



Dansk Institut for Internationale Studier
Strandgade 56 • 1401 • København K
Tlf. 32 69 87 87 • Fax 32 69 87 00
diis@diis.dk • www.diis.dk

Pressemeddelelse af 10. juni 2005

Udredning om militær magtanvendelse mod de nye trusler

Udredningen *NYE TRUSLER OG MILITÆR MAGTANVENDELSE* er i dag blevet afleveret til udenrigsministeren. Udredningen er udarbejdet i DIIS på anmodning fra regeringen og afgives i henhold til DIIS's bestemmelser på bestyrelsens ansvar.

Regeringen anmodede i sit kommissorium DIIS om at udbygge Dansk Udenrigspolitisk Instituts (DUPI) rapport om humanitær intervention fra 1999 med en politisk-juridisk analyse af mulighederne for at anvende militær magt mod de nye trusler mod international fred og sikkerhed i form af global terrorisme og spredning af masseødelæggelsesvåben. Særligt behovet for udvikling af kriterier for kollektiv brug af militær magt blev fremhævet.

Udredningen foretager en tilbundsgående politisk-juridisk analyse af denne problemstilling med udgangspunkt i en sontring mellem lovlighed og legitimitet. Beslutninger om militær magtanvendelse træffes ikke på grundlag af juridiske overvejelser alene. Politiske og moralske overvejelser indgår også i sådanne beslutninger og har en central betydning for deres legitimitet. Gældende folkeret giver stater ret til at forsvare sig med militær magt mod de nye trusler, når staten er blevet angrebet, eller hvor et angreb er overhængende (foregribende selvforsvar), men omfatter ikke magtanvendelse mod trusler, der ligger længere ude i fremtiden (forebyggende magtanvendelse). Det er forebyggende magtanvendelse, som står i centrum for udredningen. Forebyggende magtanvendelse skal have et mandat fra Sikkerhedsrådet for at være lovlig. Det rejser samme dilemma som den humanitære intervention i Kosovokrisen i 1999: Hvad gør man, hvis Sikkerhedsrådet er ude af stand til at bemyndige forebyggende magtanvendelse i en situation, hvor mange stater både i og udenfor Rådet anser det for berettiget? Udredningen identificerer i lighed med DUPI rapporten om humanitær intervention fire politisk-juridiske strategier, som kan tages i anvendelse for at håndtere dette dilemma.

Kapitel 2 præsenterer de nye trusler og foretager en politisk-strategisk vurdering af, hvor ofte behovet for forebyggende magtanvendelse kan forventes at opstå fremover, og hvor effektiv denne option i givet fald vil være. Analysen konkluderer, at forebyggende militær magtanvendelse sjældent vil være effektiv mod stater, som efterstræber masseødelæggelsesvåben, og at behovet for meget nøjagtige efterretninger vanskeliggør brugen af magt mod terrorister. Når de fornødne efterretninger kan indhentes, giver det dog god strategisk mening at anvende militær magt mod dommedagsterrorister som Al Qaeda, der ikke kan afskrækkes, og som ikke vil tøve med at anvende masseødelæggelsesvåben, hvis de får muligheden herfor. Isoleret set må angreb på

sådanne terroristgrupper forventes at stige, da de kan være effektive og generelt nyder stor opbakning i verdenssamfundet. Problemerne og omkostningerne ved at anvende militær magt forebyggende mod stater betyder derimod, at denne option sandsynligvis ikke vil blive anvendt særligt ofte, og at risikoen for, at stater vil føle sig tvunget til at bruge magt uden om Sikkerhedsrådet, er følgelig mindre, end mange har frygtet.

Kapitel 3 foretager en juridisk analyse af selvforsvarsretten under gældende folkeret med særligt henblik på de nye trusler. Det konkluderes, at retten til selvforsvar er blevet justeret efter 11. september 2001 for at tage højde for truslen fra international terrorisme. Det er således blevet bekræftet, at selvforsvarsretten ikke kun omfatter magtanvendelse for at imødegå et igangværende angreb (reaktivt selvforsvar), men også for at forhindre sandsynlige nye (terror)angreb. Endvidere konkluderes, at selvforsvarsretten formentlig også gælder i tilfælde af et overhængende angreb (foregribende/anticiperet selvforsvar), hvorimod gældende folkeret ikke anerkender en ret til selvforsvar mod ikke-overhængende trusler (forebyggende magtanvendelse).

Kapitel 4 foretager en juridisk analyse af Sikkerhedsrådets adgang til at bemyndige forebyggende magtanvendelse, som ikke er omfattet af retten til selvforsvar. Det konkluderes, at Sikkerhedsrådet er kompetent til i medfør af FN-Pagtens Kapitel VII at bemyndige forebyggende magtanvendelse. Det anføres, at Sikkerhedsrådets legitimitet ville blive styrket, hvis Rådet tilsluttede sig de fem generelle kriterier for magtanvendelse, som FN's Højniveaupanel har foreslået i sin rapport fra 2004:

- 1) *Truslens alvor.* Der må foreligge en alvorlig trussel, der umiddelbart kan berettige anvendelse af militær magt.
- 2) *Det rette formål.* Det primære formål med anvendelsen af militær magt skal være at afværge truslen.
- 3) *Sidste udvej.* Der skal være rimelige grunde til at antage, at truslen ikke kan elimineres gennem ikke-militære foranstaltninger.
- 4) *Forholdsmæssige midler.* Den militære magtanvendelse må kun omfatte det minimum, som er nødvendigt for at afværge truslen.
- 5) *Afvejning af konsekvenser.* Der skal være rimelige udsigter til, at den militære aktion vil lykkes og ikke vil gøre mere skade end gavn.

Disse kriterier er grundlæggende vage og upræcise, selv om de i et vist omfang kan præciseres i lyset af Sikkerhedsrådets hidtidige praksis vedrørende terrorisme og masseødelæggelsesvåben. Sikkerhedsrådsproceduren udgør imidlertid en stærk garanti mod misbrug af adgangen til forebyggende magtanvendelse. Samtidig indebærer sikkerhedsrådsproceduren, og navnlig voretten, dog også en uundgåelig risiko for, at Sikkerhedsrådet i et konkret tilfælde ikke vil kunne nå til enighed, selv om der er bred international konsensus om, at kriterierne for magtanvendelse er opfyldt.

Kapitel 5 foretager følgelig en juridisk og politisk analyse af muligheden for forebyggende magtanvendelse uden et sikkerhedsrådsmandat. Det konkluderes, at uautoriseret forebyggende magtanvendelse savner et retligt grundlag i gældende folkeret. Det anføres, at farerne for den internationale retsorden ved uautoriserede militære aktioner er åbenbare, men at der kan tænkes exceptionelle situationer, hvor sådan magtanvendelse alligevel kan hævdes at være politisk-moralsk berettiget. Der opstilles

otte kriterier, som kunne anvendes til at legitimere uautoriseret forebyggende magtanvendelse. Det drejer sig foruden de førnævnte fem generelle kriterier om følgende:

- 6) *Sikkerhedsrådet er blokeret.* Sikkerhedsrådet skal have undladt at godkende anvendelse af militær magt som følge af et (faktisk eller forventet) stormagtsveto.
- 7) *Alternativt forum for legitimitet er at foretrække.* Der bør søges en støtteerklæring fra Generalforsamlingen; hvis dette ikke kan opnås, bør der søges godkendelse eller støtte fra en (sub-)regional organisation eller et tilsvarende organ.
- 8) *Multilateral aktion er at foretrække.* I alle tilfælde bør aktionen gennemføres af den bredest mulige koalition af stater for at undgå beskyldninger om misbrug.

Det vurderes imidlertid, at det i praksis vil være særdeles vanskeligt at legitimere uautoriserede forebyggende militære aktioner mod de nye trusler på grundlag af disse otte kriterier, ikke mindst fordi de centrale kriterier er vage og upræcise. Risikoen for uenighed og misbrug er derfor åbenbar i fravær af en betryggende beslutningsprocedure.

Udredningen anbefaler derfor, at man undgår at komme i en situation, hvor det er nødvendigt at overveje en uautoriseret forebyggende militær aktion. Det kan Sikkerhedsrådet gøre ved at skride til handling tidligere (*Status quo + strategien*).

Da det imidlertid ikke kan udelukkes, at Sikkerhedsrådet i nogle tilfælde vil være ude af stand til at handle mod de nye trusler, kan det overvejes at koble denne strategi sammen med en fjernliggende beredvillighed til at gennemføre uautoriserede forebyggende aktioner, som kun retfærdiggøres ud fra moralske og politiske grunde, i de yderst exceptionelle situationer, hvor der måtte være generel international enighed om, at alle kriterierne for forebyggende handling er opfyldt (*Ad hoc-strategi*). Denne strategi indebærer, at man anerkender, at en sådan handling udgør en overtrædelse af folkeretten, og at det skal vedblive at være sådan. Skulle den specifikke politiske og moralske begrundelse imidlertid finde støtte i det internationale samfund, kunne dette anses som formildende omstændigheder i forhold til det formelle folkeretsbrud.

Derimod kan det ikke anbefales at søge at udvide retten til selvforsvar til at dække uautoriserede forebyggende angreb eller på anden måde skabe et folkeretligt grundlag herfor (*Generel/Subsidiær ret-strategierne*), da det ville have potentielt ødelæggende følger for den internationale retsorden.

Kapitel 6 opsummerer udredningens konklusioner og ser på fremtidsperspektiverne for så vel humanitær intervention som forebyggende militære aktioner.