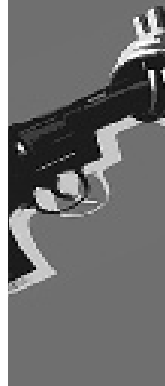


# Danmark i FN's Sikkerhedsråd

D E N N Y V E R D E N  
TIDSSKRIFT FOR INTERNATIONALE STUDIER

DIIS • København • 2005

# FN, nye trusler og militær magtanvendelse



## Introduktion

Terrorangrebene 11. september 2001 satte FN og folkeretten under pres. De fik den amerikanske regering til at frygte, at dommedagsterrorister som al-Qaeda og "slyngelstater" som Irak, Iran og Nordkorea vil bruge masseødelæggelsesvåben mod civile mål, hvis de får mulighed for det. Denne nye trusselsvurdering resulterede i en ny amerikansk sikkerhedsstrategi, som argumenterer for, at retten til selvforsvar bør udvides, således at det i særlige situationer bliver muligt at iværksætte forebyggende angreb imod terrorister og slyngelstater, der søger at anskaffe masseødelæggelsesvåben (The White House 2002).

Den nye strategi og Irakkrigen i 2003, der kan tolkes som en implementering af denne, fik alarmklokkerne til at ringe i FN-hovedkvarteret i New York. Generalsekretær Kofi Annan var bange for, at den amerikanske strategi og adfærd ville underminere det generelle forbud mod magtanvendelse i FN-pagten. Han bad derfor en gruppe eksperter – det såkaldte Højniveaupanel, *High-level Panel* – om at finde en løsning på problemet (Annan 2003). Resultatet blev en rapport, der konkluderer, at retten til selvforsvar ikke bør udvides, og at forebyggende angreb kun kan udføres lovligt med mandat fra Sikkerhedsrådet. Endvidere foreslog Højniveaupanelet fem kriterier, som skulle bidrage til at give Sikkerhedsrådets beslutninger om magtanvendelse større legitimitet i verdenssamfundet (FN 2004).

Højniveaupanelets analyse giver imidlertid ikke svar på det centrale dilemma, som den amerikanske sikkerhedsstrategi med rette peger på. Hvad gør man, hvis det er umuligt at få Sikkerhedsrådets opbakning til at iværksætte forebyggende angreb imod terrorister og slyngelstater, der søger at anskaffe masseødelæggelsesvåben? Har den amerikanske regering ikke ret i, at det er alt for risikabelt at vente med at bruge magt, indtil et angreb med masseødelæggelsesvåben er nært forestående, hvilket er kravet for at kunne bruge magt lovligt på egen hånd?

Dansk Institut for Internationale Studier udgav i juni 2005 en udredning, som analyserer dette dilemma, og denne artikel opsummerer udredningens hovedkonklusioner (DIIS 2005). For at vurdere hvilken trussel forebyggende angreb udgør mod FN, folkeretten og den internationale stabilitet, analyserer udredningen først, hvor ofte sådanne angreb vil ske uden om FN. Rationalet bag denne fremgangsmåde er, at truslen mod FN og folkeretten afhænger af angrebene frekvens. Jo flere angreb, desto større trussel og omvendt.

Dernæst undersøger udredningen de tre juridiske hovedspørgsmål, som brugen af forebyggende angreb mod de nye trusler rejser:

1. I hvilket omfang den eksisterende ret til selvforsvar tillader forebyggende magtanvendelse mod de nye trusler
2. Om Sikkerhedsrådet er kompetent til at give mandat til forebyggende angreb mod ikkeoverhængende trusler fra terrorister eller masseødelæggelsesvåben, og om Højniveaupanelets fem kriterier i så fald kan bidrage til at øge legitimiteten af sådanne beslutninger
3. Det spørgsmål, som den amerikanske sikkerhedsstrategi rejser, om det i særlige situationer kan være legitimt uden om Sikkerhedsrådet at foretage forebyggende angreb for at imødegå de nye trusler. I belysningen af dette spørgsmål vurderer udredningen også, hvilke kriterier der i givet fald kan bidrage til at legitimere sådanne angreb.

Artiklen gennemgår udredningens svar på disse spørgsmål og afsluttes med en konklusion, der opsummerer og perspektiverer hovedpointerne.

## Hvor ofte vil forebyggende angreb finde sted fremover?

Svaret afhænger af, om der er tale om terrorister eller slyngelstater. Antallet af militære angreb mod førstnævnte for at forhindre fremtidige angreb forventes at stige af to grunde. Den første er, at terrorister er meget sværere at afskrække end stater, fordi de ikke har noget territorium, man kan gøre gengæld mod, og fordi de ofte er villige til at dø for deres sag. Dommedagsterrorister, som har maksimalistiske mål, der ikke er til forhandling, må antages at ville fortsætte deres brug af terror, indtil de blive fanget eller dræbt.

Den anden er, at militære aktioner af begrænset omfang og varighed kan være effektive med hensyn til at ødelægge baser og dræbe eller fange terrorister, og at de efter 11. september bliver anset for legitime, såfremt de udføres i lande, som er enten ude af stand til eller uvillige til at forhindre terrorister i at operere på deres territorium. Hovedparten af disse angreb vil dog ikke være forebyggende angreb i juridisk forstand, fordi de kan retfærdiggøres som selvforsvar (se nedenfor). Konsekvensen er, at de ikke udgør nogen større trussel mod FN og folkeretten.

Forebyggende angreb på stater, der søger at udvikle masseødelæggelsesvåben, vurderes kun sjældent at ville finde sted. Det skyldes for det første, at stater er lettere at afskrække, og at risikoen og omkostningerne ved forebyggende angreb mod stater er langt større end mod terrorister. Erfaringerne med at afskrække stater fra at anvende masseødelæggelsesvåben offensivt mod stater med en troværdig gengældelsesevne er gode. Saddam Husseins Irak, som er den stat, der i nyere historie hyppigst har anvendt masseødelæggelsesvåben (kemiske våben), blev effektivt afskrækket fra at anvende masseødelæggelsesvåben under den første Golfkrig mod koalitionsstyrkerne og Israel.

Stater vil heller ikke være tilbøjelige til at overdrage masseødelæggelsesvåben til terrorister, da de ikke vil være i stand til at kontrollere, hvad terroristerne bruger dem til, og på grund af den høje risiko for, at sådan en overdragelse bliver opdaget. Uautoriserede overdragelser af masseødelæggelsesvåben til terrorister, der udføres af elementer uden for central kontrol i svage eller sammenbrudte stater, der allerede er i besiddelse af masseødelæggelsesvåben, er derfor mere sandsynlige end overdragelser fra regeringer, som har kontrol over deres våben.

En lav succesrate er en anden faktor, som mindsker sandsynligheden for forebyggende anvendelse af militær magt mod stater, som søger at anskaffe masseødelæggelsesvåben. Luftangreb eller indsats af specialstyrker har aldrig været i stand til at stoppe programmer til udvikling af masseødelæggelsesvåben. Deres effektivitet er blevet begrænset af vanskeligheden af at opnå et tilfredsstillende efterretningsgrundlag, frygt for at forårsage følgeskadevirkninger og tab samt frygt for eskalation. Militære operationer, der afsluttes med regimeskift, har en større succesrate, men de er meget kostbare og meget vanskelige at udføre.

## Er militær magtanvendelse til forebyggelse af nye trusler selvforsvar?

Det korte svar er nej. Forebyggende magtanvendelse defineres som anvendelse af militær magt for at forhindre angreb, der ikke er umiddelbart forestående, men som anses for uundgåelige på længere sigt. Retten til selvforsvar giver ikke noget grundlag for at påberåbe sig selvforsvar ud fra en påstand om, at en stat eller ikkestatslig aktør formodentlig vil angribe en gang i fremtiden.

Kernen i retten til selvforsvar er således en ret til at forsvare sig imod et igangværende angreb. Når det drejer sig om at imødegå fremtidige angreb, har retten til selvforsvar hidtil kun kunnet udvides til også at omfatte en ret til at imødegå angreb, der var umiddelbart forestående. Retten til "anticiperende selvforsvar," defineret som anvendelse af militær magt for at foregribe en overhængende angrebstrussel, har dog en

kontroversiel status. Hvor en sådan ret var veletableret før 1945, giver artikel 51 kun ret til selvforsvar "i tilfælde af et væbnet angreb." Stater har været tilbageholdende med at henholde sig til anticiperende selvforsvar i konkrete tilfælde og i stedet foretrukket en fleksibel fortolkning af artikel 51. Adskillige stater fastholder dog en ret til anticiperende selvforsvar, og stærke argumenter baseret på sund fornuft og nødvendighed taler herfor. Der kan således formuleres et troværdigt juridisk argument for en ret til anticiperende selvforsvar, såfremt der foreligger klare beviser på eksistensen af (en trussel om) et overhængende angreb.

Det samme er ikke tilfældet med hensyn til "forebyggende selvforsvar," der ville indebære brug af våbenmagt med henblik på at forhindre stater eller terrorister i at udvikle masseødelæggelsesvåben, der en dag vil kunne bruges offensivt. Hvad terrorister angår, kan retten til selvforsvar dog finde anvendelse imod grupper, som allerede har terrorangreb på samvittigheden. Sikkerhedsrådets resolution 1368 (2001) og efterfølgende begivenheder har fastslået, at retten til selvforsvar gælder mod terrorangreb, selv efter at angrebet har fundet sted, såfremt magtanvendelse er nødvendig for at forebygge yderligere terrorangreb fra samme kilde. Det synes også fastslået, at tærsklen for staters meddelagtighed i angreb fra ikkestatslige aktører er blevet sænket fra den tidligere standard om "væsentlig medvirken" således, at et regime, der bevidst huser de ansvarlige terrorister, også kan gøres til mål for tvangsforanstaltninger i selvforsvar. Der kan endvidere argumenteres for, at selvforsvarsretten mod terrorangreb er uafhængig af statsmedvirken, men i så fald må terroristerne være det eneste mål for selvforsvarshandlinger, og kun såfremt den stat, der mod sin vilje huser terroristerne, undtagelsesvis viser sig uvillig eller ude af stand til selv at eliminere truslen.

### Kan der gives mandat til forebyggende magtanvendelse?

Ja, intet i FN-pagten forhindrer Sikkerhedsrådet i at godkende et forebyggende angreb mod en ikkeoverhængende trussel fra terrorister eller spredningen af masseødelæggelsesvåben. Det svære er at opnå den fornødne enighed herom. En sådan godkendelse kræver ni stemmer for (ud af 15) og ingen vetoer fra de fem permanente medlemmer. I de fleste situationer vil det sandsynligvis være vanskeligt at opnå disse stemmer som følge af de forebyggende angrebs kontroversielle natur. Fem legitimitetskriterier foreslået af Højniveaupanelet synes at rumme det bedste håb om at skabe en international konsensus om forebyggende magtanvendelse, da de er baseret på doktrinen om retfærdig krig, som staterne har henholdt sig til i århundreder for at retfærdiggøre deres anvendelse af magt:

- 1) *Truslens alvor.* Der må foreligge en alvorlig trussel, som umiddelbart kan berettige anvendelse af militær magt

- 2) *Det rette formål.* Det primære formål med militær magt må være at afværge truslen
- 3) *Sidste udvej.* Der må være rimelige grunde til at mene, at truslen ikke kan elimineres gennem ikkemilitære foranstaltninger
- 4) *Forholdsmæssige midler.* Militær magt må kun omfatte det minimum, der er nødvendigt for at afværge truslen
- 5) *Afvejning af konsekvenser.* Der må være rimelige udsigter til, at den militære aktion vil lykkes og ikke vil gøre mere skade end gavn.

Hvorvidt disse kriterier vil gøre det lettere for Sikkerhedsrådet, er dog et åbent spørgsmål. Det vil være meget vanskeligt for stater, som ønsker forebyggende handling, at fremlægge overbevisende argumenter for, at truslen er tilstrækkelig alvorlig til at kræve militær handling, at magt er den sidste udvej, og at den ikke vil gøre mere skade end gavn.

Dermed være ikke sagt, at det er umuligt. For det første er problemet, som påpeget tidligere, næppe stort i forhold til terrorister. Det skyldes dels, at terrorgrupper, der forsøger at erhverve masseødelæggelsesvåben, af alle stater ses som en dødbringende trussel, dels, at militære aktioner mod terrorister i de fleste tilfælde, som nævnt ovenfor, vil være dækket af retten til selvforsvar. Heraf følger, at problemet med at opnå en sikkerhedsrådsbemyndigelse til forebyggende magtanvendelse i det væsentlige er begrænset til truslen fra stater, der forsøger at skaffe sig masseødelæggelsesvåben.

For det andet anser de fleste stater truslen fra masseødelæggelsesvåben som en kilde til reel og voksende bekymring. Sikkerhedsrådet overvejede derfor seriøst at give USA mandat til at foretage et forebyggende angreb på Irak i 2003 for at eliminere den trussel, som landets masseødelæggelsesvåben på daværende tidspunkt blev anset for at udgøre. Alligevel vil det formentlig i mange tilfælde være vanskeligt at opnå enighed i Sikkerhedsrådet. Dette betyder dog ikke nødvendigvis, at Sikkerhedsrådet har svigtet. At "svigte" med hensyn til at bemyndige (forebyggende) magtanvendelse i en situation, hvor et flertal af rådets medlemmer er imod en sådan aktion, hvor staters støtte til sådan en handling uden for rådet er begrænset, og de ovennævnte kriterier ikke er opfyldt, vil formentlig styrke Sikkerhedsrådets legitimitet snarere end at svække den.

## Legitim forebyggende magtanvendelse uden SR-bemyndigelse?

I en situation, hvor et stormagtsveto forhindrer Sikkerhedsrådet i at bemyndige et forebyggende angreb for at imødegå en trussel fra masseødelæggelsesvåben, skønt der er bred international enighed om, at de ovennævnte fem kriterier er opfyldt, vil et multilateralt angreb nok

opnå en vis legitimitet på samme måde som NATO's uautoriserede humanitære intervention i Kosovo i 1999.

Når det er sagt, vil det være meget sværere at legitimere forebyggende angreb end humanitære interventioner. Det skyldes, dels at forebyggende anvendelse af magt mod de nye trusler nyder meget mindre støtte i statssamfundet end humanitær intervention, dels at forebyggende magtanvendelse truer med at undergrave det generelle forbud mod magtanvendelse i FN-pagten, fordi å godt som enhver brug af militær magt vil kunne retfærdiggøres med behovet for at imødegå en fremtidig trussel i at opstå. Derfor vil selv en streng overholdelse af de fem kriterier næppe sikre stater, der går uden om Sikkerhedsrådet, megen legitimitet. Det vil som minimum kræve at yderligere tre kriterier overholdes:

- 1) *Truslens alvor.* Der må foreligge en alvorlig trussel, der umiddelbart kan berettiggende anvendelse af militær magt
- 2) *Det rette formål.* Det primære formål med militær magt skal være at afværge truslen
- 3) *Sidste udvej.* Der skal være rimelige grunde til at antage, at truslen ikke kan elimineres gennem ikkemilitære foranstaltninger
- 4) *Forholdsmæssige midler.* Den militære magt 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
- 6) *Sikkerhedsrådet er blokeret.* Sikkerhedsrådet skal have undladt at godkende anvendelse af militær magt som følge af et (faktisk eller foregribet) 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 regional eller subregional organisation eller 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.

Selv når et flertal af stater finder disse kriterier opfyldt, vil det formentlig stadig være vanskeligt at legitimere forebyggende militære aktioner på et moralsk og politisk grundlag. Disse vanskeligheder vokser i takt med, at man bevæger sig fra foregribende aktioner mod overhængende trusler i retning af rent forebyggende aktioner mod trusler, der ikke er overhængende.

Den bedste måde at undgå at havne i en situation, hvor man er nødt til at overveje en uautoriseret forebyggende aktion, er at forhindre den i at opstå. Det kan Sikkerhedsrådet gøre ved at skride til handling på et tidligere tidspunkt. Siden muligheden for, at Sikkerhedsrådet stadig kan

undlade at handle mod de nye trusler, ikke kan udelukkes, kan det overvejes at koble denne strategi sammen med en fjertliggende beredvilighed 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.

At retfærdiggøre uautoriseret forebyggende handling alene på et politisk og moralsk grundlag 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 uautoriserede forebyggende angreb lovliggjort under folkeretten. Ikke alene ville dette have potentielt ødelæggende følgevirkninger for den internationale retsorden. Der er heller ingen udsigt til, at det skulle lykkes at ændre folkeretten på dette punkt, da uautoriserede forebyggende aktioner nyder meget ringe støtte i statsamfundet. For nærværende er det kun USA og Israel, der entydigt støtter en doktrin om uautoriserede forebyggende militære aktioner.

## Konklusion

Den internationale debat om forebyggende magtanvendelse imod de nye trusler fra masseødelæggelsesvåben og den dommedagsterrorisme, som al-Qaeda er eksponent for, kan opdeles i to hovedskoler. Tilhængere af "nye regler" argumenterer for, at de nye trusler kræver nye regler og at de eksisterende regler for brug af militær magtanvendelse i FN-pagten, ikke kan håndtere de nye trusler. Her over for står tilhængere af "ny konsensus," som ikke anser reglerne som et problem. Efter denne skoles opfattelse er folkeretten tilstrækkelig fleksibel til at imødegå de nye trusler. Udfordringen består følgelig i at skabe en ny konsensus i det internationale samfund, der vil reducere risikoen for lammelse i Sikkerhedsrådet og tillade det at gribe effektivt ind militært for at forebygge angreb med masseødelæggelsesvåben.

DIIS-udredningen kan placeres inden for sidstnævnte skole. Udredningen anser den eksisterende folkeret som tilstrækkelig fleksibel til at kunne håndtere de nye trusler. Det er ikke nye regler, der er behov for, men ny enighed om, hvordan de eksisterende regler skal anvendes til at håndtere de nye trusler. Sikkerhedsrådet er kompetent til at bemyndige forebyggende angreb for at imødegå de nye trusler, og både terrorisme og konkrete forsøg på at udvikle masseødelæggelsesvåben er blevet defineret som trusler mod international fred og sikkerhed.

Udredningen slår fast, at uautoriseret brug af forebyggende magtanvendelse er ulovlig og i de fleste tilfælde også illegitim og afviser ligesom Højniveaupanelet og FN's generalsekretær det amerikanske forslag om at udvide selvforsvarsretten til at dække forebyggende angreb for at imødegå de nye trusler. En sådan udvidelse bliver anset for alt for farlig, fordi en sådan ret meget let kunne misbruges, da alle former for aggression vil kunne begrundes med ønsket om at forhindre fremtidige angreb med masseødelæggelsesvåben. Det ville kunne bruges af Indien til at retfærdiggøre angreb på Pakistan og omvendt, og alle de arabiske lande kunne bruge den til at retfærdiggøre angreb på Israel, for blot at nævne de mest åbenlyse eksempler.

Udredningen anbefaler, at Sikkerhedsrådet i stedet gør mere for at håndtere de nye trusler på et tidligere tidspunkt, således at behovet for forebyggende magtanvendelse ikke opstår. I de tilfælde hvor det ikke lykkes, vil brugen af de fem kriterier, som Højniveaupanelet har opstillet, kunne bidrage til at gøre det lettere og mere legitimt for Sikkerhedsrådet at beslutte at godkende forebyggende magtanvendelse. Udredningen finder, at forebyggende magtanvendelse til at imødegå de nye trusler uden om Sikkerhedsrådet vil kunne legitimeres i exceptionelle tilfælde, hvis Sikkerhedsrådet er blokeret af et stormagtsveto, og det store flertal af stater i og uden for rådet er af den opfattelse, at de otte kriterier er opfyldt. Selv i disse situationer vil det formentlig stadig være svært at legitimere forebyggende angreb, fordi sådanne angreb kan underminere FN, folkeretten og den internationale stabilitet på længere sigt.

Der er kort sagt ingen lette løsninger på det dilemma, som trusler fra terror og masseødelæggelsesvåben stiller statssamfundet i. Det er derfor en trøst, at udredningen også konkluderer, at forebyggende angreb uden om Sikkerhedsrådet ikke vil finde sted særlig tit, og at de derfor ikke vil komme til at udgøre den store trussel mod folkeretten og den internationale stabilitet, som mange har frygtet. Forebyggende angreb er sjældent et attraktivt valg i forhold til stater, der søger at udvikle masseødelæggelsesvåben, fordi de rummer store risici og ringe chance for succes. Angreb på terrorister vil kun sjældent have karakter af forebyggende angreb, fordi de er rettet mod terrorgrupper som allerede har terrorangreb på samvittigheden. Det betyder, at de vil kunne retfærdiggøres med henvisning til retten til selvforsvar.

*Peter Viggo Jakobsen leder Afdelingen for Konflikt- og Sikkerhedsstudier, DIIS, og Jens Elo Rytter er lektor ved Juridisk Institut, Københavns Universitet*

## Litteratur

Annan, Kofi. 2003. The Secretary-General address to the General Assembly, New York, 23 September, [www.un.org/webcast/ga/58/statements/sg2eng030923.htm](http://www.un.org/webcast/ga/58/statements/sg2eng030923.htm).

DIIS. 2005. *Nye trusler og militær magtanvendelse*. København: Dansk Institut for Internationale Studier. <[www.diis.dk/sw12383.asp](http://www.diis.dk/sw12383.asp)>.

FN. 2004. *A more secure world: our shared responsibility*. New York: United Nations.

The White House. 2002. *The National Security Strategy of the United States of America*. Washington, DC, [www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf](http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf).

