
NOTAT

Til: Medlemmerne af Udenrigspolitisk Nævn J.nr.: 3.S.123-1.
CC: Bilag:
Fra: Udenrigsministeriet Dato: 30. august 2013
Emne: Overordnede principielle overvejelser om det folkeretlige grundlag for en evt. militær operation i Syrien

Indledningsvis skal det understreges, at en vurdering af spørgsmålet om folkeretten i relation til situationen i Syrien bygger på principielle overvejelser, som situationen ser ud lige nu, på et tidspunkt, hvor karakteren af en evt. militær operation endnu ikke er kendt.

Folkeretten indeholder i FN-pagtens artikel 2, stk. 4, et grundlæggende princip om forbud mod militær magtanvendelse i internationale forhold. FN-pagten tillader kun to udtrykkelige undtagelser fra dette forbud. Den ene vedrører en ret til individuelt eller kollektivt selvforsvar, jf. artikel 51. Den anden undtagelse vedrører en adgang for FN's Sikkerhedsråd til at bemyndige militær magtanvendelse i tilfælde af trusler mod international fred og sikkerhed, jf. artikel 42.

FN-pagten indeholder således ikke nogen direkte hjemmel til anvendelse af militær magt med henblik på at forhindre eller standse omfattende krænkelse af menneskerettighederne eller afværge en humanitær katastrofe. Der findes dog flere fortilfælde, hvor lande eller regionale grupperinger af lande i helt ekstraordinære situationer har begrundet magtanvendelse uden klart FN-mandat - i form af humanitær intervention - med nødvendigheden af at imødegå massive overgreb på civilbefolkningen og ekstrem humanitær nødvendighed.

Det klareste eksempel herpå er NATO's intervention i Kosovo i 1999. Legitimiteten af denne type operationer kan siges at hvile på følgende tre hovedkriterier.

Det første centrale spørgsmål er, om der konkret foreligger ekstrem humanitær nød af betydeligt omfang, som kræver øjeblikkelig og uopsættelig imødegåelse.

Situationen i Syrien har igennem længere tid været kendetegnet ved humanitær nød og massive overgreb på civile. FN-rapporter har fundet, at syriske regeringsstyrker og tilknyttede militser i første del af 2013 har begået mord, tortur, voldtægt, fordrivelse, ufrivillig forsvinden og andre umenneskelige handlinger. Det vurderes, at mange af disse forbrydelser er blevet begået som led i omfattende eller systematiske angreb mod civilbefolkningen og udgør forbrydelser mod menneskeheden. Det vurderes derudover, at mere end 4 mio. personer er blevet internt

fordrevne og 2 mio. personer er flygtet uden for landets grænser. Styrets formodede brug af giftgas mod sin egen befolkning udgør i sig selv en forværring af den humanitære nød og er en eskalering i rækken af overgreb mod civilbefolkningen. På den baggrund vurderes det, at der i Syrien-konflikten foreligger humanitær nød af betydeligt omfang, som kræver øjeblikkelig handling.

Det andet centrale spørgsmål er, om mulighederne for alternative løsninger til magtanvendelse uden FN-mandat er udtømte.

I relation til situationen i Syrien må det i vurderingen af dette spørgsmål indgå, at Sikkerhedsrådet har været blokeret i to år på grund af russisk og kinesisk veto. Dette er bl.a. sket ved, at Rusland tre gange nedlagt veto mod resolutioner om Syrien (i oktober 2011, februar 2012 og juli 2012). Rusland har hidtil afvist at fordømme Assad-regimets handlinger og en del af den russiske modstand har vedrørt spørgsmålet om indførelse af økonomiske sanktioner.

Storbritannien igangsatte tidligere på ugen diskussioner om et resolutionsforslag i Sikkerhedsrådet. Forslaget blev i første omgang diskuteret mellem de 5 permanente medlemmer af Rådet, der dog ikke nåede til enighed. Den fortsatte proces er på nuværende tidspunkt ikke afklaret. Det er heller ikke klart, hvorvidt der kommer en drøftelse af inspektørernes rapport. Såfremt heller ikke disse sonderinger viser sig at bære frugt, er det vanskeligt at forestille sig, hvad der inden for en overskuelig tidshorisont vil kunne løse blokeringen i Sikkerhedsrådet.

For det tredje må der i sådanne situationer lægges vægt på, om anvendelsen af militære magtmidler sker med respekt for principperne om proportionalitet og nødvendighed, og strengt begrænset i tid og sigte til varetagelse af de humanitære hensyn. I relation til Syrien-konflikten bemærkes, at den endelige form for en evt. international operation endnu ikke kendes, men det bør i den sammenhæng nævnes, at der på nuværende tidspunkt tales om en kortvarig luftoperation (2 – 3 dage) mod afgrænsede militære mål i Syrien med det formål at begrænse styrets muligheder for at anvende kemiske våben mod den syriske civilbefolkning.

I lyset af de tre nævnte hovedkriterier er det samlet vurderingen, at det i den konkrete situation vil være muligt og legitimt at handle uden mandat fra FN's Sikkerhedsråd for at beskytte civilbefolkningen i Syrien. Der er med andre ord et juridisk forsvarligt grundlag.