt hvorvidt angrebet er politisk motiveret.

Houthi-bevægelsen har bl.a. tilkendegivet, at angreb alene rettes mod fartøjer med tilknytning til Israel, herunder fartøjer der sejler varer til Israel. I praksis er handelsskibe flaget i en række lande og ejet af forskellige nationaliteter blevet angrebet, ligesom amerikanske flådefartøjer, der beskytter handelsskibene, er blevet angrebet hyppigt. Som anført medfører dette en adgang til selvforsvar for USA. Sådanne selvforsvarshandlinger kan rettes bredt mod Houthi-bevægelsens militære kapaciteter. Der kan således ikke stilles som krav, at eksempelvis nedskydningen af missiler eller angreb mod Houthi-bevægelsens militære kapaciteter på yemenitisk territorium kan påvises specifik at afværge angreb rettet mod amerikanske flådefartøjer. Konstateringen af et "væbnet angreb" mod USA indebærer, at USA har ret til at anvende væbnet magt mod Houthi-bevægelsens militære kapaciteter indtil det væbnede angreb, og den umiddelbare trussel om angreb, mod USA er nedkæmpet. Dette forudsat, at sådanne selvforsvarshandlinger til stadighed opfylder kravene om proportionalitet og nødvendighed.

For så vidt angår kravet om nødvendighed og proportionalitet bemærkes ift. spørgsmålet om proportionalitet, at den offensive koalitions angreb på Houthi-bevægelsen har været specifikt rettet mod militære kapaciteter, der indgår i angreben på skibsfarten i og omkring Det Røde Hav. I vurderingen af om selvforsvar er nødvendigt, kan det – ud over modsvarets styrke og målrettethed - indgå, om diplomatiske muligheder er udtømt, herunder om det har været muligt at afværge truslen gennem advarsler. Ovennævnte fælleserklæring vedr. Houthi-bevægelsens angreb på skibsfarten i Det Røde Hav, der udsendtes den 3. januar 2024

af USA, Australien, Bahrain, Belgien, Canada, Danmark, Tyskland, Italien, Japan, NL, New Zealand og UK havde, ligesom en række andre meget tydelige tilkendegivelser over for Houthi-bevægelsen inden den 11. januar 2024, karakter af en sådan advarsel. Selvforsvarshandlingerne har været graduerede og med pauser, der åbner for Houthi-bevægelsens mulighed for at afstå fra yderligere angreb. Dette har Houthi-bevægelsen dog hidtil konsekvent afvist.

Konklusion

Det kan samlet set konkluderes, at USA har været og fortsat er under væbnet angreb fra Houthi-bevægelsen og har ret til at udøve selvforsvar herimod. Selvforsvarshandlingerne mod Houthi-bevægelsens militære kapaciteter i Yemen har været nødvendige og proportionale, ligesom de er genstand for jævnlige afrapporteringer til FN's Sikkerhedsråd.

USA har i overensstemmelse med FN-pagtens artikel 51 anmodet Danmark om - sammen med en række øvrige stater - at bistå i dette selvforsvar. Den danske regering har tilsluttet sig dette kollektive selvforsvar i overensstemmelse hermed. FN's Sikkerhedsråd er blevet orienteret om denne magtanvendelse i overensstemmelse med FN-pagtens regler.